

PAJAK DALAM PERSPEKTIF FIQH ISLAM

Oleh : A. Malik Madaniy

Dalam perjalanan sejarah Islam yang panjang, telah dikenal beberapa sumber pendapatan dan keuangan negara (*al-mawarid al-maliyyah li al-dawlah*). Sebagiannya bersifat rutin (*dawriyyah*) yakni zakat, *kharaj* (pajak bumi), *jizyah* (pajak jaminan keamanan atas non Muslim) dan *'usyuur* (pajak ekspor dan impor) ; sedangkan sebagian yang lain bersifat insidental (*ghayr dawriyyah*) yakni seperlima harta rampasan perang (*ghanimah dan fay'*), seperlima hasil tambang (*ma'adin*) dan harta karun (*rikaz*), harta peninggalan orang yang tidak mempunyai ahli waris, harta temuan dan segala bentuk harta yang tidak diketahui secara pasti siapa pemiliknya.¹

I

Kitab-kitab fiqh yang ada ---baik klasik maupun modern--- telah cukup rinci membicarakan sumber-sumber pendapatan negara tersebut di atas. Suatu hal yang sudah cukup dipahami ialah bahwa tidaklah semua sumber pendapatan itu ditetapkan berdasarkan nash-nash syara' (*manshush 'alayha*), melainkan sebagiannya ditetapkan berdasarkan *ijtihad*, sejalan dengan perkembangan dan tuntutan kehidupan pada setiap masa.² Sebagai contoh, pemungutan *kharaj* pertama kali dilakukan di masa khalifah 'Umar ibn al-Khaththab, berdasarkan hasil *ijtihad*nya yang kemudian diterima oleh para shahabat yang lain, sehubungan dengan wilayah taklukan di Iraq (*Sawad al-'Iraq*).³ Demikian pula pemungutan *'usyuur*, ditetapkan oleh khalifah yang sama, setelah menerima laporan dari Abu Musa al-Asy'ari r.a. dan surat dari penduduk Manbij. Keputusan memungut *'usyuur* inipun ditetapkan 'Umar melalui musyawarah dengan para shahabat Nabi yang lain.⁴

¹ Abd al-Wahhab Khallaf, *al-Siyasah al-Syar'iyyah*, (al-Munirah: Mathba'ah al-Ta'addum, 1977), hal. 114.

² *Ibid*, hal. 102-103.

³ Al-Qadli Abu Yusuf, *Kitab al-Kharaj*, (Beirut: Dar al-Ma'rifah, 1979), hal. 26-27. Bandingkan pula dengan : Ibrahim Fuad Muhammad Ali, *Al-Mawarid al-Maliyyah fi al-Islam*, (Mesir: al-Anglo al-Mishriyyah, 1972), hal. 159-162.

⁴ Abu Yusuf, *Kitab*, hal. 135.

Dalam pada itu, sejalan dengan perkembangan zaman dan kompleksitas kehidupan, muncul pula bentuk-bentuk pungutan di luar apa yang telah disebutkan di atas, yang kemudian dikenal dengan istilah pajak (*dlaribah*). Yang disebut terakhir ini adalah pungutan yang dilakukan penguasa dari rakyatnya dengan mengatasnamakan kepentingan umum atau negara. Sejalan dengan perkembangan kehidupan pula, jenis-jenis pajakpun semakin beraneka. Kendati pungutan pajak semacam ini telah meluas dilakukan di dunia sejak masa-masa sebelum Islam, khususnya di Romawi dan Persia,⁵ namun kemunculannya di dunia Islam untuk pertama kali sulit untuk diketahui dengan pasti. Menurut 'Abd al-Rasyidun, ketika kebutuhan dan pola kehidupan masih sangat sederhana (*al-badawah*), keperluan akan sumber pendapatan negara yang lain masih belum dirasakan. Hal ini disebabkan pula karena harta kekayaan negara cukup besar, yakni setelah berhasilnya berbagai penaklukan yang dilakukan pada masa khalifah 'Umar. Dengan cara pembelanjaan harta yang cermat dan efisien serta memegang teguh sifat amanah --- baik oleh para khalifah, pejabat dan para petugas negara --- situasi keuangan negara berlangsung dengan baik. Dengan demikian, belum terdapat kebutuhan mendesak untuk membebani rakyat dengan pungutan-pungutan lain yang memberatkan.

