

## BAB I

### PENDAHULUAN



#### A. Latar Belakang Masalah

Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dijelaskan bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan yang dimaksud dengan daerah otonom yang selanjutnya disebut daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) (Anonimus, 2004: 2)

Untuk itu mengacu kepada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang baru telah dibuka kesempatan bagi Pemerintah Daerah (Provinsi, Kabupaten, dan Kota) untuk mengambil tanggung jawab yang lebih besar dalam pelayanan umum kepada masyarakat setempat untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan kepentingan masyarakat setempat. Ketentuan Undang-Undang ini mengandung prinsip otonomi seluas-luasnya, dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan diluar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan dalam Undang-Undang ini (Pipin Syaripin dan Dedah Jubaedah, 2005: 76)

Dengan demikian titik berat otonomi daerah menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 lebih difokuskan pada daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota. Sehingga daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota harus bisa melaksanakan pembangunan didaerahnya secara mandiri sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat, karena pembangunan di daerah merupakan bagian dari pembangunan nasional secara keseluruhan. Dengan demikian pembangunan di daerah merupakan ujung tombak keberhasilan atas pembangunan nasional sebagai rencana pembangunan dalam rangka penciptaan pemerataan pembangunan yang didasarkan pada keadilan sosial dan kesinambungan.

Untuk menciptakan keadaan diatas maka diperlukan pengelolaan yang baik terhadap sumber pendapatan daerah, karena hal ini dapat membantu kelancaran proses pembangunan daerah. Adapun yang termasuk dalam sumber pendapatan daerah menurut pasal 157 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yaitu terdiri atas:

- a. Pendapatan Asli Daerah yang selanjutnya disebut PAD, yaitu
  - 1) Hasil Pajak daerah,
  - 2) Hasil Retribusi Daerah,
  - 3) Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang dipisahkan, dan
  - 4) Lain-lain PAD yang sah
- b. Dana Perimbangan, dan
- c. Lain-lain Pendapatan Daerah yang sah (Anonimus, 2004: 52)

Salah satu sumber pendapatan daerah menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah hasil pajak daerah, dimana daerah harus bisa mengelolanya

dengan efektif demi kelancaran pembangunan di daerah tersebut. Begitu juga halnya di daerah Kota Sukabumi dimana Kota Sukabumi merupakan sebuah kota kecil di provinsi Jawa Barat, akan tetapi mempunyai berbagai sumber daya yang dapat dimanfaatkan baik itu sumber daya alam maupun sumber daya manusia, serta berbagai macam potensi dalam meningkatkan pendapatan daerah demi kelancaran pembangunan nasional pada umumnya dan pembangunan daerah pada khususnya.

Kota Sukabumi adalah sebuah kota yang terletak di bagian selatan tengah Jawa Barat dan terletak di kaki Gunung Gede dan Gunung Pangrango yang ketinggiannya 584 m di atas permukaan laut yang berjarak 120 km dari ibukota Negara (Jakarta) dan 96 km dari ibukota provinsi (Bandung) dengan luas wilayah 4.800,231 Ha. Memiliki penduduk sampai akhir tahun 2002 tercatat 269.142 jiwa dengan kepadatan penduduk rata-rata 50 jiwa/km<sup>2</sup> yang terbesar. Wilayah Kota Sukabumi seluruhnya berbatasan dengan wilayah Kabupaten Sukabumi ([www.Sukabumi.co.id](http://www.Sukabumi.co.id))

Selain itu dilihat dari beberapa tahun terakhir Kota Sukabumi mengalami peningkatan dari berbagai sektor pembangunan daerah, terutama sektor perekonomian baik itu dari sektor perdagangan, perhotelan dan restoran. Hal ini menyebabkan pendapatan daerah Kota Sukabumi dalam beberapa tahun terakhir mengalami peningkatan akan tetapi masih belum cukup memenuhi pembiayaan pembangunan yang tiap tahun selalu meningkat. Salah satunya di sektor perhotelan dimana Kota Sukabumi memiliki peluang untuk meningkatkan pendapatan daerah di sektor tersebut dengan banyak berdirinya hotel. Sampai



sekarang jumlah hotel yang ada di wilayah Kota Sukabumi sekitar 32 hotel termasuk wisma dan penginapan. Karena wilayah Kota Sukabumi merupakan daerah transit dalam proses perdagangan maupun pariwisata. Sebagaimana disebutkan diatas dimana salah satu sumber pendapatan daerah adalah hasil pajak daerah dan salah satu bentuk pajak daerah adalah pajak hotel maka diperlukan suatu Undang-Undang atau landasan hukum yang mengatur tentang pengelolaan sumber pendapatan tersebut. Selain itu menarik untuk dikaji kontribusi pajak itu sendiri terhadap pendapatan daerah khususnya pajak hotel. Untuk itulah di Kota Sukabumi di keluarkan Peraturan Daerah No 9 Tahun 2002 tentang pajak hotel. Peraturan ini mengatur tentang pengelolaan dan pelaksanaan sektor pajak hotel seperti besarnya tarif pajak, cara penghitungan pajak, masa pajak, tata cara pembayaran dan penagihan pajak, penetapan pajak, serta sanksi yang di dapat apabila terlambat atau tidak membayar pajak.

