

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pajak yang dibayar oleh masyarakat sebagai wajib pajak akan digunakan untuk pembangunan infrastruktur negara dan subsidi kepada rakyat dalam pelbagai kebutuhan pokok yang kurang terjangkau oleh masyarakat menengah ke bawah. Dalam hal infrastruktur di antaranya adalah untuk tujuan pembangunan sarana dan prasarana yang menjadi bagian paling mendasar untuk kepentingan masyarakat, misalnya pembangunan jalan raya, pelebaran jembatan, lembaga pendidikan, pembangkit listrik, dan yang lainnya yang dilaksanakan secara merata ke seluruh nusantara sehingga semua masyarakat merasakan manfaat dari pajak tersebut. Karena masih banyak desa-desa yang tertinggal dan akses jalan kesana rusak parah. Pemerintah harus bergerak cepat dengan melakukan perbaikan jalan, membangun listrik, dan pos-pos kesehatan bagi masyarakat. Jalur transformasi bagi masyarakat akan memudahkan akses ke tempat-tempat perekonomian, pendidikan, dan yang lainnya serta biaya yang murah bagi masyarakat.¹

Pajak merupakan salah satu sumber pemasukan kas negara yang digunakan untuk pembangunan dengan tujuan akhir kesejahteraan dan kemakmuran rakyat. Oleh karena itu, sektor pajak memegang peranan penting dalam perkembangan kesejahteraan bangsa. Akan tetapi, tak bisa dipungkiri bahwa sulitnya negara melakukan pemungutan pajak karena banyaknya wajib pajak yang tidak patuh dalam membayar pajak merupakan tantangan tersendiri. Oleh karena itu pemerintah telah memberikan kelonggaran dengan memberikan peringatan terlebih dahulu melalui Surat Pemberitahuan Pajak (SPP). Hal ini dilakukan untuk menciptakan mekanisme yang dapat memberikan daya pemaksa bagi para wajib pajak yang tidak taat hukum.

¹ , Sumyar, *Dasar-dasar Hukum Pajak dan Perpajakan*. Universitas Atma Jaya, Yogyakarta: 2008, hlm. 23

Wewenang untuk memaksa wajib pajak membayar pajak adalah oleh adanya peraturan perundang-undangan yang memaksa wajib pajak supaya mematuhi melaksanakan kewajiban perpajakannya. Kewenangan tersebut dengan adanya ketentuan sanksi administratif maupun sanksi pidana fiskal dalam Undang-Undang Perpajakan, khususnya dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2007 Tentang Perpajakan.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah disebutkan bahwa jenis pajak daerah khususnya pajak provinsi di antaranya adalah pajak bumi dan bangunan yang disingkat PBB sebagai salah satu pajak yang menyumbang jumlah yang cukup besar bagi pendapatan asli daerah. Pajak Bumi dan Bangunan cukup memengaruhi sumber pendapatan asli daerah terutama berguna untuk membiayai pelaksanaan tugas rutin pemerintah daerah, pembangunan daerah pada tiap kabupaten/kota, dan yang lainnya.

Memerhatikan pendapatan asli daerah dari pajak berdasarkan data dari dinas pelayanan pajak kota Bandung hingga Juni tahun 2020 telah mencapai Rp. 55,7 miliar sebagaimana yang ditargetkan dari raihan Pajak Bumi dan Bangunan Kota Bandung untuk tahun 2020. Pembayaran pajak merupakan perwujudan dari kewajiban kenegaraan dan peran serta wajib pajak untuk melaksanakan kewajiban perpajakan guna pembiayaan negara dan pembangunan nasional. Sesuai dengan falsafah undang-undang perpajakan, membayar pajak bukan hanya merupakan kewajiban, tetapi merupakan hak dari setiap warga negara untuk ikut berpartisipasi dalam bentuk peran serta terhadap pembiayaan negara dan pembangunan nasional.²

Kewajiban pajak itu timbul setelah memenuhi dua syarat, yaitu:³

- a. Kewajiban pajak subjektif ialah kewajiban pajak yang melihat orangnya. Misalnya: semua orang atau badan hukum yang berdomisili di Indonesia memenuhi kewajiban pajak subjektif.
- b. Kewajiban pajak objektif ialah kewajiban pajak yang melihat pada hal-hal yang dikenakan pajak. Misalnya: orang atau badan hukum yang memenuhi kewajiban pajak kekayaan adalah orang yang punya kekayaan tertentu, yang

² Dinas Pendapatan Provinsi Jawa Barat, 2020,

³ A.M. Effendy. *Pengantar Tata Hukum Indonesia*, Semarang: 1994, hlm.93

memenuhi kewajiban pajak kendaraan ialah orang yang punya kendaraan bermotor dan sebagainya.

Dengan uraian tersebut tentu dapat dipahami bahwa pendapatan negara dari perpajakan khususnya PBB mendorong percepatan pembangunan. Untuk di Kota Bandung misalnya pembangunan terus dilaksanakan untuk memudahkan atau menunjang kegiatan masyarakat terutama daerah pertanian dan tempat untuk memenuhi kebutuhan pokok masyarakat misalnya pasar tradisional yang letaknya cukup jauh dari tempat tinggal masyarakat.

Pajak Bumi dan Bangunan berfungsi *budgetair*, yaitu fungsi yang terletak pada sektor publik yaitu fungsi untuk mengumpulkan uang pajak sebanyak banyaknya sesuai dengan undang-undang yang berlaku dan akan digunakan untuk membiayai pengeluaran negara. Sebagai sumber pendapatan negara, pajak berfungsi untuk membiayai berbagai pengeluaran negara. Untuk menjalankan tugas-tugas rutin negara dan melaksanakan pembangunan, negara membutuhkan biaya. Biaya ini dapat diperoleh dari penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan.

Dalam segi kemaslahatannya pajak yang diterima negara akan digunakan untuk pembiayaan rutin seperti belanja pegawai, belanja barang, pemeliharaan, dan lain sebagainya. Untuk pembiayaan pembangunan, uang dikeluarkan dari tabungan pemerintah, yakni penerimaan dalam negeri dikurangi pengeluaran rutin. Adapun tabungan pemerintah ini dari tahun ke tahun harus ditingkatkan sesuai kebutuhan yang salah satunya diterima dari Pajak Bumi dan Bangunan.

Kemaslahatan dari hasil Pajak Bumi dan Bangunan PBB salah satunya diperuntukkan untuk pembangunan infrastruktur yang dikelola oleh Badan Pengelola Pendapatan Daerah (Bappeda) yang namanya berubah menjadi Dinas Pelayanan Pajak. Hasil Pajak Bumi dan Bangunan ini di antaranya dipergunakan untuk pembiayaan pembangunan dan belanja pegawai, misalnya pembangunan jembatan, perbaikan lingkungan dan kelestarian alam, konservasi hutan lindung, pembangunan rumah sakit, lembaga pendidikan, dan pelbagai subsidi atas pangan dan bahan bakar minyak.

Pajak Bumi dan Bangunan juga dijadikan sebagai alat bagi pemerintah untuk mencapai tujuan tertentu baik dalam bidang ekonomi moneter, sosial,

kultural, maupun dalam bidang politik. Pemerintah mengatur pertumbuhan ekonomi melalui kebijaksanaan pajak. Dengan fungsi mengatur, pajak bisa digunakan sebagai alat untuk mencapai tujuan. Untuk mengatur secara teknis maka diterbitkanlah Perubahan Atas Peraturan Wali Kota Bandung Nomor 244 Tahun 2017 tentang Petunjuk Teknis dan Tata Cara Pemungutan PBB dengan Peraturan Walikota Bandung Nomor 012 tahun 2019 yang diundangkan pada tanggal 21 Maret 2019.⁴

Dengan adanya Pajak Bumi dan Bangunan, pemerintah memiliki dana untuk menjalankan kebijakan yang berhubungan dengan stabilitas harga sehingga inflasi dapat dikendalikan, Hal ini bisa dilakukan antara lain dengan jalan mengatur peredaran uang di masyarakat, pemungutan pajak, penggunaan pajak yang efektif dan efisien.

Pajak, termasuk Pajak Bumi dan Bangunan pada umumnya akan digunakan untuk membiayai semua kepentingan umum, termasuk juga untuk membiayai pembangunan sehingga dapat membuka kesempatan kerja, yang pada akhirnya akan dapat meningkatkan pendapatan masyarakat. Fokus utama pendapatan negara dari pajak adalah untuk dipergunakan bagi kepentingan umum. Pembangunan yang dilaksanakan oleh negara yang dananya berasal dari pajak akan disalurkan kembali kepada masyarakat melalui pelbagai sarana dan prasarana atau infrastruktur sehingga akan meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara langsung maupun tidak langsung. Demikian juga dengan pemanfaatan Pajak Bumi dan Bangunan untuk kepentingan pertumbuhan ekonomi, memajukan lembaga pendidikan, kesehatan masyarakat, dan pelayanan publik yang didanai oleh pendapatan dari pajak.

