

**TINJAUAN *MAŞLAHAH* TERHADAP UNDANG-UNDANG NOMOR 11
TAHUN 2016 TENTANG PENGAMPUNAN PAJAK**

SKRIPSI



Oleh:

YAHYA MILATUSSANIAH
NIM 210213111

Pembimbing:

Dr. H. ABDUL MUN'IM, M.Ag.
NIP 195611071994031001

**JURUSAN MUAMALAH
FAKULTAS SYARIAH
INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI (IAIN)
PONOROGO
2017**

ABSTRAK

Milatussaniah, Yahya. 2017. Tinjauan *Maṣlahah* Terhadap Undang-undang Nomor 11 Tahun 2016 Tentang Pengampunan Pajak. Skripsi. Jurusan Muamalah, Fakultas Syari'ah, Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Ponorogo. Pembimbing Dr. H. Abdul Mun'in Saleh, M.Ag.

Kata kunci: *Maṣlahah*, Pengampunan Pajak.

Program pengampunan pajak pada tahun 2016 lalu dijadikan sebagai suatu kebijakan yang memiliki potensi untuk menambah penerimaan negara. Kebijakan ini sangat relevan dan bermanfaat bagi kelangsungan keuangan negara yang diharapkan akan memperbaiki ekonomi bangsa. Namun, menurut sebagian kalangan, kebijakan ini membawa dampak negatif. Di antaranya yaitu: (1) Program pengampunan pajak dapat melemahkan administrasi perpajakan dan mengurangi penerimaan negara dari pajak, yang berdampak kurangnya minat investor dalam membeli Surat Utang Negara (SUN). (2) Program pengampunan pajak dapat menimbulkan kecemburuan sosial dan rasial, yang disebabkan adanya persepsi bahwa yang akan lebih banyak menikmati pengampunan pajak adalah kelompok non-pribumi. (3) pengampunan pajak menambah kerawanan kesulitan ekonomi, yang disebabkan tidak adanya perbaikan sistem fiskal dan peningkatan penerimaan negara. Dan hal ini juga akan memicu kerawanan sosial. Namun dalam tujuannya, program ini sangat bermanfaat. Sehingga, dalam skripsi ini hanya akan menjabarkan bagaimana *maṣlahah* yang terkandung dalam undang-undang pengampunan pajak ini.

Dalam penelitian ini terdapat tiga fokus pembahasan yaitu: (1) Bagaimana tingkatan kepentingan Undang-undang Nomor 11 Tahun 2016 tentang Pengampunan Pajak menurut konsep *maṣlahah*? (2) Bagaimana tingkat dukungan *naṣṣ* terhadap Undang-undang Nomor 11 Tahun 2016 tentang Pengampunan Pajak menurut konsep *maṣlahah*? (3) Siapakah yang diuntungkan oleh Undang-undang Nomor 11 Tahun 2016 tentang Pengampunan Pajak menurut konsep *maṣlahah*?

Penelitian ini merupakan penelitian kepustakaan (library research) yang menggunakan data-data kepustakaan. Teknik yang digunakan adalah teknik analisis isi (content analysis). Pada tahap awal, peneliti akan memaparkan teori dan data sesuai dengan rumusan masalah, kemudian mengklasifikasikan *maṣlahah* yang terkandung dalam Undang-undang Nomor 11 Tahun 2016 tentang Pengampunan Pajak.

Dari penelitian ini diperoleh hasil bahwa pengampunan pajak termasuk dalam kategori *maṣlahah ḥāḥīyah* di mana sebuah upaya *iḥtiyāt* dalam perlindungan harta demi mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Kemudian pengampunan pajak termasuk dalam kategori *maṣlahah mursalah* karena tidak memiliki dalil dari al-Qur'an maupun al-Ḥadīth. Dan yang terakhir dilihat dari keluasan cakupannya, pengampunan pajak termasuk dalam kategori *maṣlahah 'āmmah* karena tidak hanya bermanfaat bagi segelintir orang atau golongan, melainkan bermanfaat bagi masyarakat umum.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Perkembangan negara tidak lepas dari kemajuan perekonomian. Kesejahteraan rakyat suatu bangsa tidak dapat diukur dari terpenuhinya kebutuhan segelintir orang saja namun juga meliputi seluruh rakyat. Dalam Islam, upaya untuk mensejahterakan rakyat mempunyai beberapa instrumen yaitu zakat, infaq dan sedekah yang terorganisir dalam sebuah wadah yaitu *bayt al-māl*. Zakat merupakan rukun Islam yang bercorak sosial ekonomi. Dari zakat dapat diperoleh dana yang nantinya dapat mensejahterakan rakyat. Dalam ekonomi Islam, usaha mensejahterakan rakyat selain zakat infaq dan sedekah, juga terdapat pajak.

