

PAJAK DALAM PERSPEKTIF EKONOMI ISLAM

(Telaah Historis terhadap Sumber-sumber Penerimaan Negara)



**Disusun oleh:
Muhammad Yusuf
NIM : 970014**

TESIS

**Diajukan kepada Program Pascasarjana
Fakultas Ilmu Agama Islam Universitas Islam Indonesia
Untuk memenuhi salah satu syarat guna
Memperoleh Gelar Magister Studi Islam**

YOGYAKARTA

2000

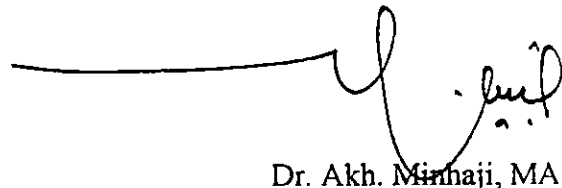


**Program Pascasarjana
Magister Studi Islam (S-2)
Universitas Islam Indonesia Yogyakarta**

PERSETUJUAN

Tesis berjudul : Pajak dalam Perspektif Ekonomi Islam (Telaah Historis terhadap Sumber-sumber Penerimaan Negara) yang ditulis oleh: Drs. Muhammad Yusuf, Telah dapat disetujui untuk diuji di hadapan tim Penguji Tesis Magister Studi Islam.

Yogyakarta, Juni 2000
Pembimbing,



Dr. Akh. Minhaji, MA.



UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
MAGISTER STUDI ISLAM
Jl. Demangan Baru No. 24 Lantai II Yogyakarta
Telp. (0274) 523637 Fax (0274-523637)

NOTA DINAS

TESIS berjudul : PAJAK DALAM PERSPEKTIF EKONOMI ISLAM
(Telaah Historis terhadap Sumber-sumber Penerimaan Negara)

Ditulis oleh : Drs. Muhammad Yusuf

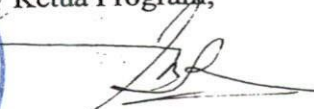
No. Peserta : 970014

Konsentrasi : Ekonomi Islam

Telah dapat diujikan di dewan Penguji pada Program Pascasarjana Magister Studi Islam (S-2) Universitas Islam Indonesia.



Yogyakarta, 5 Desember 2000
Ketua Program,


Dr. Imam Syafi'ie, MA



UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
MAGISTER STUDI ISLAM
Jl. Demangan Baru No. 24 Lantai II Yogyakarta
Telp. (0274) 523637 Fax (0274-523637)

PENGESAHAN

TESIS berjudul : PAJAK DALAM PERSPEKTIF EKONOMI ISLAM
(Telaah Historis terhadap Sumber-sumber Penerimaan Negara)

Ditulis oleh : Drs. Muhammad Yusuf
NIM : 970014

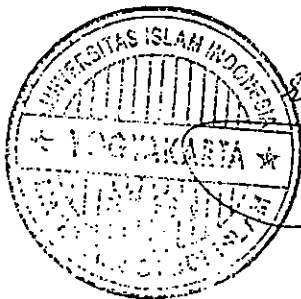


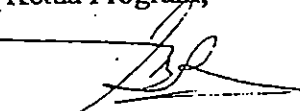
Telah dapat diterima sebagai salah satu syarat memperoleh gelar Magister dalam Ilmu Agama Islam.

UNIVERSITAS
Yogyakarta, Juni 2000
ISLAM
INDONESIA

Ketua Program
Magister Studi Islam

Yogyakarta, 5 Desember 2000
Ketua Program,




Dr. Imam Syafi'ie, MA



Program Pascasarjana
Magister Studi Islam (S-2)
Universitas Islam Indonesia Yogyakarta

TIM PENGUJI

UJIAN TESIS

Nama : Drs. Mohamad Yusuf
Tempat/tgl. Lahir : Tuban, 07 Februari 1960
NIM : 970014
Konsentrasi : Ekonomi Islam
No. Ujian : 97/UJN/DIY/III/0019
Judul Tesis : **Pajak dalam Perspektif Ekonomi Islam**
(Telaah Historis terhadap Sumber-sumber Penerimaan Negara)

Ketua : Dr. Imam Syafiqie, MA.

Sekretaris : Dra. Rahmani Timorita, Y. M. Ag.

Penguji I : Drs. M. Akhyar Adnan, MBA, AK.Ph.D.

Penguji II : Drs. Syafaruddin Alwi, MS.

Diuji di Yogyakarta pada tanggal: 9 Desember 2000

Pukul 11.00 sd. 13.00 WIB.

Hasil/Nilai : 79,28/A-

Predikat : Memuaskan

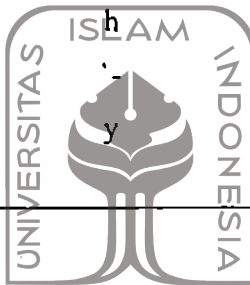
PEDOMAN TRANSLITERASI ARAB-LATIN

A. Konsonan

Fonem konsonan bahasa Arab yang dalam sistim tulisan Arab dilambangkan dengan huruf, dalam transliterasi ini sebagian dilambangkan dengan tanda, sebagian dilambangkan dengan huruf dan sebagian lagi dilambangkan dengan huruf dan tanda sekaligus.

Huruf Arab	Nama	Huruf Latin	Nama
	alif	tidak dilambangkan	tidak dilambangkan
	ba'	b	be
	ta'	t	te
	sa'	ṣ	es (dengan titik di atas)
	jim	j	je
	ha'	ḥ	ha (dengan titik di bawah)
	kha'	kh	ka dan ha
	dal'	d	de
	zal'	z	zet (dengan titik di atas)
	ra'	r	er
	zai	z	zet
	sin	s	es
	syin	sy	es dan ye
	sad	ṣ	es (dengan titik di bawah)
	dad	ḍ	de (dengan titik di bawah)
ta	t	te (dengan titik di bawah)	

	za	z	zet (dengan titik di bawah)
	'ain	'	koma terbalik (di atas)
	gain	g	ge
	fa	f	ef
	qaf	q	qi
	kaf	k	ka
	lam	l	el
	mim	m	em
	nun	n	en
	wau	w	we
	ha	h	ha
	hamzah	'	apostrof
	ya	y	ye



B. Vokal



Vokal bahasa Arab seperti vokal bahasa Indonesia, terdiri dari vokal tunggal atau monofong dan vokal rangkap atau diftong.

1. Vokal tunggal

Vokal tunggal bahasa Arab yang lambangnya berupa tanda atau harkat, transliterasinya sebagai berikut:

Tanda	Nama	Huruf Latin	Nama
ا	fathah	a	a
اِ	kasrah	i	i
اُ	dammah	u	u

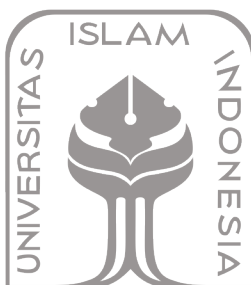
2. Vokal Rangkap

Vokal rangkap bahasa Arab yang lambangnya berupa gabungan antara harkat dan huruf, transliterasinya berupa gabungan huruf:

Tanda	Nama	Huruf Latin	Nama
اَ يَ	fathah dan ya	ai	a dan i
اَ وَ	fathah dan wau	au	a dan u

Contoh:

كتب - kataba
فعل - fa'ala



سوف - saufa
كيف - kaifa

C. Maddah

Maddah atau vokal panjangnya yang lambangnya berupa harkat dan huruf, transliterasinya berupa huruf dan tanda.

Tanda	Nama	Huruf Latin	Nama
اَ	fathah dan alif	ā	a dan garis di atas
اَ يَ	atau ya		
اَ يَ	kasrah dan ya	ī	i dan garis di atas
اَ وَ	dammah dan wau	ū	u dan garis di atas

Contoh:

قال - qāla

رمى - ramā

قيل - qīla

يقول - yaqūlu

D. Ta Marbutah

Transliterasi untuk ta marbutah ada dua:

1. Ta marbutah hidup

Ta marbutah yang hidup atau yang mendapat harkat fathah, kasrah dan dammah, transliterasinya adalah /t/.

2. Ta marbutah yang mati atau mendapat harkat sukun, transliterasinya adalah /h/.

3. Kalau pada kata yang terakhir dengan ta marbutah diikuti oleh kata yang menggunakan kata sandang al serta bacaan kedua kata itu terpisah, maka ta marbutah itu di transliterasikan dengan /h/.

Contoh:

روضۃ الاطفال - raudatul atfal

المدینة المنورة - al-Madinah al-Munāwwarah

E. Syaddah (tasydid)

şyaddah atau Tasydid yang dalam sistim tulisan Arab dilambangkan dengan sebuah tanda, yaitu tanda syaddah atau tanda tasydid, dalam transliterasi

ini tanda syaddah tersebut dilambangkan dengan huruf, yaitu huruf yang sama dengan huruf yang diberi tanda syaddah itu.

Contoh:

رَبَّنَا - Rabbanā

نَزَّلَ - Nazzala

الْبِرِّ - al-birr

الْحَجِّ - al-hajj

F. Kata Sandang

Kata sandang dalam sistim tulisan Arab dilambangkan dengan huruf, yaitu “ا”. Namun dalam transliterasi ini kata sandang itu dibedakan atas kata sandang yang diikuti oleh huruf syamsiyyah dan kata sandang yang diikuti oleh huruf qamariyah.

1. Kata sandang diikuti oleh huruf syamsiyyah

Kata sandang yang diikuti oleh huruf syamsiyyah ditransliterasikan sesuai dengan bunyinya yaitu // diganti dengan huruf yang sama dengan huruf yang langsung mengikuti kata sandang itu.

2. Kata sandang yang diikuti oleh huruf qamariyah

Kata sandang yang diikuti oleh huruf qamariyah ditransliterasikan sesuai dengan aturan yang digariskan di depan dan sesuai pula dengan bunyinya. Baik diikuti oleh huruf syamsiyyah maupun huruf qamariyah, kata sandang ditulis terpisah dari kata yang mengikutinya dan diberi tanda hubung (-).

Contoh:

الرجل - ar-rajulu
السيدة - as-sayyidatu

القلم - al-qalamu
الحلال - al-jalālu

G. Hamzah

Hamzah ditransliterasikan dengan apostrof. Namun, itu hanya berlaku bagi hamzah yang terletak di tengah dan di akhir kata. Apabila terletak di awal kata, hamzah tidak dilambangkan karena dalam tulisan Arab berupa alif.

Contoh:

شيء - syai`un

ان - inna



امرت - umirtu

تأخذون - ta`khužūna

H. Penulisan Kata

Pada dasarnya setiap kata, baik fi'il (kata kerja), isim atau huruf, ditulis terpisah. Hanya kata-kata tertentu yang penulisannya dengan huruf Arab sudah lazim dirangkaikan. Dengan kata lain karena ada huruf atau harkat yang dihilangkan, maka dalam transliterasi ini penulisan kata tersebut dirangkaikan juga dengan kata lain yang mengikutinya.

Contoh:

وان الله لهو خير - wa innallāha lahuwa khair ar-rāziqīn atau

الرازقين - wa innallāha lahuwa khairur-rāziqīn

فأوفوا الكيل - fa aufu al-kaila wa al-mizana atau

والميزان fa aful-kaila wal-mizāua

I. Pemakaian Huruf Kapital

Meskipun dalam sistim tulisan Arab huruf kapital tidak dikenal, dalam transliterasi ini huruf tersebut digunakan juga. Penggunaan huruf kapital seperti yang berlaku dalam ejaan bahasa Indonesia yang disempurnakan antara lain huruf kapital digunakan untuk menuliskan huruf awal, nama diri dan permulaan kalimat. Apabila nama diri itu didahului oleh kata sandang, maka yang ditulis dengan huruf kapital tetap huruf awal nama diri tersebut, bukan huruf awal kata sandang.

Contoh:

البعث الاسلامي
وما محمد الا رسول - wamā Muhammadun illā Rasūl
انصر من الله وفتح قريب - nasrun minallāh wa fāthun qarīb

UNIVERSITAS
ISLAM
INDONESIA

MOTTO

- ◆ Sejarah adalah cermin masa lalu, kini dan akan datang
- ◆ Allah telah mengajarkan manusia melalui pena, dan ia menjadi tahu apa yang tidak ia ketahui sebelumnya (QS. al-'Alaq: 3-4)
- ◆ Realitas merupakan perwujudan dari mimpi-mimpi
- ◆ Kebaikan yang kita tanam, sesungguhnya untuk kita sendiri; dan kejelekan yang kita ciptakan sesungguhnya menaburkan kerugian bagi kita sendiri dan bagi orang lain

PERSEMBAHAN

Tesis ini kupersembahkan kepada:

1. Kedua orangtuaku, yang telah memelihara, membesarkan dan menumbuhkembangkan
2. Istriku Yani Nurhayani, yang telah memotivasi dan mendorong saya untuk melanjutkan studi
3. Anak-anakku: Shofa, Rika dan Azka yang agak tersita dari curahan kasih sayang
4. Segenap kru di Forum kajian Budaya dan Agama (FKBA) dan Lembaga pemberdayaan perpustakaan dan Informasi (LpPI) Yogyakarta
5. Seluruh pecinta dan pemerhati kajian Ekonomi Islam

KATA PENGANTAR

Segala puji bagi Allah, penguasa alam semesta yang telah memberi kekuatan lahir maupun batin kepada penyusun, sehingga tesis ini bisa terwujud. Salawat dan salam semoga senantiasa tercurahkan kepada Nabi Agung Muhammad SAW, Sang Utusan Allah juga teruntuk kepada keluarga, sahabat dan segenap pengikut setia yang telah menuntun dan memberikan teladan untuk rahmat bagi alam semesta. Amin...

Tesis yang berjudul: **Pajak dalam Perspektif Ekonomi Islam (Telaah Historis terhadap Sumber-sumber Penerimaan Negara)** sudah barang tentu terwujud berkat bantuan berbagai pihak terkait. Oleh karena itu pada kesempatan ini, penyusun sampaikan terima kasih yang sedalam-dalamnya kepada:

1. Rektor IAIN Sunan Kalijaga, Prof. Dr. H.M. Atho'Mudzhar, M.Pd., yang telah memberikan kesempatan dan Ijin Belajar di Pascasarjana MSI Universitas Islam Indonesia Yogyakarta,
2. Dekan Fakultas Ushuluddin IAIN Sunan Kalijaga, Yogyakarta Prof. Dr. H. Burhanuddin Daja, MA. Yang telah mengizinkan penyusun untuk melanjutkan studi lanjut di S2 UII konsentrasi Ekonomi Islam,
3. Ketua Program MSI UII, Dr. Imam Syafi'ie, MA. yang telah mengelola program ini dengan aspiratif dan akomodatif,
4. Para staf Tata Usaha yang telah memberikan layanan dan komunikasi yang baik selama penyusun menempuh studi di S2-UII,
5. Segenap kawan-kawan dan semua pihak terkait yang senantiasa memotivasi untuk terwujudnya tesis ini.

Atas budi baik dan kerjasama semua pihak terkait dan terjalin, penyusun tidak bisa memberikan balasan apa-apa, kecuali hanya memohonkan kepada Allah SWT. kiranya membalas dengan balasan yang tak ternilai dan lebih baik. Amin...

Banyak hal yang saya sadari akan kelemahan dan kekurangan dalam penyusunan tesis ini, terutama dari aspek metodologi dan analisis substantif; dan nampaknya kedua aspek ini masih sering dikeluhkan dan digelisahkan di kalangan akademisi. Untuk itulah, karya tulis ini perlu mendapatkan kritik dan masukan-masukan konstruktif dari berbagai pihak, terutama yang *concern* terhadap kajian bidang ekonomi Islam.

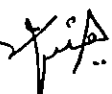
Akhirnya, penyusun berharap semoga karya awal ini dapat memberikan manfaat bagi pembaca budiman, terutama bagi kawan-kawan yang sedang menempuh bidang yang sama di Magister Studi Islam (MSI) Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.



UNIVERSITAS
ISLAM
INDONESIA

Kalangan, 01 Oktober 2000

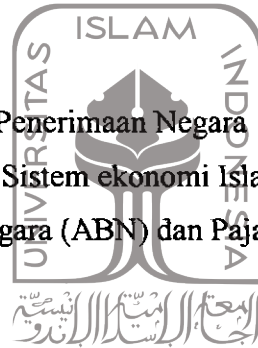
Penyusun,


(Muhammad Yusuf)

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
PERSETUJUAN	ii
PENGESAHAN	iii
TIM PENGUJI	iv
TRANSLITERASI	v
MOTTO	vi
PERSEMBAHAN	vii
KATA PENGANTAR	viii
DAFTAR ISI	ix
ABSTRAKSI	x
BAB I. PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	4
C. Tujuan dan Kegunaan	5
D. Telaah Pustaka	5
E. Kerangka Teori	11
F. Metode Penelitian	12
G. Sistematika	13
BAB II. TINJAUAN UMUM EKONOMI ISLAM	
A. Pengertian dan Ruang lingkup Ekonomi Islam	15
B. Norma dan Etika Ekonomi Islam	17
C. Sumber-sumber Hukum Ekonomi Islam	22

BAB III. PAJAK PADA PERIODE AWAL ISLAM	
A. Pajak dalam Lintasan Sejarah	26
B. Struktur Pajak	37
C. Zakat dan Pajak	57
D. Baitul Mal	65
BAB IV. TEORI DAN PRINSIP PERPAJAKAN	76
A. Kepemilikan dan Kewajiban Kenegaraan	76
B. Teori-teori Perpajakan	83
C. Prinsip-prinsip Perpajakan	87
BAB V. NEGARA DAN PAJAK	91
A. Pajak sebagai Aspek Penerimaan Negara	96
B. Kebijakan Fiskal dan Sistem ekonomi Islam	96
C. Anggaran Belanja Negara (ABN) dan Pajak	105
BAB VI. PENUTUP	112
A. Kesimpulan	112
B. Kata Penutup	113
BIBLIOGRAFI	
LAMPIRAN-LAMPIRAN	
CURRICULUM VITAE	



UNIVERSITAS
ISLAM
INDONESIA

ABSTRAKSI TESIS

PAJAK DALAM PERSPEKTIF EKONOMI ISLAM

Ekonomi dalam sebuah sistem negara modern merupakan fondasi bagi tegaknya sebuah negara. Kita lihat dalam konteks kontemporer bahwa runtuhnya Rezim Orde Baru di Indonesia adalah akibat *kebobrokan* sistem perekonomian yang ada, oleh karena itu, kajian terhadap sistem perekonomian menjadi sangat signifikan dan relevan terutama jika di kaji dari perspektif Islam.

Ketika kajian difokuskan terhadap sistem ekonomi dalam perspektif Islam, maka untuk memotretnya secara komprehensif harus mengkajinya dengan pendekatan historis (*historical approach*) yang selalu berkaitan dengan ajaran-ajaran Islam dan interpretasi terhadapnya serta perilaku dan implikasi dari pemahaman tersebut sebagai Uswah, Mau'izah, dan I'tibar bagi umat manusia saat ini.

Pajak, merupakan salah satu dari sumber pendapatan Negara dalam sistem Ekonomi Islam, disamping itu masih ada sumber pendapatan lain seperti luqatah, ghanimah, fa'i dan lain-lain. Bila dikaji secara historis, dapat dilihat bahwa sumber pendapatan Negara Islam pada masa awal Islam sampai pada akhir abad ke 20, pajak merupakan unsur utama sumber pendapatan Negara.

Sebagai Sumber pendapatan Negara Islam yang sangat vital, maka Pajak sangat penting untuk dikaji secara mendalam dan Komprehensif. Untuk itu, kami mencoba membahas perpajakan dalam perspektif Ekonomi Islam dalam Tesis ini. Dalam penulisan Tesis ini lebih ditekankan pada Aspek historisnya karena untuk melihat dan memotret bagaimana pelaksanaannya pajak pada Negara Islam terutama pada Masa Rasulullah SAW dan Khulafa Ar rasyidin Khususnya Umar Bin Khattab. Pokok persoalan yang ditekankan pada tesis ini adalah ; *Pertama* tentang Struktur Pajak pada masa awal Islam dalam Perspektif Ekonomi Islam. *kedua* Teori dan prinsip perpajakan yang menjadi landasan Yuridis Formal perpajakan dalam Islam. *Ketiga* Implikasi terhadap sosio -Ekonomi dari sistem perpajakan yang pernah dipraktekkan dalam sejarah Islam. Ketiga persoalan tersebut di coba dijawab dalam tesis ini dengan memakai metodologi *historical aproach* dan *analisis deskriptif*.

Pengkajian terhadap pajak perspektif ekonomi Islam dalam pendekatan sejarah akan memperlihatkan perkembangan, pelaksanaan dan bentuk kebijakan pajak oleh pemerintah Islam dari waktu ke waktu. Selanjutnya hal yang terpenting untuk di analisis adalah sistem perpajakan sering mengalami perubahan baik konsep maupun operasionalisasinya. Kebijakan pemerintah Islam terhadap pajak yang sering berubah sangat dipengaruhi oleh geografis, budaya dan perekonomian masyarakat suatu negara.

Pada dasarnya, konsep pajak pada zaman modern merupakan sintesis dari perkembangan dan pelaksanaan pajak oleh negara Islam mulai dari zaman Rasulullah, khalifah Umar bi Khattab sampai abad kebangkitan islam pada abad ke 20. Dilihat dari tujuannya pajak dalam Islam berfungsi untuk kesejahteraan sosial. Dalam hal ini, pajak diharapkan mampu untuk memberikan keadilan dalam bidang perekonomian dan fasilitas umum. Dari data yang diperoleh dapat dilihat bahwa pajak sangat berpengaruh terhadap pelaksanaan pembangunan suatu bangsa. Semakin tinggi perekonomian maka semakin besar pendapatan negara dari pajak akan tetapi, semakin rendah tingkat perekonomian akan semakin rendah penerimaan pajak yang menyebabkan pemerintah harus mencari jalan lain untuk pembiayaan pembangunan.

Dari perspektif analisis sosial pelaksanaan pajak dalam sistem ekonomi Islam merupakan bentuk keadilan dan kepedulian sosial diantara umat manusia. Dalam strata sosial dikenal adanya perbedaan dalam perekonomian masyarakat yaitu adanya masyarakat yang kaya dan miskin. Dalam hal ini pajak merupakan wujud bantuan dan kepedulian masyarakat terhadap sesamanya.

Bila dihubungkan dengan negara maka adanya pajak dalam islam merupakan wujud kapatuhan dan kecintaan dari masyarakat terhadap negara dan bangsanya.

THESIS ABSTRACTION

TAX IN THE ECONOMICS PERSPECTIVE OF ISLAM

Economics in the modern country is a foundation of a country establishment. As we have known, in the contemporary context, that the fall of new order regime in Indonesia was caused by the failure of economics System. So, system economics study becomes very relevant and significant mainly if it's viewed from Islam perspective.

When study is focused on economics perspective of Islam, to potret comprehensively, we have to study it using historical approach wich is closely related to teachings and interpretation of Islam, the behaviour and implication of the comprehension of as well, as Uswah, Mauizah, and l'tibar for people nowadays.

Tax is one of country's income in the economic system of Islam, besides there are others resources such as Luqatah, Ghanimah, Fa'i etc. When it is studied historically it can be seen that the income source of Islamic country in the last 20th century, tax was the main element of income source.

As a vital source of income in the Islamic country, tax is important to study deeply and comprehensively. For that reason, we try dicuss tax in the economics perspective of Islam in the thesis. In this writing it is emphasized on the historical aspect. It sees how the tax was exented in islamic Country in the era of Rasulullah SAW and Khulafa ar-Rasydin especially Khalifah Umar bin Khattab. The emphasis of the writing are; *Firstly*, tax structure in the early era of Islam in economics perspective of Islam. *Secondly*, theory and tax principle as base of juridical formal tax of Islam. *Thirdly* how the implication social-economic of the tax system wich has been practiced in the history of Islam. The three matters above will be analyzed and answered using *historical approach* and *descriptive analisys metodology*.

Study about tax in the economics perspective of Islam using historical approach will show the development, implementation and form Tax policy by Islamic government from time to time. And the next important thing to be analyzed is a Tax system wich often change either the concept and operationalitation. Islamic Government policy toward Tax wich change often was influenced by Geography, culture and economic of society a country.

Basically, the concept of tax in the modern era is a Synthesis of development of implementation of tax in Islamic country from Rasulullah, Kahlifah Umar bin Khattab to Islamic awakening era in the 20th century. Tax in Islam function for social prosperity, so tax is expected to give justice in economics aspect and public facility. From the data we have collected, it can be seen that tax has significant influence toward the development process. The higher the economics is higher the income will be from tax and the lower the economics is the government has to find other way to find the development prcess.

In the level of social analisys the implementation of tax in the Islam perspective is a justice and social concern among human being. In the social stratum is known the diffrence in the society economics specifically the diffrence of the have and the have not. In this case, Tax is a help and society's concern to the others. When it is related to the state, tax in Islam is a form of obidience and love from people toward country and nation.

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Literatur Islam, klasik maupun modern cukup banyak membicarakan masalah sumber-sumber pendapatan negara (*al-Mawārid ad-Dawlah*). Sepanjang perjalanan sejarah kaum muslimin (Islam), telah dikenal beberapa aspek sumber pendapatan negara misalnya: zakat, *kharāj* (pajak bumi/tanah), *jizyah* (pajak jaminan keamanan atas non-muslim/*zimmi*), dan *'usyur* (pajak ekspor-impor). Keempat macam sumber pendapatan negara tersebut berlaku secara rutin dan bersifat kontinyu (*dawriyah*); sementara pendapatan negara yang lain bersifat insidental-temporal (*gair ad-dawriyah*), antara lain: *ganimah* dan *fai'* (harta rampasan perang), *ma'ādin* (barang tambang), *rikāz* (harta terpendam atau karun), *luqathah* (barang temuan tak bertuan), harta waris/pusaka yang tak memiliki ahli waris¹ (*al-mawrūs min gair al-wāris*), di samping pendapatan negara lainnya seperti; *mukus* (bea-cukai)² dan pungutan lainnya seperti *khumus*.³

Penetapan sumber pendapatan negara dalam istilah populernya disebut “Bait al-Mal” (Rumah Perbendaharaan Kekayaan Negara). Dari sekian banyak sumber pendapatan negara tersebut, tidak memiliki dasar penetapan secara

¹Abdul Wahhab Khallaf, *as-Siyāsah asy-Syar'iyah* (Al-Munirah: Matba'ah At-Taqaddum, 977), hal. 114.

² M. Abdul Mannan, *Teori dan Praktek Ekonomi Islam*, alih bahasa M.Nastangin (Yogyakarta: PT. Dana Bhakti Prima Yasa, 1997), hal. 270.

³ Taqyuddin an-Nabhani, *Membangun Sistem Ekonomi Alternatif: perspektif Islam*, alih bahasa Moh. Maghfur Wachid (Surabaya: Risalah Gusti, 1997), hal. 153

legal-formal yang ditetapkan oleh *naş* (*mansuş 'alaihâ*), melainkan hanya sebagian saja. Sedangkan sebagian yang lain ditetapkan berdasarkan *ijtihad* khalifah (pemimpin) dengan mengacu pada faktor kebutuhan (*need*) negara karena terjadinya perubahan sosio-politik di negara bersangkutan. Hal ini sudah barang tentu berimplikasi pada prinsip-prinsip dan norma-norma yang mendasarinya, sehingga eksistensi pajak atau pungutan lainnya dapat diterima di tengah-tengah masyarakat muslim.