Dengan adanya peraturan daerah ini diharapkan dapat mengontrol dan mengawasi pelaksanaan pajak hotel agar berjalan efektif. Karena peraturan daerah adalah produk hukum atau peraturan perundang-undangan yang menjadi pegangan bagi suatu daerah baik itu Provinsi, Kabupaten dan Kota dalam pelaksanaan pemerintahan. Dengan pengelolaan yang baik dan efektif dari sektor pajak hotel maka dapat meningkatkan pendapatan daerah Kota Sukabumi khususnya dan pendapatan nasional umumnya.

Akan tetapi dari pengamatan dilapangan penulis melihat ketidakefektifan pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2002 khususnya pada pasal 2 ayat



(2) Dimana isi pasal 2 ayat (2) adalah “Objek Pajak adalah pelayanan yang disediakan oleh Hotel dengan pembayaran, termasuk :

- a fasilitas penginapan atau fasilitas tinggal jangka pendek, yang meliputi :
  - 1) Rumah penginapan termasuk rumah kos dengan jumlah 10 (sepuluh) kamar atau lebih yang menyediakan fasilitas seperti rumah penginapan,
  - 2) Fasilitas penginapan/fasilitas tinggal jangka pendek antara lain gubuk pariwisata (cottages), motel, wisma pariwisata, pesanggrahan (hostel), losmen, dan rumah penginapan
- b pelayanan penunjang yang dikelola atau disediakan sebagai kelengkapan fasilitas Hotel, penginapan atau tempat tinggal jangka pendek yang sifatnya memberikan kemudahan dan kenyamanan yang meliputi telepon, faksimil, teleks, fotokopi, pelayanan cuci, setrika, taksi dan pengangkutan lainnya,
- c fasilitas olahraga dan hiburan yang disediakan dan dikelola khusus untuk tamu Hotel, penginapan, fasilitas tempat tinggal jangka pendek bukan untuk umum meliputi pusat kebugaran, kolam renang, lapangan tenis, lapang golf, pub, dan diskotik,
- d jasa pelayanan ruang untuk kegiatan acara atau pertemuan di Hotel”(Peraturan Daerah No. 9 Tahun 2002 Kota Sukabumi Tanggal 1 Agustus tentang Pajak Hotel)

Akan tetapi dalam pelaksanaannya hanya hotel dan penginapan yang dipungut pajak sedangkan untuk pemilik rumah kos-kosan yang memiliki 10 kamar atau lebih tidak dipungut pajak. Sedangkan dalam peraturan daerah tersebut

disebutkan bahwa salah satu objek pajak adalah rumah kos dengan jumlah 10 kamar atau lebih “Hal ini disebabkan adanya kecemburuan para pemilik rumah kos itu sendiri dimana mereka menilai tidak adil jika yang dipungut pajak hanya pemilik rumah kos yang berjumlah 10 kamar atau lebih sedangkan di bawah 10 kamar tidak dipungut”, menurut Tigor Helilian Harahap sebagai kepala seksi pendataan dan pendaftaran DPPKAD Kota Sukabumi (Wawancara dengan Tigor H Harahap 14/07/2010)

Hal ini dapat menghambat peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Sukabumi khususnya sektor perpajakan Sehingga mempengaruhi kegiatan pembangunan daerah di Kota Sukabumi sebagai bagian dari pembangunan nasional secara keseluruhan.

Berangkat dari situasi dan kondisi permasalahan diatas maka sangat penting untuk dilakukan penelitian, karena penulis merasa adanya ketidaksesuaian antara apa yang telah ditetapkan oleh pemerintah daerah Kota Sukabumi mengenai Peraturan Daerah No 9 Tahun 2002 dengan pelaksanaannya dilapangan sehingga mempengaruhi peningkatan pendapatan daerah Kota Sukabumi

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, penulis melihat adanya beberapa permasalahan. Permasalahan itu ialah pelaksanaan Peraturan Daerah No 9 Tahun 2002 tentang Pajak Hotel di Kota Sukabumi hubungannya dengan Pendapatan Asli Daerah. Dengan demikian untuk mempermudah proses penelitian ini penulis merumuskan beberapa pertanyaan, sebagai berikut

1. Bagaimana kontribusi pajak hotel terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Sukabumi?
2. Bagaimana kebijakan Pemerintah Daerah terhadap para penunggak pajak hotel khususnya pemilik rumah kos dengan jumlah kamar 10 atau lebih di Kota Sukabumi?
3. Bagaimana tinjauan Fiqh Siyasah Maliyah terhadap Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2002 tentang Pajak Hotel?