Dalam pandangan *sharī'at* Islam, secara etimologi pajak dalam bahasa Arab disebut dengan *ḍaribah*, yang berasal dari kata dasar ضرب *yaḍribu* yang artinya mewajibkan, menetapkan, menentukan, memukul, menerangkan atau membebaskan, dan lain-lain.¹

Dalam al-Qur'an, kata dengan akar kata *ḍa-ra-ba* terdapat di beberapa ayat, antara lain pada QS. al-Baqarah [2]: 61 *و ضربت عليهم الذلة* yang artinya: Lalu ditimpakanlah kepada mereka nista dan kehinaan.

Yūsuf Qarḍawī berpendapat dalam kitabnya *Fiqh al-Zakāh* bahwa pajak adalah kewajiban yang ditetapkan terhadap wajib pajak, yang harus

¹ A. W. Munawwir, Kamus Al-Munawwir (Surabaya: Pustaka Progresif, 2002), 815.

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 negara.²

Ditinjau dari segi pembangunan, pajak bertujuan untuk memberikan kemakmuran, kesejahteraan kepada rakyat yang merata. Dalam hal ini yang dituju adalah masyarakat yang adil dan makmur spirituil maupun materiil.³ Pajak memiliki fungsi yang penting dalam kebijakan sosial dan ekonomi. Salah satu fungsi pajak yang terpenting adalah sebagai sarana perpindahan sumberdaya dari sektor swasta ke sektor publik. Secara umum negara menggunakan pajak untuk mengatasi kegagalan pihak swasta untuk menyediakan barang dan jasa yang penting dan dibutuhkan oleh masyarakat. Pajak menggambarkan keputusan negara sehubungan dengan manfaat apa yang akan diterima secara kolektif dan apa yang harus dibayarkan secara individu. Hukum pajak sebagai hukum publik, memiliki tujuan untuk mempengaruhi, memodifikasi dan mengontrol tingkah laku individu dalam menggunakan fasilitas umum.⁴

Seiring dinamika berbangsa dan bernegara yang semakin kompleks, di mana muncul berbagai permasalahan perpajakan, maka peraturan perundang-undangan perpajakan telah mengalami beberapa kali

² Gusfahmi, Pajak Menurut Syariah (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2011), 31.

³ Amin Widjaja Tunggal, Pelaksanaan Pajak Penghasilan Perorangan (Jakarta: Rineka Cipta, 1995), 3.

⁴ Widi Widodo, dkk, *TAX PAYER'S RIGHT Apa Yang Perlu Kita Ketahui Tentang Hak-Hak Wajib Pajak* (Bandung: Alfabeta, 2008), 40.

amandemen. Kebijakan pemerintah terkait pajak yang terbaru yaitu Undang-undang Nomor 11 Tahun 2016 Tentang Pengampunan Pajak.

Pengampunan pajak adalah penghapusan pajak yang seharusnya terutang, tidak dikenai sanksi administrasi dan sanksi pidana di bidang perpajakan, dengan cara mengungkapkan harta dan membayar uang tebusan.⁵ Sesuai dengan maksud Kep. Pres. No. 26 Tahun 1984, pengampunan pajak ditujukan kepada wajib pajak (orang pribadi maupun badan), baik yang belum terdaftar maupun yang sudah terdaftar (Pasal 1 ayat (1)). Wajib pajak yang belum maupun tidak terdaftar diartikan sebagai orang atau badan yang secara materiil sudah memiliki tatbestand (syarat objektif) tetapi tidak melaksanakan kewajiban pembayaran pajak.⁶ Pemberian pengampunan pajak pada Undang-undang No. 11 tahun 2016 tidak jauh berbeda dengan ketentuan yang ada pada pengampunan pajak tahun sebelumnya, pengampunan pajak pada Undang-undang No. 11 tahun 2016 juga diberikan kepada setiap wajib pajak kecuali wajib pajak sedang dilakukan penyidikan dan berkas penyidikannya sudah lengkap, dalam proses peradilan atau sedang menjalani sanksi pidana atas tindak pidana perpajakan. Pengampunan pajak meliputi pengampunan atas kewajiban perpajakan sampai dengan akhir tahun pajak terakhir yang belum atau belum sepenuhnya diselesaikan. Pengampunan pajak terdiri atas kewajiban