Sebenarnya pungutan pajak ini telah lama dipraktekkan di dunia pada zaman klasik, bahkan era pra-Islam terutama di Romawi dan Persia, tetapi kemunculannya pertama kali di dunia Islam sulit untuk dilacak aspek kesejarahannya. Pada masa pemerintahan khalifah Umar ibn al-Khattab, pungutan-pungutan berupa pajak dan sebagainya telah dipraktekkan demikian intens dan diatur secara administratif yang mapan, sebagai konsekuensi logis keberhasilannya dalam melakukan penaklukan-penaklukan wilayah (ekspansi) secara besar-besaran, sehingga sumber-sumber pendapatan negara cukup memadai untuk membiayai keperluan negara. Sedangkan untuk melakukan pungutan-pungutan di luar pajak belum dirasa belum urgen, mengingat belum banyak beban-beban negara yang harus ditanggungnya.

Kemudian, setelah masa pemerintahan *Khulafâ' ar-Râsyidîn* – masa Bani Umayyah – nampaknya situasi dan kondisi telah berubah, dari situasi yang serba sederhana menjadi situasi yang lebih kompleks, termasuk di dalamnya adalah sistem pemerintahan dan bentuk negara. Para pejabat negara dan segenap aparturnya semakin banyak jumlahnya, belum termasuk

anggaran militernya, hal ini tentu saja menuntut pemikiran yang cerdas untuk mencari solusi ekonomi dalam kerangka pembiayaan negara. Maka dipandang logis dan cukup beralasan kalau sumber-sumber pendapatan negara diperluas dan dikembangkan ke sektor-sektor produksi lainnya yang strategis dengan jalan melakukan beban-beban finansial dan pungutan-pungutan lain yang dipandang perlu untuk dilakukan negara.

Fenomena sejarah tersebut nampaknya ditangkap secara baik oleh sejarawan, Abdul Wahhab Khallaf dengan ungkapan yang fair, bahwa pemungutan pajak dengan cara mengikat dan memaksa dalam kenyataannya tidak mampu menjaga stabilitas moneter, yang terjadi justru malah sebaliknya bahkan terjadi gesekan yang kuat antara rakyat dan pemerintah.⁴ Kewenangan suatu negara untuk melakukan pungutan pajak kepada rakyat, sejauh untuk kepentingan dan memenuhi kebutuhan belanja negara demi kemakmuran rakyatnya barangkali masih bisa ditolerir dan dibenarkan. Hanya saja ketika pajak itu menjadi suatu keharusan setiap anggota masyarakat dan warga negara yang cenderung memberatkan rasa-rasanya tidak bijaksana, meskipun “Imam” yang mendapatkan kedaulatan untuk mengatur urusan rakyat memiliki kompetensi untuk melakukan tindakan-tindakan yang menurutnya dapat dibenarkan oleh ajaran Islam dan dibangun atas prinsip keadilan dan demi kemakmuran suatu negeri.

Sehingga menjadi lebih jelas, bahwa kebutuhan-kebutuhan rakyat dapat diklasifikasikan menjadi dua: pertama, kebutuhan-kebutuhan untuk kas

⁴ Khallaf, *as-Siyāsah*, hal. 148.

negara yang bersumber dari pendapatan tetap; dan kedua, kebutuhan-kebutuhan untuk kas negara yang bersumber dari harta kekayaan rakyat itu sendiri dengan jalan pemungutan.⁵ Untuk memahami bagaimana sesungguhnya posisi penting zakat sebagai sumber pendapatan negara di satu sisi, dan pungutan-pungutan lain termasuk di dalamnya adalah pajak di sisi yang lain, kemudian prinsip-prinsip apa saja yang mendasari adanya praktek pungutan-pungutan yang bervariasi itu, sehingga negara mampu berdiri secara tegak untuk menyelenggarakan suatu pemerintahan. Gagasan-gagasan besar yang pernah muncul di masa kekhalifahan Umar ibn al-Khattab dengan perangkat administrasi yang rapi dan teratur dapat mengantarkan rakyatnya ke sebuah kemakmuran yang sejati, tentu saja khazanah ini menjadi relevan untuk ditelusuri dan dikaji ulang lewat kajian Ekonomi Islam dari aspek historisnya. Inilah pemikiran yang melatarbelakangi penelitian ini, dan selanjutnya akan dimunculkan beberapa rumusan masalah pokok.

B. Rumusan Masalah

Sesuai dengan latar belakang masalah di atas, dan agar permasalahan yang akan dibahas tidak meluas dan mengembang, maka penelitian ini hanya akan dibatasi pada beberapa rumusan masalah pokok sebagai berikut:

1. Bagaimana struktur pajak pada masa awal Islam dalam perspektif ekonomi Islam ?
2. Adakah prinsip-prinsip dan norma-norma perpajakan yang menjadi landasan yuridis formal pajak dalam perspektif ekonomi Islam ?

⁵ An-Nabhani, *Membangun*, hal. 262.

3. Bagaimana implikasi sosio-ekonomi dari sistem perpajakan yang pernah dipraktekkan dalam sejarah Islam ?

Ketiga persoalan tersebut secara kronologis akan dicoba untuk dijawab dalam masing-masing bab dalam tesis ini.

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk menjawab beberapa persoalan pajak sebagaimana yang dirumuskan dalam pokok masalah di atas, di samping untuk mengetahui lebih jauh persoalan pajak yang pernah dipraktekkan dalam sejarah Islam, sehingga hasil penelitian ini akan berguna untuk melengkapi kajian ekonomi Islam dari aspek kesejarahan. Di sisi lain, kajian ini diharapkan akan memberikan kontribusi pemikiran dan menambah wawasan keilmuan, meskipun baru merupakan studi awal yang hanya terbatas pada persoalan pajak, sehingga diharapkan akan semakin menggairahkan kajian aspek-aspek yang terdapat dalam studi ekonomi Islam. Kemudian dari hasil penelitian ini pulalah pengembangan selanjutnya dapat dilakukan, terutama bagi pemerhati masalah ekonomi Islam dari kalangan akademisi maupun masyarakat luas.

D. Telaah Pustaka

Masalah pajak yang sering dikaitkan dengan persoalan zakat telah banyak dikaji dan dibahas banyak kalangan, terutama dalam studi fiqh Islam, namun sebagian besar studi yang ada tentang pajak secara spesifik menurut perspektif ekonomi Islam belum ada yang menelitinya secara intens dan mendetail.

Sebuah penelitian kecil, pernah dilakukan oleh A. Malik Madaniy dan dimuat dalam Jurnal *Al-Jami'ah* IAIN Sunan Kalijaga. Dari hasil penelitiannya, ia coba memaparkan secara global *setting* sejarah pajak mulai masa khalifah Umar ibn al-Khattab hingga masa-masa sesudahnya, yakni masa berdirinya *daulah-daulah* Islam. Pendekatan yang digunakan adalah *fiqh* dengan pisau analisis *usūl al-fiqh* dengan menampilkan gagasan dan pemikiran para *fuqahā'* dan *mufassir* yang memiliki kompetensi. Meskipun hanya sebatas paparan singkat, tetapi cukup memberikan corak pemikiran yang berarti.

Ada anggapan bahwa kewajiban zakat merupakan pajak religius bersifat *ukhrawi*, sedangkan *jizyah* dan *kharāj* adalah pajak sekuler bersifat duniawi, padahal dalam suatu negara yang mengakui kedaulatan Tuhan hampir tidak mungkin membuat pemisahan secara dikhotomis semacam itu antara urusan duniawi dan urusan *ukhrawi*. Bagi M. Abdul Mannan, pemilahan secara dikhotomis merupakan hal yang sia-sia, antara sistem pendapatan sekuler di satu pihak, dan sistem pendapatan religius di pihak yang lain dalam sebuah negara Islam.⁶

Pada masa awal Islam, sumber penerimaan negara terdiri dari pemasukan tetap dan tidak tetap. Pemasukan tetap disimpan di *Bait al-Mal*, seperti: *fai'*, *ganīmah*, *anfāl*, *kharāj*, *jizyah* dan pemasukan dari harta benda yang dimiliki oleh umum dan hak milik negara, seperti: *'usyur*, *khumus*, *rikāz*, *ma'ādin* dan *zakat*. Meskipun dalam kenyataannya zakat diletakkan pada pos

⁶ Mannan, *Teori*, hal 247.

khusus dalam *Bait al-Māl*, termasuk pendistribusiannya sebagaimana yang telah diatur dalam Al-Qur'an (*ashāb samāniyah*). Sementara posisi pajak (*darībah*) merupakan kewenangan seorang imam (penguasa), sehingga eksistensinya sangat terkait dengan kebutuhan negara. Jika sumber-sumber pendapatan tersebut telah dapat memenuhi seluruh kebutuhan penyelenggaraan negara, maka pajak sebenarnya tidak perlu lagi dipungut, tetapi sebaliknya, bila kas negara tidak lagi mencukupi kebutuhan, maka negara dapat berinisiatif untuk memungut pajak kepada warga negaranya sepanjang masih dalam koridor syariat yang ada.

Taqyuddin an-Nabhani menulis sebuah buku *Membangun Sistem Ekonomi Alternatif* mencoba memberikan sumbangan pemikiran, bahwa pemungutan pajak oleh negara itu dibolehkan sepanjang pajak itu untuk kepentingan rakyat miskin, untuk pembangunan, saat krisis, situasi gawat atau untuk keperluan melunasi hutang luar negeri, dengan syarat alokasi hasil penerimaan pajak itu secara transparan dan bisa dipertanggungjawabkan secara *syar'i*. Ia memandang, bahwa pajak itu sebenarnya merupakan harta yang diwajibkan Allah kepada kaum muslimin dalam sebuah negara Islam.

Dalam rangka memenuhi kebutuhan mereka melalui imam (pemimpin negara) di luar *jizyah*, *kharāj* dan zakat. Sedangkan bea cukai tidak termasuk dalam kategori pajak, karena cukai (*maks*) hanya terjadi dalam perdagangan antara negara (ekspor-impor).

Abu Yusuf (w. 798), salah seorang murid setia Imam Abu Hanifah lewat karya monumentalnya *al-Kharāj*, melalui penetrasi analisis wawasannya

terhadap kharaj, beliau ungkapkan bahwa model pajak profesional adalah jujur dan seimbang, sehingga tidak ada pihak yang dirugikan, baik pihak pemerintah atau pihak para wajib pajak, baginya pajak tetap itu membebani wajib pajak⁷

A.A. Islahi, yang menulis dalam disertasi doktornya (1981) mengangkat sebuah judul *Konsepsi Ekonomi Ibnu Taimiyah* (H. Anshari Thayib-pent.) dalam salah satu babnya (VII) mencoba mencermati masalah Keuangan Publik di Awal Negara Islam. Menurutnya, zakat merupakan tonggak dari sistem perpajakan dalam negara Islam, merupakan pajak yang wajib dikeluarkan oleh orang-orang kaya yang menjadi anggota masyarakat Islam (*Islamic Community*).⁸ Lebih lanjut, ia katakan bahwa sumber-sumber penerimaan keuangan dengan zakat dan sumber lain yang disebut secara eksplisit saja; dan tidak menutup kemungkinan adanya pungutan pajak-pajak baru, jika memang diperlukan⁹

Mahmud Syaltout, lewat karyanya yang sangat terkenal *al-Fatāwā* mensikapi persoalan zakat dan pajak, bahwa keduanya ada persamaan dan perbedaannya dalam banyak hal; yang pasti adalah berbeda asas dan sasarannya. Zakat merupakan kewajiban kepada Allah, sedangkan pajak merupakan kewajiban kepada pemerintah (negara). Lebih lanjut ia paparkan, bahwa dasar kewajiban zakat adalah Al-Qur'an, sedangkan pajak dasarnya adalah ketetapan pemimpin negara untuk kepentingan umum, sehingga ia lebih

⁷ Abu Yusuf, *Kitab al-Kharaj* (Beirut: Dar al-Ma'rifah, 1979), hal. 87.

⁸ A.A. Islahi, *Konsepsi Ekonomi Ibnu Taimiyah*, alih bahasa H. Anshari Thayib (Surabaya: Bina Ilmu, 1997), hal. 270.

⁹ *Ibid.*

merupakan kewajiban moral bagi kaum kaya. Di samping itu, zakat dipungut dalam keadaan dibutuhkan maupun tidak dibutuhkan, sedangkan pajak dipungut ketika keadaan memang diperlukan saja.¹⁰

Abdul Mannan, dengan mengutip pendapat sang founder ekonomi Adam Smith mengupas tentang norma-norma perpajakan yang mesti diterapkan. Ada empat norma dalam mengimplementasikan pajak terhadap para wajib pajak, yakni: persamaan, kepastian, kemudahan dan ekonomi. Keempat norma ini secara kumulatif harus diterapkan sepanjang tidak ada hambatan lain di luar kemampuan rasional.¹¹ Prinsip-prinsip ini oleh beberapa pakar ekonomi Islam secara lebih rinci dijelaskan pengertiannya satu persatu, seperti oleh Abdul Mannan sendiri, Afzalur Rahman, dan Yusuf Qardlawi.

Taqyuddin an-Nabhani, seorang intelektual muslim yang cukup konsisten dengan pemikiran keagamaannya, termasuk pemikirannya dibidang ekonomi Islam mencoba mensikapi persoalan pajak kaitannya dengan masalah zakat. Gagasan dan pandangannya dituangkan dalam salah satu karyanya *an-Nizām al-Iqtisādi fī al-Islām* yang telah dialih bahasakan oleh Moh. Maghfur Wachid dengan judul *Membangun Sistem Ekonomi Alternatif (perspektif Islam)*, bahwa dikhotomis pemahaman antara zakat dan pajak dalam kenyataannya tak terhindarkan, meskipun dari aspek distribusi, zakat secara jelas ditegaskan dalam Al-Qur'an (QS. IX:60); sementara pajak dikeluarkan untuk membiayai pengeluaran umum negara, sebagaimana pengaturan dan mekanismenya ditetapkan oleh sang penguasa lewat Anggaran Belanja Negara

¹⁰ Mahmud Syaltout, *al-Fatāwā* (Mesir : Dar al-Qalam, t.th.), hal. 125-126.

¹¹ Mannan, *Teori.*, hal. 265.

(ABN) tanpa terikat oleh periode waktu tertentu. Memang berbeda ABN dalam suatu negara dengan sistem demokrasinya yang penentuannya ditetapkan setahun sekali dalam tahun anggaran negara. Sementara dalam sistem Ekonomi Islam kebutuhan-kebutuhan untuk pos-pos pembelanjaan tergantung pada *ijtihad khalifah (ar-rā'iy)*, mengingat masalah ini menyangkut erat pelayanan terhadap umat (*ra'iyah*) yang dipimpinnya, yang mengandung konsekuensi menyelaraskan dengan syariat¹²

Lebih lanjut, ia tekankan bahwa dalam sistem ekonomi Islam tidak mengenal pembuatan Anggaran Belanja Negara Tahunan, kendatipun tetap ada anggaran belanja permanen (rutin), termasuk di dalamnya pos-pos pengeluaran yang dibutuhkan tanpa harus ada keterikatan waktu sejauh untuk kepentingan umum yang membawa kebaikan (*maslahat*) dan proporsional (*ma'rūf*), sebagai contoh dialokasikan untuk pembangunan sarana ibadah, prasarana transportasi, lembaga-lembaga sosial, rumah sakit, irigasi tanah-tanah pertanian, sarana pendidikan - ketrampilan dan lain sebagainya.¹³

Dalam kaitan ini Abu Zahrah, seorang pakar hukum memandang bahwa pajak itu hingga kini tidak memiliki nilai-nilai khusus yang dapat memberikan jaminan sosial, padahal tujuan pokok pajak adalah menanggulangi masalah sosial kemasyarakatan, karena pajak itu sendiri tidak berorientasi pada kebutuhan fakir-miskin saja sebagaimana sasaran zakat, tetapi menyangkut kepentingan seluruh warga masyarakat yang berdomisili di suatu negara tertentu.

¹² An-Nabhani, *Membangun..*, hal. 268.

¹³ *Ibid.*

Abu Yūsuf (w. 798 H), seorang murid setia Imam Abu Hanifah lewat karya agungnya *al-Kharāj* melalui penetrasi analisis wawasannya terhadap *kharāj*, ia ungkapkan bahwa model pajak profesional adalah jujur dan seimbang, tanpa diskriminatif sehingga tidak ada pihak tertentu yang dirugikan - pemerintah dan wajib pajak - bagaimana pun juga pajak tetap (konstan/permanen-pen.) itu tetap memberatkan wajib pajak.¹⁴

Dari telaah pustaka yang penulis lakukan, nampaknya belum terlihat adanya kajian yang menyeluruh, terkesan masih sepotong-potong (parsial) sifatnya, apalagi dikontekstualisasikan dengan sejarah pada masa awal Islam dan masa-masa sesudahnya. Itulah sebabnya kajian komprehensif-holistik perlu penulis coba dalam kerangka eksplorasi kekayaan historis yang pernah dilakukan oleh umat Islam.

E. Kerangka Teori

Berangkat dari telaah pustaka yang telah disusun lakukan, maka tesis ini mencoba menelusuri secara cermat dan teliti gagasan-gagasan dan pemikiran para intelektual seputar persoalan pajak dalam sejarah awal Islam tanpa mengabaikan pemikiran yang telah disumbangkan oleh para ahli dibidang ekonomi modern, selama masih menyentuh kajian pajak dan elemen-elemennya. Kemudian dari temuan-temuan itu diformulasikan secara komprehensif, sehingga produk yang dihasilkan menjadi sebuah kontribusi pemikiran yang utuh tentang perpajakan yang menjadi salah satu kajian yang relevan dari aspek ekonomi Islam.

¹⁴ Abu Yusuf, *al-Kharaj*, hal. 87.

Kendatipun istilah ekonomi Islam baru muncul belakangan – pada abad XX – tetapi kelahirannya diharapkan pada banyak kalangan sekaligus diobsesikan dapat menjadi alternatif dalam sistem ekonomi konvensional - kapitalis-sosialis - yang telah dan sedang berjalan dewasa ini. Bagaimana pun temuan-temuan ini bersifat eksploratif, yang mendasarkan pada data historis praktis. Dari sinilah penyusun mencoba untuk mengkonstruksi kembali nuansa sosio-ekonomi yang kental dengan aspek politik-keagamaan di bidang perpajakan di masa lalu, kemudian dikaitkan dengan teori-teori perpajakan dan prinsip-prinsip yang dibangun di atasnya menurut perspektif ekonomi Islam.

F. Metode Penelitian

Untuk memperoleh data, dihimpun dan diserap dari kajian pustaka (*library Research*), sebagai data primer yang seluruh substansinya diolah secara analisis deskriptif. Sebagai suatu kajian historis terhadap pemikiran tentang pajak di masa lampau, maka secara metodologis penelitian ini menggunakan pendekatan sejarah (*historical approach*).

Melalui analisis sejarah, baru dapat dilacak asal mula situasi yang melahirkan sesuatu ide dari seseorang tokoh. Melalui analisis sejarah pula dapat diketahui bahwa seseorang tokoh dalam berbuat dan berpikir sesungguhnya dipaksa oleh keinginan-keinginan dan tekanan-tekanan yang bukan muncul dari dirinya sendiri. Kita dapat melihat bagaimana tindakan-tindakannya secara mendalam dipengaruhi tidak hanya oleh dorongan internal yang berupa ide, keyakinan, konsepsi-konsepsi awal yang tertanam dalam

dirinya, tetapi juga keadaan eksternal.¹⁵ Meski demikian, penyusun tidak terpaku secara normatif terhadap pemikiran pajak, karena bagaimana pun juga pajak sebagai sebuah produk sejarah tentu ada singgungan yang tak terpisahkan antara ide dan peristiwanya (*contexts*).

Dalam analisis data, digunakan analisis isi (*content analysis*). Dimaksudkan dari analisis isi ini adalah untuk menemukan makna yang terkandung dalam keseluruhan pemikiran dan gagasan di bidang perpajakan, kemudian data tersebut dikategorikan secara logis.

Pemaparan ayat-ayat Al-Qur'an (*Qur'anic Texts*), hadis-hadis (*traditions*), hasil pemikiran para *fuqaha'* (*lawyer*) dan dimungkinkan terdapat *qawā'id al-usūliyah*. Semua itu didasarkan pada relasi yang logis antara ayat satu dengan ayat lainnya, antara hadis satu dengan hadis yang lainnya, sehingga diharapkan teks-teks tersebut saling menunjang dalam memberikan "pandangannya" seputar masalah yang sedang dibahas.

G. Sistematika Pembahasan

Hasil penelitian yang memakai metode dan pendekatan seperti tersebut di atas, dapat dibuat sebuah sistematika sebagai berikut:

Pada bab pendahuluan dijelaskan latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan dan kegunaan penelitian, telaah pustaka, kerangka teori, metode penelitian dan diakhiri oleh sistematika pembahasan.

Bab pertama, tinjauan umum ekonomi Islam; sebagai sebuah perspektif penulisan tesis ini di dalamnya akan dibahas pengertian dan ruang

¹⁵ Norouzzaman Shiddiqi, *Jeram-jeram peradaban Muslim* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1996), hal. 12.

lingkup ekonomi Islam, norma dan etika ekonomi Islam dan disudahi dengan sumber-sumber hukum ekonomi Islam. Bab ini mencoba mengantarkan pada pembahasan selanjutnya.

Bab dua, berisi pembahasan tentang pengertian dan ruang lingkup Ekonomi Islam dilanjutkan dengan etika Ekonomi Islam ditutup dengan pembahasan sumber-sumber Ekonomi Islam.

Bab tiga, berbicara mengenai bagaimana sesungguhnya pajak pada awal periode Islam yang dibagi dalam pajak dalam lintasan sejarah, struktur pajak dalam Islam, pembahasan tentang zakat dan pajak diakhiri dengan pembahasan tentang Baitul Mal.

Selanjutnya dalam bab empat, penyusun mencoba menjelaskan tentang kewajiban negara dan hak rakyat (kepemilikan) pada bab ini juga dibahas tentang teori-teori dan prinsip-prinsip perpajakan.

Pada bab lima, akan ditelaah keterkaitan antara negara dan pajak yang tersusun dalam pembahasan pajak sebagai aspek penerimaan negara kemudian kebijakan fiskal dalam sistem Ekonomi Islam diakhiri dengan Anggaran Belanja Negara dan Pajak.

Bab terakhir (keenam) adalah kesimpulan dari analisis yang dilakukan, dan selanjutnya ditutup oleh kata penutup. Setelah bab penutup ini, tentu saja bibliografi menjadi penting untuk disertakan sebagai sumber primer pengambilan data dalam penulisan tesis ini.

Adapun lampiran-lampiran yang dipandang perlu akan diposisikan pada bagian akhir dari karya tulis ini, termasuk *curriculum vitae* penulisnya.

BAB II

TINJAUAN UMUM EKONOMI ISLAM

A. Pengertian dan Ruang Lingkup Ekonomi Islam

1. Pengertian

Memberikan pengertian atau batasan Ekonomi Islam nampaknya tidak semudah memberikan pengertian Ekonomi konvensional yang sekarang ini berjalan dan dilakukan oleh mayoritas negara-negara di dunia – Sosialisme dan Kapitalisme – yang telah lama dikenal. Meskipun demikian memberikan pengertian Ekonomi Islam hakikatnya memberikan bingkai tersendiri dengan ciri Islam sebagai terminologi pembeda dengan ekonomi-ekonomi lain yang telah lahir di dunia.

Menurut Prof. A. Abdul Mannan, Ph.D., ilmu ekonomi Islam adalah ilmu pengetahuan sosial yang mempelajari masalah-masalah ekonomi rakyat yang diilhami oleh nilai-nilai Islam¹. Dengan demikian, ilmu ekonomi Islam masuk bagian dari sosiologi, dalam pengertian yang terbatas; karena tidak mempelajari setiap individu yang hidup dalam masyarakat. Dengan demikian, maka ilmu ekonomi Islam adalah ilmu tentang manusia – bukan sebagai individu yang terisolasi – setiap mengenai individu sosial yang meyakini nilai-nilai hidup Islam.

Merumuskan definisi konsep, nampaknya sepele, namun sesungguhnya hal ini justru sangat mendasar (fundamental). Sebab,

¹Abdul Mannan, *Teori dan Praktek Ekonomi Islam*, hal. 19.

dengan berangkat dari kejelasan dan ketegasan konseplah kita akan memiliki kesatuan bahasa, kesamaan pandangan dan keseragaman wawasan tentang ekonomi Islam yang didambakan selama ini.

Bagi Dumairy,² istilah ekonomi Islam itu kurang tepat dan nampaknya ia sepakat dengan istilah ekonomi Islami (dengan tambahan i), meskipun masih diragukan keberadaannya, karena yang ada barulah beberapa unsur nominalnya yang meliputi semangat, norma dan pelaku, sehingga ia belum bisa dikatakan sebagai sebuah sistem, karena jabatan praktis dan landasan teoritisnya belum ada. Pada akhirnya ia berkesimpulan, bahwa pengertian ekonomi Islami adalah segala ikhwah ekonomi (ekonomi Islam itu sendiri, teori dan model-modelnya, kebijakannya serta prakteknya dalam kehidupan sehari-hari) yang bernafaskan Islam (berlandaskan ajaran Islam – Al-Qur'an dan al-Hadis – dan *ijtihad* kalau diperlukan sebagai rujukannya).

2. Ruang Lingkup

Ilmu Ekonomi Islam terutama mengenal permasalahan yang menyangkut uang,³ sebenarnya para ahli ekonomi yang menyokong pandangan bahwa ilmu ekonomi itu mengenai perilaku manusia (*behavior*) yang berhubungan dengan kegiatan mendapatkan uang dan membelanjakannya semakin bertambah. Permasalahan ekonomi umat manusia yang fundamental bersumber dari sebuah kenyataan bahwa

² Dalam Rusli Karim (ed.), *Prinsip-prinsip Ekonomi Islam* (Yogyakarta: UII Press dan Tiara wacana, 1993), hal. 65.

³ Mannan, *Teori*, hal. 19.

manusia hidup memiliki kebutuhan, dan kebutuhan ini pada umumnya tidak dapat terpenuhi tanpa mengeluarkan sumber daya energi manusia, dan peralatan material yang terbatas. Apabila kita memiliki sarana tak terbatas untuk memenuhi semua jenis kebutuhan, maka masalah ekonomi tidak akan timbul.

B. Norma dan Etika Ekonomi Islam

Menurut Islam, ilmu etika mendominasi ilmu ekonomi, maka langkah pertama untuk menuju karakteristik dasar suatu sistem ekonomi Islami, yang berbeda dengan sistem ekonomi konvensional sekarang ini, adalah mencari seperangkat etika 'umum' yang jelas dan Islami.

Pencarian prinsip-prinsip umum ini menyiratkan adanya suatu pertimbangan nilai mengenai sumber-sumber tempat kita dapat menemukannya para filosof sosial Barat biasanya begitu saja mengabaikan agama sebagai sumber nilai. Suatu implikasi penting yang cukup masuk akal adanya bahwa tindakan suatu masyarakat tak dapat dipisahkan dari filsafat moralnya yang merupakan suatu kekuatan yang berpengaruh dalam membentuk pola-pola reaksi dari suatu masyarakat ke masyarakat lain. Logika implisit dari perilaku sosio-ekonomi suatu masyarakat dapat ditelusuri kembali pada konsepsi metafisika atau religius mereka. Sebuah gambaran lengkap mengenai apa yang merupakan perilaku rasional dalam suatu ekonomi Islam harus juga melibatkan pertimbangan metafisika yang tampaknya sangat tidak relevan seperti itu.

