

## KHARĀJ DAN AGRARIA

*(Studi Komparasi Sistem Kharāj Masa Awal Islam dan Agraria di Indonesia)*

*Aji Damanuri\**

**Abstrak:** *Pengelolaan tanah merupakan masalah yang pelik dan rawan. Selain masalah kendil, -bagi suatu negara- tanah merupakan sumber fiskal yang dominan. Pada masa awal Islam (masa Rasūlullah dan al-Khulafā al-Rāshidūn) pengelolaan tanah telah mengalami pelebagaan yang cukup baik. Keberanian khalifah 'Umar b. Khattāb berbeda dengan Rasūlullah dalam mengambil kebijakan tentang tanah taklukan dianggap menjadi tonggak sejarah pengelolaan tanah bagi Negara Islam pada masa-masa selanjutnya. Sedangkan pengelolaan tanah di negara Republik Indonesia memiliki kemiripan dengan apa yang dikerjakan pada masa awal Islam, hanya fokusnya berbeda karena perbedaan tempat dan waktu, tetapi prinsipnya sama. Makalah ini mencoba membandingkan pengelolaan tanah sebagai sumber kharāj pada masa awal Islam dengan sistem agraria dalam konteks ke-Indonesiaan.*

**Kata kunci:** *Kharāj, Fiskal dan Agraria.*

### PENDAHULUAN

Masalah pertanahan (*agraria*) di Indonesia diatur dalam undang-undang tersendiri yang dimaksudkan untuk mengatur perihal pertanahan beserta seluk beluk yang ada kaitannya dengan tanah. Sedangkan pungutan dari

---

\* Dosen STAIN Ponorogo.

pengelolaan tanah tersebut diatur dalam undang-undang perpajakan, yaitu undang-undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 1994 sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 12 tahun 1985 tentang pajak bumi dan bangunan.<sup>1</sup> Undang-undang ini mengatur tentang bagaimana, Apa dan berapa saja besar pajak yang harus dikeluarkan dari pengelolaan tanah tersebut. Pajak bumi dan bangunan ini merupakan salah satu sumber fiskal negara Indonesia yang significant bagi pembangunan nasional.<sup>2</sup>

Di Negara Islam, pengelolaan pengaturan dan pengawasan tanah juga dilakukan oleh negara, dan didistribusikan seluas-luasnya untuk memakmurkan dan mensejahterakan rakyat. Masalah pertanahan ini mulai muncul sejak Islam melakukan ekspansi keluar dan mendapatkan harta rampasan dan tanah taklukan. Penanganan masalah pertanahan ini mengalami pelembagaan pada masa kekhalifahan 'Umar b. Khattāb, (meskipun sebenarnya telah ada sejak masa rasūlullah saw). Penarikan pajak pertanahan "*kharāj*" dikelola oleh *bayt al-māl*. Pengelolaan *kharāj* pada masa itu sudah cukup baik, memperhatikan prinsip-prinsip keadilan dan pemerataan, baik bagi *dhimmi* maupun muslim di daerah taklukan tersebut.<sup>3</sup> Bahkan kemampuan memikul pajak *kharāj* juga diperhatikan sehingga kebijakan ini tidak saja progresif tetapi juga bersifat luwes.<sup>4</sup> Namun yang lebih penting, kebijakan yang diambil oleh 'Umar b. al-Khattāb

---

<sup>1</sup> Amin Widjaya Tunggal, *Peraturan Perpajakan Di Indonesia* (Jakarta: Rineka Cipta, 1995), 662.

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Hasanuz Zaman, *Economic Function of an Islamic State, the Early Eksperience* (Karachi: The Islamic Foundation, 1991), 202.

<sup>4</sup> Abdul Mannan, *Teori Dan Praktek Ekonomi Islam. Tes*, Nastangin (Yogyakarta: Dana Bhakti Prisma Yasa, 1997), 250-251.

ini selain untuk menambah kas negara juga berorientasi pada kelangsungan masa depan Islam.

Pertanyaan muncul adalah apakah sistem pengelolaan pajak pertanahan "*kharāj*" pada masa awal Islam relevan dengan konteks kekinian? Jika memang demikian, pertanyaan selanjutnya, apakah sistem pajak pertanahan di Indonesia ini memiliki kesamaan dengan Apa yang diterapkan oleh Negara Islam, khususnya pada masa awal Islam? Kemudian bagaimana bentuk pelaksanaan pajak pertanahan dalam Islam yang sesuai dengan konteks keIndonesiaan?

Makalah ini mencoba mengkomparasikan masalah praktek "*kharāj*" pada masa awal Islam dengan pengelolaan tanah dan pajak bumi dan bangunan di Indonesia. Masa awal Islam penulis anggap sebagai presentasi Negara Islam (*Islamic state*) yang masih original. Sedangkan sistem pajak pertanahan di Indonesia kami fokuskan sejak di berlakukannya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 tahun 1995, tentang Pajak Bumi dan Bangunan sampai sekarang. Pembahasan ini Akan kami lengkapi dengan hukum agraria di Indonesia yang sampai saat ini masih dipakai sebagai landasan pengambilan kebijakan.

## PENGELOLAAN TANAH DAN PAJAK BUMI DAN BANGUNAN (PBB) DI INDONESIA.

### Pengelolaan Tanah.

Semua tanah yang berada dalam batas teritorial Negara Republik Indonesia adalah milik negara Indonesia.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Effendi Perangin, *Hukum Agraria Di Indonesia, suatu telah dari sudut pandang praktik hukum* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1994), 207.