⁵ Pasal 1 ayat (1) Undang-undang Nomor 11 Tahun 2016 Tentang Pengampunan Pajak.

⁶ Zainal Muttaqin, *Tax Amnesty di Indonesia* (Bandung: Rafika Aditama, 2013), 40.

pajak penghasilan, pajak pertambahan nilai dan pajak penjualan atas barang mewah.⁷

Kepatuhan sukarela dalam membayar pajak perlu diwujudkan antara lain dengan melakukan proses pemungutan pajak yang mudah, penggunaan alokasi penerimaan pajak yang transparan. Sehingga diperlukan sosialisasi kepada masyarakat mengenai undang-undang dan peraturan yang terkait kinerja aparat pajak, agar timbul kepercayaan dari wajib pajak. Paradigma baru dari kebijakan publik adalah kembalinya peran pemerintah sebagai public service (pelayan publik), jadi baik penerimaan maupun pengeluaran berorientasi kepada pelayanan publik. Paradigma baru tidak bisa diterjemahkan sebagai penambahan beban bagi masyarakat.⁸

Program pengampunan pajak diharapkan mempunyai dampak yang cukup signifikan untuk meningkatkan voluntary compliance (kepatuhan pajak secara sukarela). Kepatuhan wajib pajak sehubungan dengan pengampunan pajak mencakup kepatuhan jangka pendek dan jangka panjang. Kepatuhan jangka pendek terkait dengan keterbukaan wajib pajak dalam melaporkan kewajiban perpajakan secara benar. Sedangkan kepatuhan jangka panjang menunjukkan bahwa wajib pajak taat terhadap peraturan tanpa harus dilakukan upaya penegakan hukum. Dalam jangka

⁷ Pasal 2 & 3 Undang-undang Nomor 11 Tahun 2016 Tentang Pengampunan Pajak.

⁸ Muhammad Naim Amali, Mencermati Perumusan Masalah Kebijakan, <http://mnaimamali.blogspot.co.id/2008/07/mencermati-perumusan-masalah-kebijakan.html> diakses pada tanggal 03 Desember 2016, Pukul 20:48.

panjang, peningkatan kepatuhan sukarela wajib pajak akan membawa dampak pada peningkatan penerimaan pajak.⁹

Karena Indonesia segera memasuki keterbukaan informasi, termasuk automatic exchange of information, sehingga tidak mungkin lagi menghindar dari kewajiban pajak. Serta kebutuhan dana untuk pembangunan sangat besar, sementara harta WNI banyak yang berada di luar negeri, dan kepatuhan perpajakan secara keseluruhan masih rendah, sehingga partisipasi masyarakat dalam pembangunan belum optimal. Dengan adanya program pengampunan pajak maka ada potensi penerimaan yang akan bertambah dalam APBN di tahun ini atau tahun-tahun sesudahnya. Sehingga membuat APBN lebih sustainable dan kemampuan pemerintah untuk belanja juga semakin besar.¹⁰

Pengampunan pajak akan sangat membantu upaya pemerintah memperbaiki kondisi perekonomian, pembangunan dan mengurangi pengangguran, mengurangi kemiskinan serta memperbaiki ketimpangan. Tetapi di sisi lain, dengan kebijakan pengampunan pajak yang diharapkan dengan diikuti repatriasi sebagian atau keseluruhan aset orang Indonesia di luar negeri, maka akan sangat membantu stabilitas ekonomi makro.¹¹

Selain itu, program pengampunan pajak sangat bermanfaat untuk mempercepat pertumbuhan dan restrukturisasi ekonomi melalui pengalihan

⁹ Slamet Riadi, "Penghapusan Sanksi Pajak Dalam Perspektif Hukum Islam" (Skripsi, UIN Sunan Kalijaga, Yogyakarta, 2009), 5.

