

# MAQASHID SYARIAH DALAM PENERAPAN PAJAK KHARAJ PADA MASA UMAR BIN KHATTAB RA

**Muhammad Riza**

Dosen Institut Agama Islam Negeri Langsa

e-mail: riza@febi.iainlangsa.ac.id

## Abstraks

Kebijakan terhadap harta rampasan perang dijadikan sebagai aset Negara dan pemilik aslinya akan dikenakan pajak tanah (kharaj) adalah merupakan bentuk dari menstabilkan perekonomian Negara. Penerapan kharaj bagi seluruh warga non muslim menjadi perdebatan tersendiri. Apakah hal itu termasuk dari tujuan syariah (maqashid syariah) ataupun tidak? Tujuan penelitian ini adalah menjelaskan penggunaan konsep maqashid syariah dan aplikasinya dalam persoalan pajak tanah (kharaj) pada masa khalifah Umar bin Khattab RA. Metode penelitian yang penulis gunakan adalah metode deskriptif kualitatif dengan menelaah kitab-kitab klasik sebagai sumber utama ditambah dengan sumber sekunder dari berbagai buku, jurnal dan artikel ilmiah lainnya. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa khalifah Umar menggunakan maqashid syariah dalam menetapkan kebijakan penerapan kharaj demi kemaslahatan umat. Dan aplikasi metode maqashid syariah sangat relevan dengan penerapan kharaj, karena mempertimbangkan manfaat jangka panjang serta dapat dirasakan secara merata bagi semua lapisan masyarakat dan generasi akan datang.

**Keywords:** *kharaj, pajak tanah, keuangan publik islam, maqashid syariah*

## Abstract

The policy on the spoils of war made as assets of the State and the original owners will be subject to land tax (kharaj) is a form of stabilizing the State's economy. The application of kharaj to all non-Muslims becomes a debate. Does it include the purpose of sharia (maqasid shariah) or not?. The purpose of this study is to explain the use of the concept of maqasid shariah and its application in the matter of land tax (kharaj) at the time of Caliph Umar bin Khattab RA. The research method that the writer uses is descriptive qualitative method by studying classical books as main source plus secondary source from various books, journals and other scientific articles. The results of this study show that the caliph Umar using maqasid shariah in establishing the implementation of kharaj policy for the benefit of the ummah. And the application of the shariah maqasid method is very relevant to the application of kharaj, considering the long-term benefits and can be felt equally for all levels of society and future generations.

**Keywords:** *Kharaj, land tax, islamic public finances, maqasid shariah*

## PENDAHULUAN

Fungsi roda pemerintahan di suatu Negara tentu diperlukan pembiayaan yang memadai. Pembiayaan tersebut meliputi dua aspek, yaitu aspek pendapatan dan aspek pengeluaran yang juga disebut dengan kebijakan fiskal. Tujuan dari kebijakan fiskal tersebut adalah agar kondisi perekonomian mengarah menjadi lebih baik dengan jalan mengubah penerimaan dan pengeluaran pemerintah ke arah yang tepat (Gustomo, 2013:116). Kebijakan fiskal dalam pemahaman lain dapat diartikan juga sebagai kegiatan pemerintah dalam menggunakan keuangan publik dan perpajakan dalam rangka menstabilkan perekonomian Negara. Pemahaman ini lebih condong kepada kebijakan moneter dalam mengatur jumlah uang yang beredar. Namun, kebijakan fiskal yang akan dibahas adalah terkait dengan pengaturan pendapatan dan pengeluaran Negara (Nurul Huda, dkk., 2012: 22).

Tanah merupakan salah satu instrumen kebijakan fiskal, karena keberadaannya yang vital dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Oleh karena itu, tanah harus dikelola sebaik mungkin agar tanah tersebut tidak hanya menjadi benda mati yang tidak mendatangkan manfaat (Sri Rahayu, 2010:1). Terdapat dua prinsip dalam menjalankan pengelolaan fiskal. Pertama, kewajiban untuk memutar kekayaan dan larangan untuk menumpuk kekayaan secara terus menerus (Al-Qardhawi, 1995: 275). Kedua, menghilangkan eksploitasi ekonomi dalam segala hal dan menghilangkan jurang perbedaan antar individu dalam perekonomian. (Gustomo, 2013: 116; Adiwarmanto Karim, 2002: 26-28).

Dalam sistem pemerintahan Islam semua pendapatan Negara dimasukkan ke dalam *Baitul Mal* baik pendapatan yang dibebankan kepada Muslim berupa zakat, *usyur* atau pendapatan yang dipungut dari non-Muslim seperti *jizyah* dan *kharaj*. Begitu juga dengan pendapatan yang bersumber dari *ghanimah*, hasil tambang, kekayaan atau tanah orang yang meninggal tanpa wasiat dan ahli waris (Nurul Huda, dkk., 2012: 126-146).

Pada masa Umar bin al-Khattab RA, beliau tidak mengizinkan kaum Muslimin yang berhasil menaklukkan suatu wilayah untuk memiliki lahan pertanahan. Artinya tanah atau lahan hasil taklukan (*fa'i*) tetaplah hak permanen penduduk lokal, namun hasil dari tanah tersebut diserahkan kepada pihak pemerintah. Kebijakan Umar ini berbeda dengan pemerintahan Islam sebelumnya (masa Nabi SAW dan Abu Bakar RA). Apakah kebijakan ini sesuai dengan al-Quran, hadist dan bagaimana kalau ditinjau dari segi *maqasid syariah* (tujuan syariah)?