Tanah negara ini akan tetap dikuasai negara secara langsung sampai ada pihak tertentu (orang atau badan hukum) yang mengambil hak tanah tersebut. Hak tanah itu juga dikuasai oleh negara, tetapi tidak secara langsung, sebab ada hak pihak tertentu di atasnya. Bila hak pihak tertentu itu kemudian dihapus maka tanah tersebut kembali dikuasai oleh negara secara langsung.<sup>6</sup> Hak atas tanah berarti hak atas berbuat sesuatu dengan tanah tersebut.<sup>7</sup> Hak-hak yang diberikan kepada penduduk/warga Negara Republik Indonesia atas tanah itu, seperti yang di sebut dalam pasal 26 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), yaitu hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa, hak membuka hutan, dan hak-hak lain yang tidak di sebutkan di atas, yang di tetapkan dalam undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara (pasal 35 UUPA) yang di maksud dengan hak-hak yang sifatnya sementara adalah hak-hak yang masih di atur dalam hukum adat dan hak-hak itu nanti dihapus.<sup>8</sup>

Rincian UUPA tentang hak-hak atas tanah tersebut, sebagaimana dikutip Mustafa,<sup>9</sup> sebagai berikut:

1. Hak milik. Pemegang hak milik atau pemilik tanah itu mempunyai hak untuk "*berbuat bebas*", artinya boleh mengalihkan tanah miliknya kepada pihak lain dengan jalan menjual, menghibahkan, menukarkan atau mewariskan. Dengan demikian setiap orang mempunyai kewajiban untuk memelihara, menambah

---

<sup>6</sup> Effendi Perangin, *Praktek Permohonan Hak Atas Tanah* (Jakarta: Rajawali, 1991), 3-4

<sup>7</sup> Ibid, 201

<sup>8</sup> Bachsan Mustafa, *Hukum Agraria Dalam Perspektif* (Bandung: Remadja Karya, 1988), 38-39.

<sup>9</sup> Ibid, 39-43.

kesuburan serta mencegah kerusakannya. Tanah harus dikelola dengan baik menurut cara-cara yang lazim.<sup>10</sup> (Pasal 27).

2. Hak guna usaha, berarti hak untuk mengusahakan tanah yang di kuasai langsung Negara dalam jangka waktu paling lama 25 dan 35 tahun. Jangka waktu ini tergantung dari sifat perusahaan dan dapat di perpanjang sampai 25 tahun. (Di atur dalam 7 pasal: pasal 28 sampai dengan pasal 34).
2. Hak guna bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan di atas tanah yang bukan miliknya sendiri. Ini berarti dapat di atas tanah milik negara atau milik seseorang, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun dan dapat diperpanjang sampai 20 tahun. Hak ini dapat dialihkan kepada orang lain dan dapat pula di jadikan sebagai jaminan. (Di atur dalam 6 pasal: pasal 35-sampai dengan pasal 40).
3. Hak pakai adalah hak untuk menggunakan dan/ memungut hasil dari tanah yang di kuasai langsung oleh Negara atau tanah milik orang lain yang memberikan hak dan membebani kewajiban yang di tentukan dalam sesuatu ketetapan pemberian atau dalam perjanjian dengan pemilik tanah. (Diatur dalam 3 pasal: yaitu pasal, 41 sampai dengan pasal 43)
4. Hak sewa untuk bangunan. Seorang atau suatu badan hukum mempunyai hak sewa atas tanah, Ia dapat menggunakan tanah milik orang lain untuk keperluan bangunan, dengan membayar kepada pemiliknya sejumlah uang sewa. Perjanjian sewa tanah ini tidak boleh disertai dengan syarat-syarat yang mengandung

---

<sup>10</sup> Effendi Parangin, *Hukum Agraria Di Indonesia*, Jakarta: Radjawali, 1991), 228.

unsur-unsur paksaan. (Diatur dalam dua pasal: pasal 44 dan pasal 45)

5. Hak membuka dan memungut hasil hutan. Hak ini diatur dalam peraturan pemerintah. Dengan menggunakan hak memungut hasil hutan secara sah dengan tidak dengan sendirinya memperoleh hak milik atas tanah tersebut. (Diatur dalam satu pasal dua ayat, yaitu pasal 46 dalam ayat 1 dan 2).
6. Dan hak-hak yang lain diatur dalam UUPA.

Hak-hak atas tanah tersebut dapat dialihkan kepada orang lain dengan sebab-sebab tertentu. Pindahan atas hak tanah tersebut diatur dalam pasal 19 dan 20 UUPA, bahwa setiap perjanjian yang bermaksud memindahkan hak atas tanah sebagai tanggungan, harus di buktikan dengan suatu akta yang di buat oleh dan dihadapkan pejabat yang di tunjuk oleh Menteri Agraria. Jika orang yang mempunyai hak atas tanah meninggal dunia, maka yang menerima tanah itu sebagai warisan wajib meminta pendaftaran peralihan hak tersebut dalam waktu 6 (enam) bulan sejak meninggalnya orang tersebut.<sup>11</sup> Hal ini dilakukan supaya status tanah jelas secara hukum sehingga tidak menimbulkan perselisihan di kemudian hari.

Begitu juga hak pemilikan dan penguasaan atas tanah juga dibatasi, dengan alasan supaya tidak merugikan kepentingan umum dan menimbulkan kecemburuan sosial. Pemilikan tanah yang melampaui batas (*groot grondbezit*) di khawatirkan akan memunculkan "tuan tanah". Selain itu terbatasnya persediaan tanah pertanian, khususnya didaerah-daerah

---

<sup>11</sup> Sri Soecwi Masjhoen Sofwan, *Hak Jaminan Atas Tanah* (Yogyakarta: Liberty, 1981), 122-123.

padat akan menyebabkan penyempitan, kalau tidak dapat dikatakan hilangnya Sama sekali bagi banyak petani untuk memiliki tanah sendiri. Hal itu diatur dalam pasal 17 ayat (1-4) UUPA.<sup>12</sup>