¹⁰ Zainal Muttaqin, Tax Amnesty di Indonesia, 38.

¹¹ Ibid., 38.

harta, yang antara lain akan berdampak terhadap peningkatan likuiditas domestik, perbaikan nilai tukar rupiah, penurunan suku bunga, dan penurunan investasi, mendorong reformasi perpajakan menuju sistem perpajakan yang lebih berkeadilan serta perluasan basis data perpajakan yang lebih valid, komprehensif dan terintegrasi serta meningkatkan penerimaan pajak yang antara lain akan digunakan untuk pembiayaan pembangunan.¹²

Walaupun kebijakan tersebut tampak baik dan relevan, namun menurut sebagian kalangan dampak negatifnya pun sangat perlu dipertimbangkan. Secara garis besar, kebijakan tersebut akan sangat mempengaruhi stabilitas ekonomi dan sosial dalam negeri. Di antaranya yaitu: (1) Program pengampunan pajak dapat melemahkan administrasi perpajakan dan mengurangi penerimaan negara dari pajak, yang berdampak kurangnya minat investor dalam membeli Surat Utang Negara (SUN). (2) Program pengampunan pajak dapat menimbulkan kecemburuan sosial dan rasial, yang disebabkan adanya persepsi bahwa yang akan lebih banyak menikmati pengampunan pajak adalah kelompok non-pribumi. (3) pengampunan pajak menambah kerawanan kesulitan ekonomi, yang disebabkan tidak adanya perbaikan sistem fiskal dan peningkatan penerimaan negara. Dan hal ini juga akan memicu kerawanan sosial.¹³

¹² Pasal 2 Undang-undang No. 11 Tahun 2016 Tentang Pengampunan Pajak.

¹³ Hasil Keputusan *Baḥth al-Masā'il* II (Kediri: Pondok Pesantren Lirboyo, 2016), 2.

Namun demikian jika dilihat dari segi tujuannya, kebijakan ini sangatlah relevan dan bermanfaat bagi kelangsungan keuangan negara yang diharapkan akan memperbaiki ekonomi bangsa, mengingat pengampunan pajak merupakan upaya yang paling efektif untuk bisa menarik dana warga Indonesia dari luar negeri dan dapat lebih menertibkan kewajiban membayar pajak bagi yang mampu untuk menopang kebutuhan negara. Terlepas dari kontroversi kebijakan pengampunan pajak, penulis akan menjabarkan bagaimana *maṣlahah* yang terkandung dalam undang-undang pengampunan pajak ini.

Isu *maṣlahah* dan *maqāṣid al-sharī'ah* dalam khazanah pemikiran *uṣūl fiqh* dan *fiqh* memiliki peran yang sangat penting. Meski keduanya masih diperdebatkan oleh para ulama baik *salaf* maupun *khalaf* dan masuk dalam kategori sumber hukum yang bersifat *mukhtalaf fih*, namun perannya sangat kunci di dalam melakukan terobosan-terobosan hukum islam atau *fiqh*. Karena itu tak heran jika *maṣlahah* dan *maqāṣid al-sharī'ah* terus menerus menjadi isu sentral diseperti kajian-kajian pembaruan dan senantiasa menjadi isu menarik banyak ulama dan elit intelektual Islam hingga sekarang.¹⁴

Semua kajian yang menyangkut isu-isu kontemporer juga tak luput memakai analisis *maṣlahah*. Bahkan metode ini dianggap mampu mendobrak kebekuan hukum Islam dan sangat strategis dalam

¹⁴ Mudhofir Abdullah, *Masa'il Fiqhiyyah, Isu-isu Fiqh Kontemporer* (Yogyakarta: Sukses Offset, 2011), 91.

mengeksplorasi dimensi-dimensi internal teks-teks yang masih mengendap di balik teks-teks al-Qur'an dan sunah yang begitu kaya makna dan arti. *Maṣlahah* juga dianggap mampu merekonsiliasikan kontradiksi-kontradiksi yang terjadi dalam sebagian sumber hukum itu dengan realitas-realitas kekinian.¹⁵