Filsafat etika Islam dapat dengan tepat diikhtisarkan oleh empat aksioma etika, yaitu: tauhid, keseimbangan, kehendak bebas (*free will*), dan Pertanggungjawaban.⁴ Perangkat aksioma etika Islam itu bersifat “konsisten”, dalam pengertian luas karena kebenaran aksioma tidak mengingkari kebenaran aksioma lainnya. Dalam realitasnya keempat aksioma itu menguatkan prinsip dasar etika Islam yang sarannya menghasilkan suatu tatanan sosio-ekonomi yang padu, adil dan benar untuk memaksimalkan kebahagiaan material tanpa sama sekali melucuti kemungkinan peningkatan *ruhaniyah* (spiritual). Dalam pengertian yang ketat Max Weber, memandang bahwa perilaku ekonomi dalam suatu masyarakat Islam akan berubah bentuknya menjadi tidak efektif hanya sepanjang ia secara langsung didiktekan oleh norma etika yang menjadi panutan kaum muslimin.⁵

1. Tauhid

Sistem etika ekonomi Islam, meliputi kehidupan manusia di bumi secara totalitas, selalu tercermin dalam konsep tauhid yang dalam pengertian absolut, hanya berhubungan dengan Tuhan bersifat eksklusif dan inklusif secara bersamaan. Pada tingkat absolut, ia membedakan sang Khalik dan si makhluk, memerlukan penyerahan tanpa syarat oleh semua makhluk kepada kehendak-Nya. Sebagaimana yang ditegaskan dalam

⁴ Syed Nawab Haider Naqvi, *Etika dan ilmu Ekonomi suatu sintesis Islami*, Terjemahan oleh Husin Anis dan Asep Hikmat dari *Ethics and Economics: An Islamic synthesis*. (Bandung: Mizan, 1985). hal. 69.

⁵ *Ibid.*, hal. 72.

kitab suci Al-Qur'an : "Keputusan hanya terletak pada Allah, yang telah memerintahkan untuk tidak menyembah selain Dia" (QS. Yūṣuf, 12:40).

Mengenai eksistensi manusia, konsep ini juga memberikan suatu prinsip perpaduan yang kuat, sebab seluruh umat manusia dipersatukan dalam ketaatan kepada Allah.⁶ Dalam pengertian yang lebih detail, bahwa konsep tauhid merupakan dimensi vertikal Islam, dari berbagai segi kebutuhan hidup manusia termasuk kehidupan ekonomi. Dalam perspektif ini, secara fungsional tauhid merupakan kenyataan bahwa ia memberikan pandangan kepada umat manusia yang pasti yang berasal dari satu pengertian mengenai kesetimbangan antara Tuhan dan manusia. Pencarian manusia akan kebenaran, pasti sukses jika ia mendapat petunjuk dari yang Esa (QS. Yunus, 10:36).

2. Al-'Adl (Keseimbangan)⁷

Frithjof Schoun (1963:23), ia menulis: memadukan rasa sang absolut dengan sifat kesetimbangan adalah tujuan Islam.⁸ Dalam pengertian yang lebih luas dan lebih mendalam Al-'Adl menunjukkan suatu imbang daya 'kesetimbangan', adalah dimensi horisontal Islam. Pada tingkat mutlak, itu merupakan sifat tertinggi Tuhan; pengingkaran atas-Nya pada dasarnya pengingkaran terhadap Tuhan itu sendiri disatu sisi. Dan di sisi yang lain, pada aras relatif, sifat kesetimbangan juga harus

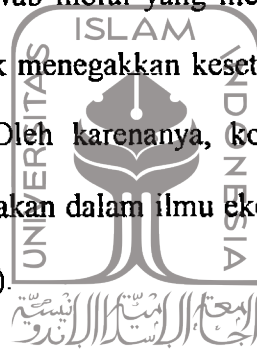
⁶ Misalnya tersurat dalam QS. al-An'am (6):162.

⁷ Yunus (10): 36

⁸ Tidak mesti arti al-'adl adalah 'keadilan', sehingga ada kemungkinan diartikan 'keseimbangan'.

menandai semua ciptaannya yang mesti harus menandai seluruh sifat-sifatnya. Menurut ajaran ini, pandangan Islam mengenai kehidupan berasal dari suatu persepsi Illahi mengenai keharmonisan yang serba mencakup daya alam. Seperti yang ditegaskan dalam Al-Qur'an Mulia, misalnya dalam QS. Al-Mulk, 67:3-4:⁹

Keseimbangan relevansinya dengan eksistensi sosial, ia menunjukkan tanggung jawab moral yang mengikat dari individu dalam masyarakat manapun untuk menegakkan kesetimbangan yang baik dalam seluruh segi kehidupan. Oleh karenanya, konsep ini harus dibedakan dengan konsep yang digunakan dalam ilmu ekonomi yang lain yang tidak memiliki arti normatif (etis).



3. Kehendak Bebas

Kontribusi Islam yang cukup penting dalam filsafat sosial adalah mengenai manusia “bebas”. Islam memandang bahwa kebebasan manusia tidaklah terikat dengan takdir Tuhan secara ketat (parsial). Kebebasan yang diberikan Tuhan kepada manusia harus mendapatkan perlindungan lewat penciptaan perlindungan kepranataan yang mencegah pencemaran yang mungkin dilakukan oleh otoriterisme yang tidak wajar.

Islam menghargai hak individu, namun tidak menyetujui keberhakan itu tanpa syarat, karena semua kekayaan seseorang selaku individu terdapat di dalamnya hak-hak sosial. Karena semua kekayaan hakekatnya adalah milik Tuhan secara absolut, dan manusia hanya sebagai pemegang amanat

⁹ Periksa juga dalm surat Yasin, (36) : 40 dan al- Furqan, (25) : 2.

kekhalfahan untuk mengelolanya sesuai dengan kehendak syariatnya. Jika kebebasan manusia itu pemberian Tuhan, maka ia harus bertindak sesuai dengan etika kebebasan ini, sehingga unsur paksaan yang timbul akibat penyesuaian antara kepentingan pribadi dan sosial haruslah minimum. Sekiranya terjadi konflik antara kepentingan pribadi dan sosial, maka konflik itu harus dihilangkan untuk memenuhi kondisi suatu masyarakat Islam.

Perspektif Islam ini, dipandang jauh lebih terpadu dan produktif sehubungan dengan perolehan (*output*) sosial yang lebih baik, dibandingkan dengan perspektif lainnya.

4. Pertanggungjawaban

Etika pertanggungjawaban secara logis berkaitan dengan etika 'kehendak bebas'. Kebebasan yang diterima manusia sekaligus menciptakan sikap tanggung jawab segala apa yang telah diperbuat manusia. Firman Allah:¹⁰

Dalam Islam digariskan bahwa kebebasan manusia dibarengi dengan pertanggungjawaban sebagai konsekuensi logis dari segala perilakunya, sehingga kesetimbangan alam ini dapat terpenuhi. Untuk itulah, manusia memiliki kewenangan untuk memilih dua pilihan antara yang baik dan yang buruk. Daya pilih manusia ditentukan oleh akal dan nalurinya sebagaimana yang telah diarahkan oleh Tuhan, sekiranya manusia menyeleweng dari garis (ketentuannya)-Nya, maka

¹⁰ QS. an-Nisa' (4):85

konsekuensinya adalah menanggung akibat lantaran ketidakpatuhannya. Ditegaskan dalam kitab suci :”Tiap-tiap diri (individu) bertanggung jawab atas apa yang telah diperbuatnya”(QS. Al-Muddassir,74:38).

Di samping pertanggungjawaban secara pribadi, manusia juga dimintai pertanggungjawaban atas kejahatan yang berlangsung (terjadi) di sekitar lingkungannya. Oleh karena itu tanggung jawab kolektif ini merupakan tanggung jawab sosial tanpa keberpihakan. Karena akibat dari kejahatan atau penyelewengan sebuah komunitas , akan menimpa seluruh komunitas tersebut, meskipun ada sebagian anggota masyarakat yang tidak merasa bersalah. Hal ini diinformasikan lewat firman Allah yang mengatakan : “Dan peliharalah dirimu dari siksaan yang tidak hanya menimpa khusus orang-orang yang zalim saja di antara kamu...”¹¹

C. Sumber- sumber Hukum Ekonomi Islam

Berbicara masalah sumber-sumber Hukum Ekonomi Islam, ada baiknya terlebih dahulu kita bicarakan hakikat hukum ekonomi. Membahas Ekonomi Islam, berarti hukum yang dimaksudkan di sini adalah hukum Islam kaitannya dengan hukum ekonomi.

Bahwa hukum Islam, memiliki kemampuan untuk berevolusi dan berkembang menghadapi persoalan-persoalan dunia Islam masa kini. Semangat dan prinsip umum hukum Islam berlaku di masa lampau, maka kini dan akan tetap berlaku di masa yang akan datang. Dalam banyak hal,

¹¹ QS.al-Anfal, (8):25.

pola hukum Islam menyerahkan berbagai persoalan secara rinci kepada nalar manusia dalam bimbingan wahyu, sehingga hukum Islam memiliki daya elastis. Sifat hukum demikian tidak dimiliki oleh sistem hukum selain Islam, yang menyebabkan Islam mampu menyesuaikan dengan tantangan zaman yang dihadapinya sehingga Islam dipandang sebagai hukum yang bersifat universal, yang dapat dilaksanakan sepanjang masa.

Hukum ekonomi adalah pernyataan mengenai kecenderungan – suatu pernyataan hubungan sebab-akibat antara dua fenomena-- Dalam hukum-hukum ilmu ekonomi tidak dapat setepat hukum ilmu-ilmu pengetahuan alam. Hal ini disebabkan oleh alasan –alasan berikut: ¹²

1. Ilmu ekonomi adalah ilmu pengetahuan sosial, dengan demikian ia harus menghadapi banyak orang yang dikendalikan oleh banyak motif.
2. Data ekonomi tidak saja banyak jumlahnya, tetapi data itu sendiri bisa berubah, sejalan dengan perubahan sikap selera dan watak manusia dalam situasi dan kondisi tertentu.
3. Banyak faktor yang tidak dapat diketahui dalam situasi tertentu.

Sejalan dengan pemikiran di atas, Seligman dalam karyanya *Principles of Economics* menyatakan bahwa hukum-hukum ekonomi pada hakikatnya bersifat hipotetik. ¹³ Hal ini tidak berarti bahwa suatu hukum ekonomi ini tidak nyata dan tidak berguna lantaran ia bersifat hipotesis. Ilmu ekonomi, tidak seperti cabang-cabang ilmu pengetahuan sosial lainnya, mempunyai pengukur bersama dari motif-motif manusia dalam bentuk uang. Secara umum, ilmu ekonomi tidak memerlukan kumpulan kesimpulan dan doktrin yang mapan kepada kita. Tetapi, memberikan perlengkapan pikiran,

¹² Abdul Mannan, *Teori*, hal.27.

¹³ *Ibid.*, hal. 280.

teknik berpikir, pandangan dan pendekatan. Latihan dalam teori dan analisis ekonomi memungkinkan kita untuk memahami problem ekonomi yang konkret dengan lebih baik, dan juga melengkapi kita untuk mendapatkan pemecahan secara ilmiah bagi masalah-masalah yang ada di sekitar kita.

Dari penjelasan di atas diharapkan sapat diperoleh penjelasan tentang konsep dasar hukum Islam dan kemampuannya berevolusi guna menghadapi problema yang bertentangan di masa kini.

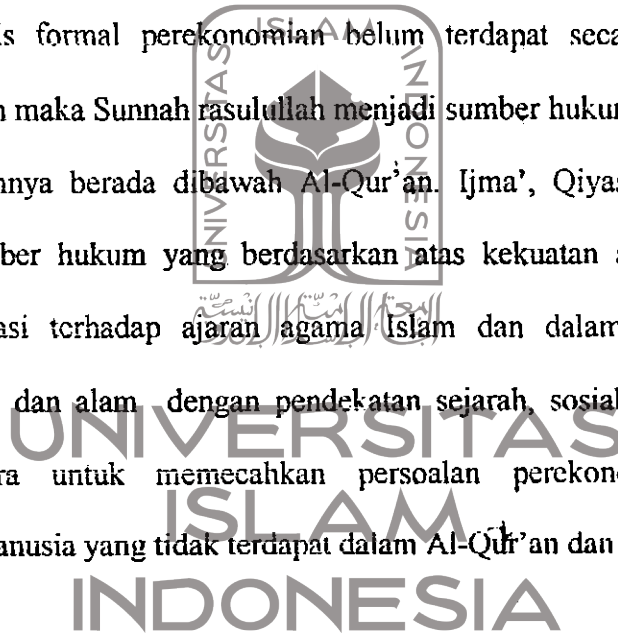
Keunikan hukum Islam adalah karena keluasan dan kedalaman asas-asasnya mengenai seluruh masalah umat manusia yang berlaku sepanjang masa. Seluruh dasar dan sumber hukum Islam merupakan 'mukjizat' yang tetap dan kekal, dalam arti bahwa hukum Islam tidak hanya dapat dibandingkan dari syariat - kumpulan kebenaran - yang ditentukan oleh Allah diajarkan kepada nabi-Nya, Muhammad Rasul Allah.

Dinamisme hukum Islam ini memberikan sistem asas berbeda-beda yang dapat digunakan untuk menjelaskan berbagai persoalan sosio ekonomik yang dihadapi oleh negara-negara muslim modern, dan untuk memecahkan persoalan-persoalan dengan cara yang dibenarkan oleh Islam.

Sebagai landasan untuk memecahkan persoalan ekonomi adalah kembali kepada sumber hukum dalam Islam itu sendiri. Ketika membicarakan tentang sumber hukum Islam maka tidak terlepas dari pertama Hukum yang bersumber dari wahyu ilahi yaitu Al-Qur'an dan Hadits. Yang kedua adalah yang bersumber dari akal baik itu atas interpretasi terhadap wahyu ilahi

ataupun atas pemikiran terhadap fenomena sosial dan alam yaitu *Ijma'*, *Qiyas* dan *Ijtihad*.

Al-Qur'an sebagai sumber utama Hukum Islam memuat norma-norma ekonomi secara global. Untuk melihat satu sistem ekonomi secara terperinci tidak kita temukan dalam Al-Qur'an tetapi Al-qur'an juga memuat sebagian hukum yang berhubungan dengan perekonomian. Untuk melihat pelaksanaan dan pemahaman dari wahyu ilahi ataupun Hukum yang menjadi landasan Yuridis formal perekonomian belum terdapat secara terperinci dalam Al-Qur'an maka Sunnah rasulullah menjadi sumber hukum kedua yang kekuatan hukumnya berada dibawah Al-Qur'an. *Ijma'*, *Qiyas* dan *Ijtihad* merupakan sumber hukum yang berdasarkan atas kekuatan akal manusia dalam interpretasi terhadap ajaran agama Islam dan dalam menangkap fenomena sosial dan alam dengan pendekatan sejarah, sosial dan seluruh ilmu Humaniora untuk memecahkan persoalan perekonomian demi kemaslahatan manusia yang tidak terdapat dalam Al-Qur'an dan hadis.



BAB III

PAJAK PADA PERIODE AWAL ISLAM

A. Pajak dalam Lintasan Sejarah

Sejarah Umat Islam menginformasikan dengan baik bahwa penaklukan Khaibar mendatangkan keuntungan besar bagi kaum muslimin dalam meningkatkan *income* ekonomi mereka dalam waktu yang cukup panjang. Mengomentari peristiwa di atas 'Aisyah r.a. berkata: "Sekarang kita dapat makan sekenyang-kenyangnya", dan Ibnu 'Umar menambahkan, "Kami belum pernah makan sampai kenyang kecuali setelah penaklukan Khaibar".¹

Riwayat di atas memberikan gambaran yang jelas tentang dampak ekonomi yang ditimbulkan dari penaklukan Khaibar dalam memperkuat posisi ekonomi kaum muslimin bila dibandingkan dengan situasi sebelumnya. Meskipun kebutuhan kaum muslimin terhadap harta sangat mendesak, tetapi Nabi tetap mengutamakan kaum Yahudi memilih masuk Islam daripada mereka mengambil harta mereka sebagai harta rampasan perang.

Peristiwa historis ini berdampak ekonomis yang cukup besar, karena tanpa harus bersusah payah mengolah tanah-tanah Yahudi yang membutuhkan waktu dan energi banyak. Negara tetap memperoleh bagian yang besar, yakni 50% sebagai *fai'* dari hasil tanah garapan yang menjadi

¹Al-Bukhari, *Sahīḥ al-Bukhārī* (Beirut: Dār asy-Syurūq, 1969), Bāb Gazwah Al-Khaibar kitāb al-Magāzi, VII: 495.

membutuhkan waktu dan energi banyak. Negara tetap memperoleh bagian yang besar, yakni 50% sebagai *fai*' dari hasil tanah garapan yang menjadi rampasan perang untuk pos anggaran persenjataan dan biaya lainnya yang menyangkut kepentingan negara. *Setting* peristiwa ini, memunculkan ayat Al-Qur'an yang menginformasikan sistem distribusi harta rampasan perang.

Sebuah ayat Al-Qur'an menjelaskan bahwa harta rampasan perang Khaibar secara spesifik diperuntukkan bagi orang-orang yang telah menyaksikan Hudaibiyah, tidak seorang pun dapat mengambil bagian bersama mereka.

Orang-orang Badui yang tertinggal itu akan berkata apabila kamu berangkat untuk mengambil barang rampasan, 'Biarkanlah kami, niscaya kami mengikuti kamu.' Mereka hendak mengubah janji Allah. Katakanlah, 'Kamu sekali-kali tidak (boleh) mengikuti kami.' Demikian Allah telah menetapkan sebelumnya. Mereka akan mengatakan, 'Sebenarnya kamu dengki kepada kami.' Bahkan, mereka tidak mengerti melainkan sedikit sekali.²

Rasulullah menyikapi harta rampasan pascaperang Khaibar dengan cara membaginya ke dalam dua bagian; separoh yang menghasilkan makanan, disimpan untuk cadangan (stok) bila terjadi krisis pangan dan untuk persediaan bagi orang-orang yang datang ke Madinah. Menurut temuan Doktor Akram Dhiya'uddin Umari jumlah mereka ada 36 orang, 18 orang diantaranya yang menyaksikan Hudaibiyah. Jumlah pasukan muslimin yang terlibat perang sebanyak 1500 orang; 300 orang diantaranya adalah tentara berkuda yang memperoleh dua bagian; sementara pasukan pejalan kaki

²QS. al-Fath (48):15.

mendapatkan sebagian, sedang separohnya lagi dibagikan kepada kaum muslimin yang menyaksikan perjanjian Hudaibiyah.³

Keberhasilan Umar dalam melakukan penaklukan (ekspansi) membawa implikasi-implikasi logis bagi kebijakan 'Umar berikutnya, misalnya terhadap daerah-daerah yang telah berhasil dikuasai oleh pasukan Arab, mereka mempunyai hak-hak istimewa dalam segi militer di daerah-daerah taklukan, mereka harus berdiam di kota-kota tertentu yang ditentukan untuk itu, terpisah dari penduduk setempat. Penduduk setempat harus membayar pajak kepada penakluk Muslimin - yang umumnya Arab - tetapi mereka dibiarkan hidup dengan aman dan tenteram. Menurut Michael H. Hart, bahwa penaklukan oleh Arab lebih bersifat "Perang Penaklukan Nasionalis" ketimbang suatu "Perang Suci", meskipun aspek agama bukannya tidak memainkan peranan penting.⁴

Umar, *Amīrul Mukminīn* pernah mengembangkan ekonomi lewat sektor pertanian. Karena tanah merupakan faktor penting dalam proses produksi, maka ia menetapkan bahwa semua tanah rampasan perang dan tanah upeti adalah milik negara. Ia tidak memperkenankan tanah rampasan perang dan upeti dibagi-bagi di kalangan para pejuang dan 20% nya saja yang diserahkan kepada negara. Menurutnya, praktek semacam ini harus diubah,

³Akram Dhiyauddin, *Masyarakat Madani*, hal. 167; dan bandingkan dengan Abu Su'ud, *Khutut ar-Ra'isiyah*, hal. 61, 71 dan 72. Imam Abu Daud, *Sunan Abi Daud*, kitab "al-Kharaj wa al-Fai" bab "ma ja'a fi al-ardi Khaibar", III:413.

⁴Michael H. Hart, *Seratus Tokoh yang paling berpengaruh dalam sejarah*, terjemahan H. Mahbub Djunaedi dari judul aslinya *The 100, a Ranking of the Most Influential Persons in History* (Jakarta: Pustaka Jaya, 1991), hal. 264.

dengan pertimbangan bahwa praktek semacam ini bukan saja akan melahirkan tuan-tuan tanah disamping akan berdampak langsung menurunnya produksi pertanian. Tanah negara itu tetap digarap oleh penggarapnya semula dengan kewajiban membayar kharaj (pajak tanah).⁵

Kebijakan-kebijakan yang inovatif di bidang ekonomi ini merupakan pembaharuan besar-besaran di bidang administrasi perpajakan ini sempat membuat terperangah untuk melihat secara lebih detail fenomena sejarah yang membawa kemakmuran dan kesejahteraan serta mengubah secara drastis situasi ekonomi negara ketika itu. Hal ini tentu saja, berangkat dari sebuah pemikiran yang cerdas dari seorang pemimpin agung tanpa kehilangan semangat Al-Qur'an yang ia gelutinya sepanjang kemuslimannya, terutama ayat 8-10 surat al-Hasyr yang bersentuhan langsung dengan keadaan "orang fakir yang berhijrah yang diusir dari kampung halamannya dan harta benda mereka" dan "orang-orang yang datang setelah mereka". Nampaknya Umar memperoleh kesimpulan yang paten bahwa generasi-generasi mendatang secara tidak langsung memiliki saham di dalam penaklukan itu. Administrasi pajak tanah adalah sesuatu yang baru dalam sejarah peradaban Arab, meskipun berbagai dinasti telah mendirikan kerajaan-kerajaan di berbagai daerah.

Di Mesir, sistem pajak tanah Pharaoh dipertahankan oleh Ptolemies dan juga dilanjutkan di bawah orang-orang Romawi. Pharaoh telah

⁵Nourouzzaman ash-Shiddiqy, *Jeram-jeram Peradaban Muslim*, hal. 18.

melakukan pengukuran seluruh tanah, dan pajak tanah ditaksir dan dipungut berdasarkan tiga aturan berikut:⁶

1. Pajak dapat dibayar dalam bentuk uang tunai atau barang
2. Tanah ditaksir menurut rata-rata sekian tahun
3. Pemukiman berlaku selama empat tahun. Orang-orang Romawi mempertahankan sistem ini, tetapi memperkenalkan suatu tuntutan baru; sejumlah besar gandum hasil panen rakyat harus dikirim setiap tahun ke Constantinopel – sentralistik – yang merupakan tambahan di luar pajak tanah.

Untuk pemungutan pajak di Mesir dibuat lebih ringan dibanding sebelumnya, dan oleh karena itu peraturan-peraturan dirubah. Penaksiran besarnya pajak dihitung secara rata-rata untuk beberapa tahun sehingga tidak ada ukuran baku, tentu saja ini menimbulkan persoalan, terutama bagi masyarakat yang kurang pengetahuannya. Oleh karena itu 'Umar dengan cermat melakukan perubahan yang cukup mendasar dengan sistem baru yang dikenalkan dalam hal penaksiran dan pemungutan pajak. Secara realistis 'Umar melakukan pemanggilan para tuan-tuan tanah dan para pemilik tanah lainnya dan dipertemukan dengan para juru taksir negara, untuk ditentukan besarnya pajak yang harus dibayar oleh mereka. Praktek ini juga diberlakukan di distrik dan sub-bagiannya sampai di desa-desa yang menjadii wilayah pemerintahan 'Umar. Tidak hanya itu saja, bahwa pemberlakuan pajak juga

⁶ Syibli Nu'mani, *Umar yang agung*. Terjemahan oleh Karsidjo Djojokuswarno (Bandung: PUSTAKA Perpustakaan Salaman ITB, 1981). hal. 298.

dikenakan bagi tempat-tempat ibadah non-masjid, tempat-tempat pemandian, tempat-tempat hiburan, hotel dan penginapan milik kaum muslimin. Cara demikian, barangkali sangat menjemukan dan cenderung merepotkan karena harus melakukan penaksiran ulang setiap tahunnya secara rutin, tetapi karena pertimbangan azas keadilan dan pemerataan, maka untuk beberapa saat bisa dipertahankan.

Dengan prinsip kejujuran dan fleksibilitas ini, pajak tanah yang dipungut dari Mesir dalam pemerintahan 'Umar berjumlah 12.000.000 dinar, diperkirakan 50.600.000 rupee. Menurut Magrizi, jumlah ini dipungut dalam *jizyah*, sedangkan pajak tanah adalah bersifat tambahan, meskipun oleh sebagian sejarawan jumlah tersebut dipertanyakan keakuratannya; dan sebagian besar sejarawan menyebutkan bahwa jumlah tersebut merupakan pajak tanah.⁷

Ketika Mesir di bawah pemerintahan Umayyah dan Abbasiyah, pengumpulan pajak tidak pernah melampaui angka 3 juta dinar, tetapi di bawah pemerintahan Utsman jumlah yang dicapai pemerintahan Umar pernah terlampaui, yaitu 14 juta dinar.

Ketika berada di bawah pemerintahan Mu'awiyah, yang terkenal baik lantaran kemakmuran dan kemajuannya pun, pajak tanah di Mesir sesudah itu tidak pernah melampaui batas 6 juta dinar, begitu pula dalam masa dinasti Fathimiyah, para gubernur khalifah Al-Mu'izzuddinillah meski telah

⁷*Ibid.*, hal. 301.

melakukan melipat-duakan jumlah pungutan, tetapi tidak dapat menghimpun lebih dari 3.200.000 dinar.⁸

Keberhasilan penaklukan yang dilakukan pada masa khalifah ‘Umar, kekayaan negara menjadi lebih besar dibanding masa-masa sebelumnya, bukan lantas berfoya-foya melakukan pemborosan, tetapi justru malah sebaliknya yakni mengefisienkan pembelanjaan harta dan secara cermat diatur sedemikian rupa. Apalagi Umar dan para pejabatnya negara memegang amanah dengan teguh, sehingga situasi keuangan negara stabil dan surplus, apalagi belum banyak kebutuhan-kebutuhan yang dipandang mendesak sehingga belum dianggap perlu untuk melakukan banyak pungutan (pajak) yang sifatnya membebani rakyat.

Memang berbeda dengan masa-masa sesudah khalifah ‘Umar, banyak melakukan pungutan pajak yang belum dikenal sebelumnya mulai dari pajak lintas perairan oleh perahu-perahu asing hingga pajak perikanan (*ḍarāib as-asmāk*). Atas dasar pertimbangan rasional-ekonomis praktek itu dijalankan, mengingat *living cost* (biaya hidup) para khalifah, pejabat dan aparaturnya semakin besar, bahkan adanya tuntutan untuk menjaga gangguan keamanan dan ancaman dalam maupun dari luar negeri, sehingga diperlukan anggaran militer yang tidak sedikit jumlahnya.

Situasi demikian, sudah barang tentu membutuhkan alokasi pembiayaan yang besar, meskipun dilakukan dengan bentuk-bentuk

⁸Abu Yusuf, *Kitab al-kharāj*, hal.68.

intimidatif dan kekerasan, tetapi dalam kenyataannya tidak mampu menjaga stabilitas moneter, justru malah yang terjadi sebaliknya dengan semakin menimbulkan kebencian dan antipati di kalangan rakyat.⁹

Seperti diakui M. Arkoun, dalam salah satu karyanya yang menyatakan bahwa sejak masa khalifah 'Umar bin Abdul Aziz kondisi berubah berkenaan dengan kaum *zimmi*, dan perlakuan terhadap mereka menjadi lebih sulit dan keras dibanding perjanjian yang dibuat Nabi dengan kaum Kristen Najran. Mereka diharuskan menyerahkan *jizyah* ganda, yaitu *jizyah riqāb* (pajak kepala) dan pajak pemilikan tanah (real estate).¹⁰

Pada masa kekhalifahan dipegang oleh Umar II ini, pernah memberlakukan pembatasan jumlah orang yang masuk Islam, dengan tujuan agar sumber-sumber keuangan negara tidak menjadi kecil.¹¹

Salah satu keistimewaan masa Umayyah, di samping berkembangnya pengetahuan praktis, banyak orang masuk Islam dan banyak pula kaum *zimmi* yang menempati kantor-kantor pemerintah. Berkenaan dengan pajak lahan-lahan pertanian, pemerintah Umawiyah tetap mempertahankannya, dengan semacam kebijaksanaan, di Iran, Mesir dan Maroko didasarkan pada hitungan

⁹ Khallaf, *Siyasah*, hal. 25.

