

BAB II

KONSEP PAJAK

A. Pengertian Pajak

Beberapa ahli mengemukakan definisi tentang pajak, diantaranya adalah:

1. Rochmat Soemitro pajak ialah iuran kepada kas Negara (peralihan kekayaan dari sektor penukliran ke sektor pemerintahan) dengan berdasarkan undang-undang (yang dapat dipaksakan) dengan tiada mendapat jasa timbal (tegen prestasi), yang secara langsung dapat ditunjukan dan digunakan untuk membayar pengeluaran umum.¹
2. Waluyo dan Ilyas pajak adalah: iuran kepada kas Negara (yang dapat dipaksakan) yang terutang oleh wajib pajak, membayarnya menurut peraturan-peraturan, dengan tidak mendapat pretasi kembali yang langsung dapat ditunjukkan dan gunanya adalah untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran umum berhubungan dengan tugas Negara untuk menyelenggarakan pemerintahan.²
3. Suparmono dan Thereisa: pajak adalah iuran wajib, berupa uang dan barang, yang dipungut oleh penguasa berdasarkan norma-norma

¹Rochmat Soemitro,, *Pengantar Singkat Hukum Pajak*, (Refika Aditama, 1988), hal. 35.

²Waluyo, dan Ilyas. B.,Wiraman, *Perpajakan Indonesia*, (Jakarta: Salemba Empat, 2000), hal. 2.

hukum guna menutup biaya produksi barang-barang dan jasa kolektif dalam mencapai kesejahteraan umum.³

Pajak adalah suatu cara negara untuk membiayai perekonomiannya sendiri dan pengeluaran lainnya secara umum disamping kewajiban suatu warga negara. Pajak juga merupakan partisipasi masyarakat yang dirasa paling efektif dalam proses pembangunan. Oleh karena itu, pajak dapat dijadikan alat sebagai penggerak partisipasi rakyat kepada negara.

Pengertian pajak juga tercantum dalam Pasal 1 Angka 1 UU No. 28 Tahun 2007 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan, yang menyebutkan bahwa pajak adalah kontribusi wajib kepada negara yang tertuang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan undang-undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan negara bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dasar pemungutan pajak tersebut juga diatur dalam UUD 1945 Amandemen Pasal 23A, “Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang”.⁴

Di dalam Pasal 77 ayat (3) Undang-Undang Nomor 28 tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, disebutkan bahwa; objek pajak yang tidak dikenakan pajak bumi dan bangunan perdesaan dan perkotaan adalah objek pajak yang; a. Digunakan oleh pemerintah dan daerah untuk

³Suparmono dan Thereisa Worodamayanti, *Perpajakan Indonesia mekanisme dan perhitungan*, (Yogyakarta: Andi Offset, 2005), hal. 2-3.

⁴Muhammad Djafar Saidi, *Perlindungan Hukum Wajib Pajak dalam Penyelesaian Sengketa Pajak*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada2010), hal.27-28

penyelenggaraan pemerintahan; b. Digunakan semata-mata untuk melayani kepentingan umum dibidang ibadah, social, kesehatan, pendidikan, dan kebudayaan nasional yang tidak dimaksudkan untuk memperoleh keuntungan; c. Digunakan untuk kuburan, peninggalan purbakala atau yang sejenis dengan itu;

Pajak sebagai satu perwujudan kewajiban kenegaraan, ditegaskan bahwa penempatan beban kepada rakyat seperti pajak, retribusi dan lain-lain, harus ditetapkan dengan Undang-Undang. Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang antara lain berupa Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, menjadi salah satu sumber pembiayaan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah dalam rangka meningkatkan dan pemeratakan kesejahteraan masyarakat. Dengan demikian daerah mampu melaksanakan otonomi, yaitu mampu mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Berdasarkan pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa pajak adalah iuran kepada Negara (yang dapat dipaksakan) yang terutang oleh yang wajib membayarnya menurut peraturan-peraturan dan tidak mendapatkan prestasi-prestasi kembali yang secara langsung dapat ditunjuk.