Para ulama terutama ulama *khalaf*, percaya bahwa *maṣlahah* dan *maqāṣid al-sharī'ah* bisa dipakai sebagai unit analisis dalam *ijtihad* secara efektif dan strategis. Kedua konsep tersebut memungkinkan para ulama membangun hukum Islam dalam kehidupan global vis a vis pertarungannya dengan kebuntuan fiqh menghadapi persoalan-persoalan baru dan isu-isu kontemporer. Dengan *maṣlahah* dan *maqāṣid al-sharī'ah*, *fiqh* atau hukum Islam memiliki basis-basis relevansi dengan kebutuhan-kebutuhan hidup yang kian kompleks, dan memerlukan landasan-landasan moral hukum. Sebaliknya, *uṣūl fiqh* sebagai suatu metodologi yang khas Islam memperoleh pengayaan dengan hadirnya berbagai genre pemikiran baru dalam masalah-masalah *fiqh* kontemporer.¹⁶

Maṣlahah secara harfiah berarti manfaat, mewujudkan manfaat dan menghilangkan kerugian. Pembagian *maṣlahah* ada tiga macam yaitu, pertama, *maṣlahah* yang diterima (*mu'tabar*), yaitu *maṣlahah* yang dinyatakan atau didukung oleh suatu *naṣṣ* khusus, kedua *maṣlahah* yang

¹⁵ Ibid., 92.

¹⁶ Ibid., 93.

ditolak (*mulghāh*) yaitu bertentangan dengan *naṣṣ*, ketiga, *maṣlaḥah* netral (*mursalah*).¹⁷

Perwujudan *maṣlaḥah* secara umum adalah tujuan hukum Islam (*maqasīd shari'ah*). Akan tetapi tidak semua kategori *maṣlaḥah* merupakan tujuan hukum sehingga karenanya tidak semua kategori *maṣlaḥah* dapat dijadikan sebagai penetapan hukum. *Maṣlaḥah* yang sah sesuai dengan tujuan hukum dan karenanya dapat dijadikan landasan penemuan hukum adalah *maṣlaḥah* yang didukung oleh *naṣṣ* atau *maṣlaḥah* yang selaras dengan tindakan *shara'*, artinya selaras dengan semangat *shara'* secara umum. Sedangkan yang bertentangan dengan *shara'* tidak dapat dijadikan sebagai dasar penemuan hukum.¹⁸

Maṣlaḥah sebagai prinsip penalaran hukum, secara luas menyatakan bahwa “kebaikan” adalah halal dan bahwa “halal mestilah baik-akhirnya” digunakan dimasa paling awal perkembangan fiqh. Penggunaan prinsip ini dinisbatkan, misalnya kepada yuridiksi awal dari madhab hukum kuno atau bahkan kepada para sahabat. Di antaranya adalah diasosiasikan dengan *Imām Mālik*.¹⁹

Berangkat dari paparan latar belakang di atas, skripsi ini akan mempelajari seluruh aspek dari pengampunan pajak berdasar pada konsep *maṣlaḥah* untuk memastikan kategori *maṣlaḥah*-nya dan penelitian ini akan penulis tuangkan dalam sebuah skripsi yang berjudul “TINJAUAN

¹⁷ Miftahul Huda, *Filsafat Hukum Islam* (Ponorogo, STAIN Ponorogo Press, 2006), 101.

¹⁸ *Ibid.*, 102.

¹⁹ *Ibid.*, 104.