¹⁰ M. Arkoun dan Louis Gardet, *L'Islam, Hier, Demain*, diindonesiakan oleh Ahsin Mohammad dari bahasa Arab *al-Islam al-Amsu wa al-Islam al-Gad, Islam hari Esok* (Bandung : PUSTAKA, 1997), hal. 71.

¹¹ *Ibid.*, hal. 71.

tahun matahari (Syamsiyah), di samping hitungan tahun Hijriyah yang ditetapkan secara resmi. Tanah-tanah yang dibagiakan dikembalikan lagi kepada pemiliknya, dalam naungan prinsip syariat serta mahkamah dengan preferensi kepemilikan negara. Kepemilikan emirat-emirat yang lama dihilangkan, meskipun terjadi sedikit pemberontakan dan penentangan terhadapnya. Setelah itu tidak ada lagi tanah-tanah baru yang dimiliki emirat-emirat.

Sistem pajak di Suriah yang diperkenalkan oleh Raja Yunani dahulu juga tetap berlaku di bawah Islam. Bahwa raja melakukan kategorisasi tanah-tanah yang ada berdasarkan kualitas dan tingkat kesuburannya secara proporsional. Sistem hukum itu diambil alih dari Yunani ke Suriah pada awal Abad VI zaman Kristen dan berlaku ketika kaum muslimin menaklukkan negeri itu. Nampaknya dengan implementasi hukum demikian itu, Umar tetap membiarkannya, sebagaimana yang telah ia lakukan ketika di Mesir. Sikap konsisten ini ternyata realisasi pengumpulan pajak mencapai jumlah 14 juta dinar, atau 58 juta rupee kalau dikurskan dengan mata uang India (dulu termasuk Pakistan).¹²

Rasa-rasanya tidak ada catatan sejarah yang mencatat persoalan pajak yang agak jelas, selain ketiga negara yang disebutkan terdahulu. Akibatnya administrasi pajak yang diorganisasikan dengan baik tidak pernah diketahui secara jelas.

¹²Syibli, *Umar*, hal., 301.

Pada masa awal Islam ketika Khaibar ditaklukkan, orang-orang Yahudi memohon agar tanah-tanah supaya tetap menjadi milik mereka, mengingat mereka telah menyatu dengan bidang pertanian. Nabi pun menyetujui permintaan itu dengan syarat negara memperoleh 50% dari hasil tanah sebagai pengganti pajak. Di tempat-tempat di mana didiami oleh mayoritas komunitas muslim, maka sepersepuluh dari hasil tanah, dipungut semacam zakat.

Abu Bakar pun ketika menguasai sebagian daerah di Irak, tidak menerapkan sistem pajak ini secara teratur, sebagai penggantinya adalah pembayaran sejumlah tertentu atas kesepakatan antara pemerintah dan para pemilik tanah yang bersangkutan.¹³

Di masa khalifah Umar, para tentara (militer) yang berhasil menaklukkan wilayah berkeinginan kuat untuk memiliki tanah-tanah tersebut terutama setelah Arab-Irak dikuasai, pada tahun 16 H dan kemenangan Yarmuk, Umar pun berkonsentrasi untuk mencari solusi administratif atas tanah-tanah yang dikuasainya dengan menerapkan sistem pajak tanah.

Dalam hubungan ini boleh disebut suatu prinsip sangat adil lainnya yang dianut oleh Umar, yaitu dalam semua hal yang bertalian dengan penaksiran (penetapan besarnya) dan pemungutan pajak tanah, ia selalu meminta pendapat dari para *zimmi*, baik orang-orang Parsi maupun Kristen, dan memberikan perhatian selayaknya kepada keberatan dan saran-sarannya.

¹³ *Ibid.*, hal.292.

sampai kapan pun, karena dalam perjalanan sejarah hingga kini belum pernah ada bangsa atau negara pun yang menaklukkan dan menguasai suatu bangsa lain yang peduli dengan nasib rakyat tannya harus menabaikan kepentingan

B. Struktur Pajak

Ada anggapan yang mengatakan bahwa fiskal dalam masa Islam masuk ke dalam kategori penerimaan yang bersifat religius dan sekular seperti yang dipahami oleh Nicholas P. Aghnides. Dalam kenyataan yang sesungguhnya, bahwa zakat itu dipungut dari kaum muslimin, sedangkan *jizyah* diambil dari golongan non-muslimin. Hal ini tidak berarti bahwa zakat adalah pajak religius, sedangkan *jizyah* dan *kharāj* adalah pajak sekular, karena negara Islam bukanlah merupakan suatu negara sekular dalam istilah modernnya.

Di suatu negara yang mengakui sistem Teokrasi (Kedaulatan Tuhan) rasanya tidak mungkin membuat dikhotomis yang tajam antara urusan duniawi dan urusan *ukhrawi* (religius). Norma yang pasti dalam Islam adalah ajaran universal, tidak ada pemisahan sama sekali antara urusan duniawi dan akhirat (*ukhrawi*), karena keduanya menyatu tanpa ada perbedaan. Ibarat kedua urusan tersebut bagaikan “one coin two face”, artinya sisi depan belakang tidak ada perbedaannya dalam keping logam. Prinsip juga berlaku dalam hal pengumpulan penerimaan negara (*al-mawārid ad-daulah*) dalam suatu negara Islam.

Berbeda dengan negara sekular, yang membedakan secara tajam antara urusan religius dan urusan duniawi sehingga memandang penerimaan negara tidak seperti pandangan Islam, karena Islam menjadikan agama sebagai dasar untuk pemungutan pajak bagi masyarakat. Dengan demikian

dianggap sebagai penganut kepercayaan yang sah dan dihormati hak-haknya – “Lā Ikrāha fi ad-Dīn” – dan “Lakum Dīnukum wa li ad-Dīn” demikian nas al-Qur’an menyatakan secara tegas dan lugas. Rasulullah ketika dipilih menjadi kepala negara di kota Madinah *al-Munawwarah* (sekarang) telah mencontohkan secara konkret praktek demikian, sehingga tidak ada alasan untuk tidak mengikuti contoh praktek tersebut (*sunnah Rasulullah*).

Bukti sejarah dapat dilihat ketika Rasulullah dan para pemuka agama masing-masing yang ada; Yahudi, Nasrani, Kristen dan sebagainya bahkan suku-suku yang ada di Madinah pada saat itu mengadakan perjanjian dan komitmen bersama yang diwujudkan dalam sebuah “Piagam Madinah”. Oleh karena itu, akan sia-sia belaka upaya-upaya untuk memilahkan antara sistem pendapatan sekular di satu pihak, dan sistem pendapatan religius di lain pihak di dalam suatu negara Islam.

Dengan demikian, memahami bagaimana struktur pajak pada masa Islam periode klasik dalam perspektif historis dapat dilacak melalui informasi tentang struktur pajak pada masa awal Islam, peneliti berangkat dari teks (ayat-ayat) al-Qur’an yang berbicara langsung kepada kita dan data-data historis umat Islam. Pemikiran ini didasarkan pada kenyataan bahwa kebijaksanaan yang menyangkut pemerintah mengacu pada norma-norma Qur’ani dan Sunnah Rasulullah. Itulah sebabnya pemaparan ayat-ayat Al-Qur’an menjadi penting sebagai bahan rujukan pertama dan utama.

Secara global sumber penerimaan negara pada periode awal pemerintahan Islam sangat bervariasi, baik itu yang bersifat legal-formal *nash* Al-Qur'an (*manṣūṣ a'laihā*), ataupun yang didasarkan atas ijtihad dengan mengambil inti ajaran hukum Islam (*gairu manṣūṣ 'alaihā*).

Dalam surat at-Taubah, (9):60 dijelaskan secara rinci sebagai berikut:

Sesungguhnya zakat-zakat (shadaqat) itu hanyalah untuk orang fakir, orang miskin, pengurus zakat, para mualaf yang dibujuk hatinya, untuk (memerdekakan) budak, bagi orang-orang yang berhutang untuk jalan Allah dan orang yang sedang dalam perjalanan, sebagai suatu ketetapan yang diwajibkan Allah; dan Allah Maha Mengetahui lagi Maha Bijaksana.

Allah berfirman dalam ayat yang lain:

“Ambillah zakat dari sebagian harta mereka, dengan zakat itu kamu dapat membersihkan dan mensucikan mereka”.¹⁶

Hadis Rasulullah yang ditujukan kepada Mu'āz bin Jabal ketika beliau mengangkat sebagai penguasa di Yaman: “Sampaikanlah kepada mereka, bahwa Allah telah mewajibkan mereka membayar zakat terhadap harta-harta mereka, yang diambil dari mereka yang kaya, dan salurkan kepada mereka yang fakir”.¹⁷

Juga dalam firman Allah: “Dan mereka memberikan makan yang disesuaikan kepada orang miskin, anak yatim dan orang yang ditawan” (QS. al-Insān, 76:8).

¹⁶ Lihat misalnya QS. al-Baqarah, (2):103.

¹⁷ Lihat HR. Imam Al-Bukhari dalam *Shahīh al-Bukhari*, (Bandung : Al-Ma'arif, 1984), Hal. 142.

Khalifah 'Umar ibn al-Khattab sang - jenius universal - ketika berkuasa pernah menginstruksikan kepada salah seorang Pejabatnya Sa'ad bin Abi Waqqas :

Bagikanlah semua barang bergerak termasuk hewan piaraan kepada para tentara, setelah mengambil seperlimanya, asal saja barang rampasan tersebut diperoleh sesudah peperangan yang sesungguhnya. Tetapi biarkan tanah dan unta tetap dalam tangan pemiliknya sehingga dapat dipergunakan sebagai tunjangan untuk kaum muslimin. Bila saudara membagikan hal disebutkan belakang tadi untuk generasi sekarang, maka tak akan ada lagi sisa yang dapat ditinggalkan untuk generasi yang akan datang.¹⁹

Di samping beberapa informasi di atas, baik dari teks Al-Qur'an maupun praktek (*sunnah*) para khalifah terutama pada masa kekhalifahan 'Umar ibn al-Khattab, maka dengan jelas sekali dapat disebutkan beberapa sumber penerimaan negara, yaitu : Zakat, *Sadaqah*, *Infāq*, *Wakaf*, *Ganimah*, *Fai'*, *Jizyah*, *Kharāj*, Bea cukai (*'usyur*) dan pungutan lain. Termasuk di antaranya barang tambang (*ma'adin*), harta karun (*rikāz*), dan harta temuan (*luqatah*). Untuk menjelaskan sumber-sumber penerimaan negara tersebut, dapat diambil beberapa sampel yang populer pada saat itu, antara lain:

a. Zakat

Pada periode awal Islam (klasik), sumber penerimaan negara yang utama adalah zakat (salah satu rukun Islam), sehingga zakat tidak dapat dipandang sebagai bentuk ibadah yang dapat digantikan oleh model sumber pembiayaan negara lainnya dan kapanpun juga. Karena ia merupakan kewajiban langsung dari Allah dan distribusinya ditetapkan berdasarkan nās Al-Qur'an.²⁰ Itulah

¹⁹ *Ibid*, hal. 252

²⁰ Mahmud Abu Su'ud, *Khuṭūb ar-Ra'isiyah fī al-Iqtisād al-Islamīy* (Kuwait: Maktabah al-Manar al-Islamiyah, 1388H/1968M), hal. 46.

sebabnya, institusi zakat ini pernah ditegakkan di atas semboyan “bayar zakat atau perang” terutama pada kekhalifahan Abu Bakar (*the first caliph*).

Operasional pemungutan zakat ini, secara fungsional ekonomik, mampu menghapus atau paling tidak mengurangi tingkat kesenjangan ekonomi antara si kaya dan si miskin, mestinya dapat menciptakan redistribusi (*tasarruf*) secara merata, di samping dapat berpartisipasi dalam mengekang laju inflasi, dalam dinamika moneter khususnya sirkulasi uang dalam negeri. Kalau sistem distribusi kekayaan macet, bukan tidak mungkin mengakibatkan timbulnya laju inflasi dan instabilitas pasar. Secara optimis, kalau aspek penerimaan negara yang satu ini - zakat - ditangani secara profesional dan tepat, secara lambat laun dapat menciptakan kondisi keseimbangan (*balancing*) tata-ekonomi seperti yang diinginkan.

b. Jizyah

Jizyah dalam pengertian politisnya adalah pajak yang dikenakan kepada kalangan non-muslim sebagai imbalan untuk jaminan yang diberikan oleh negara Islam pada mereka guna melindungi kehidupan bernegaranya, baik itu yang menyangkut harta benda, ibadah keagamaan dan pembebasan dari wajib militer. Istilah yang diberikan oleh sejarawan untuk mereka itu adalah kaum *zimmi*, meskipun pengertian di atas masih mengundang kontroversi. Dasar pertimbangan pungutan ini semata-mata atas dasar kemanusiaan yakni “demi kesejahteraan rakyat”, sehingga ia harus dipahami sebagai bentuk pungutan

Bukti sejarah mencatat, bahwa hasil penerimaan negara dari sektor *jizyah* ini tidak saja diperuntukkan untuk kepentingan kaum muslimin saja, tetapi juga diberikan kepada warga atau lembaga yang membutuhkan sekalipun bukan muslim. Untuk itu perlu ditekankan, bahwa keutuhan dan kemakmuran suatu negara tidak saja didukung oleh agama atau golongan tertentu, tetapi harus menjadi tanggung jawab semua unsur yang mendiami suatu negara. Apapun bentuk pungutan, sepanjang untuk kas (perbendaharaan) negara dengan tujuan untuk kesejahteraan bersama bisa dibenarkan oleh agama.

b. Kharaj

Sebagaimana dimaklumi, bahwa *kharaj* adalah pajak atas tanah, yang berhasil ditaklukan oleh kekuatan senjata, tanpa melihat kriteria-kriteria tertentu, apakah si pemilik itu dewasa, anak-anak, merdeka, budak muslim maupun non-muslim.

Tanah didasarkan pada sifat kepemilikannya dapat diklasifikasikan menjadi dua macam, yaitu tanah *kharāji* dan tanah *'Usyri*. Kedua kategori tanah itu dapat dikenakan pajak; tanah *kharāji* dikenakan pajak tanah (*kharāj*) sedangkan tanah *'Usyri* dikenakan pungutan berdasarkan perhitungan tarifnya, yaitu sepersepuluh dari produk tanah tersebut, yang dimiliki oleh kaum muslimin. Pajak semacam ini dikategorikan sebagai pungutan zakat. Adapun tanah yang masuk dalam kategori tanah *usyri* antara lain:²¹

²¹ Syibli Nu'mani, *Umar yang Agung*, hal. 307.

kharāj. Akan tetapi kalau ada i'tikad tidak baik (membelot) sengaja lari dari kewajiban membayar *kharāj*, maka negara berhak untuk memaksa sampai yang bersangkutan mau membayar *kharāj*. Di samping sifat pemberlakuan *kharāj* ini luwes, dapat juga diberlakukan secara progresif. Tentunya ini menjadi catatan penting, bahwa pajak apa pun namanya, sesungguhnya kalau diterapkan secara fleksibel dan progresif, bukan tidak mungkin akan memperoleh hasil maksimal dengan dukungan rakyat sepenuhnya, dan tentu saja harus ditunjang pula oleh aparatur yang bersih, berwibawa dan transparan dalam sebuah institusi perpajakan.

Praktek perpajakan modern yang konsisten dengan aturan hukum yang berlaku, tidak seperti yang terjadi dalam negara-negara modern sekarang ini, yang mempraktekkan sistem perpajakan yang mengacu pada sistem *kharaj* adalah adanya *policy* untuk memberikan pembebasan pajak dalam hal-hal khusus dan layak, atau menyita harta benda si pengolah karena tidak membayar pajak.²⁴

c. Harta Rampasan Perang (*Ganīmah*)

Sumber penerimaan negara jenis ini, secara bertahap jumlahnya berkurang, dan untuk masa sekarang sudah tidak relevan lagi. Penerimaan negara dari sektor ini pernah mencapai jumlah yang besar di masa ekspansionis Islam, maka secara teknis dapat diberi batasan, harta yang

²⁴Abdul Mannan, *Teori*, hal. 251.

diperoleh kaum muslimin dengan jalan kekerasan selama perang. Di dalam Al-Qur'an dinyatakan hak pasukan perang:

“Ketauhilah, sesungguhnya apa saja yang dapat kamu peroleh sebagai rampasan perang, maka sesungguhnya seperlima untuk Allah, Rasul, kerabat Rasul, anak-anak yatim, orang-orang miskin dan musafir (QS. al-Anfāl, 8:41).

Harta kekayaan negara yang memiliki rujukan *nas* (*mansūs 'alaihā*) baik dari Al-Qur'an maupun dari Sunnah meliputi *ganimah*, *zakat* (sadaqah) dan *fai'*. *Ganimah* dalam bahasa Al-Qur'an disebutkan *al-anfāl* jika dikontekskan dengan peristiwa Perang Badar (QS. Al-Anfāl, 9:1, 41 dan 69).²⁵

Pendistribusian harta *ganimah* ini diterimakan kepada lima golongan setelah dikurangi seperlimanya, yaitu: Rasul, sanak-kerabat Rasul, anak yatim, si miskin dan *ibnu sabil* (QS. Al-Anfāl, 8:41), sementara yang seperlimanya dibagikan di antara anggota pasukan yang turut bertempur secara adil dan merata tanpa memandang etnis dan status sosialnya. Praktek semacam ini telah dilakukan pada masa Daulah Umayyah dan bani Abbasiyah, ketika kaum muslimin berhasil melumpuhkan Romawi dan suku Barbar. Meski dalam prakteknya tidak menutup kemungkinan untuk melebihkan pembagian *ganimah* ini kepada orang-orang 'pilihan' misalnya tentara yang berhasil menyusup ke pertahanan lawan sebagai bentuk bonus atau insentif.

²⁵Lihat Ibnu Taimiyah dalam *Siyāsah Syar'iyah, Etika politik Islam*, Terjemahan dari *as-Siyāsah as-Sar'iyah fī Islāh ar-Rū'i wa ar-Ra'iyah* (Surabaya: Risalah Gusti, 1999), hal. 31.

dari tangan orang kafir, dan hakikatnya Allah sendiri menciptakan harta kekayaan itu dengan tujuan untuk menolong para hamba-Nya dalam melakukan peribadatan.²⁸ Hal ini identik dengan dikembalikannya sesuatu kepada seseorang yang telah dirampas dari pemilik semula, sekalipun ia belum pernah menyentuh (mengenal) sesuatu itu sendiri. Harta *fai'*, merupakan salah satu kategori penerimaan negara yang tersimpan di dalam Bait al-Mal di samping kategori harta yang lain seperti harta tak bertuan (*al-mawrūs min gair al-wāris*), harta hasil jarahan, tanah tak bertuan, harta titipan yang sulit diidentifikasi pemiliknya, kebun, harta bergerak dan sejenisnya; yang semuanya itu harta dari kaum muslimin.

Persoalan ini signifikan dengan *jiyah* (pajak) yang wajib disetorkan oleh kaum Yahudi dan Nasrani, sebagai biaya untuk menebus gencatan senjata (perdamaian), juga pajak yang dikenakan atas para pedagang *kafir harbi* sebesar 10 persen, dan untuk *kafir zimmi* dikenakan pajak 5 persen bila mereka berdagang di luar negeri. Inilah sesungguhnya yang pernah dipraktekkan pada masa khalifah Umar bin Khattab.

Pada masa Abu Bakar dan 'Umar, seperlima dari harta rampasan perang ini dibagi menjadi tiga bagian, yaitu sebagian untuk anak yatim, sebagian untuk fakir miskin, dan sebagian lagi untuk para musafir. Maka secara otomatis bagian untuk Rasul dan para kerabatnya menjadi hilang

²⁸ Ibnu Taimiyah, *Siyasah*, hal. 37.

maka seperlima dari hasilnya harus diserahkan kepada negara untuk memenuhi tuntutan keadilan sosial dan asas pemerataan penghasilan. Tetapi, karena alasan perkembangan zaman dan perubahan waktu dan kebutuhan, maka praktek tersebut tidak bisa dipertahankan begitu saja, tanpa sebuah *ijtihad*.

Bila hal itu tetap dipertahankan dan dikembangkan, maka yang terjadi adalah penumpukan kekayaan dalam beberapa kelompok orang atau segelintir orang, sementara rakyat hidup serba kekurangan lantaran terjadinya eksploitasi hasil tambang di suatu negara. Hal itu jelas bertentangan dengan prinsip-prinsip keadilan dalam sistem ekonomi Islam bahwa “harta itu hendaknya tidak hanya beredar di kalangan kaum kaya/konglomerat saja” (QS. al-Hasyr ayat 7) Nah, rasa-rasanya tepat kalau negara melakukan nasionalisasi (monopoli) pemerintah untuk melakukan eksplorasi seluruh pertambangan yang ada sebagaimana yang diterapkan dalam sistem modern dewasa ini, tak terkecuali negara kita Indonesia. Hanya saja yang menjadi persoalan adalah, apakah monopoli itu dibenarkan dalam pandangan Islam ?

Untuk menghindari terjadinya monopoli oleh kelompok kecil masyarakat suatu negara, maka sejauh nasionalisasi pertambangan dan praktek monopoli yang dilakukan oleh negara itu demi untuk kesejahteraan dan kemakmuran rakyat sebesar-besarnya, maka hal itu tidaklah bertentangan dengan aturan hukum Islam. Dengan demikian, sistem modern yang berlaku

sekarang ini tidaklah bertentangan dengan sistem yang dikembangkan oleh ekonomi Islam.

Seorang pakar ekonomi Islam, Abdul Mannan memandang bahwa negara berhak untuk mengeksploitasi sumber mineral untuk kesejahteraan masyarakat. Lebih lanjut ia paparkan, bahwa selama masa Islam klasik, eksploitasi sumber mineral terbatas pada permukaan tanah dan bukanlah suatu sumber keuntungan mahal yang memungkinkan terciptanya suatu kelas multi-milioner.²⁹

f. Bea Cukai (*'usyūr*) dan Pungutan (*maks*)

Pada masa pemerintahan 'Umar, kedua bentuk pungutan itu dilakukan secara praktis, dengan jalan mengangkat petugas khusus yang dinamakan *'Asir* (pemungut) untuk menarik pajak para pedagang, baik dari kaum muslimin, *zimmi* maupun *harbi* dalam suatu negara tetangga non-muslim berdasarkan jumlah pungutan yang ditetapkan oleh negara. Tentu saja jumlah pajak yang dipungut masing-masing berbeda, karena pertimbangan tingkat keamanan dan status hukum.

Bagi kaum *Zimmi* yang melakukan perdagangan ke luar negeri, mereka hanya dikenai pungutan sebesar lima persen, sejauh mereka berada di bawah lindungan yurisdiksi para *'Asir*. Sedangkan kaum *harbi*, diberlakukan peraturan pajak yang berlaku di negara Islam, karena mereka memperoleh

²⁹*Ibid*, hal. 254.

jaminan perlindungan selama mereka berdomisili di negara Islam itu. Inipun berlaku bagi kaum muslimin yang melakukan perdagangan di negara non-Islam. Tetapi sekiranya penguasa di negara non-Islam tidak melakukan pungutan pajak kepada kaum muslimin, maka 'Āsir pun tidak melakukan pungutan pajak.

Begitu pula, para anak-anak dan wanita dari kalangan kaum *ḥarbi* dibebaskan dari pajak sepanjang golongan *ḥarbi* juga memberlakukan yang sama terhadap kaum muslimin. Artinya, kaum muslimin menempuh jalur kebijakan daripada perilaku otoriter tanpa ada toleransi terhadap kaum yang berbeda agama. Tetapi, kalau dilihat dari aspek kepentingan penerimaan negara, yakni kepentingan kelangsungan hidup suatu negara Islam, maka negara berhak menerima penghasilan dari sektor bea-cukai selama penerimaan tersebut dialokasikan untuk kesejahteraan masyarakat seluas-luasnya. Dalam kerangka ini, tentu harus dipahami bahwa dalam sistem hubungan internasional, negara Islam juga membutuhkan kerjasama dengan negara lain (*bilateral*) di bidang perdagangan, bahkan kalau perlu mengadakan kerjasama dengan banyak negara (*multilateral*) dengan prinsip saling menguntungkan kedua belah pihak atau pihak-pihak yang terlibat dalam kerjasama tersebut.

Atas dasar ini pulalah *ukhuwah insānīyah* dapat direalisasikan dan ditegakkan secara konsisten dengan ajaran Islam yang bersifat universal – *ṣālihun likulli zamān wa makān* - , karena pada dasarnya Islam meyakini

kesatuan kemanusiaan (*wahdah insāniyyah*), dengan demikian perdagangan bebas menjadi lebih terbuka dan sangat mungkin untuk dilakukan tanpa melihat perbedaan-perbedaan yang ada.

Meskipun demikian, Islam tetap melakukan introspeksi apakah kebijakan itu semata-mata hanya untuk sekedar adaptasi dengan dunia luar ataukah memang menjadi suatu keharusan ekonomis. Tentu saja pemikiran ini harus lebih ditekankan pada kecenderungan untuk memperoleh *networking* yang lebih antar negara di bidang penerimaan negara. Apalagi kalau suatu negara Islam itu miskin sumber daya, ditambah dengan beban kependudukan yang sarat dengan problem ekonomi, maka tidak ada jawaban lain kecuali menggali dan mencoba kemungkinan-kemungkinan yang bisa diperbuat.

g. Wakaf

Sumber penerimaan negara yang lain di masa Islam awal dari sektor perwakafan. Wakaf, seperti yang dipahami umum adalah harta milik yang diserahkan seseorang kepada negara untuk kepentingan masyarakat. Bahwa tanah menjadi milik negara bila pemiliknya meninggal dunia tanpa meninggalkan ahli waris atau wasiat, atau tidak adanya tuntutan dari pihak lain terhadap harta itu.

Benda wakaf biasanya berupa tanah atau barang tak bergerak, karena ia merupakan benda *q̄imi* – yang bernilai – sehingga penerimaan negara dari sektor ini cukup memberikan kontribusi kepada masyarakat umum. Di zaman

modern sekarang ini persoalan wakaf masih tetap relevan, meskipun secara kuantitas jumlahnya tidak banyak. Biasanya, benda wakaf berupa tanah dan bangunan (masjid, sekolah, rumah sakit, panti asuhan) dan lembaga-lembaga sosial-keagamaan lainnya.

Informasi sejarah menunjukkan, bahwa pada masa Abbasiyah merupakan puncak kejayaan di bidang pemberlakuan pajak yang pernah diberlakukan di masa Rasulullah, meskipun dalam perkembangannya telah banyak mengalami perubahan dengan memodifikasi bentuk dan sistem pemungutannya. Maka, menjadi sebuah kenyataan sejarah bahwa struktur pajak pada masa awal Islam yang elastis dan progresif dapat dijadikan pelajaran paling berharga bagi pemegang kekuasaan, khususnya para *decision maker* dibidang keuangan, perpajakan dan bea-cukai. Untuk itu penanaman ajaran Islam kepada khalayak masyarakat yang mengajarkan bahwa membayar pajak adalah suatu kewajiban yang bersifat keagamaan dan moral negara.