B. Fungsi Pajak

Dilihat dari definisi pajak diatas, pajak mempunyai fungsi untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran umum. Safri Nurmantu menyatakan bahwa pajak memiliki dua fungsi yaitu : fungsi budgeter dan fungsi regulerend. Pajak berfungsi budgeter, yaitu untuk mengumpulkan uang pajak sebanyak-banyaknya sesuai dengan undang-undang yang berlaku

yang pada waktunya akan digunakan untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran Negara, yaitu pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan bila ada surplus akan digunakan sebagai taabungan pemerintah. Sedangkan fungsi regulerend adalah suatu fungsi bahwa pajak-pajak tersebut digunakan sebagai alat untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu.⁵

Meski demikian dalam pengaduan Ricrhad Burton dan Wirawan B.Ilyas terdapat pula fungsi lain dari pajak yang saat ini mengemukakan, yaitu fungsi demokrasi dan fungsi redistribusi. Fungsi demokrasi menyatakan bahwa pajak merupakan salah satu penjelmaan atau wujud sistem gotong royong, termasuk kegiatan pemerintahan dan pembangunan demi kemaslahatan manusia. Sebagai implementasinya, pajak memiliki konsekuensi untuk memberikan hak-hak timbal balik yang meskipun tidak diterima langsung, tetapi diberikan kepada warga Negara pembayar pajak. Demikian selanjutnya hingga pajak akan berfungsi redistribusi, yaitu mengimplementasikan unsur pemerataan dan keadilan dalam masyarakat. Bila pajak diterapkan dengan baik maka dapat dipastikan terjadi beberapa dampak pajak terhadap perekonomian dan berbagai aspek.⁶

C. Pemungutan Pajak

Beberapa teori yang mendukung negara untuk memungut pajak antara lain:

⁵Safri nurmantu, *Pengantar Perpajakan*, (Jakarta: Granit, 2003), hal. 29.

⁶Wirawan B.Ilyas dan Richard Burton, *Hukum Pajak*, (Jakarta: Salemba Empat, 2004), hal.

1. Teori Asuransi

Menurut teori ini negara memungut pajak karena negara bertugas untuk melindungi orang dari segala kepentingannya, keselamatan dan keamanan jiwa juga harta bendanya. Pembayaran pajak disamakan dengan pembayaran premi, seperti halnya pembayaran asuransi (pertanggungan), maka untuk perlindungan diperlukan berupa premi. Walaupun perbandingan dengan perusahaan asuransi tidak tepat karena dalam hal timbul kerugian, tidak ada suatu penggantian dari negara, serta antara pembayaran jumlah-jumlah pajak dengan jasa-jasa yang diberikan oleh negara, tidaklah terdapat hubungan yang langsung, namun teori ini tetap dipertahankan, sekedar untuk memberi dasar hukum kepada pemungutan pajak. Karena pincangnya persamaan tadi, menimbulkan ketidak puasan, karena ajaran bahwa pajak bukan restribusi maka makin lama semakin berkuranglah teori ini.⁷

2. Teori Kepentingan

Menurut teori ini negara memungut pajak karena negara melindungi kepentingan jiwa dan harta benda warganya, teori ini memperhatikan pembagian beban pajak yang harus dipungut dari seluruh penduduk. Pembagian beban ini harus didasarkan atas kepentingan orang masing-masing dalam tugas-tugas pemerintah (yang bermanfaat baginya), termasuk perlindungan atas jiwa beserta harta

⁷Adrian Sutedi, Hukum Pajak dan Retribusi Daerah, (Bogor: Graha Indonesia, 2008), hal.57

bendanya. Maka sudah selayaknya bahwa biaya-biaya yang dikeluarkan oleh negara untuk menunaikan kewajibannya dibebankan kepada mereka.

