

**ANALISIS PERBANDINGAN PEMIKIRAN EKONOMI
ABU YUSUF DAN AL MAWARDI
TENTANG KONSEP KHARAJ**



Skripsi

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Penulisan Skripsi
Dalam Bidang Ekonomi Syariah (S.E)

Disusun Oleh:

M. Isti Julianti
NIM. 1711130043

**PROGRAM STUDI EKONOMI SYARIAH
JURUSAN EKONOMI ISLAM
FAKULTAS EKONOMI DAN BISNIS ISLAM
INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI (IAIN)
BENGKULU
BENGKULU, 2021 M/ 1442 H**

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Skripsi ini yang ditulis oleh M. Isti Julianti, NIM 1711130043 dengan Judul “Analisis Perbandingan Pemikiran Ekonomi Abu Yusuf Dan Al-Mawardi Tentang Konsep *Kharaj*”, Program Studi Ekonomi Syariah Jurusan Ekonomi Islam telah diperiksa dan disepakati sesuai dengan saran pembimbing I dan pembimbing II. Oleh karena itu, skripsi ini disetujui dan layak untuk diujikan dalam sidang *munaqasyah* skripsi Fakultas Ekonomi dan Bisnis Islam Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Bengkulu.

Bengkulu, 15 Februari 2021 M

03 Jumadil Akhir 1442 H

Pembimbing I

Pembimbing II

Miti Yarmunida, M.Ag

Nonie Afrianty, ME

NIP. 197705052007102002

NIP. 199304242018012002



KEMENTERIAN AGAMA REPUBLIK INDONESIA
INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI
BENGKULU

Jalan Reden Falaah Pagar Dewa Kota Bengkulu 36211
Telepon (0736) 51276-51171; 51172-53879 Faksimili (0736) 51171-51172
Website: www.iainbengkulu.ac.id

LEMBAR PENGESAHAN

Skripsi yang berjudul: “Analisis Perbandingan Pemikiran
Ekonomi Abu Yusuf Dan Al-Mawardi Tentang Konsep *Kharaj*”, oleh
M. Isti Julianti, NIM: 1711130043, Program Studi Ekonomi Syariah

Jurusan Ekonomi Islam, telah diuji dan dipertahankan di depan Tim
Sidang Munaqasyah Fakultas Ekonomi dan Bisnis Islam Institut Agama
Islam Negeri (IAIN) Bengkulu pada:

Hari : Jumat

Tanggal : 19 Februari 2021

Dinyatakan LULUS. Telah diperbaiki, dapat diterima, dan disahkan
sebagai syarat guna memperoleh gelar Sarjana dalam bidang Ekonomi
Syariah, dan diberi gelar Sarjana Ekonomi (S.E).

Bengkulu, 22 Februari 2021 M

10 Jumadil Akhir 1442 H

Tim Sidang Munaqasyah

Ketua

Sekretaris


Drs. H. Supardi, M.Ag
NIP.1965041993031007


Nonie Afrianty, M.E
NIP.197705052007102002

Penguji I

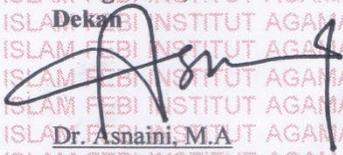
Penguji II


Drs. H. Supardi, M.Ag
NIP.1965041993031007


Adi Setiawan, M.E.I
NIP.198803312019031005

Mengetahui,

Dekan


Dr. Asnaini, M.A

NIP.197304121998032003

MOTTO

“Karena sesungguhnya sesudah kesulitan itu ada kemudahan, sesungguhnya sesudah kesulitan itu ada kemudahan.”(QS. Al-Insyirah: 5-6)

“Hai orang-orang yang beriman, jadikanlah sabar dan sholat sebagai penolongmu, sesungguhnya Allah beserta orang-orang yang sabar. (QS. Al-Baqarah : 183)

PERSEMBAHAN

Alhamdulillah...., puji syukur beriringan dengan doa dari hati yang tulus ku persembahkan karya sederhanaku ini yang kutulis dengan penuh sukka, duka dan air mata. Hari ini satu kebahagiaan telah kuraih telah kunikmati, satu cita-cita berhasil ku raih tetapi cita-cita itu tidaklah berhenti disini perjuanganku masih belum selesai sampai disini. Kebahagiaanku hari ini berhasil menciptakan senyuman kelegaan dan bercampur rasa haru di beberapa wajah yang selama ini mendoakan dengan tulus untuk kelancaran dalam penulisan karya sederhana ku ini. Aku percaya bahwa setiap kesulitan itu ada kemudahan dan Allah selalu bersama hambanya yang penyabar. Dengan penuh rasa syukur kehadiran Allah SWT, ku persembahkan skripsi ini untuk;

- 1. Kedua Orang tua ku Bapak (Supadi) Ibu (Yuli Karwati) yang telah melahirkan, membesarkanku dengan limpahan kasih sayang, yang selalu mendoakan dengan hati yang tulus untuk setiap langkah ku. Terima kasih Bapak dan Ibu berkat doa, kasih sayang, dan semangat selama ini yang telah di berikan sekuat dan semampunya.*

2. *Kepada adik-adik ku : Alvin Kurnia Wati, Muhammad Al Fahri, Sandi Kurniawan. Terima kasih atas dukungannya, semangat, segala pengorbanan dan bantuan yang selalu diberikan untuk ku.*
3. *Seluruh keluarga besarku (kakek, nenek, bibik, paman, kakak, dan lain-lain) yang senantiasa selalu mendoakan dan mendukung setiap langkahku.*
4. *Keluarga besar Ma'had Al-Jami'ah IAIN Bengkulu, Direktur Ma'had Dr. KH. M. Nasron HK, M.Pd.I., Ustadz Kurniawan M.Pd., Ummi Esti Kurniawati, M.Pd., Dr. Iwan Ramadhan S, M.H, yang telah memberikan arti kebersamaan yang begitu berkesan dalam balutan nilai-nilai Al-Qur'an.*
5. *Ibu Miti Yarmunida, M. Ag selaku pembimbing I dan Ibu Nonie Afryanti M.E selaku pembimbing II, yang telah bersabar dalam membimbing dan mengarahkan penulis demi terselesainya skripsi ini.*
6. *Bapak dan Ibu Dosen Fakultas Ekonomi Dan Bisnis Islam IAIN Bengkulu yang telah mengajar dan membimbing serta memberikan berbagai ilmunya dengan penuh keikhlasan.*

7. *Staf dan karyawan Fakultas Ekonomi Dan Bisnis Islam Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Bengkulu yang telah memberikan pelayanan dengan baik dalam hal administrasi.*
8. *Sahabat seperjuanganku di Asrama Mahad Al Jami'ah IAIN Bengkulu, yang selalu menemaniku dalam suka dan duka, yang telah memberiku cerita pengalaman hidup yang takkan aku lupakan yang telah menjadi obat bagiku ketika berada didalam kesedihan dan keputusasaan. Terima kasih untuk kebahagiaan dan kebersamaan selama ini semoga kekeluargaan ini akan selalu terjaga selamanya.*
9. *Teman-teman seperjuangan EKIS, khususnya Sahabat-sahabatku, Resti, Syalu, Putri, Indah yang telah memberi warna disetiap hari-hariku selama di bangku perkuliahan.*
10. *Semua pihak yang telah membantu dalam penulisan skripsi ini.*

SURAT PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan :

1. Skripsi dengan judul “Analisis Perbandingan Pemikiran Ekonomi Abu Yusuf dan Al-Mawardi tentang Konsep *Kharaj*” Adalah asli dan belum pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademik, baik di IAIN Bengkulu maupun di Perguruan Tinggi lainnya.
2. Skripsi ini murni gagasan, pemikiran dan rumusan saya sendiri tanpa bantuan yang tidak sah dari pihak lain kecuali arahan dari tim pembimbing.
3. Di dalam skripsi ini tidak terdapat hasil karya atau pendapat yang telah ditulis atau dipublikasikan orang lain, kecuali kutipan secara tertulis dengan jelas dan dicantumkan sebagai acuan di dalam naskah saya dengan disebutkan nama pengarangnya dan dicantumkan pada daftar pustaka.
4. Pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya, dan apabila dikemudian hari terdapat penyimpanan dan ketidak benaran pernyataan ini, saya bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan gelar sarjana, serta sanksi lainnya sesuai dengan norma dan ketentuan yang berlaku.

Bengkulu, 14 Februari 2021 M
27 Jumadil Akhir 1442 H

Mahasiswa yang menyatakan

M. Isti Julianti
NIM. 1711130043

ABSTRAK

Analisis Perbandingan Pemikiran Ekonomi
Abu Yusuf dan Al-Mawardi
Tentang Konsep *Kharaj*.
Oleh M. Isti Julianti, NIM 1711130043

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pemikiran ekonomi Abu Yusuf dan Al-Mawardi tentang konsep *kharaj* dan untuk mengetahui perbedaan dan persamaan pemikiran ekonomi Abu Yusuf dan Al-Mawardi tentang konsep *Kharaj*. Jenis penelitian ini adalah penelitian kualitatif yang menggunakan metode penelitian kepustakaan (*Library research*). Sumber data yang digunakan dalam penelitian adalah sumber data sekunder yang bersumber dari buku karya Abu Yusuf Al-Kharaj, keuangan publik islam pendekatan al-kharaj (Imam Abu Yusuf) dan buku karya Al-Mawardi Ahkam Sulthaniyah. Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode dokumentasi yang juga disebut metode *documenter*. Metode analisa data menggunakan metode analisa deskriptif kualitatif dengan tujuan untuk menggambarkan secara sistematis dan mengeksplorasi pemikiran Abu Yusuf dan Al-Mawardi tentang konsep *kharaj*.

Hasil dari penelitian ini adalah (1) pemikiran ekonomi Abu Yusuf tentang *Kharaj*, Abu Yusuf menerapkan sistem perpajakan yang jelas, *canons of taxation* yaitu, Kesanggupan membayar, pemberian waktu yang longgar bagi pembayar pajak. (2) pemikiran ekonomi Al-Mawardi tentang *Kharaj* adalah bahwa penilaian atas *kharaj* harus bervariasi sesuai dengan kemampuan tanah dalam membayar pajak seperti: tingkat kesuburan tanah, jenis tanaman, sistem irigasi dan jarak tanah yang dijadikan objek *kharaj* dengan pasar. (3) Perbedaan pemikiran ekonomi Abu Yusuf dan Al-Mawardi tentang konsep *kharaj* terletak pada sistem pemungutan *kharaj*, Abu Yusuf

menyetujui negara untuk memungut *kharaj* menggunakan sistem *muqasamah* (*propositional tax*) sedangkan menurut Al-Mawardi *kharaj* dipungut berdasarkan tiga metode yaitu metode *misahah* (berdasarkan ukuran tanah), berdasarkan ukuran tanah yang ditanami saja dan metode *musaqoh* (persentase dari hasil produksi). Sedangkan persamaan pemikiran Abu Yusuf dan Al-Mawardi tentang konsep *kharaj* adalah terletak pada penilaian dalam menetapkan jumlah ukuran pemungutan *kharaj* harus bervariasi sesuai kemampuan tanah yang dijadikan objek *kharaj* dengan satuan sebanding dengan 1/10 yang dikumpulkan pada saat masa panen.

Kata Kunci : Abu Yusuf, Al-Mawardi, Kharaj.

KATA PENGANTAR

Segala puji dan syukur kepada Allah SWT atas segala nikmat dan karunianya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul “Analisis Perbandingan Pemikiran Abu Yusuf dan Al-Mawardi Tentang Konsep *kharaḡ*” Shalawat dan salam untuk Nabi besar Muhammad SAW, yang telah berjuang untuk menyampaikan ajaran Islam sehingga umat Islam mendapatkan petunjuk ke jalan yang lurus baik di dunia maupun akhirat.

Penyusunan skripsi ini bertujuan untuk memenuhi salah satu syarat guna untuk memperoleh gelar Sarjana Ekonomi (S.E) pada Program Studi Ekonomi Syariah (EKIS) Jurusan Ekonomi Islam Pada Fakultas Ekonomi Dan Bisnis Islam Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Bengkulu. Dalam proses penyusunan Skripsi ini, penulis mendapat bantuan dari berbagai pihak. Dengan demikian penulis ingin mengucapkan rasa terima kasih kepada:

1. Prof. Dr. H. Sirajuddin M, M.Ag, M.H, selaku Rektor Institut Agama Islam Negeri IAIN Bengkulu.
2. Dr. Asnaini, MA, selaku Dekan Fakultas Ekonomi Dan Bisnis Islam Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Bengkulu.
3. Desi Isnaini, MA selaku Ketua Jurusan Ekonomi Islam Fakultas Ekonomi Dan Bisnis Islam Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Bengkulu.

4. Eka Sri Wahyuni, SE, MM, selaku Ketua Prodi Ekonomi Syariah Fakultas Ekonomi dan Bisnis Islam Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Bengkulu.
5. Miti Yarmunida, M. Ag selaku pembimbing 1, yang telah memberikan bimbingan, motivasi, semangat, masukan dan arahan kepada penulis dengan penuh kesabaran sehingga penulisan skripsi ini dapat diselesaikan.
6. Nonie Afrianty, ME selaku pembimbing II, yang telah banyak memberikan bimbingan, motivasi, semangat, saran dan nasehat dengan penuh kesabaran sehingga penulisan skripsi ini dapat diselesaikan.
7. Kepala perpustakaan IAIN Bengkulu yang telah menyediakan fasilitas buku sebagai referensi penulis.

Dalam penyusunan skripsi ini penulis menyadari akan banyak kelemahan dan kekurangan dari berbagai sisi. Oleh karena itu, penulis mengharapkan kritik dan saran yang sifatnya membangun demi kesempurnaan skripsi ini kedepan.

Februari 2021 M

Bengkulu, 11

27 Jumadil Akhir 1442 H

M. Isti Julianti
NIM.1711130043

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL

HALAMAN PERSETUJUAN PEMBIMBING

HALAMAN PENGESAHAN

HALAMAN MOTTO iii

HALAMAN PERSEMBAHAN iv

HALAMAN PERNYATAAN..... vi

ABSTRAK vii

KATA PENGANTAR..... viii

DAFTAR ISI..... x

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah 1

B. Rumusan Masalah 8

C. Tujuan Penelitian..... 9

D. Manfaat Penelitian..... 9

E. Penelitian Terdahulu 10

F. Metode Penelitian..... 22

G. Sistematika Penulisan..... 23

BAB II KAJIAN TEORI

A. Definisi Pajak Dalam Ekonomi Islam..... 25

B. Pajak..... 30

C. *Kharaj* 35

1. Definisi *Kharaj*..... 35

2. Sejarah *kharaj* 40

3. Mekanisme Pemungutan <i>Kharaj</i>	40
4. Ketentuan Dan Kadar <i>Kharaj</i>	45
5. Distribusi <i>Kharaj</i>	47

BAB III BIOGRAFI ABU YUSUF DAN AL-MAWARDI

A. Abu Yusuf

1. Riwayat Hidup dan Pendidikan Abu Yusuf.....	54
2. Karya-karya Abu Yusuf.....	56
3. Konsep Kitab Al-Kharaj.....	57

B. AL-Mawardi

1. Riwayat Hidup dan Pendidikan Al-Mawardi.....	59
2. Karya-karya Al-Mawardi.....	61

BAB IV HASIL DAN PEMBAHSAN

A. Pemikiran Ekonomi Abu Yusuf.....	62
B. Pemikiran Ekonomi Al-Mawardi.....	81
C. Analisis Pemikiran Abu Yusuf tentang konsep <i>kharaj</i>	93
D. Analisis Pemikiran Al-Mawardi tentang konsep <i>kharaj</i>	109
E. Perbedaan dan persamaan pemikiran ekonomi Abu Yusuf dan Al Mawardi tentang konsep <i>kharaj</i>	127

BAB V PENUTUP

A. Kesimpulan.....	147
B. Saran.....	148

DAFTAR PUSTAKA 150

LAMPIRAN

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Ekonomi pada umumnya didefinisikan sebagai kajian tentang perilaku manusia dalam hubungannya dengan pemanfaatan sumber-sumber produktif yang langka untuk memproduksi barang-barang dan jasa-jasa serta mendistribusikannya untuk dikonsumsi. Atas dasar ini, kehidupan ekonomi sangat dekat dengan perilaku hidup manusia dan menarik perhatian para pemikir kontemporer untuk mengkajinya, baik ditinjau dari sisi teoritik maupun praktisnya. Dalam lintasan sejarah umat Islam di dapati banyak sekali tokoh yang membicarakan persoalan ekonomi yang secara sosiologis turut membangun teori-teori konsep ekonomi, seperti Abu Yusuf (w.182 H), Yahya bin Adam (w.303 H), Al-Ghozali (w.505 H), Ibnu Rusyd (w.595 H), Al-Izz bin Abdis Salam (w.660 H), Al-Farabi (w.339H), Ibnu Taymiyah (w.728 H), Ibnu Khaldun (w.808 H), Al-Maqrizi (w.845 H), dan lain-lain.¹

Dewasa ini kehidupan ekonomi telah menjadi standar kehidupan individu dan kolektif suatu negara-bangsa. Keunggulan suatu negara diukur berdasarkan tingkat kemajuan ekonominya. Ukuran derajat keberhasilan menjadi

¹Choirul Huda, “Pemikiran Ekonomi Bapak Ekonomi Islam; Ibnu Khaldun”, *Jurnal Economica*, No. 1, (Mei 2013), h. 104

sangat materialistik. Oleh karena itu, ilmu ekonomi menjadi amat penting bagi kehidupan bangsa. Namun demikian, pakar ilmu ekonomi Sekaliber Marshal menyatakan bahwa kehidupan dunia ini dikendalikan oleh dua kebutuhan besar yaitu ekonomi dan agama, hanya saja kekuatan ekonomi lebih kuat pengaruhnya daripada agama. Demikian juga peradaban Islam yang gemilang di masa silam tidak mungkin terwujud tanpa dukungan kekuatan ekonomi dan ilmu ekonominya. Kini kita perlu menggabungkan dua kekuatan kehidupan hidup manusia untuk disatukan dalam apa yang kita sebut membangun pemikiran dan disiplin ekonomi islam dalam kerangka pembangunan budaya dan politik.²

Pentingnya membangun pemikiran ekonomi Islam didasarkan, selain argumentasi di atas, masih ada dua argumentasi utama. Pertama, argumentasi teologis yang menyatakan bahwa Islam adalah agama samawi yang berdasarkan wahyu (Al-Qur'an) yang berfungsi untuk; membimbing kehidupan utama manusia, baik sosial, politik, maupun ekonomi. Kedua, argumentasi filosofi empiris dan faktual.³

Kontribusi kaum muslimin yang sangat besar terhadap kelangsungan dan perkembangan pemikiran ekonomi pada khususnya dan peradaban dunia pada

² Akhmad Mujahidin, *Ekonomi Islam Sejarah, Konsep*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2014), h. 6

³ Akhmad Mujahidin, *Ekonomi...*, h. 6

umumnya, telah diabaikan oleh para ilmuwan Barat. Sebaliknya meskipun telah memberikan kontribusi yang besar, kaum muslimin tidak lupa mengakui utang mereka kepada para ilmuwan Yunani, Persia, India, dan Cina. Hal ini sekaligus mengindikasikan inklusivitas para cendekiawan muslim masa lalu terhadap berbagai ide pemikiran dunia luar selama tidak bertentangan dengan ajaran islam.⁴

Kharaj atau biasa disebut dengan pajak bumi atau tanah adalah jenis pajak yang dikenakan pada tanah yang terutama ditaklukkan oleh kekuatan senjata, terlepas dari apakah si pemilik itu seorang yang dibawah umur, seorang dewasa, seorang bebas, budak, muslim ataupun tidak beriman. Dalam pelaksanaan, *kharaj* dibedakan menjadi dua, yaitu *kharaj* proporsional dan *kharaj* tetap. Secara proporsional artinya dikenakan sebagai bagian total dari hasil produksi pertanian misalnya setengah atau sepertiga, seperempat, seperlima dan sebagainya. Secara tetap artinya pajak tetap atas tanah atau beban khusus pada tanah sebanyak hasil alam. Dengan kata lain, *kharaj* proporsional adalah tidak tetap tergantung pada hasil dan harga setiap jenis hasil pertanian atau dipungut pada setiap kali panen.

⁴ Adiwarman Azwar Karim, *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam*, (Depok: Rajawali Pers, 2017), h. 7

Sedangkan *kharaj* tetap dikenakan pada setiap setahun sekali atau dikenakan setelah setahun.⁵

Kharaj ditarik oleh kaum Muslimin awal berdasarkan Al-Qur'an, dari penafsiran (QS. Al-Hasyr [59] : 7):

مَا أَقَاءَ اللَّهُ عَلَى رَسُولِهِ مِنْ أَهْلِ الْقُرَى فَلِلَّهِ وَلِلرَّسُولِ وَلِذِي الْقُرْبَىٰ وَالْيَتَامَىٰ وَالْمَسْكِينِ وَابْنِ السَّبِيلِ كَيْ لَا يَكُونَ دُولَةً بَيْنَ الْأَغْنِيَاءِ مِنْكُمْ وَمَا آتَاكُمُ الرَّسُولُ فَخُذُوهُ وَمَا نَهَاكُمْ عَنْهُ فَانْتَهُوا وَاتَّقُوا اللَّهَ إِنَّ اللَّهَ شَدِيدُ الْعِقَابِ (الحشر : ٧)

Harta rampasan (*fai'*) dari mereka 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 hukuman-Nya. (QS. Al-Hasyr: 7).⁶

Kaidah syariah yang berkaitan dengan kebijakan pajak, prinsip ajaran Islam tidak memberikan arahan dibolehkannya pemerintah mengambil sebagian harta milik orang kaya secara paksa (undang-undang dalam ekonomi modern). Sesulit apapun kehidupan Rasulullah SAW di Madinah beliau pernah menentukan kebijakan pemungutan

⁵M. A. Mannan (ed.), *Teori dan Praktek Ekonomi Islam*, (Yogyakarta: PT Dana Bhakti Prima Yasa, 1997), h. 250

⁶ Abdul Aziz Abdur Rauf Al-Hafiz, *Al-Quranulkarim Al-Hafiz*, (Bandung: Corboda, 2018), h. 546

pajak. Dalam konteks ekonomi modern pajak merupakan satu-satunya sektor pendapatan terpenting, terbesar dengan alasan bahwa pendapatan tersebut dialokasikan kepada *publics goods* dan mempunyai tujuan sebagai alat redistribusi, penstabilan dan pendorongan pertumbuhan ekonomi. Seandainya pungutan pajak tersebut diperbolehkan dalam Islam maka kaidahnya harus berdasarkan pada kaidah-kaidah *dharurah* yaitu pungutan tersebut hanya bagi orang yang mampu atau kaya dan untuk pembiayaan yang betul-betul sangat diperlukan dan pemerintahan tidak memiliki sektor pendapatan lainya.⁷

Para ulama terdahulu telah banyak menulis buku tentang permasalahan ekonomi yang bisa untuk dijadikan acuan dari segala kekurangannya karena jauhnya jarak antara masa terdahulu ke masa sekarang dan semakin kompleksnya permasalahan-permasalahan ekonomi yang dihadapi oleh umat. Disamping itu ada banyak pemikiran-pemikiran ekonomi dari beberapa tokoh yang futuristik yang layak untuk dikaji ulang di masa sekarang dengan relevansinya dimasa modern seperti sekarang, salah satunya adalah pemikiran Abu Yusuf dengan Al-Mawardi tentang sistem *kharaj*.

Abu Yusuf salah satu karyanya yang sangat monumental adalah kitab *al-kharaj* (buku tentang

⁷ Naf'an, *Ekonomi Makro Tinjauan Ekonomi Syariah*,(Yogyakarta: Graha Ilmu,2014), h. 177.

perpajakan). Dalam hal perpajakan, Abu Yusuf telah meletakkan prinsip-prinsip yang jelas yang berabad-abad kemudian dikenal oleh para ahli ekonomi sebagai *canons of taxation*. Kesanggupan membayar, pemberian waktu yang longgar bagi pembayar pajak dan sentralisasi pembuatan keputusan dalam administrasi pajak adalah beberapa prinsip yang ditekankannya.⁸

Dalam penetapan pajak ini, Abu Yusuf cenderung menyetujui negara mengambil bagian dari hasil pertanian dari penggarap daripada menarik sewa dari lahan pertanian. Menurutnyanya cara ini lebih adil dan tampaknya akan memberikan hasil produksi yang lebih besar dengan memberikan kemudahan dalam memperluas tanah garapan, dengan kata lain, ia lebih merekomendasikan penggunaan sistem *Muqasamah (proposional tax)* dari pada sistem *mishah (fixed tax)* yang telah berlaku sejak masa pemerintahan khalifah Umar hingga periode awal pemerintahan Dinasti Abbasiyah.⁹

Abu Yusuf menekankan bahwa metode penetapan pajak (*kharaj*) secara proposional dapat meningkatkan pendapatan negara dari pajak tanah dan di sisi lain, mendorong para petani untuk meningkatkan produksinya. Ia menyatakan,

⁸ Adiwarmarman Azwar Karim, *Sejarah...*, h. 201

⁹ Adiwarmarman Azwar Karim, *Sejarah...*, h. 202

“Dalam pandangan saya, sistem perpajakan terbaik untuk menghasilkan pemasukan lebih banyak bagi keuangan negara dan yang paling tepat. Untuk menghindari kezaliman terhadap para pembayar pajak oleh para pengumpul pajak adalah pajak pertanian secara proposional. Sistem ini akan mengalau kezaliman terhadap para pembayar pajak dan menguntungkan keuangan negara.”¹⁰

Bertentangan dengan pendapat Al-Mawardi mengenai *kharaj* yang menurutnya, penilaian atas *kharaj* haruslah bervariasi sesuai dengan faktor-faktor yang menentukan kemampuan dari tanah dalam membayar pajak, seperti tingkat kesuburan tanah, jenis-jenis tanah, pembagian jenis tanaman dan sistem irigasi.¹¹

Lebih jauh, ia menjelaskan alasan penyebutan ketiga hal tersebut sebagai faktor-faktor penilaian *kharaj*. Kesuburan tanah merupakan faktor yang sangat penting dalam melakukan penilaian *kharaj* karena sedikit banyaknya jumlah produksi tergantung kepadanya. Jenis tanaman juga turut berpengaruh terhadap penilaian *kharaj* karena berbagai jenis tanaman mempunyai variasi harga yang berbeda-beda. Begitu pula halnya dengan sistem irigasi. Tanaman yang menggunakan sistem irigasi secara manual tidak dapat

¹⁰ Al-Mawardi, *Ahkam Sulthaniyah : Sistem Pemerintahan Khilafah Islam: penerjemah Khalifurrahman Fath dan Fatturrahman*, (Jakarta: Qisthi Press, 2014), h. 259

¹¹ Adiwarmman Azwar Karim, *Sejarah...*, h. 253

dikenai pajak yang sama dengan tanaman yang menggunakan sistem irigasi alamiah.

Disamping ketiga faktor tersebut, Al-Mawardi juga mengungkapkan faktor yang lain, yaitu jarak antara tanah yang menjadi objek *kharaj* dengan pasar. Faktor terakhir juga sangat relevan karena tinggi-rendahnya harga berbagai jenis barang tergantung pada jarak tanah dari pasar. Dengan demikian, dalam pandangan Al-Mawardi, keadilan baru akan terwujud terhadap para pembayar pajak jika para petugas pemungut pajak mempertimbangkan setidaknya empat faktor dalam penilaian objek *kharaj*, yaitu kesuburan tanah, jenis tanaman, sistem irigasi dan jarak tanah ke pasar.¹²

Dari latar belakang yang diuraikan di atas, maka penulis tertarik untuk menggali lebih dalam lagi tentang **Analisis Perbandingan Pemikiran Ekonomi Abu Yusuf Dan Al Mawardi Tentang Konsep *Kharaj*.**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas, maka rumusan masalah yang akan dikaji dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana pemikiran ekonomi Abu Yusuf tentang konsep *kharaj*?
2. Bagaimana pemikiran ekonomi Al-Mawardi tentang konsep *kharaj*?

¹² Adiwarmarman Azwar Karim, *Sejarah...*, h. 253

3. Bagaimana perbedaan dan persamaan pemikiran ekonomi Abu Yusuf dan Al-sMawardi tentang konsep *kharaj*?

C. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan rumusan masalah di atas, maka penelitian bertujuan untuk:

1. Untuk mengetahui pemikiran ekonomi Abu Yusuf mengenai konsep *kharaj*.
2. Untuk mengetahui pemikiran ekonomi Al-Mawardi mengenai konsep *kharaj*.
3. Untuk mengetahui perbedaan dan persamaan pemikiran Abu Yusuf dan Al-Mawardi tentang konsep *kharaj*.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoriti

Dari hasil penelitian ini diharapkan dapat memperkaya *khazanah* pemikiran keislaman pada umumnya dan bagi civitas akademika Fakultas Ekonomi dan Bisnis Islam Jurusan Ekonomi Syariah pada khususnya. Dapat menjadi salah satu sarana pembelajaran agar ilmu yang diperoleh selama mengikuti perkuliahan dapat diimplementasikan dan menambah pemahaman mengenai perbandingan pemikiran ekonomi Abu Yusuf dan Al-Mawardi tentang konsep *kharaj*. Dan memberikan manfaat bagi penelitian selanjutnya yang menjadi salah satu sumber acuan bagi keperluan ilmiah dan bahan

pertimbangan dalam menghadapi permasalahan yang sama.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan dan pemahaman tentang perbandingan pemikiran ekonomi Abu Yusuf dan Al-Mawardi tentang *kharaj*, bagi:

- a. Bagi peneliti, hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai bahan kajian, rujukan dan perbandingan sekaligus menambah khazanah ilmu pengetahuan dalam bidang ekonomi dan perbankan.
- b. Bagi Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Bengkulu, khususnya jurusan Ekonomi Syariah hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai rujukan awal bagi peneliti selanjutnya yang berminat melakukan penelitian tentang perbandingan pemikiran ekonomi Abu Yusuf dan Al-Mawardi tentang *kharaj*.
- c. Bagi masyarakat, diharapkan melalui penulisan ini dapat memberikan pemahaman kepada masyarakat bagaimana perbandingan pemikiran ekonomi Abu Yusuf dan Al-Mawardi tentang *kharaj*.