Dalam hukum ekonomi syariah perpajakan ketentuannya ditetapkan melalui kebijakan kepala negara yang semenjak masa Rasulullah saw. menetapkan pajak untuk non muslim yang bertempat tinggal di wilayah Islam. Pada masa khalifah Umar ibn al-Khathab istilah pajak ini awalnya berkaitan dengan perkebunan yang

⁴ Barita Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum (JDIH) Kota Bandung, 2019.

disebut dengan *al-Kharaj*. yaitu semacam pemungutan uang kepada orang yang mengelola perkebunan di kalangan non muslim.⁵

Yusuf Qardhawi berpendapat bahwa pajak adalah kewajiban yang ditetapkan terhadap wajib pajak yang harus dibayar kepada negara sesuai dengan ketentuan dan peraturan perundangan yang berlaku. Hasil pajak ini akan digunakan untuk kepentingan rakyat dalam hubungannya dengan kebutuhan umum, di antaranya kepentingan ekonomi, pendidikan, kebudayaan, dan sosial-politik yang harus disetorkan kepada negara sesuai dengan ketentuan, tanpa mendapat prestasi kembali dari negara.⁶

Pajak ketentuannya berasal dari pemerintah. Rakyat diwajibkan membayar kepada negara karena ditetapkan oleh kebijakan pemerintah dalam bentuk peraturan perundang-undangan. Menurut Abdul Qadim Zullum, pajak itu semacam kebaikan dalam membantu negara yang diberikan oleh masyarakat. yang disalurkan melalui *Bait al-Mal*. Kemudian lembaga legislatif dan pemerintah membuat undang-undang perpajakan dan mengesahkannya sehingga pajak yang awalnya sukarela menjadi wajib bagi rakyat yang memiliki harta tertentu sesuai dengan ketentuan perundang-undangan, misalnya PBB.⁷

Dengan pendapat ulama kontemporer tersebut, baik Yusuf Qardhawi, Gazi Inayah maupun Abdul Qadim Zullum dapat dipahami bahwa hukum pajak itu produk negara bukan produk Allah saw. atau produk Rasulullah saw. yang mengacu kepada wahyu Allah swt. yakni al-Quran dan al-Sunnah secara tekstual atau *qath'i dilalah*. Hanya saja, semenjak masa Rasulullah saw. pajak dibebankan kepada non muslim yang tinggal di wilayah Islam yang disebut kafir zimmi, sedangkan pajaknya disebut *jidyah*. Hasil pajak disimpan di *Bait al-Mal* yang pada saat negara memerlukan dana untuk kepentingan publik maka dikeluarkanlah dari pendapatan pajak tersebut.

Kebijakan negara tentang adanya pajak bumi dan bangunan merupakan perluasan kebijakan fiskal yang diwajibkan kepada warga negara yang ditetapkan

⁵ Irfan Mahmud Ra'ana, 1990, *Sistem Ekonomi Pemerintahan Umar Ibn Khattab*, Yogyakarta: Pustaka Firdaus, hlm.118.

⁶ Mahmud Ra'ana,, *Sistem Ekonomi Pemerintahan Umar Ibn Khattab*, hlm. 120

⁷ Mahmud Ra'ana,, *Sistem Ekonomi Pemerintahan Umar Ibn Khattab*, hlm. 121

oleh pemerintah melalui undang-undang perpajakan. Kemudian yang menjadi argumentasi yuridis filosofisnya bahwa apabila meyakini bahwa perintah Allah SWT. yang tertuang di dalam Al-Quran dan Al-Sunnah yang memerintahkan umat manusia, khususnya yang muslim berinfak dengan harta kekayaan, tentu hal itu bertujuan untuk mewujudkan nilai-nilai ketauhidan, keadilan, dan kemanusiaan sehingga harta kekayaan tidak berputar hanya berada dalam kelompok orang kaya. Akan tetapi, pajak ketentuannya merupakan produk pemerintah atau negara. Hanya terdapat isyarat bahwa perintah untuk membayar pajak adalah demi kebaikan yang mendasar dan amat luas dalam berbagai bidang yang kontribusinya untuk kepentingan umum. Oleh karena itu, ketentuan peraturan mengenai pajak bumi dan bangunan merupakan produk pemerintah yang berwenang, yakni adanya keterlibatan secara langsung lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Undang-undang perpajakan dilengkapi dengan sanksi hukum yang tegas bagi pelanggarnya. Produk kebijakan negara ini akan memberikan pendapatan yang besar untuk negara yang akan dipergunakan dalam pembangunan dan kepentingan umum sehingga kemaslahatannya dirasakan oleh masyarakat umum. Di samping itu, pemanfaatan hasil Pajak Bumi dan Bangunan untuk kemaslahatan umum yang telah diatur oleh ketentuan peraturan perundangan yang berlaku menunjukkan adanya landasan yuridis normatif yang legal dan formal sehingga menerapkan asas prioritas pembangunan. Dengan demikian, secara teknis pemanfaatan hasil pajak masuk kepada pendapatan daerah yang kemudian dialokasikan untuk pelbagai kemaslahatan dalam bentuk pembangunan infrastruktur maupun supra struktur seperti pembuatan kebijakan pembangunan, peningkatan sumber daya manusia, dan yang sejenisnya.

Dengan pemahaman tersebut dapat dikemukakan bahwa kewajiban membayar pajak bumi dan bangunan ada keterikatan akad antara wajib pajak dengan pemerintah atau negara yang menentukannya melalui peraturan perundang-undangan sehingga syarat yang dibayar setiap tahun kepada pemerintah melekat pada peraturan perundangan yang berlaku, yakni demi kemaslahatan umum. Berdasarkan Undang-undang Nomor 28 Tahun 2007 tentang Perpajakan, pajak adalah sebagai kontribusi wajib kepada negara yang terutang 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. Dilihat dari segi arah arus dana pajak, jika arah datangnya pajak berasal dari wajib pajak, maka pajak disebut sebagai iuran sedangkan jika arah datangnya kegiatan untuk mewujudkan pajak tersebut berasal dari pemerintah, maka pajak itu disebut sebagai pungutan.⁸

Pemanfaatan hasil pajak bumi dan bangunan bukan hanya semata-mata dilihat pada tataran kehendak negara melalui peraturan perundang-undangan yang berlaku melainkan juga memerlukan bukti-bukti konkret terkait dengan kontribusinya untuk kemanfaatan yang harus dirasakan oleh masyarakat. Dengan mekanisme aspiratif dari masyarakat yang diajukan kepada pemerintah daerah melalui berbagai lembaga yang lainnya, misalnya melalui dinas sosial dan bagian perencanaan pembangunan di kota Bandung dengan melampirkan bukti-bukti yang diajukan, misalnya kerusakan jalan umum, sekolah, jembatan, dan yang menyangkut peningkatan sumber daya manusia.

Selain pemahaman tersebut, pajak bumi dan bangunan berkaitan dengan kebijakan fiskal yang merupakan tindakan pemerintah untuk meningkatkan kesejahteraan umum melalui kebijakan penerimaan dan pengeluaran pemerintah, mobilisasi sumberdaya, dan penentuan harga barang dan jasa dari perusahaan. Kebijakan fiskal adalah proses pembentukan perpajakan dan pengeluaran masyarakat dalam upaya menekan fluktuasi siklus bisnis, dan ikut berperan dalam menjaga pertumbuhan ekonomi, penggunaan tenaga kerja yang tinggi, bebas dari laju inflasi yang tinggi dan berubah-ubah. Dalam sistem ekonomi Islam semenjak masa Nabi saw. dan para sahabat kebijakan fiskal Islam yang berkaitan dengan pajak telah dilaksanakan meskipun masih terbatas untuk masyarakat non muslim yang bertempat tinggal di negara kekuasaan muslim sebagaimana adanya *kharaj* dan *jizyah*.