MASLAHAH TERHADAP UNDANG-UNDANG NO. 11 TAHUN 2016 TENTANG PENGAMPUNAN PAJAK

B. Rumusan Masalah

Agar lebih terarah dari segi operasional maupun sistematika penulisan skripsi ini, maka permasalahannya dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana tingkatan kepentingan Undang-undang Nomor 11 Tahun 2016 tentang Pengampunan Pajak menurut konsep *maṣlahah*?
2. Bagaimana tingkat dukungan *nass* atas Undang-undang Nomor 11 Tahun 2016 tentang Pengampunan Pajak menurut konsep *maṣlahah*?
3. Siapakah yang diuntungkan oleh Undang-undang No. 11 Tahun 2016 tentang Pengampunan Pajak menurut konsep *maṣlahah*?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian dalam skripsi ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk memperoleh kejelasan tentang tingkatan kepentingan Undang-undang Nomor 11 Tahun 2016 tentang Pengampunan Pajak menurut konsep *maṣlahah*.
2. Untuk memperoleh kejelasan tentang tingkat dukungan *nass* atas Undang-undang Nomor 11 Tahun 2016 tentang Pengampunan Pajak menurut konsep *maṣlahah*.
3. Untuk mengetahui siapa yang diuntungkan atas Undang-undang Nomor 11 Tahun 2016 tentang Pengampunan Pajak menurut konsep *maṣlahah*.

D. Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diharapkan bermanfaat atau berguna untuk:

1. Kegunaan Ilmiah

Memberikan kontribusi dalam upaya pengembangan pemikiran dalam bidang metodologi hukum Islam khususnya *uṣūl fiqh*, juga sebagai bahan kajian untuk dikembangkan lebih lanjut dalam penelitian berikutnya mengenai pengampunan pajak.

2. Kegunaan Terapan

Penelitian ini diharapkan menjadi pertimbangan bagi negara dalam menetapkan kebijakan pemerintah khususnya tentang perpajakan. Sekaligus sebagai tambahan informasi bagi masyarakat tentang konsepsi *maṣlahah* yang termuat dalam Undang-undang No. 11 Tahun 2016 tentang Pengampunan Pajak.

E. Telaah Pustaka

Sudah banyak peneliti yang telah mengadakan penelitian terhadap konsep *maṣlahah* yang direlevansikan dengan hukum Islam, di antaranya adalah:

Skripsi karya Tarwina Fatawi yang berjudul “*Maṣlahah* dan Aplikasinya Dalam Fatwa Dewan Syariah Nasional-Majelis Ulama Indonesia (DSN-MUI).” Skripsi ini berlatar belakang dari adanya transaksi modern akibat dari inovasi-inovasi para praktisi hukum di lembaga keuangan syari’ah membutuhkan pertimbangan hukum karena aturan-aturan *fiqh mu’āmalah* dahulu dipandang kurang sesuai jika diterapkan di

masa sekarang. Dan tentu saja inovasi-inovasi transaksi yang berbeda itu tidak begitu saja dihukumi haram atau sebaliknya. Namun ulama, dalam hal ini DSN-MUI perlu mengkaji dan meneliti kemudian memutuskan hukumnya dalam bentuk fatwa. Berangkat dari latar belakang tersebut, Tarwina Fatawi dalam skripsinya membahas konsep *maṣlaḥah* dalam metode *istinbāt* DSN-MUI dan aplikasi *maṣlaḥah* dalam penetapan fatwa DSN-MUI. Diawali dengan pembahasan *maṣlaḥah* sebagai tujuan hukum Islam, *maṣlaḥah* sebagai metode *istinbāt* atau sumber hukum Islam dilanjutkan dengan metode *istinbāt* DSN-MUI dan terakhir adalah analisa terhadap konsep *maṣlaḥah* dalam metode *istinbāt* MUI dan aplikasinya dalam penetapan fatwa DSN-MUI. Pada analisisnya dikatakan bahwa DSN-MUI mengupayakan ditemukan *maṣlaḥah* dalam penggalian hukumnya serta selalu mengaplikasikan *maṣlaḥah* dalam penetapan fatwa Dewan Syariah Nasional-MUI.²⁰

Penelitian menggunakan konsep *maṣlaḥah* juga dilakukan oleh Robi Darwis yaitu “Analisa *Maṣlaḥah* Terhadap Fatwa Majelis Tarjih Muhammadiyah Tentang Hukum Rokok” berangkat dari latar belakang bahwa Allah menurunkan *sharī’ah* tak lain adalah untuk merealisasikan kemaslahatan manusia, sehingga mayoritas ‘*ulama* sepakat bahwa jika terdapat hal-hal yang dapat membawa kemadaratan pada manusia harus diajukan, karena telah bertentangan dengan tujuan *sharī’ah*. Oleh karena