E. Penelitian Terdahulu

1. Penelitian yang dilakukan oleh Junita Kurnia Rahmah Nst bertujuan untuk mengetahui peran pajak sebagai sumber pendapatan negara dan mekanisme

pemungutan pajak *kharaj* menurut Abu Yusuf serta bagaimana relevansi pajak menurut Abu Yusuf dengan anggaran pendapatan dan belanja negara. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif dengan pendekatan kepustakaan (*library research*) dengan objek utamanya adalah pemikiran ekonomi Abu Yusuf tentang *kharaj* yang terdapat dalam tulisan-tulisannya. Kesimpulan dari penelitian ini adalah, bahwa ada beberapa instrumen kebijakan pemerintah menurut Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) di Indonesia tidak terdapat dalam struktur Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) menurut Abu Yusuf, begitu juga sebaliknya, yaitu pertama, terdapat pada anggaran pendapatan di Indonesia tetapi tidak ada dalam *al-kharaj* yaitu Pajak Penghasilan (PPH), Pajak Pertambahan Nilai (PPN), minyak dan gas, serta pajak ekspor. Kedua, terdapat pada anggaran pendapatan *al-kharaj* tetapi tidak ada dalam APBN di Indonesia yaitu zakat, *jizyah*, dan rampasan perang. Ketiga, terdapat pada anggaran belanja di Indonesia tetapi tidak ada dalam *al-kharaj* yaitu bunga dan cicilan utang luar negeri, dan subsidi.¹³

¹³ Junita Kurnia Rahmah Nst, “Pajak Sebagai Solusi Pendukung pembangunan (Studi Terhadap Pemikiran Abu Yusuf Dalam Kitab Al Kharaj Dan Relevansinya Dengan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara Indonesia,” (Skripsi, Jurusan Siyasah, Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sumatera Utara, Sumatera Utara, 2018), h. 158

Persamaan penelitian Junita Kurnia Rahmah Nst, penelitian ini melakukan pengkajian tentang pajak dalam kitab *al-kharaj* perspektif Abu Yusuf dan juga persamaan pada metode penelitian yaitu kualitatif dengan pendekatan kepustakaan (*library research*). Namun terdapat perbedaan pada penelitian Junita Kurnia Rahmah Nst dari segi objek penelitian yang menjelaskan secara detail letak atau lokasi yang akan diteliti dan mengungkapkan atau menjelaskan berdasarkan keadaan yang berada di lapangan.

2. Penelitian yang dilakukan oleh Adam Malik bertujuan untuk mengetahui bagaimana konsep pendapatan negara menurut Ibnu Khaldun dan Al-Mawardi dalam kitab *Al-Muqaddimah* dan *Al-Ahkam As-Sulthaniyah* dan untuk mengetahui apakah ada persamaan dan perbedaan konsep sumber pendapatan negara menurut Ibnu Khaldun dan Al-Mawardi dalam kitab *Al-Muqaddimah* dan *Al-Ahkam As-Sulthaniyah*. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif dengan teknik pengumpulan data primer dan sekunder, menggunakan teknik pengolahan data metode deskriptif-komparatif analitis. Kesimpulan dari penelitian ini adalah Adapun yang menjadi perhatian khusus Al-Mawardi dalam melihat sumber pemasukan negara dalam Islam adalah *kharaj*. Dalam *kharaj*, Al-Mawardi membagi tanah sebagai objek *kharaj* sebagai

berikut; *Pertama*, Tanah yang sejak awal dihidupkan kaum muslimin. Status tanah tersebut adalah tanah zakat. Tanah seperti itu tidak boleh dikenakan pajak. *Kedua*, Tanah yang pemiliknya masuk Islam, dan ia menjadi pihak yang berhak atas tanah itu. *Ketiga*, Tanah yang dirampas dari kaum Musyrikin dengan paksa dan kekuatan. *Keempat*, Tanah yang didapatkan dari kaum musyrikin dengan damai. Inilah tanah yang dikhususkan dikenakan *kharaj*. Sedangkan yang menjadi perhatian khusus dari Ibnu Khaldun tentang sumber pendapatan negara adalah *jibayah*. *Jibayah* menurut Ibn Khaldun pada dasarnya merupakan sumber utama dari pemasukan negara. Karena itulah baginya *jibayah* harus dikelola agar dapat memberikan hasil positif yang maksimal. Ibn Khaldun juga menyatakan bahwa lembaga baitul mal merupakan lembaga yang sangat penting bagi negara. Apabila pemerintah semakin besar nilai belanjanya, atau semakin banyak menggunakan anggaran yang dimilikinya untuk kepentingan pembangunan, maka dampaknya akan semakin baik bagi perekonomian negara tersebut.¹⁴

Persamaan penelitian yang dilakukan oleh Adam Malik yaitu sama-sama menjelaskan tentang pajak *al-kharaj* dalam bukunya *Al-Ahkam As-Sulthaniyah*

¹⁴Adam Malik, “*Sumber Pendapatan Negara menurut Ibnu Khaldun dan Al Mawardi Dalam Kitab Al-Muqaddimah dan Al-Ahkam As-Sulthaniyah*”, (Tesis, Fakultas Syariah dan Hukum Magister Hukum Ekonomi UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, Jakarta 2018), h. 8

perspektif Al-Mawardi. Namun terdapat perbedaan pada penelitian Adam Malik menggunakan metode kualitatif dari segi objek penelitian yang menjelaskan secara mendalam dan perbedaan perbandingan tokoh yang diteliti.

3. Penelitian yang dilakukan oleh M. Fauzan bertujuan untuk mengetahui bagaimana sebenarnya konsep perpajakan didalam suatu negara, bagaimana konsep perpajakan dimasa Abu Yusuf dan bagaimana pandangan Islam dalam hal konsep perpajakan. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif dengan pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah *historiesnormatif filosofis*, pendekatan historis adalah digunakan untuk memperoleh data biografi Abu Yusuf. Sedangkan pendekatan filosofis adalah menganalisis sejauh mana perpajakan pada masa Abu Yusuf berkembang. Teknik pengolahan data yang digunakan ialah reduksi data. Kesimpulan dari penelitian ini adalah konsep perpajakan menurut Abu Yusuf yaitu dapat dilihat berdasarkan jenis pajaknya yaitu *kharaj*, *fa'i*, *ghanimah*, *jizyah* dan *usyur*, yang semua dananya dikumpulkan di baitul mal dan kemudian dialokasikan kepada yang membutuhkan sesuai dengan jenis pajaknya, besaran tarif yang dikenakan pada setiap jenis pajak yang dipungut dan

pengawasan yang ketat terhadap para pemungut pajak untuk menghindari korupsi dan penindasan.¹⁵

Persamaan penelitian yang dilakukan oleh M. Fauzan yaitu sama-sama menjelaskan tentang pajak *al-kharaj* perspektif Abu Yusuf dan juga persamaan pada metode penelitian yaitu kepustakaan kualitatif. Namun terdapat perbedaan pada penelitian M. Fauzan dari segi objek penelitian yang menjelaskan secara mendalam semua konsep pajak dalam Islam dalam perspektif Abu Yusuf.

4. Penelitian yang dilakukan oleh Rif'ah Dzawir Rohmah. Penelitian ini bertujuan untuk Untuk mengetahui metode *istinbat* yang digunakan al Mawardi dalam menetapkan pajak bumi (*Kharaj*) dan untuk mengetahui analisis hukum ekonomi syariah terhadap sistem penetapan pajak bumi (*kharaj*) Al-Mawardi. Metode dari penelitian ini adalah deskriptif kualitatif, dengan instrument kerjanya adalah kajian kepustakaan (*library research*). Kesimpulan dari penelitian ini adalah *Al-Mawardi dalam menetapkan kharaj menggunakan metode istinbat* melalui maqashid syari'ah dan mendasarkan pada al-qur'an, sunnah, *ijma'*, *qiyas* dan *ijtihad* sahabat sebagai sumber hukum dalam menetapkan *kharaj* (pajak tanah). Di mana tujuan *kharaj*

¹⁵Fauzan, M, “*Konsep Perpajakan Menurut Abu Yusuf*”, (Tesis, Program Pasca Sarjana Institut Agama Islam Negeri Sumatera Utara Medan, Sumatera Utara, 2014), h. 14

sendiri untuk menjamin keamanan bagi orang kafir, hal tersebut sesuai dengan tujuan hukum Islam yang dikemukakan oleh Syekh Muhammad Abu Zahra dalam kitab ushul fiqh bahwa menegakkan keadilan dalam masyarakat baik sesama muslim maupun non muslim hukumnya adalah wajib. Wajib merupakan salah satu dari lima hukum *taklifi*, di mana definisi wajib itu sendiri menurut pandangan jumbuh ulama adalah sesuatu perbuatan yang mendapat pahala bagi orang yang melaksanakannya dan berdosa bagi orang yang tidak melaksanakannya.¹⁶

Persamaan penelitian yang dilakukan oleh Rif'ah Dzawir Rohmah yaitu sama-sama menjelaskan tentang pajak *al-kharaj* perspektif Al-Mawardi dan juga persamaan pada metode penelitian yaitu kepustakaan (*library research*). Namun terdapat perbedaan pada penelitian Rif'ah Dzawir Rohmah dari segi objek penelitian yang menjelaskan secara mendalam dan hanya satu objek secara detail.

5. Penelitian yang dilakukan oleh Rachmatullah Oky penelitian ini bertujuan untuk untuk mengetahui bagaimana solusi alternatif dari pajak di Indonesia. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah

¹⁶ Rif'ah Dzawir Rohmah, "*Analisis Hukum Ekonomi Syari'ah Terhadap Sistem Penetapan Pajak Bumi (Kharaj) Al-Mawardi*", (Skripsi, Fakultas Syari'ah Dan Hukum UIN Walisongo Semarang, Semarang, 2018), h. 11

deskriptif kualitatif dengan pendekatan *library reseach*. Kesimpulan dari penelitian ini adalah Tarif pajak muqasomah yang dikemukakan oleh Abu Yusuf atau Tarif pajak proposional sudah diterapkan di indonesia. seperti pajak PBB dan PPN, namun penerapannya di Indonesia masih belum menyeluruh di semua pajak pertanahan. Sistem *self assesment* yang diterpkan di indonesia hampir sama dengan Qabalah yang dijelaskan oleh Abu Yusuf, akan tetapi penggunaan sistem self assesment dibatasi oleh pemerintah, khusus untuk perusahaan besar alangkah baiknya menggunakan sistem official assesment. Pajak *Kharaj* yang berdasarkan tingkat kesuburan, di indonesia sama dengan PBB yang berdasarkan luas wilayah dan NJOP. Kalau *kharaj* diterapkan di indonesia maka potensi pajak dari PBB lebih besar karena Indonesia negara agraris.¹⁷

Persamaan penelitian yang dilakukan oleh Rachmatullah Oky yaitu sama-sama menjelaskan tentang pajak *al-kharaj* perspektif Abu Yusuf dan juga persamaan pada metode penelitian yaitu kepustakaan (*library research*). Namun terdapat perbedaan pada penelitian Rachmatullah Oky dari segi objek penelitian yang menjelaskan secara mendalam dan hanya satu objek

¹⁷ Rachmatullah Oky, "Teori Pajak Menurut Abu Yusuf Sebuah Alternatif Solusi Perpajakan Di Indonesia", *Jurnal Ekonomi Islam*, No . 01, April 2019, h. 30

secara detail mengenai alternatif pajak Indonesia dan beberapa gambaran mengenai kebijakan pemungutan pajak secara umum bukan berdasarkan pemikiran tokoh ekonomi Islam.

6. Penelitian yang dilakukan oleh Martina Nofra Tilopa yang bertujuan untuk mengetahui mekanisme pemungutan *kharaj* dalam perspektif Abu Yusuf. Metode yang digunakan adalah deskriptif kualitatif dengan pendekatan *library reseach*. Kesimpulan dari penelitian ini adalah dalam menetapkan tarif pajak Abu Yusuf merekomendasikan penggunaan sistem *muqasamah* (*proporsional tax*) daripada sistem *Misahah* (*Fixed Tax*). Dalam hal administrasi *kharaj*, Abu Yusuf menolak praktik *taqbil* (*qabalah*). *Taqbil* adalah sistem pengumpulan *kharaj* dimana seseorang biasanya dari penduduk lokal, mengajukan diri kepada penguasa untuk bertanggung jawab untuk memungut dan menghimpun *kharaj* di wilayahnya. Selanjutnya mengenai keuangan publik beliau berpendapat Penerimaan Negara dalam Daulah Islamiyah dibagi ke dalam tiga kategori, yaitu *ghanimah*, *adaqah*, dan harta *fa'I* (*jizyah*, *'usyur* dan *kharaj*). Dan dalam mekanisme harga beliau berpendapat bahwa dapat saja harga-harga tetap mahal ketika

persediaan barang melimpah sementara barang akan murah walaupun persediaan barang berkurang.¹⁸

Persamaan penelitian yang dilakukan oleh Martina Nofra Tilopa yaitu sama-sama menjelaskan tentang pajak *al-kharaj* perspektif Abu Yusuf dan juga persamaan pada metode penelitian yaitu kepustakaan (*library research*). Namun terdapat perbedaan pada penelitian Martina Nofra Tilopa dari segi objek penelitian yang menjelaskan secara mendalam dan hanya satu objek secara detail mengenai pemikiran Abu Yusuf tentang *kharaj* secara keseluruhan yaitu sumber-sumber keuangan negara.

7. Penelitian yang dilakukan oleh Purbayu Budi Santosa dan Aris Anwaril Muttaqin. Penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan penggunaan metode *mashlahah* oleh Abu Yusuf dan aplikasinya dalam persoalan pajak tanah (*kharaj*). Metode dari penelitian ini adalah deskriptif kualitatif dengan menelaah kitab *al-kharaj* karya Abu Yusuf. Kesimpulan dari penelitian ini adalah Abu Yusuf merupakan salah seorang ulama yang menggunakan metode *maslahah* dalam menetapkan sebuah hukum. Ketika memberikan masukan kepada Khalifah, Abu Yusuf sering menggunakan metode *maslahah*. *Mashlahah* yang digunakan Abu Yusuf untuk menetapkan kebijakan adalah *mashlahah mu'tabarah*. Abu Yusuf juga menggunakan

¹⁸ Martina Nofra Tilopa, 'Pemikiran Ekonomi Abu Yusuf Dalam Kitab Al-Kharaj', *Jurnal L-Intaj*, No. 1, (Maret 2017), h. 170

mashlahah mu'tabarah untuk menetapkan kebijakan mengenai pajak tanah (*kharaj*). Aplikasi *mashlahah mu'tabarah* dalam persoalan pajak tanah (*kharaj*) adalah dengan mempertimbangkan manfaat jangka panjang dan keadilan yang merata bagi semua lapisan masyarakat.¹⁹

Persamaan penelitian yang dilakukan oleh Purbayu Budi Santosa dan Aris Anwaril Muttaqin yaitu sama-sama menjelaskan tentang pajak *al-kharaj* perspektif Abu Yusuf dan juga persamaan pada metode penelitian yaitu kepustakaan (*library research*). Namun terdapat perbedaan pada penelitian Purbayu Budi Santosa dan Aris Anwaril Muttaqin dari segi objek penelitian yang menjelaskan secara mendalam dan hanya satu objek secara detail.

8. Penelitian yang dilakukan oleh Nafis Irkhami yang bertujuan untuk mengetahui konstruksi konseptual zakat (sedekah) dan pajak dalam keuangan publik Islam. Signifikansinya adalah untuk mengusulkan alternatif kebijakan publik Islam. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif dengan pendekatan kajian sejarah pemikiran ekonomi Islam, penekanannya adalah pada pengembangan pemikiran ekonomi pada keuangan publik. Kesimpulan dari penelitian ini adalah relevansi

¹⁹Purbayu Budi Santosa dan Aris Anwaril Muttaqin, *Mashlahah Dalam Pajak Tanah Perspektif Abu Yusuf (Telaah Terhadap Kitab Al-Kharaj)*, *Jurnal Nasional JDEB*, No. 2, (Oktober 2015), h. 113

zakat dan pajak (*kharāj*, *'ushr*, dan *jizya*) ke keuangan publik modern hanya dapat dilihat dalam pendekatan kerangka umum. Selanjutnya, pada masa-masa awal penerimaan pemerintah dari *ghanīmah* sektor, *fay* dan *jizya* menjadi sangat mendesak. Dalam penggunaan kerangka pendekatan epistemologis, maka konsep dan praktik perpajakan yang sebenarnya di zaman modern ini tidak ada bedanya dengan apa yang disebutkan dalam buku-buku tentang keuangan publik periode awal Islam. Melanjutkan epistemologi keuangan publik Islam, para sarjana modern seharusnya melakukan rekonstruksi pajak fiskal untuk mewujudkan keadilan dan menghindari diskriminasi. Dalam pemikiran zakat, upaya re-kontekstualisasi perlu terus ditingkatkan. Misalnya, memperluas objek wajib zakat. Dalam konteks pemikiran ekonomi kontemporer, faktor terpenting yang harus diperhatikan adalah pendekatan reaktualisasi mereka terhadap ketentuan-ketentuan Islam dengan mempertimbangkan perubahan kondisi sosial-sejarah.²⁰

Persamaan penelitian yang dilakukan oleh Nafis Irkhami yaitu sama-sama menjelaskan tentang pajak *al-kharaj* dan juga persamaan pada metode penelitian yaitu kepastakaan (*library research*). Namun terdapat

²⁰ Nafis Irkhami ,''Zakat, Kharāj, 'Ushr, Dan Jizya Sebagai Instrumen Keuangan Publik Islam: A Studi Kontemporer'', *Jurnal Internasional Ekonomi dan Keuangan Islam*, No, 01 (Januari - Juni 2019), h. 90

perbedaan pada penelitian Nafis Irkhani dari segi objek penelitian yang menjelaskan secara mendalam dan tidak terfokus pada satu objek saja yaitu menjelaskan semua penerimaan negara dalam ruang lingkup keuangan publik Islam yang terdiri dari *kharaj*, *jizyah*, *'ushr*, *fa'i*, *ghanimah*.

F. Metodologi Penelitian

1. Jenis dan Pendekatan Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian kepustakaan (*Library Research*) karena yang menjadi sumber data ialah buku-buku atau dokumen yang berkaitan dengan pokok masalah yang akan dibahas. Penelitian ini menggambarkan perkembangan kajian pemikiran tokoh ekonomi Islam khususnya yang terkait dengan pemikiran Abu Yusuf dan Al-Mawardi dalam masalah konsep *kharaj*.

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah menggunakan metode pendekatan sejarah. Metode ini sengaja dipilih karena tulisan dalam penelitian ini merupakan kajian teks, dalam hal ini adalah karya Abu Yusuf *Al-Kharaj* dan karya Al-Mawardi *Ahkam Sulthaniyah*. Karena itu penulisan dalam penelitian ini dimaksudkan untuk menganalisa dan merekonstruksi sejarah pemikiran, khususnya yang terkait dengan

pemikiran Abu Yusuf dan Al-Mawardi dalam masalah konsep *kharaj*.

2. Sumber Data dan Teknik Pengumpulan Data

Sumber data pada penelitian ini hanya diambil dari sumber data sekunder yaitu data yang bersumber dari buku karangan karangan Abu Yusuf yang berjudul Al-kharaj, keuangan publik Islam pendekatan al-kharaj (Imam Abu Yusuf) dan buku karya Al-Mawardi yang berjudul Ahkam Sulthaniyah

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode dokumentasi yang juga disebut metode *documenter*, yaitu mengumpulkan data-data tertulis yang terdapat di dalam sumber sekunder.

3. Teknik Analisis Data

Data-data yang telah dikumpulkan selanjutnya dianalisa dengan metode deskriptif kualitatif dengan tujuan untuk menggambarkan secara sistematis dan mengeksplorasi pemikiran Abu Yusuf dan Al-Mawardi tentang konsep *kharaj*.

G. Sistematika Penulisan

Rangkaian penulisan proposal ini disusun dengan menggunakan uraian sistematis untuk mempermudah proses pengkajian dan pemahaman terhadap persoalan masalah yang ada. Wujud dari susunan sistematika penulisannya adalah sebagai berikut:

Bab I pendahuluan dalam bab ini meliputi latar belakang masalah yang mengenai obyek kajian dalam penelitian, perumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, penelitian terdahulu, metode penelitian dan sistematika penulisan.

Bab II kajian teori meliputi tinjauan umum tentang pajak dalam ekonomi Islam, cici-cici pajak, *kharaj* yang meliputi definisi *kharaj*, sejarah *kharaj*, mekanisme pemungutan *kharaj*, ketentuan dan kadar *kharaj*, distribusi *kharaj*.

Bab III biografi Abu Yusuf dan Al-Mawardi didalamnya di uraikan tentang riwayat hidup, riwayat pendidikan, karya-karya mereka, konsep kitab al-kharaj, pemikiran ekonomi dan pemikiran keduanya mengenai *kharaj*.

Bab IV pemikiran Abu Yusuf dan Al-Mawardi tentang konsep *kharaj*, Pada bab ini akan di kaji dan di analisis secara mendalam dan komprehensif tentang *kharaj* menurut Abu Yusuf dan Al-Mawardi.

Bab V penutup terdiri atas kesimpulan dan saran.

BAB II

KAJIAN TEORI

A. Pajak Dalam Ekonomi Islam

1. Definisi Pajak Dalam Ekonomi Islam

Pajak dalam istilah bahasa Arab, pajak dikenal dengan nama *Adh-Dharibah* yang artinya adalah beban. Ia disebut beban karena merupakan kewajiban tambahan atas harta setelah zakat, sehingga dalam pelaksanaannya akan dirasakan sebagai sebuah beban. Secara bahasa maupun tradisi, *dharibah* dalam penggunaannya memang mempunyai banyak arti, namun para ulama memakai ungkapan *dharibah* untuk menyebut harta yang dipungut sebagai kewajiban dan menjadi salah satu sumber pendapatan negara. Sedangkan *kharaj* adalah berbeda dengan *dharibah*, karena *kharaj* adalah pajak yang obyeknya adalah tanah (taklukan) dan subyeknya adalah non-muslim. Sementara *jizyah* obyeknya adalah jiwa (*an-nafs*) dan subyeknya adalah juga non-muslim.¹

Ulama berbeda pendapat terkait apakah ada kewajiban kaum muslim atas harta selain zakat. Mayoritas fuqaha berpendapat bahwa zakat adalah satu-satunya kewajiban kaum muslim atas harta. Barang siapa telah menunaikan zakat, maka bersihlah hartanya dan bebaslah kewajibannya. Dasarnya adalah berbagai hadis Rasulullah.

¹ Nur Kholis, "Perpajakan Indonesia dalam Perspektif Hukum Ekonomi Islam," *Jurnal Ekonomi Malaysia*, No. 1, (Desember 2013), h.17

Di sisi lain ada pendapat ulama bahwa dalam harta kekayaan ada kewajiban lain selain zakat. Dalilnya adalah QS Al-Baqarah: 177; Al-An'am: 141; Al-Ma'un: 4-7; Al-Maidah: 2; Al-Isra': 26; An-Nisa': 36; al-Balad: 11-18, dan lain-lain. Jalan tengah dari dua perbedaan pendapat ini adalah bahwa kewajiban atas harta yang wajib adalah zakat, namun jika datang kondisi yang menghendaki adanya keperluan tambahan (*darurah*), maka akan ada kewajiban tambahan lain berupa pajak (*dharibah*). Pendapat ini misalnya dikemukakan oleh Qadhi Abu Bakar Ibn al-Aarabi, Imam Malik, Imam Qurtubi, Imam Syatibi, Mahmud Syaltut, dan lain-lain.²

Diperbolehkannya memungut pajak menurut para ulama tersebut di atas, alasan utamanya adalah untuk kemaslahatan umat, karena dana pemerintah tidak mencukupi untuk membiayai berbagai "pengeluaran", yang jika pengeluaran itu tidak dibiayai, maka akan timbul kemadaramatan. Sedangkan mencegah kemadaramatan adalah juga suatu kewajiban. Sebagaimana kaidah ushul fiqh: '*Ma layatimmul wajib illa bihi fahuwa wajib*'. Oleh karena itu pajak tidak boleh dipungut dengan cara paksa dan kekuasaan semata, melainkan karena ada kewajiban kaum muslimin yang dipikulkan kepada Negara, seperti member rasa aman, pengobatan dan pendidikan dengan pengeluaran

² Nur Kholis, *Perpajakan Indonesia...*, h.16

seperti nafkah untuk para tentara, gaji pegawai, hakim, dan lain sebagainya.³

Oleh karena itu, pajak memang merupakan kewajiban warga Negara dalam sebuah Negara muslim, tetapi Negara berkewajiban pula untuk memenuhi dua kondisi (syarat):

- a. penerimaan hasil-hasil pajak harus dipandang sebagai amanah dan dibelanjakan secara jujur dan efisien untuk merealisasikan tujuan-tujuan pajak.
- b. Pemerintah harus mendistribusikan beban pajak secara merata di antara mereka yang wajib membayarnya.⁴

Para ulama yang mendukung diperbolehkannya memungut pajak menekankan bahwa yang mereka maksud adalah system perpajakan yang adil, yang selaras dengan spirit Islam. Menurut mereka, system perpajakan yang adil adalah apabila memenuhi tiga kriteria:

- a. Pajak dikenakan untuk membiayai pengeluaran yang benar-benar diperlukan untuk merealisasikan maqosid Syariah.
- b. Beban pajak tidak boleh terlalu kaku dihadapkan pada kemampuan rakyat untuk menanggung dan didistribusikan secara merata terhadap semua orang yang mampu membayar.

³ Nur Kholis, *Perpajakan Indonesia...*, h.16-17

⁴ Nur Kholis, *Perpajakan Indonesia...*, h.17

- c. Dana pajak yang terkumpul dibelanjakan secara jujur bagi tujuan yang karenanya pajak diwajibkan.⁵

Adapun karakteristik pajak (*dharibah*) menurut hukum ekonomi Islam, yang hal ini membedakannya dengan pajak konvensional yang selama ini diterapkan dalam perpajakan di Indonesia adalah sebagai berikut:

- a. Pajak (*dharibah*) bersifat temporer, tidak bersifat kontinyu, hanya boleh dipungut ketika di baitul mal tidak ada harta atau kurang. Ketika baitul mal sudah terisi kembali, maka kewajiban pajak bisa dihapuskan. Berbeda dengan zakat, yang tetap dipungut, sekalipun tidak ada lagi pihak yang membutuhkan (*mustahik*). Sedangkan pajak dalam perspektif konvensional adalah selamanya (abadi).
- b. Pajak (*dharibah*) hanya boleh dipungut untuk pembiayaan yang merupakan kewajiban bagi kaum muslimin dan sebatas jumlah yang diperlukan untuk pembiayaan wajib tersebut, tidak boleh lebih. Sedangkan pajak dalam perspektif konvensional ditujuka untuk seluruh warga tanpa membedakan agama.
- c. Pajak (*dharibah*) hanya diambil dari kaum muslim, tidak kaum non-muslim. Sedangkan teori pajak

⁵ Nur Kholis, *Perpajakan Indonesia...*, h.17

konvensional tidak membedakan muslim dan non-muslim dengan alasan tidak boleh ada diskriminasi.

- d. Pajak (*dharibah*) hanya dipungut dari kaum muslim yang kaya, tidak dipungut dari selainnya. Sedangkan pajak dalam perspektif konvensional, kadangkala juga dipungut atas orang miskin, seperti PBB.
- e. Pajak (*dharibah*) hanya dipungut sesuai dengan jumlah pembiayaan yang diperlukan, tidak boleh lebih.
- f. Pajak (*dharibah*) dapat dihapus bila sudah tidak diperlukan. Menurut teori pajak konvensional, tidak akan dihapus karena hanya itulah sumber pendapatan.⁶

Islam memandang persoalan ekonomi, khususnya masalah kemiskinan adalah masalah penting yang harus ditangani oleh khalifah, sehingga zakat ditempatkan sebagai Rukun Islam ke-3 sesudah Shahadat dan Sholat. Sedemikian pentingnya zakat sehingga Khalifah Abu Bakar Ash-Shiddiq menghukum orang-orang yang menentang zakat. Dari segi sejarah Islam, zakat adalah pendapatan negara utama setelah *ghanimah*, *fay'i*, *kharaj* dan *jizyah*. *Ghanimah*, *fay'i*, *kharaj* dan *jizyah* tidak diperuntukkan khusus untuk fakir miskin, melainkan sebagai peruntukan umum, seperti menggaji tentara, gaji pegawai, pembangunan fisik, dan kegunaan umum lainnya. Lain

⁶ Nur Kholis, *Perpajakan Indonesia...*, h. 19-20

halnya dengan zakat, ia mempunyai peruntukan khusus yang sudah ditetapkan oleh Allah Swt.⁷

Dari uraian di atas dapat diuraikan bahwa mengkaji bagaimana hubungan antara zakat dan pajak (*dharibah*) sangat perlu dilakukan, karena subjek keduanya memiliki kesamaan, yaitu kaum Muslim. Berbeda dengan *jizyah* dan *kharaj*, subjeknya adalah non-Muslim. Zakat dan pajak adalah dua kewajiban sekaligus terhadap agama dan negara. Pajak (*dharibah*) berbeda dengan *jizyah* maupun *kharaj*, meskipun keduanya berupa pungutan, tetapi objek dan subjeknya berbeda. Objek dari *dharibah* adalah harta selain dari Zakat dan subjeknya adalah kaum Muslim, sedangkan *jizyah* dan *kharaj* masing-masing objeknya yaitu jiwa dan tanah yang telah ditaklukkan, dan subjeknya adalah Non-Muslim.