Terhadap teori ini banyak yang menyanggah, karena dalam ajarannya pajak dikacaukan dengan retribusi. Untuk kepentingan yang lebih besar terhadap harta benda yang lebih besar terhadap harta benda yang lebih banyak harganya daripada harta si miskin harus membayar pajak lebih besar dalam hal tertentu, misalnya dalam perlindungan yang termasuk jaminan sosial, sehingga sebagai konsekuensinya harus membayar pajak lebih banyak dimana hal inilah yang bertentangan dengan kenyataan yang terjadi di lapangan. Untuk mengambil kepentingan seseorang dalam usaha pemerintah sebagai ukuran, sejak dahulu belum ada pengukurnya, sehingga sulit sekali dapat ditentukan dengan tegas sehingga makin lama teori ini pun semakin ditinggalkan.⁸

3. Teori Kewajiban Mutlak atau Teori Bakti

Teori ini berdasarkan pada Negara mempunyai hak mutlak untuk memungut pajak. Di lain pihak, masyarakat menyadari bahwa pembayaran pajak sebagai suatu kewajiban untuk membuktikan tanda baktinya kepada negara.⁹ Dengan demikian dasar hukum pajak terletak pada hubungan masyarakat dengan negara. Sejak berabad-abad hak ini telah diakui dan warga negara mengamininya sebagai kewajiban asli untuk membuktikan tanda baktinya terhadap negara dalam bentuk pembayaran pajak.

⁸Mardiasmo, *Perpajakan*, (Yogyakarta: Andi Offsite, 2003), hlm 3-4

⁹*Ibid.*,

4. Teori Asas Daya Beli

Teori ini mendasarkan bahwa penyelenggaraan kepentingan masyarakat yang dianggap sebagai sebagai dasar keadilan pemungutan pajak yang bukan kepentingan individu atau negara. Teori ini tidak mempersoalkan asal mula negara memungut pajak, hanya melihat kepada efeknya serta dapat memandang efek yang baik itu sebagai dasar keadilan. Menurut teori ini fungsi pemungutan pajak jika dipandang sebagai gejala dalam masyarakat dapat disamakan dengan pompa, yaitu mengambil daya beli dari rumah tangga dalam masyarakat untuk rumah tangga negara yang kemudian menyalurkannya kembali ke masyarakat dengan maksud untuk memelihara hidup masyarakat dan untuk membawanya kearah tertentu.¹⁰

Teori ini mengajarkan bahwa penyelenggaraan kepentingan masyarakat inilah yang dapat dianggap sebagai dasar keadilan pemungutan pajak, bukan kepentingan individu pun juga bukan kepentingan negara, melainkan kepentingan masyarakat yang meliputi keduanya sehingga teori ini lebih menitikberatkan ajarannya kepada fungsi kedua dari pemungutan pajak yakni fungsi mengatur.

5. Teori Asas Gaya Pikul

Pokok pangkal teori ini adalah asas keadilan, yaitu tekanan pajak haruslah sama beratnya untuk setiap orang. Pajak harus dipikul menurut gaya pikul setiap warga negara dan sebagai ukurannya dapat

¹⁰ *Ibid.*,

dipergunakan selain besarnya penghasilan dan kekayaan juga pengeluaran dan pembelanjaan seseorang. Sampai saat ini teori asas gaya pikul ini masih dipertahankan.¹¹

Untuk dapat mencapai tujuan dari pemungutan pajak, di bawah ini beberapa ahli yang mengemukakan tentang asas pemungutan pajak, menurut Adam Smith dalam bukunya *Wealth of Nations* dengan ajaran yang terkenal “*The Four Maxims*”, asas pemungutan pajak adalah sebagai berikut:

- a. *Asas Equality* (asas keseimbangan dengan kemampuan atau asas keadilan): pemungutan pajak yang dilakukan oleh negara harus sesuai dengan kemampuan dan penghasilan wajib pajak. Negara tidak boleh bertindak diskriminatif terhadap wajib pajak.
- b. *Asas Certainty* (asas kepastian hukum): semua pungutan pajak harus berdasarkan UU, sehingga bagi yang melanggar akan dapat dikenai sanksi hukum.
- c. *Asas Convinience of Payment* (asas pemungutan pajak yang tepat waktu atau asas kesenangan): pajak harus dipungut pada saat yang tepat bagi wajib pajak (saat yang paling baik), misalnya disaat wajib pajak baru menerima penghasilannya atau disaat wajib pajak menerima hadiah.

¹¹ Dwikora Harjo, *Perpajakan Indonesia*, (Jakarta: Mitra Wacana Media, 2013) hal.19-21

- d. *Asas Efficiency* (asas efisien atau asas ekonomis): biaya pemungutan pajak diusahakan sehemat mungkin, jangan sampai terjadi biaya pemungutan pajak lebih besar dari hasil pemungutan pajak.