Akan tetapi pada masa sesudahnya --- masa pemerintahan Bani Umayyah --- situasi telah berubah. Telah terjadi apa yang digambarkan Khallaf sebagai *al-intiqal min al-badawah ila al-hadlarah wa min al-khilafah ila al-mulk*. Maka menjadi besarlah biaya hidup para khalifah, pejabat dan petugas negara. Biaya-beaya perang untuk memadamkan berbagai pemberontakan di dalam negeripun menjadi begitu besar. Semua itu memaksa penguasa untuk menetapkan berbagai bentuk pajak yang tidak pernah dikenal sebelumnya, seperti pajak yang dikenakan pada perahu-perahu yang melintas (*dlaraib 'ala murur al-sufun fi al-ma'*) dan pajak perikanan (*dlaraib al-asmak*). Kendatipun hal itu dilakukan dengan bentuk-bentuk kekejaman dan intimidasi, namun ternyata tidak bermanfaat dalam menjaga keseimbangan moneter, bahkan sebaliknya justru semakin menanamkan rasa antipati di kalangan rakyat.⁶

Memang tidak semua khalifah Bani Umayyah bersikap seperti itu. Khalifah 'Umar ibn 'abd al-'Aziz yang dikenal sebagai *Khamis al-Khulafa' al-Rasyidin* telah melakukan berbagai koreksi dan perbaikan terhadap sistem

⁵M. Dliyah' al-Din al-Rayes, *Al-kharaj fi al-Dawlah al-Islamiyyah*, (Cairo : Nahdlah Mishr, 1957), hal. 24-82.

⁶Khallaf, *Al-Siyasah*, hal. 144-148.

pemerintahan generasi tua pendahulunya, baik dalam hal macam-macam pajak yang dipungut, cara pemungutannya dan cara pembelanjannya.

Tentang hal yang terakhir ini, beliau dikenal sebagai khalifah yang menekan sekecil mungkin pengeluaran negara.

Apalagi untuk kepentingan pribadinya. Ibn 'Abd Rabbih dalam *Al-Iqd al-Farid* ---seperti dikutip oleh Al-Rayes--- menulis:

وَكَانَ عُمَرُ بْنُ عَبْدِ الْعَزِيزِ لَا يَأْخُذُ مِنْ بَيْتِ الْمَالِ شَيْئًا وَلَا يَجْرِي عَلَى نَفْسِهِ مِنَ الْفَيْءِ دِرْهَمًا.
فَقِيلَ لَهُ لَوْ أَخَذْتَ مَا كَانَ يَأْخُذُ عُمَرَانُ النَّظَابِ. وَكَانَ عُمَرُ "الْأَوَّلُ" يَجْرِي عَلَى نَفْسِهِ
دِرْهَمَيْنِ فِي كُلِّ يَوْمٍ. فَقَالَ: إِنَّ عُمَرَ بْنَ النَّظَابِ لَمْ يَكُنْ لَهُ مَالٌ، وَأَنَا مَالِي يُغْنِينِي.⁷

Walhasil, kepribadian yang bersih dan rasa tanggung jawab yang besar terhadap rakyat yang diamanatkan Allah atas dirinya telah mendorong 'Umar ibn 'Abd al-Aziz untuk bersikap seperti yang dikisahkan oleh Abu Yusuf dan Ibn al-Atsir berikut ini. Dikisahkan bahwa Fathimah ---puteri beliau--- menemui ayahnya yang sedang munajat di mushallanya. Sang puteri terperanjat melihat air mata meleleh di pipi sang ayah. ketika sang puteri bertanya tentang apa yang terjadi, sang ayah ('Umar) menjawab :

إِنِّي تَقَلَّدْتُ أَمْرَ هَذِهِ الْأُمَّةِ، فَتَفَكَّرْتُ فِي الْفَكِيرِ الْجَائِعِ وَالرَّيْضِ الصَّبَّاحِ وَالْغَارِزِ وَالْمَظْلُومِ
لِلْقَاهُورِ وَالْأَسِيرِ الْغَرِيبِ وَالشَّيْخِ الْكَبِيرِ وَذِي الْعِيَالِ الْكَثِيرِ وَالْمَالِ الْقَلِيلِ وَأَشْبَابِهِمْ
فِي أَقْطَارِ الْأَرْضِ. فَعَلِمْتُ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ إِلَى اللَّهِ فَخَشِيتُ أَنْ لَا تُثَبِّتَ مُجْتَبَى
عِنْدَ أَنْ رَفَى سَيِّئَاتِي عَنْهُمْ يَوْمَ الْقِيَامَةِ وَأَنْ حَصَنِي دُونَهُمْ مُحَمَّدٌ الْخَصُومَةُ.
فَرَجَّتْ نَفْسِي فَبَكَيْتُ⁸

Akan tetapi keadaan yang menggembirakan ini tidak berlangsung lama. Seperti dinyatakan oleh Al-Rayes, situasinya mulai berubah, kembali ke masa-masa sebelumnya, begitu khalifah yang bijak bestari ini mangkat. Berbagai bentuk kezaliman dalam pemungutan pajak berulang kembali.⁹

Nampaknya khalifah-khalifah Bani 'Abbas cukup jeli dalam menangkap

⁷ Al-Rayes, *Al-Kharaj*, hal. 224.