B. Pajak

1. Pengertian Pajak

Pajak dalam sistem ekonomi konvensional (non-Islam), kita juga mengenal adanya istilah pajak (*tax*). Pajak disini maknanya adalah sebuah pungutan wajib; berupa uang yang harus dibayar oleh penduduk sebagai sumbangan wajib kepada negara atau pemerintah sehubungan dengan pendapatan, pemilikan, harga beli

⁷ Gusfahmi, *Pajak Menurut Syariah*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), h. 198

barang, dan lain-lain. Jadi, pajak (*tax*) adalah harta yang dipungut dari rakyat untuk keperluan pengaturan negara.⁸

Pengertian tentang pajak sangat beragam, akan tetapi secara substansial ada beberapa persamaan. Menurut UU No 28 Tahun 2007, pasal 1, pajak adalah 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 untuk kemakmuran rakyat. Pengertian pajak dalam *The Economics of Taxation* adalah *a compulsory levy made by public authorities for which nothing is received directly in return.*⁹

Sedangkan menurut Rochmat Soemitro pajak adalah iuran rakyat kepada kas Negara berdasarkan undang-undang (yang dapat dipaksakan) dengan tiada mendapat jasa imbalan (kontra prestasi), yang langsung dapat ditunjukkan dan yang digunakan untuk membayar pengeluaran umum (*public investment*).¹⁰

⁸Yahya Abdurrahman, *Dharibah (pajak)*, <http://Hayatulislam.net>, Publikasi 04 Mei 2005, pada hari minggu 21 Februari 2021, Pukul 21.09

⁹ Nur Kholis, *Perpajakan Indonesia...*, h. 2

¹⁰ Nur Kholis, *Perpajakan Indonesia...*, h. 2

2. Ciri-Ciri Pajak

Berdasarkan pengertian-pengertian yang telah diuraikan sebelumnya, ciri-ciri pajak adalah sebagai berikut:

- a. Pajak adalah pengalihan sumber-sumber dari sektor swasta ke sektor negara, artinya bahwa yang berhak melakukan pemungutan pajak adalah negara, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah (Pemda). Di Indonesia Pemda yang berwenang memungut pajak adalah pemerintah provinsi maupun pemerintah Kabupaten/Kota. Sedangkan yang dipungut adalah pihak swasta dalam pengertian luas baik sektor swasta, koperasi maupun BUMN dan BUMD dan lain-lain. Secara konsep pajak dapat dibayar dengan uang maupun barang atau jasa selain uang.
- b. Berdasarkan UU, artinya bahwa walaupun negara mempunyai hak untuk memungut pajak namun pelaksanaannya harus memperoleh persetujuan dari wakil-wakil rakyat dengan menyetujui UU. Karena pemungutan pajak berdasarkan UU berarti bahwa pemungutannya dapat dipaksakan.
- c. Tanpa imbalan dari negara yang langsung dapat ditunjuk secara individual, artinya bahwa imbalan tersebut tidak dikhususkan bagi rakyat secara individual dan tidak dapat dihubungkan secara

langsung dengan besarnya pajak. Imbalan dari negara kepada rakyat sifatnya tidak langsung.

- d. Untuk membiayai pengeluaran pemerintah baik pengeluaran rutin maupun pengeluaran pembangunan.
- e. Sifatnya dapat dipaksakan.¹¹

Fungsi pajak dibagi menjadi dua, yaitu: fungsi *budgetair* atau fungsi finansial dan fungsi redistribusi pendapatan bagi masyarakat. Fungsi yang pertama, sebagaimana halnya perekonomian dalam suatu rumah tangga atau keluarga, perekonomian negara juga mengenal sumber-sumber penerimaan dan pos-pos pengeluaran. Pajak merupakan sumber utama penerimaan negara. Tanpa pajak, sebagian besar kegiatan negara sulit untuk dapat dilaksanakan. Penggunaan uang pajak meliputi mulai dari belanja pegawai sampai dengan pembiayaan berbagai proyek pembangunan. Pembangunan sarana umum seperti jalan-jalan, jembatan, sekolah, rumah sakit atau puskesmas, kantor polisi dibiayai dengan menggunakan uang yang berasal dari pajak.¹²

Uang pajak juga digunakan untuk pembiayaan dalam rangka memberikan rasa aman bagi seluruh lapisan masyarakat. Setiap warga negara mulai saat dilahirkan sampai dengan meninggal dunia, menikmati fasilitas atau

¹¹ Nur Kholis, *Perpajakan Indonesia...*, h. 2-3

¹² Nur Kholis, *Perpajakan Indonesia...*, h. 3

pelayanan dari pemerintah yang semuanya dibiayai dengan uang yang berasal dari pajak. Dengan demikian jelas bahwa peranan penerimaan pajak bagi suatu negara menjadi sangat dominan dalam menunjang jalannya roda pemerintahan dan pembiayaan pembangunan.¹³

Disamping fungsi *budgetair* (fungsi penerimaan) di atas, pajak juga melaksanakan fungsi *regulerend* atau fungsi mengatur yaitu fungsi pajak untuk mengatur sesuatu keadaan di masyarakat di bidang sosial, ekonomi, politik sesuai dengan kebijaksanaan pemerintah. Oleh karena itu tingkat kepatuhan Wajib Pajak dalam melaksanakan kewajiban perpajakannya secara baik dan benar merupakan syarat mutlak untuk tercapainya fungsi ini. Sehingga pada akhirnya kesenjangan ekonomi dan sosial yang ada dalam masyarakat dapat dikurangi secara maksimal. Beberapa penerapan pelaksanaan fungsi mengatur antara lain :

- a. Pemberlakuan tarif progresif dengan maksud kalau hal ini diterapkan pada PPH maka semakin tinggi penghasilan semakin tinggi tarif pajaknya. Sehingga kebijaksanaan ini berpengaruh besar terhadap usaha pemerataan pendapatan nasional. Dalam hubungan ini pajak dikenal juga berperan sebagai alat dalam redistribusi pendapatan nasional.

¹³ Nur Kholis, *Perpajakan Indonesia...*, h.3

- b. Pemberlakuan bea masuk tinggi bagi barang-barang impor dengan tujuan untuk melindungi (proteksi) terhadap produsen dalam negeri, sehingga mendorong perkembangan industri dalam negeri.
- c. Pemberian *fasilitas tax holiday* atau pembebasan pajak untuk beberapa jenis industri tertentu dengan maksud mendorong atau memotivasi para investor atau calon investor untuk meningkatkan investasinya. Pengenaan pajak untuk jenis barang-barang tertentu dengan maksud agar menghambat konsumsi barang-barang tersebut atau kalau pajak tersebut diterapkan pada barang mewah sebagaimana PPn BM (Pajak Penjualan atas Barang Mewah) mempunyai maksud antara lain menghambat perkembangan gaya hidup mewah.¹⁴

C. *Kharaj*

1. Definisi *Kharaj*

Kharaj berasal dari kata *kharaja-yakhruju-khurujan* artinya keluar. Secara terminologi, berarti pajak yang dikeluarkan atas tanah yang ditaklukkan oleh pasukan islam.¹⁵ *Kharaj* berarti penerimaan, pajak, sewa, hasil produksi, pendapatan, upah dan sebagainya yang diterima dari tanah yang disebut oleh para fukaha sebagai tanah *kharaj*. Menurut Imam Abu' Ubaid, *kharaj* adalah

¹⁴Nur Kholis, *Perpajakan Indonesia...*, h.3-4

¹⁵Rozalinda, *Ekonomi Islam Teori dan Aplikasinya Pada Aktivitas Ekonomi*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2015), h. 215

sewa atau hasil produksi yang didapat dari tanah. Dalam praktiknya *kharaj* adalah pajak pertanian yang diterima dari para pemilik tanah non-Muslim.¹⁶

Kharaj ditarik oleh kaum Muslimin awal berdasarkan Al-Qur'an, dari penafsiran (QS. Al-Hasyr 59 :7-10):¹⁷

آَفَاءَ اللَّهِ عَلَى رَسُولِهِ مِنْ أَهْلِ الْقُرَى فَلِلَّهِ وَلِلرَّسُولِ وَلِذِي الْقُرْبَى
وَالْيَتَامَى وَالْمَسْكِينِ وَابْنِ السَّبِيلِ كَيْ لَا يَكُونَ دُولَةً بَيْنَ الْأَغْنِيَاءِ
مِنْكُمْ وَمَا آَتَاكُمُ الرَّسُولُ فَخُذُوهُ وَمَا نَهَاكُمْ عَنْهُ فَانْتَهُوا وَمَا نَهَاكُمْ
عَنْهُ فَانْتَهُوا اتَّقُوا اللَّهَ إِنَّ اللَّهَ شَدِيدُ الْعِقَابِ (الحشر : ٧)

Harta rampasan (*fai'*) dari mereka 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.

¹⁶ Muhammad Sharif Chaundhry, *Sistem Ekonomi Islam*, (Jakarta: Pena Grafik, 2012), h. 265

¹⁷ Muhammad Sharif Chaundhry, *Sistem...*, h. 265

Sungguh, Allah sangat keras hukuman-Nya. (QS. Al-Hasyr: 7).¹⁸

لِلْفُقَرَاءِ الْمُهَاجِرِينَ الَّذِينَ أُخْرِجُوا مِنْ دِيَارِهِمْ وَأَمْوَالِهِمْ يَبْتَغُونَ
فَضْلًا مِنَ اللَّهِ وَرِضْوَانًا وَيَنْصُرُونَ اللَّهَ وَرَسُولَهُ أُولَئِكَ هُمُ اللَّهُ
الصَّادِقُونَ ﴿الحشر : ٨﴾

(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 keridaan(-Nya) dan (demi) menolong (agama) Allah dan Rasul-Nya. Mereka itulah orang-orang yang benar. (QS. Al-Hasyr: 8).¹⁹

وَالَّذِينَ تَبَوَّءُوا الدَّارَ وَالْإِيمَانَ مِنْ قَبْلِهِمْ يُحِبُّونَ مَنْ هَاجَرَ إِلَيْهِمْ
وَلْ يَجِدُوا فِي صُدُورِهِمْ حَاجَةً مِمَّا أُوتُوا وَيُؤْثِرُونَ عَلَىٰ أَنْفُسِهِمْ
وَلَوْ كَانَ بِهِمْ خَصَاصَةٌ وَمَنْ يُوقِ شَحْنًا نَفْسِهِ فَأُولَئِكَ هُمُ
الْمُفْلِحُونَ ﴿الحشر : ٩﴾

Dan orang-orang (Ansar) yang telah menempati kota Madinah dan telah beriman sebelum (kedatangan) mereka (Muhajirin), mereka mencintai orang yang berhijrah ke tempat mereka. Dan mereka tidak menaruh keinginan dalam hati mereka terhadap apa yang diberikan kepada

¹⁸ Endang Hendra, dkk. *Al-Qur'an Cordoba*, (Bandung: PT. Corboda Internasional Indonesia, 2016), h. 546

¹⁹ Endang Hendra, dkk. *Al-Qur'an Cordoba...*, h. 546

mereka (Muhajirin); dan mereka mengutamakan (Muhajirin), atas dirinya sendiri, meskipun mereka juga memerlukan. Dan siapa yang dijaga dirinya dari kekikiran, maka mereka itulah orang-orang yang beruntung. (QS. Al-Hasyr: 9).²⁰

وَالَّذِينَ جَاءُوا مِنْ بَعْدِهِمْ يَقُولُونَ رَبَّنَا اغْفِرْ لَنَا وَلِإِخْوَانِنَا الَّذِينَ سَبَقُونَا بِالْإِيمَانِ وَلَا تَجْعَلْ فِي قُلُوبِنَا غِلًّا لِلَّذِينَ آمَنُوا رَبَّنَا إِنَّكَ رَءُوفٌ رَحِيمٌ (الحشر : ١٠)

Dan orang-orang yang datang sesudah mereka (Muhajirin dan Ansar), 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, Maha Penyayang.” (QS. Al-Hasyr: 10).²¹

Berdasarkan Al-Qur’an surah al-Hasyr, 59: 7-10 di atas, dapat disimpulkan bahwa *kharaj* sudah ditarik oleh kaum Muslimin sejak zaman Rasulullah. Dalam ayat di atas dijelaskan tentang hukum pembagian *kharaj* yang jelas dan terperinci mengenai sebab pembagian itu agar harta jangan hanya beredar di antara orang-orang yang kaya saja.

²⁰ Endang Hendra, dkk. *Al-Qur’an Cordoba...*, h. 546

²¹ Endang Hendra, dkk. *Al-Qur’an Cordoba...*, h. 547

Menurut Abu Yusuf dalam hal perpajakan, Abu Yusuf telah meletakkan prinsip-prinsip yang jelas yang berabad-abad kemudian dikenal oleh para ahli ekonomi sebagai *canons of taxation*. Kesanggupan membayar, pemberian waktu yang longgar bagi pembayar pajak dan sentralisasi pembuatan keputusan dalam administrasi pajak adalah beberapa prinsip yang ditekannya.²²

Menurut Al-Mawardi *kharaj* adalah pungutan yang harus dibayar atas tanah. Tanah yang dimaksud oleh Al-Mawardi tersebut adalah tanah *kharajiyah* yang merupakan tanah yang diperoleh dari hasil taklukan umat muslim terhadap orang-orang non muslim, atau tanah yang diperoleh dari pemilik yang berdamai dengan pasukan muslim dan mereka tetap mengelolah tanah tersebut dengan membayar *kharaj*-nya tiap tahun.²³

Jadi dapat disimpulkan bahwa *kharaj* adalah pendapatan yang diperoleh dari biaya sewa atas pemanfaatan tanah pertanian dari tanah yang sebelumnya dimiliki dan dikelola oleh non-Muslim yang jatuh ke tangan orang Islam karena non-Muslim kalah dalam pertempuran sehingga tanah tersebut menjadi tanah umat Islam, dan jika ada yang ingin mengelola tanah tersebut maka harus membayar sewa.

²² Adiwarwan Azwar Karim, *Sejarah...*, h. 201

²³ Idwal, *Sistem al-kharaj Menurut Al-Mawardi Dan Relevansinya Dengan Undang-Undang Pajak Bumi Dan Bangunan (Undang-Undang No12 1985 Dan 1994)*, IAIN Imam Bonjol Padang, h.28.

2. Sejarah *Kharaj*

Kharaj pertama kali diperkenalkan setelah perang khabair ketika itu Rasulullah membolehkan orang-orang Yahudi Khaibar memiliki kembali tanah milik mereka dengan syarat mengeluarkan separuh dari hasil panen tanah tersebut kepada pemerintah Islam sebagai *kharaj* (pajak). Pada masa Umar ibn Khatab, pengurusan *kharaj* mulai diatur secara sistematis dan ditertibkan. Umar mengatur administrasi *kharaj* dengan mendirikan *diwan al-kharaj*. Karena banyaknya daerah yang berhasil ditaklukkan termasuk tanah pertanian. Umar memperlakukan tanah sebagai *Fai kharaj*, pada masa itu banyak terdapat di daerah bekas kerajaan Romawi dan Sasanid sehingga membutuhkan sistem penilaian, pengumpulan, dan pendistribusian yang teratur. Umar mengutus Usman ibn Hanif untuk mengukur batas tanah-tanah di Sawad yang ternyata mencapai luas 150 juta jarib.²⁴

3. Mekanisme Pemungutan *Kharaj*

Pemungutan *kharaj* terhadap setiap lahan pertanian tidak sama, ada bukti nyata yang menyatakan bahwasanya pajak tanah yang dipungut pada permulaan Islam jumlahnya tidak tetap. Agaknya, hal ini tergantung pada jenis panen dan kesuburan tanah. Ada sejumlah petunjuk

²⁴ Rozalinda, *Ekonomi Islam...*, h. 215.

yang menyatakan bahwa Rasulullah memungut pajak kebun anggur dan kebun kurma yang jumlahnya lebih besar daripada ladang gandum. Pajak tanah pada lahan yang diolah di Khabair sebanding dengan separuh hasil panen yang ditetapkan berdasarkan hitungan masyarakat setempat. Setiap tahun biasanya Rasulullah mengirim utusan ke Khabair untuk menaksir hasil panen daerah tertentu.²⁵

Pada masa pemerintahan Umar *kharaj* dipungut berdasarkan pada tingkat kesuburan tanah, lokasi, dan lingkungan tempat tanah itu berada. Dengan demikian ada beberapa tiga faktor yang diperhatikan dalam pemungutan *kharaj* yakni:

- 1) Karakteristik tanah, seperti baik dan buruknya kondisi tanah yang dapat diolah maupun tidak dapat.
- 2) Karakteristik hasil panen yang mencakup mutu dan daya jual, dan
- 3) Karakteristik jenis irigasi terbagi atas empat kategori, yakni pertama, tanah yang diirigasi oleh sungai maupun mata air; kedua, tanah yang diirigasi oleh tenaga, seperti ember, saluran air dan sebagainya; ketiga, tanah yang diairi oleh hujan atau tanaman yang tidak membutuhkan irigasi; keempat, tanah yang tidak

²⁵ Adiwarman Azwar Karim, *Sejarah...*, h. 81

membutuhkan air dan kesuburannya didapatkan secara alamiah.²⁶

Jumlah pajak tanah secara umum telah dikonsultasikan dengan petani Persia dan para peneliti, terutama tanah di daerah Mesopotamia kecil. Fakta sejarah mengungkapkan bahwa tanah tersebut telah disurvei sebelumnya pada masa Khosraw Anushirvan dan jumlah pajak tanah tadi telah dikumpulkan berdasarkan jarak dan dekatnya dari kota, sungai dan jalan. Dengan demikian, metode yang digunakan kaum muslimin tersebut merupakan hasil adopsi dari praktik bangsa-bangsa sebelumnya disertai dengan beberapa modifikasi yang sesuai dengan ajaran Islam. dalam hal ini, Utsman bin Hanif mensurvei 150 juta *jarib* lahan dalam periode satu tahun.²⁷

Secara alamiah, jumlah pajak tanah di daerah Mesopotamia Kecil bervariasi dari satu daerah ke daerah lain dan dari tempat ke tempat lain. Menurut sebuah riwayat, Khalifah Umar memungut pajak atas setiap *jarib* dari tanah pertanian gandum sebesar satu dirham plus satu *qafiz*, pada buah-buahan sebesar sepuluh dirham. Riwayat lain menyebutkan bahwa ia memungut pajak delapan dirham atas setiap *jarib* lahan kurma, enam dirham atas setiap *jarib* lahan tebu, sepuluh dirham atas setiap *jarib*

²⁶ Adiwarman Azwar Karim, *Sejarah...*, h. 81

²⁷ Adiwarman Azwar Karim, *Sejarah...*, h. 82

lahan buah-buahan, empat dirham atas setiap *jarib* lahan gandum, dan dua dirham atas setiap *jarib* lahan *barley* (sejenis gandum).²⁸

Masih sumber yang sama menyebutkan bahwa Khalifah Umar memungut pajak sebesar sepeluh dirham atas buah-buahan lima dirham atas *alfafa*; setiap lahan yang diirigasi dengan air, baik tanah tersebut diolah maupun tidak, pajaknya sebesar satu dirham plus satu *sha'*,²⁹ setiap kebun kurma yang tidak diirigasi zakatnya sebesar sepersepuluh dari hasil panen; dan pada setiap kebun kurma yang diirigasi dengan saluran air adalah sebesar seperduapuluh dari hasil panen.³⁰

Menurut sumber lainya, Khalifah Umar bertanya kepada penduduk Mesotamia Kecil, “Berapa banyak pajak tanah yang kau bayar?” mereka menjawab, “Dua puluh tujuh dirham”. Namun, Khalifah Umar tidak menyetujuinya karena beberapa jumlah pajak tersebut terlalu banyak. Oleh karena itu, ia memberikan instruksi pajak tanah atas satu *qafiz* gandum atau *barley* ditambah satu dirham seharusnya dikenakan pada setiap *jarib* tanah yang diolah maupun tidak diolah yang dapat diairi air.

²⁸ Abu Yusuf Ya'qub bin Ibrahim, *Kitab al-Kharaj* (Beirut Dar al-Ma'rifah, 1979), h. 36 Sebagaimana dikutip dalam buku Adiwarmarman Azwar Karim, *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam Edisi Keempat*, (Depok: Rajawali Pers, 2017), h. 82

²⁹ Satu *sha'* kira-kira 8 kilogram

³⁰ Abu Yusuf Ya'qub bin Ibrahim, *Kitab al-Kharaj*

Sumber yang sama mengatakan bahwa Khalifah Umar memungut pajak tanah sebesar satu dirham ditambah satu *qafiz* terhadap setiap *jarib* tanah yang diirigasi dengan tangan, baik itu diolah maupun tidak.³¹

Riwayat tersebut menunjukkan bahwa jumlah pajak tanah pada setiap *jarib* adalah sebesar sepuluh dirham atas kebun anggur, lima dirham atas *alfafa*, empat dirham atas gandum, dan dua dirham atas *barley*, dengan asumsi bahwa setiap *qafiz* dari gandum dan *barley* dihargai masing-masing senilai tiga dirham dan satu dirham.

Pada masa pemerintahan Khalifah Ali, *kharaj* yang dipungut atas lahan gandum yang sangat produktif sebanyak satu setengah dirham ditambah satu *sha'* per *jarib*, lahan yang cukup produktif sebesar satu dirham dan lahan yang kurang produktif sebesar sepertiga dirham. Ketiga jenis lahan tersebut diirigasi oleh Sungai Eufrat. Sama halnya dengan yang tadi, pada setiap *jarib* lahan yang ditanami *barley* (jelai) dikenakan *kharaj* setengah dari hasil gadum pada setiap *jarib* pohon sepuluh dirham. Produksi pertanian lainnya dibebaskan dari pemungutan *kharaj*.³²

Dari uraian di atas dapat diuraikan bahwa sistem pemungutan *kharaj* dari mulai pemerintahan Rasulullah

³¹ Adiwarmarman Azwar Karim, *Sejarah...*, h. 83

³² Adiwarmarman Azwar Karim, *Sejarah...*, h. 83

sampai dengan pemerintahan khalifah Ali sistem pemungutan *kharaj*nya berbeda-beda sesuai dengan kondisi lahan pertanian pada masa itu. Namun yang menjadi penilaian yang utama atas *kharaj* dari masa pemerintahan Rasulullah, Umar dan masa pemerintahan Khalifah Ali adalah kesuburan tanah dari lahan pertanian, produksi panen yang baik dan juga jarak tanah ke pasar. Salah satu faktor yang menyebabkan kenaikan harga dan juga perbedaan jumlah pajak tanah yang dibebankan adalah sesuai dengan tingkat kesuburan tanah dan tingkat produktivitas tanah tersebut.

4. **Ketentuan dan Kadar *Kharaj***

Pemungutan *kharaj* terhadap setiap lahan pertanian tidak sama, karena jumlah pajak setiap lahan pertanian ditentukan oleh kualitas tanah dan kemampuan memikul pajak. Pemungutan *kharaj* pada masa Rasulullah bersifat tidak tetap tergantung pada jenis tanaman dan tingkat kesuburan tanah. Rasul memungut pajak kebun anggur dan kebun kurma jumlahnya lebih besar dari ladang gandum. Pada Masa Umar pun *kharaj* dipungut berdasarkan pada tingkat kesuburan tanah, lokasi, dan lingkungan tempat tanah itu berada. Dengan demikian ada beberapa tiga faktor yang diperhatikan dalam pemungutan *kharaj* yakni:

- 1) Karakteristik kesuburan. Tanah yang subur akan menghasilkan tanaman yang baik dengan jumlah yang besar. Sebaliknya, tanah yang tidak subur sulit diolah dan dihasilkan tanaman yang baik.
- 2) Karakteristik jenis tanaman yang dihasilkan, baik dari segi jumlah yang dihasilkan maupun dari segi kualitas tanamannya. Hal ini berkaitan erat dengan mutu dan daya jual tanaman yang dihasilkan. Misalnya, padi-padian berbeda pajaknya dengan sayur-sayuran.
- 3) Karakteristik jenis pengairan. Pengairan ini terbagi atas empat kategori, yakni tanah yang diairi oleh sungai maupun mata air, tanah yang diairi oleh tenaga manusia maupun hewan, tanah yang diairi oleh air hujan dan tanah yang tidak membutuhkan pengairan, dan kesuburannya didapatkan secara alamiah. Untuk setiap kategori pengairan tersebut akan berbeda beban *kharajnya*, seperti tanah yang diairi dengan air sungai akan berbeda beban *kharajnya* dari tanah yang diairi dengan bantuan tenaga manusia.³³

Abu Yusuf memberikan pertimbangan bahwa irigasilah yang lebih utama untuk diperhatikan dalam menetapkan tarif *kharaj*, sedangkan pertimbangan terhadap faktor kualitas tanah dan jenis tanaman merupakan faktor terakhir. Cara memungut *kharaj* yaitu :

³³Rozalinda, *Ekonomi Islam...* h. 215

- 1) *Kharaj muqassimah* (perbandingan). Cara ini ditetapkan berdasarkan hasil tanah, misalnya $\frac{1}{2}$ dan $\frac{1}{3}$ dari hasil tanaman yang dipungut pada setiap kali panen.
- 2) *Kharaj wazifah* (tetap) yakni beban khusus yang diberikan pada lahan pertanian sebanyak hasil panen atau persatuan lahan, yang kewajibannya dikenakan setelah lewat satu tahun.³⁴

Adapun tarif *kharaj* berdasarkan pengairan adalah 40% dari hasil pertanian yang diairi air hujan, 30% untuk tanaman yang diairi oleh irigasi buatan. Bila terjadi gangguan dengan irigasi yang mengakibatkan kerugian pada petani, tanah pertaniannya tidak dikenakan *kharaj*, begitu juga dengan petani yang tidak mampu membayar *kharaj*, ia diberi tenggang waktu untuk melunasi *kharajnya*. Akan tetapi jika seseorang petani mempunyai itikad yang tidak baik dan tidak mau membayar *kharaj*, pemerintah dapat memaksanya untuk membayar *kharajnya*. Ini berarti, bahwa pemerintah Islam sangat luwes, dan konsisten terhadap peraturan perpajakan.³⁵

5. Distribusi *Kharaj*

1. Sebagai Jaminan Sosial

Penggunaan kekayaan negara untuk jaminan sosial umat Islam dicontohkan oleh Rasulullah SAW,

³⁴ Rozalinda, *Ekonomi Islam...* h. 216

³⁵ Rozalinda, *Ekonomi Islam...* h. 218

Sebagaimana diriwayatkan pada Hadis Bukhari “bahwa harta yang datang dari Bahrain sangat besar jumlahnya”. Beliau Rasulullah SAW memerintahkan supaya harta tersebut dikumpulkan di Masjid. Begitu tiba di Masjid, nabi shalat dan memanjatkan doa kehadiran Allah SWT. Sesudah itu beliau membagikan uang kepada para sahabat yang ada disitu.³⁶

Kebiasaan Rasul ini diikuti oleh Khalifah Abu Bakar, yaitu seluruh penerimaan Negara segera dibagikan tanpa sisa, sehingga seluruh penduduk Madinah memperoleh bagian masing-masing. Dalam kitab *al-Amwal* diriwayatkan bahwa pada tahun pertama Abu Bakar menjadi Khalifah setiap orang menerima 10 dirham dan pada tahun kedua masing-masing menerima 20 dirham. Pada masa Abu Bakar telah berdiri bangunan khusus tempat penyimpanan harta, namun harta tidak pernah bersisa didalam tempat penyimpanan ini, karena segera dibagikan. Setelah wafatnya Abu Bakar, ketika tempat penyimpanan ini diperiksa, ternyata hanya tertinggal uang sebanyak 1 dirham. Pada masa khalifah Umar bin Khattab wilayah pemerintahan Islam telah meliputi Irak, Iran, Syria dan Mesir.³⁷

³⁶ Saparaddin, “Skema Distribusi dalam Islam”, Jurnal *Human Falah*, No. 1 (Januari – Juni 2015), h. 163

³⁷ Saparaddin, *Skema Distribusi...*, h. 163

Pendapatan yang diperoleh pemerintah di Madinah dalam bentuk *Ghanimah, Jizyah, Kharaj* dan Lainnya sangat melimpah. Pada saat yang sama beban organisasi tentara, pengaturan tanah-tanah yang ditaklukkan beserta penanggungan kesejahteraan umat mengharuskan keuangan Negara dikelola secara sistematis. Karena itu sejak pemerintahan Umar dana perolehan pemerintah tidak lagi habis dibagi melainkan disimpan disatu tempat yang aman sebagai lembaga perbendaharaan Negara (Baitul Mal).³⁸

Saat pertama dibentuk Baitul Mal adalah tahun 16 H. Pada ketika itu Abu Hurairah sebagai gubernur di Bahrain mengunjungi Madinah dengan membawa uang sebanyak 500.000 dirham sebagai harisul *kharaj* dari Bahrain. Jumlah itu terbilang sangat besar pada masa itu. Khalifah Umar memanggil seluruh anggota syura untuk bersidang tentang penggunaan uang itu. Ali Bin Abi Thalib cenderung uang itu dibagikan habis, sebagaimana yang dicontohkan Rasul dan Abu Bakar. Walid bin Hisyam menginformasikan bahwa Raja Syria biasa menyimpan harta-harta secara terpisah dari badan eksekutif. Umar menyetujui pendapat itu dan lembaga Perbendaharaan Umat Islam mulai

³⁸ Saparaddin, *Skema Distribusi...*, h. 164

dioperasikan secara nyata. Inilah yang dikenal dengan sistim Diwan.