### Pajak Bumi dan Bangunan (PBB).

Negara Republik- Indonesia adalah negara hukum berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 yang menjunjung tinggi hak dan kewajiban setiap orang, oleh karena itu menetapkan perpajakan sebagai salah satu perwujudan kewajiban kenegaraan dalam gotong royong nasional, sebagai peran serta masyarakat dalam membiayai pembangunan. Dalam pelaksanaannya harus memperhatikan prinsip kepastian hukum, keadilan dan kesederhanaan serta ditunjang oleh sistim adminidstrasi perpajakan yang memudahkan Wajib Pajak dalam memenuhi kewajiban pembayaran pajak.<sup>13</sup> Oleh karena itu, sebagaimana tertuang dalam UUD 45, pasal 23 ayat (2), segala pajak untuk keperluan Negara harus berdasarkan UU.<sup>14</sup>

Pembebasan pajak hanya akan di lakukan pada obyek pajak yang di usahakan untuk kepentingan umum, dan nyata-nyata tidak digunakan untuk mencari keuntungan. Hal itu dapat diketahui dari AD/ART yayasan atau badan yang bergerak dalam bidang ibadah, sosial, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan nasional, seperti: pesantren dan sejenisnya, madrasah, tanah wakaf, rumah sakit umum dan lainya. Hal ini sesuai

<sup>12</sup> Ibid, 123.

<sup>13</sup> Amin Widjaya Tunggal, *Peraturan Perpajakan Di Indonesia* (Jakarta: Rineka Cipta, 1995), 662.

<sup>14</sup> Liberty Padiangan dan Jimmy Iumban Gaol, *Memahami Undang- Undang Perpajakan 1994* (Jakarta: UI-Press, 1995), 3-4.

dengan penjelasan pada UURI No 12 tahun 1994, yang merupakan penyempurnaan dari UURI No 12 tahun 1985 tentang pajak bumi dan bangunan.<sup>15</sup> Selain itu ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor: II/MPR/1998 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara, bagian umum butir 30 yang antara lain menyatakan bahwa tanah mempunyai fungsi sosial dan pemanfaatannya harus dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat. Untuk itu perlu terus di kembangkan rencana tata ruang dan tata guna tanah secara nasional, sehingga pemanfaatan tanah dapat terkoordinasi antara berbagai jenis penggunaan dengan cara memelihara kelestarian alam dan lingkungan serta mencegah penggunaan tanah yang merugikan kepentingan masyarakat dan kepentingan pembangunan.<sup>16</sup>

Pajak yang dapat di ambil oleh Negara diantaranya meliputi pajak penghasilan, pajak pertambahan nilai (PPN) dan pajak penjualan atas barang mewah (PPnBM), dan pajak bumi dan bangunan. Besar nilai jual obyek pajak atau tidak kena pajak di tetapkan sebesar Rp. 8.000.000. Apabila seseorang memiliki beberapa Obyek Pajak, maka yang diberikan nilai jual tidak kena pajak hanya satu obyek pajak yang nilainya terbesar, sedangkan obyek pajak yang lain tetap dikenakan pajak secara penuh tanpa di kurangi nilai jual obyek tidak dikenakan pajak.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> Amin, *Peraturan*, 663-664.

<sup>16</sup> I Wayan Sumandra, *Hukum Pertanahan Indonesia* (Jakarta: Rineka Cipta, 1991), II.

<sup>17</sup> Liberty Pandiangan dan Jimmy Lumban Gaol, *Memahami*, 278.

*Contoh:*

Seorang wajib pajak mempunyai obyek pajak berupa tanah dengan nilai sebagai berikut:

- Nilai jual Obyek Pajak Tanah                      Rp. 3.000.000.00
- Nilai Jual Obyek Pajak Tidak  
Kena Pajak    Rp. 8.000.000.00

Karena nilai jual obyek pajak berada di bawah nilai jual obyek pajak tidak kena pajak, maka obyek pajak tersebut tidak di kenakan pajak.

Penerimaan pajak ini masuk sebagai pendapatan daerah yang antara lain di pergunakan untuk menyediakan fasilitas yang juga di nikmati Pemerintah Pusat dan juga Pemerintah Daerah. Oleh sebab itu Pemerintah pusat juga ikut membiayai pendanaan fasilitas tersebut. Mengenai bumi dan bangunan milik perseorangan dan/atau badan yang di gunakan oleh negara, kewajiban perpajakan tergantung pada perjanjian yang diadakan.<sup>18</sup>

## PAJAK TANAH DALAM ISLAM

### Pengelolaan Tanah

Pada masa sebelum Islam, semua tanah yang di peroleh melalui peperangan diserahkan kepada raja dan sebagian diberikan kepada tentara. Praktek semacam ini di hapuskan oleh al-Qur'an, kemudian diberitahukan bahwa semua tanah itu adalah milik Allah SWT dan rasulnya, sesuai dengan ayat:

---

<sup>18</sup> Ibid, 277.

*Mereka menanyakan kepadamu tentang (pembagian) harta rampasan perang. Katakanlah: "Harta rampasan perang itu kepunyaan Allah dan Rasul..." (al-Anfāl: 1)*

Karena dalam Islam daerah yang di taklukan itu ditetapkan sebagai milik Allah SWT dan Rasulnya maka dengan sendirinya bukan menjadi milik orang perorangan atau golongan tertentu. Rasulullah dan para sahabatnya membagi-bagikan tanah-tanah tersebut demi kepentingan umum dalam masyarakat. Peristiwa ini berkenaan dengan harta rampasan perang "*āyat al-Ganimah*", ketika Rasulullah membagikan tanah Khaybar. Di antara orang-orang yang mendapatkan bagian yaitu sebagai berikut:<sup>19</sup>

- a. Orang-orang yang berperang.
- b. Penduduk asli.
- c. Orang-orang miskin yang tidak mempunyai mata pencaharian.