⁸ Undang-undang Nomor 28 Tahun 2007 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan yang mulai berlaku 1 Januari 2008,

Kebijakan fiskal Islam yang berhubungan dengan pajak, khususnya pajak bumi dan bangunan di Indonesia, apabila dianalisis ada beberapa permasalahan yang merupakan problem akademik penelitian ini, yaitu: (1) berhubungan dengan kebijakan negara dalam menetapkan kebijakan fiskal Islam mengingat secara historis pajak dalam Islam awalnya ditetapkan kepada orang non muslim yang bertempat tinggal di begara Islam sebagai *kafir dzimmi* yang berserah diri kepada Islam pada masa Rasulullah saw. dan para sahabat; (2) berhubungan dengan konsep pajak yang dapat dianalogikan atau diqiyaskan kepada konsep pajak yang pada masa itu ada beberapa konsep, yaitu *Kharaj* (pajak perkebunan), *Jizyah* (pajak upeti atas dasar menaklukkan perang), dan *'Usyr* atau pajak cukai. Pajak cukai atau *'Usyr* ini disebut juga dengan istilah *al-Maks* atau *al-Dharibah* yang berarti pungutan yang ditarik dari rakyat oleh penarik pajak; (3) mengenai pemanfaatan hasil pajak bumi dan bangunan harus berdasarkan bukti-bukti konkret terkait dengan pembangunan infrastruktur maupun suprastruktur yang dirasakan oleh masyarakat sehingga dapat diukur dengan data bahwa kebijakan pemerintah tentang pajak bumi dan bangunan memberikan kemaslhatan publik.

Dengan demikian, ciri khas utama dari pajak adalah wajib pajak yang membayar pajak tidak menerima atau memperoleh jasa timbal balik atau kontraprestasi dari Pemerintah. Jika seseorang wajib pajak membayar pajak bumi dan bangunan, maka fiskus tidak akan memberi apapun kepadanya sebagai jasa timbal balik. Dengan demikian, pembayaran pajak ini mengisyaratkan adanya salah satu jenis akad yang merupakan kajian hukum ekonomi syariah. Demikian pula dari segi pemanfaatan hasil pajak bumi dan bangunan tentu akan berkaitan dengan akadnya. Hal tersebut menarik untuk diteliti dengan pendekatan hukum ekonomi syariah dari segi kedudukan akadnya dan kemaslhatannya yang merupakan syarat dari pemanfaatan hasil pajak bumi dan bangunan, dan dalam konteks kebijakan fiskal Islam, karena di satu sisi wajib pajak membayar kepada negara tanpa ada imbalan, di sisi lainnya hasil pajak ini kemanfaatannya harus dirasakan oleh masyarakat dalam bentuk yang konkret sesuai dengan aspirasi masyarakat. Sementara itu dari segi tukar menukar hak akad pembayaran pajak bumi dan bangunan menggambarkan adanya akad atas dasar timbal balik.

Fuqaha yang menuliskan karyanya tentang pajak di antaranya adalah kitab *al-Kharaj* karya Qady Abu Yusuf yang menganalisis masalah keuangan dan menunjukkan beberapa kebijakan yang harus diadopsi untuk kesejahteraan rakyat. Kemudian Abu 'Ubaid dengan karyanya berjudul *al-Amwal* yang membahas masalah keuangan dan pengelolaan keuangan negara dalam konteks historis dan fikih.⁹

Keberadaan karya ahli fiqh bidang ekonomi Islam tersebut akan memberikan gambaran yang berkaitan dengan kebijakan fiskal Islam tentang pajak semenjak masa Rasulullah sawm pada masa Khalifah al-Rasyidun, dan pemerintahan berikutnya.

B. Identifikasi Masalah

Dengan problem akademik yang telah diuraikan tersebut dapat diidentifikasi permasalahannya sebagai berikut:

- a. Pajak Bumi dan Bangunan yang mengimplementasikan kemaslahatan berlandaskan kepada ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagai produk negara yang menjunjung tinggi keadilan dan kemanusiaan;
- b. Akad pembayaran Pajak Bumi dan Bangunan dalam hukum ekonomi syariah sebagai akad *tabarru*;
- c. Pencapaian kemaslahatan umum dari Pajak Bumi dan Bangunan dapat dilihat kontribusinya kepada pembangunan yang sesuai atau tidak sesuai dengan aspirasi masyarakat.
- d. Pajak Bumi dan Bangunan merupakan bagian dari kebijakan fiskal Islam yang menarik dan penting diteliti secara mendalam.

⁹ Sabahuddin Azmi, *Menimbang Ekonomi Islam: Keuangan Publik, Konsep Perpajakan dan Peran Baitul Mal*, Nuansa, Bandung: 2000, hlm. 46

C. Rumusan Masalah

Dengan identifikasi masalah tersebut dalam penelitian ini mengacu kepada kebijakan fiskal Islam yang berhubungan dengan pajak terkait dengan kebijakan negara dalam menetapkan kebijakan fiskal Islam yang ditetapkan kepada orang non muslim yang bertempat tinggal di negara Islam sebagai *kafir dzimmi* dan berhubungan dengan konsep pajak yang dapat dianalogikan atau diqiyaskan kepada konsep pajak yang pada masa itu ada yaitu *Kharaj*, *Jizyah* dan *'Usyr* atau *al-Maks* dan *al-Dharibah* sehingga berdasarkan analisis pajak bumi dan bangunan dapat ditegaskan kesamaan konsepnya berdasarkan indikasi yang dihasilkan melalui penelitian ini. Di samping itu menganalisis kedudukan akad yang secara implementatif serasi dengan hukum ekonomi syariah yang menjadi tujuan hukum Islam dari segi kemaslahatannya untuk umum.

Dengan rumusan masalah tersebut kiranya dapat diajukan pertanyaan penelitian sebagai berikut:

- a. Bagaimana Kedudukan akad Pajak Bumi dan Bangunan di Provinsi Jawa Barat dalam perspektif hukum ekonomi syariah?
- b. Bagaimana pelaksanaan kemaslahatan akad pembayaran Pajak Bumi dan Bangunan di Provinsi Jawa Barat dalam perspektif hukum ekonomi syariah?
- c. Bagaimana tinjauan hukum ekonomi syariah terhadap akad pembayaran Pajak Bumi dan Bangunan dan pelaksanaan kemaslahatannya dari segi kebijakan fiskal Islam di Provinsi Jawa Barat?

D. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis kedudukan akad pembayaran Pajak Bumi dan Bangunan di Provinsi Jawa Barat dalam perspektif hukum ekonomi syariah;
2. Untuk menganalisis pelaksanaan kemaslahatan akad pembayaran Pajak Bumi dan Bangunan di Provinsi Jawa Barat dalam perspektif hukum ekonomi syariah;

3. Untuk menganalisis tinjauan hukum ekonomi syariah terhadap akad pembayaran Pajak Bumi dan Bangunan dan pelaksanaan kemaslahatannya dari segi kebijakan fiskal Islam di Provinsi Jawa Barat.

E. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian ini ada dua macam, yaitu sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritik

- a. Secara teoritik manfaat penelitian ini adalah mengembangkan pemahaman yuridis sosiologis dan yuridis filosofis yang digali dari landasan yuridis normatif tentang teori *maqasid syariah* dan kebijakan fiskal Islam yang mendatangkan kemaslahatan bagi kepentingan kemanusiaan dan pembangunan nasional dari ketentuan peraturan perundang-undangan tentang pajak;
- b. Penelitian ini bermanfaat untuk mendorong transformasi hukum ekonomi syariah tentang akad melalui upaya pengembangan kebijakan fiskal Islam dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku khususnya dalam perpajakan yang merupakan produk pemerintah dan lembaga tinggi negara lainnya.

2. Manfaat Praktis

Adapun manfaat praktis penelitian ini adalah sebagai berikut:

a. Manfaat untuk peneliti

- 1) Menambah wawasan ilmu pengetahuan hukum ekonomi syariah yang dikaji lebih luas dan mendalam berhubungan dengan kebijakan fiskal mengenai perpajakan, khususnya dan pengelolaannya untuk kepentingan pembangunan;
- 2) Dengan penelitian ini peneliti telah menempuh kewajiban akademik yang sesuai dengan regulasi yang berlaku untuk mencapai gelar magister hukum ekonomi Islam.

b. Manfaat untuk lembaga

Untuk perguruan tinggi, khususnya PPS UIN Sunan Gunung Djati Bandung, dalam Program Studi Hukum Ekonomi Islam (S2), hasil penelitian ini akan menambah kajian yang lebih luas yang berkaitan dengan hukum ekonomi syariah yang bersumber dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagai bahan kajian penelitian yuridis normatif dan empirik serta memberikan transformasi hukum yang lebih membumi bagi kehidupan ekonomi masyarakat.

Kepada lembaga pemerintahan sebagai penyelenggara negara dan stakeholder yang lainnya, hasil penelitian ini dapat dijadikan bahan pertimbangan untuk membuat kebijakan yang bersifat aspiratif dalam kaitannya dengan perpajakan dan pemanfaatannya untuk pembangunan nasional dalam rangka meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat.

c. Manfaat untuk masyarakat

Hasil penelitian ini bermanfaat untuk masyarakat dalam memberikan informasi mengenai pemanfaatan pendapatan negara yang diperoleh dari pajak bumi dan bangunan untuk pembangunan nasional yang dirasakan secara adil dan merata serta menopang kelangsungan hidup masyarakat yang lebih baik secara objektif atau ilmiah. Masyarakat dapat memberikan saran dan kritik serta masukan lainnya kepada pemerintah yang berhubungan dengan pemanfaatan hasil PBB dalam pembangunan sehingga memudahkan proses evaluasi secara terbuka dan akuntabel.