### **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui kontribusi pajak hotel terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Sukabumi.
2. Untuk mengetahui kebijakan Pemerintah Daerah terhadap para penunggak pajak hotel khususnya pemilik rumah kos dengan jumlah kamar 10 atau lebih di Kota Sukabumi.
3. Untuk mengetahui tinjauan Fiqh Siyasah Maliyah terhadap Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2002 tentang Pajak Hotel.

### **D. Kerangka Pemikiran**

Berkenaan dengan pola kebijakan pemerintah mengenai aspek perekonomian yang menuntut pengaturan siyasah adalah siyasah maliyyah yang membicarakan bagaimana pemerintah mengatur, mengawasi serta mengelola suatu negara dalam aspek perekonomian yang diimplementasikan dalam bentuk



kebijakan-kebijakan yang mengacu terhadap al-Qur'an dan al-Sunnah yang dikemas dalam aturan perundang-undangan yang berlaku dengan tujuan untuk memenuhi hajat hidup orang banyak

Di dalam siyasah maliyyah pengaturannya diorientasikan untuk kemaslahatan rakyat. Oleh karena itu, di dalam siyasah maliyyah ada hubungan diantara tiga faktor yaitu rakyat, harta, dan pemerintahan atau kekuasaan (Dzajuli, 2003: 277). Menurut Hanafiah bahwa harta mesti dapat disimpan, maka sesuatu yang tidak dapat disimpan tidak dapat disebut harta. Maka menurutnya manfaat tidak termasuk harta melainkan milik. Hanafiah membedakan antara harta dengan milik, yaitu harta adalah segala sesuatu yang dapat disimpan untuk digunakan ketika dibutuhkan, dalam penggunaannya bisa dicampuri oleh orang lain, maka menurut Hanafiah yang dimaksud harta hanyalah sesuatu yang wujud (A'yan), sedangkan milik adalah sesuatu yang dapat digunakan secara khusus dan tidak dicampuri penggunaannya oleh orang lain (Hendi Suhendi, 2008: 11).

Menurut sebagian ulama yang dimaksud dengan harta adalah

ما يميل اليه طبع وتحرى فيه البدل والمنع

Artinya: *sesuatu yang diinginkan manusia berdasarkan tabi'atnya, baik manusia itu akan memberikannya maupun akan menyimpannya*

Menurut sebagian lain ulama bahwa yang dimaksud dengan harta ialah

كل عين ذات قيمة ماديت متداولة بين الناس

Artinya: *segala zat ('ain) yang berharga, bersifat materi yang berputar diantara manusia*

Faktor lainnya adalah rakyat, termasuk didalamnya golongan fakir miskin. Para fakir miskin adalah orang-orang yang paling pertama harus mendapat perhatian di dalam pengeluaran, penggunaan harta sesuai dengan prinsip: *Agar harta itu tidak berputar diantara orang kaya saja diantaramu*

Islam mengarahkan agar dalam pengaturan harta senantiasa merahi kemaslahatan bersama. Mengacu pada pendapat Muhammad Abu Zahrah (1958: 278) dan Abd al-Wahab Khalaf (1972: 113) tentang persyaratan *al-mashlahah al-mursalah* maka dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Keharusan menetapkan kemaslahatan yang sesuai dengan *maqashid al-syari'ah*, semangat ajaran, dalil kulliy, dan dalil qath'i (wurud dan dalalahnya).
2. Keharusan menetapkan kemaslahatan yang meyakinkan. Artinya, kemaslahatan tersebut didasarkan kepada penelitian ilmiah yang cermat dan akurat, sehingga tidak meragukan bahwa ia benar-benar dapat mendatangkan kemanfaatan, dan menghindarkan kemadharatan.
3. Keharusan menetapkan kemaslahatan yang dapat memberikan manfaat kepada sebagian besar, bukan sebagian kecil masyarakat.
4. Keharusan menetapkan kemaslahatan yang memberikan kemudahan, bukan mendatangkan kesulitan, dalam arti dapat dilaksanakan.

Dalam kaidah Fiqih (Acep Djazuli, 2010: 11) disebutkan yaitu

المصلحة العامة مقدّمة على المصلحة الخاصة

Artinya: “kemaslahatan yang umum (publik) didahulukan daripada kemaslahatan yang khusus (individu)”

Dalam hal pengaturan, dikenal dengan aturan-aturan yang bersifat *dharuriyat*, *haajiyat*, dan *tahsiniyat*. Ketiga aturan tersebut haruslah menjadi pegangan bagi umat manusia di dalam meraih kehidupan. Yang dimaksud dengan aturan *dharuriyat* adalah aturan-aturan yang tidak bisa dan tidak mesti ada agar tercapai kemaslahatan hidup. Apabila aturan ini hilang, maka kemaslahatan tidak akan menetap bahkan akan mengarah kepada kemafsadatan. Adapun *haajiyat* adalah aturan-aturan yang bertujuan agar di dalam hidup ini tidaklah dirasakan sempit dan sulit, akan tetapi memiliki keleluasaan. Kemudian yang dimaksud *tahsiniyat* adalah aturan-aturan yang terkait erat dengan sikap dan tingkah laku yang terpuji dan mendorong manusia untuk berakhlakul karimah. Semua ini mengarah kepada masyarakat yang sejahtera lahir dan batin, stabil, dinamis dan diwarnai dengan akhlakul karimah.