D. Jenis Pajak

Pajak dapat dibedakan menurut golongan, sifat dan lembaga pemungutnya. Pengelompokan pajak sebagai berikut:

1. Jenis Pajak Menurut golongannya

a. Pajak Langsung

Pajak yang pembebanannya tidak dilimpahkan kepada pihak lain, tetapi harus menjadi beban langsung wajib Pajak yang bersangkutan. contoh: Pajak Penghasilan (PPh) merupakan pajak langsung karena penanganan pajaknya adalah langsung kepada wajib pajak yang menerima penghasilan, tidak dapat dilimpahkan kepada wajib pajak lain.

b. Pajak tak langsung

Pajak yang pembebanannya dapat dilimpahkan ke pihak lain. Contoh: Pajak pertambahan nilai (PPN) adalah contoh dari pajak yang menjadi Wajib Pajak Pertambahan nilai (PPN) seharusnya adalah penjualnya yang mengakibatkan adanya pertambahan nilai, tetapi pengenaan pajak pertambahan nilai dapat dilimpahkan kepada pembeli (pihak lain).

2. Jenis Pajak Menurut Sifatnya

a. Pajak Subyektif

Pajak yang didasarkan atas keadaan subyeknya, memperhatikan keadaan diri Wajib Pajak yang selanjutnya dicari syarat obektifnya (memperhatika keadaan Wajib Pajak). Contoh: Pajak penghasilan (PPh) adalah pajak subyektif, karena pengenaan pajak penghasilan memperhatikan keadaan diri wajib pajak yang menerima penghasilan.¹²

2) Pajak Obyektif

Pajak yang berpangkal pada objeknya tanpa memperhatikan diri wajib pajak. Contoh: Pajak pertambahan nilai (PPN), karena pengenaan pajak pertambahan nilai adalah peningkatan nilai dari suatu barang, bukan pada penjual yang meningkatkan nilai barang. Pajak bumi dan bangunan (PBB), karena PBB dikenakan terhadap keadaan dari tanah dan bangunan, bukan keadaan pemiliknya.

3. Jenis Pajak menurut Lembaga Pemungutannya

a. Pajak Pusat (Negara)

Pajak yang dipungut oleh pemerintah pusat dan digunakan untuk membiayai pengeluaran Negara. Contoh: Pajak Penghasilan

¹²Supramono, dan Theresia Woro Damayanti, *Perpajakan Indonesia*, (Yogyakarta: Andi Offset, 2005), hal. 3

(PPh) Pajak pertambahan nilai dan Pajak penjualan barang mewah (PPN dan PPnBM) Bea Materai Pajak Bumi dan Bangunan (BPHTB).¹³

b. Pajak Daerah

Pajak yang dipungut oleh pemerintah daerah dan digunakan untuk membiayai pengeluaran daerah. Pajak daerah diatur dalam PP No. 18 tahun 1997 sebagaimana diubah dengan PP No. 34 tahun 2000 Pajak daerah dibedakan menjadi:

1) Pajak propinsi

Pajak kendaran bermotor dan kendaraan di atas air, Bea balik nama kendaraan di atas air, pajak bahan bakar kendaraan bermotor, pajak pengambilan dan pemanfaatan air bawah tanah dan air permukaan.

2) Pajak Kabupaten/kota

Pajak hotel, pajak restoran, pajak hiburan, pajak reklame, pajak penerangan jalan.

E. Sistem Pemungutan Pajak

Sistem pemungutan pajak di Indonesia telah beberapa kali mengalami perubahan, ada beberapa sistem pemungutan paja yang digunakan oleh Indonesia yaitu:¹⁴

¹³ *Ibid*, hal. 4

¹⁴ Suparmono dan Theresia Worodamayanti, *Perpajakan Indonesia*, hal. 10

1. *Official assessment system*

Adalah suatu sistem pemungutan yang memberi wewenang kepada pemerintah (*fiskus*) untuk menentukan besarnya pajak yang terutang oleh wajib pajak. Cirri-cirinya adalah :

- a. Wewenang untuk menentukan besarnya wajib pajak terutang pada fiskus.
- b. Wajib pajak bersifat pasif.
- c. Utang pajak timbul setelah dikeluarkan surat ketetapan pajak oleh fiskus.