Seiring dengan perkembangan Islam ke seluruh penjuru dunia, wilayah yang di kuasanya juga semakin lebar, masalah yang dihadapi juga semakin kompleks, termasuk pengelolaan tanah taklukan. 'Umar b. al-Khattāb sebagai Khalifah kedua mengemukakan pemikiran yang berada dengan para pendahulunya. Ia tidak membagi-bagikan tanah tersebut. Tanah tersebut diambil sebagai kekayaan negara. Tanah tersebut kemudian diserahkan kepada para penduduk yang kekurangan untuk di ambil "*kharāj*" dari penghasilan tanah tersebut. Hal ini dilakukan 'Umar b. al-Khattāb terhadap tanah *Sawād* dan juga tanah taklukan yang lain, ia tidak membagikan tanah kepada para tentara yang berperang. Pendapat

---

<sup>19</sup> Afzalur Rahman, *Doktrin Ekonomi Islam, jilid II*. Ter. Sonhuji dan Hudiyanto (Yogyakarta: Dana Bhakti Wakaf, 1995), 214.

'Umar b. al-Khattāb ini di dukung oleh 'Ali b. Abī Tālib dan juga 'Mu'ādh ibn Jabal.<sup>20</sup>

Pada awalnya pemikiran 'Umar b. al-Khattāb ini menimbulkan perbedaan yang cukup sengit di antara para sahabat. Ketika Irak dan Syiria ditaklukkan, sebagian sahabat seperti Zubayr, 'Abd al-Rahmān b. Awf dan Bilāl berpendapat bahwa tanah-tanah taklukan tersebut harus di serahkan kepada para prajurit sebagaimana yang di lakukan oleh rasūlullāh SAW atas tanah taklukan di Khaybar dan seluruh tanah Bani Naḍir dan Bani Qurayzah. Sebaliknya, 'Umar b. al-Khattāb menghendaki tanah-tanah tersebut di serahkan kepada penduduk setempat dengan pengaturan dan pengawasan dari pemerintah. Anggota dewan penasihat yang lainnya seperti 'Ali b. Abī Tālib, Ibn 'Umar, Tālḥah, Mu'ādh b. Jabal dan Utmān berpendapat sama dengan khalifah. Setelah melalui perdebatan dan pemikiran yang panjang maka di putuskan bahwa semua tanah-tanah di kedua negara ini harus diserahkan kepada penduduk setempat dibawah pengawasan dan pengaturan khalifah (pemerintah) dan tidak harus dibagikan kepada prajurit, itu semua demi kepentingan masyarakat pada umumnya.<sup>21</sup>

Kedua keputusan yang berbeda tersebut (tindakan rasūlullāh membagi dan 'Umar b. Khattāb yang tidak membagi tanah-tanah taklukan) membuktikan bahwa rangkaian pengelolaan tanah tersebut tidak pernah putus sejak masa Rasulullah juga masa-masa selanjutnya. Selain itu hal ini menunjukkan bahwa, *pertama*, negara

---

<sup>20</sup> al-Imām al-Ḥāfiẓ Abī al-Farj 'Abd al-Rahmān b. Aḥmad b. Rāhib al-Ḥanābilī, *al-Istikhṭāj li al-Aḥkām al-Kharīj* (Bairut: Dār al-Ilmiyah, 1985), 16.

<sup>21</sup> Afzalur Rahmah, *Doktrin*, 226.

mempunyai kekuasaan terhadap pengaturan dan pembagian tanah-tanah taklukan dan harta-harta lainnya atas dasar kepentingan umat. *Kedua*, tidak adanya bentuk yang ditetapkan dalam hal pengaturan dan pembagian atas tanah-tanah taklukan pada masa awal Islam, tetapi membuat kebijakan yang mendatangkan kebaikan bagi masyarakat umum maupun Muslim. Sehingga patokan pengelolaan dan pembagian tanah itu adalah kepentingan dan kesejahteraan masyarakat, baik pada masa Rasulullah maupun masa-masa selanjutnya.<sup>22</sup>

*Kharāj* adalah pajak tanah yang di taklukkan oleh umat Islam dan menjadi kekayaan umat Islam.<sup>23</sup> Terlepas Apakah si pemilik itu masih dibawah umur, dewasa, merdeka, budak, Muslim atau tidak beriman.<sup>24</sup> Orang-Orang Arab menyebut tanah sewaan sebagai *kharāj*. Tanah *kharāj* ini terbagai menjadi dua, yaitu: yang di taklukkan dengan peperangan di namakan tanah '*Unwah*, sedangkan yang diperoleh lewat kesepakatan disebut sebagai tanah "*sulh*".<sup>25</sup> Khalifah 'Umar b. al-Khattāb menyewakan tanah-tanah taklukan tersebut kepada penduduk dan mengambil pajak tertentu sebagai ganti sewa, dan hal ini dinamakan *kharāj*<sup>26</sup>. *Kharāj* ini

---

<sup>22</sup> Ibid, 222.

<sup>23</sup> Munawar iqbal dan M. Fahim Khan, *A Survey of Issues and a Programme For Research in Monetary And fiskal Economis: Of Islam* (Islamabad: Pop-Boadr Printers Ltd, 1981), 56.

<sup>24</sup> Abdul Manan, *Teori Dan Praktek Ekonomi Islam* (Yogyakarta: Dana Bhakti Prima Tirta Yasa, 1997), 250.

<sup>25</sup> Muṣṭafā al-Ḥamṣharī, *al-Nizām al-Iqtiṣādī fī al-Islām* (Riyad: Dār al-Ulūm, 1985), 394-395.