Diwan berasal dari bahasa Persia yang artinya “suatu daftar yang didalamnya terdapat nama-nama prajurit untuk pembayaran gaji dan pensiun”. Menurut Thabari, Diwan mula-mula terbentuk tahun 15 H, sementara menurut Husein Haikal terjadi pada tahun 20 H. Khalifah Umar menunjuk Aqil bin Abu Thalib, Mahzamah Bin Naufal dan Zabir Bin Mut'im untuk menyiapkan laporan sensus penduduk berdasarkan kepentingan dan kelasnya. Inilah awal dari sistim jaminan sosial dalam bentuk santunan pensiun maupun jaminan sementara kepada para penganggur dalam Islam, yang sudah lebih dahulu diterapkan dibanding bangsa-bangsa Amerika dan Eropa Besar. Tunjangan adalah sebagai berikut:

- a. Sahabat dekat Rasulullah. Istri-istri Rasulullah. Abbas bin Abdul Muthalib mendapat 12.000 dirham, Sofiyah binti Abdul Muthalib mendapat 6000 dirham setahun. Menurut Abu Yusuf dalam kita *al-Kharaj*, istri-istri Rasulullah masing-masing memperoleh 12.000 dirham setahun.
- b. Kaum Muslimin veteran Perang *Ghazwah Badr* memperoleh 5000 dirham setahun, anak-anak para pejuang memperoleh 2000 dirham setahun, Cucu

Rasulullah Hasan dan Husin memperoleh 5000 dirham setahun.

- c. Kaum Anshar yang turut dalam perang uhud memperoleh 4000 dirham.
- d. Mereka yang memeluk agama Islam setelah kemenangan dicapai umat Islam di mekkah dan berpartisipasi dalam berbagai peperangan memperoleh 1500 dirham setahun.
- e. Pada umumnya kaum muslimin mendapat tunjangan sesuai pengetahuan mereka tentang al-quran dan keikutsertaan dalam jihad, rata-rata penduduk mekah meperoleh 800 dirham setahun.
- f. Penduduk madinah memperoleh 250 dirham setahun penduduk, yaman Syiria dan Irak memperoleh 200 sampai 300 dirham.
- g. Anak-anak bayi memperoleh 100 dirham setahun dan kemudian ditingkatkan menjadi 200 dirham setelah setahun dan kemudian meningkat menjadi 300 dirham.
- h. Anak yatim juga memperoleh tunjangan yang sama dengan tambahan tunjangan pakaian, tempat tinggal dan pendidikan yang seluruhnya ditanggung Negara.³⁹

³⁹ Saparaddin, *Skema Distribusi...*, h.164 -165

2. Membiayai pembangunan

Pada masa Abu Bakar beliau memisahkan jabatan *Amir al-Kharaj* (pengumpul Pajak) dan *Sahib Baitul Mal* (pejabat bendahara). Pada masa itu terdapat bendahara masing-masing untuk bidang penerimaan dan pengeluaran. Bidang pengeluaran juga dipisahkan, yaitu dana yang bersumber dari zakat digunakan untuk kebutuhan individu, sedangkan dana yang diperoleh dari pajak untuk membiayai pembangunan.⁴⁰

Pada masa khalifah Umar bin Khattab, pendapatan yang diperoleh pemerintah sangat melimpah. Mengingat pembiayaan belanja rutin negara dalam bentuk beban organisasi tentara, pembangunan sarana-sarana fasilitas umum memerlukan pengaturan yang lebih baik maka sejak pemerintahan Umar dana perolehan pemerintah tidak lagi habis dibagi. Manajemen keuangan dan perbendaharaan negara dipusatkan melalui Lembaga Baitul Mal dengan konsep kemandirian. Pada tingkat propinsi para pejabat yang bertanggungjawab mengelola tidak bergantung kepada gubernur. Mereka memiliki otoritas penuh mengelola harta umat dan terpisah dari badan eksekutif. Hal ini sudah berlaku sejak zaman Rasulullah, yaitu ditunjuknya secara khusus petugas pengumpul zakat selain gubernur. Petugas pengumpul

⁴⁰ Saparaddin, *Skema Distribusi...*, h. 165

zakat langsung bertanggung jawab kepada pemerintah pusat.⁴¹

Dari uraian diatas, dapat dipahami bahwa distribusi *kharaj* didistribusikan kedalam pos-pos baitul mal yang sepenuhnya dikelola oleh negara untuk membiayai fasilitas umum negara, dan untuk memberikan tunjangan kepada orang yang membutuhkan seperti tunjangan kepada anak yatim piatu. Tanggung jawab dalam mendistribusikan *kharaj* menjadi tanggung jawab negara, sehingga penduduk mendapat jaminan sosial secara wajar.

⁴¹ Saparaddin, *Skema Distribusi...*, h. 165

BAB III

BIOGRAFI ABU YUSUF DAN AL MAWARDI

A. Abu Yusuf

1. Riwayat Hidup dan Pendidikan

Abu Yusuf nama lengkapnya adalah Ya'qub bin Ibrahim bin Hunais bin Sa'ad bin Haptah. Ia lahir di Kufah pada tahun 113 H (731 M) dan meninggal dunia di Bagdad pada tahun 182 H (798 H).¹ Abu Yusuf dalam sejarah kehidupannya bukanlah lahir dari keluarga kaya raya. Beliau dilahirkan dikeluarga miskin di sebuah desa kecil Bagdad, Irak. Sewaktu kecil beliau harus sudah ikut bekerja bersama orang tuanya. Ayahnya menyuruh untuk bekerja sebagai pembersih pakaian yang sudah lusuh agar terlihat rapi kembali, tetapi kecintaanya pada ilmu membuat beliau sering absen untuk tidak bekerja.²

Abu Yusuf menimba berbagai ilmu kepada banyak ulama besar, seperti Abu Muhammad Atho bin as-Said Al-Kufi, Sulaiman bin Mahran Al-A'masy, Hisyam bin Urwah, Muhammad bin Abdurrahman bin Abi Laila, Muhammad bin Ishaq bin Yassar bin Jabbar, dan Al-Hajjaj bin Arthah. Selain itu ia juga menuntut ilmu kepada Abu Hanifah hingga yang terakhir namanya disebut ini

¹ Muhammad Ibrahim Al-Banna, *Kitab Al Kharaj Abu Yusuf*, (Kota Nasar Madinah: Darussalam, 2017), h. 16

²Nurul Huda dan Ahmad Mukti, *Keuangan Publik Islam Pendekatan Al-Kharaj (imam Abu Yusuf*, (Bogor: Ghalia Indonesia, 2011), h. 53

meninggal dunia, selama tujuh belas tahun, Abu Yusuf tiada henti-hentinya belajar kepada pendiri mazhab Hanafi tersebut. Ia pun terkenal sebagai salah satu murid terkemuka Abu Hanifah. Sepeninggal, gurunya Abu Yusuf bersama Muhammad bin Al-Hasan Al-Syaibani menjadi tokoh pelopor dalam menyebarkan dan mengembangkan mazhab Hanafi.³

Berkat bimbingan para gurunya serta ditunjang oleh ketekunan dan kecerdasannya, Abu Yusuf tumbuh sebagai seorang alim yang sangat dihormati oleh berbagai kalangan, baik ulama, penguasa maupun masyarakat umum. Tidak jarang berbagai pendapatnya dijadikan acuan dalam kehidupan bermasyarakat. Bahkan tidak sedikit orang yang ingin belajar kepadanya. Di antara tokoh besar yang menjadi muridnya adalah Muhammad bin Al-Hasan Al-Syaibani, Ahmad bin Hanbal, Yazid bin Harun Al-Wasithi, Al-Hasan bin Ziyad Al-Lu'lu'i dan Yahya bin Adam Al-Qarasy. Di sisi lain, sebagai salah satu bentuk penghormatan dan pengakuan pemerintah atas keluasan dan kedalaman dan kedalaman ilmunya, Khalifah Dinasti Abbasiyah, Harun ar-Rasyid, mengangkat Abu Yusuf sebagai Ketua Mahkamah Agung (*Qadhi al-Qudhah*).⁴

³ Adiwarman Azwar Karim, *Sejarah...*, h. 194

⁴ Adiwarman Azwar Karim, *Sejarah...*, h. 195

Pada masa Harun ar-Rasyid inilah Abu Yusuf mencapai puncak kariernya dalam jabatan kenegaraan, karena beliau diangkat menjadi *Qadhi Qudhat*, yaitu majelis para hakim. Pada masa ini pula, yang dalam analisis sejarah ditetapkan sebagai puncak kejayaan Islam atau sering disebut zaman keemasan Islam (*the golden of Islam*).⁵

2. Karya-karya Abu Yusuf

Di sela-sela kesibukannya melaksanakan tugas sebagai murid, guru, hakim, dan kemudian pejabat penting dalam kehakiman, Abu Yusuf masih sempat menulis berbagai buku yang berpengaruh besar dalam memperbaiki sistem pemerintahan dan peradilan serta penyebaran mazhab Hanafi. Beberapa diantaranya adalah sebagai berikut :

- a. *Kitab al-Asar*. Di dalam kitab ini dimuat hadis yang meriwayatkan dari ayah gurunya. Ada dari hadis-hadis tersebut yang sanadnya bersambung kepada Rasulullah Saw, ada yang sampai kepada sahabat dan ada juga yang hanya sampai kepada tabi'in. Ia mengemukakan pendapat gurunya, Imam Abu Hanafi, kemudian pendapatnya sendiri, dan menjelaskan sebab terjadinya perbedaan pendapat mereka.

⁵ Nurul Huda dan Ahmad Mukti, *Keuangan...*, h. 56

- b. *Kitab Ikhtilaf Abi wa Ibn Abi Laila*. Di dalamnya di kemuakan pendapat Imam Abu Hanafi Dan Ibn Abi Laila serta perbedaan pendapat mereka. Dalil-dalil nash logika Imam Abu Hanafi Dan Ibn Abi Laila juga di buat dengan terperinci.
- c. *Kitab ar-Radd a"la Siyar al-Auza"i*. Kitab ini memuat perbedaan pendapatnya dengan pendapat Abdurrahman al-Auza"i tentang masalah perang dan jihad, termasuk bantahannya terhadap pendapat al-auza"i.
- d. *Al-Jawami*, merupakan buku yang sengaja ditulis untuk Yahya bin Khalid. Di dalamnya dibicarakan perdebatan tentang *ra"yu* dan rasio.
- e. Kitab *Al-Kharaj*, merupakan kitab yang ditulis oleh Abu Yusuf yang membahas mengenai perpajakan.⁶

3. Konsep Kitab *Al-Kharaj*

Al kharaj merupakan kitab pertama yang menghimpun semua pemasukan daulah Islamiyah, yang pos-pos pengeluarannya berdasarkan pada kitabullah, Al-qur'an, sunnah Rasul. Dalam penghimpunan zakat dan pemasukan lainnya, penguasa dinasihati agar memilih orang-orang yang dapat dipercaya, teliti, dan kritis. Ini semua diharapkan agar proses penghimpunannya bebas dari segala kebocoran, sehingga hasil optimal dapat

⁶ Amalia Euis, *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam Dari Masa Klasik Sampai Kontemporer*, (Depok : Gramata Publishing, 2002), h. 117.

direalisasikan bagi kemaslahatan warga negara. Penamaan *al-kharaj* terhadap kitab ini, dikarenakan memuat beberapa persoalan pajak, *jizyah* serta masalah-masalah pemerintahan. Kitab *al-kharaj* mencakup berbagai bidang, antara lain sebagai berikut:

- a. Tentang pemerintahan; seorang khalifah adalah wakil Allah di bumi untuk melaksanakan perintah-Nya. Dalam hubungan hak dan tanggung jawab pemerintah terhadap rakyat. Kaidah yang terkenal adalah *tasharaf al-imam manuthum bi al-maslahah*.
- b. Tentang keuangan; uang negara bukan milik khalifah tetapi milik amanat Allah dan rakyatnya yang harus dijaga dan penuh tanggung jawab.
- c. Tentang pertahanan; tanah yang diperoleh dari pemberian dapat ditarik kembali, jika tidak digarap selama tiga tahun dan diberikan kepada yang lain.
- d. Tentang perpajakan; pajak hanya ditetapkan pada harta yang melebihi kebutuhan rakyat, yang ditetapkan berdasarkan pada kerelaan mereka.
- e. Tentang peradilan; hukum tidak dibenarkan berdasarkan hal yang subhat. Kesalahan dalam mengampuni lebih baik dari pada kesalahan dalam menghukum. Jabatan boleh menjadi bahan pertimbangan dalam persoalan keadilan.⁷

⁷ Nurul Huda dan Ahmad Mukti, *Keuangan...*, h.65-66

B. Al-Mawardi

1. Riwayat Hidup dan Pendidikan

Abu Al-Hasan bin Muhammad bin Habib Al-Mawardi Al-Basri Al-Syafi'i lahir dikota Basrah tahun 364 H (974 M). sejak kecil hingga menginjak remaja, ia tinggal di Basrah dan belajar fikih Syafi'i kepada seorang ahli fikih yang alim yaitu Abu Qasim ash-Shaimari. Setelah itu ia merantau ke Baghdad mendatangi para ulama di sana untuk menyempurnakan keilmuannya di bidang fikih kepada tokoh Syafi'iyah al-Isfirayini. Di samping itu, ia juga belajar ilmu bahasa Arab, hadis, dan tafsir. Ia wafat pada tahun 450 H/1058 M dan dikuburkan di kota al-Manshur di daerah Babi Harb Baghdad.⁸

Meskipun Imam Al Mawardi meraih popularitas yang gemilang selama hidup di Baghdad, sumber-sumber sejarah tidak menyuguhkan informasi yang lengkap mengenai kehidupan rumah tangganya, seperti kehidupannya di Basrah dan Baghdad. Imam Al Mawardi di satu sisi dikenal sebagai duta diplomasi pemerintah Bani Buwaih dan di sisi lain sebagai duta diplomasi khalifah Abbasiyah, terutama Khalifah Qaim Biamrillah. Di samping itu, ia juga menjadi duta diplomasi di kalangan pemerintah Bani Buwaih sendiri dan antara

⁸ Al-Mawardi, *Ahkam Sulthaniyah Sistem Pemerintahan Khalifah Islam*, (Jakarta: Qitshi Press, 2019),h.5

pemerintah Bani Buwaih dengan pemerintahan Saljuk di awal pemerintahannya. Salah satu di antara misi yang diusungnya ketika menjadi duta diplomasi adalah untuk mendamaikan antara kubu-kubu politik yang bersebrangan dan kubu-kubu yang sering berlindung di bawah kekuatan senjata dalam menyelesaikan persoalan yang terjadi.⁹

Berkat keluasan ilmunya, salah satu tokoh besar mazhab Syaf'I ini dipercaya memangku jabatan *qadhi* (hakim) di berbagai negeri secara bergantian. Setelah itu, Al-Mawardi kembali ke kota Baghdad untuk beberapa waktu kemudian diangkat sebagai Hakim Agung pada masa pemerintahan Khalifah Al-Qaim bi Amrillah Al-Abbasi. Sekalipun hidup di masa duni Islam terbagi ke dalam tiga dinasti yang saling bermusuhan, yaitu Dinasti Abbasiyah di Mesir, Dinasti Umawiyah II di Andalusia dan Dinasti Abbasiyah di Baghdad, Al-Mawardi memperoleh kedudukan yang tinggi di mata para penguasa di masanya. Bahkan, para penguasa Bani Buwaihi, selaku pemegang kekuasaan pemerintahan Baghdad, menjadikannya sebagai mediator mereka dengan musuh-musuhnya.¹⁰

⁹ Al-Mawardi, *Ahkam Sulthaniyah ...*,h.5

¹⁰ Adiwarman Azwar Karim, *Sejarah...*, h. 248-249

2. Karya-karya Al-Mawardi

Pada dasarnya, pemikiran ekonomi Al-Mawardi tersebar paling tidak pada tiga buah karya tulisnya, yaitu:

- a. Kitab *Adab ad-Dunya wa ad-Din*, dalam kitab *Adab ad-Dunya wa ad-Din*, ia memaparkan tentang perilaku ekonomi seorang Muslim serta empat jenis mata pencaharian utama, yaitu pertanian, peternakan, perdagangan dan industri.
- b. Kitab *al-Hawi*, di salah satu bagiannya, Al-Mawardi secara khusus membahas tentang mudharabah dalam pandangan berbagai mazhab.
- c. Kitab *al-Ahkam as-Sulthaniyah*, ia banyak menguraikan tentang sistem pemerintahan dan administrasi negara Islam, seperti hak dan kewajiban penguasa terhadap rakyatnya, berbagai lembaga negara, penerimaan dan pengeluaran negara, serta institusi *hisbah*.¹¹

¹¹ Adiwarman Azwar Karim, *Sejarah...*, h.249

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Pemikiran Ekonomi Abu Yusuf

Dengan latar belakang sebagai seorang *fuqaha* beraliran *ahl ar-ra'yu* Abu Yusuf cenderung memaparkan berbagai pemikiran ekonominya dengan menggunakan perangkat analisis *qiyas* yang didahului dengan melakukan kajian yang mendalam terhadap Al-Qur'an, hadis nabi, *atsar shahabi*, serta praktik penguasa yang saleh. Landasan pemikirannya, seperti yang telah disinggung, adalah mewujudkan *al-mashlahah al-'ammah* (kemaslahatan umum). Pendekatan ini membuat berbagai gagasannya lebih relevan dan mantap.¹

Kekuatan utama pemikiran Abu Yusuf adalah dalam masalah keuangan publik. Dengan gaya observasi dan analisisnya yang tinggi, Abu Yusuf menguraikan masalah keuangan dan menunjukkan beberapa kebijakan yang harus diadopsi bagi pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan rakyat. Terlepas dari berbagai prinsip perpajakan dan pertanggungjawaban negara terhadap kesejahteraan rakyatnya, ia memberikan beberapa saran tentang cara-cara memperoleh sumber perbelanjaan untuk pembangunan

¹ Adiwarmarman Azwar Karim, *Sejarah...*, h. 197

jangka panjang, seperti membangun jembatan dan bendungan serta menggali saluran-saluran besar dan kecil.²

Suatu studi komparatif tentang pemikiran Abu Yusuf dalam kitab ini menunjukkan bahwa berabad-abad sebelum adanya kajian yang sistematis mengenai keuangan publik di Barat, Abu Yusuf telah berbicara tentang kemampuan dan kemudahan para pembayar pajak dalam pemungutan pajak. Ia menolak tegas pajak pertanian dan menekankan pentingnya pengawasan yang ketat terhadap para pemungut pajak untuk menghindari korupsi dan tindak penindasan. Abu Yusuf menganggap penghapusan penindasan dan jaminan kesejahteraan rakyat sebagai tugas utama penguasa. Ia juga menekankan pentingnya pengembangan infrastruktur dan menyarankan berbagai proyek kesejahteraan.³

Selain di bidang keuangan publik, Abu Yusuf juga memberikan pandangannya seputar mekanisme pasar dan harga, seperti bagaimana harga itu ditentukan dan apa dampak dari adanya berbagai jenis pajak. Dalam kedua hal terakhir tersebut, berdasarkan hasil observasinya sendiri, Abu Yusuf mengungkapkan teori yang justru berlawanan dengan teori dan asumsi yang berlaku di masanya.⁴

²Adiwarman Azwar Karim, *Sejarah...*, h. 197

³Hammad bin Abdurrahman Al-Janidal, *Manahiji al-Bahitsin Fi AL-Iqtishad al-Islami* (Riyadh: Syirkah al-Ubaikan Li al Thaba'ah wa al-Nasyr, 1406 H), Jilid 2, hlm. 136. Sebagaimana Dikutib Adiwarman Azwar Karim, *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam edisi keempat*, (Depok: Raja Grafindo Persada: 2017), h.197

⁴ Adiwarman Azwar Karim, *Sejarah...*, h. 197

a. Negara dan Aktivitas Ekonomi

Dalam pandangan Abu Yusuf, tugas utama penguasa adalah mewujudkan serta menjamin kesejahteraan rakyatnya. Ia selalu menekankan pentingnya memenuhi kebutuhan rakyat dan mengembangkan berbagai proyek yang berorientasi kepada kesejahteraan umum. Dengan mengutip pernyataan Umar bin Khattab, ia mengungkapkan bahwa sebaik-baik penguasa adalah mereka yang memerintah demi kemakmuran rakyatnya dan seburuk-buruk penguasa adalah mereka yang memerintah tetapi rakyatnya malah menemui kesulitan.⁵

Ketika berbicara tentang pengadaan fasilitas infrastruktur, Abu Yusuf menyatakan bahwa negara bertanggung jawab untuk memenuhinya agar dapat meningkatkan produktivitas tanah, kemakmuran rakyat serta pertumbuhan ekonomi. Ia berpendapat bahwa semua biaya yang dibutuhkan bagi pengadaan proyek publik, seperti pembangunan tembok dan bendungan, harus ditanggung oleh negara.⁶ Lebih jauh ia menyatakan

⁵Abu Yusuf, *Kitab al-Kharaj* (Beirut: Dar al-Ma'arif, 1979), h. 14
Sebagaimana Dikutib Adiwarman Azwar Karim, *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam edisi keempat*, (Depok: Raja Grafindo Persada: 2017), h. 198

⁶ Adiwarman Azwar Karim, *Sejarah...*, h. 198

“Jika proyek seperti itu menghasilkan perkembangan dan peningkatan dalam kharaj, anda harus memerintahkan penggalian kanal-kanal ini. Semua biaya harus ditanggung oleh keuangan negara, jangan menarik biaya itu dari rakyat di wilayah tersebut karena mereka yang seharusnya ditingkatkan, bukan dihancurkan. Setiap permintaan masyarakat pembayar *kharaj* untuk perbaikan dan sebagainya, termasuk peningkatan dan perbaikan tanah dan kanal mereka, harus dipenuhi selama hal itu tidak merusak yang lain.”⁷

“Pemeliharaan atas kepentingan mereka merupakan kewajiban penguasa karena masalah-masalah ini terkait dengan kaum muslimin secara keseluruhan.”⁸

Namun demikian, Abu Yusuf menegaskan bahwa jika proyek tersebut hanya menguntungkan suatu kelompok tertentu, biaya proyek akan dibebankan kepada mereka sepantasnya. Pernyataan ini tampak terlihat ketika ia mengomentari proyek pembersihan kanal-kanal pribadi.

“Keseluruhan kanal harus dibersihkan terlebih dahulu dan pembiayaannya harus dibebankan kepada pemiliknya, sesuai dengan bagaian kepemilikan mereka atas kanal tersebut.”⁹

⁷ Abu Yusuf, *Kitab al-Kharaj*,..., h. 109

⁸ Abu Yusuf, *Kitab al-Kharaj*,..., h. 11

⁹ Abu Yusuf, *Kitab al-Kharaj*,..., h. 11

Menarik untuk dicatat bahwa persepsi Abu Yusuf tentang pengadaan barang-barang publik muncul dalam teori konvensional tentang keuangan publik. Teori konvensional mengilustrasikan bahwa barang-barang sosial yang bersifat umum harus disediakan secara umum oleh negara dan dibiayai oleh kebijakan anggaran. Akan tetapi, jika manfaat barang-barang publik tersebut diinternalisasikan dan mengonsumsinya berlawanan dan mungkin menghalangi pihak yang lain dalam memanfaatkan proyek tersebut, maka biaya akan dibebankan secara langsung.¹⁰

Pemikiran Abu Yusuf yang berkaitan dengan pengadaan barang-barang publik tersebut jelas menyatakan bahwa proyek irigasi di sungai-sungai besar yang manfaatnya digunakan untuk kepentingan umum harus dibiayai oleh negara. Karena manfaatnya bersifat umum, pelarangan atas seseorang untuk memanfaatkannya tidak mungkin dan tidak dilakukan. Dengan demikian, pembebanan langsung tidak dapat diterapkan. Sebaliknya, pelarangan bagi umum dapat dilakukan, pembiayaannya akan dibebankan kepada orang-orang yang memperoleh langsung manfaatnya.¹¹

¹⁰ Sabahuddin Azmi, *Islamic Economics: Public Finance in Early Islamic Thought* (New Delhi: Goodword Books, 2002), h. 44
Sebagaimana dikutip Adiwarman Azwar Karim, *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam edisi keempat*, (Depok: Raja Grafindo Persada: 2017), h. 199

¹¹ Adiwarman Azwar Karim, *Sejarah,...*, h. 199

Untuk mengimplementasikan berbagai kebijakan ekonomi seperti di atas, negara tentu membutuhkan administrasi yang efisien dan jujur serta disiplin moral yang tegas dan rasa tanggung jawab dalam menunjuk para pejabatnya. Berkaitan dengan hal tersebut, Abu Yusuf menyarankan agar negara menunjuk pejabat yang jujur dan amanah dalam berbagai tugas. Ia mengemukakan keras perlakuan kasar terhadap para pembayar pajak oleh petugas pajak dan menganggapnya sebagai tindakan kriminal. Ia juga berpendapat bahwa perlakuan yang adil dan jujur terhadap para pembayar pajak tanpa penindasan memiliki dampak yang bermanfaat bagi pertumbuhan ekonomi dan meningkatkan pendapatan pajak.¹² Ketika menenankan sifat administrasi yang baik, Abu Yusuf menyatakan bahwa administrasi yang efisien dan jujur diperlukan untuk bekerja dengan tegas tanpa sikap tirani dan sikap murah hati tanpa penindasan.¹³

Pernyataan Abu Yusuf tersebut menunjukkan bahwa negara bertanggung jawab atas tegaknya keadilan, keamanan, hukum, ketentraman, dan stabilitas dalam rangka memberikan lingkungan yang kondusif bagi aktivitas ekonomi dan meningkatkan kesejahteraan umum serta pertumbuhan ekonomi. Dalam kerangka ini

¹² Abu Yusuf, *Kitab al-Kharaj*,..., h. 108

¹³ Sabahuddin Azmi, *Islamic Economics*..., h. 44

pula, Abu Yusuf berpendapat bahwa negara harus memberikan upah dan jaminan di masa pensiun kepada mereka dan keluarganya yang berjasa dalam menjaga wilayah kedaulatan Islam atau mendatangkan sesuatu yang baik dan bermanfaat bagi kaum muslimin.¹⁴

Dalam hal pendistribusian pendapatan negara, Abu Yusuf mengingatkan bahwa hendaknya hal tersebut ditunjukkan demi mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Al-Qur'an sendiri telah memerintahkan agar pendistribusian harta dilakukan secara adil dan tidak menumpuk di tangan segelintir orang. Berkaitan dengan hal ini, Abu Yusuf mengutip pernyataan Khalifah Umar ibn Al-Khattab,¹⁵

“Pajak dibenarkan jika dipungut dengan cara yang adil dan sah dan digunakan secara adil dan sah pula. Berkaitan dengan pajak yang dipungut, aku menganggap diriku sendiri seperti wali kekayaan seorang anak yatim. Masyarakat memiliki hak untuk bertanya apakah saya menggunakan pajak yang terkumpul itu dengan cara yang sah.”¹⁶

b. Teori Perpajakan

Dalam hal perpajakan, Abu Yusuf telah meletakkan prinsip-prinsip yang jelas yang berabad-abad kemudian dikenal oleh para ahli ekonomi sebagai *canons*

¹⁴ Abu Yusuf, *Kitab al-Kharaj*,..., h. 27

¹⁵ Adiwarmanto Azwar Karim, *Sejarah*..., h. 201

¹⁶ Abu Yusuf, *Kitab al-Kharaj*,..., h. 96

of taxation. Kesanggupan membayar, pemberian waktu yang longgar bagi pembayar pajak dan sentralisasi pembuatan keputusan dalam administrasi pajak adalah beberapa prinsip yang ditekankannya.¹⁷

Dalam hal penetapan pajak ini, Abu Yusuf cenderung menyetujui Negara mengambil bagian dari hasil pertanian dari para penggarap dari pada menarik sewa dari lahan pertanian. Menurutnya, cara ini lebih adil dan tampaknya akan memberikan kemudahan dalam memperluas tanah garapan. Dengan kata lain, ia lebih merekomendasikan penggunaan sistem *muqasamah* (*proporsional tax*) dari pada sistem *Misahah* (*fixed tax*) yang telah berlaku sejak masa pemerintahan khalifah umar hingga periode awal pemerintah dinasti Abbasiyah.¹⁸

Dalam pandangan Abu Yusuf, kondisi keuangan yang ada menuntut perubahan sistem misahah yang sudah tidak efisien dan tidak relevan dimasa hidupnya. Ia menunjukkan bahwa pada masa pemerintahan khalifah umar, ketika sistem misahah digunakan, sebagian besar tanah dapat ditanami dan hanya sebagian kecil yang tidak bisa ditanami. Wilayah yang ditanami bersama sebagian kecil yang tidak ditanami

¹⁷ Abu Yusuf, *Kitab al-Kharaj*,..., h. 96

¹⁸ Adiwarman Azwar Karim, *Sejarah*..., h 202

diklasifikasikan menjadi satu kategori dan *kharaj* juga dikumpulkan dari tanah yang tidak ditanami.¹⁹

Di sisi lain, Abu Yusuf melihat bahwa pada masanya ada wilayah yang tidak ditanami selama ratusan tahun dan para petani tidak mempunyai kemampuan untuk menghidupkannya. Dalam situasi demikian, pajak yang menetapkan ukuran panen yang pasti atau jumlah uang yang pasti akan membebani para pembayar pajak dan hal itu dapat mengganggu kepentingan keuangan publik.²⁰

Argumen Abu Yusuf tersebut menunjukkan bahwa jumlah pajak yang pasti berdasarkan ukuran tanah (baik yang ditanami ataupun tidak) dibenarkan hanya jika tanah tersebut subur. Oleh karena itu, tidak dibenarkan untuk membebani pajak yang pasti tanpa mempertimbangkan kesuburan tanah tersebut, mengingat yang demikian itu akan memengaruhi para pemilik tanah yang tidak subur.