## EKSISTENSI PAJAK *KHARAJ* SEBAGAI PENDAPATAN NEGARA ISLAM

Pendapatan Negara Islam bersumber dari masyarakat dan digunakan untuk kepentingan masyarakat juga. Konsep pendapatan tersebut digunakan sebagai jalan untuk mewujudkan kemaslahatan yang sesuai dengan misi Islam *rahmatan lil 'alamin*, hingga pendapatan tersebut mampu mendukung dan membawa pada puncak kejayaan Islam (Fuadah dan Fatmawati, 2010: 631).

Sistem perpajakan yang telah diterapkan di Negara-negara Islam pada masa dahulu diantaranya adalah pajak tanah (*kharaj*), pajak perlindungan (*sulh al-jizyah*), pajak pendapatan (*jizyah al-ru'us*) dan pajak perdagangan (*al-'usyr*) (Muji Tahir, 1986:19). Namun dalam artikel ini, penulis fokus pada pajak *kharaj* saja, dimana *kharaj* dikenakan setengah dari pendapatan yang diperoleh dari tanah yang diperoleh dari perang dengan cara damai (Abu Yusuf, 1981: 67).

Menurut sejarah, pertama kali dikenakan pajak *kharaj* adalah ketika orang yahudi meminta untuk mengelola tanah yang telah ditaklukkan oleh Mujahidin di Khaibar (P3EI, 2007: 514). Pada saat itu mereka (orang yahudi) merasa sebagai petani sangat baik dalam mengelola tanah tersebut. Kemudian permintaan tersebut dikabulkan oleh Nabi Muhammad SAW dengan syarat mereka (orang yahudi) menyerahkan sebagian pendapatan yang dihasilkan dari tanah tersebut sebagai pajak tanah (*kharaj*) sesuai dengan prinsip *al-muzara'ah* (Abu Ubaid, 2006:69).

Pada dasarnya *kharaj* termasuk dalam jenis *fa'i*, yang harus dibagi kepada para mujahidin, tetapi Khalifah Umar bin Khattab merasa bahwa ada praktek *mubazir* serta merasa khawatir akan generasi akan datang jika tanah di Irak dan Syam (Suriah) yang telah ditaklukkan dibagi kepada tentara-tentara Islam. Jadi, Umar mengusulkan agar tanah tersebut tetap dikelola pemiliknya tapi dengan syarat mereka harus membayar pajak *kharaj* kepada pemerintah Islam (Abu Ubaid, 2006:68-69).

### Definisi *al-Kharaj*

Kata *kharaj* adalah kata bahasa Arab yang berasal dari bahasa Yunani, dan juga diambil dari bahasa Roma, Byzantium dan Yunani Kuno yang artinya pajak. Namun, sepanjang sejarah keuangan publik Islam istilah *kharaj* digunakan untuk pajak tanah (*The Encyclopaedia of Islam*, 1997:1030). Kalau dilihat secara bahasa, *kharaj* adalah pajak atau pendapatan yang didapatkan dari masyarakat (Ibn Manzur, 1990: 251). Dapat juga diartikan sebagai upeti (Abu Ubaid, 1986: 75). Sedangkan sebagian ulama lain mendefinisikan sebagai pendapatan, pendapatan publik, tarif dan upeti (Al-Rais, 1969:8).

Selain itu, *kharaj* juga dapat diartikan sebagai *reward* atau hadiah seperti yang terdapat dalam sabda Nabi Muhammad SAW yang diriwayatkan oleh Abu Daud, ketika itu beliau mengusulkan agar tarif *kharaj* untuk Abu Tiba dikurangi. Istilah *kharaj* dalam hadits tersebut dapat dipahami sebagai retribusi yang dikenakan kepada pengusaha terhadap budak mereka. Al-Baladhuri juga meriwayatkan bahwa Nabi Muhammad SAW pernah memerintahkan dua imam Najrani untuk mengambil sumpah (*mubalah*), tetapi sebaliknya mereka memilih untuk membayar *kharaj* (Hasanuzzaman, 1991: 197).

### Teori Dasar *Kharaj*

Kata *kharaj* dan *kharij* yang terdapat dalam Qur'an bukan bermakna pajak tanah, tapi maknanya adalah hadiah dan penghasilan (Hasanuzzaman, 1981:197) seperti yang terdapat dalam surah al-Mukminun ayat 72

أَمْ تَسْأَلُهُمْ خَرْجًا فَخَرَجَ رَبُّكَ خَيْرٌ ۗ وَهُوَ خَيْرُ الرَّازِقِينَ

“Atau kamu meminta upah kepada mereka?, maka upah dari Tuhanmu adalah lebih baik, dan Dia adalah Pemberi rezeki Yang Paling Baik” (QS: al-Mukminun, 23:72).

Makna *kharaj* yang digunakan dalam ayat diatas adalah menarik. Seakan-akan mengeluarkan sebagian dari keseluruhan untuk memenuhi kewajibannya (Subhi Salih, 1983:33), sebagaimana yang dimaksud dalam ayat berikut:

قَالُوا يَا ذَا الْقُرْنَيْنِ إِنَّ يَأْجُوجَ وَمَأْجُوجَ مُفْسِدُونَ فِي الْأَرْضِ فَهَلْ نَجْعَلُ لَكَ خَرْجًا عَلَىٰ أَنْ تَجْعَلَ بَيْنَنَا وَبَيْنَهُمْ سَدًّا

“Mereka berkata: “Hai Dzulkarnain, sesungguhnya Ya’juj dan Ma’juj itu orang-orang yang membuat kerusakan di muka bumi, maka dapatkah kami memberikan sesuatu pembayaran kepadamu, supaya kamu membuat dinding antara kami dan mereka?” (QS: Al-Kahfi, 18:94).