<sup>26</sup> Abidin Ahmed Salama, *Kharaj and Other Sources of Revenue in an Islamic State*, dalam *Readings In Islamic Fiskal Policy* (Delhi: Shah Offset Printer, 1996), 39.

merupakan salah satu sumber fiskal terbesar bagi negara Islam pada saat itu.<sup>27</sup>

Pada saat penaklukan Irak tersebut, 'Umar b. al-Khattāb berkirim surat kepada Sa'ad b. Abi Waqqās, yang berbunyi:

*Sesungguhnya aku berkirim surat kepadamu agar engkau mengajak orang-orang untuk memeluk agama Islam dalam jangka waktu tiga hari. Barang siapa mengikuti sebelum dimaklukkannya perang berarti ia termasuk umat Islam. Barang siapa menerima ajakanmu setelah diberlakukannya perang dan mereka di pihak yang kalah, maka ia tidak akan mendapatkan harta Fay' yang didapat umat Islam, karena ia telah melindunginya sebelum masuk Islam. Harta rampasan seperti kuda dan barang bergerak lainnya dibagikan kepada umat Islam yang berperang disana, sementara itu tinggalkanlah tanah supaya dikerjakan penduduk untuk gaji tentara ketika mereka pensiun. Jika tanah itu kamu bagi semua tidak akan tersisa untuk generasi muslim yang akan datang.<sup>28</sup>*

Tanah-tanah kharāj tersebut diantaranya adalah<sup>29</sup>:

1. Tanah Sawād di Irak yang mempunyai teritorial terbentang antara Hādithab dan Abadan, dan antara danau Udhayb dekat Kufah dan Huluan. Tanah Sawād iri di tetapkan oleh 'Umar b. al-Khattāb sebagai tanah kharāj.
2. Mesir dan Syiria.

<sup>27</sup> Munawar, *A Survey*, 56

<sup>28</sup> Yahya Ben Adam's, *Taxation in Islam*, vol. 2 (Leiden: International Islamic University, 1967), 78-79.

<sup>29</sup> S. A. Siddiqi, *Public Finance In Islam* (Lahore: Kashmiri Bazaar, 1964), 62-64.

3. Semua tanah yang di taklukan dengan kekuatan senjata dan tidak di bagikan kepada penduduk setempat atau kepada non-Muslim.
4. Tanah yang diberikan dengan kesepakatan dengan orang kafir.
5. Tanah mati yang dikelola oleh dhimmi dengan izin negara.
6. Tanah yang diberikan oleh imam muslim kepada dhimmi di daerah taklukan supaya mereka membantu dalam menghadapi musuh.
7. Tanah mati yang dikelola oleh seorang muslim yang berlokasi di daerah *kharāj*.
8. Tanah milik dhimmi atau muslim yang diairi dari irigasi *kharāj*.

Cara memungut *kharāj* terbagi menjadi dua jenis, *kharāj* menurut perbandingan (*muqāsamah*) dan *kharāj* tetap (*wāsiḥah*). *Kharāj* menurut perbandingan ditetapkan porsi hasil seperti setengah atau sepertiga hasil itu. Sebaliknya, *kharāj* tetap adalah beban khusus pada tanah sebanyak hasil alam atau uang persatuan lahan. *Kharāj* menurut perbandingan pada umumnya di pungut setiap kali panen, sedangkan *Kharāj* tetap menjadi wajib setelah melewati masa satu tahun.<sup>30</sup>

Dalam *kharāj* tetap, tarif yang di tetapkan khalifah 'Umar b. al-Khattāb atas tanah Sawād pada umumnya dianggap ketetapan, tetapi apabila ada sesuatu yang belum pernah ditetapkan khalifah 'Umar b. al-Khattāb, maka kemampuan memikul pajaklah yang akan menjadi tolok ukur wajib pajak. Kemampuan untuk memikul

---

<sup>30</sup> Abdul Manan, *Teori dan Praktek Ekonomi Islam* (Yogyakarta: Dan Bhakti Prima Yasa, 1997), 250.

pajak maksimum ditetapkan sejumlah setengah dari hasil.

Menurut al-Māwardī, -sebagaimana yang dikutip Manan- faktor yang menentukan kemampuan memikul pajak tanah (*taqah*) bumi sebagai berikut: orang yang menaksir *kharāj* atau sebidang tanah, harus mempertimbangkan kemampuan tanah, berdasarkan tiga faktor. Pertama, berkaitan dengan tanah itu sendiri. Kemampuan tanah untuk menghasilkan panen yang banyak atau menyebabkan hasil panen kecil/sedikit. Faktor kedua, berhubungan dengan jenis panen, karena padi-padian dan buah-buahan akan berbeda harganya. Faktor ketiga, mengenai cara irigasi, panen yang dihasilkan dari system air yang di pikul hewan atau yang di peroleh dari kincir, tidak dikenai *kharāj* sama dengan yang di hasilkan oleh tanah di airi dengan air mengalir atau hujan.<sup>31</sup> Persoalan ini sebenarnya juga berhubungan dengan musim, pada musim penghujan "*al-Shitā*" petani tidak membutuhkan banyak air sebaliknya pada musim kemarau "*al-Ṣayf*" membutuhkan air yang banyak. Perbedaan ini menimbulkan biaya produksi yang berbeda pula.

Sedangkan menurut Sidiq,<sup>32</sup> pertimbangan yang dipakai dalam memungut *kharāj* ada empat yaitu:

1. Kualitas kesuburan tanah.
2. Jenis tanaman yang di tananam.
3. Sistem irigasi yang di pakai.

<sup>31</sup> Ibid. lihat juga, Ahmad Oran and Salim Rasid, *Fiscal Policy In Early Islam*, dalam *Reading In Islamic Fiscal Policy* (Delhi: Shah Offset Printer, 1996), 120. Petugas *Kharāj* Pada Waktu Itu tidak saja mengurus pajak tanah Akan tetapi juga membantu menyediakan kanal air untuk irigasi dari sungai. Lihat, Yahya Ben Adam's, *Taxation in Islam*, 28-29.