⁸ *Ibid.* Riwayat Abu Yusuf sedikit berbeda dari segi sumber berita dan redaksi cerita. Lihat : Abu Yusuf, *Kitab*, hal. 17

⁹ Al-Rayes, *Al-Kharaj*, hal. 229.

berbagai keresahan rakyat atas perlakuan penguasa Bani Umayyah sebelumnya. Mereka berusaha keras mengambil hati rakyat dan menggalang dukungan dari mereka. Untuk itu mereka mencurahkan perhatian pada aspek keuangan negara. Mereka lakukan pengawasan yang keras terhadap para petugas pajak (*jubat al-amwal*), agar mereka tidak berbuat sewenang-wenang. Dampak dari kebijaksanaan yang baik ini nampak pada situasi keuangan negara yang mulai membaik, sehingga pada masa khalifah Harun al-Rasyid, khalifah meminta pada *qadlinya*, Abu Yusuf, untuk menyusun suatu tata aturan syar'i yang adil dalam pemungutan *kharaj*, *'usyuur* dan *shadaqat* (zakat), yang tidak sewenang-wenang terhadap para pemilik harta, tapi juga tidak mengabaikan kepentingan umum. Dalam rangka itulah Abu Yusuf ---yang dikenal sebagai *Shahib al-Imam Abi Hanifah*--- menyusun kitab monumentalnya, *Al-Kharaj*, yang oleh Khallaf digambarkan sebagai *khayr asas li nidham maliy 'adil*.¹⁰

Harun al-Rasyid nampaknya cukup konsisten dalam mengaplikasikan pemikiran Abu Yusuf ini, sehingga kekayaan negara dan rakyat melimpah sedemikian rupa, yang membuat cerita-cerita yang menggambarkan hal itu hampir-hampir sulit dipercaya (*la takad tushaddaq*). Hanya saja setelah tanda-tanda kelemahan mulai menyusup dan pemberontakan-pemberontakan dalam negeri berkecamuk, keuangan negara Bani 'Abbas mengalami kegoncangan seperti apa yang pernah dialami oleh keuangan negara Bani Umayyah sebelumnya. Dalam penetapan dan pemungutan pajak tidak lagi sistem yang diperhatikan. Kemaslahatan rakyatpun sudah tidak lagi menjadi pertimbangan. Demikian pula setelah negara Islam terpecah menjadi beberapa negara, tidak satupun dari negara-negara itu menjalankan sistem keuangan negara yang sesuai dengan aturan syar'i.¹¹

II

Dengan citra perpajakan yang tidak selalu simpatik dalam perjalanan sejarahnya, khususnya dalam sejarah pemerintahan Islam ---seperti telah dipaparkan di atas--- dapat dipahami apabila di kalangan ulama Islam muncul pendapat yang mempertanyakan, dan bahkan menolak keabsahan pajak yang dipungut pemerintah yang sedang berkuasa. Menurut mereka, pada harta orang Muslim, tidak ada kewajiban selain dari zakat. Hadits yang diriwayatkan dari Ibn Majah dengan lafadh yang tegas yang seringkali mereka kutip adalah :

لَيْسَ فِي الْمَالِ حَقٌّ سِوَى الزَّكَاةِ

¹⁰ Khallaf, *Al-Siyasah*, hal. 149.

¹¹ *Ibid*.

Akan tetapi terhadap hadits ini Al-Nawawi dalam *Al-Majmu'* memberikan komentar :

إِنَّهُ حَدِيثٌ ضَعِيفٌ جَدًّا لَا يُعْرَفُ¹²

Komentar-komentar yang hampir senada diberikan pula antara lain oleh Al-Baihaqi, Al-'Iraqi dan puteranya Abu Zur'ah. Di kalangan kritikus hadits masa kini, telah tampil Al-Syaikh Ahmad Syakir yang menilai bahwa lafadh *laysa* merupakan tambahan para penulis naskah (manuskrip) dari *Sunan Ibn Majah*.¹³

Memang betul bahwa terdapat hadits-hadits lain yang mengarah kepada pengertian yang sama, namun sebagian besar hadits-hadits itu tidak sepi dari kritik, baik tentang kelemahan sanadnya maupun tentang *kemawqufannya*. Hanya ada dua hadits riwayat Al-Syaikhhan yang memang tidak perlu dipertanyakan lagi keshahihiannya yang masing-masing menceritakan jawaban Nabi terhadap pertanyaan seseorang tentang apa yang wajib ia amalkan sebagai seorang Muslim. Ketika dijelaskan kepadanya kewajiban zakat, orang tersebut bertanya lagi :

