

BAB V

PAJAK BUMI DAN BANGUNAN SEBAGAI INSTRUMEN KEMASLAHATAN UMAT

A. Konsep Kepemilikan Tanah dalam Ekonomi Islam

Masalah kepemilikan dalam ekonomi Islam di dasari atas konsep tauhid. Allah sebagai pemilik mutlak segala sesuatu yang ada dalam alam semesta ini. Semua harta kekayaan pada dasarnya adalah milik Allah, sedangkan harta kekayaan yang dimiliki oleh manusia bersifat amanah atau titipan untuk dimanfaatkan guna memenuhi keberlangsungan kehidupan mereka.¹ Sebagaimana firman Allah dalam Q.S Ibrahim ayat 32 yang berbunyi:

اللَّهُ الَّذِي خَلَقَ السَّمَاوَاتِ وَالْأَرْضَ وَأَنْزَلَ مِنَ السَّمَاءِ مَاءً فَأَخْرَجَ بِهِ مِنَ الثَّمَرَاتِ رِزْقًا لَكُمْ ۗ وَسَخَّرَ لَكُمُ الْفُلْكَ لِتَجْرِيَ فِي الْبَحْرِ بِأَمْرِهِ ۗ وَسَخَّرَ لَكُمُ الْأَنْهَارَ

Allah-lah yang telah menciptakan langit dan bumi dan menurunkan air hujan dari langit, kemudian Dia mengeluarkan dengan air hujan itu berbagai buah-buahan menjadi rezki untukmu; dan Dia telah menundukkan bahtera bagimu supaya bahtera itu, berlayar di lautan dengan kehendak-Nya, dan Dia telah menundukkan (pula) bagimu sungai-sungai.²

Allah telah menyediakan semua yang dibutuhkan manusia sehingga sebagai khalifah, manusia bertugas mengelola apa yang telah Allah sediakan di

¹ Moh. Yahya Damanhuri, *Sistem Ekonomi Syari'ah 2*, (Bekasi Selatan: Terang Mulia Abadi, 2011), hal. 76

² T M. Hasbi Ashshiddiqi, Bustami A Gani, et. all., *Al-Qur'an dan Terjemahnya...*, hal. 385

muka bumi. Semua yang halal dapat menjadi hak milik manusia yang dapat digunakan untuk menyejahterakan hidup mereka. Dan dalam menggunakan hak milik tersebut tentu tidak boleh bertentangan dengan syari'at Islam.

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, yang dimaksud dengan hak milik adalah hak untuk menggunakan atau mengambil keuntungan dari suatu benda yang berada dalam kekuasaan tanpa merugikan orang lain.³

Konsep kepemilikan dalam ekonomi Islam ada tiga bentuk yaitu:⁴

1. Hak milik individual

Setiap individu memiliki hak untuk menikmati miliknya, menggunakannya secara produktif, memindahkannya dan melindungi dari pemborosan. Tetapi, haknya itu dibatasi oleh sejumlah batasan. Ia tidak boleh menggunakannya secara berlebih-lebihan dan semena-mena (dengan buruk) dan dilarang untuk bermewah-mewahan. Selain itu, setiap individu tidak boleh menggunakan hak miliknya, dengan cara yang dapat menimbulkan kerugian bagi pihak lain.

2. Hak milik sosial atau kolektif

Contoh penting dalam pemilikan bersama atau sosial adalah anugerah alam, seperti air, rumput, dan api. Semua itu pemberian dari Allah dan manusia tidak memiliki kesulitan apapun untuk menggunakannya. Jika ada individu yang menguasainya dan memilikinya secara pribadi, hal ini bisa mengakibatkan kesulitan bagi masyarakat. Menurut Ibnu Taimiyah, air,

³ Tim Prima Pena, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Gita Media Press, 2008), hal. 475

⁴ A. A. Islahi, *Konsepsi Ekonomi Ibnu Taimiyah*, (Surabaya: PT Bina Ilmu, 1997), hal. 138-145

rumpun, dan api hanya contoh kecil saja, masih banyak objek lain yang memiliki kesamaan karakteristik dengannya. Ia menganjurkan seluruh bahan mineral yang dihasilkan oleh tanah bebas (tanah negara) menjadi milik kolektif, seperti emas, perak, minyak dan lain sebagainya.

3. Hak milik negara

Negara membutuhkan hak milik untuk memperoleh pendapatan, sumber-sumber pengasilan dan kekuasaan untuk melaksanakan kewajiban-kewajibannya. Misalnya untuk menyelenggarakan pendidikan, regenerasi moral, memelihara keadilan, dan secara umum melindungi seluruh kepentingan rakyat. Menurut Ibnu Taimiyah, sumber utama kekayaan negara adalah zakat dan *ghanimah*. Selain itu, negara juga bisa meningkatkan sumber penghasilannya dengan mengenakan pajak, ketika dibutuhkan atau saat kebutuhan meningkat. Kekayaan negara secara aktual merupakan kekayaan publik (umum). Kepala negara hanya sebagai pemegang amanah, sehingga merupakan kewajiban negara untuk mengeluarkannya guna kepentingan umum.⁵

Dalam kehidupan ekonomi dewasa ini, terdapat perbedaan sudut pandang dan ideologis antara kapitalisme, sosialisme, dan sistem ekonomi Islam dalam hal kepemilikan. Konsep kepemilikan dalam ekonomi Islam berbeda dengan konsep pada sistem kapitalisme dan sosialisme. Sistem kapitalisme mengedepankan individualisme sehingga memberikan kebebasan sepenuhnya kepada individu untuk memiliki apa saja yang diinginkan. Sedangkan sistem

⁵ *Ibid.*,

sosialisme mengedepankan kolektivisme. Dimana individu secara langsung tidak memiliki hak kepemilikan karena seluruh alat-alat produksi dimiliki dan dikuasai oleh negara.⁶

Kedua sistem ekonomi di atas berbeda dengan sistem ekonomi Islam dalam hal konsep kepemilikan. Islam memandang bahwa setiap orang memiliki hak penuh untuk dapat memiliki harta kekayaan. Hak milik merupakan salah satu hak primer dalam kehidupan setiap individu agar dapat hidup dengan layak dalam kehidupannya sehari-hari. Dengan memiliki harta mendorong adanya aktivitas ekonomi dalam masyarakat sehingga keinginan untuk memiliki harta merupakan fitrah manusia.