Dari uraian di atas nampak jelas bahwa struktur pajak di masa Islam klasik, tidak terdapat dualisme pemahaman antara pendapatan religius dan pendapat sekular seperti yang banyak dijumpai oleh sarjana Barat kini.

Pada umumnya sistem yang dilaksanakan oleh sejumlah negara Islam dini (awal) bersifat praktis, dinamis, dan fleksibel yang terakumulasi dalam sebuah kelembagaan nasional yang menghimpun seluruh potensi pendapatan tersebut. Kekayaan tersebut disimpan dalam Kantor Perbendaharaan Negara (*Bait al-Māl*), yang didistribusikan untuk membiayai program kesejahteraan

sosial dan jaminan sosial negara, seperti panti orang miskin, pusat pengobatan umum, lembaga pendidikan, santunan kepada para penganggur, para janda korban perang, yatim piatu, anak terlantar dan orientasi sosial lainnya.

C. Zakat dan Pajak

Zakat dan pajak, meski keduanya sama-sama merupakan kewajiban dalam bidang harta, namun keduanya dalam beberapa hal berbeda, yang menyangkut falsafah, sifat dan asasnya, berbeda sumbernya, sasaran, bagian serta kadarnya, di samping berbeda pula mengenai prinsip, tujuan dan jaminannya.

Pajak dalam pengertian modern di bidang keuangan mendefinisikan suatu kewajiban yang ditetapkan terhadap wajib pajak, yang harus dibayar/disetorkan kepada negara sesuai dengan ketentuan yang berlaku, tanpa mendapat prestasi kembali dari negara, dan hasilnya untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran umum di satu pihak dan untuk merealisasikan sebagian tujuan ekonomi, sosial, politik dan tujuan-tujuan lain yang ingin dicapai oleh negara.

Sedangkan zakat menurut *Fuqahā'*, adalah hak tertentu yang diwajibkan Allah swt terhadap harta kaum muslimin yang diperuntukkan bagi mereka (*al-mustahiq*), sebagai tanda syukur atas nikmat Allah swt dan untuk mendekatkan diri kepada-Nya, serta untuk membersihkan diri dan hartanya.³⁰

³⁰Yusuf Qardlawi, *Fiqih Zakat*, Terjemahan. Salman Harun (Bandung: Mizan, 1996), hal. 999.

Dalam kenyataannya antara keduanya terdapat persamaan dan perbedaan dari berbagai aspeknya. Namun dalam penelitian ini hanya akan dipaparkan beberapa hal yang dipandang sangat prinsipil, substansial dan mendasar, sehingga pembaca tidak lagi mempersoalkan secara diametral antara keduanya yang akibatnya tidak menyelesaikan persoalan, tetapi malah menjadi kabur.

Apabila dicermati dari sisi persamaan antara pajak dan zakat akan terlihat sebagai berikut:³¹

1. Keduanya merupakan kewajiban dan terdapat unsur paksaan – apabila zakat diberlakukan di negara Islam – unsur paksaan dapat berperan bagi yang enggan membayar.
2. Pajak disetorkan kepada lembaga keuangan negara, baik itu pusat maupun daerah, dan zakat pun pada dasarnya zakat itu harus diserahkan kepada lembaga pemerintah (*amil zakat*).
3. Antara pajak dan zakat, keduanya sama-sama tidak memperoleh kompensasi apapun dari pemerintah (imbalan). Hanya saja dapat menggunakan fasilitas yang dibangun pemerintah, dan zakat hanya memperoleh rasa solidaritas dari masyarakat muslim.
4. Keduanya mempunyai tujuan sosial-ekonomik yang pasti.

Sedangkan dilihat dari sisi-sisi perbedaannya, masing-masing ahli berbeda dalam menemukan/mencermatinya lantaran perbedaan perspektif mereka. Namun demikian secara fundamental berikut ini dapat dipaparkan :

Menurut Syekh Mahmud Syaltout :³² menyebutkan 4 titik perbedaan antara zakat dan pajak, yaitu:

1. Zakat, didasarkan pada kewajiban dalam Islam (Rukun Islam), sedangkan pajak (*daribah*) atas dasar penetapan pemimpin.

³¹*Ibid.*, dan juga hal. 1000.

³²Mohammad Daud Ali, SH., *Lembaga-lembaga Islam di Indonesia* (Jakarta: UI-Press, 1995), hal. 248; dan bandingkan pula dalam pembahasan yang sama dalam idem, *Sistem Ekonomi Islam: Zakat dan Wakuf* (Jakarta: UI-Press, 1988), hal. 50-53.

2. Tujuan zakat adalah untuk membersihkan jiwa dan konsekuensi iman dan keberagamaan, sedangkan pajak untuk kepentingan umum sebagai kewajiban moral kaum kaya.
3. Jumlah (kadar) pungutan zakat tertentu dan pasti, sementara dalam pajak tidak tetap, bisa lebih bisa kurang kadar pungutannya.
4. Zakat merupakan kewajiban agama (Tuhan), baik ketika dibutuhkan maupun tidak, sedangkan pajak ketika dibutuhkan saja.

Pandangan lain barangkali laik juga dikemukakan sebagai bahan perbandingan, disebutkan beberapa perbedaan yang cukup relevan, antara zakat dan pajak, antara lain:

1. Yang wajib mengeluarkan zakat adalah kaum muslimin saja, tetapi membayar pajak tidak hanya orang muslim saja, tetapi seluruh warga negara dan orang asing, tanpa memandang agama yang dipeluknya.
2. Yang berhak menerima zakat sudah tertentu kelompok masyarakatnya (*asnaf samanyah*) sedangkan yang berhak menikmati pajak adalah seluruh penduduk yang ada dalam suatu negara.
3. Sangsi tidak membayar zakat adalah dosa, sedangkan sangsi tidak membayar pajak hanya denda atau hukuman saja.
4. Sedangkan perbedaan lain, senada apa yang telah dikemukakan Syaltout dalam poin 1 dan 4 tersebut.

Afzalur Rahman, merinci sampai delapan poin perbedaan antara zakat dan pajak, namun sebagian besar telah dikemukakan di atas kecuali tiga hal yang dirasa cukup penting, yaitu:³³

1. Zakat diperoleh dari orang kaya dan diterimakan kepada fakir-miskin; sedangkan pajak manfaatnya dirasakan disamping orang miskin juga orang kaya sekaligus.
2. Harta yang terbebani zakat, tidak hanya terhadap uang saja, melainkan juga terhadap barang-barang komersial, hasil pertanian, binatang ternak, barang-barang tambang termasuk emas dan perak,

³³ Afzalur Rahman, *Doktrin Ekonomi Islam*, terjemahan Soeroyo dan M. Nastangin (Yogyakarta: PT. Dana Bhakti Wakaf, 1996), hal. 244.

dengan syarat barang-barang tersebut telah dimiliki selama satu tahun (*haul*) dan telah mencapai kadar tertentu (*nisab*).

3. Pada dasarnya zakat itu dikenakan untuk mencegah ketidakwajaran dan ketidakseimbangan distribusi kekayaan dan mencegah penumpukan harta di tangan segelintir orang saja, sedangkan pajak dikenakan/dipungut dengan tujuan utama untuk memperoleh pemasukan/penerimaan.

Dengan demikian, semakin jelas perbedaan antara pajak dan zakat, baik secara konseptual maupun pada dataran teknik operasionalnya. Hal yang paling penting untuk digarisbawahi adalah, bahwa zakat bertujuan untuk penyucian diri (*tazkiyah*), sebagai kewajiban agama dan jaminan sosial atas segala jenis risiko, yang merupakan sumbangan kolektif. Sehingga akan mempersempit *Economical Gap* (kesenjangan ekonomi) di dalam masyarakat hingga sampai batas yang seminimal mungkin, dan pada gilirannya kesenjangan ekonomi tersebut bisa terkikis dan akan tercipta keadilan ekonomi agar tidak menjadikan “yang kaya makin kaya, yang melarat makin terjerat”.

Tujuan strategis zakat diungkapkan oleh Abdul Haq asy-Syukri secara jelas sebagai berikut:³⁴

وتؤخذ زكاة عن ملكوا نصابا و حال عليه لحوال ، تندفع إلى الفقراء
 و لمجا جين حقا معلوما لهم ، وتقوم لدولة على تنفيذ هذا النظام
 و جباية تلك الأموال لتوزيعها على مستحقها ، بالطريقة الذي يحفظ
 للمسلم مكانته ، وللجميع بسلامة توارثه ، حتى يعيش الجميع تحت
 ظل الإسلام في معادة و رخاء .

³⁴ lewat tulisannya *at-Tanmiyah al-Iqtisadiyah fi al-Manhaj al-Islami* (Beirut: Kitab al-Ummah, 1988), hal. 108-109.

Paling tidak ada tiga dimensi penting yang bisa dicatat dari kutipan tersebut, yaitu dimensi moral, dimensi sosial dan dimensi ekonomi. Dalam bidang moral, zakat mengikis habis ketamakan dan keserakahan si kaya. Dalam bidang sosial, zakat bertindak sebagai alat untuk menghapuskan kemiskinan dengan cara menyadarkan kaum kaya akan tanggungjawab sosialnya, dan dalam bidang ekonomi, zakat mencegah terjadinya penumpukan harta di tangan segelintir orang, maka eksistensi zakat merupakan sumbangan kaum muslimin kepada negara untuk kas penerimaan/pendapatan.

Menurut Abdul Mannan, ada enam prinsip syariat yang mengatur zakat, yaitu: (a) prinsip keyakinan (*aqidah*), (b) prinsip keadilan (*'adālah*), (c) prinsip produktivitas (*ḥaṭḥ*), (d) prinsip nalar (*'aqliyah*), (e) prinsip kemudahan (*taiṣīr*), dan (f) prinsip kebebasan (*al-ḥurriyah*).³⁵ Membayar zakat, secara teologis dipahami sebagai ibadah yang harus diaktualisasikan, karenanya ia dikategorikan sebagai *ibādah māliyah*, sehingga seseorang yang konsisten dengan keimanannya, tentu zakat ini dipahami sebagai cara menuju penyucian harta dan jiwa. Apalagi zakat itu diperintahkan Allah lewat firmanNya (Al-Qur'an) secara berulang-ulang, bahkan puluhan kali perintah shalat sering dihubungkan dengan perintah menunaikan zakat "aqim as-ṣalāh wa ātūz az-zakāh" (al-Muzammil, 73:20) dan secara tegas pula sasaran pihak-pihak yang berhak menerimanya (*al-aṣḥāb as-samānīyah*) dirinci.

³⁵ Mannan, *Teori*, hal. 257.

Prinsip yang kedua, tercermin dalam statemen Nabi SAW lewat sabdanya: “Bagi tanah yang diairi oleh hujan dan mata air, zakatnya sepersepuluh dari hasilnya; sedangkan bagi tanah yang diairi lewat irigasi (menggunakan biaya), maka zakat yang harus dikeluarkan sebesar seperduapuluh dari hasilnya (HR. al-Bukhari).

Prinsip ‘sampai pada haul’ dimaksudkan agar pemilik harta itu mampu melihat secara kumulatif harta yang dimilikinya dengan cara mengadakan perhitungan yang cermat dan teliti, apakah hartanya telah sampai pada *nisab* (kadar tertentu) atau belum. Nisab dapat dipahami sebagai surplus minimum tahunan dari nilai pengeluaran rutin yang diperlukan.

Prinsip nalar, artinya *al-muzakki* adalah orang yang sehat akalnya (*‘āqil*) dan bertanggung jawab. Itulah sebabnya, orang yang melakukan ibadah disyaratkan harus dewasa dan berakal; anak-anak dan orang yang tidak waras (*majmūn*) tidak dibebani kewajiban syariat.

Prinsip kemudahan, berkaitan dengan manajemen zakat; bahwa zakat itu harus dilaksanakan secara mudah mulai dari pemungutannya hingga sistem distribusinya. Maka zakat ini dibangun diatas kesadaran moral para pemilik harta yang surplus menurut parameter Islam,

Merdeka, artinya seseorang tidak di bawah penguasaan orang lain sehingga ia tidak memiliki daya produksi sehingga kesulitan untuk memperoleh harta yang cukup (*nisab*), akibatnya ia tidak masuk dalam kategori orang mampu yang berkewajiban mengeluarkan zakat. Bahkan orang

yang tidak bebas atau orang tawanan, justru malah bisa dikategorikan orang yang tidak mampu sehingga berhak memperoleh bagian zakat (*mustahiq*)

Fazlur Rahman, seorang pemikir Islam neo-modernis pernah mengusulkan kepada Dewan Penasehat Ideologi Islam. Pakistan berkenaan dengan masalah zakat dan pajak. Meskipun usulan ini sudah cukup lama (1966) penyusun cermati masih cukup relevan untuk dipaparkan di sini. Bagi Rahman, struktur perpajakan sebaiknya dirasionalkan dan diefisienkan dengan menerapkan kembali zakat, membenahi kembali tarifnya mengingat makin melambungnya anggaran pemerintah, dan memperluas cakupannya kepada sektor investasi kekayaan sehingga dapat memperbaiki motivasi Islami para pembayar pajak dan meminimalkan pengelakan pembayaran pajak. Saran Rahman ini didasarkan pada penafsirannya terhadap rincian distribusi zakat dalam QS. IX:60, yang menurutnya mencakup seluruh aktivitas negara. Meskipun para modernis Pakistan menyerang Rahman, karena dipandang terlalu tergesa-gesa mengadakan perubahan praktek zakat yang dipandang selama ini telah mapan. Namun begitu, pada akhirnya mereka sepakat, untuk dilakukan strukturisasi secara bertahap ; bahwa pertama kali pemerintah dapat mengumpulkan zakat berdasarkan kesukarelaan, kemudian zakat diubah menjadi pajak formal, dan setelah itu barulah sistem perpajakan dimasukkan ke dalam naungan (payung) zakat.³⁶ Sebenarnya ia sendiri tidak menyarankan suatu perubahan seketika dalam

³⁶Periksa Taufiq Adnan Amal, *Islam dan tantangan Modernitas, studi atas pemikiran hukum Fazlur Rahman* (Bandung: Mizan, 1996), hal. 97.

sistem perpajakan, sebab hal itu hanya mungkin dilakukan suatu rezim modernis yang luar biasa adikarannya.³⁷

Diakui oleh Dr. R.R. Marett dengan menyatakan: “Kemajuan sebenarnya masyarakat Islam terletak pada kedermawanan, sedangkan kemajuan lainnya adalah nomor dua”

Senada juga apa yang dinyatakan oleh H.G. Well dalam *The Outline of History*, halaman 325 secara tepat: “Islam telah menciptakan suatu masyarakat yang lebih terbebas dari kekejaman dan penindasan sosial yang meluas, bila dibandingkan dengan masyarakat mana pun yang pernah terdapat di dunia.”

Dalam kerangka pembangunan ekonomi Islam metode distribusi dana zakat ini menjadi faktor terpenting, sehingga apa yang dicita-citakan Islam tidak sekedar utopis tanpa realitas.

Menyikapi masalah pajak, para ahli keuangan membedakan dua macam pajak, yaitu: pajak benda yang wajib atas mata bendanya, secara paksa tanpa mempertimbangkan kondisi pribadi dan tanggungannya, utang-utangnya dan kewajiban-kewajiban lainnya.

1. Pajak kepala, yaitu pajak yang harus memperhatikan hal-hal berikut:³⁸
 - a. Membebaskan pajak pada batas tertentu bagi orang yang tak mampu.
 - b. Memperhatikan sumber pendapatan
 - c. Pendapatan bersih
 - d. Memperhatikan beban-beban keluarga

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Yusuf Qardlawi, *Fiqh Zakat*, hal. 44.

e. Memperhatikan utang-utang

Untuk mengakhiri pembahasan, berikut ini dipaparkan beberapa pandangan ulama seputar masalah zakat dan pajak:³⁹

1. Sayyid Rasyid Ridha, beliau mengatakan bahwa pungutan dari orang non muslim dianggap pajak, dan zakat tidak dapat dianggap sebagai pajak.
2. Syekh Mahmud Syaltut, ia mengatakan bahwa zakat bukanlah pajak; zakat pada dasarnya adalah ibadah harta. Memang antara keduanya ada persamaannya, tetapi terdapat perbedaan dalam banyak hal.
3. Syekh Abu Zahrah, bahwa pajak itu sampai sekarang tidak memiliki nilai-nilai khusus yang dapat memberikan jaminan sosial, sedangkan zakat memenuhi tuntutan sebagai pajak, dan ia merupakan kewajiban dari Tuhan (Allah) yang tidak mungkin dihapuskan oleh hamba-Nya meskipun fakir telah tiada.

D. Baitul Mal

Penghasilan dan kesejahteraan merupakan model administrasi keuangan yang sederhana pada awal masyarakat Islam yaitu mengambil sebagian kecil dari kelebihan penghasilan seseorang untuk orang yang membutuhkan dan membiayai kebutuhan mendesak negara lainnya. Karena itu belum diperlukan pembentukan/pendirian sejenis Kantor Perbendaharaan negara, secara formal. Kebijakan keuangan yang ditempuh Rasulullah

³⁹M. Ali Hasan, *Zakat, Pajak Asuransi dan Lembaga Keuangan* Jakarta: Rajawali, 1996), hal.36

Muhammad adalah mendistribusikan penghasilan itu secepat mungkin (secara langsung) setelah diperoleh. Pekerjaan pencatatan dan *Diwan* (Sekretariat Keuangan) juga belum diperlukan dan masih tetap meneruskan kebijakan tersebut.⁴⁰

Kondisi dan situasi berubah ketika pada masa pemerintahan khalifah Umar ibn al-Khattab, negara Islam berkembang pesat dari Persia Timur hingga ke Mesir di Barat. Perkembangan itu diakui pula kebutuhan pasukan berkembang pula jumlah penduduk menjadi ganda. Atas dasar inilah muncul pemikiran untuk mengefisiensikan dan memudahkan prosedur administrasi keuangan, sehingga kebutuhan akan sebuah lembaga keuangan yang definitif dipandang sangat mendesak. Karena itu sang khalifah menetapkan lembaga *Bait al-Mal* sebagai Kantor Perbendaharaan/Kas Negara. Secara ideal, seluruh harta kekayaan negara disimpan di *Bait al-Mal* yang dilaksanakan masyarakat muslim atas dasar perintah negara dan penguasa. Distribusinya diatur oleh negara dengan melihat secara cermat kebutuhan masyarakat muslim yang menanggung beban ekonomis (*du'afa'*).⁴¹

Secara fungsional lembaga, ini masih merujuk kepada kebijaksanaan Rasulullah, tetapi disempurnakan dan dilengkapi adanya catatan, sumber-sumber penerimaan lain sebagai bentuk pengembangan dari sebuah fungsi institusi *Bait al-Māl*.

⁴⁰Ibn Taimiyah, *Siyāsah*, hal. 55

⁴¹Abu Su'ud, *Khuṭūb*, hal. 46.

Dalam konteks kenegaraan, semua harta benda kaum muslimin sebagian dari *bait al-māl* terlepas dari lokasi fisiknya. *Bait al-māl* adalah suatu konsep yang sangat luas dan berdasarkan keyakinan bahwa semua kekuasaan, termasuk hak akan harta benda di semesta alam, adalah milik Allah, sedangkan manusia adalah khalifah-Nya di bumi dan hanya memiliki benda-benda ini untuk sementara.

Berbeda dengan dua masa sebelumnya – Rasulullah dan khalifah Abu Bakar – yang memang belum dibentuk semacam lembaga formal yang khusus menangani sirkulasi dan distribusi harta kekayaan negara (Kantor Perbendaharaan Negara-Ind.), mengingat harta yang terkumpul secara kuantitas belum sebanyak ketika masa Umar, dan harta yang diperolehnya langsung dibagikan kepada kaum muslimin secara berangsur-angsur, sehingga tidak terkumpul secara kumulatif dalam suatu lembaga yang spesifik.

Menurut Abdul Mannan, ada tiga macam *Baitul Mal*:⁴²

1. *Baitul mal al-khas* (بيت المال الخاص) : harta perbendaharaan khusus untuk mengatur pemasukan dan pengeluaran keluarga pemimpin negara (khalifah) termasuk untuk gaji kekhalifahan dan dana pensiun pegawai kekhalifahan.
2. *Baitul mal* : sejenis sentral perbendaharaan negara yang dikepalai oleh seorang Gubernur dan bertempat di ibukota propinsi dibawah pengawasan langsung seorang khalifah.
3. *Baitul Mal al-Islamin* (بيت المال الإسلاميين) : perbendaharaan negara yang berfungsi mnengurusi kebutuhan seluruh warga masyarakat tanpa membedakan SARA yang berdomisili di negara Islam yang bertempat di masjid utama (Raya/Agung) yang dikelola oleh seorang *Qadi* (hakim agung).

Baitul mal jenis ketiga ini mengumpulkan penerimaan negara dari unsur: *sadaqah*, *zakat*, *ganimah*, dan *fai*' berupa *kharāj* dan *jizyah*. Secara

⁴²Mannan, *Teori*, hal.179-180.

fungsional, ia berfungsi untuk memelihara pekerjaan umum, sarana dan prasarana transportasi, sarana peribadatan, lembaga-lembaga sosial seperti rumah sakit, sekolah dan kepentingan sosial lainnya. Itulah sebabnya, seorang khalifah yang memperoleh amanat dari rakyatnya berkewajiban untuk menjaga agar semua penerimaan itu terpisah satu sama lain dalam perbendaharaan, karena masing-masing memiliki pos-pos penerimaan dan pengeluaran secara spesifik, sehingga fungsi masing-masing dapat berjalan sesuai dengan aturan hukumnya tanpa *overlapping*.

Ibnu Khaldun dalam *Muqaddimah*-nya pada halaman 192 menyatakan, bahwa khalifah Umar merupakan orang pertama yang membangun *diwan* dalam negara Islam. Dicatat secara baik oleh A.A. Islahi, Umar mendistribusikan tanah yang dikuasai pasukan Islam di Irak maupun wilayah lainnya, meski begitu ia membolehkan para anggota pasukan mengumpulkan *kharāj* dari tanah-tanah tersebut. Di samping dilakukan pengukuran, penetapan jumlah pajak yang harus disetorkan secara rasional dan membenahi sistem administrasinya. Semua itu berkaitan erat dengan manfaat *Bait al-Māl*.⁴³

Jadi *Bait al-Māl* adalah pos yang dikhususkan untuk semua pemasukan atau pengeluaran yang menjadi hak kaum muslimin. Setiap hak wajib diberikan untuk kepentingan kaum muslimin, maka hak tersebut

⁴³Islahi, *Konsepsi*, hal. 256.

berlaku untuk baitul mal. Bagi Taqiyyuddin an-Nabhani,⁴⁴ *Bait al-Māl* ini mencerminkan sebuah pos, bukan hanya sekedar tempat yang mengatur sirkulasi penerimaan negara.

Sebagai sebuah pos, maka harta yang diserahkan oleh para penguasa kaum muslimin dan para aparaturnya, atau yang dikeluarkan melalui tangan mereka, maka hukum *Bait al-Māl* berlaku untuk harta tersebut, baik terkait dengan pemasukan maupun pengeluarannya. Dengan demikian, ada “dwi fungsi” dari *Bait al-Māl* ini, disatu sisi ia berfungsi sebagai *Regulator* dan di sisi yang lain berfungsi sebagai *Budgeting* (dalam istilah modern).

1. Sumber Pemasukan *Bait al-Mal*

Sumber pemasukan tetap baitul mal (*dawriyah*) adalah *fai'*, *ganīmah*, *anfāl*, *kharaj*, *jizyah* dan pemasukan dari hak milik umum dengan berbagai macam bentuknya. Pemasukan dari hak milik negara adalah *'usyr*, *khumus*, *rikāz*, tambang dan zakat. Hanya saja, untuk zakat diletakkan pada khas khusus baitul mal, dan pendistribusiannya diberikan kepada kelompok delapan (*asnāf samaniyah*) yang telah digariskan al-Qur'an dalam surat at-Tawbah, 9:60. Sehingga harta zakat itu tidak boleh diberikan kepada selain delapan golongan tersebut, baik untuk keperluan negara maupun kepentingan ummat.

Meskipun demikian, seorang imam (*khalifah*) berhak memberikan harta zakat tersebut berdasarkan ijtihadnya kepada siapa saja dari

⁴⁴Dalam Taqayuddin, *Membangun.*, hal. 253.

kalangan kelompok delapan. Begitu juga yang menyangkut pemasukan harta dari hak milik umum, diletakkan pada kas khusus baitul mal, tidak boleh dicampuradukkan dengan harta yang lain. Sebab harta tersebut menjadi hak milik seluruh kaum muslimin yang diberikan oleh khalifah sesuai dengan kemaslahatan kaum muslimin atas kebijakan dan ijtihadnya berdasarkan prinsip-prinsip hukum syara'. Sedangkan harta-harta yang lain, yang merupakan hak baitul mal diletakkan pada baitul mal dengan harta yang lain, dan dibelanjakan untuk keperluan negara, seluruh umat dan delapan *ashnaf*, termasuk apa saja yang menjadi kebijakan negara. Apabila harta-harta tersebut cukup untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan rakyat, maka cukup dengan harta tersebut. Tetapi bila tidak mencukupinya, maka negara harus mewajibkan pajak (*daribah*) kepada seluruh kaum muslimin, untuk melaksanakan tuntutan rakyat. Sehingga pajak hanya dibutuhkan ketika negara dalam keadaan 'terpaksa' harus memungutnya dari kaum muslimin, sejauh untuk kemaslahatan umum.

Secara rinci menjelaskan beberapa ketentuan yang harus diikuti oleh negara dalam pemungutan pajak, yaitu:⁴⁵

- a. Sejauh untuk memenuhi pengeluaran-pengeluaran wajib bagi baitul mal seperti untuk para fakir-miskin, serta melaksanakan jihad.

⁴⁵*Ibid.*, hal. 254-255.

- b. Untuk memenuhi pengeluaran-pengeluaran yang bersifat kompensasi, seperti gaji pegawai negeri, gaji tentara dan sebagainya.
- c. Untuk keperluan dan kemanfaatan tertentu, selain kompensasi, semisal pembangunan jalan, pembuatan irigasi, pembangunan masjid, sekolah, rumah sakit dan sebagainya.
- d. Untuk hal-hal yang memaksa, seperti ada bencana alam, serangan musuh, krisis pangan dan sebagainya.
- e. Untuk melunasi utang-utang negara yang berorientasi pada kepentingan kaum muslimin..

Termasuk dalam kategori sumber penerimaan negara yang disimpan dalam *baitul māl* dan dibelanjakan untuk kepentingan rakyat, adalah harta yang diperoleh oleh seorang 'Asyir (pemungut pajak) dari kafir *harbi* dan kafir *mu'āhid* (terikat suatu perjanjian), serta harta-harta yang diperoleh dari hak milik umum atau hak milik negara termasuk juga harta-harta waris dari orang yang tidak memiliki ahli waris.

1. Pengeluaran *Bait al-Māl*

Satu hal yang harus dilihat sehubungan dengan kebolehan penguasa untuk memungut pajak dari warga negara sehingga memunculkan kewajiban untuk mentaatinya adalah bahwa pungutan itu harus benar-benar didasarkan atas pertimbangan kemaslahatan yang sesungguhnya, bukan mengada-ada (semu). Klaim *kemaslahatan* (kepentingan umum) ini tidak hanya menyentuh kelompok sosial (*social class*) tertentu, tetapi harus bersifat menyeluruh. Kaidah hukum Islam yang mengatakan:

harus ditetapkan secara adil dan profesional tanpa ada keperpihakan (diskriminasi) di antara warga negara yang berdomisili di suatu negara tertentu.