Argumen kedua dan yang paling utama dalam menentang sistem *misahah* adalah tidak adanya ketentuan apakah pajak dikumpulkan dalam jumlah uang barang tertentu.²¹ Kecenderungan perubahan harga gandum membuat cemas para pembayar pajak dan

¹⁹ Abu Yusuf, *Kitab al-Kharaj*,..., h. 48

²⁰ Adiwarmanto Azwar Karim, *Sejarah*..., h. 203

²¹ Abu Yusuf, *Kitab al-Kharaj*,..., h. 48

penguasa. Abu Yusuf menyadari sepenuhnya dampak perubahan harga terhadap para pembayar pajak dan pendapatan pemerintah apabila sistem misahah ditarapkan dan tarif yang pasti dikenakan, baik dalam bentuk sejumlah uang tertentu maupun sejumlah barang tertentu. Ia menyatakan,

“Jika harga-harga gandum turun, pembebanan pajak dalam bentuk sejumlah uang tertentu (sebagai pengganti dari sejumlah gandum tertentu) akan melampaui kemampuan para petani. Di sisi lain, pajak dalam bentuk sejumlah para tertentu akan membuat pemerintah mengalami defisit karena menerima pendapatan yang rendah dan, sebagai konsekuensinya, biaya-biaya pemerintah akan terpengaruh.”²²

Hal ini berarti bahwa apabila harga-harga gandum turun dan pendapatan *kharaj* berbentuk sejumlah gandum, perbendaharaan Negara secara moneter mengalami kerugian, karena memperoleh pemasukan yang rendah dengan menjual sejumlah gandum tersebut dengan harga yang lebih rendah. Karena pemerintah harus membayar belanja Negara yang sebagian besar dalam bentuk uang, hal tersebut akan turut memengaruhi pendapatan pajak. Untuk mengatasi masalah ini, jika penguasa memaksa para petani untuk membayar sejumlah uang, para petani harus membayar sejumlah

²² Abu Yusuf, *Kitab al-Kharaj*,..., h. 48

gandum yang lebih banyak, yang berarti menjadi beban tambahan bagi mereka. Akibatnya, mereka akan menderita secara moneter. Sebaliknya, Abu Yusuf melihat bahwa jika harga gandum tinggi, pemerintah tidak akan membebankan pajak dalam bentuk sejumlah uang dan membiarkan para petani memperoleh dari harga-harga tersebut.²³

Abu Yusuf menekankan bahwa metode penetapan pajak secara proporsional dapat meningkatkan pendapatan Negara dari pajak tanah dan, di sisi lain mendorong para petani untuk meningkatkan produksinya. Ia menyatakan,

“Dalam pandangan saya, sistem perpajakan terbaik untuk menghasilkan pemasukan lebih banyak bagi keuangan Negara dan yang paling cepat untuk menghindari kezaliman terhadap para pembayar pajak oleh para pengumpul pajak adalah pajak pertanian secara proporsional. Sistem ini akan menghalau kezaliman terhadap para pembayar pajak dan menguntungkan keuangan Negara”²⁴

Oleh sebab itu, Abu Yusuf sangat merekomendasikan penyedia fasilitas infrastruktur bagi para petani. Dalam sistem misahah, peningkatan produktivitas tidak akan menguntungkan Negara. Dalam muqasamah, peningkatan dalam produktivitas akan

²³ Abu Yusuf, *Kitab al-Kharaj*,..., h. 109-110

²⁴ Abu Yusuf, *Kitab al-Kharaj*,..., h. 50

menguntungkan keuangan Negara badan pembayar pajak sekaligus. Dukungannya terhadap penggunaan sistem muqasamah dalam hal penetapan pajak mengindikasikan bahwa Abu Yusuf lebih mengutamakan hasil dari pada tanah itu sendiri sebagai dasar pajak.²⁵

Terhadap administrasi keuangan, Abu Yusuf mempunyai pandangan berdasarkan pengalaman praktis tentang administrasi pajak dan dampaknya terhadap ekonomi. Penekanannya pada sifat administrasi pajak berpusat pada penilaiannya yang kritis terhadap lembaga *Qabalah*, yaitu sistem pengumpulan pajak pertanian dengan cara ada pihak yang menjadi penjamin serta membayar secara lumpsum kepada Negara dan, sebagai imbalannya, panjamin tersebut memperoleh hak untuk mengumpulkan *kharaj* dari pada petani yang menyewa tanah tersebut, tentu dengan pembayaran sewa yang lebih tinggi dari pada sewa yang diberikan kepada Negara.²⁶

Abu Yusuf meminta agar pemerintah segera menghentikan praktik sistem *Qabalah* tersebut karena pengumpulan pajak yang dilakukan secara langsung, tanpa keberadaan pihak penjamin, akan mendatangkan pemasukan yang lebih besar. Menurutnya, agar dapat memperoleh keuntungan dari kontrak qabalah, biasanya

²⁵ Adiwarman Azwar Karim, *Sejarah...*, h 205

²⁶ Sabahudin Azmi, *islamic Economics*, h. 102-103

pihak penjamin mengenakan pajak yang melebihi kemampuan para petani. Ia menyatakan,

“Nasihatku adalah anda tidak boleh membiarkan praktik *qobalah*, baik di sawad maupun diwilayah lainnya dengan alasan para penjamin bertindak salah demi meraih keuntungan para penjamin. Melalui tindakan seperti ini Negara dirusak dan rakyat binasa. Akan tetapi, para penjamin tersebut tidak pernah peduli jika hal ini disebabkan oleh tindakan mereka dalam mengejar keuntungan.”²⁷

Penolakan Abu Yusuf tersebut disebabkan sistem *qobalah* bertentangan dengan prinsip-prinsip keadilan dan mengabaikan kemampuan membayar. Dalam mengejar keuntungan, para penjamin biasanya memberikan beban tambahan terhadap para petani dengan menerapkan beban ilegal yang melampaui kemampuan mereka. Dengan menerapkan pandangan analitis dan logika hukumnya, Abu Yusuf berpendapat bahwa perlakuan kasar terhadap para petani dan pengenaan pajak ilegal kepada mereka tidak saja akan merusak produksi pertanian, tetapi juga pendapatan negara yang mayoritas berasal dari pajak *kharaj*. Ia mengemukakan,²⁸

“Saya menentang sistem *qobalah* karena saya tidak yakin bahwa para penjamin tersebut tidak akan membebani para pembayar pajak dengan sesuatu yang

²⁷ Abu Yusuf, *Kitab al-Kharaj*,..., h. 105

²⁸ Adiwarman Azwar Karim, *Sejarah*..., h.. 206

melampaui kemampuan mereka dan menghukum mereka, sehingga para petani tersebut meninggalkan lahan yang mereka kelola dan, akibatnya, pemasukan dari *kharaj* akan merosot.’’²⁹

Pernyataan ini menunjukkan bahwa, bagi Abu Yusuf, tindakan para penjamin yang mengenakan pajak melebihi dari kemampuan para petani akan merasa para petani meninggalkan lahan mereka karena tidak memperoleh keuntungan dari pertanian. Oleh karena sistem qabalah dapat menimbulkan tindakan eksplotatif dan penindasan terhadap para petani serta menyebabkan efek negatif terhadap pendapatan pajak, Abu Yusuf mendesak pemerintah menghentikan praktik tersebut, sehingga pajak dapat dipungut langsung dengan cara yang adil, tanpa perantara para penjamin. Ia menyatakan,

‘‘Saya sarankan agar memilih orang yang berakhlak baik, saleh dan amanah, serta mengangkatnya sebagai administrator pajak. Ia haruslah orang yang jika anda beri kewenangan untuk memungut pajak memungut apa yang dibolehkan dan menjauhi apa yang dilarang, bebas memutuskan apa yang harus dipungut dan apa yang harus dihindari dari pajak. Apabila tidak adil dan tidak amanah, ia tidak dapat dipercaya melakukan tugas sebagai pemungut pajak.’’³⁰

²⁹ Abu Yusuf, *Kitab al-Kharaj*,..., h. 105

³⁰ Abu Yusuf, *Kitab al-Kharaj*,..., h. 106

Abu Yusuf menyarankan agar anda mengurus sebuah komisi yang terdiri dari orang-orang yang amanah dan jujur untuk menyelidiki perilaku para pemungut pajak dan cara-cara mereka memungut pajak dan menghukum mereka yang bersalah.

“Saya menyarankan agar anda mengutus sebuah komisi yang terdiri dari orang-orang yang amanah dan jujur untuk menyelidiki perilaku para pemungut pajak dan cara-cara mereka memungut pajak dan menghukum mereka yang bersalah.”³¹

Untuk melindungi keuangan para pembayar pajak dan menjamin pendapatan Negara, Abu Yusuf meminta kepada pemerintah untuk melakukan survey secara tepat terhadap tanah dan nilai barang yang dikenai pajak. Ia berpendapat, pajak harus ditentukan dengan jelas dan tidak berdasarkan dugaan.

“Tidak boleh ada sesuatu yang dipungut berdasarkan dugaan, harus ada penilaian yang adil terhadap barang yang mendasari suatu keputusan, tidak boleh ada pengenaan pajak yang berlebihan atau merusak perbendaharaan negara.”³²

Untuk mencapai prinsip keadilan dalam administrasi pajak, Abu Yusuf menyarankan agar para penguasa membedakan antara tanah yang tandus dengan

³¹ Abu Yusuf, *Kitab al-Kharaj*,..., h. 108

³² Abu Yusuf, *Kitab al-Kharaj*,..., h. 86

tanah yang subur. Selain itu, untuk menjamin efisien dalam pengumpulan pajak, ia menyarankan agar pajak dipungut tanpa penundaan karena akan menimbulkan kerusakan pada hasil pertanian yang berarti dapat memberikan efek negatif terhadap Negara, pembayar pajak serta memperlambat perkembangan pertanian.³³

Abu Yusuf memberikan perhatian tentang efisiensi dalam administrasi pajak untuk menjamin barang-barang yang dapat dikenai pajak. Fakta menunjukkan bahwa defisiensi dan *mismanagement* yang dilakukan oleh sebagian para pemungut pajak akan merusak hasil panen dan mengurangi pendapatan pajak Negara. Dalam hal terjadi instabilitas harga-harga bahan makanan, Abu Yusuf menyarankan agar bahan makan dijual dalam harga dibagi secara proporsional, sehingga tidak berdampak negatif terhadap para pembayar pajak dan perbendaharaan negara.³⁴

c. Mekanisme Harga

Abu Yusuf tercatat sebagai ulama awal yang membahas tentang mekanisme pasar. Salah satu hal yang beliau perhatikan adalah peningkatan dan penurunan produksi dalam kaitannya dengan pembentukan harga. Fenomena yang terjadi pada waktu itu adalah sering kali terjadi melimpahnya barang ternyata diikuti dengan

³³ Abu Yusuf, *Kitab al-Kharaj*,..., h. 108

³⁴ Abu Yusuf, *Kitab al-Kharaj*,..., h. 50

tingginya tingkat harga, sementara kelangkaan barang diikuti dengan harga yang rendah. Dengan kata lain, pemahaman yang terjadi pada zaman Abu Yusuf tentang hubungan antara harga dan kuantitas hanya memperhatikan kurva *demand*. Dalam literatur kontemporer fenomena ini dapat dijelaskan dalam teori permintaan, yang menjelaskan hubungan antara harga dengan banyaknya kuantitas yang diminta. Hubungan harga dan kuantitas dapat diformulasikan sebagai berikut:³⁵

$$D = Q = f(P)$$

Formulasi ini menunjukkan bahwa pengaruh harga terhadap jumlah permintaan suatu komoditi adalah negatif, yaitu apabila harga (P) naik maka kuantitas (Q) turun, begitu juga sebaliknya jika harga (P) turun maka kuantitas (Q) menjadi naik. Begitu juga apabila harga komoditi turun maka akan direspon oleh konsumen dengan meningkatkan jumlah komoditi yang dibeli.

Abu Yusuf membantah pemahaman seperti ini, karena pada kenyataannya tidak selalu terjadi bahwa bila persediaan barang sedikit maka harga akan mahal, dan bila persediaan barang melimpah, harga akan murah. Ia menyatakan,

³⁵ Adiwarman Azwar Karim, *Sejarah...*, h. 208

“Kadang-kadang makanan belimpah, tetapi tetap mahal dan kadang-kadang makanan sangat sedikit tetapi murah.”³⁶

Menurut Abu Yusuf, dapat saja harga-harga tetap mahal (P_3) ketika persediaan barang melimpah (Q_3), Sementara harga akan murah walaupun persediaan barang berkurang (Q_3). Dari pernyataan tersebut tampaknya Abu Yusuf menyangkal pendapat umum mengenai hubungan terbalik antara persediaan barang (*Supply*) dan harga, karena pada kenyataannya harga tidak bergantung pada permintaan saja, karena juga bergantung pada kekuatan penawaran. Oleh karena itu, peningkatan atau penurunan harga tidak selalu berhubungan dengan peningkatan atau penurunan permintaan, atau penurunan atau peningkatan dalam produksi. Abu Yusuf menyatakan,

“Tidak ada batasan tertentu tentang murah dan mahal yang dapat dipastikan. Hal tersebut ada yang mengaturnya. Prinsipnya tidak bisa diketahui. Murah bukan karena melimpahnya makanan, demikian juga mahal tidak disebabkan karena kelangkaan makanan. Murah dan mahal merupakan ketentuan Allah.”³⁷

Dalam hukum penawaran terhadap barang dikatakan bahwa hubungan antara harga dengan banyaknya komoditi yang ditawarkan mempunyai

³⁶ Abu Yusuf, *Kitab al-Kharaj*,..., h. 48

³⁷ Abu Yusuf, *Kitab al-Kharaj*,..., h. 48

kemiringan positif. Dalam sebuah formulasi yang sederhana, hubungan antara harga dengan jumlah komoditi dapat dilihat dibawah ini:³⁸

$$S = Q = F (P)$$

Formulasi ini menunjukkan bahwa pengaruh harga terhadap jumlah permintaan suatu komoditi adalah positif, apabila P naik maka Q naik begitu sebaliknya apabila P turun maka Q turun. Dari formulasi ini kita dapat menyimpulkan bahwa hukum penawaran mengatakan bila harga komoditi naik maka akan direspon oleh penambahan jumlah komoditi yang ditawarkan. Begitu juga apabila harga komoditi turun maka akan direspon oleh penurunan jumlah komoditi yang ditawarkan.

Poin kontroversial lain dalam analisis ekonomi Abu Yusuf ialah pada masalah pengendalian harga (*tas'ir*). Ia menentang penguasa yang menetapkan harga. Argumennya didasarkan pada hadis Rasulullah Saw.,

“Pada masa Rasulullah Saw., harga-harga melambung tinggi. Para sahabat mengadu kepada Rasulullah dan memintanya agar melakukan penetapan harga. Rasulullah Saw., bersabda, tingi rendahnya harga barang merupakan bagian dari ketentuan

³⁸ Adiwarman Azwar Karim, *Sejarah...*, h. 210

Allah, kita tidak bisa mencampuri urusan ketetapan-Nya.’’³⁹

B. Pemikiran Ekonomi Al Mawardi

Dari ketiga karya tulisnya yaitu kitab *Adab ad-Dunya wa ad-Din*, kitab *al-Hawi*, *al-Ahkam as-Sulthaniyah*, para peneliti ekonomi Islam tampaknya sepakat menyatakan bahwa *al-Ahkam as-Sulthaniyyah* merupakan kitab yang paling komprehensif dalam merepresentasikan pokok-pokok pemikiran ekonomi Al-Mawardi. Dalam kitabnya tersebut, Al-Mawardi menempatkan pembahasan ekonomi dan keuangan negara secara khusus pada bab 11, 12 dan 13 yang masing-masing membahas tentang harta sedekah, harta *fai* dan *ghanimah*, serta harta *jizyah* dan *kharaj*.⁴⁰

Analisis komparatif atas kitab ini dengan karya-karya sebelumnya yang sejenis menunjukkan bahwa Al-Mawardi membahas masalah-masalah keuangan dengan cara yang lebih sistematis dan runtut. Sumbangan utama Al-Mawardi terletak pada pendapat mereka tentang pembebanan pajak tambahan dan dibolehkannya peminjaman publik.⁴¹

a. Negara dan Aktivitas Ekonomi

Teori keuangan publik selalu terkait dengan peran negara dalam kehidupan ekonomi. Negara dibutuhkan karena berperan untuk memenuhi kebutuhan kolektif

³⁹ Abu Yusuf, *Kitab al-Kharaj*,..., h. 49

⁴⁰ Adiwarmarman Azwar Karim, *Sejarah*..., h. 249

⁴¹ Adiwarmarman Azwar Karim, *Sejarah*..., h. 250

seluruh warga negaranya. Permasalahan ini pun tidak luput dari perhatian Islam. Al-Mawardi berpendapat bahwa pelaksanaan *Imamah* (kepemimpinan politik keagamaan) merupakan kekuasaan mutlak (*absolut*) dan pembentukannya merupakan suatu keharusan demi terpeliharanya agama dan pengelolaan dunia.⁴²

Dalam perspektif ekonomi, pernyataan Al-Mawardi ini berarti bahwa negara memiliki peran aktif demi terealisasinya tujuan material dan spiritual. Ia menjadi kewajiban moral bagi penguasa dalam membantu merealisasikan kebaikan bersama, yaitu memelihara kepentingan masyarakat serta mempertahankan stabilitas dan pertumbuhan ekonomi. Dengan demikian, seperti para pemikir Muslim sebelumnya, Al-Mawardi memandang bahwa, dalam Islam, pemenuhan kebutuhan dasar setiap anggota masyarakat bukan saja merupakan kewajiban penguasa dari sudut pandang ekonomi, melainkan juga moral dan agama.

Selanjutnya, Al-Mawardi berpendapat bahwa negara harus menyediakan infrastruktur yang diperlukan bagi perkembangan ekonomi dan kesejahteraan umum. Menurutnya,

“Jika hidup di kota menjadi tidak mungkin karena tidak berfungsinya

⁴² Adiwarman Azwar Karim, *Sejarah...*, h. 249

fasilitas sumber air minum atau rusaknya tembok kota, maka negara bertanggung jawab untuk memperbaikinya dan, jika tidak memiliki dana, negara harus menemukan jalan untuk memperlengkapannya.’⁴³

Al-Mawardi menegaskan bahwa negara wajib mengatur dan membiayai pembelanjaan yang dibutuhkan oleh layanan publik karena setiap individu tidak mungkin membiayai jenis layanan semacam itu. Dengan demikian, layanan publik merupakan kewajiban sosial (*fardh kifayah*) dan harus bersandar kepada kepentingan umum. Pernyataan Al-Mawardi ini semakin mempertegas pendapat para pemikir Muslim sebelumnya yang menyatakan bahwa untuk pengadaan proyek dalam kerangka pemenuhan kepentingan umum, negara dapat menggunakan dana Baitul Mal atau membebankan kepada individu-individu yang memiliki sumber keuangan yang memadai.⁴⁴ Lebih jauh, ia menyebutkan tugas-tugas negara dalam kerangka pemenuhan kebutuhan dasar setiap warga negara sebagai berikut:

⁴³ Al-Mawardi, *Al-Ahkam as-Sulthaniyyah* (Beirut : Dar al-Kutub, 1978), h. 5 Sebagaimana Dikutib Adiwarmarman Azwar Karim, *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam edisi keempat*, (Depok: Raja Grafindo Persada: 2017), h.250

⁴⁴ Sabahudin Azmi, *islamic Economics: Public Finance in Early Islamic Thought* (New Delhi: Good Book, 2002), h. 43 Sebagaimana Dikutib Adiwarmarman Azwar Karim, *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam edisi keempat*, (Depok: Raja Grafindo Persada: 2017), h. 251

- a. Melindungi agama,
- b. Menegakkan hukum dan stabilitas,
- c. Memelihara batas negara Islam,
- d. Menyediakan iklim ekonomi yang kondusif,
- e. Menyediakan administrasi publik, peradilan, dan pelaksanaan hukum Islam,
- f. Mengumpulkan pendapatan dari berbagai sumber yang tersedia serta menaikannya dengan menerapkan pajak baru jika situasi menuntutnya, dan
- g. Membelanjakan dana-dana dari berbagai tujuan yang telah menjadi kewajibannya.⁴⁵

Seperti yang telah disebutkan, negara bertanggung jawab untuk memenuhi kebutuhan dasar setiap warga negara serta merealisasikan kesejahteraan dan perkembangan ekonomi secara umum. Sebagai konsekuensinya, negara harus memiliki sumber-sumber keuangan yang membiayai pelaksanaan tanggung jawabnya tersebut. Berkaitan dengan hal ini, Al-Mawardi menyatakan bahwa kebutuhan negara terhadap pendirian kantor lembaga keuangan negara secara permanen muncul pada saat terjadi tranfer sejumlah besar dana negara dari berbagai daerah ke pusat.⁴⁶

Menurut Al-Mawardi, pinjaman publik harus dikaitkan dengan kepentingan publik. Namun demikian,

⁴⁵ Al-Mawardi, *Al-Ahkam...*, h. 15-16

⁴⁶ Al-Mawardi, *Al-Ahkam...*, 199

tidak semua kepentingan publik dapat dibiayai dari dana pinjaman publik. Ia berpendapat bahwa ada dua jenis biaya untuk kepentingan publik, yaitu biaya untuk pelaksanaan fungsi-sungsi *mandatory* negara dan biaya untuk kepentingan umum dan kesejahteraan masyarakat. Dana pinjaman publik hanya dapat dilakukan untuk membiayai berbagai barang atau jasa yang disewa oleh negara dalam kerangka *mandatory functions*. Sebagai gambaran, Al-Mawardi menyatakan bahwa ada beberapa kewajiban negara yang timbul dari biaya pengadaan senjata kewajiban seperti ini harus tetap dipenuhi terlepas dari apakah keuangan negara mencukupi atau tidak. Apabila dana yang ada tidak mencukupi, negara dapat melakukan pinjaman kepada publik untuk memenuhi jenis kewajiban tersebut.⁴⁷

Dengan demikian, menurut Al-Mawardi, pinjaman publik hanya diperbolehkan untuk membiayai kewajiban negara yang bersifat *mandatory function*. Adapun terhadap jenis kewajiban yang bersifat lebih kepada peningkatan kesejahteraan masyarakat, negara dapat memberikan pembiayaan yang berasal dari dana-dana lain, seperti pajak.⁴⁸

Pernyataan Al-Mawardi tersebut juga mengindikasikan bahwa pinjaman publik dilakukan jika

⁴⁷ Al-Mawardi, *Al-Ahkam...*, h. 214

⁴⁸ Sabahudin Azmi, *Islamic Economics...*, h. 88

didukung oleh kondisi ekonomi yang ada dan yang akan datang serta tidak bertujuan konsumtif. Di samping itu, kebijakan pinjaman publik merupakan solusi terakhir yang dilakukan oleh negara dalam menghadapi defisit anggaran.⁴⁹

b. Perpajakan

Sebagaimana trend pada masa klasik, masalah perpajakan juga tidak luput dari perhatian Al-Mawardi. Menurutnya, penilaian atas *kharaj* harus bervariasi sesuai dengan faktor-faktor yang menentukan kemampuan tanah dalam membayar pajak, yaitu kesuburan tanah, jenis tanaman dan sistem irigasi.⁵⁰

Lebih jauh, ia menjelaskan alasan penyebutan ketiga hal tersebut sebagai faktor-faktor penilaian *kharaj*. Kesuburan tanah merupakan faktor yang sangat penting dalam melakukan penilaian *kharaj* karena sedikit banyaknya jumlah produksi bergantung kepadanya. Jenis tanaman juga turut berpengaruh terhadap penilaian *kharaj* karena berbagai jenis tanaman mempunyai variasi harga yang berbeda-beda. Begitu pula halnya dengan tidak dapat dikenai sejumlah pajak yang sama dengan tanaman yang menggunakan sistem irigasi alamiah.⁵¹

⁴⁹ Sabahudin Azmi, *Islamic Economics...*, h. 88

⁵⁰ Adiwarmarman Azwar Karim, *Sejarah...*, h. 249

⁵¹ Adiwarmarman Azwar Karim, *Sejarah...*, h. 249

Disamping ketiga faktor tersebut, Al-Mawardi juga mengungkapkan faktor yang lain, yaitu jarak antara tanah yang menjadi objek *kharaj* dengan pasar. Faktor terakhir ini juga sangat relevan karena tinggi-rendahnya harga berbagai jenis barang tergantung pada jarak tanah dari pasar. Dengan demikian, dalam pandangan Al-Mawardi, keadilan baru akan terwujud terhadap para pembayar pajak jika para petugas pemungut pajak suatu objek *kharaj*, yaitu kesuburan tanah, jenis tanaman, sistem irigasi, dan jarak tanah kepasar. Tentang metode penetapan *kharaj*, Al-Mawardi menyarankan untuk menggunakan salah satu dari tiga metode yang pernah diterapkan dalam sejarah Islam, yaitu:

1. Metode *Misahah*, yaitu metode penetapan *kharaj* berdasarkan ukuran tanah. Metode ini merupakan *fixed-tax*, terlepas dari apakah tanah tersebut ditanami atau tidak, selama tanah tersebut memang bisa ditanami.
2. Metode penetapan *kharaj* berdasarkan ukuran tanah yang ditanam saja. Dalam metode ini, tanah subur yang tidak dikelola tidak masuk dalam penilaian objek *kharaj*.
3. Metode *Musaqasamah*, yaitu metode penetapan *kharaj* berdasarkan persentase dari hasil produksi

(*proportional tax*). Dalam metode ini, pajak dipungut setelah tanaman mengalami masa depan.⁵²

Secara kronologis, metode pertama yang digunakan umat Islam dalam penetapan *kharaj* adalah metode *Misahah*. Metode ini diterapkan pertama kali pada masa Khalifah Umar Ibn Al-Khattab berdasarkan masukan dari para sahabat yang melakukan survei. Pada masa ini, pajak ditetapkan tahunan pada tingkat yang berbeda secara *fixed* atas setiap tanah yang berpotensi produktif dan memiliki akses ke air, sekalipun tidak ditanami, sehingga pendapatan yang diterima oleh negara dari jenis pajak ini pun bersifat *fixed*. Melalui penggunaan metode ini, Khalifah Umar ingin menjamin pendapatan negara pada setiap tahunnya demi kepentingan ekspansi, sekaligus memastikan para petani tidak mengelak membayar pajak dengan dalih hasil produksi rendah.⁵³

Metode yang kedua juga pernah diterapkan pada masa Khalifah Umar penerapan pajak dengan menggunakan metode ini dilakukan pada beberapa wilayah tertentu saja, terutama di Syiria. Metode yang terakhir, *musaqamah*, pertama kali diterapkan pada masa

⁵² Adiwarman Azwar Karim, *Sejarah...*, h. 254

⁵³ Sabahuddin Azmi, *Islamic Economic...*, h. 98

Dinasti Abbasiyah, khususnya pada masa pemerintahan Al-Mawardi dan Harun ar-Rasyid.⁵⁴

c. Baitul Mal

Seperti yang telah dikemukakan, Al-Mawardi menyatakan bahwa untuk membiayai belanja negara dalam rangka memenuhi kebutuhan dasar setiap warganya, negara membutuhkan lembaga keuangan negara (Baitul Mal) yang didirikan secara permanen. Melalui lembaga ini pendapatan negara dari berbagai sumber akan disimpan dalam pos yang terpisah dan dibelanjakan sesuai dengan alokasinya masing-masing.⁵⁵

Berkaitan dengan pembelanjaan harta Baitul Mal, Al-Mawardi menegaskan bahwa jika dana pada pos tertentu tidak mencukupi untuk membiayai kebutuhan yang direncanakannya, pemerintah dapat meminjam uang belanja tersebut dari pos yang lain. Ia juga menyatakan bahwa pendapatan dari setiap Baitul Mal provinsi digunakan untuk memnuhi pembiayaan kebutuhan publiknya masing-masing. Jika terdapat surplus, gubernur mengirimkan sisa dana tersebut kepada pemerintah pusat. Surplus harus mengalihkan sebagian harta Baitul Mal kepada daerah-daerah yang mengalami defisit.⁵⁶ Lebih jauh, Al-Mawardi

⁵⁴ Adiwarman Azwar Karim, *Sejarah...*, h.254

⁵⁵ Adiwarman Azwar Karim, *Sejarah...*, h. 254-255

⁵⁶ Al-Mawardi, *Al-Ahkam...*, h. 215

menegaskan, adalah tanggung jawab Baitul Mal untuk memenuhi kebutuhan publik. Ia mengklasifikasikan berbagai tanggung jawab Baitul Mal ke dalam dua hal, yaitu :

- a. Tanggung jawab yang timbul dari berbagai harta benda yang disimpan di Baitul Mal sebagai amanah untuk didistribusikan kepada mereka yang berhak, dan
- b. Tanggung jawab yang timbul seiring dengan adanya pendapatan yang menjadi aset kekayaan Baitul Mal itu sendiri.⁵⁷

Berdasarkan kategori yang dibuat oleh Al-Mawardi tersebut, kategori pertama dari tanggung jawab Baitul Mal terkait dengan pendapatan negara yang berasal dari sedekah. Karena pendapatan sedekah yang diperuntukkan bagi kelompok masyarakat tertentu tersebut telah ditentukan dan tidak dapat digunakan untuk tujuan-tujuan umum, negara hanya diberi kewenangan untuk mengatur pendapatan itu sesuai dengan apa yang telah digariskan oleh ajaran Islam. dengan demikian, kategori tanggung jawab Baitul Mal yang pertama ini merupakan pembelanjaan publik yang bersifat tetap dan minimum.⁵⁸

⁵⁷ Al-Mawardi, *Al-Ahkam...*, h. 214

⁵⁸ Sabahudin Azmi, *Islamic Economics...*,h.119

Sementara itu, kategori kedua dari tanggung jawab Baitul Mal terkait dengan pendapatan negara yang berasal dari *fai*, menurut Al-Mawardi seluruh jenis kekayaan yang menjadi milik kaum muslimin secara umum dan bukan milik perorangan secara khusus merupakan bagian dari harta Baitul Mal.⁵⁹ Oleh karena itu, pendapatan *fai* yang diperuntukkan bagi seluruh kaum muslimin tersebut merupakan bagian dari harta Baitul Mal.