Namun dalam ekonomi Islam hak individu terhadap harta dibatasi oleh hak masyarakat. Artinya dalam harta individu terdapat hak milik masyarakat terutama masyarakat yang kurang mampu. Sebagaimana yang terdapat dalam Q.S Az-Zariyat ayat 19,

وَفِي أَمْوَالِهِمْ حَقٌّ لِّلسَّائِلِ وَالْمَحْرُومِ

dan pada harta-harta mereka ada hak untuk orang miskin yang meminta dan orang miskin yang tidak mendapat bagian.

Orang miskin yang tidak mendapat bagian di sini maksudnya ialah orang miskin yang tidak meminta-minta.⁷

⁶Abdurrahman Al Maliki, *Politik Ekonomi Islam...*, hal. 11

⁷T M. Hasbi Ashshiddiqi, Bustami A Gani, et. all., *Al-Qur'an dan Terjemahnya...*, hal. 859

Dalam ekonomi Islam, tanah merupakan kekayaan alam yang paling penting dimana hampir mustahil manusia bisa menjalankan produksi dalam bentuk apapun. Tanah merupakan sumber penghidupan yang pertama dalam Islam, dengan tanah kita dapat mendirikan tempat tinggal, bercocok tanam, mendirikan tempat produksi, dan lain sebagainya.⁸

Kepemilikan tanah adalah salah satu perkara sosial yang memainkan peranan penting dalam kehidupan manusia. Pada dasarnya tanah adalah milik negara dalam Islam. Seorang individu mendapatkan hak kepemilikan atas sebidang tanah kecuali berdasarkan usaha yang ia curahkan dalam menggarap dan mengeksplorasinya. Apabila seseorang menghidupkan sebidang tanah mati maka ia akan memiliki hak atas tanah tersebut.⁹

Pendapat lain mengatakan, Islam tidak mengakui kepemilikan pribadi atas tanah kecuali bila individu telah memiliki sebidang tanah sejak sebelum tanah tersebut masuk ke pengakuan Islam secara suka rela atau melalui perjanjian. Menurut Ibnu Taimiyah, penggunaan hak milik itu dimungkinkan sejauh tak bertentangan dengan prinsip syar'iat.¹⁰ Hak kepemilikan pribadi atas tanah bukanlah hak absolut atas tanah tersebut. Mereka terikat dengan kewajiban untuk terus menggarap dan menyuburkan tanah mereka guna memberikan kontribusi bagi kemajuan masyarakat Islam.

Dalam buku *Iqtishaduna* karya Muhammad Baqir Ash-Shadr, sebagaimana dikutip oleh A.A Islahi dijelaskan bahwa ada berbagai keadaan

⁸ *Ibid.*, hal. 63

⁹ *Ibid.*,

¹⁰ A. A. Islahi, *Konsepsi Ekonomi Ibnu Taimiyah...*, hal. 137

yang mendasari status kepemilikan tanah berdasarkan kategorinya, antara lain:¹¹

1. Tanah yang masuk wilayah Islam melalui penaklukan (*Fath*)

Tanah taklukan adalah tanah yang jatuh ke pangkuan negara Islam melalui jihad demi misi Islam, seperti tanah Irak, Mesir, Iran, Suriah, dan banyak belahan lain dunia Islam. Saat penaklukan Islam, keadaan tanah-tanah tersebut tidak sama sehingga status kepemilikannya menjadi berbeda-beda, yaitu:¹²

a. Tanah yang digarap oleh tangan manusia pada saat penaklukan.

Tanah tersebut menjadi tanah milik bersama kaum muslim, baik generasi muslim saat penaklukan maupun generasi muslim di masa mendatang.

b. Tanah mati pada saat penaklukan.

Tanah yang tidak tergarap oleh tangan manusia pada saat penaklukan, maka tanah ini akan menjadi milik Imam (Negara).

c. Tanah yang subur secara alami saat penaklukan

Hutan dan tanah subur secara alami mendapatkan status kepemilikan bersama kaum muslim.

2. Tanah yang masuk wilayah Islam melalui dakwah.

Tanah yang masuk melalui dakwah adalah setiap tanah yang penduduknya menyambut panggilan Islam tanpa menimbulkan konflik bersenjata seperti kota Madinah, Indonesia, dan sejumlah wilayah lainnya.

Tanah-tanah hasil dakwah dibagi menjadi dua jenis, yaitu:

¹¹ *Ibid.*, hal. 159-193

¹² *Ibid.*,

- a. Tanah yang digarap oleh penduduknya dan mereka masuk Islam secara sukarela.
- b. Tanah yang subur secara alami seperti hutan, serta berupa tanah mati.

Tanah yang subur alami menjadi milik Negara dan individu boleh mengambil manfaatnya tetapi tidak dapat menguasainya. Tanah mati juga menjadi milik Negara. Akan tetapi, apabila ada individu yang menghidupkannya (menggarap), maka tanah mati tersebut menjadi miliknya.

3. Tanah yang masuk wilayah melalui perjanjian.

Tanah ini disebut sebagai tanah perjanjian, dimana mereka tetap memeluk agama mereka serta hidup damai dan aman di bawah naungan Negara Islam. Tanah ini tetap menjadi milik mereka. Namun, jika di dalam perjanjian dinyatakan bahwa tanah tersebut menjadi milik masyarakat muslim, maka tanah ini menjadi subyek prinsip kepemilikan bersama.