Senada apa yang dikatakan oleh Abu Yusuf, berkaitan dengan kewajiban-kewajiban seorang khalifah dan kewajiban-kewajiban para warga muslim. Yang menyangkut kewajiban seorang khalifah antara lain:

1. Mencegah kezaliman dan menyelesaikan keluhan-keluhan rakyat.⁴⁶
2. Tidak mengambil sesuatu dari rakyat kecuali dengan haq dan tidak menafkahkan sesuatu kecuali untuk keperluan yang haq pula.⁴⁷

Sedangkan yang menyangkut kewajiban warga negara adalah:

1. Taat kepada para penguasa dan tidak membangkang.
2. Membantu mereka dalam kebajikan.⁴⁸

Pengeluaran *Bait al-Mâl* ditetapkan berdasarkan enam kaidah, yaitu:⁴⁹

1. Harta yang menjadi kas tertentu baitul mal, yaitu harta zakat. Harta tersebut adalah hak orang yang akan dibelanjakan kepada mereka berdasarkan ada dan tidaknya.

⁴⁶ Abu Yusuf, *al-Kharāj*, hal. 6.

⁴⁷ *Ibid.*, hlm. 108.

⁴⁸ *Ibid.*, hlm. 12.

⁴⁹ Taqiyuddin, *Membangun.*, hal. 264-266

2. *Bait al-Mal* sebagai pihak yang berhak akibat terjadinya kekurangan.
3. *Bait al-mal* sebagai pihak yang berhak karena suatu kompensasi.
4. *Bait al-mal* sebagai pihak yang berhak, dan pembelanjannya untuk suatu kemaslahatan dan kemanfaatan.
5. Apabila di dalam *bait al-mal* tidak terdapat harta, maka kewajiban untuk menyalurkan kepada pos yang ada menjadi gugur, dan kaum muslimin juga tidak wajib membayar untuk keperluan tersebut.
6. Hak pembelanjannya karena adanya unsur keterpaksaan (darurat) misalnya: bencana, paceklik, krisis dan sebagainya.

Dalam realitanya, penerapan sistem perpajakan atau pungutan apapun bentuknya sesungguhnya beban orang muslim lebih berat daripada beban yang harus ditanggung oleh orang non-muslim, sehingga nampak ada unsur ketidakadilan. Kalau dicermati lebih lanjut, sebenarnya sistem ini tidak adanya unsur pemberatan karena beberapa alasan yang logis dan realistis. *Pertama*, kaum muslimin harus membayar berbagai macam jenis pajak yang besarnya lebih daripada orang-orang non-muslim (*zimmi*), termasuk pembayaran zakat atas ternak, harta lainnya dan uang *cash* (segar), sementara *zimmi* terbebas dari kewajiban ini. *Kedua*, *Ushr* besarnya telah ditetapkan oleh seorang khalifah, dan tidak dapat dikurangi kadarnya; sebaliknya *kharaj* dapat dikurangi bahkan bisa bebas sama sekali. *Ketiga*, *kharāj* dipungut hanya setahun sekali, sedangkan *'usyri* harus dibayarkan setiap panen dari hasil panen dalam satu tahun.

Titik paling mendasar dari prinsip yang ditekankan Ibnu Taimiyah dalam kaitannya dengan pembelanjaan/pengeluaran baitul mal adalah adanya jaminan oleh pemegang otoritas (*khalifah*) dalam pembelanjannya difokuskan pada kepentingan publik menurut petunjuk Allah.

Ketika membelanjakan keuangan publik, prioritasnya harus diberikan kepada sejumlah hal yang sangat penting, kemudian yang penting (sekunder) selanjutnya dalam konteks kesejahteraan umum umat Islam.

Pokok-pokok Pengeluaran dalam pandangan Ibnu Taimiyah sebagaimana yang ditulis oleh Dr. A.A. Islahi sebagai berikut.⁵⁰

1. Golongan fakir miskin.
2. Meningkatkan kemampuan pasukan jihat dan pertahanan keamanan.
3. Memelihara hukum dan tatanan dalam negeri.
4. Memberi pensiun dan gaji pejabat.
5. Sektor pendidikan
6. Pengembangan infrastruktur
7. Kesejahteraan umum.

Pandangan Ibnu Taimiyah tentang arah pengeluaran dari Baitul Mal, telah memperlihatkan bahwa Baitul Mal harus benar-benar ditujukan untuk kesejahteraan umum (masyarakat). Meskipun dalam pengungkapan tidak diurutkan secara prioritas, namun paling tidak Ibnu Taimiyah telah memberikan satu pemikiran tentang ke mana saja keuangan publik harus dikeluarkan. Yang perlu ditekankan dalam pengeluaran Baitul Mal adalah harus benar-benar berdasarkan prioritas berupa peningkatan kesejahteraan masyarakat, pembangunan dan pemberantasan kemiskinan dan kebodohan.

Untuk menutup pembahasan ini, akhirnya harus dikatakan bahwa kebijakan pemungutan pajak oleh penguasa sebagai bentuk *siyāsah syar'iyah*, karena walaupun kebijakan itu didasarkan atas pertimbangan

⁵⁰ Islahi, *Konsepsi*, hal. 272-277.

kemaslahatan umum (anggota masyarakat), pertimbangan kebaikan (*al-khayr*), kebajikan (*al-birr*), dan *ihsan* semata namun tidak ada dalil yang memerintahkan atau yang melarangnya, yang ada adalah dalil-dalil bersifat umum. Tentu saja, aspek *wisdom* dan keadilan dikedepankan ketika dilakukan pemungutan oleh penguasa atau pemimpin negara dan segenap aparaturinya.⁵¹



UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

⁵¹Lihat Abu Su'ud, *Khutut*, hal. 46 dan bandingkan dengan kesimpulan awal A. Malik Madaniy, dalam jurnal *al-Jāmi'ah* (Yogyakarta: IAIN Sunan Kalijaga), No. 56, tahun 1994, hlm. 32.

BAB IV

TEORI DAN PRINSIP PERPAJAKAN

A. Kepemilikan dan Kewajiban Kenegaraan

Negara sebagai lembaga kemasyarakatan yang formal berwenang untuk menentukan berbagai macam kewajiban atas warga negaranya, guna terselenggaranya kesejahteraan hidup masyarakat. Misalnya menentukan berbagai macam jenis pajak dan iuran yang dibenarkan menurut undang-undang dan benar-benar diperlukan dan tidak berkecenderungan memberatkan beban yang tidak mampu dipikul oleh para wajib pajak (masyarakat) dan iuran yang bersifat insidental, dan benar-benar mengacu pada pelayanan dan kepentingan rakyat.

Ahmad Azhar Basyir, berpandangan dalam kondisi sangat darurat dan menyangkut kepentingan rakyat, negara berwenang mencabut sebagian hak milik perseorangan (individu) misalnya perluasan jalan, lantaran padatnya pengguna jalan tersebut, sehingga akan membahayakan mereka sekiranya telah dilakukan pelebaran jalan. Dalam hal ini negara berwenang mencabut sebagian hak masyarakat berupa tanah pekarangan mereka untuk pembuatan jalan tersebut.¹

¹Dalam *Garis Sistem Ekonomi Islam* (Yogyakarta: BPFE Universitas Gadjah Mada, (1981), hal. 91.

Maka status kepemilikan dan hubungannya dengan masalah kenegaraan sangat erat, sehingga dirasa perlu untuk dibahas dalam tesis ini dalam perspektif ekonomi Islam.

Kekhasan konsep Ekonomi Islam mengenai hak milik pribadi terletak pada kenyataan bahwa dalam Islam legitimasi hak milik tergantung pada moral yang dikaitkan padanya. Di sinilah letak perbedaan dengan sistem-sistem yang lain.

Masalah kepemilikan yang sangat serius dikaji fiqh Islam, khususnya aspek *mu'amalah* cukup beralasan karena berhubungan erat dengan prinsip keadilan dan kekuasaan dalam masyarakat. Sehingga wajar sekali kalau memunculkan berbagai masalah yang variatif, mengingat persoalan kepemilikan (hak milik) tidak lepas dari persoalan harta (benda) yang menyangkut kebutuhan asasi manusia secara keseluruhan. Oleh karena itu kajian tentang hak milik selalu memperoleh tanggapan yang positif dari kalangan *fuqaha'* (ahli hukum Islam) dan para ekonom, sehingga kalau diperbincangkan tetap relevan dan aktual.

Hak milik atas benda adalah salah satu fenomena yang senantiasa ada sehingga dipandang sebagai salah satu aspek kebutuhan mendasar dalam hidup manusia. Dalam sejarah perkembangan, masalah hak milik selalu merupakan persoalan, apakah manusia secara individu mempunyai kepemilikan mutlak dari segala macam harta benda, ataukah hanya berhak memiliki dan menjadi kebutuhan (hajat) hidup sehari-hari saja.

Oleh karena itu dalam teori ekonomi politik Islam memiliki komitmen bahwa kepemilikan tidak hanya bertujuan untuk mengupayakan kemakmuran individu dengan membiarkan mereka sebebas-bebasnya terhadap harta-benda yang dimilikinya, tanpa memperhatikan terjamin-tidak hak hidup orang lain. Kepemilikan harus difungsikan baik secara individu maupun secara kolektif untuk mencapai suatu kemakmuran bangsa, karena tiap orang itu mempunyai hak hidup secara layak terhindar dari sifat monopolistik.

Di dalam sistem ekonomi Islam di samping ada pengakuan akan kepemilikan pribadi, juga mengakui kepemilikan secara umum (masyarakat). Hal ini bertujuan agar bahan pokok yang ada tidak dimanfaatkan oleh segelintir orang dengan sewenang-wenang yang menyebabkan terlantarnya orang banyak.

Dalam kaitan ini, Dr. Yusuf Qardhawi berpendapat bahwa kebutuhan pokok umat manusia dari masa ke masa selalu berubah, juga mengingat bahwa analogi (*qiyas*) adalah bagian dari sumber hukum bagi umat islam, maka dapat dikatakan, segala jenis benda yang sesuai dengan kriteria di atas termasuk kategori bahan pokok ²masyarakat Indonesia yang secara populer disebutnya dengan istilah *Sembako*.

Bagi Yusuf Qardhawi, ide ini sesuai dengan jiwa (ruh) syariat Islam yang bersikap menengah antara hak individu dan kemaslahatan orang banyak. Islam tidak membenarkan tertumpuknya kekayaan harta dan cabang-cabang produksi vital bagi masyarakat dan negara dikuasai oleh perorangan, atau

²Lihat *Norma dan Etika Ekonomi Islam* (Jakarta : Gema Insani Press, 1997), hal. 91 perlu diketahui bahwa halaman yang terdapat dalam buku ini tidak sesuai dengan halaman daftar isi

sekelompok minoritas orang-orang kaya saja, sebab mereka dengan penguasaan semacam itu dapat berbuat sewenang-wenang sehingga dapat merugikan masyarakat dan negara. Dalam masalah ini Allah telah memberi peringatan dalam Al-Qur'an.³

“Supaya harta itu jangan hanya berkulat di antara orang-orang kaya saja”

Itulah sebabnya, Islam memandang bahwa setiap individu diberi kebebasan mengembangkan hartanya, tetapi dalam batas-batas yang diizinkan agama. Oleh karena itu dalam usaha untuk pemilikan harta seorang muslim harus jujur, tidak boleh memalsu, menjual barang dengan harga tidak wajar, juga melarang memborong barang yang sangat dibutuhkan masyarakat luas, menimbun (*ihlikār*) dengan maksud harga menjadi tinggi, lalu menguntungkan berlipat ganda di samping Islam melarang perbuatan riba/rente. Oleh karena itu aktivitas manusia di bidang ekonomi harus dilandasi etika moral.⁴

Untuk melihat secara lebih transparan bagaimana status kepemilikan harta yang berfungsi sosial dapat diungkapkan beberapa rumusan *statement* normatif, sebagai berikut:

1. Segala sesuatu yang ada di bumi dan di langit merupakan milik Tuhan secara mutlak, dan posisi manusia hanya diberi hak oleh

³ dalam surat al-Ḥasyr, (59) : 7:

⁴QS. Al-Baqarah (2): 168, 172 dan masih banyak ayat-ayat yang senada lainnya.

Tuhan atas benda tersebut, tetapi bukan untuk memilikinya secara mutlak, melainkan hanya untuk mengurus (mengelola) dan mengambil manfaat dalam batas-batas yang dibolehkan oleh syariat Islam.

2. Hak untuk mengelola dan memanfaatkan benda itu tidak dapat terbebas secara mutlak terhadap kewajiban-kewajiban dalam rangka mewujudkan kebaikan, kemaslahatan dan kemakmuran bersama. Oleh karena itu hak milik harus berfungsi sosial.
3. Makna kepemilikan individu dalam perspektif ekonomi Islam adalah mewujudkan kekuasaan pada seseorang terhadap kekayaan yang dimilikinya dengan menggunakan mekanisme tertentu, sehingga merupakan kepemilikan *hak syara'* yang diberikan kepada seseorang, dalam rangka untuk menjamin kepastian hukum dalam masyarakat agar tercapai kedamaian dalam kehidupan bersama.
4. Kepemilikan dalam sistem ekonomi Islam bersifat moderat, artinya tidak mendewakan kepemilikan pribadi dan memberikan porsi yang proporsional sesuai kehendak syariat Islam. Oleh karena itu kepemilikan harus dialokasikan untuk kebaikan dan kemaslahatan manusia, dan melarang secara tegas mengalokasikannya dalam bentuk investasi pada sektor yang menyebabkan kerusakan moral. Tetapi Islam mengajarkan prinsip "*Lā Darara wa lā Dirāra*" (tidak bahaya dan tidak membahayakan).

5. Peranan ekonomi politik dalam masalah kepemilikan menjadi sangat urgen dalam studi ekonomi (Islam), sehingga diperlukan sebuah institusi “negara kesejahteraan”. Dalam Ekonomi Politik terdapat tiga dimensi penting, yaitu dimensi mekanisme alokasi kepemilikan, jangkauan fungsi distribusi dan struktur kepemilikan alat-alat produksi atau faktor-faktor produksi.

Abu Yusuf, seorang *qādi* di masa khalifah Harun al-Rasyid pernah diminta untuk menyusun aturan hukum (*rule of law*) dengan mengacu pada *syara'* yang adil, tidak sewenang-wenang, arogan, intimidatif terhadap para pemilik harta (wajib pajak), tetapi juga tidak mengacuhkan kepentingan umum (*maṣlahat al-‘āmmah*). Karena itulah, Abu Yusuf - sahabat kental Imam Abu Hanifah – meluncurkan kitab *al-Kharāj*, yang berisi tentang aturan pemungutan *kharāj*, *‘usyūr* dan *ṣadaqat (zakat)* oleh Abdul Wahhab Khallaf digambarkan sebagai *khair asas li nizām mali ‘adil*.⁵

Syekh Yusuf al-Qardawi, memberikan analisis *uṣūl al-fiqh*-nya bahwa kebijakan pemungutan pajak yang adil oleh penguasa (pemerintah) sangat tepat disebut sebagai “*siyāsah syar’iyyah*”, dengan argumentasi meskipun kebijakan itu didasarkan atas pertimbangan kemaslahatan, namun tidak ada dalil yang spesifik yang memerintahkan atau melarangnya. Hanya saja dalam hal pemungutan pajak dapat dirujuk pada dalil-dalil yang bersifat *kulli* (umum), antara lain ayat-ayat tentang *al-birr* :

⁵ Khallaf, *al-Siyāsah*, hal . 149 via *Malik*, hal. 27.

“*laisa al-birr an tuwallū wujūhākum ... walākin al-birr man āmana bi Allāh ... wa āta al-māl ‘ala hubbihi zawī al-qurbā wa al-yatāmā wa al-masākīn wa ibna as-sabīl wa as-sā’ilin wa fi ar-riqāb wa aqāma as-salāh wa āta az-zakāh ...*”(QS. al-Baqarah, 2:177);

kemudian ayat tentang perintah taat kepada *ulu al-amr*: “*ati’ullah wa ati’u ar-rasūl wa uli al-amr minkum*” (QS. an-Nisa’, 4:59). Untuk memperkuat semua itu digelar pula berbagai kaidah hukum Islam (*qaidah uṣūliyah*) dan alasan-alasan *mantiqiyah* (logika).⁶

Untuk memenuhi kebutuhan masyarakat, dalam rangka pemerataan pendapatan, negara mempunyai wewenang untuk memungut iuran dari masyarakat yang tergolong kaya, dalam berbagai objek kekayaan. Misalnya PPN, PPh, pajak progresif, dan pajak kekayaan sepanjang masih dalam batas-batas rasa keadilan. Pajak harta warisan dapat ditarik dari harta warisan yang mencapai jumlah tertentu, untuk melaksanakan perintah Al-Qur’an dalam an-Nisa’ (4):8 dalam pemaknaan yang lebih luas.

Sesungguhnya hak individual atas harta benda bersifat relatif, karena terikat oleh aturan sang Khaliq yang mempertegas agar kekayaan tidak terkonsentrasi di kalangan orang kaya saja. Karena hakikatnya hak milik individual itu berfungsi secara sosial. Oleh karena itu negara berwenang untuk mengatur terlaksananya fungsi sosial tersebut dengan memperhatikan asas keadilan. Maka pungutan pajak oleh negara memiliki makna yang sangat strategis dalam menciptakan rasa keadilan dan keseimbangan dalam masyarakat, karena kekayaan dalam pandangan Islam memiliki fungsi ganda.

⁶ periksa dalam kitab *Fiqh az-Zakāh II*, hal. 1100-1102.

Di satu sisi berfungsi sebagai hak milik individual, dan di sisi yang lain ia berfungsi sosial.⁷

Asas *masalah-mursalah* menjadi landasan bagi negara untuk menetapkan berbagai macam pajak dalam rangka pelaksanaan pemerataan pendapatan tanpa mengabaikan prinsip-prinsip keadilan dan kemanusiaan.

Pungutan insidental bisa diberlakukan oleh negara sekiranya negara sedang menghadapi masa krisis ekonomi dan tetap mengacu pada kaidah *masalah mursalah*. Untuk merealisasikan upaya tersebut, asas musyawarah harus tetap ditegakkan antara pemerintah (eksekutif) dan legislatif dan yudikatif dengan persetujuan Majelis Permusyawaratan, kecuali kalau memang situasi sangat darurat.

Dari pembahasan di atas, dapat ditarik kesimpulan sementara bahwa kepemilikan dalam Islam harus diorientasikan pada kepentingan sosial yang bervariasi bentuknya. Seorang Imam (penguasa) suatu negara berwenang mengelolanya dengan cara yang *ma'ruf*, sehingga hasil pengumpulan dari pemilikan setiap warga negara berupa pajak dapat dimanfaatkan bagi kepentingan masyarakat guna mencapai kesejahteraan bersama.

B. Teori-teori Perpajakan

Berbicara masalah teori pajak, nampaknya para ahli keuangan pada umumnya tidak bisa melepaskan dari teori pajak konvensional dan asas wajib pajak menurut hukum. Di kalangan para ahli ekonomi Islam pun tidak bisa lepas dari pembicaraan tentang zakat, sehingga asas teori wajib pajak

⁷ Azhar Basyir dalam *Refleksi atas Persoalan Keislaman, seputar Filsafat, Hukum, Politik dan Ekonomi* (Bandung : Mizan, 1993), hal. 188-189.

nampaknya juga tidak bisa berdiri sendiri tanpa membicarakan asas teori zakat meskipun kedua terminologi ini jelas-jelas berbeda.

Asas hukum mengenai wajib pajak, di kalangan para pemikir berbeda pendapat. Kisaran perbedaan tersebut yang paling mendasar berkenaan dengan teori pajak itu sendiri. Ada dua teori pajak yang muncul dalam perbincangan seputar perpajakan, yaitu:

1. Teori Perjanjian

Para filosof abad XIX berpendapat, bahwa pajak itu diwajibkan atas dasar hubungan timbal-balik antara negara dan rakyat (warga negara). Para pendukung teori ini memandang bahwa pajak itu dibayar sebagai imbalan jasa yang diperoleh pemilik harta berupa perlindungan atas segala kepentingan umum, dengan mewajibkan adanya perjanjian perlindungan wajib antara negara dengan warga negaranya. Teori ini dirilhami oleh teori “Perjanjian Sosial” (*Social Contract*) yang ditelorkan oleh Jane Jack Rossou ketika berbicara masalah asas negara.

Teori ini rupanya memperoleh dukungan yang cukup besar di kalangan para ahli ekonomi maupun ahli di bidang ketatanegaraan. Misalnya Adam Smith, ia pernah mengatakan : “Perjanjian ini berbentuk pembayaran jasa atau pekerjaan Negara memberikan berbagai pelayanan bagi warganya, maka warga negara membayar pajak kepada negara sebagai imbalan atas pekerjaan-pekerjaannya”.⁸

⁸ Yusuf Qardlawi, *Hukum Zakat*, terj. Salman Harun (Bandung: Mizan, 1996), cet. IV, hal. 1008.

Senada juga apa yang diungkapkan oleh Mirabau: “Pajak adalah pembayaran di muka yang dilakukan oleh seseorang terhadap perlindungan sekelompok manusia. Ini berarti bahwa perjanjian itu berbentuk akad jual-beli”.

Dari kalangan ahli di bidang ketatanegaraan, seperti Montesque dan Thomas Hobbes, mereka sependapat bahwa perjanjian itu berbentuk jaminan keamanan. Dengan demikian pajak adalah bagian harta yang wajib diserahkan oleh pemilik harta, kekayaan untuk melindungi keamanan hartanya.⁹

Kalau dicermati secara seksama, nampaknya ada sisi-sisi kelemahannya karena jalan pemikiran yang dibangun bahwa antara pajak yang dibayar oleh pemilik harta dengan jasa, berupa berbagai pelayanan dari negara, karena tidaklah mungkin menilai jasa yang diberikan negara kepada setiap warga negara secara cermat dan akurat berupa pembiayaan umum, misalnya: pemeliharaan, pertahanan dan stabilitas keamanan, pelayanan hukum, penyebarluasan pendidikan dan sebagainya. Jika sekiranya penilaian jasa ini dapat dilakukan, maka teori ini mendorong berbagai penyelewengan dan penyimpangan bahkan kezaliman, karena masyarakat golongan miskin tentu paling banyak membutuhkan pelayanan dari negara daripada masyarakat lapis atas (*agniyā'*). Dengan demikian konsekuensi logis dari teori ini mengakibatkan masyarakat bawah (*du'afā'*) wajib memikul beban pajak yang lebih besar.

⁹ *Ibid.*, hal.1009

Teori ini secara nyata mengandung sedikitnya dua kelemahan : *pertama*, teori tersebut membatasi tugas negara sebatas hanya memelihara keamanan saja; dan *kedua*, dengan adanya perjanjian keamanan itu menyebabkan rakyat yang dijamin keamanannya memikul beban kerugian, jika pada suatu ketika mereka ditimpa bahaya, misalnya adanya kerusuhan dan pengrusakan atau terjadi penjarahan atau tindakan anarkhis lainnya.

Karena kelemahan teori tersebut di atas, maka teori yang lain muncul sebagai *counter* atau reaksi yaitu Teori Kedaulatan Negara.

2. Teori Kedaulatan Negara

Teori ini berpandangan, bahwa negara melakukan fungsinya untuk melayani kebutuhan rakyat, tidak untuk kepentingan pribadi. Maka kepentingan umum didahulukan daripada kepentingan individual di samping perlu juga menjaga kepentingan nasional untuk generasi kini dan generasi yang akan datang.

Tentu saja untuk melaksanakan fungsinya, negara memerlukan pembiayaan, oleh karena itu negara berhak dan berkompotensi untuk mewajibkan warga negara atas dasar kedaulatan menanggung pembiayaan itu berdasarkan kemampuan masing-masing warga negara, atas dasar prinsip “pembelaan sosial”, yang banyak dianut dalam banyak sistem politik modern.¹⁰

¹⁰ Muhammad Hilmi Murad, *Islamic Economics*, hal. 73-75.

C. Prinsip-Prinsip Perpajakan

Pajak berbeda dengan zakat, karena zakat merupakan satu bentuk ibadah (rukun Islam) yang selalu dikaitkan dengan ibadah shalat, apalagi tujuan zakat adalah untuk mensucikan harta dan jiwa pemiliknya sebagai salah satu bentuk ketaatan dan keikhlasan seorang hamba kepada sang *Khāliq* (*creator/pencipta*). Itulah sebabnya, prinsip-prinsip perpajakan tidak bisa diberlakukan sama dengan prinsip-prinsip yang ada dalam zakat.

Adam Smith (1776), menetapkan empat azas perpajakan yang cukup memadai, yaitu: Persamaan, Kepastian, Keselarasan, dan Ekonomi.¹¹

1. Kesamaan/Persamaan

Yusuf Qardlawi, menggunakan istilah persamaan dengan ‘keadilan’ prinsip ini wajib diperhatikan dalam setiap pajak yang dikenakan kepada warga negara, secara umum prinsip ini sesuai dengan syariat Islam.¹²

Adam Smith, seorang ‘proklamator’ ekonomi liberal berkebangsaan Inggris menjelaskan bahwa “rakyat di suatu negara wajib berperan serta dalam pembiayaan negara. Tetapi harus disesuaikan dengan kemungkinan dan kemampuan, yaitu atas dasar perlindungan dari negara terhadap pendapatan yang diperolehnya”.¹³

Maksudnya, persamaan pengorbanan bukan persamaan seberapa banyak (jumlah) yang dibayarkan. Sedangkan kemampuan diukur dari nilai

¹¹ Afzalur Rahman, *Konsep Ekonomi Islam*, terj. Soeroyo dan Nastangin (Yogyakarta : PT. Dana Bhakti Wakaf, 1996), hal. 333.

¹² Yusuf Qardlawi, *Hukum Zakat*, hal. 1039.

¹³ *Ibid*

kekayaan seseorang, artinya bagi orang kaya dikenakan lebih besar daripada orang miskin, maka yang menjadi tolok ukur pungutan pajak berdasarkan *penghasilan* seseorang. Dalam sistem ekonomi Islam, keadilan/persamaan menjadi tonggak tegaknya rasa kedamaian di dalam masyarakat. Sebagaimana yang sering ditekankan Al-Qur'an : ... telah Kami turunkan bersama mereka *al-Kitab* dan neraca (keadilan) supaya manusia dapat melaksanakan keadilan (*al-qist*).¹⁴

Seiring dengan pemikiran di atas, maka sistem perpajakan yang progresif mestinya bisa diberlakukan yakni pungutannya meningkat, seiring dengan meningkatkan pendapatan seseorang, sehingga dapat memberikan kesamaan kepada seluruh warga negara, baik yang kaya maupun yang miskin. Akan tetapi prinsip ini hanya dapat diterapkan pada sistem perpajakan modern.¹⁵

2. Kepastian

Menurut norma ini, pajak yang harus dibayarkan seseorang adalah pasti dan tidak ditetapkan secara sewenang-wenang. Artinya, waktu pembayaran, jumlah yang akan dibayarkan, di mana harus membayar, harus jelas dan pasti dan riil bagi para wajib pajak. Termasuk juga harus mengetahui mengapa ia harus membayar pajak, sehingga si wajib pajak dapat menyesuaikan *timing* pengeluaran dengan pendapatannya.¹⁶

¹⁴ QS. al-Hadid, 57 : 25).

¹⁵ Afzalur Rahman, *Konsepsi*, hal. 334.

¹⁶ M. Abdul Mannan, *Teori*, hal. 265.

3. Keselarasan/Kemudahan

Prinsip ini pada intinya menekankan bahwa pajak seharusnya dikenakan pada saat dan dengan sifat yang dianggap paling tepat bagi wajib pajak. Dalam perkataan lain, pajak semestinya dipungut dengan cara sedemikian rapi dan pada saat di mana pembayar pajak itu dapat membayar pajak tanpa mengalami kesulitan dan berbelit-belit prosedur yang harus ditempuh.