مَلَّ عَلَى غَيْرِهَا؟

Nabi menjawab :

لَا . إِلَّا أَنْ تَطَّوَعَ¹⁴

Terhadap kedua hadits ini Al-Qardlawi mengemukakan suatu penakwilan bahwa maksudnya adalah zakat merupakan hak yang rutin yang telah ditentukan batasnya dan bersifat tetap melekat pada harta. Ia wajib ditunaikan walaupun seandainya tidak ada lagi orang fakir yang berhak menerima bantuan atau tidak ada lagi kebutuhan yang memerlukan pemenuhan. Hal ini berbeda dengan hak-hak lain di luar zakat yang merupakan *huquq thariah ghair tsabitah* dan kadarnyapun tidak selalu tetap, melainkan bisa berubah-ubah sesuai dengan situasi dan kondisi di setiap zaman dan tempat.

Jauh sebelum itu, Ibn Taimiyyah memberikan tafsiran lain ketika menghadapi hadits populer yang telah dikritik oleh para ahli, seperti tersebut

¹² Al-Imam al-Nawawi, *Al-Majmu'*: *Syarh al-Muhadzdzab V*, (Cairo: Idarah al-Thiba'ah al-Muniriyyah, t.t.), hal. 332.

¹³ Berbagai penilaian yang melemahkan nilai hadits dimaksud dapat dibaca dalam ; Yusuf al-Qardlawi, *Fiqh al-Zakat II*, (Beirut: Muassasah al-Risalah, 1980), hal. 966- 967.

¹⁴ Al-Imam al-Bukhari, *Matn al-Bukhari bi Hasyiyah al Sindi I*, (Cairo: Isa al-Babi al-Halabi, t.t.), hal.17-18. Hadits ini diriwayatkan oleh Al-Bukhari dari Thalhah ibn 'Ubaidillah.

sebelumnya. Tafsiran ini mungkin dapat juga digunakan untuk memahami hadits-hadits lain yang senada. Ibn Taimiyyah menulis :

”لَيْسَ فِي الْمَالِ حَقٌّ سِوَى الزَّكَاةِ” أَيْ لَيْسَ فِيهِ حَقٌّ يَجِبُ بِسَبَبِ الْمَالِ سِوَى الزَّكَاةِ،
وَالْإِفْقِيهِ وَاجِبَاتٌ بِغَيْرِ سَبَبِ الْمَالِ.¹⁵

Di samping beralasan dengan hadits-hadits di atas, para penentang keabsahan pajak mengajukan pula ---sebagai argumentasi--- suatu prinsip pokok dalam Islam yakni penghormatan terhadap hak milik pribadi (*ihtiram al-milkiyyah al-syakhshiyyah*). Dengan prinsip ini ---menurut mereka--- tidak halal bagi siapapun untuk mengambil harta seseorang kecuali dengan kerelaan hati pemiliknya. Termasuk dalam pengertian yang tidak halal di sini adalah pemungutan pajak. Sebab, betapapun pajak itu dicarikan alasan pembedaannya, pajak itu pada esensinya tetap merupakan pengambilan sebagian harta secara paksa dari para pemiliknya.

Terhadap argumentasi ini, dapat diajukan beberapa bantahan. Antara lain kita dapat mengatakan bahwa penghormatan Islam terhadap hak milik pribadi tidak meniadakan adanya hak-hak yang berkaitan dengan harta, baik hak-hak orang fakir dan kaum lemah sebagai konsekuensi dari *ukhuwah insaniyyah* dan *ukhuwah diniyyah*, maupun hak-hak masyarakat secara umum. Bahkan sebelum semuanya itu, terkait pula hak Allah sebagai pencipta dan pemberi anugerah harta itu dan yang pada hakekatnya merupakan pemiliknya. Oleh karena itu, apabila di sebuah negara Islam terdapat orang-orang yang membutuhkan harta, atau kepentingan orang banyak dan ketenteramannya secara militer dan ekonomi menuntut penyediaan sejumlah besar harta, atau usaha penyebaran risalah Islam memerlukan pembeayaan yang tidak kecil, padahal harta kekayaan zakat tidak mampu menutupinya, maka merupakan suatu kewajiban yang ditetapkan oleh Islam pada harta orang kaya untuk dimanfaatkan dalam rangka merealisasi kewajiban negara dimaksud. Hal ini sesuai dengan kaedah yang populer:

¹⁶ مَا لَا يَتِمُّ الْوَاجِبُ إِلَّا بِهِ فَهُوَ وَاجِبٌ

Dalam hubungan ini beberapa ulama terkemuka telah memberikan penegasannya. Sebagai contoh, Al-Imam al-Ghazali menulis antara lain :

... أَمَّا إِذَا خَلَّتْ الْأَيْدِي مِنَ الْأَمْوَالِ وَلَمْ يَكُنْ مِنْ مَالِ الْمَصَالِحِ مَا يَفِي بِخَرَاجَاتِ الْعَسْكَرِ

¹⁵ Al-Qardlawi, *Fiqh*, hal. 991.