<sup>32</sup> S.A. Sidiq, *Public Finance In Islam* (Lahore: Kasmiri Bazar, tt), 66-67.

4. Jarak tanah yang di kelola dengan kota atau pasar, sebab harga bisa naik atau turun karena jauh atau dekatnya tempat yang terkait dengan biaya transportasi.

Selama kualitas tanah tetap sama (seimbang) dengan sistem irigasi maka keuntungan pajak tidak bertambah atau berkurang, tetapi jika gangguan pada irigasi disebabkan oleh faktor alam yang merugikan si pengelola, maka negara harus mengusahakan perbaikan atau si pemilik tanah tidak dikenakan *kharāj*. Bila seluruh hasil panen musnah, pengelola tanah tidak berkewajiban membayar *kharāj*.<sup>33</sup> Kebijakan ini sangat humanis dan jauh dari kesan eksploitasi atas tanah taklukan. Karena Islam datang bukan menjadi penjajah tetapi sebagai penyebar perdamaian dan kedamaian.

Selain klasifikasi faktor-faktor di atas, sebelum menarik pajak, petugas pajak harus menaksir besar kecilnya pendapatan dengan cara sebagai berikut<sup>34</sup>:

1. Menaksir luasnya tanah. Tanah yang luas, secara umum memproduksi hasil yang lebih banyak begitu pula sebaliknya.
2. Melihat porsi kesuburan tanah. Kesuburan dan jenis tanah biasanya membawa pengaruh terhadap hasil yang diperoleh dan jenis tanah yang berbeda baik kualitas maupun tempatnya (letak ketinggian dari permukaan laut) membawa pengaruh terhadap jenis tanaman yang baik untuk di tanam pada daerah tersebut.
3. Hasil dari produksi yang Sama. Tanaman yang Sama pada ukuran dan kualitas kesuburan tanah yang sama,

---

<sup>33</sup> Mannan, *Teori*, 251.

<sup>34</sup> Sidiq, *Publik*, 67.

bisa di jadikan ukuran pendapatan seharusnya pada tempat lain.

Jika seorang muslim membeli tanah *kharāj* dari dhimmi maka tanah tersebut tetap harus memberi *kharāj*.<sup>35</sup> Sedangkan tanah yang dimiliki oleh Muslim asli disebut sebagai tanah *'ushr*, yang tetap harus memberi pajak sesuai dengan penghasilan yang didapat, jika sisa *kharāj* masih mencapai satu nisab maka harus dibayar zakatnya, akan tetapi apabila tidak mencapai nisab tidak wajib member zakat. Sehingga tidak menjadi tumpang tindih antara *kharāj* dan zakat.<sup>36</sup> Bila seseorang berkeinginan tidak memberi *kharāj*, maka ia di paksa untuk memberi pajak.

Khalifah 'Umar b. al-Khattāb berusaha memberikan keadilan yang memuaskan semua pihak, tidak saja muslim, tetapi juga umat lainnya. Orang-orang pekerja Khaybar yang tidak mampu memberikan pajak dibebaskan dari pajak, sedangkan penduduk Fadak memberi separo dari hasil produksinya, artinya khalifah 'Umar b. al-Khattāb tidak banyak melakukan pengantian, pajak hanya menyempurnakan dari masa Nabi.<sup>37</sup>

Besarnya *kharāj* yang di ambil dari para petani bisa berubah tergantung situasi dan kondisi. Dengan berpegang pada pertimbangan dan kriteria di atas, Khalifah 'Umar b. al-Khattāb (negara) mendapatkan 36.000.000 dirham dari tanah Sawad. 'Umar memerintahkan 'Uthmān Ibn Hanif mengambil *kharāj* berbeda-beda pada jenis tanaman, untuk anggur setiap sak diambil 10 dirham, kurma 5 dirham, dan gandum 4 dirham. Sedangkan 'Ali b. Abī Tālib mengambil *kharāj*

---

<sup>35</sup> Ibid, 64.

<sup>36</sup> Hassanuz Zaman, *Economic*, 200-201.

<sup>37</sup> Ibid, 199.

gandum 11/2 dirham dan kurma 10 dirham.<sup>38</sup> Sebagaimana perbedaan dalam pembagian tanah antara rasūlullāh dan 'Umar, perbedaan pemungutan pajak ini bukan berarti negara Islam tidak konsisten dalam menetapkan peraturan yang di buat agar tidak merugikan Negara dan tidak memberatkan penduduk baik muslim maupun non muslim.

Pada tahun 16 H, Abū Hurayrah, 'Āmil Bahrayn, mengunjungi Madinah dan membawa 500.000 dirham *kharāj*. Itu adalah jumlah yang besar sehingga khalifah mengadakan pertemuan dengan Majelis Shūrā untuk menanyakan pendapat mereka, dan kemudian diputuskan bahwa jumlah tersebut tidak untuk didistribusikan, melainkan disimpan sebagai cadangan darurat, membiayai angkatan perang dan kebutuhan lainnya. Untuk menyimpan dana tersebut, *bayt al-māl* yang reguler dan permanen didirikan untuk pertama kalinya di ibukota dan kemudian dibangun cabang-cabangnya diseluruh propinsi. 'Abdullāh b. Iqrām (yang selama hidup rasūlullāh menyimpan data mengenai suku-suku dan sumber airnya, serta keluarga Anṣār) ditunjuk sebagai pengurus *bayt al-māl* bersama dengan 'Abd al-Rahmān b. 'Ubayd al-Qāri dan Musayyab sebagai asistennya.<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> Jumlah yang ada masih menjadi perdebatan para sejarawan, perdebatan tersebut menurut penulis karena system dokumentasi belum baik pada masa awal Islam itu. Lihat: al-Hanabī, *al-Iskhej*, 82-83. Lihat juga, al-Hamshari, *al-Nizām*, 415-420.