B. Pajak Tanah (Bumi) dalam Ekonomi Islam

Harta rampasan perang dalam Islam tidak semuanya adalah harta bergerak atau harta yang dapat dipindahkan, tetapi juga harta tidak bergerak seperti tanah-tanah di negara yang dikuasai.

Dimana tindakan Rasulullah terhadap tanah yang dikuasai, yang dapat dijadikan contoh adalah perlakuan beliau terhadap tanah Khaibar. Tanah Khaibar adalah sumber *kharaj* untuk perekonomian umat Islam. Pajak atas tanah yang dipungut kepada non muslim ketika Khaibar ditaklukkan, pada

tahun ketujuh Hijriyah. Jumlah *kharaj* dari tanah ini tetap, yaitu setengah dari hasil produksi.¹³

Dalam terminologi keuangan Islam, *kharaj* adalah pajak atas tanah atau hasil tanah, dimana para pengelola wilayah taklukan harus membayar kepada negara Islam. Abu Ubayd menjelaskan, setelah penaklukan Sawad dan wilayah lainnya, negara Islam menjadi pemilik hasil tanah dan para pengelolanya menjadi penyewa terhadap negara Islam.

Para penyewa yang mengelola tanah pada masa penaklukan sebagai gantinya mereka harus membayar *kharaj* kepada negara seperti halnya penyewa atau pemegang kontrak atas tanah atau pengelola membayar pajak kepada pemiliknya.¹⁴

Berapa jumlah *kharaj* yang harus dikeluarkan dan metode pengumpulannya, tidak ada petunjuk yang jelas dalam Al-Qur'an dan hadits. Karena itu penguasa memiliki otoritas untuk mengubah jumlah *kharaj* dan metode pengumpulannya yang dipandang tepat pada kondisi tertentu. Walaupun jumlah *kharaj* dan metode pengumpulannya berubah dari waktu ke waktu, prinsip dasarnya dalam semua kasus adalah bahwa jumlah tersebut harus sesuai dengan kemampuan untuk membayarnya.

¹³ Gusfahmi, *Pajak Menurut Syariah...*, hal. 55

¹⁴ Sabahuddin Azmi, *Ekonomi Islam, Keuangan Publik dalam Pemikiran Islam Awal*, (Bandung: Nuansa, 2005), hal. 148

Ada tiga metode penetapan *kharaj* yang telah diadopsi oleh negara Islam awal yang sesuai dengan kemampuan pembayar pajak dan kebutuhan keuangan negara, sebagai berikut:¹⁵

- a. Penetapan dapat dilakukan berdasarkan ukuran tanah. Metode yang disebut *misahah* mensyaratkan penetapan *kharaj* yang pasti terlepas apakah tanah tersebut ditanami atau tidak, dengan syarat memang tanah tersebut dapat ditanami.
- b. Penetapan dapat dilakukan terhadap tanah yang ditanami saja, tanpa mempertimbangkan tanah yang tidak ditanami.
- c. Metode *kharaj* proporsional, dimana *kharaj* dapat dibebankan sebagai presentase hasil panen. *Kharaj* proporsional harus dikumpulkan setelah panen.

Bagi Al-Mawardi, penilaian atas *kharaj* harus bervariasi sesuai dengan faktor-faktor yang dapat mempengaruhi besarnya *kharaj*, diantaranya: kasuburan tanah, jenis tanaman (karena berbagai jenis gandum dan buah-buahan bervariasi harganya), dan sistem irigasi karena bagi tanaman yang diairi secara manual tidak dapat dikenai pajak yang sama dengan tanaman yang diairi secara alamiah.¹⁶

Berikut adalah pemaparan mengenai prinsip-prinsip kebijakan perpajakan Islam awal:¹⁷

¹⁵ *Ibid.*, hal. 151

¹⁶ *Ibid.*, hal. 152

¹⁷ *Ibid.*, hal. 165-171

Pertama, hanya orang kaya dan makmur, yang memiliki sumber yang memadai untuk membayar dan mampu menanggung beban pajak, yang menjadi target perpajakan, serta pajak harus dibebankan hanya pada bentuk-bentuk kekayaan yang dapat berkembang.

Kedua, jumlah pajak yang pasti dan dasar pajak. Dasar pajak yang jelas merupakan syarat yang penting bagi penetapan pajak. Sejah jumlah pajak diperhatikan, ia ditentukan dengan baik dan pasti. Jumlah tersebut biasanya ditetapkan oleh penguasa pusat setelah melakukan survei dan penilaian yang tepat.

Ketiga, prinsip kesamaan. Kriteria kesamaan ini menunjukkan bahwa masing-masing pembayar pajak harus memberikan bagian yang adil (kemampuan untuk membayar) dari pemilikannya bagi pembiayaan pemerintah.

Keempat, fleksibilitas dalam penetapan pajak. Dalam sistem perpajakan Islam, tingkatan pajak dan dasar pajak dikenai perubahan untuk menyesuaikan dengan kondisi yang berubah, memberi manfaat kepada para pembayar pajak, dan meningkatkan pemasukan keuangan negara. Serta yang kelima adalah kerelaan pembayar pajak.

Dalam prinsip-prinsip pendapatan negara menurut Sistem Ekonomi Islam, terdapat syarat tertentu untuk sebuah pendapatan negara, yaitu: (a) Nash (Al-Qur'an dan Hadits) yang memerintahkannya; (b) pemisahan antara Muslim dan non-Muslim; (c) dikenakan hanya terhadap orang kaya; dan (d) adanya

tuntutan kemaslahatan umum. Lalu bagaimana dengan PBB, apakah sudah memenuhi syarat tersebut?¹⁸

a. Nash Al-Qur'an dan Hadits

Kalau dilihat dari sisi subjeknya, PBB ini jelas bertentangan dengan syari'at karena kaum muslim ikut dibebankan atas tanah dan/atau bangunan yang mereka miliki, tempati, atau manfaatkan, padahal mereka adalah pemilik dari bumi dan/atau bangunan tersebut. Apakah pemerintah menganggap rakyat adalah penyewa bumi dan/atau bangunan seperti konsep *landrent* di zaman penjajahan Belanda?