¹⁶ *Ibid*, hal. 1093-1094.

وَلَوْ تَفَرَّقَ الْعُسْكُرُ وَاسْتَغْلَوْا بِالْكَسْبِ لَخِيفَ دُخُولُ الْكُفَّارِ بِلَادَ الْإِسْلَامِ أَوْ خِيفَ ثَوْرَانِ
الْفِتْنَةِ مِنْ أَهْلِ الْعِرَامَةِ فِي بِلَادِ الْإِسْلَامِ، فَيَجُوزُ لِلْإِمَامِ أَنْ يُوظَّفَ عَلَى الْأَغْنِيَاءِ مِقْدَارَ
كِفَايَةِ الْحَفَرِ... لِأَنَّا نَعْلَمُ أَنَّهُ إِذَا تَعَارَضَ شَرَانِ أَوْ ضَرَرَانِ قَصِدَ الشَّرْعُ دَفْعَ أَشَدِّ
الضَّرَرَيْنِ وَأَعْظَمَ الشَّرَّيْنِ وَمَا يُؤَدِّيهِ كُلُّ وَاحِدٍ مِنْهُمَا قَلِيلٌ بِالْإِضَافَةِ إِلَى مَا يَخَاطِرُ بِهِ مِنْ
نَفْسِهِ وَمَالِهِ.¹⁷

Pada bagian lain dari pernyataannya, Al-Ghazali menulis :

وَالْأَمْوَالُ مُبْتَذَلَةٌ بِجَوَارِ ابْتِذَالِهَا فِي الْأَغْرَاضِ الَّتِي هِيَ أَهَمُّ مِنْهَا¹⁸

Demikian pula mufassir terkemuka, Al-Qurthubi menegaskan bahwa hal semacam itu sudah merupakan kesepakatan para ulama. Ia menulis :

وَاتَّفَقَ الْعُلَمَاءُ عَلَى أَنَّهُ إِذَا نَزَلَتْ بِالْمُسْلِمِينَ حَاجَةٌ - بَعْدَ آدَاءِ الزَّكَاةِ - يَجِبُ صَرْفُ الْمَالِ
إِلَيْهَا. وَنَقَلَ ذَلِكَ مَالِكٌ رَحِمَهُ اللَّهُ، يَجِبُ عَلَى النَّاسِ فِدَاءُ أَسْرَائِهِمْ إِنْ اسْتَفْرَقَ ذَلِكَ أَمْوَالُهُمْ.¹⁹

Di samping itu terdapat pula pernyataan-pernyataan senada, antara lain dari Al-Imam al-Ramli al-Syafi'i, Al-Nawawi al-Syafi'i, Ibn al-'Arabi al-Maliki dan Al-Syathibi al-Maliki. Yang dikenal sebagai ulama yang paling lantang menyuarakan hal ini adalah Ibn Hazm al-Dhahiri.²⁰

Kembali kepada kupasan argumentasi para penentang pungutan pajak, kita jumpai pula mereka beralasan dengan hadits-hadits yang mencela *al-maks* dan melarang *'usyuur*. Di antara hadits-hadits itu adalah riwayat Abu Dawud berikut :

لَا يَدْخُلُ الْجَنَّةَ صَاحِبُ مَكْسٍ²¹

Juga riwayat Ahmad :

لَيْسَ عَلَى أَهْلِ الْإِسْلَامِ عُسُورٌ²²

¹⁷ Al-Imam al-Qhazali, *Al-Mustashfa min 'Ilm al-Ushul I*, (Beirut : Dar al-Fikr, t.t.), hal. 304.

¹⁸ *Ibid*, hal. 305.

¹⁹ Al-Qurthubi, *Al-Jami' li Ahkam al-Quran II*, (Cairo : Dar al-Kutub, t.t.), hal. 223.

²⁰ Pernyataan tokoh-tokoh tersebut dapat diperiksa dalam kutipan Al-Qardlawi, *Fiqh*, hal. 981-987.

²¹ Al-Hafidh al-Dzahabi, *Al-Kabair*, (Beirut : Dar al-Fikr, t.t.), hal. 115.

²² Ahmad ibn Hanbal, *Al-Musnad III*, (Beirut : Dar shadir, t.t.), hal. 474.