Al-Mawardi (2000), mengatakan *al-Kharaj* adalah biaya yang dikenakan pada kepemilikan tanah, semacam kewajiban yang harus dipenuhi. Dalam al-Qur'an diskripsi untuk pajak berbeda dengan *jizyah*. Oleh karena itu, kewajiban pajak telah diserahkan sepenuhnya kepada *ijtihad* imam (pemerintah). Berdasarkan Al-Qur'an surah al Mukminun, 23: 72 di atas, ada dua interpretasi dari firman Allah SWT tersebut. Pertama, “*am nasaluhum kharjan*” yaitu upah dan keuntungan. Kedua, interpretasi dari “*fakharajun Rabbika Khairun*” yaitu karunia Allah SWT di dunia ini lebih baik dan *reward* dari Allah SWT di akhirat jauh lebih baik. Al-Hassan Abu Amr bin al-Ala' berkata ada perbedaan antara *al-kharju* dan *al-Kharaj*. Dimana *Al-kharju* (upah) berkaitan dengan orang, sedangkan *al-Kharaj* (pajak) berkaitan dengan tanah, sewa dan pendapatan (Al-Mawardi, 2000:261).

Terlepas dari kata *kharaj*, ada istilah lain yang berkaitan dengan pendapatan keuangan publik Islam yaitu, *fa'i* dan *ghanimah* yang telah disebutkan secara ekstensif dalam al-Qur'an yang berkaitan dengan peperangan dan penaklukan (Ugi Suharto, 2005: 88). Selain itu, ada tiga terminologi khusus lainnya terdapat dalam Al-Qur'an yang termasuk dalam fiskal yaitu, *al-Anfal* (QS: al-Anfal 8:1), *al-Khumus* (QS: al-Anfal, 8:41) dan *al-Jizyah* (QS: al-Taubah 9:24) (Fuadah dan Fatmawati, 2010: 631).

Berdasarkan penjelasan al-Qur'an di atas, dapat dikatakan bahwa dalam kebijakan fiskal dan keuangan publik Islam, Allah SWT tidak menetapkan tata cara pengelolaan secara khusus, tetapi hanya mengingatkan bahwa kekayaan harus didistribusikan dan didistribusi seluas mungkin agar kekayaan itu tidak beredar di kalangan orang kaya saja atau dikelola oleh kelompok tertentu dan untuk menguntungkan kelompok tertentu sebagaimana ditekankan dalam QS: al-Hasyr 59:7.

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

“Apa saja harta rampasan (*fa'i*) yang diberikan Allah kepada RasulNya (dari harta benda) yang berasal dari penduduk kota-kota Maka adalah untuk Allah, untuk rasul, kaum kerabat, anak-anak yatim, orang-orang miskin dan orang-orang yang dalam perjalanan, supaya harta itu jangan beredar di antara orang-orang Kaya saja di antara kamu. apa yang diberikan Rasul kepadamu, Maka terimalah. dan apa yang dilarangnya bagimu, Maka tinggalkanlah dan bertakwalah kepada Allah. Sesungguhnya Allah amat keras hukumannya”. (QS: al-Hasyr 59:7).

### Metode Pendistribusian *Khumus* Sebagai Konsep Dasar *Kharaj*

Meskipun tidak ada penyebutan perpajakan *kharaj* dalam al-Qu'ran, namun Allah SWT telah memberikan pedoman umum tentang praktik perpajakan dalam makna *al-khumus* sebagai metode pendistribusian pajak. Ini menjadi sumber inspiratif bagi para pemimpin Negara Islam dalam mendistribusikan kekayaan Negara sebagaimana dalam surat al-Anfal ayat 41.

وَاعْلَمُوا أَنَّمَا غَنِمْتُمْ مِنْ شَيْءٍ فَإِنَّ لِلَّهِ خُمُسَهُ وَلِلرَّسُولِ وَلِذِي الْقُرْبَىٰ وَالْيَتَامَىٰ وَالْمَسَاكِينِ وَابْنِ السَّبِيلِ ۚ إِن كُنتُمْ آمَنْتُمْ بِاللَّهِ وَمَا أُنزِلْنَا عَلَىٰ عَبْدِنَا يَوْمَ الْفُرْقَانِ يَوْمَ التَّقَىٰ ۖ أَتَىٰ الْجُمُعَانَ ۖ وَاللَّهُ عَلَىٰ كُلِّ شَيْءٍ قَدِيرٌ

“Ketahuilah, Sesungguhnya apa saja yang dapat kamu peroleh sebagai rampasan perang, Maka Sesungguhnya seperlima untuk Allah, rasul, kerabat rasul, anak-anak yatim, orang-orang miskin dan ibnus sabil jika kamu beriman kepada Allah dan kepada apa yang kami turunkan kepada hamba kami (Muhammad) di hari Furqaan, yaitu di hari bertemunya dua pasukan. dan Allah Maha Kuasa atas segala sesuatu”

(QS: *al-Anfal* ayat, 8:41).

Berdasarkan ayat di atas, Allah SWT menunjukkan bahwa pendapatan keuangan publik harus didistribusikan, walaupun tidak ada perintah yang jelas tentang bagaimana tata kelola pajak yang akan dikenakan kepada masyarakat, namun Allah SWT telah memerintahkan untuk mendistribusikan kekayaan yang telah dikumpulkan kepada pihak yang berhak (*redistribution*) (Fuadah dan Fatmawati, 2010: 635).