3. Ekonomi

Berdasarkan prinsip ekonomi, biaya pungutan pajak tidak boleh melebihi pendapatan dari pungutan pajak itu sendiri. Apabila biaya pajak itu melebihi hasil pungutan, maka pajak itu menjadi tidak produktif dan tidak memiliki nilai ekonomis (*economic value*). Sementara pungutan pajak yang lebih rendah daripada biaya operasional pungutan merupakan hal yang sia-sia (*mubazir*).

Dalam kaitan ini, Abu Yusuf¹⁷ dalam kitab monumentalnya *al-Kharaj* menetapkan beberapa prinsip pajak, yaitu:

1. Agar ditetapkan atas harta benda rakyat yang melebihi kebutuhan mereka.
2. Agar hal itu ditetapkan berdasarkan kerelaan mereka.
3. Agar seseorang tidak dibebani sesuatu yang tidak mapu dipikulnya.
4. Agar pajak-pajak tersebut dipungut dari golongan kaya dan didistribusikan kepada golongan fakir-miskin dikalangan rakyat

Di samping prinsip-prinsip di atas, sesungguhnya masih ada beberapa norma penting yang harus ditetapkan bagi pemerintah selaku pemegang

¹⁷ Salah seorang murid setia Abu Hanifah pada masa khalifah Harun ar-Rasyid dinasti Abbasiyah, ia meninggal pada tahun 182 H (798 M) dalam sebuah karya monumentalnya *al-Kharaj* (Beirut: Dar al-Ma'rifah, 1952), hal. 14.

wewenang dalam pemungutan pajak agar tidak merugikan dan menyengsarakan rakyat, norma-norma tersebut antara lain:

1. Dalam pemungutan pajak, pemerintah agar selalu memperhatikan dengan seksama – ketika menerapkan pajak-pajak dan membuat rincian serta daftar yang jelas – agar tidak mengisap darah rakyat.
2. Agar pajak-pajak itu dihimpun tidak dengan cara yang zalim dan sewenang-wenang (otoriter).



UNIVERSITAS
ISLAM
INDONESIA

BAB V

NEGARA DAN PAJAK

A. Pajak Sebagai Aspek Penerimaan Negara

Di masa awal Islam penerimaan negara masih terbatas pada harta-harta yang disebutkan dalam nash Al-Qur'an saja, barangkali juga *hadis-hadis* Rasulullah Muhammad saw, terutama pada masa pemerintahan *Khulafa' ar-Rāsyidin* (empat khalifah). Misalnya dari penerimaan *zakat, infak, sadaqah, anfāl, jizyah, fa'i, ma'ādīn* (barang tambang), *'usyr* dan sebagainya. Semuanya disimpan dalam *Bait al-Māl* (rumah penyimpanan kekayaan negara) dalam rangka untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dan kepentingan penyelenggaraan pemerintahan. Tetapi pada masa-masa selanjutnya, penerimaan negara dari aspek-aspek tersebut belum mampu memenuhi kebutuhan negara, mengingat kebutuhan negara semakin besar dan kompleks. Kelancaran dan keberesan penyelenggaraan negara terus diupayakan dalam rangka penertiban administrasi negara, pembangunan sarana dan prasarana, pembuatan irigasi pertanian, sarana pendidikan, lembaga kehakiman dan peradilan, lembaga ketahanan dan sebagainya. Semua itu sudah barang tentu membutuhkan biaya atau anggaran yang tidak sedikit jumlahnya.

Sebenarnya, sumber-sumber pendapatan yang telah ditetapkan *syara'* untuk *Bait al-Māl* telah cukup banyak mengurus dan mengatur kepentingan rakyat dan melayani kepentingan mereka, sehingga tidak perlu lagi mewajibkan pajak, baik langsung maupun tidak langsung. Tetapi *syara'*

(aturan hukum) dengan seksama telah memperhatikan dengan mengklasifikasikan kebutuhan-kebutuhan umat menjadi dua bagian, yaitu:

1. Kebutuhan-kebutuhan yang *difardu*-kan kepada *bait al-mal* untuk sumber-sumber pendapatan tetap *bait al-mal*, dan
2. Kebutuhan-kebutuhan yang *difardlukan* kepada kaum muslimin, sehingga negara berhak untuk memungut harta dari mereka demi untuk memenuhi kebutuhan mereka juga.¹

Azhar Basyir sependapat dengan pemikiran di atas, baginya dalam rangka pemerataan pendapatan, negara memiliki wewenang untuk menarik iuran dari orang-orang kaya, dalam berbagai macam objek kekayaan dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat. Misalnya pajak pendapatan, pajak kekayaan, dan pajak rumah tangga dan sebagainya yang masih dalam batas nilai-nilai keadilan (*justice values*).

Dengan demikian, pajak (*daribah*) itu sebenarnya merupakan harta yang *difardlukan* oleh Allah kepada kaum muslimin dalam rangka memenuhi kebutuhan mereka. Di mana Allah telah menjadikan seorang Imam (pemimpin) bagi mereka, yang bisa mengambil harta dan menafkahnnya sesuai dengan objek-objek tertentu, dengan mengikuti kebijakannya.

Dalam pemerintahan Islam terdapat ajaran, apabila kaum muslimin telah menyetujui (sepakat) mengangkat seorang pemimpin (*imam*) untuk mengurus diri, agama dan dunia mereka serta melaksanakan kewajiban-kewajiban kepada Allah dan umat, maka sang imam itu mempunyai hak-hak

¹Taqiyyuddin an-Nabhani, *Membangun*, hal. 262.

tertentu untuk dapat melaksanakan peranan besar (kebijakan-pen.) yang telah diserahkan oleh umat (rakyat-pen.) kepadanya. Hak-hak tersebut meliputi: mentaatinya dalam hal-hal yang baik, membantunya pada hal-hal yang dia perintahkan, termasuk menetapkan belanja yang dapat mencukupi diri dan keluarganya dengan tidak berlebih-lebihan atau kekurangan. Hak-hak ini secara rasional memang suatu keharusan dan oleh agama dibenarkan secara *syar'iy*.²

Berkaitan dengan hal tersebut, Imam al-Mawardi dalam *al-Ahkām as-Sultaniyyah* mengatakan bahwa seorang imam bila telah melaksanakan kewajiban-kewajiban terhadap umat³, berarti ia telah menunaikan hak Allah berkenaan dengan hak dan tanggung jawab umat. Maka, saat itu pula seorang imam mempunyai dua macam hak terhadap umat, yaitu: hak untuk ditaati dan dibela, selama imam tidak menyimpang dari garis *imāmah*.

Ketaatan umat, termasuk di dalamnya adalah kewajiban membayar pajak, meminjam istilah Taqiyyuddin an-Nabhani "Harta yang diwajibkan".⁴ Misalnya pajak pendapatan, pajak kekayaan, pajak rumah tangga, pajak harta warisan (apabila mencapai jumlah tertentu) dalam kerangka melaksanakan perintah Al-Qur'an surat an-Nisa', (4):8 dalam pemahaman yang lebih luas,

²M. Yusuf Musa, *Politik dan Negara dalam Islam*, terj. M. Thalib dari judul aslinya *Nizām al Hukmi fī al-Islām* (Surabaya: Al-Ikhlās, 1988), hal. 149.

³oleh al-Mawardi disebutkan ada sepuluh (10) kewajiban seorang khalifah, termasuk menerima sumber-sumber pendapatan negara dan mendistribusikannya secara adil (kewajiban ke-7 dan 8), periksa dalam *Kitāb al-Ahkām as-Sultāniyyah* (Beirut: Dar al-Kutub al-Islamiyyah, 1960), hal. :17.

⁴Dalam Taqiyyuddin an-Nabhani, *Membangun*, hal. 262.

menyangkut perintah memberikan sebagian harta warisan kepada sanak kerabat, anak-anak yatim dan orang-orang miskin yang hadir ketika diadakan pembagian harta warisan.

Karena kebutuhan pokok (*basic needs*) “sembako” – istilah masyarakat Indonesia (di masa Krisis Moneter dan Ekonomi) – terus berkembang sesuai dengan perkembangan dan dinamika masyarakat, maka negara berwenang untuk *berijtihad* menentukan usaha-usaha yang halal yang menjadi kebutuhan rakyat banyak.

Negara dengan berasaskan *masalah-mursalah* dapat menetapkan berbagai macam pajak dalam rangka pelaksanaan pemerataan pendapatan. Tetapi, semua itu harus menjunjung tinggi secara tegak nilai keadilan. Apalagi kalau negara sedang mengalami krisis ekonomi, penguasa dapat melakukan upaya-upaya untuk solusi atas dasar *masalah mursalah*, tanpa meninggalkan prinsip *syūrah* (musyawarah) di antara para penyelenggara negara dari unsur eksekutif dan legislatif. Ketetapan pemerintah secara sepihak tentang pungutan pajak apabila kondisi benar-benar darurat, tanpa harus meminta persetujuan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) atau sebuah lembaga yang sederajat/setingkat, sehingga kebijakan yang diambil memiliki kepastian hukum dan landasan yuridis yang jelas.⁵

Pada masa Rasulullah SAW, keuangan publik berkembang bersamaan dengan pengembangan masyarakat muslim dan pembentukan negara Islam oleh Rasulullah SAW pasca hijrah ke Madinah (622-632 M), kemudian

⁵Ahmad Azhar Basyir, *Refleksi*, 188-189.

dilanjutkan oleh para sahabat pemegang kendali kekhalifahan (Khulafa ar-Rasyidun). Sebelum terwujudnya negara, wahyu Al-Qur'an pada masa awal sering memerintahkan agar menyantuni orang miskin (*dhu'afā'*) secara sukarela, misalnya dalam surat *Ma'kiyah*: “Dan, pada harta-harta mereka terdapat hak untuk orang miskin yang meminta (*as-sā'il*) dan orang miskin yang tidak mendapat bagian (tak meminta)”. Dan orang-orang yang dalam hartanya tersedia bagian tertentu bagi orang (miskin) yang meminta dan orang yang tidak mempunyai bagian apa-apa (yang tak mau meminta)”.⁶

Ibnu Taimiyah yang hidup di masa Dinasti Mamluk pada abad pertengahan (1262-1328 M) di Mesir,⁷ memaparkan data, bahwa dinasti ini pernah mencoba meramu berbagai bentuk tradisi lokal, Islam dan hukum adat suku mereka, yang disebut *al-Yasah*, dan tercermin pula ketika menangani sistem finansialnya.

Sumber penerimaan dari Dinasti Mamluk, termasuk di antaranya pajak atas tanah, barang tambang, perikanan dan industri, zakat, *jizyah*, bea cukai, harta yang kehilangan pewaris legal, pajak pelacuran dan tontonan, kewajiban penyumbang biaya peperangan dan *living cost* (biaya hidup) Sultan, dimana banyak kasus pembatasan ajaran Islam atas pajak diabaikan.⁸

Pajak tanah (*kharaj*) pada masa pemerintahan Islam bukan satu-satunya sumber penerimaan utama bagi negara, termasuk juga *ganimah*

⁶QS. al-Ma'ārij (70):24-25.

⁷Dinasti ini berasal dari para budak Turki, yang kemudian memeluk agama Islam, keturunan Sultan Ayyubiah (keturunan Shalahuddin al-Ayyubi) yang pernah berkuasa di Mesir dan Suriah. Penguasa I (1260-1383 M) dikenal dengan nama *Bahrite Mamluks*. Lihat A.A. Islahi, *Konsepsi*, hal. 256-257.

⁸*Ibid.*, hal. 257.

(rampasan perang), *fai'* (barang rampasan), dan *jizyah* (jaminan keamanan), pada awal pemerintahan Islam zakat merupakan sumber pertama dan terpenting dari penerimaan negara. sementara bagi negara-negara di dunia zakat juga bukan merupakan sumber penerimaan negara yang utama, karena bukanlah sumber penerimaan biasa. Oleh karena itu, negara bertanggungjawab dalam penghimpunan dan menggunakannya secara layak dan penghasilan dari zakat tak boleh dicampur dengan penerimaan publik lainnya.⁹

B. Kebijakan Fiskal dan Kebijakan Pajak dalam Sistem Ekonomi Islam

Prinsip Islam tentang kebijakan fiskal bertujuan untuk mengembangkan suatu 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 (*Human Behavior*) yang dapat dipengaruhi oleh berbagai insentif atau meniadakannya yang disediakan dengan meningkatkan pendapatan/pemasukan pemerintah melalui perpajakan, pinjaman atau jaminan pengeluaran pemerintah.

Dalam teori, sistem perpajakan yang digunakan oleh negara-negara sekuler modern mengusulkan agar berdasarkan teori socio-politik dan keuntungan sosial maksimum dengan tujuan kesejahteraan umum (rakyat). Sejauh tujuan yang dikehendaki itu tercapai, tujuan itu sepenuhnya sesuai

⁹Yusuf Qardlawi, *Fiqh az-Zakah*, II:757.

dengan prinsip Islam "yang mendahulukan kepentingan umum daripada kepentingan pribadi atau individu"

Negara-negara yang berideologi Islam memainkan peranan penting dalam mengatur mekanisme untuk melaksanakan aturan yang bersumber dari ajaran dan spirit Al-Qur'an dan as-Sunnah. Hal ini tentu saja dalam sebuah negara yang mayoritas beragama Islam, tidak bisa mengabaikan begitu saja dalam menempuh kebijakan fiskal terhadap prinsip-prinsip hukum yang ada dan nilai-nilai keislaman (*Islamic Values*). Dengan mengingat tujuan pokok syariat Islam (*maqāsid asy-syari'ah*) yang berorientasi pada kesejahteraan dan kemakmuran umat manusia, tentu tidak bisa diacuhkan begitu saja. Karena tujuan luhur tersebut dapat dicapai, apabila seluruh sistem hukum dan ekonomi tidak membicarakan tentang kebijakan fiskal *an-sich*, tetapi dan dalam kacamata ekonomi Islam juga harus tetap konsisten dengan pesan-pesan (ajaran) Ilahi.

Negara Islam, bukan suatu *teokrasi* dalam arti kependetaan/kerahiban, tetapi adalah suatu ideologi yang berperan sebagai suatu mekanisme untuk melaksanakan hukum-hukum Al-Qur'an dan as-Sunnah. Karena itu, kebijakan fiskal dalam suatu negara Islam harus sepenuhnya dengan prinsip hukum dan nilai-nilai dasar Islam. Sedangkan kita tahu, bahwa tujuan pokok hukum Islam adalah untuk mencapai kesejahteraan umat manusia (*Rahmatan li al-'Ālamīn*). Kesejahteraan umat manusia itu dapat tercapai apabila seluruh sistem hukum dan ekonomi tidak membicarakan kebijaksanaan fiskal saja, dan hal ini konsisten dengan sifat-sifat Tuhan yang bernuansa ekonomis, yaitu "Maha Pemurah", "Maha Pengasih" dan "Maha Pemberi

Rezeki” dan Maha-maha yang lain. Dengan demikian, seluruh aktivitas kenegaraan yang menyangkut pengeluaran/pembelanjaan dan menarik penghasilan, harus diorientasikan untuk mencapai tujuan ekonomi dan sosial tertentu dalam kerangka umum (*general frame*) hukum Islam sebagaimana yang telah ditetapkan Al-Qur’an dan as-Sunnah.¹⁰

Secara fungsional, kebijakan fiskal diharapkan dapat melaksanakan fungsi: alokasi, distribusi dan stabilisasi.¹¹ Dalam suatu negara Islam, memiliki karakteristik sendiri yang muncul dari nilai orientasi (*orientation value*), yaitu orientasi etik dan sosial dalam pendapatan dan pengeluaran negara. Kebijakan fiskal dalam Islam tidak lagi netral, dan diharapkan menjelaskan keadaan tidak hanya sebagaimana adanya tapi bagaimana seharusnya.

Menurut Profesor Naqvi, ekonom senior Pakistan ketika menyoal dua kebijakan ; kebijakan fiskal dan kebijakan pajak. Bahwa kebijakan fiskal akan sangat penting dalam meletakkan prasyarat-prasyarat adanya suatu perekonomian Islami yang adil mengingat pengendalian-pengendalian moneter tak langsung, kurang penting. Hal ini terjadi karena, kebijakan pajak dan pembelanjaan akan menjadi alat kebijakan yang penting dalam kategori pengendalian-pengendalian tak langsung. Kondisi yang ada ini bisa berubah menjadi salah satu kekuatan sistem ekonomi Islami, karena secara umum kebijakan fiskal dapat lebih efektif dibandingkan dengan kebijaksanaan

¹⁰ Abdul Mannan, *Teori dan Praktek*, hal. 230.

¹¹ *Ibid.*, 243

moneter dalam memulihkan kesetimbangan *full-employment*.¹² Lebih lanjut, ia tegaskan dalam sebuah teorinya: “Bahwa kebijakan fiskal yang ketat serta kebijakan moneter yang longgar, menciptakan bauran kebijakan yang unggul atas bauran kebalikannya.”¹³

Sementara kebijakan pajak memiliki fungsi strategis dalam ekonomi-politik, yakni sebagai alat peningkat pendapatan untuk membuka kemungkinan pemerintah lebih banyak melaksanakan peranannya di dalam perekonomian Islami. Oleh karena itu penekanan pada fungsi-fungsi penyeimbang pendapatan dan insentif kebijakan pajak akan harus relatif dikurangi.

Pemikiran di atas menarik untuk dicatat, bahwa pendekatan umum semacam ini selaras dengan pemikiran modern ilmu permodalan publik yang ditujukan untuk memperluas basis-pajak dan penurunan tingkat pajak. Pengalaman sejarah menunjukkan, bahwa penggunaan kebijakan pajak untuk tujuan-tujuan yang beraneka ragam, bahkan sering kontradiktif, cenderung melemahkan fungsinya sebagai alat pendongkrak pendapatan dengan banyak menyempitkan basis pajak. Kebijakan pajak sangat tidak efektif dalam mewujudkan pemerataan pendapatan dan kemakmuran, paling banter yang dapat dilakukan pada aras ini adalah menyamakan beban pajak atas seluruh wajib pajak (*tax-payer*).¹⁴

¹²Haider Naqvi, *Etika*, hal. 193.

¹³ *Ibid*

¹⁴ *Ibid.*, hal.194.

Jadi, dalam suatu negara Islam proses alokasi penggunaan sumber daya antara barang dan jasa berorientasi sosial, sehingga sistem distribusi perolehan dan redistribusi pendapatan dan kekayaan serta penggunaan kebijakan anggaran belanja sebagai alat stabilitas harga, kesempatan kerja yang tinggi dan pertumbuhan harus memberi suatu manifestasi keprihatinan sosial dan moral yang jelas di samping menciptakan kesejahteraan material.

Dalam suatu negara Islam dasar anggaran bukan semata-mata penerimaan yang akan menentukan pengeluaran, tetapi pengeluaranlah yang harus menjadi dasar utama untuk mengerahkan penghasilan. Hal ini berdasarkan persyaratan Islam bahwa suatu negara harus menyediakan "ready stock" kebutuhan minimum bahan makanan pokok (*basic needs*) bagi seluruh warga negara (rakyat).

Berkenaan dengan aspek pembelanjaan negara, pada dasarnya dapat diklasifikasikan menjadi dua jenis kebutuhan, yakni pembelanjaan untuk kebutuhan rutin dan kebutuhan yang lebih berorientasi untuk pembangunan. Ekonomi Islam pada dasarnya juga mengenal kedua jenis pembelanjaan itu, sekalipun dalam sejarah awal Islam jenis kebutuhan pertama hampir tidak dikenal. Jenis kebutuhan itu baru dikenal ketika negara-negara Islam telah berkembang cukup pesat. Kalaulah sumber penerimaan via zakat itu dianggap unik karena telah memiliki aturan baku dalam paradigma *fiqh*, tentu ini berimplikasi pada alokasi pendapatan dari zakat yang sepenuhnya mementingkan kesejahteraan masyarakat (*social welfare*). Sementara itu semua jenis pendapatan lainnya di luar zakat yang diklasifikasikan sebagai sumber penerimaan umum (*general budget*) dapat dialokasikan

untuk pembiayaan pembelanjaan rutin dan peningkatan pembangunan di segala sektor kehidupan yang diperlukan oleh suatu negara.

Dengan mengambil kasus di Indonesia, misalnya apakah selama ini lembaga yang mengurus penerimaan zakat (BAZIS) itu dapat membantu negara dalam usaha pengentasan kemiskinan, peningkatan pendapatan, peningkatan kesejahteraan hidup rakyat, dan apa pun istilahnya yang berkaitan dengan problem ekonomis lainnya – walaupun ada masih sangat minim – tentu negara berupaya dan berpikir secara lebih realistis dan tidak hanya bertumpu pada penerimaan pajak dan sumber-sumber lain yang menguntungkan di luar zakat yang notabene tidak pernah ditangani secara serius. Maka muncul persoalan baru, jika negara harus membiayai kedua jenis pengeluaran rutin tersebut di luar anggaran untuk pembangunan, maka dalam sistem Ekonomi Islam memberikan kemungkinan adanya pembelanjaan defisit, sepanjang cara pembelanjaan itu tidak berurusan dengan persoalan bunga (*interest*) yang hingga kini masih berjalan dalam sistem perbankan konvensional, meskipun dalam kenyataannya untuk memperoleh pinjaman dari pihak mana pun rasanya sulit menghindari praktek bunga.¹⁵

Islam mengenal berbagai macam lembaga dan instrumen keuangan, yang utama adalah lembaga keuangan zakat. Salah satu keistimewaannya adalah bahwa ia bukan sekedar menyangkut sisi moneter, tetapi juga bersentuhan dengan sisi fiskal. Barangkali tidak berlebihan jika dikatakan

¹⁵ Suwarsono, "Pendapatan dan Belanja Negara dan Regulasi Ekonomi dalam Ekonomi Islam" dalam M. Rusli Karim (ed), *Berbagai Aspek Ekonomi Islam* (Yogyakarta : P3EI FHUII bekerjasama dengan Tiara Wacana, 1992), hal. 105.

bahwa zakat merupakan lembaga penghubung antara sektor moneter di satu sisi, dan sektor riil di sisi yang lain, sehingga fungsi ganda (dwifungsi) ini secara strategis dapat dimanfaatkan sebagai instrumen kebijaksanaan publik.

Snouck Hurgronje, dalam observasinya yang panjang merespons aktivitas umat Islam yang menyangkut operasional zakat di Indonesia, khususnya di Pulau Jawa. Ia ungkapkan secara lugas demikian:¹⁶

... Akan tetapi, lebih payah, ya sungguh keterlaluhan, bahwa dua pajak, zakat dan fitrah, dipungut atas nama Islam dan di Jawa dikatakan masuk ke dalam kas masjid, yang dikuasai oleh Bupati dalam kedudukannya sebagai pemimpin agama, tanpa pengawasan sama sekali oleh pihak kita (maksudnya Belanda-peny.). Bagaimana zakat dan fitrah dipungut di Jawa, sudah sering dan belum lama ini masih merupakan masalah yang diperiksa dengan teliti oleh pemerintah. Dengan giat dilakukan usaha supaya keduanya mempunyai sifat pajak.

Interpretasi Islam terhadap sejarah tidak berpijak pada lingkaran ajaran-ajaran agama Islam, tetapi berdasarkan pemahaman terhadap motif-motif perilaku yang telah dicontohkan dalam masyarakat muslim awal di Madinah. Bukan pula interpretasi materialistik yang faktor-faktor material seperti alat-alat produksi berperan sebagai satu-satunya yang memberi pengaruh terhadap gerakan sejarah umat manusia, seperti dalam kasus ideologi yang dibangun oleh Marxisme.¹⁷

Abu Zahrah menggambarkan bagaimana etika Islam berkenaan dengan harta ditegakkan, sekalipun itu terhadap musuh-musuhnya. Secara eksplisit dapat dipaparkan, jika kaum muslimin dapat memenangkan suatu

¹⁶ Snouck c. Hurgronje, *Kumpulan karangan Snouck Hurgronje IX*, terj. Sutan Maimun dan Rahayu S. Hidayat *Verspreide Geschriften van Snouck Hurgronje*, bag. IV, 2 (Jakarta : INIS, 1994), hal. 42.

¹⁷ Akram Dhiya'uddin Umari dalam kata pengantar (prolognya), *Masyarakat Madani: tinjauan historis kehidupan zaman nabi*, terj. Mun'in A. Sirry dari *Madinan Society at the Time of the Prophet: Its Characteristic and Organization* (Jakarta: Gema Insani Press, 1999), hal. 27.

peperangan, mereka tidak boleh berlaku sewenang-wenang terhadap musuh yang kalah dan tidak boleh merampas hartanya. Tanah pertanian tetap menjadi milik rakyat yang kalah. Mereka (kaum muslimin) mengambil pajak yang perlu - *kharāj* - yakni semacam pajak yang jumlah pungutannya tidak lebih dari pajak yang dipungut orang sekarang di negara-negara merdeka.¹⁸

Kedudukan zakat didalam Islam menjadi terpenting, karena menyangkut hidup dan matinya umat Islam sendiri, karena orang tidak dapat lahir ke dunia ini dengan ruh semata. Itulah sebabnya, bila zakat itu tidak kuat, statis, tidak teratur, tak terorganisir, tidak diberi pengertian yang tepat, maka keempat tiang agama, Rukun Islam minus zakat – tentu tidak akan kuat kokoh untuk menyangga kehidupan umat Islam sendiri. Bagi T.M. Usman El-Muhammady, bahwa zakat itu merupakan tiang tengah Islam. Sayangnya banyak kalangan mengartikan zakat itu hanya sebatas ‘pengeluaran’ (*uitgaven*) dalam pengertian *ushul fiqh* semata, tidak diberi pengertian sebagai ‘penerimaan’ (*outvangsten*) dalam pengertian Al-Qur’an dan Sunnah, sejarah dan ekonomi. Padahal dalam arti sosiologis, zakat berfungsi sebagai kesatuan hidup yang harmonisi aspek etika dan produksi, sirkulasi dan distribusi harta kepada sesama sehingga tidak menimbulkan *social gap* (kesenjangan sosial), antara golongan *the have* dan golongan *the have not*.¹⁹

¹⁸ Abu Zahrah, *Hubungan-hubungan Internasional dalam Islam* terj. Muhammad Zein Hasan dari *al-'Alaqaq ad-Dauliyyah fi al-Islam* (Jakarta: Bulan Bintang, 1973), hal. 30.

¹⁹ T.M. Usman El-Muhammady, *Islamologie* (Jakarta: Pustaka Agus Salim, 1952), hal.137.

Dari penjelasan di atas, nampaknya semakin gamblang bahwa suatu negara harus dapat menggunakan berbagai alat fiskal atau kebijakan yang direncanakan agar mempunyai fungsi “Kesejahteraan Sosial” (*Social Welfare*) Islami; yang menggambarkan penilaian masyarakat atas persoalan penting tentang perhatian terhadap dimensi kesejahteraan sosial, baik secara pribadi maupun kelompok dalam masyarakat, misalnya: fakir-miskin, *manula* (manusia lanjut usia), kelompok tertindas (*mazlum*), golongan minoritas yang miskin (*du'afa'*) dan sebagainya.

Mengingat kondisi sosio-ekonomi dewasa ini telah berubah secara fundamental sejalan dengan perubahan zaman, maka tidak ada alasan untuk percaya bahwa unsur-unsur yang dikenal beban pajak dan kadar pembebanan tidak dapat berubah dengan berubahnya kesadaran dan tuntutan, sebab dalam Islam *pintu ijtihad* tidak pernah tertutup sepanjang masih mau berpikir secara rasional dan logis, sebagaimana yang telah dicontohkan khalifah ‘Umar ibn al-Khattab di masa pemerintahannya.