Sebagaimana dinyatakan oleh Al-Qardlawi, dengan penelitian yang seksama, nampak dengan jelas bahwa kebanyakan hadits-hadits yang mencela *al-maks* tidak dapat dipertanggungjawabkan keshahiannya. Adapun hadits-haditsnya yang shahih, maka tidak mengandung penegasan tentang larangan memungut pajak secara mutlak. Sebab kata *al-maks* tidak memiliki satu pengertian yang tertentu, sehingga bisa saja diartikan sebagai pajak atau pungutan sewenang-wenang yang mendominasi dunia pada masa munculnya Islam. Pajak seperti itu dipungut secara tidak hak dan dialokasikan untuk hal-hal yang tidak benar. Pembebanan pajak semacam ini tidak pula dilakukan secara adil dan pemanfaatannyapun bukan untuk kepentingan rakyat melainkan untuk kepentingan dan hawa nafsu para raja dan kaki tangannya.

Dengan demikian, maka pajak yang ditarik dengan memegang teguh prinsip keadilan dan kebenaran, tidak termasuk dalam pengertian *al-maks* yang tercela.

Dalam hubungannya dengan hadits-hadits yang melarang *'usyuur*, maka disamping tidak shahih, pengertian yang ditunjukkan tidak hanya satu. Al-Qardlawi telah mengutip penakwilan Abu 'Ubaid, pengarang kitab *Al-Amwal*, dan Al-Tirmidzi, pengarang kitab *Sunan*, yang semuanya menunjukkan bahwa hadits itu tidak dapat dijadikan sandaran bagi pengharaman pungutan pajak yang adil dari kaum Muslimin.²³

Dengan memahami berbagai kelemahan yang ada pada argumentasi yang diajukan oleh pihak penentang pajak, maka wajar apabila di kalangan ahli fiqh Islam telah lama --pula muncul pendapat yang membolehkan pemerintah melakukan pemungutan pajak, walaupun tidak dengan istilah yang populer sekarang, yakni *dlaraib* (jamak *dlaribah*). Sebagian ulama Malikiyyah menyebut pajak dengan istilah *al-wadhaif* atau *al-kharaj*.²⁴ Sebagian ulama Hanafiyyah menyebutnya dengan istilah *al-nawaib*, sementara sebagian ulama Hanabilah menyebutnya dengan *al-kulaf al-sulthaniyyah*.

Sebagai contoh, Abu Ja'far al-Balkhi al-Hanafi menegaskan :

مَا يَضُرُّهُ السُّلْطَانُ عَلَى الرَّعِيَّةِ مَصْلَحَةٌ لَهُمْ يَصِيرُ دِينًا وَاجِبًا وَحَقًّا مُسْتَحِقًّا
كَالْخَرَاجِ، وَقَالَ مَشَائِخُنَا: وَكُلُّ مَا يَضُرُّهُ الْإِمَامُ عَلَيْهِمْ لِمَصْلَحَةٍ لَهُمْ فَالْجَوَابُ هَكَذَا ...
وَهَذَا يَعْرِفُ وَلَا يَعْرِفُ خَوْفُ الْفِتْنَةِ.

²³ Al-Qardlawi, *Fiqh*, hal. 1094-1100.

²⁴ Bahwa dalam realita penggunaan, lafadh *kharaj* mempunyai makna yang umum, yakni segala macam sumber keuangan negara yang tidak terbatas pada pajak bumi seperti dalam pengertiannya yang khusus, dapat dibaca pula uraian *Al-Siyasah*, hal. 122.

Ibn 'Abidin ---setelah mengutip pendapat itu dalam *Radd al-Muhtar*--- memberikan komentar:

وَيَنْبَغِي تَقْسِيْدُ ذَلِكَ بِمَا إِذَا لَمْ يُوجَدْ فِي بَيْتٍ لِلَّالِ مَا يَكْفِي ذَلِكَ .

Al-Syaikh al-Malaqi al-Maliki juga menyatakan :

تَوْظِيْفُ الْخَرَاجِ عَلَى الْمُسْلِمِيْنَ مِنَ الْمَصَالِحِ الْمُرْسَلَةِ وَلَا شَكَّ عِنْدَنَا فِي جَوَازِهِ وَظُهُورِ
مَصْلَحَتِهِ فِي بِلَادِ الْأَنْدَلُسِ فِي زَمَانِنَا الْكَثْرَةِ الْحَاجَةِ ... وَإِنَّمَا النَّظَرُ فِي الْمِقْدَارِ الْمَحْتَاجِ
إِلَيْهِ مِنْ ذَلِكَ ، وَذَلِكَ مُوَكَّوْلٌ إِلَى الْإِمَامِ .²⁵

Dari penjelasan-penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa dasar kebolehan memungut pajak bagi pemerintah adalah kemaslahatan umum. Dalam kaitan ini fiqh Islam memang telah mengenal apa yang disebut dengan istilah *siyasah syar'iyah* yang diartikan sebagai :

التَّوَسُّعُ عَلَى وِلَاةِ الْأَمْرِ فِي أَنْ يَفْعَلُوا مَا تَقْضِي بِهِ الْمَصْلَحَةُ مِمَّا لَا يَخَالِفُ أَصُولَ الدِّينِ وَإِنْ
لَمْ يَكُنْ عَلَيْهِ دَلِيلٌ خَاصٌّ .