### **Antara *Kharaj* dan *Fa'i***

Abu Yusuf (1981), menyatakan dalam *Kitab Kharaj* bahwa *fa'i* sama artinya dengan *al-kharaj*, begitu juga sebaliknya *kharaj* sama dengan *fa'i* (Subhi, 1968:368). Ugi Suharto (2005), juga mendefinisikan *fa'i* sama dengan *kharaj*. Jadi dapat diambil kesimpulan bahwa tidak ada perbedaan antara *fa'i* dan *al-kharaj* dalam hal pajak tanah. Sedangkan menurut Abu Yusuf (1981), mengatakan bahwa *fa'i* adalah harta yang diperoleh dari non Muslim diserahkan kepada tentara Islam secara damai untuk menghindari konfrontasi. Pernyataan Abu Yusuf ini mengacu pada Qur'an surat al-Hasyr ayat 6:

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

“Dan apa saja harta rampasan (*fai-i*) yang diberikan Allah kepada RasulNya (dari harta benda) mereka, Maka untuk mendapatkan itu kamu tidak mengerahkan seekor kudapun dan (tidak pula) seekor untapun, tetapi Allah yang memberikan kekuasaan kepada RasulNya terhadap apa saja yang dikehendakiNya. dan Allah Maha Kuasa atas segala sesuatu” (QS: *al-Hasyr*. 59: 6).

Kemudian Abu Yusuf (1981), menambahkan lagi bahwa yang dimaksud dengan *fa'i* adalah indentik dengan tanah (wilayah) yang diperoleh secara damai dari non-Muslim ketika memperluas wilayah pengaruh Islam. Dalam sistem pendistribusiannya tanah *kharaj* dapat dibagi menjadi lima bagian, kelima pertama diberikan kepada Rasulullah SAW dan sisanya akan diberikan kepada keluarganya, anak-anak yatim, orang miskin dan musafir yang kehabisan uang. Sedangkan sisanya (4/5) awalnya dibagi di antara tentara Islam sehingga mereka bisa memenuhi kebutuhan dirinya, tapi selama masa kekhalifahan Umar, beliau mendirikan satu divisi atau departemen yang menentukan besarnya upah yang tentara yang ditenerimanya (Subhi, 1968: 368).

Selain itu, Abu Ubaid (1986), menyebutkan dalam kitab *al-Amwal* bahwa setelah Nabi Muhammad SAW wafat pendapatan negara berubah menjadi tiga katagori, yaitu *fa'i*, *khumus* dan *zakah* (Abu Ubaid, 1986: 21). Oleh karena itu, pada periode setelah Nabi Muhammad SAW, *al-fa'i* diartikan sebagai pendapatan masyarakat yang terdiri dari berbagai jenis penghasilan diantaranya, a) *jizyah* dari Ahlu *dhimmah* sesuai den-

gan perjanjian damai yang disepakati, b) *kharaj* dari negara-negara yang ditaklukkan, c) *Tasq* yang ditentukan oleh kepala Negara, d) *kharaj al-Wazifah* (penghargaan tetap dari negara yang ditaklukkan dengan perjanjian damai) dan e) *Usyur* (pajak yang dikumpulkan dari pedagang *Ahlu al-dhimmah*, atau bea impor dari pedagang dari negara non-Muslim). Jadi, dapat disimpulkan bahwa *kharaj* merupakan bagian dari porsi *fa'i* dan pendapatan masyarakat secara keseluruhan (Ugi Suharto, 2005:138-139).

## **PENERAPAN PAJAK KHARAJ PADA MASA UMAR BIN KHATTAB RA**

Istilah *Kharaj* dipopulerkan oleh Umar bin Khattab RA, dikarenakan pada saat itu masa ekspansi yang jangkauannya sangat luas. Pengurusan pajak saat itu sudah diatur secara sistematis dan teratur. Khalifah Umar bin Khattab RA mengatur administrasi *kharaj* dengan mendirikan *diwan al-kharaj*. Hal ini dikarenakan banyaknya wilayah yang ditakluk. Umar memperlakukan tanah tersebut sebagai *fa'i kharaj*. Tanah pada masa itu banyak terdapat di daerah bekas Kerajaan Romawi dan Sasanid yang tidak terurus dan tertata dengan baik, sehingga diperlukan sistem penilaian, pengumpulan dan pendistribusian yang teratur. Suatu hari Umar pernah mengutus Ustman bin Hanif untuk mengukur batas tanah di *Sawad* (wilayah yang telah ditaklukkan) yang ternyata mencapai luas 150 juta *jarib* (Nurul Huda dkk., 2012:130).

Pada masa Umar pungutan pajak *kharaj* pada setiap lahan pertanian tidaklah sama, karena jumlah pajak setiap lahan pertanian ditentukan oleh kualitas tanah dan kemampuan membayar pajak. Tapi Umar memungut pajak *kharaj* tersebut berdasarkan pada tingkat kesuburan tanah, lokasi, lingkungan, tempat dan posisi tanah. Dengan demikian terdapat tiga faktor yang perlu diperhatikan dalam pungutan *kharaj* pada masa Umar yaitu berdasarkan karakteristik kesuburan tanah, karakteristik jenis tanaman yang dihasilkan baik dari segi jumlah yang dihasilkan maupun kualitas tanamannya dan karakteristik pengairannya (Nurul Huda dkk., 2012:131).

Adapun cara pungutan *kharaj* pada masa Umar menggunakan adalah; pertama, *kharaj muqassamah* (perbandiangan). Cara ini ditetapkan berdasarkan hasil tanah, misalnya seperdua, sepertiga dari hasil tanaman yang dipungut pada setiap kali panen. Sedangkan cara kedua, *kharaj wazifah* (tetap), yaitu beban khusus yang diberikan pada lahan pertanian sebanyak hasil panen atau persatuan lahan, yang kewajibannya dikenakan setelah lewat satu tahun hijriah (Nurul Huda dkk., 2012:131). Berikut ini *rate of kharaj* pada masa Umar bin Khattab RA.