Periode Khalifah Umar bin Khattab penuh dengan contoh yang menjelaskan tentang dinamika hukum Islam. Adanya sejumlah besar peraturan lain menurunkan kenyataan bahwa sekalipun *ijtihad* dilakukan, kita harus tetap mengingat perubahan kondisi dan situasi di sekitarnya. Penolakannya untuk membagikan tanah penaklukan prajurit suatu kebiasaan yang berlaku di masa hidup Rasulullah SAW dan Abu bakar menunjukkan sikap Kritis rasional yang dikembangkannya untuk menangkap fenomena sosial yang menjadikan interpretasi terhadap ajaran agama sebagai solusinya.

Karena tanah adalah faktor penting dalam produksi maka Umar menetapkan bahwa semua tanah rampasan perang dan tanah upeti adalah milik negara dia tidak mengizinkan tanah rampasan perang dan upeti dibagikan kepada para tentara dan hanya 20% saja yang diberikan kepada negara. Pembagian tanah kepada para tentara bukan saja melahirkan tuan-tuan tanah-tetapi juga akan berakibat menurunnya produksi pertanian. Tanah negara tetap digarap oleh pemiliknya semula dengan kewajiban membayar *kharaj*, selain itu penduduk yang ditaklukkan juga bebas. *Ijtihad* Umar ini di praktekkan ketika Persia berhasil ditaklukkan pada tahun 16 H. Pihak tentara menuntut agar tanah penaklukan dibagikan kepada tentara dan penduduknya dijadikan budak, namun itu ditolak oleh Umar. Setelah mengadakan musyawarah dengan wakil *anshor* dan *muhājirin* di Madinah, dengan mendasarkan pendapatnya pada surat Al hasyr ayat 8 -10 *ijtihadnya* bahwa penduduk dibebaskan dan tanahnya menjadi milik negara dan diserahkan pada penduduk untuk menggarapnya dengan membayar *kharāj* diterima oleh umat Islam pada waktu itu.²⁰

C. Anggaran Belanja Negara (ABN) dan Pajak

Sebelum melakukan pengkajian dan perumusan sistem Anggaran Belanja suatu negara Islam, ada baiknya kita perhatikan dahulu sistem anggaran belanja di masa awal Islam. Pada masa Rasulullah SAW maupun khalifah Abu bakar masih belum dibentuk lembaga khusus yang menangani keluar masuknya harta kekayaan Negara (kas Negara). Saat itu yang terjadi

²⁰ Prof. Dr Nurzaman Shiddiq. MA, *Jeram-jeram Peradaban Muslim*, hal 19. Pustaka Pelajar Offset Yogyakarta 1996

adalah, bila terkumpul sejumlah harta kekayaan negara, seketika itu juga akan dibagikan kepada kaum muslimin. Sesuai dengan Sosio-ekonomi dan geografis pada waktu itu anggaran belanja negara ditetapkan secara sederhana dan tidak serumit sistem sekarang ini. Seperti jika umat Islam memperoleh Rampasan perang, maka saat itu pula harta itu dibagikan empat perlima (4/5) untuk pejuang dan seperlima (1/5) untuk diberikan kepada Negara, sebagaimana tercantum dalam Al-Qur'an surat Al-Anfal ayat 41, tentang pembagian harta rampasan perang.²¹

Namun, setelah negara Islam semakin luas pada pemerintahan Umar ditambah lagi kaum muslimin dapat menaklukkan negeri-negeri besar seperti Syam, Mesir, dan Persia. Sumber keuangan negara bertambah banyak, bahkan sumber keuangan yang dipungut dari pajak, bea cukai, dan seluruh sumber keuangan mencapai jumlah yang mengharuskan kaum muslimin untuk segera menjaga kota tersebut dengan sebaik mungkin. Selain itu, mereka dituntut untuk membatasi dan mencatat orang-orang yang berhak memperoleh gaji dari negara, serta menentukan hak-hak, gaji-gaji dan seluruh persoalan yang berkaitan dengan kepentingan umum. Karena itu, Umar membuat *Diwān* (kantor) yang dipergunakan untuk menghitung uang yang masuk dan keluar, di samping itu untuk mencatat berapa banyak orang yang berhak mendapat santunan dari negara dan berapa banyak uang yang harus mereka terima dan kapan harus diberikan. *Diwan* juga berfungsi untuk menginventarisasikan sarana umum yang dibutuhkan masyarakat untuk dibantu oleh pemerintah. Khalifah Umar juga mendirikan *Baitul Māl* yang

²¹ Lihat al-Qur'an, Surah al-Anfal, Ayat 41.

dipergunakan untuk menyimpan sumber dana negara bila ada kelebihan setelah disalurkan untuk membiayai semua keperluan yang sifatnya rutinitas dan kondisional. Baitul Māl didirikan di ibu kota Madinah dan mempunyai cabang di seluruh provinsi pada waktu itu.

Ibnu Khaldun berkomentar : “ Orang yang membuat *Diwan* dan *Baitul Māl* di negara Islam adalah Umar. Pendirian *Diwān* ini disebabkan karena abu Hurairah datang dari Bahrain dengan membawa uang lalu para sahabat meminta bagian yang lebih banyak. Akhirnya mereka sibuk menghitung harta tersebut dan mencatat pemberian santunan dan gaji-gaji untuk mereka. Kemudian Kholid bin Walid mengusulkan kepada Khalifah Umar agar mendirikan *Diwan*. Kahlid berkata:” Saya melihat Raja-raja Syam semuanya mempunyai kantor”, lalu Umar menerima saran Khalid bin Walid . Sebagian sejarawan berpendapat bahwa pembentukan *Diwan* adalah atas nasehat dari wakil negara Persia, Marubban, yang berkata kepada Khalifah Umar setelah melihat adanya kecenderungan tentara Islam untuk membagi-bagikan harta rampasan perang setelah menaklukkan Persia pada Abad 16 H. Dia berkata : “Wahai Amirul mukminin Raja Persia mempunyai sesuatu yang disebut Daftar (*sijīll*) di mana seluruh pendapatan dan pengeluaran diuraikan dengan teliti. Penerima santunan diatur sedemikian rupa yang tidak bisa menimbulkan suatu kesalahan. Umar menyadari betapa pentingnya prosedur semacam ini, kemudian meminta kepada Wali tersebut untuk menerangkan hal itu.²²

²² Abdul Wahab Khallaf, Politik Hukum Islam, (Yogyakarta: PT Tiara Wacana, 1994), hal. 116-117.

Diwan pada masa Khalifah Umar dimulai pada bulan Muharram tahun 20 H , sebagaimana diriwayatkan oleh Zuhri bin Ibnu Musayyab. Adapun *Diwan* pajak dan pemungutannya adalah menjadi wewenang Negara yang ditulis memakai bahasa Arab, seperti *Diwān Al-Jaisy* (tentara).

Umar menentukan pembayaran gaji dan santunan dengan memprioritaskan bagi oarang yang lebih dahulu menganut agama Islam dan memberi bantuan sesuai dengan apa yang telah diberikan kepada Rasulullah di dalam perang keagamaannya. Dia menunjuk seorang penulis untuk menjaga daftar-daftar pembukuan dan menyuruh mereka untuk mengatur kategori dan merencanakan pembayaran pajak.

Anggaran belanja negara pada masa Khalifah Umar dalam perencanaannya masih terbatas pada anggaran untuk gaji tentara dan pegawai pemerintahan, santunan pada anak yatim dan janda. Untuk pembangunan fisik masih terbatas pada pembangunan kantor-kantor, mesjid, jalan dan jembatan. Di samping itu ada juga dana yang dipersiapkan untuk kebutuhan yang mendadak seperti perang dan bencana kelaparan yang diambil dari *Baitul Māl* sisa dari belanja rutin setiap akhir tahun. Karena Islam menganut sistem kekhalifahan maka otoritas penuh Khalifah Umar dalam menentukan dan membuat kebijakan, sehingga otoritas pembuatan anggaran belanja negara merupakan Wewenang penuh Khalifah Umar meskipun sebelumnya dimusyawarahkan dengan elemen masyarakat Islam di Madinah yaitu kaum Muhajirin dan Anshor.

Memang kita tidak mudah menentukan secara pasti berapa banyak sumber keuangan negara pada masa Umar atau pada masa pemerintahan

sesudahnya. Yang pasti bahwa keuangan umat Islam pada masa Khulafa ar-Rasydin adalah dalam kondisi sehat. Mengingat sumber keuangan saat itu banyak sekali. Pada akhir masa pemerintahan Umar penarikan pajak dari penduduk *Kufah* tercatat mencapai seratus ribu Dirham. Selain itu, penggunaan dana pada saat itu benar-benar efisien. Sebab gaji para pegawai dan penguasa diukur sesuai dengan kebutuhan mereka. Sedangkan para prajurit kebanyakan berasal dari suku baduwi yang sudah merasa cukup dengan sesuatu yang sedikit. Penggunaan sumber keuangan yang hemat ditambah sikap jujur dalam memungut harta tersebut membuat kondisi keuangan negara tampak sehat dan baik. Bahkan, negara tidak perlu untuk mencekik rakyat dengan dibebani membayar pajak yang banyak, atau keluar aturan-aturan syari'at Islam.²³

Baitul Mal sebagai kantor perbendaharaan negara tidak menerima pendapatan kotor (bruto) dari tanah *Kharāji* dan pajak derma propinsi-propinsi, tetapi yang diserahkan hanyalah surplus tersisa setelah biaya semua jasa daerah seteripat termasuk biaya militer terbayar.

Dari analisis kuantitatif yang dilakukan Professor M. Abdul Mannan dalam karyanya *Islamic Economics, Theory and Practice* yang telah diindonesiakan M. Nastangin, terdapat dua hal yang jelas menyangkut kebijakan anggaran, yaitu: 1) Di masa Islam periode awal, barangkali dasar anggaran adalah penghasilan yang menentukan jumlah yang tersedia untuk pengeluaran. Tetapi ini tidak benar dalam hal anggaran darurat karena dalam peperangan atau timbul bencana alam. 2) Kebijakan anggaran tidak

²³ *Ibid*

berorientasikan pertumbuhan karena ketika itu tidak terdapat seruan untuk pertumbuhan ekonomi dalam arti modern sekarang ini.²⁴

Barangkali sistem anggaran yang cocok dan tepat untuk sistem ekonomi Islam (SEI) adalah konsep “perimbangan” (*Balancing*) atau teori “Surplus”, sebagaimana yang pernah dilakukan pada masa pemerintahan Islam periode awal. Dan nampaknya sistem anggaran nasional yang saat ini berlaku adalah sistem berimbang. Suatu anggaran dikatakan berimbang apabila antara pengeluaran dan penerimaan negara sama atau paling terdapat selisih yang kurang berarti. Tetapi kalau penerimaan melebihi dari pengeluaran dalam suatu masa tertentu, maka anggaran menjadi surplus, dan begitu sebaliknya (anggaran defisit bila pengeluaran lebih besar daripada penerimaan). Peribahasa kita mengatakan “Besar pasak daripada tiang”, kalau ini terjadi, tentu negara dalam kondisi instabil, biasanya jalan yang ditempuh adalah utang kepada negara lain (luar negeri) yang lebih mampu atau International Bank, seperti yang dilakukan oleh banyak negara di era modern ini.

Negara yang menganut sistem demokrasi, biasanya membuat anggaran belanja secara umum, tiap tahun. Fakta belanja negara yang menganut demokrasi tersebut adalah, bahwa Anggaran Belanja Negara (ABN) dinyatakan melalui peraturan yang disebut ‘Peraturan Anggaran Belanja Negara Tahun sekian’. Kemudian dikukuhkan oleh Dewan (Parlemen), tentunya setelah dilakukan pembahasan secara teliti dan cermat terhadap masing-masing pos departemen atau lembaga yang dirumuskan

²⁴ M.Abdul Mannan , *Teori*, hal.235.

dalam RAPBN (Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara) dan bersifat komprehensif dari keseluruhan departemen (*dīwan*) yang ada.

Sementara dalam negara Islam, tidak dibuat anggaran belanja tahunan seperti di atas, dan tidak perlu dipresentasikan di depan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Indonesia) misalnya untuk dimintai tanggapan atas anggaran yang disodorkan berupa Rancangan Anggaran Belanja Negara karena dalam sistem Islam di masa awal, pemasukan/penerimaan *Bait al-Māl* diperoleh sesuai dengan hukum-hukum *syara'* yang bersifat tetap dan *qat'iy* (pasti), sehingga tidak diperlukan pendapat atau respons dari majlis. Karena itulah segala rincian anggaran yang ada cukup diserahkan kepada khalifah sebagai pemegang otoritas tertinggi negara dengan kekuatan ijtihadnya.

Oleh karena penetapan anggaran ini menyangkut langsung pelayanan terhadap umat, sementara *syara'* telah memberikan kewenangan penuh kepada khalifah, maka kehendak khalifah dengan pandangannya menjadi wajib dilaksanakan (ditaati) secara totalitas lahir maupun batin, selama ia tidak melakukan maksiat dan kedzaliman (*khiyānah*).

Atas dasar inilah, di dalam Islam tidak mengenal pembuatan anggaran belanja negara tahunan, sebagaimana yang dilakukan dalam sistem demokrasi, meskipun sebenarnya negara Islam juga mempunyai anggaran belanja tetap.²⁵

²⁵ Taqiyyu'ddin an-Nabhani, *Membangun*, hal. 268.

BAB VI

PENUTUP

A. Kesimpulan

Dari seluruh pembahasan yang telah dilakukan, dapat diambil beberapa kesimpulan bukan saja sekedar hanya menjawab pertanyaan-pertanyaan dalam rumusan masalah, tetapi juga dapat disimpulkan hal-hal yang dianggap penting antara lain :

1. Struktur pajak di masa Islam klasik, tidak dapat dipahami sebagai pendapatan religius dan sekular secara dikhotomis dalam wacana akademik, kendatipun keduanya memiliki banyak kesamaan-kesamaan di samping perbedaan-perbedaannya.
2. Pajak sebagai salah satu penerimaan negara (*al-Mawārid ad-Daulah*), urgensinya bagi kepentingan umum (*Maslahat al-Āmmah*) telah menunjukkan fakta yang jelas sehingga eksistensinya dapat diterima oleh para wajib pajak di negeri muslim, meskipun pajak secara ideal tidak dapat memenuhi seluruh tuntutan rakyat, tetapi paling tidak turut memberikan kontribusi yang cukup berarti bagi proses penyelenggaraan tata pemerintahan negara.
3. Bahwa kebijakan pemungutan pajak secara yuridis formal tidak memiliki ketetapan *naṣ* yang jelas (*qaṭ'iy*), tetapi didasarkan *ijtihād* imam (penguasa) sebagai bentuk *siyāsah syar'iyah*, kendatipun kebijakan itu didasarkan atas pertimbangan kemaslahatan umum; yang jelas tidak ada dalil yang memerintahkan ataupun melarangnya, yang adalah dalil-dalil

yang bersifat umum dengan mengacu pada prinsip *al-birr dan hajiyyah* (atas dasar kebaikan dan kebutuhan).

4. Pajak dalam perspektif ekonomi Islam, tidak sekedar menjadi salah satu aspek penerimaan negara saja, tetapi secara fungsional memiliki fungsi ganda, di satu sisi berfungsi sebagai *regulator* dan di sisi lain berfungsi sebagai *budgeting* dalam sistem fiskal suatu negara.
5. Penghindaran pajak yang dilakukan oleh wajib pajak (*tax payer*) dan penyelewengan yang dilakukan oleh para petugas pajak (*jubāt al-amwāl*) merupakan tindakan melanggar hukum (delik) secara konstitusional dan tercela dalam sudut pandang sosiologis.
6. Bahwa zakat merupakan sumber pertama dan terpenting dari penerimaan negara pada masa awal pemerintahan Islam, tetapi zakat bukanlah merupakan sumber penerimaan konvensional bagi negara-negara di dunia, karenanya, ia bukan merupakan sumber penerimaan negara yang utama (primer).
7. Zakat tidak memiliki hubungan langsung dengan pajak, tetapi keduanya memiliki orientasi dan fungsi yang sama, yakni berfungsi sosial dengan jalan pendistribusian kekayaan si kaya (*agniyā'*) kepada kaum *du'afā'* (golongan miskin) dalam suatu negara, yang sistem pendistribusiannya dapat diatur dan dikendalikan oleh negara.

B. Kata Penutup

Karya tulis ini meskipun masih jauh dari ideal, namun setidaknya dapat dijadikan stimulan bagi masyarakat ilmiah untuk mengadakan

penelitian lanjutan secara lebih mendalam tentang perpajakan, yang merupakan agenda kajian ekonomi Islam. Karena studi ini merupakan awal dari sebuah kajian di bidang ekonomi Islam, tentunya masih sangat diperlukan pembenahan, baik dari aspek substansi-materi maupun dari teknis penulisan, lebih-lebih secara metodologis-konsepsional.

Bagaimana pun, karya tulis ini telah diupayakan semaksimal mungkin untuk memenuhi standart ilmiah, meskipun masih banyak kelemahan dan kekurangannya. Untuk itu kritik konstruktif dan saran-saran produktif sangat didambakan, demi pengembangan selanjutnya.

Akhirnya, saya berharap semoga hasil penelitian ini dapat memberikan kontribusi di bidang ekonomi Islam khususnya di almamater MSI UII tercinta ini. Semoga dapat diambil manfaatnya oleh khalayak akademis, khususnya bagi para pecinta dan pemerhati Ekonomi Islam Amin....



UNIVERSITAS
ISLAM
INDONESIA

BIBLIOGRAFI

- Abu Su'ūd, Mahmūd. 1388H/1968M. *Khuṭūṭ al-Ra'isiyah fī al-Iqtisād al-Islāmy*. Kuwait: Maktabah al-Manār al-Islamiyah.
- Abdul Haq, asy-Syukri. 1408H/1988M. *at-Tanmiyah al-Iqtisādiyah fī al-Manhaj al-Islāmi*. Edisi Pertama. Beirut : Kitab al-Ummah.
- Al-'Akkad, Abbas Mahmoud. 1979. *Kecermelangan Khalifah 'Umar biKhattab*. Terjemahan oleh H. Bustami A. Gani dan Zainal Abidin Ahmad dari *'Abqariyatu'Umar* (t.th.). Jakarta: Bulan Bintang.
- Ali, M. Daud. 1988. *Sistem Ekonomi Islam Zakat dan Wakaf*. Jakarta : UI Press.
- Amal, Taufiq Adnan. 1989. *Islam dan Tantangan Modernitas, studi atas pemikiran hukum Fazlur Rahman*. Cetakan pertama. Bandung: Mizan.
- Basyir, Ahmad Azhar. 1981. *Garis Besar Sistem Ekonomi Islam*. Yogyakarta: BPFE Universitas Gadjah Mada.
- Budiman, Hikmat. 1997. *Pembunuhan yang selalu Gagal, Modernisme dan Krisis Rasionalitas* menurut Daniel Bell. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Hasan, M. Ali. 1996. *Zakat, Pajak, Asuransi dan Lembaga Keuangan*. Jakarta: Rajawali.
- Hart, Michael H. 1991. *Seratus Tokoh yang paling berpengaruh dalam sejarah*. Edisi ketigabelas. Terjemahan dari *The 100, a Ranging of the Most Influential Persons in History* (1978) oleh H. Mahbub Djunaidi. Jakarta: Pustaka Jaya.
- Hurgronje, C. Snouck. 1994, *Kumpulan Karangan Snouck Hurgronje*, Terjemahan Sutan Maimun dan Rahayu S. Hidayat dari *Verspreide Geschiften van C. Snouck Hurgronje*, Bagian IV, 2. Jakarta: INIS.
- Ibnu Taimiyah. 1999 *Siyāsah Syar'iyah, Etika Politik Islam*, Cetakan Kedua, Terjemahan dari *as-Siyāsah as-Syar'iyyah fī Islāh ar-Rā'i wa ar-Ra'iyyah* (1988) Surabaya: Risalah Gusti.
- Islahi, A.A. Dr. 1997. *Konsepsi Ekonomi Ibnu Taimiyah*, Terjemahan oleh H. Anshari Thayib. Surabaya: Bina Ilmu.
- Kahf, Monzer, *Ekonomi Islam (telaah Analitik terhadap Fungsi Sistem Ekonomi Islam)*. Terjemahan dari *The Islamic Economy: Analitical of the Functioning of the Islamic Economic system* (1979), oleh Machnun Husein. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

- Karim, M. Rusli (ed.). 1992. *Berbagai Aspek Ekonomi Islam*. Yogyakarta: P3EI FE UII bekerjasama dengan Tiara Wacana.
- Khallaf, Abd al-Wahhab. 1977. *Al-Siyasah asy-Syar'iyah*. Al-Munirah: Matba'ah at-Taquaddum.
- Kuntowijoyo. 1997. *Identitas Politik Umat Islam*. Cetakan kedua. Bandung: Mizan.
- Al-Mawardi. 1380H/1960M. *Kitab al-Ahkam as-Sultaniyah*. Beirut Dar al-Kutub al-Islamiyah.
- Mannan, M. Abdul. 1997. *Teori dan Praktek Ekonomi Islam (Dasar-dasar Ekonomi Islam)*. Terjemahan oleh Drs. M. Nastangin, Drs. H.M. Sonhaji (ed.), dkk. dari *Islamic Economics, Theory and Practice*. Yogyakarta: PT. Dana Bhakti Prima Yasa.
- Muhadjir, H. Noeng. 1996. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Cetakan ketiga. Yogyakarta: Rake Sarasin.
- Musa, Muhammad Yusuf. t.th. *Politik dan Negara dalam Islam*. Terjemahan oleh M. Thalib dari *Nizām al-Hukmi fī al-Islām* (1963), Surabaya: Al-Ikhlās.
- Ei- Muhammadiyah, T.M. Usman, 1952 (?). *Islamologie*. Jakarta : Pustaka " Agus Salim".
- An-Nabhani, Taquuddin. 1996. *Membangun Sistem Ekonomi Alternatif; perspektif Islam*. Edisi Kedua. Terjemahan dari *an-Nizam al-Iqtisadi fī al-Islam* (1990). Oleh Moh. Maghfur Wachid. Surabaya: Risalah Gusti.
- Naqvi, Syed Nawab Haider. 1985. *Etika dan Ilmu Ekonomi suatu sintesis Islami*. Terjemahan oleh Husin Anis dan Asep Hikmat dari *Ethics and Economics An Islamic Synthesis*. Bandung: Mizan.
- Nu' mani, Syibli. 1981. *Umar Yang Agung*. Terjemahan oleh Karsidjo Djojosurwarno dari " *Al-Farooq*", *Life of Omar the Great, Second Caliph of Islam* (1976). Bandung: PUSTAKA Perpustakaan Salman ITB.
- Nujaim, Ibnu. 1985. *Al-Asybah wa an-Nazair*. Beirut: Dar al-Kutub al-Ilmiyah.
- Qardlawi, Yusuf. 1996. *Hukum Zakat*. Terjemahan oleh Salman Harun dkk. Cetakan keempat dari *Fiqh az-Zakāh*. Bandung: Mizan.
- _____. 1997. *Norma dan Etika Ekonomi Islam*. Terjemahan dari Zainal Arifin dan Dahlia Husin dari *Daur al-Qiyām wa al-Akhlāq fī al Iqtisād al-Islām* (1995). Jakarta: Gema Insani Press.

- Rahman, Afzalur. 1996. ***Konsepsi Ekonomi Islam***. Jilid Ketiga. Terjemahan oleh Soeroyo dan Nastangin. Yogyakarta: PT. Dana Bhakti Wakaf.
- Robertson, Roland (ed.). 1995. ***Agama : dalam Analisa dan Interpretasi Sosiologis***. Cetakan Keempat. Terjemahan Achmad Fedyani Saifuddin dari *Sociology of Religion* (1980). Jakarta : Rajawali Press.
- Sophiaan, R. Ainur (ed.). 1997. ***Etika Ekonomi Politik***. Surabaya: Ar-Risalah.
- Syaltout, Mahmoud. 1977 (?). ***al-Fatāwā***. Mesir: Dar al-Qalam.
- Shiddiqi, Nourouzzaman. 1996. ***Jeram-jeram Peradaban Muslim***. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Umari, Akram Dhiyauddin. 1999. ***Masyarakat Madani : Tinjauan historis kehidupan zaman nabi***. Terjemahan oleh Mun'im A. Sirry dari *Madinan Society at the Time of the Prophet : Its Characteristic and Organization*. Jakarta : Gema Insani Press.
- Voll, John Obert. 1997. ***Politik Islam, Kelangsungan dan perubahan di dunia modern***. Terjemahan oleh Ajat Sudrajat dari *Islam Continuity and Change in the Modern World* (1982). Yogyakarta: Titian Ilahi Press.
- Yusuf, Abu. 1979. ***Kitāb ak-Kharāj***. Beirut : Dar al-Ma'rifah.
- Zahrah, M. Abu. 1973. ***Hubungan-hubungan Internasional dalam Islam***. Terjemahan oleh Muhammad Zein Hasan dari *al-'Alaqaq ad-Dawliyyah fi al-Islam*. Jakarta: Bulan Bintang.

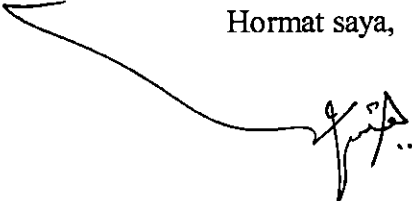
UNIVERSITAS
ISLAM
INDONESIA

CURRICULUM VITAE

- Nama lengkap : Drs. Muhammad Yusuf
Tempat & tgl. Lahir : Tuban, 07 Februari 1960
Pekerjaan : Dosen jurusan Tafsir-Hadits Fak. Ushuluddin
IAIN Sunan Kalijaga Yogyakarta Telp. (0274) 512156
- Nama ayah : H. Masyhari bin Abdurrahman
Nama ibu : Hj. Masmu'ah binti H. Bakri
Alamat asal : Gedung Rakyat 195 Jatirogo, Tuban, Jawa Timur
Kode Pos 62362 Telp. (0356) 551146
- Alamat rumah : Kalangan UH-5/735 A Pandeyan, Yogyakarta - 55182
Telp. (0274) 415718 HP. 081-2295.6319
- Riwayat Pendidikan :
1. SDN Wotsogo I Jatirogo, tamat 1973
 2. SMPN I Jatirogo, tamat 1976
 3. KMI Pondok Modern Gontor Ponorogo, tamat 1981
 4. Fakultas Syari'ah IAIN Sunan Kalijaga 1982, selesai Sarjana Muda 1985
 5. Fakultas Syari'ah IAIN Sunan Kalijaga 1985, selesai Sarjana Lengkap 1988
 6. S-2 Magister Studi Islam UII masuk 1997
- Riwayat Pekerjaan :
1. Tahun 1981-1982 : Tenaga Pengajar di MAN Tuban, Jatim
 2. Tahun 1988-1989 : Sales Agent pada PT. Alam Multi Sari Jakarta Cab. Yogyakarta
 3. Tahun 1989-1990 : Instruktur Sales Agent pada PT. Buana Megananda di Yogyakarta
 4. Jurusan Tafsir Hadits IAIN Sunan Kalijaga
 5. Tahun 1997-1999 : Dosen Luar Biasa pada Sekolah Tinggi Ilmu Syari'ah (STIS) Yogyakarta
 6. Tahun 1999-sekarang : Manager Keuangan pada Forum kajian Budaya dan Agama (FkBA) Yogyakarta

Demikian curriculum vitae ini dibuat sebagaimana mestinya, mudah-mudahan ada manfaatnya.

Hormat saya,



Muhammad Yusuf