<sup>39</sup> Adiwirman Azwar Karim. *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam* (Jakarta: IIT, 2001), 45-46.

## SISTEM PAJAK BUMI (AGRARIA) DI INDONESIA DALAM PERSPEKTIF ISLAM.

Undang-Undang Dasar Negara 1945 pasal 23 ayat (1-2) menyatakan bahwa (1) Anggaran dan pendapatan dan belanja Negara ditetapkan tiap-tiap tahun dengan Undang-Undang Apabila DPR tidak menyetujui anggaran yang diusulkan pemerintah, maka pemerintah menjalankan anggaran yang lalu. (2) Segala pajak untuk keperluan Negara berdasarkan Undang-Undang. Hal ini berarti pemerintah harus membuat kebijakan fiskal setahun sekali yang diformulasikan dalam APBN. Salah satu sumber fiskal yang di ambil adalah Pajak Bumi Dan Bangunan, di samping retribusi, keuntungan dari berbagai BUMN, denda dan sitaan yang dilakukan oleh Pemerintah, sumbangan masyarakat, percetakan uang kertas, hasil undian Negara, pinjaman luar Negeri maupun dalam Negeri dan juga hadiah.<sup>40</sup> Pajak bumi dan bangunan merupakan salah satu sumber fiskal yang terpenting, sehingga memerlukan penanganan khusus, dan di atur dalam Undang-Undang.

Meskipun Negara Republik Indonesia bukan Negara Islam dan tidak mendasarkan Undang-Undangnya diatas aqidah Islam, tetapi mempunyai kemiripan dalam pengelolaan tanah. Di negara Islam awal segala hal yang berkenaan dengan kekayaan negara maupun fiskal ditangani negara. Pada masa kekhalifahan 'Umar b. al-Khattāb di bentuk *bayt al-māl* untuk mengurus masalah tersebut. Sumber-sumber pendapatan *bayt al-mā'* pada masa awal Is'am itu antara

---

<sup>40</sup> Suparmoko, *Keuangan Negara Dalam Teori Dan Praktek* (yogyakarta: BPFE, 1992), 94-95.

lain adalah: zakat, *al-ghanimah*,<sup>41</sup> *al-fay'*<sup>42</sup>, wakaf, sedekah<sup>43</sup> dan hutang. *Al-Fay'* mencakup tiga sumber pendapatan yaitu *al-jizyah*, *al-kharāj* dan *al-'ushr*.<sup>44</sup> Meskipun sistem perpajakan pada masa itu belum tersusun secara tertib seperti sekarang, tetapi dalam ukuran masanya telah menunjukkan betapa tertibnya aturan Islam atas tanah.

Pajak pertanahan "*al-Kharāj*" dapat di samakan dengan pajak bumi dan bangunan (PBB), karena obyeknya sama yaitu tanah, yang di pungut tiap tahun sekali.<sup>45</sup> Negara Islam -pada masa-masa awal- lebih banyak memfokuskan pada bidang pertanian dan perkebunan, sedangkan Negara Indonesia, tanah tidak saja digunakan untuk pertanian tetapi juga memiliki nilai guna bangunan baik untuk mendirikan perusahaan maupun perkantoran. Berbeda dengan Negara Indonesia, *al-kharāj* di berlakukan atas tanah taklukan atau yang dikuasai oleh Islam,<sup>46</sup> pajak bumi dan bangunan di Indonesia di kenakan terhadap setiap warga negara yang memiliki tanah dan bangunan. Keduanya di pungut agar masyarakat senantiasa mendayagunakan tanah dengan baik.

Wilayah yang dikuasai oleh Negara Republik Indonesia meliputi tanah dan semua yang terkandung di

<sup>41</sup> Qs. al-Anfāl: 1 dan 41.

<sup>42</sup> Qs. al-Hashr: 6-7.

<sup>43</sup> Qs. al-Baqarah: 177.

<sup>44</sup> Ibrahim Fu'ad Ahmad 'Ali, *al-Mawā'id al-Māliyah fi al-Islām* (t.k.p: Ma'had al-Di'rsah al-Islāmiyyah, 1970), 171.

<sup>45</sup> Yahya Ben Adam's, *Taxation in Islam*, vol III, 28-29.

<sup>46</sup> A.Rahman I Doi, *Muamalah*, ter. Zainudin dan Rosydi Sulaiman (Jakarta: Raja Grafindo Persada. 1996) 80.

dalamnya, air dan udara.<sup>47</sup> Sementara Negara Islam, baru terpusat pada tanah saja.

Baik dan buruknya system perpajakan tergantung pada akibat yang ditimbulkannya pada masyarakat. System perpajakan yang baik adalah yang menjamin keuntungan sosial terbanyak. Suatu system dimana kesejahteraan ekonomi suatu masyarakat dapat di tingkatkan. Menurut Dr. Dalton sebagaimana di kutib oleh Manan,<sup>48</sup> menyatakan:

*"Dua syarat pokok suatu kenaikan dalam kesejahteraan ekonomi masyarakat adalah, pertama, perbaikan dalam produksi, dan kedua, perbaikan dalam distribusi yang di hasilkan."*

Perbaikan dalam produksi berarti meningkatkan daya produksi sehingga hasil dari setiap pekerjaan yang lebih besar akan dapat diperoleh. Sedangkan perbaikan dalam distribusi mengakibatkan pengurangan perbedaan pendapatan berbagai individu atau keluarga yang berlainan, terutama pada masyarakat miskin.

Distribusi pendapatan negara dari *kharāj* dalam Islam dan pajak bumi dan bangunan, diarahkan pada perbaikan kehidupan masyarakat dengan penyediaan fasilitas yang mendorong berjalanya roda perekonomian umat, seperti perbaikan irigasi, pembangunan jalan, penyediaan modal usaha, pemberian uang pensiun dan lain sebagainya.