Bumi ini bahkan sudah diwariskan kepada kaum muslim, sebagai mana firman Allah dan hadits Rasulullah:

وَلَقَدْ كَتَبْنَا فِي الزَّبُورِ مِنْ بَعْدِ الذِّكْرِ أَنَّ الْأَرْضَ يَرِثُهَا عِبَادِيَ الصَّالِحُونَ

*Dan sungguh telah Kami tulis di dalam Zabur sesudah (Kami tulis dalam Lauh Mahfuzh, bahwasanya bumi ini dipusakai hamba-hamba-Ku yang saleh. (QS Al-Anbiya' ayat 105).*¹⁹

وَأَوْرَثَكُمْ أَرْضَهُمْ وَدِيَارَهُمْ وَأَمْوَالَهُمْ وَأَرْضًا لَمْ تَطَّوْهَا ؕ وَكَانَ اللَّهُ عَلَىٰ كُلِّ شَيْءٍ قَدِيرًا

*Dan dia mewariskan kepada kamu tanah-tanah, rumah-rumah dan harta benda mereka, dan (begitu pula tanah) yang belum kamu injak. Dan adalah Allah Maha Kuasa terhadap segala sesuatu (QS Al-Ahzab ayat 27).*²⁰

¹⁸ Gusfahmi, *Pajak Menurut Syariah...*, hal. 215

¹⁹ T M. Hasbi Ashshiddiqi, Bustami A Gani, et. all., *Al-Qur'an dan Terjemahnya...*, hal. 508

²⁰ *Ibid.*, hal. 671

قَالَ مُوسَىٰ لِقَوْمِهِ اسْتَعِينُوا بِاللَّهِ وَاصْبِرُوا إِنَّ الْأَرْضَ لِلَّهِ يُورِثُهَا مَنْ يَشَاءُ مِنْ عِبَادِهِ ۗ
وَالْعَاقِبَةُ لِلْمُتَّقِينَ

Musa berkata kepada kaumnya: “Mohonlah pertolongan kepada Allah dan bersabarlah; Sesungguhnya bumi (ini) kepunyaan Allah; dipusakakan-Nya kepada siapa yang dikehendaki-Nya dari hamba-hamba-Nya. Dan kesudahan yang baik adalah bagi orang-orang yang bertaqwa.” (QS Al-A’raf ayat 128).²¹

النَّاسُ شُرَكَاءُ فِي ثَلَاثٍ فِي الْكَلَاءِ وَالْمَاءِ وَالنَّارِ

“Manusia berserikat dalam tiga hal: air, padang rumput [gembalaan], dan api.” (HR Abu Dawud, Ahmad, Ibnu Majah). Hadits ini menunjukkan bahwa tiga benda tersebut adalah milik umum, karena sama-sama mempunyai sifat tertentu sebagai illat (alasan penentuan hukum), yakni menjadi hajat hidup orang banyak. Termasuk milik umum adalah hutan, karena diqiyaskan dengan tiga benda di atas berdasarkan sifat yang sama dengan tiga benda tersebut, yaitu hajat hidup orang banyak.²²

Kalau diidentikkan dengan *kharaj*, maka Indonesia bukanlah tanah *kharajiah*, yang ditaklukkan dengan peperangan, sehingga warga Muslim atas tanah itu tidak wajib membayar *kharaj*. Khalifah Umar bin Khattab pun pernah melarang pengenalan *kharaj* terhadap kaum muslim, dan memaukkan penerimaan hasil tanah sebagai zakat. Dengan kata lain, tidak ditemukan suatu dalil yang bisa dijadikan rujukan, mengapa kaum muslim diwajibkan

²¹ T M. Hasbi Ashshiddiqi, Bustami A Gani, et. all., *Al-Qur'an dan Terjemahnya...*, hal. 240

²² Abdurrahman Al Maliki..., hal. 85

membayar pajak atas tanah dan/ bangunan yang mereka miliki, tempati, atau manfaatkan. Semua potensi pajak yang ada pada tanah dan/atau bangunan sudah tercakup dalam zakat, baik hasil berupa buahnya, maupun berupa jasa hasil penyewaan lahan. PBB tidak memiliki dasar syar'i. Hal ini dapat menimbulkan penindasan dan kezaliman pada kaum muslim, terutama yang lemah.²³

b. Ada pemisahan antara muslim dan non-muslim.

Atas tanah-tanah takhlukan (*kharajiyah*), kaum kafir wajib membayar *kharaj*. Jika dijual kepada kaum muslim, ia tetap dikenakan karena satatus tanah *kharajiyah* tersebut, meskipun nilainya berubah menjadi zakat. Terhadap tanah *kharaj* dan tanah *kharajiyah* (negeri taklukan yang penduduknya telah masuk islam) seperti, Irak, Syam, Mesir, Libya, Aljazair, Maroko, Albania, Bosnia, negeri-negeri di Asia Tengah maka di sana berlaku *kharaj* sampai kiamat. Setiap penduduk (muslim dan non-muslim) yang memanfaatkan tanah *kharaj* diwajibkan membayr kharaj kepada negara. Nilai *kharaj* yang diambil negara atas tanah tersebut dihitung berdasarkan kandungan tanahnya dengan memerhatikan kondisi lingkungan tanah tersebut. Sedangkan terhadap negeri yang penduduknya masuk islam seperti Indonesia, atau tanah yang statusnya bukan tanah *kharaj*, maka *kharaj* tidak berlaku, karena tanah tersebut merupakan tanah *usyuriyah* yang wajib dikeluarkan zakatnya. Seluruh potensi pemungutan atas hasil tanah, telah terakumulasi dalam zakat.