Tabel 1: *Rate of Kharaj* yang dikeluarkan pada Masa Umar

Jenis	Rate of Kharaj
Anngur dan Kurma	10 dirham / jarib / tahun
Tebu	6 dirham / jarib / tahun
Alfafa (makanan kuda dan sapi)	5 dirham / jarib / tahun
Gandum	4 dirham / jarib / tahun
Jelai	2 dirham / jarib / tahun

Sumber: *Kadim as sadr dalam Nurul Huda (2012)*

Menurut Abu Yusuf (1981), pemungutan *kharaj* dengan cara *wazifah* akan berbeda untuk setiap hasil tanaman sebagaimana dapat dilihat pada *table rate of kharaj* diatas. Sedangkan *rate of Irak* dapat dilihat pada table di bawah ini seperti yang dikemukakan oleh Hazanuzzaman dalam Nurul Huda (2012).

Tabel 2: *Rate of Kharaj* di Irak pada Masa Umar bin Khattab RA

Jenis	Rate of Kharaj
1 gantang gandum basah	2 dirham
1 gantang jagung basah	4 dirham
1 gantang anggur basah	5 dirham
1 gantang kayu krom basah	10 dirham

Sumber: *Hazanuzzaman dalam Nurul Huda (2012)*

Selanjutnya dalam hal redistribusi pendapatan Negara, agak sedikit berbeda pada masa Nabi Muhammad SAW. Umar tidak menetapkan lahan pertanian yang ditaklukkan di Iraq dan Persia dalam katagori *khumus* sebaigamana metode redistribusi yang tertulis dalam surah al-Anfal ayat 41 (Mahmood Zuhdi, 1992: 81). Khalifah Umar malah berpendapat bahwa *Ghanimah* termasuk harta tetap seperti tanah pertanian lainnya, karena jika tanah itu dibagi sesuai dengan prinsip *ghanimah*, Negara akan kehilangan potensi sumber pendapatan (Abu Yusuf, 1969: 78-79). Bahkan khalifah Umar bin Khattab juga berpendapat bahwa tanah hasil *ghanimah* itu dikelola oleh pemerintah untuk kepentingan generasi akan datang dan pertahanan Negara (Nurul Huda dkk., 2012: 130).

Dalam hal pengelolaan *kharaj*, Umar sangat berhati-hati dalam mengambil kebijakannya. Pernah suatu ketika tanah tanah *Sawad* ditaklukkan, Umar melakukan pembicaraan dengan beberapa Sahabat tentang pengelolaan aset Negara dari tanah tersebut. Sebagian besar dari mereka berpendapat tanah *Sawad* harus didistribusikan. Bilal bin Rabah RA merupakan salah satu sahabat Nabi SAW yang sangat mendukung gagasan tersebut. Ketika itu para tentara Islam tidak setuju dengan pendapat Khali-



fah Umar yang ingin membekukan tanah tersebut sebagai aset Negara. Para tentara Islam berpendapat bahwa gagasan khalifah Umar itu melenceng dari surat al-Anfal ayat 41. Kemudian Umar membuat mengajak mereka untuk bermusyawarah selama tiga malam untuk menyelesaikan masalah tersebut (Abu Yusuf, 1981: 68).

Pada malam ketiga, Khalifah Umar menjelaskan kepada mereka bahwa ada satu ayat al-Qur'an yang mendukung pendapatnya dimana harta rampasan perang (*ghanimah dan fa'i*) dapat dikelola oleh Negara demi kepentingan rakyat (Abu Yusuf, 1981: 68). Adapun ayat yang dijadikan sebagai rujukan Umar adalah surat al-Hasyr ayat 6-7 yang artinya: *“Dan harta rampasan (fa'i) dari mereka yang diberikan Allah kepada Rasul-Nya, kamu tidak memerlukan kuda atau unta untuk mendapatkannya, tetapi Allah SWT memberikan kekuasaan kepada rasul-rasul-Nya terhadap siapa yang Dia kehendak. Dan Allah Mahakuasa atas segala sesuatu. Harta rampasan fa'i yang diberikan Allah kepada Rasul-Nya (yang berasal) dari penduduk beberapa negeri, adalah untuk Allah, rasul, kerabat (rasul), anak-anak yatim, orang-orang miskin dan untuk orang-orang yang dalam perjalanan, agar harta itu jangan hanya beredar di antara orang-orang kaya saja di antara kamu. Apa yang diberikan Rasul kepadamu, maka terimalah. Dan apa yang dilarangnya bagimu, maka tinggalkanlah. Dan bertakwalah kepada Allah. Sungguh, Allah sangat keras hukumannya”* (QS: al-Hasyr, 59:6-7).

Kemudian Umar menunjukkan lagi kepada mereka (tentara Islam) Surat al-Hasyr ayat 8: yang artinya *“(harta rampasan itu) juga untuk orang-orang fakir yang berhijrah yang terusir dari kampung halamannya dan meninggalkan harta bendanya demi mencari karunia dari Allah dan keridhaan-Nya dan (demi) menolong (agama) Allah dan Rasul-Nya. Mereka itulah orang-orang yang benar.”* Kemudian, Umar memperkokoh lagi argumennya dengan ayat 10: *“Dan orang-orang yang datang sesudah mereka (Muhajirin dan Anshar), mereka berdoa, “Ya Tuhan Kami, ampunilah kami dan saudara-saudara kami yang telah beriman lebih dahulu dari kami, dan janganlah Engkau tanamkan kedengkian dalam hati kami terhadap orang-orang yang beriman. Ya Tuhan kami, sungguh, Engkau Maha Penyantun lagi Maha Penyayang”* (QS: al-Hasyr, 59: 10).