Menurut Al-Syatibi menyebutkan bahwa untuk memelihara yang bersifat *dharuriyah* (seperti agama, jiwa, keturunan, akal dan harta) perlu diperhatikan dua hal yang penting. Dalam hubungan ini, kedua hal itu adalah pembinaan terhadap usaha yang dapat memelihara perwujudan hal-hal yang bersifat *dharuriyah* diatas (*minjanibil wujud*) dan pertahanan dari usaha yang dapat mengakibatkan penghilangan hal-hal yang bersifat *dharuriyah* diatas (*minjanibil adam*) (Acep Dzajuli, 2003: 333)

Dalam kaitan ini, diperlukan pengawasan (*al-muraqabah*) yang pada intinya

1. Memiliki kesadaran bahwa dirinya diawasi oleh Allah SWT. kesadaran semacam ini hanya tumbuh atas dasar keimanan dan ketaqwaan yang kokoh.



2. Pengawasan dari lembaga-lembaga yang ada di masyarakat, baik secara langsung maupun melalui media massa
3. Diawasi oleh lembaga-lembaga khusus dibentuk oleh pemerintah, di dalam kasus Indonesia, semacam Badan Pengawas Keuangan

Adanya suatu pengawasan tentunya harus disuport dengan prinsip siyasah maliyah yang bersumber dari al-Qur'an dan as-Sunnah adalah prinsip keadilan dalam menetapkan kepastian hukum tercantum dalam surat Al-Hadid ayat 25, prinsip menunaikan amanat dan menetapkan hukum secara adil tercantum dalam surat An-Nisa ayat 58, prinsip musyawarah tercantum dalam surat Ali-Imran ayat 159 dan Ass-Syurra ayat 38, prinsip persamaan atau prinsip pemerataan tercantum dalam surat Fatir ayat 11, prinsip Amar Ma'ruf Nahi Mungkar tercantum dalam surat Ali-Imran ayat 16.

**1) Prinsip Keadilan dalam menetapkan kepastian hukum, sebagaimana tertuang dalam al-Qur'an surat Al-Hadid Ayat 25**

لَقَدْ أَرْسَلْنَا رُسُلَنَا بِالْبَيِّنَاتِ وَأَنْزَلْنَا مَعَهُمُ الْكِتَابَ وَالْمِيزَانَ لِيَقُومَ النَّاسُ بِالْقِسْطِ وَأَنْزَلْنَا الْحَدِيدَ فِيهِ تَأْسٌ شَدِيدٌ وَمَنْفَعٌ لِلنَّاسِ وَلِيَعْلَمَ اللَّهُ مَن يَنْصُرُهُ وَرُسُلَهُ بِالْغَيْبِ إِنَّ اللَّهَ قَوِيٌّ عَزِيزٌ

*Sesungguhnya kami telah mengutus rasul-rasul kami dengan membawa bukti-bukti yang nyata dan telah kami turunkan bersama mereka Al Kitab dan neraca (keadilan) supaya manusia dapat melaksanakan keadilan. Dan kami ciptakan besi yang padanya terdapat kekuatan yang hebat dan berbagai manfaat bagi manusia, (supaya mereka mempergunakan besi itu) dan supaya Allah mengetahui siapa yang menolong (agama)Nya dan rasul-rasul-Nya padahal Allah tidak dilihatnya. Sesungguhnya Allah Maha Kuat lagi Maha Perkasa. (Sunarjo dkk, 2002: 789).*

2) *Prinsip Menunaikan amanat dan menetapkan hukum secara adil surat An-Nisa ayat 58*

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا نَصِيرًا

Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha mendengar lagi Maha melihat.

3) *Prinsip Musyawarah Surat Ali-Imran Ayat 159*

فِيمَا رَحِمَهُ مِنَ اللَّهِ لَيْتَ لَهُمْ ۖ وَلَوْ كُنْتَ فَظًّا غَلِيظَ الْقَلْبِ لَانْفَضُّوا مِنْ حَوْلِكَ ۖ فَاعْفُ عَنْهُمْ وَاسْتَغْفِرْ لَهُمْ وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ ۖ فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى اللَّهِ ۚ إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ الْمُتَوَكِّلِينَ

Maka disebabkan rahmat dari Allah-lah kamu berlaku lemah lembut terhadap mereka. Sekiranya kamu bersikap keras lagi berhati kasar, tentulah mereka menjauhkan diri dari sekelilingmu. Karena itu ma'afkanlah mereka, mohonkanlah ampun bagi mereka, dan bermusyawarahlah dengan mereka dalam urusan itu. Kemudian apabila kamu telah membulatkan tekad, maka bertawakkallah kepada Allah. Sesungguhnya Allah menyukai orang-orang yang bertawakkal kepada-Nya (Sunarjo dkk, 2002: 62)