c. Dikenakan hanya terhadap orang kaya

²³ Gusfahmi, *Pajak Menurut Syariah...*, hal. 216

PBB juga tidak memisahkan orang kaya dan miskin, karena kewajiban pajaknya melekat pada objeknya, yaitu bumi dan/atau bangunan. Misalnya: perumahan type 36/120 M², yang dihuni oleh beberapa kepala keluarga, dengan profesi dan penghasilan yang tidak sama, ada yang berprofesi guru, pedagang, buruh, karyawan swasta dan lain-lain. Meskipun berbeda penghasilan mereka, namun tetap dikenakan PBB yang sama jika berdomisili pada satu blok. Padahal mereka membayar PBB bukan dari hasil bumi dan/atau bangunan tersebut, melainkan dari gaji/penghasilan atau harta mereka.

d. Adanya tuntutan kemaslahatan umum.

Salah satu sumber penerimaan negara Islam adalah zakat dan sasaran penggunaan dana zakat hanya terbatas pada delapan asnaf yang telah ditentukan Al-Qur'an. Oleh karena itu, kebutuhan akan kesehatan, keamanan, pendidikan serta keperluan pembangunan infrastruktur seperti untuk membangun jembatan, perbaikan jalan, dan lain sebagainya harus dibiayai dari sumber lain di luar zakat. Untuk tercapainya kemaslahatan maka PBB yang dipungut saat ini diperbolehkan selama tidak bertentangan dengan rambu-rambu syariah.

C. Analisa Ekonomi Islam Terhadap Pajak Bumi dan Bangunan

Pajak Bumi dan Bangunan di Indonesia dipungut berdasarkan Undang-Undang No. 12 tahun 1985 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 12 Tahun 1994 tentang Pajak Bumi dan Bangunan karena adanya deregulasi dan terakhir diubah Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009. Dengan pertimbangan bahwa bumi dan bangunan memberikan keuntungan

dan/atau kedudukan sosial ekonomi yang lebih baik bagi orang atau badan yang mempunyai suatu hak atasnya atau memperoleh manfaat dari padanya. Oleh karena itu wajar apabila mereka diwajibkan memberikan sebagian dari manfaat atau kenikmatan yang diperolehnya kepada negara melalui pajak. Hasil penerimaan dari pajak sangat penting bagi pelaksanaan dan peningkatan pembangunan nasional yang bertujuan untuk meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat.²⁴

Dalam ekonomi Islam memang tidak ada rujukan secara eksplisit tentang PBB, yang ada hanya pajak bumi yang dikenal dengan *kharaj*. Dilihat dari objeknya, baik itu PBB maupun *kharaj* memiliki objek yang sama, yaitu tanah. Namun, pada PBB objeknya ditambah dengan bangunan. PBB dikenakan kepada seluruh masyarakat yang memiliki tanah dan/atau bangunan, lain halnya dengan *kharaj* yang hanya dikenakan bagi non-muslim maupun muslim sebagai biaya sewa atas tanah yang dimiliki negara Islam karena telah menaklukkan wilayah tersebut. Dan *kharaj* dibayarkan saat panen dengan mempertimbangkan kemampuan dari tanah tersebut.

Untuk konteks kehidupan perekonomian saat ini lebih banyak bertumpu pada sektor industri, jasa, sektor pertanian, peternakan dan sejenisnya. Sehingga semakin banyak jenis kekayaan dengan rinciannya yang sangat beragam dan bahkan menjadi alat perbedaan kelas masyarakat.

Persoalannya sederhana, karena jenis atau rincian kekayaan-kekayaan itu pada masa Nabi belum berkembang atau mungkin belum ada. Jadi bukan

²⁴ Undang-Undang Republik Indonesia No. 12 Tahun 1985 tentang Pajak Bumi dan Bangunan

berarti kalau Nabi tidak membicarakannya lalu kekayaan-kekayaan tadi harus disimpulkan tidak kena zakat ataupun pajak. Oleh karena itu, apa yang dibakukan oleh para *fuqaha* pada masa lalu merupakan bahan masukan yang berharga dan tidak boleh membelenggu para pengambil kebijakan dalam merealisasikan kemaslahatan yang relevan dengan keadaan saat ini. Kebijakan dapat terus berubah seiring dengan perubahan kondisi dan potensi yang dimiliki masyarakat, serta masalah dan kesulitan yang harus dihadapi.²⁵

Dalam memformulasikan kebijakan-kebijakan bagi negara muslim menurut kerangka syari'at, tidak mungkin dan tidak perlu harus menemukan contoh dari masing-masing pada masa lalu. Kebijakan yang relevan bagi kehidupan modern adalah adanya hak negara Islam untuk mengenakan pajak dengan keadilan. Adalah pendapat yang tidak realistis bila perpajakan negara-negara muslim hanya terbatas pada lahan pajak yang telah dibahas oleh para *fuqaha*. Situasi telah berubah dan perlu melengkapi sistem pajak dengan menyertakan realitas perubahan terhadap kebutuhan negara berkembang dan perekonomian modern.²⁶

Salah satu sumber penerimaan negara Islam adalah zakat dan sasaran penggunaan dana zakat hanya terbatas pada delapan asnaf yang telah ditentukan Al-Qur'an. Oleh karena itu, keperluan pembangunan infrastruktur seperti untuk membangun jembatan, perbaikan jalan, dan lain sebagainya harus dibiayai dari sumber lain di luar zakat.

²⁵ Masdar Farid Mas'udi, *Agama Keadilan: Risalah Zakat (Pajak)*, (Jakarta: Pustaka Firdaus, 1991), hal. 137

²⁶ M. Umer Chepra, *Islam dan Tantangan Ekonomi...*, hal. 247

Menurut Yusuf Qardhawi dalam pemungutan pajak harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:²⁷

- a. Benar-benar harta (dana) itu dibutuhkan dan tidak ada sumber lain.
- b. Pembagian beban pajak yang adil.
- c. Pajak hendaknya dipergunakan untuk membiayai kepentingan umat bukan untuk maksiat dan hawa nafsu.
- d. Persetujuan para ahli dan cendikia.