Lebih jauh, Al-Mawardi mengklasifikasikan kategori tanggung jawab Baitul Mal yang kedua ini ke dalam dua hal. Pertama, tanggung jawab yang timbul sebagai pengganti atas nilai yang diterima (*badal*), seperti untuk pembayaran gaji para tentara dan biaya pengadaan senjata. Karena tanggung jawab ini ada seiring dengan nilai yang diterima, negara harus menetapkan tuntutananya. Pelaksanaan tanggung jawab ini menghasilkan biaya-biaya yang harus dikeluarkan oleh pemerintah, berapa pun besarnya.⁶⁰

Kedua, tanggung jawab yang muncul melalui bantuan dan kepentingan umum. Al-Mawardi menyatakan bahwa pelaksanaan jenis tanggung jawab ini berkaitan dengan keberadaan dana Baitul Mal. Jika terdapat dana yang cukup di Baitul Mal, tanggung

⁵⁹ Al-Mawardi, *Al-Ahkam...*, h. 214

⁶⁰ Al-Mawardi, *Al-Ahkam...*, h. 214

jawab negara atas kepentingan publik harus dipenuhi. Akan tetapi, dalam hal tidak ada dana yang cukup di Baitul Mal, maka pelaksanaan tanggung jawab tersebut menjadi tanggung jawab soaial (*fardh kifayah*) seluruh kaum muslimin.⁶¹

Di samping menetapkan tanggung jawab negara, uraian Al-Mawardi tersebut juga menunjukkan bahwa dasar pembelanjaan publik dalam negara Islam adalah *Mashlahah* (kepentingan umum). Hal ini berarti bahwa negara hanya mempunyai wewenang untuk membelanjakan harta Baitul Mal selama berorientasi pada pemeliharaan *mashlahah* dan kemajuan.⁶²

Dalam hal pendistribusian zakat, Al-Mawardi menyatakan bahwa kewajiban negara untuk mendistribusikan harta zakat kepada orang-orang fakir dan miskin hanya pada taraf sekedar untuk membebaskan mereka dari kemiskinan. Tidak ada batasan jumlah tertentu untuk membantu mereka karena 'pemenuhan kebutuhan' merupakan istilah yang relatif. Untuk memenuhi kebutuhan hidupnya sehingga terbebas dari kemiskinan, seseorang bisa jadi hanya cukup membutuhkan 1 dinar, sementara yang lain mungkin membutuhkan 100 dinar.⁶³

⁶¹ Al-Mawardi, *Al-Ahkam...*, h. 214

⁶² Sabahudin Azmi, *Islamic Economics...*, h.120

⁶³ Al-Mawardi, *Al-Ahkam...*, h.122

C. Analisis Pemikiran Abu Yusuf Tentang Konsep *Kharaj*

Kharaj menurut bahasa bermakna *al-kara'* (sewa) dan *al-ghullah* (hasil), sedangkan menurut istilah adalah hak yang diberikan oleh Allah kepada kaum muslim dari kaum kafir. Ia merupakan hak yang dikenakan atas lahan tanah yang telah dirampas dari kaum kafir, dengan cara perang maupun damai. Dan jika mereka memeluk Islam, setelahnya penaklukan tersebut, maka status tanah mereka *kharajiyah* (wajib dipunggut pajak).⁶⁴

1. Pembagian Tanah yang di Kenai *Kharaj*

Dalam membahas pajak tanah, Abu Yusuf membagi pajak tanah kepada dua bagian, yakni pajak *kharaj* dan pajak *usyur*. Pembahasan Abu Yusuf dimulai pemaknaan dan perbedaan antara *usyur* dan *kharaj*. *Usyur* adalah pajak yang dikenakan pada tanah milik umat Islam, sedangkan *kharaj* adalah pajak atas tanah di bawah pendudukan non-Muslim yang muncul setelah penaklukan Islam. Namun demikian, pemahaman ini tidak selalu terjadi karena tanah di tangan non-Muslim bisa dikenakan *usyur* juga. Ketentuan ini di kenakan pada tanah milik ahli kitab di Arab, yaitu Kristen dan Yahudi, dan masyarakat lain di luar Arab yang memiliki perjanjian perdamaian dengan tentara Muslim menetapkan *usyur* sebagai upeti.

⁶⁴ Nurul Huda dan Ahmad Mukti, *Keuangan Publik Islam Pendekatan Al-Kharaj (imam Abu Yusuf)*, (Bogor: Ghalia Indonesia, 2011), h.77

Demikian pula tanah milik umat Islam juga bisa dikenakan pajak *kharaj*, jika umat Islam membeli tanah dari pemilik yang dikenakan pajak *kharaj*.⁶⁵

2. Metode Pemungutan *Kharaj*

Dalam hal perpajakan, Abu Yusuf telah meletakkan prinsip-prinsip yang jelas yang berabad-abad kemudian dikenal oleh para ahli ekonomi sebagai *canons of taxation*. Kesanggupan membayar, pemberian waktu yang longgar bagi pembayar pajak dan sentralisasi pembuatan keputusan dalam administrasi pajak adalah beberapa prinsip yang ditekankannya.⁶⁶

Dalam hal penetapan pajak, Abu Yusuf menggantikan sistem *wazifah* dengan sistem *Muqasamah*. *Wazifah* adalah sistem pemungutan pajak yang ditentukan berdasarkan pada nilai tetap, tanpa membedakan ukuran kemampuan wajib pajak atau mungkin dapat dibahasakan dengan pajak-pajak yang dipungut dengan ketentuan jumlah yang sama secara keseluruhan. Sedangkan *muqasamah* adalah sistem pemungutan yang diberlakukan berdasarkan nilai yang tidak tetap (berubah), dengan mempertimbangkan tingkat kemampuan dan persentase penghasilan atau pajak proposional. Penggantian sistem

⁶⁵ Yadi Januari, *Pemikiran Ekonomi Islam Dari masa Rasulullah Hingga Masa Kontemporer*, (Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2016), h. 114

⁶⁶ Adiwarman Azwar Karim, *Sejarah...*, h. 201

ini, dilakukan dalam rangka mencapai ekonomi yang adil.

Berkaitan dengan ini Abu Yusuf mengatakan:

“Saya mendapat pertanyaan mengenai pajak dan pengumpulannya di Sawad. Saya mengumpulkan pendapat orang-orang di lapangan dan mendiskusikan permasalahan tersebut bersama mereka, dan tak satupun yang gagal dalam pelaksanaannya. Kemudian, saya menanyakan tentang *kharaj* yang ditetapkan (*tauzif*) oleh Umar bin Khatab, dan tentang kapasitas tanah yang dikenai pajak (*wazifah*) mereka (orang-orang yang dikumpulkan untuk bermusyawarah) tersebut mengungkapkan, bahwa belakangan ini tanah-tanah subur lebih banyak dibandingkan dengan tanah-tanah sisa yang tidak subur, dan mereka juga mengungkapkan banyaknya tanah yang digunakan sebagai subyek *kharaj*.”⁶⁷

Menurut pandangan mereka, jika tanah yang tidak digarap yang kami miliki akan dikenakan *kharaj*, seperti halnya tanah garapan yang subur, maka kami tidak akan bisa mengerjakan tanah atau lahan-lahan yang ada sekarang, lantaran ketidakmampuan kami membayar *kharaj* terhadap tanah yang non-produktif tersebut, dan jika tanah tersebut tidak dikelola dalam waktu seratus tahun, maka ia tetap akan menjadi subyek *kharaj* atau tetap tidak akan pernah digarap selamanya, jika memang

⁶⁷ Muhammad Ibrahim Al Banna, *Kitab Al-Kharaj Abu Yusuf*, (Kota Nasar Madaniah: Darusalam, 2017) h.51

demikian halnya maka bagi orang-orang yang menggarap tanah ini untuk keperluan sehari-hari tidak bisa dikenai *kharaj*. Konsekuensinya, saya menyadari bahwa biaya yang tetap salam bentuk barang (*tha'am*) atau uang (*dirham*) tidak diberlakukan kepada orang-orang di samping keadaan mereka yang tidak memungkinkan, juga tidak mempunyai keuntungan yang dapat disumbangkan kepada pemerintah, terutama dalam membayar pajak.⁶⁸

Abu Yusuf menyatakan bahwa rekruksi mekanisme *jibayah* (pemungutan) pajak *kharaj* dari sistem *masahah* (dihitung dari luasnya tanah) kepada sistem *muqasamah* merupakan refleksi dari makro ekonomi pada saat itu, ada beberapa kelebihan yang dimiliki oleh sistem ini, diantaranya adalah sebagai berikut:

1. Negara akan mendapatkan penghasilan rutin setiap panen.
2. Sistem ini juga mendorong produktifitas sektor pertanian.
3. Sistem ini pun dapat mewujudkan keadilan dan kesejahteraan dalam mengalokasikan *revenue*, karena dengan sistem ini, penerimaan negara bertambah dan

⁶⁸ Nurul Huda dan Ahmad Mukti, *Keuangan publik...*, h.67

belanja negara yang bervariasi pun akan tercukupi dengannya.⁶⁹

Abu Yusuf berpendapat bahwa kondisi lahan pertanian pada masa Harun Ar-Rasyid berbeda dengan kondisi lahan pertanian pada masa Umar bin Khatab. Jika pada masa Umar, lahan pertanian yang produktif sangat melimpah, sementara pada masa Ar-Rasyid, luas lahan pertanian yang produktif sangat sedikit, ditambah lagi dengan bertambahnya lahan yang tidak dapat diairi dari irigasi pemerintah. Jika pajak dipungut dengan *masahah*, pembayaran berupa nilai dari hasil pertanian dengan realita rendahnya harga *output* pertanian karena terjadi *over supply* maka negara akan sangat sedikit menerima pendapatan dalam sektor ini, sementara sektor pertanian pada saat itu menjadi paling dominan. Ketika jumlah *revenue* sedikit, sementara *expenditure* sangat bervariasi, maka terjadilah defisit anggaran yang mengakibatkan pemerintah menaikkan tingkat pajak (*tax rate*) yang membebani para petani.⁷⁰

Di sisi lain, Abu Yusuf melihat bahwa pada masanya ada wilayah yang tidak ditanami selama ratusan tahun dan para petani tidak mempunyai kemampuan untuk menghidupkannya. Dalam situasi demikian, pajak yang menetapkan ukuran panen yang pasti atau jumlah uang

⁶⁹ Nurul Huda dan Ahmad Mukti, *Keuangan publik...*, h.82

⁷⁰ Nurul Huda dan Ahmad Mukti, *Keuangan publik...*, h.82-83

tunai yang pasti akan membebani para pembayar pajak dan hal itu dapat mengganggu kepentingan keuangan publik. Argumen Abu Yusuf tersebut menunjukkan bahwa jumlah pajak yang pasti berdasarkan tanah (baik yang ditanami ataupun tidak) dibenarkannya hanya jika tanah tersebut subur. Oleh karena itu, tidak dibenarkan untuk membebani pajak yang pasti tanpa mempertimbangkan kesuburan tanah tersebut, mengingat yang demikian itu akan memengaruhi para pemilik tanah yang tidak subur.⁷¹

Abu Yusuf memberikan pertimbangan bahwa sistem irigasilah yang lebih utama untuk diperhatikan dalam menetapkan tarif *kharaj*, sedangkan pertimbangan terhadap faktor kualitas tanah dan jenis tanaman merupakan faktor terakhir.⁷² Abu Yusuf menekankan bahwa metode penetapan pajak secara proporsional dapat meningkatkan pendapatan negara dari pajak tanah dan, di sisi lain mendorong para petani untuk meningkatkan produksinya. Ia menyatakan,

“Dalam pandangan saya, sistem perpajakan terbaik untuk menghasilkan pemasukan lebih banyak bagi keuangan negara dan yang paling cepat untuk menghindari kezaliman terhadap para pembayar pajak oleh para pengumpul pajak adalah pajak pertanian secara proporsional. Sistem ini akan

⁷¹ Adiwarmarman Azwar Karim, *Sejarah...*, h 202-203

⁷² Rozalinda, *Ekonomi Islam*, (Jakarta : PT. Raja Grafindo Jakarta, 2015), h. 216

menghalau kezaliman terhadap para pembayar pajak dan menguntungkan keuangan Negara”

Oleh sebab itu, Abu Yusuf sangat merekomendasikan penyedia fasilitas dan infrastruktur bagi para petani. Dalam sistem *misahah*, peningkatan produktivitas tidak akan menguntungkan negara. Dalam *muqasamah*, peningkatan dalam produktivitas akan menguntungkan keuangan negara badan pembayar pajak sekaligus. Dukungannya terhadap penggunaan sistem *muqasamah* dalam hal penetapan pajak mengindikasikan bahwa Abu Yusuf lebih mengutamakan hasil dari pada tanah itu sendiri sebagai dasar pajak.⁷³

3. Administrasi Pajak

Abu Yusuf berpandangan bahwa ada kezaliman yang terjadi terhadap para wajib pajak, sehingga membuat mereka tersiksa dan kesulitan. Hal tersebut, karena sistem *jibayah* (pemungutan) pajak yang dilakukan pada masa Ar-Rasyid dan sebelumnya dengan menggunakan sistem *taqbil* atau *qibalah*.

Istilah *taqbil* atau *qibalah* dijelaskan dalam *Almausu'atul Fiqhiyah* adalah seorang pemimpin yang mengerjakan seseorang dalam jangka waktu sekitar sekitar satu tahun untuk memungut pajak di luar daerahnya. Sistem ini membuka peluang untuk terjadinya

⁷³ Muhammad Ibrahim Al Banna, *Kitab Al-Kharaj...*, h. 53

penyalahgunaan wewenang dan kezaliman terhadap wajib pajak. Bahkan sistem ini memunculkan terjadinya KKN (kolusi, korupsi, dan nepotisme). Jika itu yang terjadi, maka target penerimaan kharaj tidak tercapai. Kalaupun tercapai, hal itu tetap menyisakan persoalan lain yang tidak kalah bahayanya, yaitu kezaliman yang menimpa para pembayar.⁷⁴

Oleh karenanya, Abu Yusuf mengusulkan agar khalifah mencabut sistem ini dengan menulis kepada khalifah:

“Dan aku berpendapat agar engkau jangan menggunakan sistem *taqbil* dalam pengumpulan *kharaj*, baik di wilayah pertanian sawad maupun selainnya. Karena para *mutaqabil* (pelaku *taqbil*) seringkali meminta lebih dari standar *kharaj*, juga kejam kepada pembayar *kharaj*, dan membebani mereka dengan sesuatu yang bukan kewajiban mereka, menzalimi serta mengambil paksa hasil panenya diserahkan kepada mereka. Hal, itu yang semisal dengannya hanya akan menyebabkan kehancuran bagi negara dan kesengsaraan bagi rakyatnya, sementara *mutaqabil* tidak pernah peduli dengan hal tersebut, yang mereka pikirkan hanyalah keuntungan pribadi, dan sangat mungkin mereka mengambil lebih dari yang telah ditetapkan, tentu itu dilakukan dengan cara yang kasar, memukuli, menjemur mereka dibawah terik matahari, menggantungkan bebatuan di

⁷⁴ Nurul Huda dan Ahmad Mukti, *Keuangan publik...*, h.85

leher, dan bentuk siksaan pedih lainnya yang diterima para pembayar *kharaj* dan bentuk kesengsaraan lainnya yang Allah larang.”⁷⁵

Menurut Abu Yusuf, jika sistem pemungutan *taqbil* masih digunakan, maka yang ada hanya kerusakan, dan kerusakan tidak akan menyisakan apa-apa, karena sesungguhnya kehancuran dan kebinasaan yang dialami oleh umat-umat terdahulu adalah karena mereka menyembunyikan kebenaran dan menampakkan kezaliman bahkan mereka rela menjadi pembelanya, dan pengambilan harta dari rakyat di luar kewajiban yang seharusnya adalah bentuk kezaliman yang teramat jelas.

Abu Yusuf mengajukan sistem yang lebih baik, yaitu agar negara sendiri yang menyelenggarakan penghimpunan *kharaj* dari para petani. Pemerintah harus memiliki departemen khusus yang menangani permasalahan publik ini dengan aparat yang terlatih dan berjiwa profesional. Walaupun demikian, sistem *taqbil* ini tidak sepenuhnya dilarang oleh Abu Yusuf, hal itu bisa saja diperbolehkan dengan beberapa syarat, sebagaimana di jelaskan oleh Abu Yusuf, diantara syaratnya adalah dikenal asal negerinya, direkomendasikan oleh penduduk setempat, memiliki budi pekerti yang baik, dapat dipercaya agama dan amanahnya.⁷⁶

⁷⁵ Nurul Huda dan Ahmad Mukti, *Keuangan publik...*, h. 86

⁷⁶ Nurul Huda dan Ahmad Mukti, *Keuangan publik...*, h. 87

Penekanannya pada sifat administrasi pajak berpusat pada penilaiannya yang kritis terhadap lembaga *Qabalah*, yaitu sistem pengumpulan pajak pertanian dengan cara ada pihak yang menjadi penjamin serta membayar secara *lumpsum* kepada negara dan, sebagai imbalannya, penjamin tersebut memperoleh hak untuk mengumpulkan *kharaj* dari pada petani yang menyewa tanah tersebut, tentu dengan pembayaran sewa yang lebih tinggi dari pada sewa yang diberikan kepada negara.⁷⁷

Abu Yusuf meminta agar pemerintah segera menghentikan praktik sistem *qabalah* tersebut karena pengumpulan pajak yang dilakukan secara langsung, tanpa keberadaan pihak penjamin, akan mendatangkan pemasukan yang lebih besar. Menurutnya, agar dapat memperoleh keuntungan dari kontrak *qabalah*, biasanya pihak penjamin mengenakan pajak yang melebihi kemampuan para petani. Ia menyatakan,

“Nasihatku adalah anda tidak boleh membiarkan praktik *qabalah*, baik di sawad maupun di wilayah lainnya dengan alasan para penjamin bertindak salah demi meraih keuntungan para penjamin. Melalui tindakan seperti ini negara dirusak dan rakyat binasa. Akan tetapi, para penjamin tersebut tidak pernah peduli jika hal ini disebabkan oleh

⁷⁷ Adiwarman Azwar Karim, *Sejarah...*, h. 205

tindakan mereka dalam mengejar keuntungan.”⁷⁸

Penolakan Abu Yusuf tersebut disebabkan sistem *qobalah* bertentangan dengan prinsip-prinsip keadilan dan mengabaikan kemampuan membayar. Dalam mengejar keuntungan, para penjamin biasanya memberikan beban tambahan terhadap para petani dengan menerapkan beban ilegal yang melampaui kemampuan mereka. Dengan menerapkan pandangan analitis dan logika hukumnya, Abu Yusuf berpendapat bahwa perlakuan kasar terhadap para petani dan pengenaan pajak ilegal kepada mereka tidak saja akan merusak produksi pertanian, tetapi juga pendapatan negara yang mayoritas berasal dari pajak *kharaj*. Ia mengemukakan,

“Saya menentang sistem *qobalah* karena saya tidak yakin bahwa pra penjamin tersebut tidak akan membebani para pembayar pajak dengan sesuatu yang melampaui kemampuan mereka dan menghukum mereka, sehingga para petani tersebut meninggalkan lahan yang mereka kelola dan, akibatnya, pemasukan dari *kharaj* akan merosot.”⁷⁹

⁷⁸ Sabahudin Azmi, *islamic Economics: Public Finance in Ealy Islamic Thought* (New Delhi: Good Book, 2002), h. 43 Sebagaimana Dikutib Adiwarman Azwar Karim, *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam edisi keempat*, (Depok: Raja Grafindo Persada: 2017), h. 102-103

⁷⁹Sabahuddin Azmi, *islamic Economics...*, h. 102-103

Pernyataan ini menunjukkan bahwa, bagi Abu Yusuf, tindakan para penjamin yang mengenakan pajak melebihi dari kemampuan para petani akan merasa para petani meninggalkan lahan mereka karena tidak memperoleh keuntungan dari pertanian. Oleh karena sistem *qobalah* dapat menimbulkan tindakan eksploitatif dan penindasan terhadap para petani serta menyebabkan efek negatif terhadap pendapatan pajak, Abu Yusuf mendesak pemerintah menghentikan praktik tersebut, sehingga pajak dapat dipungut langsung dengan cara yang adil, tanpa perantara para penjamin. Ia menyatakan,

“Saya sarankan agar memilih orang yang berakhlak baik, saleh dan amanah, serta mengangkatnya sebagai administrator pajak. Ia haruslah orang yang jika anda beri kewenangan untuk memungut pajak memungut apa yang dibolehkan dan menjauhi apa yang dilarang, bebas memutuskan apa yang harus dipungut dan apa yang harus dihindari dari pajak. Apabila tidak adil dan tidak amanah, ia tidak dapat dipercaya melakukan tugas sebagai pemungut pajak.”⁸⁰

Abu Yusuf menyarankan agar anda mengurus sebuah komisi yang terdiri dari orang-orang yang amanah dan jujur untuk menyelidiki perilaku para pemungut pajak dan cara-cara mereka memungut pajak dan menghukum mereka yang bersalah.

⁸⁰ Sabahuddin Azmi, *islamic Economics...*, h. 106

“Saya menyarankan agar anda mengutus sebuah komisi yang terdiri dari orang-orang yang amanah dan jujur untuk menyelidiki perilaku para pemungut pajak dan cara-cara mereka memungut pajak dan menghukum mereka yang bersalah”⁸¹

Untuk mencapai prinsip keadilan dalam administrasi pajak, Abu Yusuf menyarankan agar para penguasa membedakan antara tanah yang tandus dengan tanah yang subur. Selain itu, untuk menjamin efisien dalam pengumpulan pajak, ia menyarankan agar pajak dipungut tanpa penundaan karena akan menimbulkan kerusakan pada hasil pertanian yang berarti dapat memberikan efek negatif terhadap negara, pembayar pajak serta memperlambat perkembangan pertanian.⁸²

Abu Yusuf memberikan perhatian tentang efisiensi dalam administrasi pajak untuk menjamin barang-barang yang dapat dikenai pajak. Fakta menunjukkan bahwa defisiensi dan *mismanagement* yang dilakukan oleh sebagian para pemungut pajak akan merusak hasil panen dan mengurangi pendapatan pajak Negara. Dalam hal terjadi instabilitas harga-harga bahan makanan, Abu Yusuf menyarankan agar bahan makan dijual dalam harga dibagi secara proporsional, sehingga tidak berdampak

⁸¹ Sabahuddin Azmi, *islamic Economics...*, h. 108

⁸² Sabahuddin Azmi, *islamic Economics...*, h. 108

negatif terhadap para pembayar pajak dan perbendaharaan negara.⁸³

4. Kriteria Pegawai Pajak

Dalam rangka *tawliyatul kharaj* yang lebih baik dan profesional, Abu Yusuf berpendapat bahwa mesti ada kriteria khusus bagi para pengelola pajak. Beliau menulis:

“Aku berpandangan agar engkau mengangkat sekelompok orang yang engkau jadikan wali (pengelola) kharaj dari golongan orang-orang sholeh baik dari sisi agama maupun amanat. Maka pengelola itu harus ahli fikih (hukum islam), alim (pintar), suka bermusyawarah kepada para ahli, menjaga harga diri, aibnya tidak pernah terlihat didepan umum, tidak takut celaan orang-orang, menjaga hak dan menunaikan amanah dengan mengharap surga, semua tugas dikerjakan karena takut siksa Allah setelah kematian, kesaksiannya dapat diterima, tidak berbuat zalim ketika memvonis. Kelompok orang yang seperti itulah yang engkau jadikan pengumpul harta pajak, dengan demikian mereka akan mengambil dari yang diharamkan dan menjauhi yang haram. Maka jika ia tidak lagi adil, dapat dipercaya, tidak dapat dipercaya untuk mengelola harta.”⁸⁴

Dari pernyataan di atas, dapat disimpulkan beberapa kriteria pengelola pajak, di antaranya sebagai berikut.

⁸³ Sabahuddin Azmi, *islamic Economics...*, h. 50

⁸⁴ Nurul Huda dan Ahmad Mukti, *Keuangan Publik...*, h. 88

1. Baik agamanya.
2. Amanah.
3. Menguasai ilmu fikih.
4. Pintar.

5. Penetapan Tarif *Kharaj*

Dalam kitabnya *Al-Kharaj* Abu Yusuf menjelaskan tentang sistem pemungutan ukuran *kharaj* yang jelas dengan membaginya ke dalam beberapa golongan tertentu. Ia menyatakan,

“Dan dalam perintahnya telah disertakan bahwasanya terdapat bea atau tarif didalamnya, kemudian di ambil dari muslimin 2,5 % sedangkan ahli dzimmah 5%, kafir Harbi dikenakan tarif 10%, sesuai dengan tarif yang mereka tetapkan kepada pedagang muslim ketika melintasi kawasan mereka. Jadi *usyur* ditetapkan sesuai dengan status pedagang.”⁸⁵

Pada tarif *muqasamah*, bagi hasil proporsional, Abu Yusuf mengusulkan tingkat variabel yang bergantung pada kemampuan lahan untuk membayar pajak dan beban yang harus ditanggung saat bertani. Dia menyarankan harga sebagai berikut:

1. Dua per lima (40%) pada gandum dan *jelai* dari tanah yang diari secara alami, yaitu dengan curah hujan dan air dari mata air alami.

⁸⁵ Muhammad Ibrahim Al-Banna, *Kitab Al-Kharaj...*, h. 223

2. Satu setengah per sepuluh (15%), dan tiga per sepuluh (30%) pada tanaman dari lahan yang diairi *artifisial*, tergantung pada jumlah kerja keras yang ditanggung dan metode irigasi yang diperlukan. Tingkat rendah dalam kategori ini dibandingkan dengan yang sebelumnya dimaksudkan untuk memungkinkan biaya irigasi.
3. Sepertiga pada pohon-pohon palem, kebun-kebun anggur, sayuran dan buah-buahan, tetapi hanya seperempat akan diambil dari tanaman pada musim panas.
4. Sepersepuluh pada tanah *qatha'i* yang diairi secara alami dan satu dua puluh pada *artifisial* irigasi. Tanah *qatha'i* itu, seperti yang dijelaskan sebelumnya, tanah yang diberikan oleh khalifah untuk layanan pembedaan penyerahan untuk negara dan Islam. Mereka tidak selalu berkualitas tinggi dan beberapa diperlukan untuk pembangunan jembatan dan kanal.
5. Sepersepuluh (10%) dan zakat pada tanah *usyur* yang dimiliki oleh umat Islam, jika tanah diairi secara alami dan setengah sepuluh (5%) jika irigasi *artifisial*.

Untuk memperjelas unit pengukuran timbangan ditetapkan langkah-langkah berikut: 1 *wasaq* terdiri dari 60 *sha'* sedangkan 1 *sha'* terdiri dari 5 *rutl*. Dan 1 *rutl* sama dengan 1 *pon* berat dari biji gandum. Dengan

kata lain, ambang berat sekitar 1.600 pon gandum. Jika ada E 2,2 dalam satu kilogram, ambang batas akan menjadi setara dengan sekitar 727 kilogram gandum sekarang.⁸⁶

D. Analisis Pemikiran Al-Mawardi Tentang Konsep *Kharaj*

1. Pembagian Tanah yang di Kenai *Kharaj*

Dalam kitabnya Ahkam Shultaniyah Al-Mawardi membahas tentang tanah secara garis besar, jenis-jenis tanah terbagi menjadi empat yaitu:

- a. Tanah yang dihidupkan oleh kaum Muslimin dari sejak awal. Tanah jenis ini disebut tanah *usyr* (dikenai kewajiban zakat sepersepuluh). Untuk tanah jenis ini tidak boleh dikenai *kharaj*.
- b. Tanah yang pemiliknya masuk islam. Dalam hal ini, ia berhak memiliki tanah tersebut. Menurut Imam Syafi'i "tanah jenis ini disebut tanah *usyr* (dikenai kewajiban zakat sepersepuluh). Untuk tanah jenis ini, juga tidak boleh dikenai *kharaj*." Abu Hanifah berkata, "Untuk tanah jenis ini, imam (Khalifah) bebas menjadikannya sebagai tanah *kharaj* atau tanah *usyr* (dikenai kewajiban zakat sepersepuluh). Jika tanah tersebut dijadikan *kharaj*, tidak boleh diubah menjadi tanah *usyr* (dikenai kewajiban zakat sepersepuluh). Sebaliknya, jika tanah tersebut telah dijadikan *usyr*

⁸⁶ Yadi Janwari, *Pemikiran...*, H. 116-117

(dikenai kewajiban zakat sepersepuluh), tidak boleh diubah menjadi tanah *kharaj*.”

- c. Tanah yang diperoleh dari orang-orang musyrik melalui jalan kekerasan dan paksaan. Menurut mazhab Imam Syafi’i, tanah ini disebut harta *ghanimah* yang wajib dibagikan kepada orang-orang yang berhak menerimanya dan sekaligus menjadi tanah *usyr* (dikenai kewajiban zakat sepersepuluh) yang tidak boleh dikenai *kharaj*. Imam Malik menjadikan tanah jenis ini sebagai tanah wakaf bagi kaum Muslimin yang dikenai *kharaj*. Abu Hanifah berkata, “Untuk tanah jenis ini, Imam (Khalifah) bebas menjadikannya sebagai tanah *kharaj* atau tanah *usyr* (dikenai kewajiban zakat sepersepuluh).”
- d. Tanah yang diperoleh dari orang-orang musyrik melalui jalan damai. Tanah jenis ini merupakan tanah khusus yang dikenai *kharaj*.⁸⁷ Tanah jenis ini terbagi menjadi dua bagian:
 - a) Tanah yang ditinggalkan oleh pemiliknya yang dikuasai oleh kaum Muslimin tanpa melalui peperangan. Tanah jenis ini menjadi tanah wakaf untuk kemaslahatan kaum Muslimin yang dikenai *kharaj*. *Kharaj* yang dikenakan terhadap tanah tersebut merupakan uang sewa yang

⁸⁷ Al-Mawardi, *Ahkam Sulthaniyah Sistem Pemerintahan Khilafah Islam*, (Jakarta: Qitshi Press, 2019),h. 259

berlaku selamanya dan tidak dibatasi oleh waktu karena di dalamnya terdapat kemaslahatan umum. Kewajiban membaar *kharaj* atas tanah tersebut tidak gugur lantaran keislaman mereka atau berubahnya status mereka menjadi kafir *dzimmi*. Tanah tersebut tidak boleh dijual statusnya sebagai tanah wakaf.