F. Kerangka Pemikiran

Teori yang digunakan untuk menganalisis penelitian adalah sebagai berikut:

1. Grand Theory: Maqashid al-Syari'ah

Teori diambil dari Al-Ghazali dalam kitab *Al-Mustasfa*, bahwa *Maqashid al-Syari'ah* atau tujuan-tujuan syariat Islam mencakup pemeliharaan agama, jiwa, akal, keturunan dan pemeliharaan harta kekayaan. Tujuan syariat Islam ini bersifat

universal dan dapat diterima sebagai alasan yang kuat.¹⁰ Tujuan syariat Islam yang paling utama adalah *Jalb al-Mashalih*, yakni menarik kemaslahatan dan *Dar-u al-Mafasid*, meninggalkan kerusakan. Dengan demikian, teori *maqasid al-syari'ah* ini menciptakan kemaslahatan umum yang merupakan metode hukum Islam yang menggali ketentuan hukum atas perbuatan tertentu atau atas predikat benda tertentu yang tidak ada ketentuan nashnya dalam Al-Quran dan As-Sunnah namun diisyaratkan mengenai manfaatnya. Metode penarikan kemaslahatan ini termasuk kepada produk ijtihad, yaitu aktifitas yang dilakukan oleh mujtahid untuk memperoleh hukum tingkat *zhanni*, dengan alasan bahwa hukum-hukum dalam nash itu terbatas sedangkan kegiatan manusia tidak terbatas maka mustahil untuk mengembalikan yang tidak terbatas kepada yang terbatas.¹¹

Menurut Imam Malik, salah satu jenis kemaslahatan adalah *al-Mashalih al-Mursalah*' salah satu jenis kemaslahatan hukum Islam yang menggunakan kekuatan rasio,¹² karena dengan pertimbangan rasional suatu ketentuan hukum yang tidak ada ketentuan nashnya dapat dihasilkan, dan rasio dapat mengetahui segala sesuatu yang bermanfaat untuk kepentingan manusia apalagi jika pendekatannya kepada produk hukum yang sudah ada yang memiliki kesamaan illat, seperti pajak dihubungkan dengan zakat, hanya perbedaannya zakat ketentuannya dari Al-Quran dan As-Sunnah sedangkan pajak ditetapkan oleh kebijakan pemerintah, akan tetapi akibatnya sama yaitu kemaslahatan umum.

Kemaslahatan yang dimaksudkan adalah akibat yang diterima oleh masyarakat kepada keadaan yang baik dan manfaat untuk kehidupan tanpa ada penyimpangan dari syariat Islam. Di samping itu merupakan kemaslahatan yang sesuai dengan kasus yang ada (*munasib*) dan relevan (*muta'bar*) baik dengan prinsip universal hukum maupun dengan bagian tertentu dari bukti tekstual, karena itu kesesuaian dan relevansi merupakan persyaratan bagi kesimpulan yang sah dari *masalah mursalah*.¹³

¹⁰ Al-Ghazali, , *Al-Mustasfa*, Dar Al-Fikr, Beirut, 1977, hlm. 315

¹¹ Ibrahim Hosen, *Reaktualisasi Hukum Islam*, Mizan, Bandung, 1996, hlm. 13.

¹² Wael B. Hallaq *Sejarah Teori Hukum Islam" (History of Islamic Legal Theories)* terj. Kusnadinigrat, Raja Grafindo Persada, Yogyakarta, . 2000. h1m. 65-167

¹³ Juhaya S. Pradja, *Teori Hukum...*, hlm. 130

Menurut Muhammad al-Syatibi, “*di mana ada kemashlahatan, di sana ada hukum Allah*”, maka *al-mashalih al-mursalah* ini sebagai dalil hukum. Karena dengan *al-mashalih al-mursalah* ini permasalahan baru yang tidak disinggung oleh al-Qur’an atau al-Sunnah dan dalil-dalil lainnya, dapat ditetapkan hukumnya, dalam rangka reaktualisasi hukum Islam. Pendekatan *al-mashalih al-mursalah* dalam kasus-kasus hukum yang dijumpai karena adanya perubahan zaman, perubahan tempat, situasi dan kondisi, adat, dan niat diterapkan karena kemashlahatan umat itu tidak sama dan banyak ragamnya dan berkembang \serta berubah-ubah sesuai dengan kemajuan zaman, akan tetapi tolok ukur kemaslahatan kepada teori *maqasid al-syariah* yang tidak perlu diperdebatkan karena memelihara agama, akal, jiwa, keturunan, dan harta kekayaan merupakan kemutlakan untuk kehidupan manusia sebagai makhluk yang taat kepada ajaran atau doktrin Islam.¹⁴

Teori yang menjadi ilmu penting dalam Ushul Fiqh yang dikenal dengan sebutan *al-Kulliyat al-Khams* (lima pokok pilar) atau *Maqashid al-Syari’ah* (tujuan-tujuan universal syari’ah), bahwa lima pokok pilar tersebut adalah sebagai berikut:¹⁵

- 1) *Hifdz al-dien*, menjamin kebebasan beragama.
- 2) *Hifdz al-nafs*, memelihara kelangsungan hidup.
- 3) *Hifdz al-‘aql*, menjamin kreatifitas berpikir.
- 4) *Hifdz al-nasl*, menjamin keturunan dan kehormatan
- 5) *Hifdz al-mal*, pemilikan harta, *property* dan kekayaan.

Teori *Maqhasid al-Syariah* berasumsi bahwa dalam setiap wacana yang berkembang umat Islam masih kurang memerhatikan pijakan dasar dari setiap metodologi. Hal yang diperbincangkan dalam setiap pembicaraan mengenai ekonomi Islam selama ini terkesan lebih didominasi wacana keislaman yang simbolik. Setiap ada gagasan-gagasan baru yang muncul selalu menimbulkan kontroversi, dalam menanggapi lebih pada kulit luar bukan pada aspek metodologinya.¹⁶ Oleh karena itu, pengembangan hukum ekonomi Islam

¹⁴ Ibrahim Hosen, *Reaktualisasi Hukum Islam*, Mizan, Bandung, 1996, hlm. 34.

¹⁵ Juhaya S. Pradja, *Teori Hukum...*, hlm. 133

¹⁶ Juhaya S. Pradja, *Teori Hukum...*, hlm. 134

memerlukan dengan teori *maqasid al-syari'ah* berkaitan dengan metode kemaslahatan.

Menurut Musa Ibrahim al-Ibrahimi, kaitannya dengan *maqasid al-syari'ah* yang menimbulkan konsep kemaslahatan secara konseptual ada beberapa jenis kemaslahatan, yaitu sebagai berikut:¹⁷

- 1) *Al-Maslahah Al-Mu'tabarah*, artinya masalah yang dipertimbangkan, yang diperjuangkan oleh syariat yang menjadi masalah sebagai illat hukum atau alasan, misalnya menjaga nama baik karena adanya tuduhan berzina;
- 2) *Al-Maslahah Al-Mulghoh*, artinya masalah yang tidak dipertimbangkan atau sia-sia, yaitu masalah yang oleh seseorang dianggap masalah tetapi oleh syariat tidak demikian bahkan ada dalil yang menolak kemaslahatannya;
- 3) *Al-Maslahah Al-Mursalah*, artinya masalah yang tidak dijadikan sebagai pertimbangan oleh syariat ketika diputuskan hukumnya dan syariat tidak menolaknya, misalnya wajib membayar pajak kendaraan bermotor, mencatat perkawinan di catatan sipil.

Ibnu al-Qayyim al-Jawziyyah membagi kemaslahatan dengan tiga macam, yaitu sebagai berikut:¹⁸

- 1) *Al-Maslahah al-Dharuriyyah*, yakni kemaslahatan yang berhubungan dengan kebutuhan pokok umat manusia di dunia;
- 2) *Al-Maslahah al-Hajiyyah*, yakni kemaslahatan yang dibutuhkan untuk menyempurnakan kemaslahatan pokok atau mendasar untuk memertahankan keberadaan tercapainya kebutuhan pokok, misalnya adanya alat pertanian;
- 3) *Al-Maslahah al-Tahsiniyyah*, yaitu kemaslahatan yang bersifat pelengkap yang melengkapi kesempurnaan yang pokok, misalnya adanya kendaraan.

¹⁷ Musa Ibrahim al-Ibrahimi, *Al-Madkhal Ila Ushul Fiqh*, Dar Dhiya, Beirut, 1959, hlm.