Dalam menentukan suatu kebijakan, pemerintah harus meminta pandangan dan pemikiran para ahli. Begitupun dalam menentukan suatu kebijakan. Sebagaimana dalam Al-Qur'an Q.S An-Nisa' ayat 59, sebagai berikut:

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِي الْأَمْرِ مِنْكُمْ ۖ فَإِنْ تَنَازَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ
إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِنْ كُنْتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ۚ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا

*Hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul (Nya), dan ulil amri di antara kamu. kemudian jika kamu berlainan Pendapat tentang sesuatu, Maka kembalikanlah ia kepada Allah (Al-Quran) dan Rasul (sunnahnya), jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari kemudian. yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya.*²⁸

Hasil pemungutan PBB disatukan dengan sumber penerimaan negara lainnya. Hasilnya dapat digunakan untuk proses pembangunan baik untuk

²⁷ Yusuf Qardhawi, *Hukum Zakat*, Terj. Salman Harun, (Bogor: Pustaka Litera Antar Nusa, 1996), hal. 1079

²⁸ T M. Hasbi Ashshiddiqi, Bustami A Gani, et. all., *Al-Qur'an dan Terjemahnya...*, hal. 128

pembangunan fisik seperti jalan, jembatan, rumah sakit, dan sekolah. Dan juga untuk pembangunan non fisik seperti pendidikan, kesehatan, keagamaan, dan lain sebagainya yang tidak terlihat namun berperan aktif bagi tercapainya kesejahteraan masyarakat.

Di samping untuk menghimpun penerimaan negara, kebijakan di bidang PBB juga diarahkan untuk meningkatkan profuktivitas tanah dan bangunan.²⁹ Tanah dan bangunan yang tidak produktif akan berkurang nilai ekonomisnya dibandingkan tanah dan bangunan yang digunakan untuk kegiatan produktif. Kegiatan yang menghasilkan pendapatan tentu akan memberikan keuntungan bagi pemiliknya sehingga ketika dikenakan PBB tidak mengurangi nilai ekonomis tanah tersebut. Dengan demikian secara tidak langsung PBB mendorong masyarakat untuk memproduktifkan tanah dan bangunan yang mereka miliki.

D. Analisa Pajak Bumi dan Bangunan Sebagai Instrumen Kemaslahatan Umat

1. Objek Pajak Bumi dan Bangunan sebagai alat Distribusi Kekayaan

Secara konvensional distribusi berarti proses penyimpanan dan penyaluran produk kepada pelanggan. Meskipun definisi konvensional tersebut memiliki pemahaman yang sempit dan cenderung mengarah pada perilaku ekonomi yang bersifat individual. Namun, dari pengertian tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa dalam distribusi terdapat sebuah proses pendapatan dan pengeluaran dari sumber daya yang dimiliki oleh negara.

²⁹ B. Wiwoho, *Zakat dan Pajak*, (Jakarta: PT Bina Rena Pariwisata, 1992), hal. 41

Secara khusus dalam prespektif Islam, menurut Afzalurrahman, konsep distribusi memiliki maksud lebih luas, yaitu peningkatan dan pembagian bagi hasil kekayaan agar sirkulasi kekayaan dapat ditingkatkan sehingga kekayaan yang ada dapat melimpah dengan merata dan tidak hanya beredar di antara golongan tertentu saja.³⁰

Dalam kehidupan ada sejumlah orang yang memiliki kekayaan sementara yang lainnya tidak. Kekayaan tersebut bukanlah hak dan kendali absolut, sehingga bukan untuk dihabiskan dengan sia-sia atau didiamkan tanpa dimanfaatkan. Namun harus digunakan untuk tujuan produktif sehingga tidak hanya bermanfaat bagi dirinya tetapi juga orang lain.

Distribusi kekayaan termasuk masalah yang penting. Islam telah memberikan berbagai ketentuan yang berkaitan dengan hal ini. Mekanisme distribusi kekayaan kepada individu, dilakukan dengan mengikuti ketentuan sebab-sebab kepemilikan, serta tamsaksi-transaksi yang wajar. Hanya saja, perbedaan individu dalam masalah kemampuan dan pemenuhan teradap suatu kebutuhan, bisa juga menyebabkan perbedaan distribusi kekayaan tersebut di antara mereka.

Selain itu, perbedaan antara masing-masing individu mungkin saja menyebabkan terjadinya kesalahan dalam distribusi kekayaan. Kemudian kesalahan tersebut akan membawa konsekuensi terdistribusikanya kekayaan kepada segelintir orang saja, sementara yang lain kekurangan. Oleh karena itu,

³⁰Fathurrahman Djamil, *Hukum Ekonomi Islam*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2013), hal. 186.

syara' melarang perputaran kekayaan hanya di antara orang-orang kaya namun mewajibkan perputaran tersebut terjadi di antara semua orang.³¹

Di samping itu, syara' juga telah mengharamkan penimbunan harta kekayaan meskipun zakatnya tetap dikeluarkan. Dalam hal ini Allah berfirman:

وَمَا أَفَاءَ اللَّهُ عَلَى رَسُولِهِ مِنْهُمْ فَمَا أَوْجَفْتُمْ عَلَيْهِ مِنْ خَيْلٍ وَلَا رِكَابٍ وَلَكِنَّ اللَّهَ يُسَلِّطُ
رُسُلَهُ عَلَىٰ مَنْ يَشَاءُ ۗ وَاللَّهُ عَلَىٰ كُلِّ شَيْءٍ قَدِيرٌ