4) *Prinsip Persamaan atau Pemerataan*

Prinsip persamaan atau pemerataan di dalam Islam didasarkan kepada kesatuan jenis manusia di dalam kejadiannya dan di dalam tempat kembalinya, di dalam kehidupannya, di dalam matinya, di dalam hak dan kewajibannya di hadapan Allah di dunia dan di akhirat. Tidak ada kemuliaan kecuali taqwa. Sesuai dengan firman Allah surat Al-Fatir ayat 11 dan surat Al-Hasr ayat 7

وَاللَّهُ خَلَقَكُمْ مِنْ تُرَابٍ ثُمَّ مِنْ نُطْفَةٍ ثُمَّ جَعَلَكُمْ أَرْوَاحًا وَمَا تَحْمِلُ مِنْ أَثْقَالٍ وَلَا تَصْعُقُ إِلَّا بِعِلْمِهِ وَمَا يُعَمَّرُ مِنْ مُعَمَّرٍ وَلَا يُنْقَصُ مِنْ عُمرِهِ إِلَّا فِي كِتَابٍ إِنَّ ذَلِكَ عَلَى اللَّهِ يَسِيرٌ

*Dan Allah menciptakan kamu dari tanah kemudian dari air mani, kemudian Dia menjadikan kamu berpasangan (laki-laki dan perempuan). Dan tidak ada seorang perempuanpun mengandung dan tidak (pula) melahirkan melainkan dengan sepengetahuan-Nya. Dan sekali-kali tidak dipanjangkan umur seorang yang berumur panjang dan tidak pula dikurangi umurnya, melainkan (sudah ditetapkan) dalam Kitab (Lauh Mahfuzh). Sesungguhnya yang demikian itu bagi Allah adalah mudah (Sunarjo dkk, 2002: 616)*

مَا أَفَاءَ اللَّهُ عَلَى رَسُولِهِ مِنْ أَهْلِ الْقُرَى فَلِلَّهِ وَلِلرَّسُولِ وَلِذِي الْقُرْبَىٰ وَالْيَتَامَىٰ وَالْمَسْكِينِ وَآلِ السَّبِيلِ كَيْ لَا يَكُونَ دُولَةً بَيْنَ الْأَغْنِيَاءِ مِنْكُمْ وَمَا آتَاكُمُ الرَّسُولُ فَخُذُوهُ وَمَا نَهَاكُمْ عَنْهُ فَانْتَهُوا وَاتَّقُوا اللَّهَ إِنَّ اللَّهَ شَدِيدُ الْعِقَابِ

*Apa saja harta rampasan (fai-i) yang diberikan Allah kepada RasulNya (dari harta benda) yang berasal dari penduduk kota-kota maka adalah untuk Allah, untuk rasul, kaum kerabat, anak-anak yatim, orang-orang miskin dan orang-orang yang dalam perjalanan, supaya harta itu jangan 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. Sesungguhnya Allah amat keras hukumannya (Sunarjo dkk, 2002: 796)*

Menurut sejarah Islam, *kharaj* pertama kali dikenakan setelah perang khaibar, yaitu ketika Rasulullah SAW membolehkan orang-orang Yahudi Khaibar kembali ke tanah miliknya mereka dengan syarat mau membayar separuh dari hasil panennya kepada pemerintahan Islam yang kemudian dikenal dengan *kharaj*. Dalam hukum Islam *Kharaj* dikenakan atas seluruh tanah daerah yang ditaklukan dan tidak dibagikan kepada anggota pasukan perang. Oleh negara diberikan kebebasan kepada pemilik asal untuk mengelolanya dengan kompensasi



memberikan sebagian dari hasil produksi tanah tersebut untuk negara (Nazori Majid, 2003 227)

Kata *Al-Kharaj* dalam bahasa arab adalah kata lain dari sewa dan hasil. Kata *Kharaj* atau yang sekarang lebih dikenal dengan nama pajak adalah uang yang dikenakan terhadap tanah dan termasuk hak-hak yang harus ditunaikan (Imam Al-Mawardi, 2006 261). Pajak dibebankan sesuai dengan kemampuan si wajib pajak. Pajak tidak dibebankan terhadap keperluan-keperluan yang sifatnya dharury untuk hidup. Dalam pelaksanaannya, *kharaj* dibedakan menjadi dua yaitu proporsional dan tetap. Secara proporsional artinya dikenakan sebagai bagian total dari produk pertanian misalnya seperempat, seperlima dan sebagainya. Secara tetap artinya pajak tetap atas tanah. Dengan kata lain, *kharaj* proporsional adalah tidak tetap tergantung pada hasil dan harga setiap jenis hasil pertanian. Sedangkan *kharaj* tetap dikenakan pada setiap setahun sekali (Nazori Majid, 2003 227).