2. *Self Assessment System*

Adalah suatu sistem pemungutan pajak yang member wewenang kepada wajib pajak untuk menentukan besarnya pajak yang terutang. Cirri-cirinya:

- a. Wewenang untuk menentukan besarnya pajak terutang ada pada wajib sendiri.
- b. Wajib pajak aktif, mulai dari menghitung, menyetor dan melaporkan sendiri pajak yang terutang.
- c. Fiskus tidak ikut campur dan hanya mengawasi.

3. *With Holding system*

Adalah suatu sistem pemungutan pajak yang memberi wewenang kepada pihak ketiga (bukan fiskus dan bukan wajib pajak yang bersangkutan) untuk menentukan besarnya pajak yang terutang

oleh wajib pajak. Ciri-cirinya: wewenang menentukan besarnya pajak yang terutang pada pihak ketiga, pihak selain fiskus dan wajib pajak.

F. Kesadaran Membayar Pajak

1. Teori Bakti atau Teori Kewajiban Pajak Mutlak

Teori yang mendukung pengaruh kesadaran membayar pajak adalah teori bakti atau teori kewajiban pajak mutlak. Penduduk harus tunduk, patuh kepada Negara, karena Negara dalam kenyataannya sejak dahulu sudah ada, dan diakui eksistensinya baik oleh penduduk maupun oleh Negara lain. Dan juga Negara mengemban tugas untuk melindungi segenap warganya. Oleh karena itu maka hubungan rakyat dengan Negarasangat kuat. Selain itu penduduk merupakan salah satu unsur dari suatu Negara, maka penduduk wajib bwrbakti pada Negara, wajib membayar pajak, sebagai rasa bakti kepada Negara.¹⁵

Penganut teori ini menganjurkan untuk membayar pajak kepada Negara dengan tidak mempermasalahkan apa yang menjadi basic atau dasar bagi negaranya untuk menganut pajak pada penduduknya. Karena Negara sesuai dengan kenyataan telah ada sejak lama, maka penduduknya wajib, mau tidak mau untuk membayar pajak, rakyat wajib berbakti pada negaranya. Teori ini mendukung asas keadilan dalam pemungutan pajak.

¹⁵Siti Kurnia Rahayu. *Perpajakan Indonesia Konsep dan Aspek Formal*. (Yogyakarta; Graham Ilmu. 2013), hal. 59-60.

2. Pengertian Membayar Pajak

Kesadaran wajib pajak akan perpajakan adalah rasa yang timbul dari dalam diri wajib pajak atas kewajibannya membayar pajak dengan ikhlas tanpa adanya unsur paksaan. Kesadaran wajib pajak berkonsekuensi logis untuk para wajib pajak agar mereka rela memberikan kontribusi dana untuk pelaksanaan fungsi perpajakan.¹⁶

Kemajuan dan perkembangan negara ini tidak lepas dari kesadaran warganya dalam membayar pajak. Kesadaran masyarakat dalam membayar pajak sangat erat hubungannya dengan kesadaran bernegara. Apabila kesadaran bernegara kurang maka masyarakat kurang dapat mengenal dan menikmati pentingnya berbangsa dan bertanah air, berbahasa nasional, menikmati keamanan dan ketertiban, memiliki dan menikmati kebudayaan nasional dan pada akhirnya apabila kesadaran bernegara kurang maka rasa memiliki dan menikmati manfaat pengeluaran pemerintah juga kurang sehingga kesadaran membayar pajak juga berkurang.

Kesadaran membayar pajak dapat diartikan sebagai suatu bentuk sikap moral yang memberikan sebuah kontribusi kepada negara untuk menunjang pembangunan negara dan berusaha untuk mentaati semua peraturan yang telah ditetapkan oleh negara serta dapat dipaksakan kepada Wajib Pajak. Meningkatkan pengetahuan perpajakan ,masyarakat

¹⁶Sri Putri, *Pengaruh Sanksi Perpajakan, Kesadaran Perpajakan, Pelayanan Fiskus, Dan Tingkat Pemahaman Terhadap Kepatuhan Wajib Pajak Orang Pribadi (Studi Empiris pada Wajib Pajak Orang Pribadi yang terdaftar di KPP Pratama Padang)*, Artikel Ilmiah, Universitas Negeri Padang, 2014, hal. 5.