¹⁸ Ibn al-Qayyim al-Jawziyyah, *I'lam al-Muwaqqa'in*, Dar al-Fikr, Jilid 5, 1967, hlm. 5)

Ditinjau dari ketercakupannya, kemaslahatan itu ada tiga, yaitu sebagai berikut:

- 1) Kemaslahatan umum, yaitu kemaslahatan yang dirasakan oleh seluruh masyarakat tanpa kecuali, misalnya melakukan Tiga M, yakni mencuci tangan, memakai masker, dan menjaga jarak pada masa pandemi covid-19;
- 2) Kemaslahatan komunal, yakni kemaslahatan hanya untuk komunitas tertentu, misalnya tidak merokok di dalam kendaraan umum;
- 3) Kemaslahatan khusus atau individual, yakni kemaslahatan yang hanya untuk pribadi masing-masing yang tidak berkaitan dengan pihak lain, misalnya melakukan diet.

Dalam ilmu hukum, teori kemaslahatan hukum menggunakan istilah kemanfaatan hukum yang direduksi dari pendapat Jeremy Bentham dalam faham utilitarianisme atau aliran manfaat yang menegaskan pernyataannya bahwa hukum yang manfaat adalah yang menimbulkan kesenangan dan kebahagiaan tanpa kecuali. Pernyataannya ini adalah “*The aim of law is The Greatest Happiness for the greatest number*”. Artinya bahwa tujuan terbesar dari hukum adalah untuk menimbulkan kebahagiaan sebesar-besarnya bagi umat manusia. Hukum diberlakukan untuk menghindarkan kesulitan dan kesengsaraan manusia. Dengan demikian, hukum bertujuan dilaksanakan secara terbalik karena berisi larangan-larangan melakukan sesuatu yang menimbulkan kesengsaraan. Hukum dalam bentuk ketentuan peraturan perundangan menghendaki semua masyarakat menjauhinya untuk melaksanakan titah isi hukum, dan mendekatinya untuk menghindari larangan yang terdapat dalam normanya. Misalnya, membayar pajak merupakan perilaku menaati hukum atas perintahnya sekaligus menjauhi atas larangan melanggarnya.¹⁹

Persyaratan untuk mencapai tujuan syariat Islam ini adalah berlandaskan kepada asas legalitas hukum Islam, bahwa keberadaan nash yang menjadi sandaran atau sumber hukum Islam yang terdapat dalam al-Quran dan al-Sunnah merupakan

¹⁹ The Liang Gie. *Teori-teori Keadilan*. Sumber Sukses: Yogyakarta, 2000, hlm. 29

sumber utama, maka apabila tidak ada dalam kedua nash tersebut para ulama sepakat untuk merujuk kepada ijma para sahabat, kemudian kepada ijtihad sahabat sebagai mujtahid mutlak, dan seterusnya kepada ulama di kalangan tabi'in, tabi' tabi'in, dan ulama mazhab fiqh yang rasih dalam ilmu-ilmu keislaman dengan seluruh persyaratan sebagai mujtahid yang telah ditetapkan oleh para ulama mujtahid.²⁰

Dengan demikian, tujuan syariat Islam atau *maqasid al-syari'ah* harus mengacu pula kepada sistem hukum yang berlaku yang merupakan satu kesatuan hukum yang tersusun dari tiga unsur, yaitu: (1) struktur; (2) substansi; (3) kultur hukum²¹, yang disebut sebagai *legal system*, yaitu adanya (1) Struktur hukum adalah keseluruhan institusi penegakan hukum, beserta aparatnya yang mencakup: kepolisian, kejaksaan, pengacara, dan pengadilan, hakim dan jaksa; (2) Substansi adalah keseluruhan asas hukum, norma hukum dan aturan hukum, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis, termasuk putusan pengadilan. (3) Kultur hukum adalah kebiasaan, opini, cara berpikir dan cara bertindak, dari para penegak hukum dan warga masyarakat.²²

Ketiga sub sistem hukum tersebut berfungsi sebagai pedoman berperilaku yang berhubungan dengan hukum, termasuk hukum perpajakan. Pendekatan sistem hukum memiliki kemampuan untuk menggambarkan keutuhan karakteristik objek, juga memiliki kemampuan untuk melakukan analisis terhadap setiap komponen objek hukum. Demikian pula dengan subjek hukumnya. Pendekatan sistem hukum senantiasa mempertimbangkan faktor keterhubungan objek secara internal dan eksternal dan lebih representatif untuk mengikat kuat hak dan kewajiban subjek hukum dalam menerima dan melaksanakan keadilan hukum.²³

Kapasitas pendekatan sistem terletak pada kemampuannya untuk menembus kelemahan karakteristik hukum dalam negara. Karena itulah, sistem

²⁰ Munawir Syazali, *Islam dan Tata Negara, Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran*, UI Press, Jakarta, 1993, hlm. 35

²¹ Lawrence M. Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective*, Russell Sage Foundation New York:1988, hlm. 197,

²² Lawrence M. *The Legal System: A Social Science Perspective*, hlm. 198

²³ Lawrence M. Friedman, 1988. *The Legal System.....*, hlm. 198

hukum ini merupakan ontologi hukum yang berisi perintah dari penguasa yang berbentuk hukum tertulis atau undang-undang. Kemudian undang-undang ini harus ditaati oleh masyarakat yang dilengkapi oleh daya paksa perilaku yang menyertai perintah undang-undang. Selain itu ditetapkan secara materil sanksi hukum yang bersifat memaksa kepada masyarakat atau badan hukum sebagai subjek hukum.

Adapun komponen sistem hukum adalah sebagai berikut:²⁴

- a. *Masyarakat hukum*: adalah himpunan berbagai kesatuan hukum (*legal unity*) yang satu sama lainnya terikat dalam hubungan yang teratur, masyarakat umum dapat diklasifikasikan menjadi tiga golongan yaitu: (1) *Masyarakat sederhana*; (2) *Masyarakat negara*; dan (3) *Masyarakat internasional*.
- b. *Budaya hukum*, yaitu tradisi hukum yang digunakan untuk mengatur kehidupan masyarakat hukum baik yang tradisional maupun yang modern. Perpajakan merupakan bagian sistem hukum modern yang menjadi kewajiban masyarakat hukum dalam suatu negara yang tunduk dan patuh kepada hukum yang berlaku secara tertulis yang merupakan bentuk hukum tertulis yang derajat pembentuknya dapat dibedakan atas badan yang berwenang membentuk aturan dasar dan badan yang berwenang membentuk aturan organis, dalam masyarakat hukum kenegaraan, bentuk aturan dasar umumnya dibentuk oleh badan legeslatif yang oleh lembaga administratif dijabarkan dalam bentuk aturan organis bersama.
- c. *Penerapan hukum*: Penerapan hukum pada hakikatnya adalah penyelenggaraan pengaturan hubungan hukum setiap kesatuan hukum dalam suatu masyarakat hukum, pengaturan ini meliputi aspek pencegahan pelanggaran hukum (*regulasi aspek*) dan penyelesaian sengketa hukum (*stement af dispute*) termasuk pemulihan kondisi atas kerugian akibat pelanggaran itu (*reparation or compensation*) komponen in merupakan kunci terakhir dari

²⁴ Juhaya S. Pradja, *Teori Hukum dan Aplikasinya*, CV. Pustaka Setia, Bandung, 2015, hlm. 112

proses perwujudan sistem hukum. Komponen penerapan hukum meliputi tiga komponen utama yaitu: *pertama* komponen hukum yang akan diterapkan, *kedua*, institusi yang akan menerapkannya, *ketiga*, personil dari institusi penyelenggara ini umumnya meliputi lembaga-lembaga administratif dan lembaga-lembaga yudicial, seperti polisi jaksa hakim dan berbagai institusi yang berfungsi menyelenggarakan hukum secara administratif pada jajaran eksekutif.