Secara etimologi, pajak dalam bahasa Arab disebut dengan istilah *Dharibah*, yang artinya mewajibkan, menetapkan, menentukan, memukul, menerangkan atau membebaskan, dan lain-lain (Gusfahmi, 2007 27).

Secara bahasa maupun tradisi, *dharibah* dalam penggunaannya memang mempunyai banyak arti, namun para ulama memakai ungkapan *dharibah* untuk menyebut harta yang dipungut sebagai kewajiban. Hal ini tampak jelas dalam ungkapan bahwa dalam *jizyah* dan *kharaj* dipungut secara *dharibah* yakni secara wajib. Bahkan sebagian ulama menyebut *kharaj* merupakan *dharibah*. Jadi *dharibah* adalah harta yang dipungut secara wajib oleh negara untuk selain *jizyah*.

dan *kharaj*, sekalipun keduanya secara awam bisa dikategorikan *dharibah* (Gusfahmi, 2007: 27)

Adapun pengertian pajak menurut beberapa ahli maupun ulama diantaranya sebagai berikut

Rochmat Soemitro, mendefinisikan pajak sebagai berikut

Pajak adalah peralihan kekayaan dari sektor swasta ke sektor publik berdasarkan Undang-Undang yang dapat dipaksakan dengan tidak mendapat imbalan yang secara langsung dapat ditunjukkan, yang digunakan untuk membiayai pengeluaran umum dan yang digunakan sebagai alat pendorong, penghambat atau pencegah, untuk mencapai tujuan yang ada diluar bidang keuangan (Mardiasmo, 2003: 1).

P. J. A. Adriani, yang telah diterjemahkan oleh R. Santosa Brotodiharjo, dalam buku pengantar ilmu hukum pajak mengatakan

Pajak adalah iuran kepada negara (yang dapat dipaksakan) yang terutang oleh yang wajib membayarnya menurut peraturan-peraturan, dengan tidak mendapat prestasi kembali, yang langsung dapat ditunjukkan, dan yang gunanya adalah untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran umum berhubung dengan tugas negara yang menyelenggarakan pemerintahan (Gusfahmi, 2007: 25)

Yusuf Qardhawi berpendapat

Pajak adalah kewajiban yang ditetapkan terhadap wajib pajak, yang harus disetorkan kepada negara sesuai dengan ketentuan, tanpa mendapat prestasi kembali dari negara, dan hasilnya untuk membiayai pengeluaran-

pengeluaran umum di satu pihak dan untuk merealisasi sebagian tujuan ekonomi, sosial, politik dan tujuan-tujuan lain yang ingin dicapai oleh negara (Gusfahmi, 2007: 31)

Gazi Inayah berpendapat

Pajak adalah kewajiban untuk membayar tunai yang ditentukan oleh pemerintah atau pejabat berwenang yang bersifat mengikat tanpa adanya imbalan tertentu. Ketentuan pemerintah ini sesuai dengan kemampuan si pemilik harta dan dialokasikan untuk mencukupi kebutuhan pangan secara umum dan untuk memenuhi tuntutan politik keuangan untuk pemerintah (Gazi Inayah, 2003: 1)

Abdul Qadim Zallum berpendapat “Pajak adalah harta yang diwajibkan Allah SWT kepada kaum Muslim untuk membiayai berbagai kebutuhan dan pos-pos pengeluaran yang memang diwajibkan atas mereka, pada kondisi baitul mal tidak ada uang/harta” (Gusfahmi, 2007: 32)

Sedangkan pengertian pajak menurut Undang-Undang No. 28 tahun 2007 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan adalah kontribusi wajib kepada negara yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-Undang dengan tidak mendapat timbal balik secara langsung dan digunakan untuk keperluan negara bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat (Anonimus, 2007: 2). Dari pengertian tentang pajak tersebut maka dapat disimpulkan bahwa unsur-unsur pajak antara lain *pertama*, iuran dari rakyat kepada negara. *Kedua*, berdasarkan Undang-Undang. *Ketiga*, tanpa jasa timbal (kontraprestasi) dari negara yang secara langsung dapat ditunjuk. Dan *keempat*,



digunakan untuk membiayai rumah tangga negara. Adapun fungsi pajak adalah sebagai sumber dana pemerintah dan sebagai alat untuk mengatur atau melaksanakan kebijaksanaan pemerintah (Mardiasmo, 2008:2). Selain itu dalam pelaksanaan pemungutan pajak harus memperhatikan syarat-syaratnya serta asas-asasnya seperti keadilan, kesamaan, kepastian hukum, ekonomi dan kesejahteraan.

Pajak dapat dikelompokkan berdasarkan golongannya yang terdiri dari pajak langsung dan pajak tidak langsung, berdasarkan sifatnya yakni pajak subjektif dan pajak objektif, dan berdasarkan lembaga atau wewenang pemungutnya terdiri dari pajak pusat atau negara dan pajak daerah.