Atau seperti diungkapkan oleh pengarang *Al-Bahr* :

وَضَاهِرٌ كُلُّهُمْ هَهُنَا أَنَّ السَّاسَةَ هِيَ فِعْلُ شَيْءٍ مِنَ الْحَاكِمِ لِمَصْلَحَةٍ يَرَاهَا وَإِنْ لَمْ يَرَهُ
بِذَلِكَ الْفِعْلِ دَلِيلٌ جَزْئِيٌّ .²⁶

Kebijaksanaan memungut pajak yang adil oleh pemerintah sangat tepat untuk disebut sebagai *siyasah syar'iyah*, karena walaupun kebijaksanaan itu didasarkan atas pertimbangan kemaslahatan, namun tidak ada dalil khusus yang memerintahkan atau membolehkannya. Yang ada dan populer dikemukakan dalam hal pemungutan pajak hanyalah dalil-dalil yang bersifat umum, antara lain *ayat al-birr* (al-Baqarah ayat 177) dan ayat 59 al-Nisa' tentang perintah taat kepada *ulu al-amr*. Untuk memperkuat semua itu dikemukakan pula berbagai kaidah hukum Islam dan alasan-alasan logika.²⁷

III

Suatu hal yang harus menjadi perhatian kita sehubungan dengan kebolehan bagi pemerintah untuk memungut pajak dari rakyatnya dan kewajiban rakyat untuk mentaatinya adalah bahwa pungutan itu harus

²⁵ Al-Qardlawi, *Fiqh*, hal. 1100-1102.

²⁶ Khallaf, *Al-Siyasah*, hal. 4.

²⁷ Periksa misalnya: Al-Qardlawi, *Fiqh*, hal. 1073-1078.

benar-benar didasarkan atas pertimbangan kemaslahatan yang benar-benar riil (*muhaqqaqah*), bukan kemaslahatan yang semu. Kaidah hukum Islam yang populer menegaskan :

²⁸ تَصْرِيفُ الْإِمَامِ عَلَى الرَّعِيَةِ مَنْوُطٌ بِالصَّلَاحَةِ .

Harus diakui bahwa dalam menilai sesuatu sebagai *mashlahah* atau *mafsadah*, seringkali terjadi kesimpangsiuran. Bahkan tidak jarang terjadi setiap keputusan yang diambil penguasa selalu diklaim sebagai didasarkan atas pertimbangan kemaslahatan. Padahal kalau ditinjau dengan jujur dan teliti, nampak dengan jelas bahwa kemaslahatan yang dimaksud tidak lebih dari sekedar kemaslahatan pribadi atau segelintir orang. Sedangkan kebanyakan orang, justeru merasakannya sebagai *mafsadah* yang nyata. Terlebih lagi dengan mengacu kepada teori sosiologi bahwa kekuasaan cenderung untuk semena-mena, maka segala cara harus diambil untuk mengantisipasi kemungkinan terjadinya kecenderungan tersebut. Di dalam sistem penetapan hukum Islam, upaya seperti ini disebut dengan *sadd al dzari'ah*.

Dalam konteks inilah dapat kita pahami ungkapan para ulama yang membolehkan pajak yang sebagiannya telah dikutip sebelumnya. Di situ kita jumpai ungkapan *hadza amr yu'raf wa la yu'arra* yang tujuannya adalah agar hukum kebolehan itu tetap hanya diketahui oleh para fuqaha dan murid-murid mereka, bukan untuk dipublikasikan kepada penguasa dan para pembantunya. Sebab jika hal yang terakhir ini yang terjadi dikhawatirkan terjadinya penyalahgunaan oleh penguasa untuk kepentingan legitimasi bagi penambahan beban pajak dari kadar yang seharusnya, sehingga memberatkan rakyat tanpa alasan yang dapat diterima.²⁹

Meskipun peringatan yang terkandung dalam ungkapan di atas, sulit untuk dapat dipenuhi pada masa sekarang ini, namun setidaknya-tidaknya hal itu dapat selalu mengingatkan kita bahwa kebolehan memungut pajak bagi penguasa bukannya tanpa syarat. Al-Qardlawi berusaha merumuskan empat syarat bagi pajak yang dianggap adil, sehingga wajib didukung pelaksanaannya oleh rakyat. Sebagian syarat itu berkaitan dengan aspek sifat pajak itu sendiri, yakni tentang latar belakang pemungutannya, cara pembebanannya dan cara pembelanjaannya; sedangkan sebagian yang lain menyangkut aspek prosedur penetapan aturan perundang-undangnya.³⁰

²⁸ Ibn Nujaim al-Hanafi, *Al-Asybah wa al-Nadhair*, (Beirut: Dar al- Kutub al-'Ilmiyyah, 1985), hal. 123.