- d. Evaluasi hukum: Komponen ini merupakan konsekwensi dari pandangan dari ahli-ahli hukum utilitarianis yang menyatakan bahwa kualitas hukum baru dapat diketahui setelah hukum itu diterapkan, hukum yang buruk berakibat buruk sedangkan hukum yang baik berakibat yang baik. Dalam peraktiknya komponen melibatkan hampir seluruh komponen sistem hukum kecuali komponen bentuk hukum, komponen utama yang dapat melakukan fungsi evaluasi ini antara lain adalah komponen masyarakat yang melihat kepada reaksi penerapan hukum, komponen ilmu dan pendidikan hukum melalui fungsi penelitian dan hakim melalui pertimbangan keadilan dalam penerapan ketentuan hukum.²⁵

2. Middle Theory : Kebijakan Fiskal Islam

Kebijakan fiskal Islam telah dilakukan sejak berdirinya negara Islam di Madinah di bawah pimpinan Nabi Muhammad saw, jauh mendahului negara-negara Kapitalis. Kebijakan fiskal (*fiscal policy*) merupakan tindakan-tindakan pemerintah untuk meningkatkan kesejahteraan umum melalui kebijakan penerimaan dan pengeluaran pemerintah, mobilisasi sumberdaya, dan penentuan harga barang dan jasa dari perusahaan. Kebijakan fiskal adalah proses pembentukan

²⁵ Juhaya S. Pradja, *Teori Hukum dan Aplikasinya*, CV. Pustaka Setia, Bandung, 2015, hlm. 113

perpajakan dan pengeluaran masyarakat dalam upaya menekan fluktuasi siklus bisnis, dan ikut berperan dalam menjaga pertumbuhan ekonomi, penggunaan tenaga kerja yang tinggi, bebas dari laju inflasi yang tinggi dan berubah-ubah.²⁶

Menurut Abdul Mannan, prinsip Islam tentang Kebijakan Fiskal dan anggaran belanja bertujuan untuk mengembangkan masyarakat yang didasarkan atas distribusi kekayaan berimbang dengan menempatkan nilai-nilai material dan spiritual pada tingkat yang sama. Menurutnya al-Qur'an telah meletakkan perintah yang tepat tentang kebijakan negara mengenai pengeluaran pendapatan. Dengan demikian kebijakan fiskal dianggap sebagai alat untuk mengatur dan mengawasi perilaku manusia yang dapat dipengaruhi melalui insentif atau meniadakan insentif yang disediakan dengan meningkatkan pemasukan pemerintah. Kebijakan Fiskal (*fiscal policy*) merupakan kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan pengaturan baik penerimaan pendapatan dari berbagai macam sumber pendapatan seperti pajak maupun pengeluaran pemerintah yang tertera di dalam Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN) serta mobilisasi sumber daya dengan tujuan stabilitas ekonomi dan kesejahteraan rakyat.²⁷

Kebijakan fiskal dalam Islam dimulai semenjak Rasulullah saw. dan para sahabat menghadapi berbagai tantangan ekonomi yang semakin kritis, sehingga beliau perlu memikirkan jalan keluar supaya tidak terjadi instabilitas dalam negara. Kebijakan pertama yang dilakukan oleh Rasulullah saw. adalah menyatukan masyarakat Anshar yang merupakan masyarakat pribumi dengan masyarakat Muhajirin sebagai pendatang. Pada saat Rasulullah saw. menguasai Madinah kebijakan sebagai kepala negara adalah mengintruksikan agar kaum Anshar dan Muhajirin saling membantu untuk meringankan beban ekonomi masyarakat pada saat itu. Untuk mengantisipasi kondisi keamanan yang selalu mengancam maka Rasulullah s.w.a. mengeluarkan kebijakan bahwa daerah Madinah dipimpin oleh beliau sendiri dengan sebuah sistem pemerintahan pola Rasulullah saw. Dari kepemimpinan beliau maka lahirlah berbagai macam kreativitas kebijakan yang

²⁶ Rasiyam, *Kebijakan Fiskal dalam Islam (Solusi Bagi Ketimpangan dan Ketidakadilan Distribusi)*, Jurnal Khatulistiwa – Journal Of Islamic Studies Volume 4 Nomor 1 Maret 2014, hlm. 40

²⁷ Rasiyam, *Kebijakan Fiskal dalam Islam.....*, hlm. 89

dapat menguntungkan bagi kaum muslim. Kebijakan utama beliau adalah membangun masjid sebagai pusat aktivitas kaum muslimin.²⁸

Terdapat tujuh kebijakan yang dihasilkan oleh Rasulullah saw. sebagai kepala negara, yaitu sebagai berikut:²⁹

1. Membangun masjid utama sebagai tempat untuk mengadakan forum bagi para pengikutnya;
2. Merehabilitasi Muhajirin Mekkah di Madinah;
3. Meciptakan kedamaian dalam negara;
4. Mengeluarkan hak dan kewajiban bagi warga negaranya;
5. Membuat konstitusi negara;
6. Menyusun sistem pertahanan Madinah;
7. Meletakkan dasar-dasar sistem keuangan negara.

Rasulullah s.a.w. melakukan upaya-upaya yang terkenal dengan Kebijakan Fiskal beliau sebagai pemimpin di Madinah yaitu dengan meletakkan dasar-dasar ekonomi. Diantara kebijakan adalah sebagai berikut:

1. Fungsionalisasi *Bait al-Mal*: Rasulullah saw. membentuk *Bait al-Mal* untuk mengelola pemasukan keuangan dari masyarakat kepada negara selain dari *zakat*, *khumus*, *jizyah*, dan *kharaj*. Ada yang berpendapat bahwa Bait al-Mal ini didirikan oleh Khafah Umar bin Khathab.
2. Kebijakan peningkatan pendapatan dan kesempatan kerja: Kebijakan Rasulullah saw. dengan membagikan tanah, mengelolanya dengan sistem paroan *muzaro'ah*, dan memperkerjakan kaum Anshar maupun muhajirin untuk bertani dengan sistem upah atau ijarah yang pendapatannya menjadi salah satu pendapatan negara di samping menanggulangi pengangguran;
3. Kebijakan pajak: Kebijakan pajak ini pada saat itu diutamakan pajak pertanian dari tanah yang dikelola oleh non muslim secara proporsional, yakni tergantung kepada hasil yang diperoleh dari produksi pertanian atau perkebunan;
4. Kebijakan fiskal pajak yang berkaitan dengann harta kekayaan yang dimiliki, di antaranya tanah dan bangunan;

²⁸ Rasiyam, *Kebijakan Fiskal dalam Islam.....*, hlm. 90

²⁹ Rasiyam, *Kebijakan Fiskal dalam Islam.....*, hlm. 91

5. Kebijakan fiskal berimbang; pelaksanaannya mulai membaik setelah setelah perang Hunain;
6. Kebijakan fiskal khusus: Kebijakan ini dikenakan dari sektor *voulentair* (sukarela) dengan cara meminta bantuan muslim kaya. Jalan yang ditempuh yaitu dengan memberikan pinjaman kepada orang-orang tertentu yang baru masuk Islam serta menerapkan kebijakan insentif.³⁰

Pada masa kekhalifahan Abu Bakar Ash-Shidiq, tantangan yang dihadapi oleh pemerintahannya adalah banyak sahabat yang murtad dan membangkan membayar zakat. Kebijakan beliau yang terkenal adalah memerangi orang yang tidak membayar zakat, akan tetapi dari segi kebijakan fiskal yang ditetapkan oleh Abu Bakar sebagai kepala negara adalah mengenai *Bait al-Mal* mengingat kebutuhan beliau sebagai kepala negara sangat mendesak.

Kesulitan beliau diketahui oleh khalayak ramai terutama oleh Siti Aisyah dan dengan kesepakatan bersama selama kepemimpinan beliau *bait al-mal* mengeluarkan kebutuhan khalifah Abu Bakar, yaitu sebesar dua setengah atau dua tiga perempat dirham setiap harinya dengan tambahan makanan berupa daging domba dan pakaian biasa. Setelah berjalan beberapa waktu, ternyata tunjangan tersebut kurang mencukupi sehingga ditetapkan 2.000 atau 2.500 dirham dan menurut keterangan yang lain mencapai 6.000 dirham pertahun.

Pada masa Khalifah Umar bin Khathab, beliau mengumumkan kebijakan ekonominya yang berkaitan dengan fiskal yang akan dijalkannya. Dari pidato yang beliau sampaikan di hadapan masyarakat sebagai dasar-dasar beliau dalam menjalankan kepemimpinannya yang terkenal dengan sebutan tiga dasar, yakni sebagai berikut:³¹

1. Negara Islam mengambil kekayaan umum dengan benar, dan tidak mengambil hasil dari *kharaj* atau harta *fa'i* yang diberikan Allah kecuali dengan mekanisme yang benar.

³⁰ Rasiam, *Kebijakan Fiskal dalam Islam....*, hlm. 93

³¹ Quthb Ibrahim Muhammad, *Kebijakan Ekonomi Umar Bin Khththab*, Pustaka Azzam., Jakarta, 2002, hlm. 19

2. Negara memberikan hak atas kekayaan umum, dan tidak ada pengeluaran kecuali sesuai dengan haknya; dan negara menambahkan subsidi serta menutup hutang.
3. Negara tidak menerima harta kekayaan dari hasil yang kotor. Seorang penguasa tidak mengambil harta umum kecuali seperti pemungutan harta anak yatim. Jika dia berkecukupan, dia tidak mendapat bagian apapun. Kalau dia membutuhkan maka dia memakai dengan jalan yang benar.