مَا أَفَاءَ اللَّهُ عَلَى رَسُولِهِ مِنْ أَهْلِ الْقُرَىٰ فَلِلَّهِ وَلِلرَّسُولِ وَلِذِي الْقُرْبَىٰ وَالْيَتَامَىٰ وَالْمَسَاكِينِ
وَابْنِ السَّبِيلِ كَيْ لَا يَكُونَ دُولَةً بَيْنَ الْأَغْنِيَاءِ مِنْكُمْ ۗ وَمَا آتَاكُمُ الرَّسُولُ فَخُذُوهُ وَمَا
نَهَاكُمْ عَنْهُ فَانْتَهُوا ۗ وَاتَّقُوا اللَّهَ ۗ

Hai orang-orang yang beriman, Sesungguhnya sebahagian besar dari orang-orang alim Yahudi dan rahib-rahib Nasrani benar-benar memakan harta orang dengan jalan batil dan mereka menghalang-halangi (manusia) dari jalan Allah. dan orang-orang yang menyimpan emas dan perak dan tidak menafkahkannya pada jalan Allah, Maka beritahukanlah kepada mereka, (bahwa mereka akan mendapat) siksa yang pedih.³²

Secara umum, mekanisme yang ditempuh oleh sistem ekonomi Islam dikelompokkan menjadi dua, yaitu mekanisme ekonomi dan mekanisme non ekonomi. Mekanisme ekonomi yang ditempuh sistem ekonomi Islam dalam

³¹ Zaidi Abdad, *Lembaga Perekonomian Umat Di Dunia Islam*, (Bandung: Angkasa, 2003), hal. 52

³² T M. Hasbi Ashshiddiqi, Bustami A Gani, et. all., *Al-Qur'an dan Terjemahnya...*, hal. 916

rangka mewujudkan distribusi kekayaan di antara manusia seadil-adilnya, melalui sejumlah cara sebagai berikut:³³

- a. Membuka kesempatan seluas-luasnya bagi keberlangsungan sebab-sebab kepemilikan dalam kepemilikan individu.
- b. Memberikan kesempatan seluas-luasnya bagi berlangsungnya, pengembangan kepemilikan melalui kegiatan investasi.
- c. Larangan penimbunan harta benda walaupun telah dikeluarkan zakatnya. Harta yang ditimbun tidak akan berfungsi ekonomi. Pada gilirannya akan menghambat distribusi karena tidak terjadi perputaran harta.
- d. Mengatasi peredaran kekayaan di satu daerah tertentu saja dengan menggalakkan berbagai kegiatan dan mendorong pusat-pusat pertumbuhan.
- e. Larangan kegiatan monopoli, serta berbagai penipuan yang dapat mendistorsi pasar.
- f. Larangan judi, riba, korupsi, pemberian suap, dan hadiah kepada penguasa.
- g. Pemanfaatan secara optimal hasil dari sumber daya alam yang dikelola negara demi kesejahteraan rakyat.

Didorong oleh sebab-sebab tertentu yang bersifat alamiah, misalnya keadaan alam yang tandus, badan yang cacat, akal yang lemah atau terjadinya musibah bencana alam, dimungkinkan terjadinya kesenjangan ekonomi dan terhambatnya distribusi kekayaan kepada orang-orang yang memiliki keadaan tersebut.

³³ Fathurrahman Djamil, *Hukum Ekonomi Islam...*, hal. 188

Dengan mekanisme ekonomi biasa, distribusi kekayaan dapat saja berjalan karena orang-orang yang memiliki hambatan yang bersifat alamiah tadi tidak dapat mengikuti kegiatan ekonomi secara normal sebagaimana orang lain. Apabila dibiarkan saja, orang-orang tersebut akan terpinggirkan secara ekonomi. Mereka akan menjadi masyarakat yang rentan terhadap perubahan ekonomi. Bila terus berlanjut, bisa memicu munculnya problema sosial seperti kriminalitas, tindakan asusila (pelacuran), dan sebagainya, bahkan mungkin revolusi sosial.

Untuk mengatasinya, Islam menempuh berbagai cara. *Pertama*, meneliti apakah mekanisme ekonomi telah berjalan secara normal. Bila terjadi penyimpangan, misalnya adanya monopoli, kejahatan dalam mekanisme ekonomi, harus segera dihilangkan. Apabila semua mekanisme ekonomi berjalan sempurna, tapi kesenjangan ekonomi tetap saja terjadi, Islam menempuh cara *kedua* yang bertujuan agar di tengah masyarakat segera terwujud keseimbangan ekonomi, yang akan ditempuh dengan beberapa cara. Pendistribusian harta dengan mekanisme nonekonomi sebagai berikut:³⁴

- a. Pemberian harta negara kepada warga yang dinilai memerlukan.
- b. Pemberian harta zakat yang dibayarkan oleh *muzakki* kepada *mustahiq*.
- c. Pemberian infak, sedekah, hibah dan hadiah dari orang yang mampu kepada yang memerlukan.
- d. Pembagian harta waris kepada ahli waris, dan lain-lain.

³⁴ *Ibid.*, hal. 190

Pajak merupakan salah satu alat redistribusi kekayaan dalam ekonomi Islam selain zakat, sedekah, wakaf, wasiat dan warisan. Distribusi kekayaan dilakukan sebagai usaha untuk mencegah konsentrasi kekayaan agar tidak beredar pada orang kaya saja. Sebagaimana dijelaskan dalam Al-Qur'an pada Q.S Al-Hasyr ayat 7

لَا يَكُونُ دُولَةً بَيْنَ الْأَغْنِيَاءِ مِنْكُمْ

“...supaya harta itu jangan beredar di antara orang-orang kaya saja di antara kamu.”³⁵

Objek yang dikenakan PBB adalah bumi dan/atau bangunan. Bumi/tanah merupakan salah satu sumber produksi dan bangunan merupakan salah satu jenis kekayaan produktif sehingga keduanya merupakan objek dari distribusi kekayaan. Salah satu cara untuk mendistribusikan kekayaan tersebut adalah dengan memungut pajak dari kekayaan yang dimiliki masyarakat dan hasil dari pajak tersebut digunakan untuk kepentingan masyarakat kembali.