melalui pendidikan perpajakan baik formal maupun non formal akan berdampak positif terhadap kesadaran wajib pajak untuk membayar pajak. Karakteristik wajib pajak yang dicerminkan oleh kondisi budaya, sosial, dan ekonomi akan dominan membentuk perilaku wajib pajak yang tergambar dalam tingkat kesadaran mereka dalam membayar pajak.¹⁷

Kesadaran membayar pajak merupakan unsur dalam manusia untuk memahami realitas dan bagaimana cara bertindak atau menyikapi terhadap realitas. Terdapat tiga bentuk kesadaran utama terkait pembayaran pajak yaitu :

1. Kesadaran bahwa pajak merupakan bentuk partisipasi dalam menunjang pembangunan Negara dengan menyadari hal ini, wajib pajak mau membayar pajak karena tidak merasa dirugikan dari pemungutan pajak yang dilakukan.
2. Kesadaran bahwa penundaan pembayaran pajak dan pengurangan beban pajak sangat merugikan negara. Wajib pajak mau membayar karena memahami penundaan membayar pajak dan pengurangan beban pajak berdampak pada pengurangan sumberdaya finansial yang dapat mengakibatkan terhambatnya pembangunan Negara.
3. Kesadaran bahwa pajak ditetapkan dengan undang-undang dan dapat dipaksakan. Wajib pajak akan membayar karena pembayaran didasari

¹⁷ Siahaan Marihot Pahala, hal. 106

memiliki landasan hukum yang kuat dan merupakan kewajiban mutlak setiap warga negara.¹⁸

Berdasarkan uraian diatas dapat dijadikan indikator dari kesadaran membayar pajak yaitu :

1. Sadar bahwa Pajak adalah iuran rakyat untuk dana pengeluaran umum pelaksanaan fungsi dan tugas pemerintah.
2. Sadar bahwa Pajak merupakan sumber penerimaan negara yang terbesar.
3. Sadar bahwa Pajak merupakan bentuk partisipasi dalam menunjang pembangunan Negara.
4. Sadar bahwa Penundaan pembayaran pajak dan pengurangan beban pajak sangat merugikan Negara.
5. Sadar bahwa Pajak ditetapkan dengan Undang-undang dan dapat dipaksakan.

G. Sejarah Perpajakan dalam Islam

1. Pemerintahan Rasulullah Saw

Pada masa-masa awal pemerintahan di kota Madinah, pendapatan dan pengeluaran hampir tidak ada. Pada masa Rasulullah hampir seluruh pekerjaan oleh pekerja tidak dikenakan upah. Mereka tidak mendapat gaji secara tetap akan tetapi diperolehkan mengambil sebahagian dari rampasan perang. Sumber penerimaan pada zaman Rasulullah Saw dapat digolongkan menjadi tiga golongan besar yaitu

¹⁸ Siti Nurlaela, hal. 92-93.

dari kaum Muslim, non-Muslim dan lain. Dari kaum Muslim sumber penerimaan negara, terdiri atas: kharaj (pajak tanah), zakat, ushr (bea impor), zakat fitrah, wakaf, infak dan shadaqah, amwal fadhla (harta benda kaum Muslim yang meninggal tanpa ahli waris, atau berasal dari barang-barang seorang Muslim yang meninggalkan negerinya), nawaib (pajak yang jumlahnya cukup besar yang dibebankan pada kaum Muslim dalam rangka menutupi pengeluaran negara selama masa darurat, ini pernah terjadi pada saat perang Tabuk), khumus atas rikaz harta karun temuan pada periode sebelum Islam. Sementara pendapat kaum non-Muslim yakni *jizyah*, kharraj, ushr. Sedangkan dari sumber penerimaan yang lain yakni: *ghanimah* (harta rampasan perang), *fay* (harta dari daerah taklukan), uang tebusan untuk para tawanan perang, kaffarah atau denda, hadiah, pinjaman dari kaum Muslim dan non-Muslim.¹⁹