- b) Tanah yang didiami oleh pemiliknya. Di dalam kontrak perdamaian ditetapkan bahwa tanah tersebut memang menjadi milik mereka. Tetapi tanah tersebut tetap dikenai *kharaj*.⁸⁸ Tanah jenis ini terbagi lagi menjadi dua bagian:
 - a. Ketika terjadi kontrak perdamaian dengan kita, mereka melepaskan kepemilikannya atas tanah tersebut dan menyerahkannya kepada kita. Dengan demikian, tanah tersebut berubah status menjadi tanah wakaf bagi kaum muslimin, seperti tanah yang ditinggalkan oleh pemiliknya.

Kharaj yang dikenakan pada mereka merupakan uang sewa yang tidak gugur lantaran keislaman mereka dan tanah tersebut tidak boleh dijual. Mereka lebih berhak atas tanah tersebut selagi mereka mematuhi

⁸⁸ Al-Mawardi, *Ahkam Sulthaniyah...*, h, 258

kontrak perdamaian yang tidak boleh dirampas dari tangan mereka, baik mereka tetap dalam keadaan musyirik maupun masuk Islam. Status tanah tersebut sama seperti tanah yang disewakan, yang tidak boleh diambil dari pihak penyewa.

Jika mereka berubah status menjadi kafir *dzimmi* yang hendak berdomisili di negara Islam, selain wajib membayar *kharaj*, mereka tetap wajib membayar *jizyah*. Akan tetapi, jika mereka tidak berubah status menjadi kafir *dzimmi*, tetapi tetap sebagai *mua'ahid*, mereka tidak diperbolehkan menetap di negara islam lebih dari satu tahun. Jika kurang dari satu tahun, mereka diperbolehkan menetap di dalamnya tanpa harus membayar *jizyah*.⁸⁹

- b. Mereka tetap mempertahankan kepemilikannya atas tanah tersebut dan tidak melepaskan hak kepemilikannya. Mereka melakukan kontrak perdamaian dengan ketentuan tetap membayar *kharaj*. *Kharaj* tersebut merupakan *jizyah* yang dipungut dari mereka selagi mereka tetap

⁸⁹ Al-Mawardi, *Ahkam Sulthaniyah...*,h. 260

masuk islam, *kharaj* tersebut menjadi gugur. Namun *jizyah* atas nama individu boleh tidak dipunggut dari mereka. Mereka boleh menjual tanah tersebut kepada siapa saja yang mereka kehendaki, entah kepada kaum muslimin entah pula kepada kafir *dzimmi*.

Jika mereka menjual tanah tersebut kepada orang di kalangan mereka sendiri, tanah tersebut tetap berstatus sebagai tanah *kharaj*. Akan tetapi, jika tersebut dijual kepada kaum muslimin, ia menjadi gugur dari kewajiban membayar *kharaj* atas tanah tersebut. Jika tanah tersebut dijual kepada kafir *dzimmi*, ada dua kemungkinan. Kemungkinan *pertama*, tanah tersebut tetap dikenai *kharaj* dan si pembeli masih tetap dalam kekafirannya. Kemungkinan *kedua*, tanah tersebut tidak lagi dikenai *kharaj* karena berubahnya status si pembeli menjadi kafir *dzimmi* menyebabkan dirinya keluar dari ketentuan yang disebutkan dalam kontrak perdamaian.⁹⁰

Kharaj yang dikenakan terhadap tanah tersebut perlu diperinci lagi. Jika *kharaj* tersebut ditentukan

⁹⁰ Al-Mawardi, *Ahkam Sulthaniyah...*, h. 260

berdasarkan ukuran *jarib*, misalnya, besar *kharaj* untuk setiap lahan yang memiliki luas satu *jarib* adalah satu perak, jika *kharaj* untuk sebagian tanah telah gugur lantaran keislaman pemiliknya, tanah sisanya dikenai *kharaj* sebesar ukuran *jarib* tersebut. Dengan demikian, *kharaj* untuk tanah yang telah gugur lantaran keislaman pemiliknya tersebut tidak dihitung bersama tanah tersebut. Sebaliknya, jika *kharaj* yang dikenakan pada tanah tersebut berupa uang damai dalam jumlah tertentu, uang damai tersebut tidak gugur dan dibayar sesuai ukuran *jarib*-nya.⁹¹

Para penentu *kharaj* pasca Umar bin Khathab wajib memperhatikan kondisi setiap tanah karena tanah terdiri dari tiga jenis yang dapat mempengaruhi besar kecilnya *kharaj* yang dikenakan terhadapnya. Ketiga jenis tanah tersebut adalah sebagai berikut:

1. Ada tanah subur yang dapat menghasilkan panen yang bagus dan ada tanah gersang yang tidak dapat menghasilkan panen bagus.
2. Ada tanah multifungsi yang dapat ditanami berbagai jenis biji-bijian dan buah-buahan. Jenis tanaman tersebut ada yang harganya mahal dan ada yang harganya murah. Dengan demikian, besarnya *kharaj* tergantung pada kualitas tanaman tersebut.

⁹¹ Al-Mawardi, *Ahkam Sulthaniyah...*, h. 260-261

3. Ada tanah yang hanya bisa dimanfaatkan untuk pengairan dan pengeboran air minum. Jika pengairan tersebut menggunakan tenaga pekerja yang membutuhkan biaya, tanah tersebut tidak dikenai *kharaj*. Akan tetapi, jika tidak membutuhkan biaya, seperti memanfaatkan mata air dan hujan, tanah tetap dikenai *kharaj*.⁹²

2. Pengairan dan Pepohonan

Pengairan tanaman dan pepohonan Al-Mawardi dalam kitabnya *Ahkam Sulthaniyah* dibagi menjadi empat bagian:

1. Pengairan yang mengandalkan tenaga manusia tanpa bantuan alat, seperti pengairan dengan memanfaatkan mata air dan sungai. Caranya, air dari keduanya dialirkan ke tanaman dan pepohonan sehingga air tersebut mengalir pada saat dibutuhkan dan berhenti pada saat tidak dibutuhkan. Pengairan jenis ini tergolong paling efisien dan paling sedikit membutuhkan biaya.
2. Pengairan yang mengandalkan tenaga manusia dengan bantuan alat seperti alat penyemprot air atau pompa air. Pengairan jenis ini membutuhkan biaya yang sangat besar dan paling sulit pengerjaannya.

⁹² Al-Mawardi, *Ahkam Sulthaniyah*..., h. 262

3. Pengairan yang mengandalkan turunya air dari langit, seperti hujan lebat, salju, atau grimis. Pengairan jenis ini sering disebut *al-idzyu* (pengairan melalui air hujan).
4. Pengairan melalui kondisi tanahnya yang berair atau air yang tersimpan di dalam tanah tersebut. Tanaman dan pohon tersebut mendapatkan suplai air melalui akarnya. Pengairan jenis ini sering disebut *al-ba'lu*.⁹³

Adapun *al-ghilu* adalah pengairan melalui bantuan pipa. Jika airnya mengalir sendiri, pengairan tersebut dikategorikan sebagai pengairan jenis pertama. Akan tetapi jika airnya tidak dapat mengalir sendiri, pengairan tersebut dikategorikan sebagai pengairan jenis kedua. Adapun *al-kazhaimu* adalah pengairan tanah melalui bantuan air dari sumur. Jika proses pengairannya menggunakan pompa air, dikategorikan pengairan jenis kedua. Akan tetapi, jika proses pengairannya melalui bantuan pipa (atau yang disebut *al-ghilu*), dikategorikan pengairan jenis kedua. Dengan demikian, petugas *kharaj* harus memperhatikan ketiga perbedaannya diatas, yaitu perbedaan tanah, perbedaan tanaman, dan perbedaan pengairannya supaya ia dapat mengukur besarnya *kharaj* yang dikenakan pada tanah tersebut.

⁹³ Al-Mawardi, *Ahkam Sulthaniyah*...,h. 262

Sebagian besar ulama menambahkan syarat keempat dalam menetapkan besarnya *kharaj*, yaitu jauh dan dekatnya posisi tanah dari area perkotaan dan pasar karena dapat mempengaruhi tinggi dan rendahnya harga tanah tersebut. Namun, ketentuan tersebut baru bisa diberlakukan khusus pada *kharaj* dengan tidak bisa diberlakukan pada *kharaj* dengan seperdelapan dirham. Ketiga syarat diatas berlaku untuk semua *kharaj*, baik dengan perak maupun seperdelapan dirham. Besarnya *kharaj* boleh dibedakan antara daerah yang satu dengan daerah yang lain. Petugas penentu besarnya *kharaj* tidak harus menghitung lahan tanah secara keseluruhan karena ia harus menyisakannya untuk pemilik tanah sebagai cadangan pada saat terjadi paceklik.⁹⁴

Jika pengairan dan kondisi tanah mengalami perubahan, baik semakin bertambah maupun semakin berkurang, dalam kondisi ini ada dua kemungkinan:

1. Kemungkinan pertama, bertambahnya atau berkurangnya diakibatkan oleh kerja mereka sendiri. Misalnya, bertambahnya karena dilakukan penyedotan sungai atau pengeboran air dan berkurangnya diakibatkan ketidakseriusan mereka dalam mengelola tanah atau tidak memenuhi hak-haknya. Dalam kondisi seperti ini, besarnya *kharaj* tetap seperti

⁹⁴ Al-Mawardi, *Ahkam Sulthaniyah...*,h. 263

semula. Dengan kata lain, besarnya *kharaj* tidak menjadi naik lantaran meningkatnya pengolahan mereka terhadap tanah tersebut. Walaupun demikian, mereka diberi sanksi supaya mereka mau mengolah tanahnya dengan baik, demi kesejahteraan hidup mereka dan para penerima *fa'i*. disamping itu, supaya tanah tersebut tidak terlalu lama rusak dan akhirnya tidak terawat.

2. Kemungkinan kedua, bertambah dan berkurangnya bukan diakibatkan kerja mereka. Misalnya, berkurangnya karena gara-gara sungai terbelah atau sungai tidak berfungsi. Jika sungai itu ingin dikembalikan seperti semula dan ingin difungsikan lagi, imam (Khalifah) yang wajib menanganinya dengan biaya dari Baitul Mal (Kas Negara) yang diambilkan dari jatah kemaslahatan umum. Selagi sungai itu belum diperbaiki, mereka dibebaskan dari kewajiban membayar *kharaj*.⁹⁵

Jika sungai tersebut tidak dapat difungsikan, si pemilik tanah digugurkan dari kewajiban membayar *kharaj*, dengan catatan jika ia tidak bisa memanfaatkannya. Namun, jika ia bisa memanfaatkannya untuk selain pertanian, misalnya sebagai tempat berburu atau tempat mengembala

⁹⁵ Al-Mawardi, *Ahkam Sulthaniyah Sistem...*,h. 264

hewan ternak, *kharaj*-nya harus ditentukan dari awal dengan mengitungkan hasil buaruan dan pengembalaan. Status tanah tersebut tidak seperti lahan mati, yang tidak boleh dikenakan *kharaj* terhadap hasil buruan dan pengembalaannya.

Pasalnya, tanah tersebut memiliki pemilik yang jelas, sedangkan lahan mati tidak ada pemiliknya. Jika bertambahnya karena kehendak Allah, seperti sungai yang mendapatkan kiriman air kemudian luapan airnya menyebabkan tanah menjadi basah setelah sebelumnya diairi dengan menggunakan alat, jika hal tersebut hanya terjadi sewaktu-waktu saja dan tidak bisa dipastikan terjadi secara terus-menerus, besarnya *kharaj*-nya tidak boleh dinaikkan. Akan tetapi, jika terjadinya bisa dipastikan terus-menerus, imam (khalifah) harus mempertimbangkan kemaslahatan antara pemilik tanah dan penerima *fa'I*, dengan kata, jika imam (khalifah) hendak menaikkan atau menurunkan *kharaj* yang akan dikenakan, ia harus bersikap adil terhadap kedua belah pihak.⁹⁶

Untuk tanah yang biasa ditanami tanah yang bisa ditanami tetap dikenai *kharaj* meskipun ia tidak ditanami. Imam Malik berkata, "Tanah tersebut tidak dikenai

⁹⁶ Al-Mawardi, *Ahkam Sulthaniyah*...,h. 264-265

kharaj, entah tidak ditanami dengan sendirinya entah sengaja atau tidak ditanami karena alasan tertentu, seperti khawatir dikenai zakat sepersepuluh. “Abu Hanifah berkata, “Tanah tersebut dikenai *kharaj* jika tidak tertanami dengan sendirinya. Akan tetapi, jika sengaja tidak ditanami karena alasan tertentu, kewajiban membayar *kharaj* gugur. Jika tanah *kharaj* tidak bisa ditanami setiap tahun, misalnya satu tahun harus dikosongkan dan tahun berikutnya baru bisa ditanami, kondisi tanah tersebut harus diperhatikan sejak awal penetapan *kharaj*. Begitu juga harus dicarikan solusi yang paling menguntungkan bagi pemilik tanah dan penerima *Fa'i* dari tiga alternatif berikut:

1. *Kharaj* untuk tanah tersebut dipuggut separuh dari *kharaj* yang dikenakan pada tanah tersebut setiap tahun. Jadi, *kharaj* tetap dikenakan pada tanah tersebut, baik pada tahun yang bisa ditanami maupun pada tahun yang harus dikosongkan.
2. Tanah tersebut diukur dengan cara setiap 2 *jarib* dihitung 1 *jarib*. Dengan hitungan, 1 *jarib* untuk tahun yang bisa ditanami dan 1 *jarib* untuk lainnya untuk tahun yang dikosongkan.
3. *Kharaj* ditetapkan secara penuh pada tanah tersebut, baik pada tahun yang bisa ditanami maupun pada

tahun yang harus dikosongkan, tetapi si pemilik berhak atas separuh tanaman di tanah tersebut.⁹⁷

Berhubung *kharaj* untuk tanaman dan buah-buahan dibedakan sesuai dengan perbedaannya jenisnya maka *kharaj* untuk tanaman yang tidak disebutkan di dalam *nash* disamakan dengan tanaman yang ada di dalam *nash*, dengan membandingkannya dengan tanaman yang paling mirip, baik dalam hal bentuk maupun yang manfaatnya.⁹⁸

Jika tanah *kharaj* ditanami dengan tanaman yang mewajibkan membayar zakat sepersepuluhnya, zakat sepersepuluh yang dibayarkan tersebut tidak menggugurkan kewajiban membayar *kharaj* atas tanah tersebut. Menurut mazhab Imam Syafi'i ada dua kewajiban yang harus ditunaikan pada tanah tersebut, kewajiban membayar zakat sepersepuluh dan kewajiban membayar *kharaj*-nya. Abu Hanifah berkata,

“Aku tidak menyetujui dua kewajiban itu secara sekaligus. Aku hanya mengenakan kewajiban membayar *kharaj*-nya dan menggugurkan kewajiban membayar zakat sepersepuluhnya”.

Jika tanah *kharaj* disewakan atau dipinjamkan, pembayaran *kharaj*-nya ditanggung oleh pemilik tanah

⁹⁷ Al-Mawardi, *Ahkam Sulthaniyyah...*,h. 265

⁹⁸ Al-Mawardi, *Ahkam Sulthaniyyah...*,h.265

dan tidak ditanggung oleh penyewa atau peminjam. Abu Hanifah berkata, “Jika tanah *kharaj* disewakan, pembayaran *kharaj*-nya ditanggung oleh si pemilik tanah. Akan tetapi, jika tanah tersebut dipinjamkan, pembayaran *kharaj*-nya ditanggung oleh sipeminjam.”

Jika petugas *kharaj* berselisih pendapat dengan pemilik tanah mengenai status tanah miliknya, misalnya petugas *kharaj* mengatakan bahwa tanah miliknya bestatus tanah *usyur* (dikenai zakat sepersepuluh) dan pengakuan keduanya sama-sama dimungkinkan benar, ucapan yang diterima adalah ucapan si pemilik tanah dan bukan ucapan petugas *kharaj*. Jika petugas *kharaj* masih meragukan pengakuan si pemilik tanah, hendaknya ia meminta si pemilik tanah bersumpah untuk menguatkan pengakuannya. Untuk mengatasi perselisihan tersebut, petugas *kharaj* dapat mencocokkan pengakuan si pemilik tanah dengan akta tanah yang tercatat di dalam dokumen pertahanan, dengan catatan jika dokumen tersebut dapat dipastikan validitasnya, dan penulisnya dapat dipercaya. Namun, sangat jarang terjadi perselisihan pendapat mengenai status tanah seperti ini. Justru, yang sering terjadi adalah perselisihan pendapat mengenai batas tanah.

99

⁹⁹ Al-Mawardi, *Ahkam Sulthaniyah*...,h.267

Jika si pemilik tanah mengaku telah membayar *kharaj* tanah miliknya, pengakuannya tidak dapat di terima. Akan tetapi, jika ia mengaku telah membayar zakat sepersepuluhnya, pengakuannya dapat diterima. Petugas *kharaj* diperbolehkan mencocokkan pembayaran *kharaj* si pemilik tanah dengan dokumen *kharaj* jika dokumen tersebut dapat dipastikan validitasnya sesuai dengan tradisi yang berlaku.

Jika si pemilik tanah tidak mampu membayar *kharaj* tanahnya, ia harus diberi kelonggaran waktu hingga mampu membayarnya. Jika ia menunda-nunda pembayaran *kharaj* tanahnya sementara ia mampu membayarnya, ia boleh dipenjara, kecuali jika di rumahnya terdapat aset lain kemudian aset tersebut dijual dan uang hasil penjualannya digunakan untuk membayar *kharaj* tanahnya, seperti halnya orang yang berutang. Jika ia memiliki aset lain, kecuali tanah *kharaj* miliknya dan pihak yang berwenang memperbolehkan tanah tersebut dijual, hendaknya ia menjual sebagian tanahnya yang sekiranya cukup untuk membayar *kharaj* tanah tersebut.

Jika pihak yang berwenang tidak memperbolehkan tanah tersebut dijual, hendaknya ia menyewakan tanah tersebut kemudian uang hasil sewanya digunakan untuk membayar *kharaj* tanahnya. Jika uang sewanya tinggi, *kharaj*-nya ditambah. Akan tetapi, jika uang sewanya

rendah *kharaj*-nya dikurangi.¹⁰⁰ Jika si pemilik tanah tidak mampu mengolah tanahnya, hendaknya dikatakan kepadanya ucapan seperti ini, “ Sebaiknya engkau sewakan saja tanah ini kepada orang lain atau serahkan saja tanah itu kepada seseorang yang mampu mengelolanya.” Tujuannya supaya tanah tersebut tidak menjadi lahan kosong.¹⁰¹

3. Metode Pemungutan *Kharaj*

Tentang metode penetapan *kharaj*, Al-Mawardi menyarankan untuk menggunakan salah satu dari tiga metode yang pernah diterapkan dalam sejarah islam, yaitu:

1. Metode *Misahah*, yaitu metode penetapan *kharaj* berdasarkan ukuran tanah. Metode ini merupakan *fixed-tax*, terlepas dari apakah tanah tersebut ditanami atau tidak, selama tanah tersebut memang bisa ditanami.
2. Metode penetapan *kharaj* berdasarkan ukuran tanah yang ditanam saja. Dalam metode ini, tanah subur yang tidak dikelola tidak masuk dalam penilaian objek *kharaj*.
3. Metode *Musaqasamah*, yaitu metode penetapan *kharaj* berdasarkan persentase dari hasil produksi

¹⁰⁰ Al-Mawardi, *Ahkam Sulthaniyah...*,h.267

¹⁰¹ Al-Mawardi, *Ahkam Sulthaniyah...*,h.267-268

(*proportional tax*). Dalam metode ini, pajak dipungut setelah tanaman mengalami masa panen.¹⁰²

Secara kronologis, metode pertama yang digunakan umat islam dalam penetapan *kharaj* adalah metode *Misahah*. Metode ini diterapkan pertama kali pada masa Khalifah Umar Ibn Al-Khattab berdasarkan masukan dari para sahabat yang melakukan survei. Pada masa ini, pajak ditetapkan tahunan pada tingkat yang berbeda secara *fixed* atas setiap tanah yang berpotensi produktif dan memiliki akses ke air, sekalipun tidak ditanami, sehingga pendapatan yang diterima oleh negara dari jenis pajak ini pun bersifat *fixed*. Melalui penggunaan metode ini, Khalifah Umar ingin menjamin pendapatan negara pada setiap tahunnya demi kepentingan ekspansi, sekaligus memastikan para petani tidak mengelak membayar pajak dengan dalih hasil produksi rendah¹⁰³.

Metode yang kedua juga pernah diterapkan pada masa Khalifah Umar penganan pajak dengan menggunakan metode ini dilakukan pada beberapa wilayah tertentu saja, terutama di Syiria. Metode yang terakhir, *musaqamah*, pertama kali diterapkan pada masa Dinasti Abbasiyah, khususnya pada masa pemerintahan Al-Mawardi dan Harun ar-Rasyid.

¹⁰² Adiwarmarman Azwar Karim, *Sejarah...*, h. 254

¹⁰³ Adiwarmarman Azwar Karim, *Sejarah...*, h. 254

4. Petugas *Kharaj*

Petugas *kharaj* dianggap memiliki wewenang yang sah jika ia merdeka, amanah, dan kapabel. Perbedaan tugasnya ditentukan oleh kapasitas dirinya jika ia ditugaskan untuk menentukan besarnya *kharaj*, ia diisyaratkan harus ahli fikih dan memenuhi syarat ahli ijtihad. Jika ia ditugaskan untuk menarik *kharaj*, jabatannya sah meskipun ia tidak ahli fikih dan tidak memenuhi syarat ahli ijtihad. Gaji untuk petugas *kharaj* diambilkan dari uang *kharaj* sebagaimana gaji untuk amil zakat diambilkan dari uang zakat yang merupakan jatah untuk para amil zakat.¹⁰⁴

5. Sistem Ukuran *Kharaj*

Kharaj memiliki sistem ukuran yang jelas. Paling tidak, ada tiga sistem pengukuran dan penimbangan di dalam *kharaj*:

1. Ukuran luas lahan dengan menggunakan *jarib*.
2. Ukuran besarnya dirham yang dipungut dari *kharaj*.
3. Ukuran yang dipergunakan.

Satu *jarib* sama dengan 100 *qashbah*. Satu *qafidz* adalah 10 *qashbah* persegi. Satu *asyir* adalah 1 *qashbah* persegi. 1 *qashbah* adalah 6 *hasta*. Dengan demikian, 1 *jarib* sama dengan 3600 *hasta* lebih. Satu

¹⁰⁴ Al-Mawardi, *Ahkam Sulthaniyah...*, h. 268

qafiz adalah 3600 *hasta* atau sepersepuluh *jarib*. Satu *asyir* adalah 36 *hasta*, yaitu sepersepuluh *qafiz*.¹⁰⁵

E. Perbedaan dan Persamaan Pemikiran Ekonomi Abu Yusuf dan Al-Mawardi Tentang Konsep *Kharaj*

1. Perbedaan Pemikiran Ekonomi Abu Yusuf dan Al-Mawardi Tentang Konsep *Kharaj*

a. Pembagian Tanah

Kharaj dalam pandangan Abu Yusuf berarti pendapatan yang didapatkan oleh negara dari sektor pertanian. Dalam hal pengambilan *kharaj* dimasanya, Abu Yusuf cenderung menyetujui negara mengambil *kharaj* dari hasil pertanian atau hasil panen yang didapatkan daripada harus memungut *kharaj* berdasarkan sewa dari lahan pertanian yang sedang digarap oleh para penggarap.

Menurut Abu Yusuf cara pengambilan *kharaj* tersebut lebih adil dan efisien untuk para petani, karena jika *kharaj* diambil dari para petani berdasarkan sewa luas lahannya akan terjadi kezaliman dan ketidakadilan, karena tingkat kesuburan tanah yang berbeda-beda. Ada tanah yang subur dan menghasilkan hasil panen yang melimpah tetapi ada juga tanah yang tandus tidak subur dan tidak bisa ditanami. Itulah sebabnya mengapa Abu Yusuf lebih menyetujui negara

¹⁰⁵ Al-Mawardi, *Ahkam Sulthaniyah...*, h. 268

untuk memungut *kharaj* berdasarkan hasil panen daripada sewa lahan pertanian.

Abu Yusuf melihat bahwa pada masanya ada wilayah yang tidak ditanami selama ratusan tahun dan para petani tidak mempunyai kemampuan untuk menghidupkannya. Dalam situasi demikian, pajak yang menetapkan ukuran panen yang pasti atau jumlah uang tunai yang pasti akan membebani para pembayar pajak dan hal itu dapat mengganggu kepentingan keuangan publik.¹⁰⁶

Sedangkan menurut Al-Mawardi, penilaian atas *kharaj* harus bervariasi sesuai dengan faktor-faktor yang menentukan kemampuan tanah dalam membayar pajak, yaitu kesuburan tanah, jenis tanaman dan sistem irigasi. Kesuburan tanah merupakan faktor yang sangat penting dalam melakukan penilaian *kharaj* karena sedikit banyaknya jumlah produksi bergantung kepadanya. Ada tanah subur yang dapat menghasilkan panen yang bagus dan ada tanah gersang yang tidak dapat menghasilkan panen bagus. Ada tanah multifungsi yang dapat ditanami berbagai jenis biji-bijian dan buah-buahan. Jenis tanaman tersebut ada yang harganya mahal dan ada yang harganya murah. Dengan demikian, besarnya *kharaj* tergantung pada

¹⁰⁶ Abu Yusuf, *Kitab al-Kharaj*..., h.203

kualitas tanaman tersebut. Ada tanah yang hanya bisa dimanfaatkan untuk pengairan dan pengeboran air minum. Jika pengairan tersebut menggunakan tenaga pekerja yang membutuhkan biaya, tanah tersebut tidak dikenai *kharaj*. Akan tetapi, jika tidak membutuhkan biaya, seperti memanfaatkan mata air dan hujan, tanah tetap dikenai *kharaj*.¹⁰⁷

Pembagian sistem irigasi atau pengairan jenis *kharaj* yang ditetapkan berbeda-beda tergantung kepada jenis pengairan yang digunakan oleh petani diantaranya yaitu :

1. Pengairan yang mengandalkan tenaga manusia tanpa bantuan alat, seperti pengairan dengan memanfaatkan mata air dan sungai.
2. Pengairan yang mengandalkan tenaga manusia dengan bantuan alat seperti alat penyemprot air atau pompa air.
3. Pengairan yang mengandalkan turunya air dari langit, seperti hujan lebat, salju, atau grimis.
4. Pengairan melalui kondisi tanahnya yang berair atau air yang tersimpan di dalam tanah tersebut. Tanaman dan pohon tersebut mendapatkan suplai air melalui akarnya.¹⁰⁸

¹⁰⁷ Al-Mawardi, *Ahkam Sulthaniyah...*, h. 262

¹⁰⁸ Al-Mawardi, *Ahkam Sulthaniyah...*,h. 262

Adapun *al-ghilu* adalah pengairan melalui bantuan pipa. Jika airnya mengalir sendiri, pengairan tersebut dikategorikan sebagai pengairan jenis pertama. Akan tetapi jika airnya tidak dapat mengalir sendiri, pengairan tersebut dikategorikan sebagai pengairan jenis kedua. Adapun *al-kazhaimu* adalah pengairan tanah melalui bantuan air dari sumur. Jika proses pengairannya menggunakan pompa air, dikategorikan pengairan jenis kedua. Akan tetapi, jika proses pengairannya melalui bantuan pipa (atau yang disebut *al-ghilu*), dikategorikan pengairan jenis kedua. Dengan demikian, petugas *kharaj* harus memperhatikan ketiga perbedaannya diatas, yaitu perbedaan tanah, perbedaan tanaman, dan perbedaan pengairannya supaya ia dapat mengukur besarnya *kharaj* yang dikenakan pada tanah tersebut.

Jenis tanaman juga turut berpengaruh terhadap penilaian *kharaj* karena berbagai jenis tanaman mempunyai variasi harga yang berbeda-beda. Berhubung *kharaj* untuk tanaman dan buah-buahan dibedakan sesuai dengan perbedaannya jenisnya maka *kharaj* untuk tanaman yang tidak disebutkan di dalam *nash* disamakan dengan tanaman yang ada di dalam *nash*, dengan membandingkannya dengan tanaman

yang paling mirip, baik dalam hal bentuk maupun yang manfaatnya.¹⁰⁹

Jika tanah *kharaj* ditanami dengan tanaman yang mewajibkan membayar zakat sepersepuluhnya, zakat sepersepuluh yang dibayarkan tersebut tidak menggugurkan kewajiban membayar *kharaj* atas tanah tersebut. Menurut mazhab Imam Syafi'i ada dua kewajiban yang harus ditunaikan pada tanah tersebut, kewajiban membayar zakat sepersepuluh dan kewajiban membayar *kharaj*-nya. Abu Hanifah berkata,

“Aku tidak menyetujui dua kewajiban itu secara sekaligus. Aku hanya mengenakan kewajiban membayar *kharaj*-nya dan menggugurkan kewajiban membayar zakat sepersepuluhnya”.