Adapun kebijakan Umar mengenai Subsidi Negara, bahwa negara harus memerhatikan yang dibelanjakan. Untuk merealisasikan hal tersebut, maka hendaknya memerhatikan beberapa kaidah sebagai berikut.³²

- a. Seharusnya tujuan dari pembelanjaan umum sudah direncanakan. Kekayaan umum tidak digunakan untuk kebathilan seperti penjajahan, memunculkan fitnah, melontarkan ide yang bertentangan dengan kebenaran, atau menanamkan modal dalam tindakan haram.
- b. Negara juga harus melaksanakan dengan baik apa yang telah ditetapkan oleh Allah. Zakat diberikan kepada mereka yang berhak sebagaimana yang diterangkan oleh Allah SWT di dalam al-Qur'an: 9:60.
- c. Pembagian harta hasil rampasan perang yang berjumlah 1/5 diberikan sesuai dengan yang telah ditetapkan Allah SWT di dalam al-Qur'an: 59:7.
- d. Seharusnya penggunaan harta umum sesuai dengan ukuran yang diperlukan dan telah direncanakan, tanpa pemborosan dan tidak terlalu mengirit, karena pemborosan hanya menya-nyiaikan harta negara. Sementara kalau terlalu ditahan-tahan pengeluarannya, maka akan membuat proyek negara macet. Apabila dana pelayanan umum terlalu diirit, maka fasilitas umum akan memburuk. Semua itu mengikuti petunjuk Allah SWT. Al-Qur'an: 25:67.
- e. Seharusnya manfaat penggunaan kekayaan negara dikembalikan kepada rakyat, dan bukan kepada pribadipenguasa atau pejabat. Tidak pula dikhususkan untuk golongan atau kepentingan pribadi dengan mengesampingkan golongan lainnya.

³² Quthb Ibrahim Muhammad, *Kebijakan Ekonomi*, hlm. 20

- f. Pembelanjaan negara juga harus memberi manfaat kepada Ahlul Kitab, selama mereka masih membayar kewajiban harta yang ditetapkan oleh negara Islamsesuai perintah Allah SWT: al-Qur'an: 60:8.

Pada Masa Pemerintahan Utsman Ibn 'Affan ra tidak ada perubahan yang signifikan pada kondisi ekonomi secara keseluruhan. Kebanyakan kebijakan ekonomi mengikuti khalifah sebelumnya yang kebanyakan pakar mengatakan bahwa khalifah sebelumnya (Umar bin Khathab) adalah seorang reformis dalam bidang ekonomi. Sedangkan pada masa pemerintahan Ali bin Abi Thalib, kebijakannya adalah membersihkan kalangan pejabat yang korup yang dilakukan sebelumnya. Maka tidak sedikit pejabat sebelumnya yang dijebloskan ke dalam penjara. Salah satu yang berhasil dijebloskan ke dalam penjara adalah Gubernur Ray dengan tuduhan penggelapan uang.³³

Pada saat Ali menjadi khalifah, di samping melanjutkan kebijakan khalifah sebelumnya yang masih maslahat untuk umum, Ali. Juga melakukan pembaharuan kebijakan yaitu mendistribusikan seluruh pendapatan dan provinsi yang ada di Bait al-Maal Madinah, Busra dan Kufa, yang pada saat khalifah Umar bin Khathab, pendistribusian tidak secara keseluruhan karena harus menyimpan sebagiannya di Baitul al-Mal.

Dengan uraian historis kebijakan fiskal pada masa Nabi saw. dan masa Khalifah al-Rasyidun tersebut dapat dipahami bahwa kebijakan fiskal Islam merupakan hak peroregatif pemerintah yang menyelenggarakan negara dengan mengacu kepada peraturan dan ketentuan perundang-undangan yang berlaku sehingga memiliki kepastian hukum dan keadilannya konstitusional, oleh karena itu pada masa Rasulullah saw. maupun masa Khalifah al-Rasyidun kebijakan fiskal tolok ukurnya kemaslahatan untuk masyarakat dengan menarik maslahat dan menghindari kemadharatan.

3. *Aplicative Theory* : Akad dalam Hukum Ekonomi Syariah

Menurut Rachmat Syafe'i, akad berarti perikatan atau perjanjian sebagaimana dijelaskan dalam Al-Qur'an surat Al-Maidah ayat satu, kata *al-'aqdu*

³³ Rasiam, *Kebijakan Fiskal dalam Islam.....*, hlm. 96

berarti penuhilah janji-janjimu atau penuhilah akad-akad kalian. Manusia diminta oleh Allah SWT. untuk memenuhi akadnya. Dalam hukum Islam, akad juga berarti perikatan, perjanjian, dan permufakatan (*ittifaq*). Pernyataan melakukan ikatan atau ijab dan pernyataan menerima ikatan atau *qabul* memengaruhi objek perikatan, apabila ijab dan qabul sesuai dengan ketentuan syari'ah, timbullah konsekuensi hukum dari akad yang disepakati tersebut.³⁴

Perikatan atau akad yang dilakukan dalam satu majelis dengan tujuan yang jelas dan diakui syariat adalah akad yang telah memenuhi rukun dan syarat berakad, serta mempunyai kekuatan mengikat terhadap pihak-pihak yang melakukan akad. Akibat hukum dari akad adalah adanya perjanjian kedua belah pihak yang saling mengikatkan diri dalam perbuatan yang diakadkan dan akan diberlakukan yang diwujudkan dalam ijab dan kabul secara suka rela dan secara timbal balik terhadap perikatan kedua belah pihak sesuai dengan kaidah syariah yang menimbulkan akibat hukum pada objek perikatan, baik segi hak miliknya maupun manfaat dari objek yang diakadkan bergantung kepada jenis akad yang dilaksanakan.³⁵

Dengan pengertian tersebut dapat diambil kesimpulan bahwa pengertian akad yang dalam bahasa Arab itu *'al-aqd*, jamaknya *al-'uqud*, berarti ikatan atau mengikat, maksudnya adalah pertalian antara penyerahan (*ijab*) dan penerimaan (*qobul*) yang dibenarkan oleh syariah yang menimbulkan akibat hukum terhadap objeknya. Adapun ciri pokok dalam akad adalah hubungan hukum antara para pihak, yang menimbulkan hak (prestasi) dan kewajiban (kontra prestasi) yang saling dipertukarkan oleh para pihak.³⁶ hubungan hukum, artinya bentuk hubungan hukum yang menimbulkan akibat hukum, sedangkan *prestasi*, artinya hubungan hukum tersebut melahirkan kewajiban-kewajiban kepada para pihak yang pada kondisi tertentu dapat dipaksakan pemenuhannya, bahkan apabila diperlukan menggunakan alat negara.³⁷

Akad menurut Rachmat Syafe'i adalah pengaitan ucapan salah seorang yang berakad dengan yang lainnya secara syara' pada segi yang tampak dan berdampak

³⁴ Rachmat Syafe'i, *Fiqh Muamalah*, Pustaka Setia, Bandung, 2004, hlm. 43.

³⁵ Rachmat Syafe'i, *Fiqh Muamalah*....., hlm.44

³⁶ Rachmat Syafe'i, *Fiqh Muamalah* hlm. 45

³⁷ Rachmat Syafe'i, *Fiqh Muamalah*hlm. 47

kepada objeknya. Dapat pula diartikan bahwa akad itu perikatan yang ditetapkan melalui ijab Kabul berdasarkan kepada ketentuan syara' yang merimplikasi kepada objek yang diperakadkan.³⁸

elaksanaan akad dalam muamalah Islam terdiri dari akad *tijari* dan akad *tabarru*, akad *tijari* adalah akad yang dilakukan oleh kedua belah pihak sesuai dengan rukun dan syarat yang berlaku dengan pertimbangan saling menguntungkan, misalnya akad jual beli dan akad ijarah. Sedangkan akad *tabarru* adalah akad nirlaba, yang dilakukan oleh kedua belah pihak namun tidak dimaksudkan untuk memperoleh keuntungan.³⁹

Pada Pasal 21 Bab II tentang Asas Akad, dalam Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah, bahwa akad dilakukan berdasarkan asas-asas sebagai berikut:

- a. *ikhtiyari/sukarela*; setiap akad dilakukan atas kehendak para pihak, terhindar dari keterpaksaan karena tekanan salah satu pihak atau pihak lain.
- b. *amanah/menepati janji*; setiap akad wajib dilaksanakan oleh para pihak sesuai dengan kesepakatan yang ditetapkan oleh yang bersangkutan dan pada saat yang sama terhindar dari cidera janji.
- c. *ikhtiyati/kehati-hatian*; setiap akad dilakukan dengan pertimbangan yang matang dan dilaksanakan secara tepat dan cermat.
- d. *luzum/tidak berubah*; setiap akad dilakukan dengan tujuan yang jelas dan perhitungan yang cermat, sehingga terhindar dari praktik spekulasi atau *maisir*.
- e. saling menguntungkan; setiap akad dilakukan untuk memenuhi kepentingan para pihak sehingga tercegah dari praktik manipulasi dan merugikan salah satu pihak.
- f. *taswiyah/kesetaraan*; para pihak dalam setiap akad memiliki kedudukan yang setara, dan mempunyai hak dan kewajiban yang seimbang.
- g. transparansi; setiap akad dilakukan dengan pertanggungjawaban para pihak secara terbuka.