2. Pemerintahan Abu Bakar ash-Shiddiq

Pada masa awal perkembangan dan kemajuan Islam di masa Rasulullah SAW, sudah ada beberapa jenis pajak yang diberlakukan kepada umat Islam dan juga kepada umat non Islam yang ada dan hidup di dalam pemerintahan Islam. Hal ini juga berlanjut di dalam masa pemerintahan khalifah pengganti Rasulullah SAW, yaitu para 4 khulafaur rasyidin. Pada masa pemerintahan khalifah Abu Bakar ash-

¹⁹M Umar Chapra., *Islam and The Economic Challenge, The Islamic Foundation and The International Institute of Islamic Thought*, USA, 1416H/1995 M, Edisi terj. Oleh Ikhwan Abidin Basri, *Islam dan Tantangan Ekonomi*, (Jakarta: Gema Insani Press & Tazkia Institute, 2000), 370.

Shiddiq, langkah-langkah yang dilakukan dalam manajemen fiskalnya adalah:

- a. Perhatian terhadap keakuratan perhitungan zakat.
- b. Pengembangan baitulmaal dan penanggung jawab *baitul maal*.
- c. Menerapkan konsep *balace budget* pada *baitul maal*, dimana seluruh pendapatan langsung didistribusikan tanpa ada cadangan. Sehingga saat beliau wafat hanya satu dirham yang tersisa dalam perbendaharaan negara.
- d. Melakukan penegakan hukum terhadap pihak yang tidak mau membayar zakat dan pajak kepada pemerintah. Secara individu Abu Bakar adalah seorang praktisi akad-akad perdagangan.²⁰

3. Pemerintahan Umar bin Khattab

Kebijakan yang telah dilakukan Umar pada pemerintahannya adalah:

- a. Reorganisasi baitumaal, dengan menjadikan baitulmaal sebagai lembaga negara resmi yang dikenal dengan al-divan (sebuah kantor yang ditujukan untuk membayar tunjangan-tunjangan angkatan perang dan pensiun serta tunjangan-tunjangan lain), dimana seluruh karyawan digaji menurut standar penggajian pada masa tersebut. Serta adanya pengeluaran dana pensiun bagi mereka yang bergabung dalam kemiliteran.

²⁰ Agustri, pajak sebagai salah satu konsep keuangan publik Perspektif ibn khaldun, Jurnal Tamaddun Ummah Vol. 01 NO. 1 Oktober 2015, 5

- b. Diberlakukannya sistem cadangan darurat, dimana dari sumber penerimaan yang ada tidak langsung didistribusikan seluruhnya. Hal ini untuk membiayai angkatan perang dan kebutuhan darurat untuk umat.
 - c. Pemerintah bertanggung jawab terhadap pemenuhan kebutuhan minimum makanan dan pakaian kepada warga negaranya.
 - d. Diversifikasi terhadap objek zakat, dimana dilakukan objek yang dapat dikenakan sebagai objek zakat yang baru. Dalam bahasa fiskal saat ini biasa dikenal dengan ekstensifikasi sumber-sumber penerimaan negara.
 - e. Pengembangan ushr (pajak) pertanian
 - f. Undang-undang perubahan kepemilikan tanah (*land reform*), dimana tanah-tanah yang tidak produktif dikuasai negara untuk diolah oleh masyarakat dan masyarakat membayarkan kharaj atas tanah yang diolah tersebut.²¹
4. Pemerintahan Utsman bin Affan

Kebijakan Usman yang ditempuh pada masa pemerintahannya adalah:

- a. Pembangunan irigasi pengairan.
- b. Pembentukan organisasi kepolisian untuk menjaga keamanan negara terutama perdagangan.
- c. Pembangunan gedung pengadilan, guna penegakan hukum.