Setelah itu Umar bertanya kepada mereka bagaimana mungkin mendistribusikan tanah hasil rampasan perang tersebut tanpa memikirkan generasi akan datang yang tidak mendapatkan apa-apa. Akhirnya permasalahan ini dapat diselesaikan secara damai, dan setelah itu tentara Islam mulai sepakat dengan pendapat Khalifah Umar. Setelah kejadian ini terjadi, pajak *kharaj* baru dijadikan sebagai sumber utama pendapatan Negara selama pemerintahan Khalifah Umar bin Khattab RA (13-23 H / 634-644 M) (Abu Yusuf, 1969: 94).

## KONSEP MAQASHID SYARIAH DAN PENERAPANNYA DALAM PAJAK KHARAJ PADA MASA UMAR BIN KHATTAB RA

### Asas *Maqashid Syariah*

Menurut Ahmad (2011), *maqashid syariah* adalah maksud atau tujuan Syari' (Allah SWT) yang menurunkan syariat-Nya yang *rahmatan lil'alamin* kepada manusia. Allah SWT menurunkan syariat kepada umat manusia bukan tanpa tujuan tertentu. Tujuan diturunkan syariat ialah untuk memberikan kemaslahatan (*mashlahah*) kepada umat manusia dan menghindari dari hal-hal yang tidak baik (*mafsadah*). Kemaslahatan inilah yang menjadi kunci dan sekaligus tujuan syariat (*maqashid syariah*) baik yang bersifat duniawi maupun ukhrawi. Disamping itu, ajaran Islam bersifat universal sehingga dapat diterapkan dalam berbagai sendi kehidupan (Siawantoro (2017:64).

Al-Qur'an adalah dasar utama syariah dan sebagai kitab yang menjadi "the way of life" (jalan hidup) umat manusia sepanjang masa untuk kemaslahatan dunia dan akhirat. Prinsip-prinsip dan nilai-nilai dasar Islam mengenai kemaslahatan secara garis besarnya telah tercantum dalam kitab suci al-Qur'an. Semua aturan hukum Allah SWT yang disyariatkan mempunyai tujuan. Dalam pandangan Syatibi bahwa hukum yang tidak mempunyai tujuan itu sama dengan membebaskan sesuatu yang tidak dapat dilaksanakan dan itu suatu hal yang tidak mungkin terjadi pada hukum-hukum Allah SWT.

Menurut Imam Al-Ghazali tujuan syariah mempunyai makna yang terkait dengan asas manfaat (*mashlahah*) yang meliputi aspek untuk melindungi agama (*din*), jiwa (*nafs*), akal (*aql*), keturunan (*nasl*), dan harta (*mal*). Apabila lima hal tersebut dapat dilindungi maka kehidupan sosial dan ekonomi umat manusia dapat lebih baik (P3EI, 200: 5; Siswantoro, 2017: 64). Makna tersebut dapat dipahami bahwa manfaat dalam kategori *mashlahah* adalah manfaat yang dikehendaki Allah SWT. Sedangkan manfaat yang dikehendaki manusia belum tentu mendatangkan *mashlahah*, karena bisa jadi manfaat tersebut hanya menuruti hawa nafsu belaka. Jika manfaat itu dikehendaki Allah SWT maka sudah pasti manfaat itu mengantarkan kepada *mashlahah*. Manfaat tersebut adalah *maqashid syariah* (tujuan syariah) yang meliputi pemeliharaan terhadap agama, jiwa, akal, keturunan dan harta manusia (Siswantoro, 2017: 64).

Kemaslahatan bisa dicapai apabila dapat memelihara kelima unsur pokok (*ushul al-khamsah*). Sebaliknya akan ada kerusakan (*mafsadah*) apabila tidak dapat memelihara kelima unsur pokok tersebut dengan baik. Kemudian upaya memelihara dan mewujudkan *ushul al-khamsah* dalam aplikasi penetapan hukum, Syatibi membagi kepada tiga tingkatan, yaitu *maqashid dharuriyyah*, *maqashid al-hajiyah*, dan *maqashid al-tahsiniyyah*. Penetapan tiga tingkatan ini oleh Syatibi berdasarkan pada tingkat kebutuhan dan skala prioritas (*aulawiyat*). *Maqashid dharuriyyat* menempati peringkat

pertama, disusul oleh *maqashid al-hajiyat* dengan menempati peringkat kedua, dan pada peringkat ketiga disusul *maqashid al-tahsiniyat* (Siswantoro, 2017:68-69).

Ketiga tingkatan *maqashid* yang dimaksudkan diatas pada hakikat untuk memelihara dan merealisasikan kelima unsur pokok (*ushul al-khamsah*) dalam kehidupan, yang merupakan kebutuhan mendasar manusia, hanya saja satu sama lain berbeda tingkatan dan skala prioritasnya. Dengan demikian, *maqashid syariah* adalah upaya untuk menjaga harmonisasi, berkesinambungan dan saling berintegrasi, atau saling mengisi antara kelima unsur pokok tersebut dalam kehidupan manusia (Siswantoro, 2017:68).

Pemantapan dalam perlindungan dari kerusakan (*mafsadah*) yang berimplikasi kepada lima unsur pokok (*ushul al-khamsah*) merupakan kemaslahatan yang dikehendaki oleh masyarakat pada umumnya. Begitu pula kewajiban pajak khususnya pajak *kharaj* pada masa pemerintahan Umar bin Khattab RA merupakan sebagai sesuatu ketetapan hukum Allah SWT dan aturan perundang-undangan Negara yang mempunyai tujuan untuk memenuhi kebutuhan hidup, memerangi ketidakadilan dan menjalankan pembangunan ekonomi (Nurul Huda, dkk, 2012:73).