³⁸ Rachmat Syafe'i, *Fiqh Muamalah*,..... hlm. 44

³⁹ Rachmat Syafe'i, *Fiqh Muamalah*....., hlm. 45.

- h. kemampuan; setiap akad dilakukan sesuai dengan kemampuan para pihak, sehingga tidak menjadi beban yang berlebihan bagi yang bersangkutan.
- i. taisyir/kemudahan; setiap akad dilakukan dengan cara saling memberi kemudahan kepada masing-masing pihak untuk dapat melaksanakannya sesuai dengan kesepakatan.
- j. itikad baik; akad dilakukan dalam rangka menegakkan kemaslahatan, tidak mengandung unsur jebakan dan perbuatan buruk lainnya.
- k. sebab yang halal; tidak bertentangan dengan hukum, tidak dilarang oleh hukum dan tidak haram.

Dalam hukum ekonomi syariah, akad wajib memenuhi rukun dan syaratnya yang telah ditentukan dalam syariat Islam.⁴⁰ disebutkan bahwa Rukun akad terdiri atas:

- a. pihak-pihak yang berakad;
- b. objek akad;
- c. tujuan-pokok akad; dan
- d. kesepakatan.

Dalam penelitian ini dalam perspektif hukum ekonomi syariah hubungan antarpihak secara personal maupun kelembagaan yang menyangkut kekayaan atau harta dan jasa senantiasa diawali oleh adanya akad, baik akad yang berorientasi kepada keuntungan atau *tijari* maupun yang nirlaba atau *tabarru*. Oleh karena itu, kedudukan akad dalam Pajak Bumi dan Bangunan akan dianalisis dengan teori akad *tabarru*.

G. Definisi Operasional

Untuk memudahkan langkah-langkah penelitian berikutnya, peneliti menjelaskan definisi operasional yang berhubungan dengan judul disertasi ini, yakni sebagai berikut:

⁴⁰ Pasal 22 dalam Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah Bab III tentang Rukun, Syarat, Kategori Hukum, "Aib, Akibat, dan Penafsiran Akad. Pada Bagian Pertama tentang Rukun dan Syarat Akad Pasal 22.

1. **Implementasi** : yang dimaksudkan dengan konsep implementasi dalam judul tesis ini adalah pelaksanaan dan penerapan sesuatu yang menjadi landasan perbuatan hukum. \
2. **Akad** : yang dimaksud dengan akad adalah perikatan atau permufakatan (*ittifaq*). Pernyataan melakukan ikatan atau ijab dan pernyataan menerima ikatan atau kabul yang memengaruhi objek perikatan sesuai dengan ketentuan syari'ah Islam dengan segala konsekuensi hukum dari akad yang disepakati.
3. **Kemaslahatan** : yaitu memberikan manfaat yang dirasakan oleh masyarakat meskipun tidak berdasarkan kepada nash al-Quran dan al-Sunnah, namun kemaslahatan ini tidak dapat ditolak oleh syariat Islam;
4. **Pajak Bumi dan Bangunan**: pajak yang dikenakan atau dipungut atas tanah dan bangunan yang dimiliki masyarakat persorangan atau badan yang memiliki hak atas tanah dan bangunannya serta memperoleh manfaat dan kedudukan sosial ekonomi yang lebih baik.
1. **Hukum ekonomi syariah**: yang dimaksudkan dengan hukum ekonomi syariah dalam penelitian ini adalah ketentuan yang mengacu kepada al-Quran dan al-Sunnah serta landasan hukum Islam yang lainnya seperti ijma, qiyas, ijtihad, dan *al-mashalih al-mursalah*, juga fatwa ulama dalam kaitannya dengan aktivitas manusia secara individu, masyarakat, dan lembaga negara serta pemerintahan dalam kegiatan ekonomi atau yang bernilai ekonomi, dan yang bersentuhan dengan pendapatan dan pengeluaran dalam bentuk transaksi jasa, perdagangan, dan sebagainya yang telah diatur oleh ketentuan peraturan dan perundangan yang berlaku. Adapun ekonomi syari'ah adalah usaha atau kegiatan yang dilakukan oleh orang per orang, kelompok orang, badan usaha yang berbadan hukum atau tidak berbadan hukum dalam rangka memenuhi kebutuhan yang bersifat komersial dan tidak komersial menurut prinsip syari'ah.⁴¹

H. Hasil Penelitian Terdahulu

⁴¹ Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah, Bab I Pasal 1.

Untuk menjelaskan originalitas penelitian ini, peneliti akan menguraikan beberapa hasil penelitian terdahulu yang diambil dari tesis, disertasi, dan artikel hasil penelitian yang diterbitkan oleh jurnal yang terakreditasi yang diterbitkan oleh perguruan tinggi di Indonesia.

Dari tujuh hasil penelitian terdahulu, baik dari tesis maupun jurnal yang diterbitkan oleh perguruan tinggi, dapat dipastikan bahwa penelitian yang dilakukan dan disusun oleh penelitian tidak memiliki kesamaan dari latar belakang masalah yang diteliti maupun dari teori yang digunakan. Penelitian yang telah terdahulu lebih banyak meneliti efektivitas pembayaran pajak secara umum, sedangkan penelitian ini membahas khusus bumi dan bangunan. Oleh karena itu penelitian ini original dan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah.

Penelitian mengenai PBB dalam perspektif hukum ekonomi syariah dilihat dari segi akad dan kemaslahatannya ini dilakukan dengan metode kualitatif deskriptif yang pendekatannya yuridis normatif dan empirik. Normatif dalam pengertian mengacu kepada pemahaman yang dituangkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku tentang pajak, sedangkan empirik menganalisis akad dan kemaslahatan pajak dalam kenyataan sebagai bentuk implementasi kontribusi hasil PBB kepada pembangunan.

Hasil penelitian Maulana Sanjaya (Hasil Penelitian yang dimuat pada Jurnal Fakultas Hukum Universitas Indonesia (2017) yang berjudul *Kepatuhan Wajib Pajak: Studi Kritis Empiris di Daerah Khusus Istimewa Jakarta* menyimpulkan bahwa kepatuhan pajak dari wajib pajak didukung oleh penegakkan hukum pajak dan pemanfaatan hasil pajak untuk meningkatkan pendayagunaan maupun konsep *eco friendly* di Ibu Kota. Penelitian ini menganalisis tentang kepatuhan wajib pajak dengan pendekatan kuantitatif.

Penelitian berikutnya adalah dari Siparyono, hasil Penelitian yang dimuat pada Jurnal Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Sam Ratulangi (2019) yang berjudul *Analisis Penerimaan Pajak Pph. dalam Peningkatan Pendapatan Asli Daerah Provinsi Sulawesi Utara*. Hasil penelitian ini menyimpulkan bahwa tidak ada kendala pemungutan pajak Pph, yaitu upaya untuk meningkatkan pendapatan pajak dilakukan melalui sosialisasi dan penyuluhan serta pelayanan untuk

memudahkan dijangkau oleh wajib pajak sehingga meningkatkan pendapatan pajak. Penelitian ini membahas tentang upaya-upaya pemerintah untuk meningkatkan pendapatan pajak, khususnya pajak penghasilan. Karena itu penelitian ini tidak sama dengan penelitian yang dilakukan oleh penulis.

Berikutnya adalah penelitian Muhammad Ibadurahman (2019). Hasil Penelitian Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Diponegoro, Semarang, yang berjudul *Analisis Pajak PBB dan Faktor-faktor yang Memengaruhinya serta Kontribusinya Terhadap Pendapatan Asli Daerah di Provinsi Jawa Tengah*. Hasil penelitian disimpulkan bahwa penambahan jumlah penduduk dan hunian tetap para penduduk secara signifikan memengaruhi jumlah wajib pajak PBB sehingga meningkatkan pendapatan pajak terhadap pendapatan asli daerah di provinsi Jawa Tengah. Penelitian ini membahas hal yang berbeda dengan penelitian penulis.

Beberapa hasil penelitian yang terdahulu dapat diambil kesimpulan tidak ada yang sama dengan penelitian penulis dari beberapa segi, yaitu:

1. Dari latar belakang permasalahan yang diteliti atau problem akademiknya;
2. Dari segi metode penelitiannya, yakni menggunakan jenis penelitian kuantitatif sedangkan penulis kualitatif.
3. Dari kerangka pemikiran dan teori yang digunakan untuk menganalisis masalah penelitian ini.