²¹ *Ibid.*, 6

- d. Kebijakan pembagian lahan luas milik raja Persia kepada individu dan hasilnya mengalami peningkatan dari sembilan juta dirham pada masa Umar menjadi lima puluh juta dirham pada masa Usman.
- e. Meningkatkan anggaran pertahanan dan kelautan serta meningkatkan dana pensiun serta dana pembangunan di wilayah taklukan baru. Membuat beberapa perubahan administrasi dan meningkatkan kharaj dan jizyah dari Mesir.²²

5. Pemerintahan Ali bin Abi Thalib

Secara umum beberapa perubahan kebijakan yang dilakukan pada masa Ali adalah:

- a. Pendistribusian seluruh pendapatan yang ada pada baitulmaal sama dengan kebijakan yang dilakukan pada masa Rasulullah dan Abu Bakar. Tetapi berbeda dengan kebijakan Umar yang menyisihkan untuk cadangan. Hari pendistribusian adalah setiap hari Kamis pada setiap minggunya.
- b. Pengeluaran angkatan laut dihilangkan, karena daerah pesisir pantai dibawah penguasa Muawiyah. Namun pengeluaran atau anggaran untuk polisi tetap dipertahankan yang bertujuan untuk menjaga keamanan negara.
- c. Adanya kebijakan pengetatan anggaran negara.

Masalah wajib pajak di dalam pemerintahan Islam ini menjadi kontroversi karena dalam perkembangan selanjutnya, akibat sengketa

²² Umar Chapra., *Islam and The...*, hal. 370

politik pemerintahan Islam berubah menjadi kerajaan dan banyaknya penguasa yang kejam serta berkembangnya praktik korupsi di dalam pemerintahan Islam. Sebagai akibat dari itu semua, sebagian ulama di zaman dahulu lalu banyak yang melarang umat Islam untuk membayar pajak hingga adanya perbaikan secara internal di dalam tubuh pemerintahan Islam untuk kembali menjadi pemerintahan yang adil dan tidak korup.²³

Meskipun begitu, pada dasarnya pendirian ini tidak bisa diteruskan, karena dengan begitu akan ada sebuah pertanyaan mendasar yang muncul dari masalah ini, yaitu ” bagaimana pemerintah Islam bisa membangun dan melakukan pembiayaan yang sangat besar seiring dengan semakin kompleksnya masalah yang dihadapinya, bila mereka sama sekali tidak diizinkan untuk melakukan pemungutan pajak kepada rakyatnya”. Atas dasar itulah, mayoritas ulama Islam pada akhirnya hanya menetapkan tiga kriteria yang sangat penting dalam usaha pemungutan pajak-pajak yang dipungut haruslah digunakan untuk membiayai berbagai hal yang benar-benar dianggap perlu serta untuk kepentingan masyarakat secara umum. Beban pajak yang dipungut sama sekali tidak boleh terlalu memberatkan dibandingkan dengan kemampuan orang yang ada untuk memikulnya, dan yang penting juga adalah beban pajak tersebut haruslah terdistribusi secara adil kepada semua orang yang dianggap mampu untuk membayar pajak

²³ Umar Chapra., *Islam and The...*, 335

tersebut. Dan juga hasil dari pajak yang ada harus dikeluarkan dan dimanfaatkan oleh pemerintah dengan hati-hati dan sesuai dengan tujuan awal dari pengumpulan pajak tersebut. Namun jabatan pengumpulan pajak ini baru terbentuk pertama kalinya di sebuah negara ketika kekuatan dan superioritas, serta kepentingan mereka dalam berbagai aspek kedaulatan dan di dalam tata administrasi yang efisien telah tegak dengan kokohnya. Orang pertama yang menciptakan diwan di negara Islam adalah Umar bin Khatab. Dikatakan bahwa sebabnya adalah kedatangan Abu Hurairah dari al-Bahrayn membawa uang. Dan uang yang dibawa tersebut sangat banyak, sehingga mereka susah untuk membagi-bagikannya. Mereka mencoba menghitung uang itu dan memikirkan bagaimana uang itu dibayarkan untuk upah dan tuntutan-tuntutan.

Dalam peristiwa tersebut, Khalid bin Walid mengemukakan pendapat supaya dipergunakan diwan sebagaimana yang telah diterapkan oleh raja-raja Syria pada saat itu.²⁴ Dan kemudian seiring berjalannya waktu, diwan ini pun berubah nama, dan juga kegunaan dan fungsinyapun semakin luas dan mempunyai peranan dan manfaat yang sangat besar bagi sebuah negara sampai sekarang ini.

²⁴Ibn, Khaldun, *Muqaddimah Ibn Khaldun*, Terj. Ahmadie Thaha, (Jakarta: Pustaka Firdaus, 2000), 300