### ***Maqashid Syariah* Dalam Penerapan Pajak *Kharaj* Pada Masa Umar Bin Khattab RA**

Dalam menetapkan pajak *kharaj* mempunyai tujuan tersendiri yaitu untuk menjaga stabilitas perekonomian Negara dan agar harta beredar di kalangan orang-orang tertentu saja seperti yang dijelaskan dalam Surat Al-Hasyr ayat 7. Umar menginginkan harta tersebut bias digunakan untuk kepentingan umat islam dan bermanfaat untuk semuanya. Salah satu bentuk yang memberikan manfaat adalah memungut pajak *kharaj* yang sudah dikelola untuk dijadikan sebagai pemasukan Negara. Dengan demikian, manfaat dari tanah tersebut bisa dirasakan secara merata dari generasi ke generasi. Inilah kebijakan yang diambil oleh Umar dengan mempertimbangkan *maqashid syariah* (Budi Santosa, 2015: 120).

Kebijakan yang diambil Umar bin Khatab ini kemudian dijadikan oleh Abu Yusuf sebagai saran kepada khalifah Harun Ar-Rasyid dalam membuat kebijakan pajak *kharaj* (Budi Santosa, 2015: 119). Selanjutnya Abu Yusuf (1979), memberikan komentar terhadap kebijakan yang diambil oleh Umar sebagai berikut: “kebijakan yang diambil Umar bin Khatab dengan tidak membagi tanah-tanah kepada pasukan yang menakhlukannya adalah apa yang direalisasikan. Allah SWT telah memberikan petunjuk kepada Umar bin Khatab melalui al-Quran dengan penjelasannya sebagai anugerah dari-Nya. Dengan kebijakan tersebut maka kebaikan berlaku untuk seluruh kaum muslimin. Adapun kebijakannya mengenai pengumpulan pajak dan pembagiannya kepada kaum muslimin,

maka akan mendatangkan manfaat secara umum kepada masyarakat”.

Berdasarkan pernyataan Abu Yusuf diatas, dapat dipahami bahwa tujuan utama menerapkan pungutan pajak *kharaj* adalah untuk mendatangkan manfaat kepada masyarakat. Jika tujuan utama pungutan pajak tanah (*kharaj*) untuk memberi manfaat untuk masyarakat, maka pajak *kharaj* diharapkan bisa mendatangkan kenikmatan kepada seluruh masyarakat baik secara langsung maupun tidak langsung. Kenikmatan secara langsung seperti pembangunan jalan umum, penerangan jalan, pembangunan rumah ibadah, rumah sakit, gedung sekolah dan infrasturktur lainnya. Sedangkan kenikmatan yang tidak langsung, seperti terjaminya keamanan bagi setiap warga masyarakat (Budi Santosa, 2015: 122).

Di Indonesia istilah *kharaj* di kalangan umat Islam tidak begitu populer. Istilah pajak terhadap tanah dikenal dengan istilah PBB (pajak bumi dan bangunan). Antara pajak *kharaj* dengan Pajak Bumi Bangunan (PBB) secara eksplisit tidak sama. Tapi kalau dilihat dari segi objeknya, baik itu PBB maupun pajak *kharaj* memiliki objek yang sama yaitu tanah. Namun pada PBB objeknya ditambah dengan bangunan. Dalam *kharaj*, pajak dipungut dengan memerhatikan faktor kesuburan tanah, jenis tanaman yang dihasilkan dan pengairan tanah. Sedangkan dalam PBB pajak terhadap tanah dan bangunan tidak memerhatikan faktor-faktor tersebut, yang penting setiap tanah dan bangunan hak milik dikenakan pajak pertahun (Nurul Huda dkk., 2012: 133).

Kebijakan PBB dewasa ini secara tidak langsung terdapat konsep *maqashid syariah* dalam pungutannya begitu jugan dengan pendistribusiannya. Kalau dilihat penerimaan pajak *kharaj* pada masa Umar bertujuan untuk pemerataan dalam pendistribusian *kharaj* dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat demi tercapai maksud syariah (*maqashid syariah*). Begitu juga dengan PBB disatukan dengan sumber penerimaan negara lainnya. Dan hasil tersebut digunakan untuk proses pembangunan baik pembangunan fisik seperti jalan, jembatan, gedung, rumah sakit dan sekolah. Dan juga digunakan untuk pembangunan non fisik seperti pendidikan, kesehatan, keagamaan dan lainnya yang tujuannya berperan penting bagi tercapainya kesejahteraan masyarakat.

## SIMPULAN

Berdasarkan penjelasan diatas dapat disimpulkan bahwa kebijakan *kharaj* adalah bentuk dari tujuan syariah (*maqashid syariah*). Tujuan syariah dalam pajak *kharaj* adalah kebutuhan biaya menjadi alasan suatu Negara dalam memberlakukan pajak tanah demi kepentingan masyarakat umum. Hal ini penting dilakukan agar sebuah negara tidak mengalami defisit anggaran dalam memenuhi kebutuhan kehidupan

berbangsa dan bernegara. Intervensi Negara pada masa Umar terhadap tanah rampasan perang yang tidak dibagi-bagikan seperti masa sebelumnya menunjukkan bahwa Negara dibawah kepemimpinan Umar telah melaksanakan fungsi harta sebagai fungsi sosial dan pemerataan yang adil.

Tujuan utama pungutan pajak *kharaj* adalah terpeliharanya agama, jiwa, akal, keturunan dan harta. Perolehan perlindungan tersebut tidak hanya berlaku kepada individu maupun golongan tertentu saja, tapi seluruh masyarakat dari generasi ke generasi. Dalam menjalankan roda pemerintahan, pemerintah dapat menggunakan harta dari hasil pungutan pajak *kharaj* itu untuk merealisasikan satu tujuan yaitu kesejahteraan.