Jika tanah *kharaj* disewakan atau dipinjamkan, pembayaran *kharaj*-nya ditanggung oleh pemilik tanah dan tidak ditanggung oleh penyewa atau peminjam. Begitu pula halnya dengan tidak dapat dikenai sejumlah pajak yang sama dengan tanaman yang menggunakan sistem irigasi alamiah.

b. Sistem Penilaian *Kharaj*

Dalam hal perpajakan, Abu Yusuf telah meletakkan prinsip-prinsip yang jelas yang berabad-

¹⁰⁹ Al-Mawardi, *Ahkam Sulthaniyah...*,h.265

abad kemudian dikenal oleh para ahli ekonomi sebagai *canons of taxation*. Kesanggupan membayar, pemberian waktu yang longgar bagi pembayar pajak dan sentralisasi pembuatan keputusan dalam administrasi pajak adalah beberapa prinsip yang ditekankannya.¹¹⁰

Al-Mawardi. Menurutnya, penilaian atas *kharaj* harus bervariasi sesuai dengan faktor-faktor yang menentukan kemampuan tanah dalam membayar pajak, yaitu kesuburan tanah, jenis tanaman dan sistem irigasi.¹¹¹

c. Sistem Pemungutan *Kharaj*

Dalam hal penetapan pajak, Abu Yusuf menggantikan sistem *wazifah* dengan sistem *Muqasamah*. *Wazifah* adalah sistem pemungutan pajak yang ditentukan berdasarkan pada nilai tetap, tanpa membedakan ukuran kemampuan wajib pajak atau mungkin dapat dibahasakan dengan pajak-pajak yang dipungut dengan ketentuan jumlah yang sama secara keseluruhan. Sedangkan *muqasamah* adalah sistem pemungutan yang diberlakukan berdasarkan nilai yang tidak tetap (berubah), dengan mempertimbangkan tingkat kemampuan dan persentase penghasilan atau pajak proposional. Penggantian sistem ini, dilakukan

¹¹⁰ Adiwarmarman Azwar Karim, *Sejarah...*, h. 201

¹¹¹ Adiwarmarman Azwar Karim, *Sejarah...*, h. 249

dalam rangka mencapai ekonomi yang adil. Berkaitan dengan ini Abu Yusuf mengatakan:

“Saya mendapat pertanyaan mengenai pajak dan pengumpulannya di Sawad. Saya mengumpulkan pendapat orang-orang di lapangan dan mendiskusikan permasalahan tersebut bersama mereka, dan tak satupun yang gagal dalam pelaksanaannya. Kemudian, saya menanyakan tentang kharaj yang ditetapkan (*tauzif*) oleh Umar bin Khatab, dan tentang kapasitas tanah yang dikenai pajak (*wazifah*) mereka (orang-orang yang dikumpulkan untuk bermusyawarah) tersebut mengungkapkan, bahwa belakangan ini tanah-tanah subur lebih banyak dibandingkan dengan tanah-tanah sisa yang tidak subur, dan mereka juga mengungkapkan banyaknya tanah yang digunakan sebagai subyek *kharaj*.”¹¹²

Sedangkan menurut Al-Mawardi, beliau menyarankan untuk menggunakan salah satu dari ketiga metode yang ada dalam penetapan *kharaj*:

- a. Metode *Misahah*, yaitu metode penetapan *kharaj* berdasarkan ukuran tanah. Metode ini merupakan *fixed-tax*, terlepas dari apakah tanah tersebut ditanami atau tidak, selama tanah tersebut memang bisa ditanami.
- b. Metode penetapan *kharaj* berdasarkan ukuran tanah yang ditanam saja. Dalam metode ini, tanah subur

¹¹² Nurul Huda dan Ahmad Mukti, *Keuangan Publik...*, h.66

yang tidak dikelola tidak masuk dalam penilaian objek *kharaj*.

- c. Metode *Musaqasamah*, yaitu metode penetapan *kharaj* berdasarkan persentase dari hasil produksi (*proportionals tax*). Dalam metode ini, pajak dipungut setelah tanaman mengalami masa panen.

Jadi dapat disimpulkan bahwa perbedaan *kharaj*, menurut Abu Yusuf dalam sistem penetapan *kharaj* menggantikan dari sistem *waazifah* ke sistem *muqasamah*. Sistem *wazifah* adalah sistem penetapan *kharaj* berdasarkan dengan nilai tetap tanpa adanya pertimbangan kesanggupan dalam membayar pajak, bisa dikatakan bahwa sistem *wazifah* ini adalah sistem pemungutan pajak yang ditetapkan berdasarkan luas tanah lahan pertanian. Petani akan tetap dikenakan *kharaj* meskipun lahan yang mereka miliki ditanami atau tidak, selama lahan tersebut masih bisa ditanami maka *kharaj* akan tetap ditarik.

Sistem *muqasamah* adalah sistem pemungutan *kharaj* yang didasarkan pada hasil panen pertanian, dilihat dari jumlah persentase produksi hasil panennya dimana *kharaj* akan dipungut setelah tanaman mengalami masa panen. Menurut Abu Yusuf sistem *muqasamah* cenderung lebih adil dan efisien daripada sistem *wazifah*. Namun Abu Yusuf tidak sepenuhnya

menggap bahwa sistem *wazifah* tidak baik digunakan dalam penetapan *kharaj*, menurutnya jumlah pajak yang pasti dikenakan berdasarkan ukuran tanah terlepas dari tanah tersebut ditanami atau tidak ditanami dibenarkannya hanya jika tanah tersebut subur. Oleh karena itu, Abu Yusuf tidak membenarkan jika *kharaj* yang dipungut akan membebani tanpa mempertimbangkan tingkat kesuburan dari tanah tersebut, karena yang demikian akan membebani para petani yang memiliki tanah yang tidak subur.

Menurut Al-mawardi penatapan atas *kharaj* bervariasi sesuai dengan kemampuan tanah dalam membayar *kharaj* dengan memperhatikan beberapa faktor yaitu: tingkat kesuburan tanah, jenis dari tanaman, sistem irigasi yang digunakan dan juga jarak antara tanah yang menjadi objek atau lahan pertanian dengan pasar. Dalam hal metode penetapasn *kharaj* Al-Mawardi menyarankan salah satu dari tiga metode penetapan *kharaj* yang yang beliau tulis dalam bukunya *Ahkam Sulthaniyah*, metode tersebut yaitu; metode *misahah* (berdasarkan luas lahan), metode penetapan *kharaj* yang ditanami saja, metode *musaqoh* (berdasarkan hasil panen).

Tabel perbedaan pemikiran ekonomi Abu Yusuf dan Al Mawardi tentang konsep *Kharaj*.

No	Indikator/ Subjek	Pemikiran Ekonomi Abu Yusuf	Pemikiran Ekonomi Al Mawardi
1.	Pembagian tanah yang dikenai <i>kharaj</i>	Membagi pajak tanah kepada dua bagian, yaitu tanah <i>kharaj</i> dan <i>usyur</i> untuk dikenakan tarif <i>kharaj</i> .	Membagi jenis pajak tanah ke dalam beberapa jenis <i>usyur</i> , <i>ghanimah</i> , <i>kharaj</i> .
2.	Sistem Penilaian <i>kharaj</i>	kesanggupan membayar pajak, pemberian waktu yang longgar bagi pembayar pajak dan sentralisasi pembuatan keputusan dalam administrasi pajak adalah beberapa prinsip yang ditekankannya.	Penilaian atas <i>kharaj</i> harus bervariasi sesuai dengan faktor-faktor yang menentukan kemampuan tanah dalam membayar pajak, yaitu kesuburan tanah, jenis tanaman, dan sistem irigasi.
3.	Sistem pemungutan <i>kharaj</i>	Menggunakan sistem <i>musaqamah</i> yaitu	Dipungut berdasarkan tiga metode yang pernah

		<p>sistem pemungutan <i>kharaj</i> berdasarkan hasil panen dengan satuan $\frac{2}{5}$, $\frac{1}{2}$, $\frac{1}{3}$, dan $\frac{1}{10}$.</p>	<p>diterapkan dalam sejarah Islam yaitu: Metode <i>misahah</i> (ukuran tanah), berdasarkan ukuran tanah yang ditanami saja, metode <i>musaqoh</i> (persentase dari hasil produksi)</p>
--	--	---	--

2. Persamaan Pemikiran Ekonomi Abu Yusuf dan Al-Mawardi Tentang Konsep *Kharaj*

a. Tanah Objek *Kharaj*

Persamaan pemikiran Abu Yusuf dan Al-Mawardi dalam hal penetapan *kharaj* berpendapat bahwa tujuan dari dilakukannya pemungutan *kharaj* adalah untuk pembangunan negara dan meningkatkan pendapatan masyarakat secara keseluruhan.

Al-Mawardi berpendapat bahwa negara harus menyediakan infrastruktur yang diperlukan bagi perkembangan ekonomi dan kesejahteraan umum. Menurutnya,

‘‘Jika hidup di kota menjadi tidak mungkin karena tidak berfungsinya fasilitas sumber air minum atau rusaknya tembok kota, maka negara bertanggung jawab untuk memperbaikinya dan, jika

tidak memiliki dana, negara harus menemukan jalan untuk memperlengkapannya.’¹¹³

b. Tujuan *Kharaj*

Al-Mawardi menegaskan bahwa negara wajib mengatur dan membiayai pembelanjaan yang dibutuhkan oleh layanan publik karena setiap individu tidak mungkin membiayai jenis layanan semacam itu. Dengan demikian, layanan publik merupakan kewajiban sosial (*fardh kifayah*) dan harus bersandar kepada kepentingan umum. Pernyataan Al-Mawardi ini semakin mempertegas pendapat para pemikir Muslim sebelumnya yang menyatakan bahwa untuk pengadaan proyek dalam kerangka pemenuhan kepentingan umum, negara dapat menggunakan dana Baitul Mal atau membebankan kepada individu-individu yang memiliki sumber keuangan yang memadai.¹¹⁴ Lebih jauh, ia menyebutkan tugas-tugas negara dalam kerangka pemenuhan kebutuhan dasar setiap warga negara sebagai berikut:

a. Melindungi agama,

¹¹³ Al-Mawardi, *Al-Ahkam as-Sulthaniyyah* (Beirut : Dar al-Kutub, 1978), h. 5 Sebagaimana Dikutib Adiwarmarman Azwar Karim, *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam edisi keempat*, (Depok: Raja Grafindo Persada: 2017), h.250

¹¹⁴ Sabahudin Azmi, *Islamic Economics: Public Finance in Early Islamic Thought* (New Delhi: Good Book, 2002), h. 43 Sebagaimana Dikutib Adiwarmarman Azwar Karim, *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam edisi keempat*, (Depok: Raja Grafindo Persada: 2017), h. 251

- b. Menegakkan hukum dan stabilitas,
- c. Memelihara batas negara Islam,
- d. Menyediakan iklim ekonomi yang kondusif,
- e. Menyediakan administrasi publik, peradilan, dan pelaksanaan hukum Islam,
- f. Mengumpulkan pendapatan dari berbagai sumber yang tersedia serta menaikkannya dengan menerapkan pajak baru jika situasi menuntutnya, dan
- g. Membelanjakan dana-dana dari berbagai tujuan yang telah menjadi kewajibannya.¹¹⁵

Seperti yang telah disebutkan, negara bertanggung jawab untuk memenuhi kebutuhan dasar setiap warga negara serta merealisasikan kesejahteraan dan perkembangan ekonomi secara umum. Sebagai konsekuensinya, negara harus memiliki sumber-sumber keuangan yang membiayai pelaksanaan tanggung jawabnya tersebut. Berkaitan dengan hal ini, Al-Mawardi menyatakan bahwa kebutuhan negara terhadap pendirian kantor lembaga keuangan negara secara permanen muncul pada saat terjadi tranfer sejumlah besar dana negara dari berbagai daerah ke pusat.

¹¹⁵ Al-Mawardi, *Al-Ahkam...*, h. 15-16

Abu Yusuf ugas utama penguasa adalah mewujudkan serta menjamin kesejahteraan rakyatnya. Ia selalu menekankan pentingnya memenuhi kebutuhan rakyat dan mengembangkan berbagai proyek yang berorientasi kepada kesejahteraan umum. Dengan mengutip pernyataan Umar bin Khattab, ia mengungkapkan bahwa sebaik-baik penguasa adalah mereka yang memerintah demi kemakmuran rakyatnya dan seburuk-buruk penguasa adalah mereka yang memerintah tetapi rakyatnya malah menemui kesulitan.¹¹⁶

Abu Yusuf menyarankan agar negara menunjuk pejabat yang jujur dan amanah dalam berbagai tugas. Ia mengemukakan keras perlakuan kasar terhadap para pembayar pajak oleh petugas pajak dan menganggapnya sebagai tindakan kriminal. Ia juga berpendapat bahwa perlakuan yang adil dan jujur terhadap para pembayar pajak tanpa penindasan memiliki dampak yang bermanfaat bagi pertumbuhan ekonomi dan meningkatkan pendapatan pajak.¹¹⁷ Ketika menekankan sifat administrasi yang baik, Abu Yusuf menyatakan bahwa administrasi yang efisien dan jujur diperlukan untuk bekerja dengan

¹¹⁶Abu Yusuf, *Kitab al-Kharaj* (Beirut: Dar al-Ma'arif, 1979), h. 14
Sebagaimana Dikutib Adiwarman Azwar Karim, *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam edisi keempat*, (Depok: Raja Grafindo Persada: 2017), h. 198

¹¹⁷ Abu Yusuf, *Kitab al-Kharaj*,..., h. 108

tegas tanpa sikap tirani dan sikap murah hati tanpa penindasan.¹¹⁸

Pernyataan Abu Yusuf tersebut menunjukkan bahwa negara bertanggung jawab atas tegaknya keadilan, keamanan, hukum, ketentraman, dan stabilitas dalam rangka memberikan lingkungan yang kondusif bagi aktivitas ekonomi dan meningkatkan kesejahteraan umum serta pertumbuhan ekonomi. Dalam kerangka ini pula, Abu Yusuf berpendapat bahwa negara harus memberikan upah dan jaminan di masa pensiun kepada mereka dan keluarganya yang berjasa dalam menjaga wilayah kedaulatan Islam atau mendatangkan sesuatu yang baik dan bermanfaat bagi kaum muslimin.¹¹⁹

Dalam hal pendistribusian pendapatan negara, Abu Yusuf mengingatkan bahwa hendaknya hal tersebut ditunjukkan demi mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Al-Qur'an sendiri telah memerintahkan agar pendistribusian harta dilakukan secara adil dan tidak menumpuk di tangan segelintir orang. Berkaitan dengan hal ini, Abu Yusuf mengutip pernyataan Khalifah Umar ibn Al-Khattab,¹²⁰

¹¹⁸ Sabahuddin Azmi, *Islamic Economics...*, h. 44

¹¹⁹ Abu Yusuf, *Kitab al-Kharaj...*, h. 27

¹²⁰ Adiwarman Azwar Karim, *Sejarah...*, h. 201

“Pajak dibenarkan jika dipungut dengan cara yang adil dan sah dan digunakan secara adil dan sah pula. Berkaitan dengan pajak yang dipungut, aku menganggap diriku sendiri seperti wali kekayaan seorang anak yatim. Masyarakat memiliki hak untuk bertanya apakah saya menggunakan pajak yang terkumpul itu dengan cara yang sah.”¹²¹

c. Kadar *Kharaj*

Kadar ukuran pemungutan *kharaj* sebanding dengan 1/10 yang dikumpulkan saat masa panen.

Kadar ukuran *kharaj* menurut Abu Yusuf:

“Dan dalam perintahnya telah disertakan bahwasanya terdapat bea atau tarif didalamnya, kemudian di ambil dari muslimin 2,5 % sedangkan ahli dzimmah 5%, kafir Harbi dikenakan tarif 10%, sesuai dengan tarif yang mereka tetapkan kepada pedagang muslim ketika melintasi kawasan mereka. Jadi *usyur* ditetapkan sesuai dengan status pedagang.”¹²²

Sepersepuluh pada tanah *qatha'i* yang diairi secara alami dan satu dua puluh pada *artifisial* irigasi. Tanah *qatha'i* itu, seperti yang dijelaskan sebelumnya, tanah yang diberikan oleh khalifah untuk layanan pembedaan penyerahan untuk negara dan Islam. Mereka tidak selalu berkualitas tinggi dan beberapa diperlukan untuk pembangunan jembatan dan kanal.

¹²¹ Abu Yusuf, *Kitab al-Kharaj*,..., h. 96

¹²² Muhammad Ibrahim Al-Banna, *Kitab Al-Kharaj*..., h. 223

Sepersepuluh (10%) dan zakat pada tanah *usyur* yang dimiliki oleh umat Islam, jika tanah diairi secara alami dan setengah sepuluh (5%) jika irigasi *artifisial*.¹²³

Kadar ukuran *kharaj* menurut Al Mawardi adalah satu *jarib* sama dengan 100 *qashbah*. Satu *qafidz* adalah 10 *qashbah* persegi. Satu *asyir* adalah 1 *qashbah* persegi. 1 *qashbah* adalah 6 *hasta*. Dengan demikian, 1 *jarib* sama dengan 3600 *hasta* lebih. Satu *qafiz* adalah 3600 *hasta* atau sepersepuluh *jarib*. Satu *asyir* adalah 36 *hasta*, yaitu sepersepuluh *qafiz*.¹²⁴

Untuk menghindari kezaliman dan untuk mencapai prinsip keadilan dalam penetapan *kharaj* Abu Yusuf dan Al-Mawardi memberikan saran agar para penguasa membedakan antara tanah yang subur bisa ditanami dengan tanah yang tadus dan tidak bisa ditanami. Abu Yusuf melihat bahwa pada masanya ada wilayah yang tidak ditanami selama ratusan tahun dan para petani tidak mempunyai kemampuan untuk menghidupkannya. Dalam situasi demikian, pajak yang menetapkan ukuran panen yang pasti atau jumlah uang tunai yang pasti akan membebani para pembayar pajak dan hal itu dapat mengganggu kepentingan keuangan publik. Argumen Abu Yusuf tersebut menunjukkan bahwa jumlah pajak yang pasti berdasarkan tanah (baik

¹²³ Yadi Janwari, *Pemikiran...*, H. 116-117

¹²⁴ Al-Mawardi, *Ahkam Sulthaniyah...*, h. 268

yang ditanami ataupun tidak) dibenarkannya hanya jika tanah tersebut subur. Oleh karena itu, tidak dibenarkan untuk membebani pajak yang pasti tanpa mempertimbangkan kesuburan tanah tersebut, mengingat yang demikian itu akan memengaruhi para pemilik tanah yang tidak subur.¹²⁵

Al Mawardi dalam kitabnya *Al Ahkam As Sulthaniyah* menjelaskan bahwa, ada tanah subur yang dapat menghasilkan panen yang bagus dan ada tanah gersang yang tidak dapat menghasilkan panen bagus.¹²⁶

Abu Yusuf dan Al-Mawardi menyarankan untuk mencari pegawai pengurus *kharaj* yang baik agamanya, amanah, dan ia harus berasal dari ahli fikih. Dalam rangka *tawliyatul kharaj* yang lebih baik dan profesional, Abu Yusuf berpendapat bahwa mesti ada kriteria khusus bagi para pengelola pajak. Beliau menulis:

“Aku berpandangan agar engkau mengangkat sekelompok orang yang engkau jadikan wali (pengelola) *kharaj* dari golongan orang-orang sholeh baik dari sisi agama maupun amanat. Maka pengelola itu harus ahli fikih (hukum islam), alim (pintar), suka bermusyawarah kepada para ahli, menjaga harga diri, aibnya tidak pernah terlihat didepan umum, tidak takut celaan orang-orang, menjaga hak dan menunaikan

¹²⁵ Adiwarmarman Azwar Karim, *Sejarah...*, h 202-203

¹²⁶ Al-Mawardi, *Ahkam Sulthaniyah...*, h. 262

amanah dengan mengharap surga, semua tugas dikerjakan karena takut siksa Allah setelah kematian, kesaksiannya dapat diterima, tidak berbuat zalim ketika memvonis. Kelompok orang yang seperti itulah yang engkau jadikan pengumpul harta pajak, dengan demikian mereka akan mengambil dari yang diharamkan dan menjauhi yang haram. Maka jika ia tidak lagi adil, dapat dipercaya, tidak dapat dipercaya untuk mengelola harta.”¹²⁷

Al-Mawardi dalam kitabnya *Al Ahkam As Sulthaniyah* menjelaskan bahwa petugas *kharaj* ia diisyaratkan harus ahli fikih dan memenuhi syarat ahli ijtihad. Jika ia ditugaskan untuk menarik *kharaj*, jabatannya sah meskipun ia tidak ahli fikih dan tidak memenuhi syarat ahli ijtihad.¹²⁸

Tabel Persamaan pemikiran Abu Yusuf dan Al-Mawardi tentang Konsep *kharaj*.

No	Indikator/Subjek	Pemikiran Abu Yusuf	Pemikiran Al-Mawardi
1.	Tanah objek <i>kharaj</i>	Berasal dari pendudukan non-Muslim	tanah (<i>kharajiyyah</i>) tanah yang

¹²⁷ Nurul Huda dan Ahmad Mukti, *Keuangan Publik...*, h. 88

¹²⁸ Al-Mawardi, *Ahkam Sulthaniyah...*, h. 268

		yang muncul setelah penaklukan Islam.	didapatkan dari taklukan non-Muslim.
2.	Tujuan <i>Kharaj</i>	Digunakan untuk pembangunan negara dan meningkatkan pendapatan masyarakat secara keseluruhan.	Digunakan untuk pembangunan negara dan meningkatkan pendapatan masyarakat secara keseluruhan.
3.	Kadar <i>kharaj</i>	Sebanding dengan 1/10 yang dikumpulkan saat masa panen.	Sebanding dengan 1/10 yang di kumpulkan pada saat masa panen.
4.	Kriteria pegawai <i>kharaj</i>	Baik agamanya, amanah, menguasai ilmu fikih dan pintar.	Amanah, pintar, ahli fikih.

BAB V

PENUTUP

A. KESIMPULAN

Berdasarkan pembahasan maka dapat disimpulkan bahwa :

1. Pemikiran ekonomi Abu Yusuf tentang *Kharaj* adalah pajak atas tanah di bawah pendudukan non-Muslim yang muncul setelah penaklukan Islam. Semua pendapatan dari *kharaj* dikumpulkan dan dialokasikan di Baitul Mal dan menjadi milik umat islam sepenuhnya. Abu Yusuf menerapkan sistem perpajakan yang jelas, yaitu, Kesanggupan membayar, pemberian waktu yang longgar bagi pembayar pajak.
2. pemikiran ekonomi Al-Mawardi tentang *Kharaj* adalah pungutan yang harus dibayar atas tanah (*tanah kharajiyyah*), semua dana yang didapatkan dari hasil pemungutan *kharaj* akan diwakafkan di Baitul Mal. Menurut Al-Mawardi Seluruh kekayaan yang menjadi milik kaum muslimin secara umum dan bukan milik pribadi, semua harta tersebut merupakan bagian dari Baitul Mal. Penilaian atas *kharaj* harus bervariasi sesuai dengan kemampuan tanah dalam membayar pajak seperti: tingkat kesuburan tanah, jenis tanaman, sistem

irigasi dan jarak tanah yang dijadikan objek *kharaj* dengan pasar.

3. Perbedaan pemikiran ekonomi Abu Yusuf dan Al-Mawardi tentang konsep *kharaj* terletak pada sistem pemungutan *kharaj*, Abu Yusuf menyetujui negara untuk memungut *kharaj* menggunakan sistem *muqasamah* (*pajak proposional*) dengan menetapkan persentase negara yang tidak memberatkan para petani, sedangkan menurut Al-Mawardi *kharaj* dipungut berdasarkan tiga metode yaitu metode *misahah* (berdasarkan ukuran tanah), berdasarkan ukuran tanah yang ditanami saja dan metode *musaqoh* (persentase dari hasil produksi). Sedangkan persamaan pemikiran Abu Yusuf dan Al-Mawardi tentang konsep *kharaj* adalah terletak pada penilaian dalam menetapkan jumlah ukuran pemungutan *kharaj* harus bervariasi sesuai kemampuan tanah yang dijadikan objek *kharaj* dengan satuan sebanding dengan 1/10 yang dikumpulkan pada saat masa panen.

B. SARAN

Berkenaan dengan segala hal yang berhubungan dengan penelitian ini, penulis ingin menyampaikan beberapa catatan dan saran-saran yang dianggap perlu:

1. Perlu dikaji lebih dalam lagi tentang pemikiran Abu Yusuf dan Al-Mawardi, khususnya mengenai konsep pemungutan kadar *Kharaj* yang kiranya pemikirannya

tersebut masih relevan pada saat ini dan tidak melenceng dari syariat Islam.

2. Melihat penjelasan dalam karya Abu Yusuf dan Al-Mawardi diatas maka cara atau upaya pemerintah untuk mengatasi masalah *kharaj* adalah dengan cara menyiapkan berbagai jenis kebijakan yang dapat menjamin kemaslahatan, menghilangkan kezaliman bagi para pelaku *kharaj* dengan menerapkan kebijakan Abu Yusuf dan Al-Mawardi sehingga dapat menciptakan sistem ekonomi yang adil bagi masyarakat, tidak membenani rakyat dan memberikan implikasi bagi pemerintah melalui sistem pemungutan *kharaj* yang adil,yaitu mendorong produktifitas pertanian dan juga mendapatkan penghasilan rutin setiap panen dan itu akan mewujudkan kadilan dan kesejahteraan dalam mengalokasikan pendapatan hasil pajak.

DAFTAR PUSTAKA

- Al-Banna Muhammad Ibrahim, *Kitab Al-Kharaj Abu Yusuf*, Kota Nasar Madinah: Darussalam, 2017.
- Azwar Karim, Adiwarman. *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam Edisi Keempat*. Depok: Rajawali Pers. 2014.
- Al-Hafiz Abdul Aziz Abdur Rauf, *Al-Quranulkarim Al-Hafiz*, (Bandung: Cordoba, 2018).
- Abdurrahman Yahya, *Dharibah (pajak)*, <http://Hayatulislam.net>, Publikasi 04 Mei 2005, pada hari minggu 21 Februari 2021, Pukul 21.09.
- Chaundhry, Muhammad Sharif. *Sistem Ekonomi Islam Prinsip Dasar*. Jakarta: Prenadamedia Group. 2012.
- Euis Amalia, *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam Dari Masa Klasik Sampai Kontemporer*, Depok : Gramata Publishing, 2002.
- Gazali, "Pajak Dalam Perspektif Hukum Islam Dan Hukum Positif", *Muamalat Jurnal Hukum Ekonomi Syariah*, VII (Juni 2015).
- Gusfahmi, *Pajak Menurut Syariah*, Jakarta: Rajawali Pers, 2011.
- Huda, Choirul, "Pemikiran Ekonomi Bapak Ekonomi Islam: (IBNU KHALDUN)", *Jurnal Economica*, IV (2013).

Hendra Endang, dkk. *Al-Qur'an Corboda*, Bandung: PT. Corboda Internasional Indonesia, 2016.

Janwari Yadi, *Pemikiran Ekonomi Islam Dari masa Rasulullah Hingga Masa Kontemporer*, Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 2016.

Nur Kholis, "Perpajakan Indonesia dalam Perspektif Hukum Ekonomi Islam," *Jurnal Ekonomi Malaysia* , 1 (Desember 2013).

Irkhami Nafis, "Zakat, Kharāj, 'Ushr, Dan Jizya Sebagai Instrumen Keuangan Publik Islam: A Studi Kontemporer", *jurnal internasional SAHAM*, 8 (Jan - Jun 2019).

Mawardi, Al. *Ahkam Sulthaniyah Sistem Pemerintahan Khilafah Islam terj Khilafurrahman Fath dan Fathurahman*, Jakarta: Qitshi Press. 2019.

Mujahidin, Akhmad. *Ekonomi Islam Sejarah, Konsep, Instrumen, Negara dan Pasar*. Jakarta: Rajawali Pers. 2014.

Mannan, A (ed). *Teori dan Praktek Ekonomi Islam*. Yogyakarta : PT Dana Bhari Primayasa. 1997.

Malik, Adam. *Sumber Pendapatan Negara menurut Ibnu Khaldun dan Al Mawardi Dalam Kitab Al-Muqaddimah*

dan Al-Ahkam As-Sulthaniyah, Jakarta: Tesis, Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah. 2018.

Naf'an. *Ekonomi Makro Tinjauan Ekonomi Syariah*. Yogyakarta: Graha Ilmu. 2014.

Nst Rahmah, Junita Kurnia. *Pajak Sebagai Solusi Pendukung Pembangunan (Studi Terhadap Pemikiran Abu Yusuf Dalam Kitab Al - Kharaj Dan Relevansinya Dengan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara Indonesia)*, Sumatra Utara: Skripsi, Universitas Islam Negeri Sumatera Utara. 2018.

Nurul Huda dan Ahmad Mukti, *Keuangan Publik Islam Pendekatan Al-Kharaj (imam Abu Yusuf)*, Bogor: Ghalia Indonesia, 2011.

Oky Rachmatullah, "Teori Pajak Menurut Abu Yusuf Sebuah Alternatif Solusi Perpajakan Di Indonesia". *Jurnal Ekonomi Islam*, 1 (April 2019).

Rohmah, Rif'ah Dzawir. *Analisis Hukum Ekonomi Syari'ah Terhadap Sistem Penetapan Pajak Bumi (Kharaj) Al-Mawardi*. Semarang: Skripsi, Fakultas Syari'ah Dan Hukum. 2018.

Rozalinda, *Ekonomi Islam Teori dan Aplikasinya Pada Aktivitas Ekonomi*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2015.

Rizka Novianti Pertiwi, Devi Farah Azizah Bondan dan Catur Kurniawan, Analisis Efektivitas Pemungutan Pajak Bumi Dan Bangunan, *Jurnal Perpajakan*, 3(November 2014).

Tilopa Martina. "Pemikiran Ekonomi Abu Yusuf Dalam Kitab Al-Kharaj". *Jurnal L-Intaj*, 1, (Maret 2017).

Saparaddin, "Skema Distribusi dalam Islam", jurnal *Human Falah*, 1 (Januari – Juni 2015)

Santoso, Purbayu Budi dan Aris Anwaril Muttaqin. " Mashlahah Dalam Pajak Tanah Perspektif Abu Yusuf Telaah Terhadap Kitab Al-Khara)", *Jurnal JDEB* 12 (Oktober 2015).