Perimbangan dalam distribusi kekayaan negara diterapkan dalam semua lapisan masyarakat, sehingga menghindari akumulasi kekayaan pada sebagian orang

---

<sup>47</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia* (Jakarta: Jembatan, 1996), 6.

<sup>48</sup> Manan, *Teori*, 268.

saja.<sup>49</sup> Rasulullah dan al-Khulafā'al-Rāshidīn berusaha membagi harta rampasan perang "*ghanimah*" dengan adil dan merata. Apalagi yang dilakukan oleh 'Umar b. al-Khattāb, kebijakan tentang *kharrāj* merupakan usaha pemerataan dan keadilan dalam distribusi kekayaan negara.<sup>50</sup> Pendistribusian fiskal Negara Republik Indonesia tidak jauh berbeda dengan kebijakan yang dijalankan oleh Negara Islam masa awal. Hanya saja, di Indonesia terkadang masih menonjolkan unsur kekerasan dan pemaksaan, seperti penggusuran tanah perumahan untuk mendirikan perusahaan kelompok tertentu, pembukaan lahan baru yang hanya menguntungkan segelintir orang saja, namun dilihat dari Undang-Undang Pokok Agraria dan Undang-Undang Perpajakan Republik Indonesia tidaklah jauh dari prinsip-prinsip perpajakan masa Islam awal.

## PENUTUP

Dari paparan di atas, penulis melihat terdapat persamaan pengelolaan tanah dan pajak antara negara Islam masa awal dengan yang sekarang berlaku di Republik Indonesia. Pemungutan pajak di Indonesia seakan merupakan reformulasi dari sistem perpajakan masa Islam awal, sehingga implementasi perpajakan di Indonesia tidak bertentangan dengan *al-maqāsid shari'ah al-islāmiyah*, yaitu kesejahteraan umat manusia. Hanya saja kesejahteraan umat manusia dalam Islam tidak saja di dunia tetapi juga di akhirat, kerana segala amal sosial yang dilakukan selalu bernilai ibadah. Dengan demikian prinsip-prinsip pengelolaan dan perpajakan masa Islam

---

<sup>49</sup> Ibid, 232.

<sup>50</sup> Afzalur Rahman, *Doktrin*, 226.

awal (khususnya tanah) dapat diambil untuk menambah kesempurnaan sistem perpajakan di Indonesia.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Abi Farj, Al-Imâm al-Hâfiz 'Abd al-Rahmân b. Aḥmad b. Râhib al-Ḥanâbili. *al-Istikhrâj li al-Aḥkâm al-Kharâj*. Beirut: Dâr al-Ilmiyah, 1985.
- al-Hamshari, Mustafâ. *al-Nizâm al-Iqtisâd fi al-Islâm*. Riyâd: Dâr al-Ulûm, 1985.
- Adam's, Yahya Ben. *Taxation in Islam, volII*. Leiden: International Islamic Univertisy, 1967.
- 'Alî, Ibrâhim Fuad Aḥmad. *al-Mawârid al-Mâliyah fi al-Islâm*. t.k.p: Mahad al-Dirâsah al-Islâmiyyah, 1970.
- Doi, A. Rahman I. *Muamalah*, ter. Zainudin dan Rosydi Sulaiman. Jakarta: Raja Grafindo Persada. 1996.
- Harsono, Boedi. *Hukum Agraria Indonesia*. Jakarta: Jembatan, 1996.
- Iqbal, Munawar dan Khan, M. Fahim. *A Survey of Issues and a Programme For Research in Monetary And fiskal Economic Of Islam*. Islamabad: Pop-Boadr Printers Ltd, 1981.
- Mannan, Abdul. *Teori Dan Praktek Ekonomi Islam*. Ter, Nastangin. Yogyakarta: Dana Bhakti Prisma Yasa, 1997.
- Mustafa, Bachsan. *Hukum Agraria Dalam Perspektif*. Bandung: Remadja Karya, 1988.
- Tunggal, Amin Widjaya. *Peraturan Perpajakan Di Indonesia*. Jakarta: Rineka Cipta, 1995.

- Oran, Ahmad and Rasid, Salim. *Fiscal Policy In Early Islam, dalam Reading In Islamic Fiscal Policy* Delhi: Shah Offset Printer, 1996.
- Perarugin, Effendi. *Hukum Agraria Di Indonesia, suatu telaah dari sudut pandang prakti hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1994.
- , Effendi. *Praktek Permohonan Hak Atas Tanah*. Jakarta: Rajawali, 1991.
- , Effendi. *Hukum Agraria Di Indonesia*. Jakarta: Radjawali, 1991.
- Padiangan, Liberty dan Gaol, Jimmy lumban. *Memahami Undang- Undang Perpajakan 1994*. Jakarta: UI-Press, 1995.
- Rahman, Afzalur. *Doktrin Ekonomi Islam, jilid II*. Ter, Sonhaji dan Hudiyanto. Yogyakarta: Dana Bhakti Wakaf, 1995.
- Sunandra, I Wayan. *Hukum Pertanahan Indonesia*. Jakarta: Rineka Cipta, 1991.
- Salama, Abidin Ahmed. *Kharaj and Other Sources of Revenue in an Islamic State, dalam Readings In Islamic Fiskal Policy*. Delhi: Shah Offset Printer, 1996.
- Siddiqi, S. A. *Publik Finance In Islam*. Lahore: Kashmiri Bazaar, tt.
- Suparmoko. *Keuangan Negara Dalam Teori Dan Praktek*. yogyakarta: BPFE, 1992.
- Sofwan, Sri Soeewi Masjhoen. *Hak Jaminan Atas Tanah*. Yogyakarta: Liberty, 1981.