2. Tarif Pajak Bumi dan Bangunan yang Sesuai dengan Keadilan Sosial (Kemaslahatan Umat) dalam Ekonomi Islam

Dalam hukum Islam, dikenal suatu prinsip “kepentingan umum” (*maslahah mursalah*) yang dapat dijadikan dasar dalam penetapan suatu hukum yang belum ditetapkan dalam Al-Qur'an dan hadits. *Maslahah mursalah* ialah suatu kebijakan yang tidak disebut oleh syara' untuk

³⁵ T M. Hasbi Ashshiddiqi, Bustami A Gani, et. all., *Al-Qur'an dan Terjemahnya...*, hal. 916

mengerjakan atau meninggalkannya, dan kalau dikerjakan/ditinggalkannya akan membawa manfaat dan menghindari keburukan.³⁶

Dalam ekonomi Islam, kemaslahatan umum merupakan suatu hal yang paling mendasar baik dalam bidang produksi, konsumsi, distribusi, hingga redistribusi. Semua hal ini harus mementingkan kepentingan umum. Karena di dalam harta pribadi seseorang terdapat hak kepentingan umum misal hak zakat untuk orang miskin.

Beberapa persyaratan dalam memfungsikan *maslahah mursalah*, adalah sebagai berikut:

- a. Hanya berlaku pada bidang mu'amalah, tidak berlaku pada bidang aqidah (keimanan/ketauhidan) dan ibadah makhdloh (ibadah ritual murni).
- b. Tidak berlawanan dengan maksud syara' atau dalil syara' yang telah muktabar/terkenal.
- c. Hanya berdasarkan kepentingan masyarakat yang nyata dan betul-betul diperlukan oleh kepentingan masyarakat yang nyata.³⁷
- d. Sesuatu yang dianggap *maslahat* itu harus berupa *maslahat* hakiki yaitu benar-benar akan mendatangkan kemanfaatan atau menolak kemudharatan, bukan berupa dugaan belaka dengan hanya mempertimbangkan adanya kemanfaatan tanpa melihat kepada akibat negatif yang ditimbulkan.
- e. Sesuatu yang dianggap *maslahat* itu hendaklah berupa kepentingan umum, bukan kepentingan pribadi.³⁸

³⁶ Zen Amiruddin, *Ushul Fiqih*, (Yogyakarta: Teras, 2009), hal. 178

³⁷ *Ibid.*, hal. 179

³⁸ Satria Effendi dan M. Zein, *Ushul Fiqh*, (Jakarta: Kencana, 2005), hal. 152

Tarif Pajak Bumi dan Bangunan ditetapkan paling tinggi 0,3% dan setiap daerah berhak untuk menetapkan tarif sendiri. Misalnya, untuk Pemerintah Daerah Tulungagung dengan Perda No. 12 Tahun 2012 tarif PBB ditetapkan secara progresif. Yang mana ditetapkan tarif sebesar 0,2% untuk NJOP RP 1.000.000.000,00 atau lebih dan 0,1% untuk NJOP kurang dari RP 1.000.000.000,00.³⁹

Berdasarkan tarif di atas, terbukti bahwa prinsip keadilan sosial sudah diterapkan oleh Pemda Tulungagung, karena telah sesuai dengan azas *equality* dimana pemungutan pajak harus bersifat adil dan merata, yaitu pajak yang dikenakan pribadi harus seimbang dengan kemampuan membayar pajak dan sesuai dengan manfaat yang diterima, sehingga masyarakat yang tidak mampu akan dikurangi tarif PBB sedangkan masyarakat yang mampu akan ditambah tarif PBB.

Tarif Pajak Bumi dan Bangunan yang sesuai dengan keadilan sosial dalam ekonomi Islam dilandasi oleh rasa persaudaraan (*ukhwuwah*), saling mencintai (*mahabbah*), bahu-membahu dan saling tolong-menolong. Baik antara si kaya dan si miskin maupun antara penguasa dan rakyatnya.

Dalam Islam melalui Al-Qur'an sudah menggariskan bahwa konsep akuntansinya adalah penekanan pada pertanggungjawaban. Hal ini dapat dilihat dalam surat al-Baqarah ayat 282:

³⁹ dispenda.tulungagung.go.id/?page_id=38 diakses 24 April 2017

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا إِذَا تَدَايَنْتُمْ بِدِينٍ إِلَىٰ أَجَلٍ مُّسَمًّى فَاكْتُبُوهُ ۚ وَلْيَكْتُب بَيْنَكُمْ كَاتِبٌ
بِالْعَدْلِ ...

“Wahai orang-orang yang beriman, apabila kamu bermuamalah secara tidak tunai untuk waktu yang ditentukan hendaklah kamu menuliskannya. Dan hendaklah seorang penulis diantara kamu menuliskannya dengan benar”⁴⁰

Dalam ayat ini disebutkan kewajiban bagi umat mukmin untuk menulis setiap transaksi yang masih belum tuntas. Perintah untuk menjaga keadilan dan kebenaran, yang ditekankan kepada kepentingan pertanggungjawaban agar pihak yang terlibat dalam transaksi itu tidak dirugikan, tidak menimbulkan konflik, dan adil sehingga perlu saksi.

Dengan demikian, keadilan sosial adalah keadilan yang pelaksanaannya tergantung dari proses-proses ekonomi, politik, ekonomi, sosial, budaya dan ideologis dalam masyarakat demi terciptanya kesejahteraan bersama yang didasari dengan Al-Qur'an dan hadits.

⁴⁰ T M. Hasbi Ashshiddiqi, Bustami A Gani, et. all., *Al-Qur'an dan Terjemahnya...*, hal.