²⁹ Al-Qardlawi, *Fiqh*, hal. 1101.

³⁰ *Ibid*, hal. 1079-1085.

Untuk aspek yang pertama ditegaskan bahwa pajak harus didasarkan atas desakan kebutuhan yang hakiki kepada harta, sedangkan sumber pemasukan lain tidak memungkinkan. Untuk negara yang sedang berkembang dengan jumlah penduduk yang sangat besar seperti Indonesia, syarat pertama ini agaknya tidak terlalu sulit untuk dipenuhi.

Syarat berikutnya adalah keadilan dalam pembagian beban tanggung jawab pajak di kalangan para wajib pajak. Keadilan di sini tidak harus diartikan sebagai penyamarataan antara semua tingkatan wajib pajak, melainkan harus disesuaikan dengan faktor kemampuan dan kepantasan (*ma'ruf*).

Kemudian disyaratkan pula bahwa hasil pungutan pajak harus benar-benar dialokasikan pada proyek-proyek yang membawa kemaslahatan bagi umat, bukan pada proyek-proyek kemaksiatan dan hawa nafsu.

Memang untuk kedua syarat terakhir ini, tidak mudah untuk merealisirnya. Untuk itu diperlukan adanya suatu lembaga yang mewakili kepentingan rakyat dalam prosedur pembuatan aturan perundang-undangan tentang perpajakan yang sekaligus pula berfungsi sebagai pengawas terhadap pelaksanaan peraturan itu oleh pemerintah. Inilah yang dimaksud dengan syarat *muwafaqah ahl al-syura wa al-ra'y fi al-ummah* oleh Al-Qardlawi.

Dengan syarat terakhir ini, peraturan perundang-undangan tentang perpajakan harus digodok melalui pembahasan yang benar-benar demokratis di lembaga perwakilan rakyat. Sifat demokratis ini wajib ditekankan, karena semata-mata adanya lembaga perwakilan tidak selalu berarti semuanya telah berjalan dengan sistem dan dalam suasana yang demokratis. Mutlak diperlukan sistem, iklim dan budaya demokrasi bagi pencapaian syarat tersebut di atas.

Dalam hubungannya dengan hal yang terakhir ini agaknya sangat layak untuk kita renungkan ucapan Muhammad 'Abduh ketika menggambarkan bentuk keputusan *ahl al-hall wa al-'aqd* yang bukan hanya boleh bahkan wajib ditaati oleh rakyat, sesuai dengan perintah untuk taat kepada *ulu al-amr* dalam ayat 59 surat al-Nisa'. 'Abduh berkata :

فَأَهْلُ الْحَلِّ وَالْعَقْدِ مِنَ الْمُؤْمِنِينَ إِذَا أَتَوْا عَلَى أَمْرٍ مِنْ مَصَالِحِ الْأُمَّةِ لَيْسَ فِيهِ نَصٌّ عَنِ الشَّارِعِ مُخْتَارِينَ فِي ذَلِكَ غَيْرَ مَكْرَهِينَ عَلَيْهِ بِقُوَّةِ أَحَدٍ وَلَا نَفُوذَهُ فُطَاعَتُهُمْ وَاجِبَةٌ وَبِمَبِيعٍ أَنْ يَقَالَ هُمْ مَعْصُومُونَ فِي هَذَا الْإِجْمَاعِ³¹

³¹ M. Rasyid Ridla, *Tafsir al-Manar V*, (Beirut : Dar al-Ma'rifah, 1973), hal. 181.

Akhirnya penulis perlu menyatakan bahwa artikel ini tidak berpretensi untuk menilai sejauh mana keempat syarat di atas telah terpenuhi atau belum dalam peraturan perpajakan dan pelaksanaannya di Indonesia. Yang menjadi tumpuan perhatian bahasan hanyalah upaya memaparkan sejauh mana fiqh Islam telah mendudukkan pajak pada proporsinya. Paparan tentang hal inipun mungkin masih sangat jauh dari kadar yang seharusnya. Namun demikian, sekecil apapun, diharapkan agar tulisan ini dapat bermanfaat. Amin

Wallah al-Muwaffiq