Ada beberapa ketentuan tentang pajak (*dharibah*) menurut Syari'at Islam, yang sekaligus membedakannya dengan pajak dalam sistem kapitalis (non-Islam), yaitu:

1. Pajak (*dharibah*) bersifat temporer, tidak bersifat kontinu, maksudnya hanya boleh dipungut ketika baitul mal sedang kurang atau tidak ada harta. Apabila harta baitul mal sudah berisi kembali maka kewajiban pajak dapat dihapuskan. Sedangkan pajak menurut non Islam adalah abadi (selamanya).
2. Pajak (*dharibah*) hanya boleh dipungut untuk pembiayaan yang merupakan kewajiban bagi kaum Muslim dan sebatas jumlah yang diperlukan untuk pembiayaan wajib tersebut, tidak boleh lebih. Sedangkan pajak menurut non-Islam ditujukan untuk seluruh warga tanpa membedakan agama.
3. Pajak (*dharibah*) hanya diambil dari kaum Muslim dan tidak dipungut dari non-Muslim. Sedangkan teori pajak non-Islam tidak membedakan Muslim dan non-Muslim dengan alasan tidak boleh diskriminasi.

- 4 Pajak (*dharibah*) hanya dipungut dari kaum Muslim yang kaya, tidak dipungut dari selainnya. Dalam pajak non-Islam kadang kala juga dipungut atas orang miskin.
- 5 Pajak (*dharibah*) hanya dipungut sesuai dengan jumlah pembiayaan yang diperlukan tidak boleh lebih
- 6 Pajak (*dharibah*) dapat dihapus bila sudah tidak diperlukan. Menurut teori pajak non-Islam tidak akan dihapus karena hanya itulah sumber pendapatan

Menurut Abdul Wahab Khallaf (2005 176) dalam bukunya tentang Politik Hukum Islam tentunya tidak terlepas dengan kajian sumber keuangan yang adil dan pendayagunaan keuangan menurut Islam. Kedua kajian ini harus dijadikan pegangan bagi pemimpin dalam suatu pemerintahan dalam mengelola suatu negara dalam aspek perekonomian. Memungut sebagian harta dari seseorang berarti menguasai sebagian kecil dari hartanya, sekaligus menghalangi kenikmatan harta yang mereka miliki. Hal itu diperbolehkan karena ada faktor yang mendesak yaitu kepentingan umum. Kepentingan umum tidak akan terrealisasi kecuali dengan memungut harta dari warga sebagai wujud sumber keuangan. Ketentuan pemungutan harta harus ditentukan secara tegas. Oleh karena itu pakar ulama ahli ekonomi menetapkan empat syarat yang harus dipenuhi dalam pemungutan harta. Pertama harus adil dan sama, bahwa pemungutan diwajibkan atas semua orang Islam dengan ketentuan yang berlaku sama. Kedua ekonomis atau tidak boleh melebihi ketentuan. Ketiga sistematis, maksudnya setiap orang dapat mengetahui kewajiban membayar pungutan hanya boleh dilakukan terhadap harta kekayaan yang dapat berkembang, sehingga

pungutan diambil dari hasil pengembangan harta itu. Harta yang bisa habis tidak boleh dikenai pungutan.

Adapun ketentuan wajib, waktu dan cara menunaikan pungutan harus memperhatikan sistem ekonomi dan toleransi pemilik harta sambil tidak mengesampingkan hak kemaslahatan umum. Oleh karena itu ketentuan waktu ditetapkan satu tahun. Seluruh harta para pemimpin harus diberikan kepada yang berhak sambil mengutamakan asas keadilan. Prinsip keadilan pungutan dalam Islam yang memenuhi syarat ekonomis menjadikan ummat Islam mampu menaklukan berbagai wilayah (Abdul Wahab Khallaf, 2005: 141).

Selanjutnya mengenai hal-hal yang berpengaruh terhadap pencapaian target penerimaan pajak hotel dapat disimak pendapat Tjokroamidjojo yang menyatakan bahwa pelaksanaan kebijakan dan program pembangunan secara efektif perlu memperhatikan dua bagian kegiatan. *Pertama* adalah masalah kepemimpinan, koordinasi, pengawasan dan fungsi dari administrator sebagai unsur pembaharu. Segi lain adalah pengendalian atau pengurusan yang baik dari administrasi fungsional seperti pelembagaan dalam arti sempit, kepegawaian, pembiayaan pembangunan dan lain-lain. Sebagian sarana pencapaian tujuan kebijaksanaan dari program-program pembangunan.