Kebijakan Umar bin Khattab RA ini jika ditarik dalam kontek kekinian dengan melihat perkembangan ekonomi yang pesat saat ini, dimana luas tanah tetap akan tetapi luas bangunan terus bertambah maka diperlukan kebijakan pemerintah untuk mengatur pajak tanah atau PBB secara baik dan teratur. Pemilik tanah sudah sewajarnya memberikan sebagian manfaat dari harta yang mereka miliki untuk menambah pemasukan Negara yang akan digunakan untuk kepentingan umum. Dengan prinsip untuk menciptakan kemaslahatan umum, maka pajak tanah dewasa ini boleh dikenakan pada orang yang kaya dengan prinsip *maqashid syariah*.

Wallahu A'lam Bis Shawab.

## PUSTAKA ACUAN

- Al-Fairuzabadi, Muhammad Ibn Ya'qub.t.t. *al-Qamus al-Muhit*. Kairo: Mu'assasah al-Halabi wa al-Sharikah, vol.1.
- Al-Mawardi.terj. Fadhli Bahri. 2000. *Prinsip-Prinsip Negara Islam*. Jakarta: Darul Falah.
- Al-Rais, Muhammad Diya' al-Din. *al-Kharaj wa al-Nuzum al-Maliyyahli al-Dawlah al-Islamiyyah*. Kairo: Dar al-Thurat. 1980
- Al-Qasim, Abu Ubaid. (tahqiq wa ta'liq) Muhammad Khalil Haras. *Kitab al-Amwal*. Beirut: Dar al-Kutub al-Ilmiyah. 1986
- Al-Qardawi, Yusuf.terj. Mat Saat Abd.Rahman. *Kedudukan Non-Muslim Dalam Negara Islam*.Kuala Lumpur: Bahagian Hal Ehwal Islam, Jabatan Perdana Menteri. 1985
- Budi Santosa, Purbayu dan Awaril Muttaqin, Aris. “ Mashlahah Dalam Pajak (Telaah Terhadap Kitab Al-Kharaj)”, *Jurnal Dinamika Ekonomi dan Bisnis*, Vo.12, No.2. 2015.
- Capra, Umar. *Sistem Moneter Islam*. Jakarta: Gema Insani Press. 2000
- Encyclopedia of Islam. *International Union of Academics*. Leiden: E.J.Brill, vol. 2. 1930

- Fuadah dan Fatmawati. "The Dynamism In The Implementation Of al-Kharaj During The Islamic Rule (634-785AD)", *Jurnal Syariah*, Vol. 18, No.3. 2010
- Gusfahmy. *Pajak menurut Syariah*. Jakarta: Raja GrafindoPersada. 2010.
- Hamid, Ismail. *Pengantar Sejarah Umat Islam*. Kuala Lumpur: Heinemann (M'sia) Sdn. Bhd. 1985
- Ibnu Manzur, Jamal al-Din Muhammad Mukarram. *Lisan al-Arab*. Beirut: Dar Sadr. 1990.
- Ismail, Kamis. *Diwan al-Kharaj (Kementerian Kewangan) Dalam Pemerintahan Khalifah Harun al-Rashid*. Selangor: Tinta Image. 1996.
- Karim, Adiwarmanto A. *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam*. The International Institute of Islamic Thought. Jakarta-Indonesia. 2010.
- Nurul Huda dkk. *Keuangan Publik Islam (pendekatan teoritis dan sejarah)*. Jakarta: Prenada. 2012.
- Siddiqi, Muhammad Nejatullah. *Public Finance in Islam*. Lahore: SH Muhammad AshrafKashmiri Bazar. 1975.
- Siswantoro, Dodik. *Prinsip-prinsip Islam Dalam Anggaran Sektor Publik (APBN, APBD dan APBDes yang Islami)*. Bandung: Mujahid Press. 2017.
- Hasanuz Zaman. *Economic Functions of an Islamic State: The Early Experience*. Karachi: International Islamic Publishers. 1981.
- Syakur, Ahmad. "Pajak Tanah Sebagai Instrumen Pendapatan Keuangan Publik Dalam Ekonomi Islam (Studi atas Kitab Al-Istikhraj Li Ahkam Al-Kharaj Karya Ibn Rajab (w.795 H./1393 M.)). *Jurnal Realita*, Vol.13, No.1, 18-33. 2015.
- Salih, Subhi. *Al-Nuzum al-Islamiyyah: Nash'atuha wa Tatawuruha*. Beirut: Dar al-'Ilm Li al-Malayin. 1968
- Try Budiharjo, Gustomo. "Kebijakan Kharāj Khalifah Umar ibn Khattab", *Jurnal Az-Zarqa*, Vo. 5, No. 2. 2013
- Suharto, Ugi. *Kitab al-Amwal: Abu 'Ubayd's Concept of Public Finance*. Kuala Lumpur: Islamic Thought and Civilization (ISTAC). 2005.
- P3EI Universitas Islam Indonesia. *Ekonomi Islam*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada. 2008
- Yahya bin Adam. terj.A. Ben Shemesh. *Taxation in Islam: Yahya Ben Adam's Kitab al-Kharaj*. Leiden: E.J. Brill, vol.1. 1958
- Ya'qub, Abu Yusuf. *tahqiq wa ta'liq*. Muhammad Ibrahim al-Banna. *Kitab al-Kharaj*. Mesir: Dar al-Islah. 1981
- Zuhdi ab Majid, Mahmood. *Sejarah Pembinaan Hukum Islam*. Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka. 1992