Uraian diatas, harus benar-benar dibingkai dalam prinsip-prinsip fiqh siyasah maliyah dan kaidah fiqh siyasah. Bertolak dari pemahaman bahwa, dunia merupakan ladang bagi akhirat, Imam Al Ghazali dalam kitabnya *Al Iqtishad fil I'tiqad* halaman 199 menyatakan bahwa “*agama tidak sempurna kecuali dengan dunia. Kekuasaan dengan agama bersaudara kembar. Agama merupakan asal*



*tujuan sedangkan sulthan merupakan penjaga yang tidak berasal atau beragama akan hancur dan yang tidak berpenjaga atau bersulthan akan hilang*”. Sedangkan Ibnu Taimiyah dalam *Majmu'ul Fatawa* juz 28 halaman 394 telah menyatakan :  
*“Jika kekuasaan terpisah dari agama, atau jika agama terpisah dari kekuasaan, niscaya keadaan manusia akan rusak”* Dan kekuasaan diatas harus sesuai dengan kaidah sebagai berikut, diantaranya:

تصرف الامام منوط بمصلحة الرعية

Artinya *“kebijaksanaan imam tergantung pada kemaslahatan rakyat”*  
 (Acep Djazuli, 2003 : 61)

دفع المفاسد مقدمة على جلب المصالح

Artinya *“menolak kemafsadatan didahulukan daripada meraih kemaslahatan”* (Acep Djazuli, 2003 : 58)

Kaidah fiqh siyasah ini tentunya memiliki orientasi dan destinasi untuk segala bentuk pengaturan, pengelolaan dalam bidang perekonomian negara supaya realisasi kemaslahatan ummat tetap terjaga dan proses pemeliharaan hal yang dharuriyah yang dilakukan secara optimal oleh pemerintah, dikemas dalam bentuk Undang-Undang negara maupun hukum Islam yang mengacu pada sumber normatif yaitu al-Quran dan as-Sunnah.

## **E. Langkah-Langkah Penelitian**

### **1. Metode Penelitian**

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode deskriptif, dimana metode ini digunakan untuk mengumpulkan data serta menggambarkan kandungan data. Metode penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif yakni pendekatan yang tidak memerlukan suatu penghitungan namun berdasarkan suatu kualitas.

### **2. Sumber Data**

#### **a. Data Primer**

Data primer adalah sumber data pokok atau utama yang berhubungan dengan masalah yang diteliti. Jenis data yang dikumpulkan dalam penelitian ini merupakan data-data yang dijadikan jawaban atas pertanyaan penelitian yang diajukan terhadap masalah yang dirumuskan pada tujuan yang telah ditetapkan (Cik Hasan Bisri, 2003: 63). Data ini berupa:

- 1) Peraturan Daerah Kota Sukabumi Nomor 9 Tahun 2002 tentang Pajak Hotel
- 2) Tigor Helilian Harahap sebagai kepala seksi pendataan dan pendaftaran DPPKAD Kota Sukabumi
- 3) Dede Lukman

#### **b. Data Sekunder**

Data sekunder adalah sumber data yang diambil dari buku referensi yang berkenaan dengan masalah yang diteliti. Dimana data ini merupakan pelengkap dari data primer dalam menjelaskan masalah yang diteliti.

berupa bahan pustaka yaitu buku, majalah, surat kabar, artikel, dokumen resmi, dan catatan harian

### **3. Jenis Data**

Jenis data yang diperlukan dalam penelitian ini adalah jenis data kualitatif, yaitu data berupa data tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang diamati, yaitu data tentang pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2002 di Kota Sukabumi. Jenis data lain yang digunakan diantaranya Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2002 tentang Pajak Hotel dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, ayat-ayat al-Quran tentang prinsip-prinsip fiqih siyasah, pendapat-pendapat ulama serta teori-teori para ulama tentang siyasah maliyah yang ditulis oleh ulama dan pakar politik Islam.

### **4. Teknik Pengumpulan Data**

Pengumpulan data yang dilakukan penulis adalah

- a) Observasi, yaitu penulis meneliti secara langsung atau melakukan survey ke Pemerintah Kota Sukabumi pada tanggal 1 Juli sampai tanggal 1 Agustus 2010 mengenai masalah yang diteliti
- b) Wawancara, yaitu penulis melakukan wawancara kepada beberapa pihak baik itu masyarakat maupun pihak pemerintahan tentang masalah yang diteliti
- c) Penulis meminta arsip-arsip yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti
- d) Studi kepustakaan yang mendukung terhadap penulisan skripsi ini



## 5. Analisis Data

Analisis data dalam penelitian ini menggunakan analisis data kualitatif dengan tahapan

- a) Mengklasifikasi semua data yang masuk menjadi bagian yang spesifik guna mendapatkan sesuatu keselarasan dalam menjawab yang diberikan oleh responden.
- b) Membandingkan data yang telah terkumpul untuk diseleksi guna mendapatkan data yang lebih tersusun dan lebih spesifik antara subvariabel, sehingga penelitian ini menuju sentral permasalahannya
- c) Menafsirkan data yang saling berkaitan, dan
- d) Menarik kesimpulan dari data yang telah terkumpul sesuai dengan pembahasan serta tujuan penelitian