²⁰ Tarwina Fatawi, “*Maṣlaḥah* Dan Aplikasinya Dalam Fatwa Dewan *Sharī’ah* Nasional Majelis Ulama Indonesia” (Skripsi, STAIN Ponorogo, 2009), 65.

itu, pada tanggal 8 Maret 2011, Muhammadiyah mengeluarkan fatwa hukum merokok yaitu haram. Adapun alasan dalam penjelasan fatwa Majelis Tarjih yaitu memelihara kesehatan merupakan kewajiban manusia dan termasuk bagian dari tujuan *sharī'ah* terkait memelihara eksistensi jiwa. Hal ini berdasarkan penelitian kesehatan bahwa rokok terdapat racun yang membahayakan kesehatan jika dikonsumsi. Berangkat dari paparan tersebut, dalam skripsi ini, Robi membahas konsep *maṣlahah* sebagai *istinbāṭ* hukum Muhammadiyah terhadap Fatwa Majelis Tarjih tentang hukum haram rokok. Dijelaskan bahwa keputusan Majelis Tarjih atau pengharaman rokok yang dikeluarkan Muhammadiyah tidak lepas untuk kepentingan atau kemaslahatan manusia. Hal ini berdasarkan isi keputusan fatwa, bahwa dalam penelitian ilmu kedokteran ternyata rokok sangat membahayakan kesehatan manusia sehingga apabila dikonsumsi terus menerus akan mengancam jiwa yang merupakan salah satu tujuan *shara'*.²¹

Sementara itu, skripsi sejenis ditulis oleh Muhammad Rozif Abdullah dengan judul “Analisa *Maṣlahah* terhadap Mekanisme Penjualan Bahan Bakar Minyak” (studi kasus SPBU di Kecamatan Babadan Kabupaten Ponorogo). Skripsi Rozif Abdullah ini dilatarbelakangi adanya fenomena jual beli yang semakin hari semakin kompleks, yakni penjualan bahan bakar minyak merupakan kebutuhan pokok bagi masyarakat. Permasalahan yang diteliti adalah: pertama, penggunaan dua model akad

²¹ Robi Darwis, “Analisa *Maṣlahah* Terhadap Fatwa Majelis Tarjih Muhammadiyah Tentang Hukum Rokok,” (Skripsi, STAIN Ponorogo, 2011), 88.

dalam praktek penjualan bahan bakar minyak SPBU di Kecamatan Babadan Kabupaten Ponorogo. Kedua, praktek pembulatan harga bahan bakar minyak SPBU di Kecamatan Babadan Kabupaten Ponorogo. Kedua permasalahan tersebut dianalisa menggunakan metode *maṣlahah* dengan hasil analisa sebagai berikut: (1) Penerapan *maṣlahah* terhadap penjualan bahan bakar minyak SPBU di Kecamatan Babadan Kabupaten Ponorogo sudah sesuai dengan *maṣlahah*, dengan demikian menghasilkan hukum yang membolehkan penggunaan dua model akad yaitu dengan model harga dan model liter. Menimbang adanya *naṣṣ* yang menetapkan, sehingga penggunaan dua model akad merupakan wilayah *maṣlahah mu'tabarah*. Kemudian dalam segi tingkatan prioritasnya penggunaan dua model akad ini merupakan *maṣlahah ḥājīyah* karena adanya dua model akad dalam penjualan tersebut merupakan sebuah pilihan pembeli dalam menetapkan barang sesuai dengan kebutuhannya. Sehingga praktek akad tersebut merupakan sesuatu yang dibutuhkan untuk menghilangkan kesempitan dengan mencegah kesulitan dan kesukaran dalam melaksanakan kewajiban berakad dalam jual-beli. (2) Penerapan *maṣlahah* terhadap pembulatan harga bahan bakar minyak SPBU di Kecamatan Babadan Kabupaten Ponorogo sudah sesuai dengan *maṣlahah* dengan demikian menghasilkan hukum yang memperolehkan praktek pembulatan harga tersebut. Dengan menimbang bahwa pembulatan harga tidak terdapat dalam *naṣṣ*, sehingga pembulatan harga ini dikategorikan dalam *maṣlahah mursalah*, apabila dikategorikan dalam segi prioritasnya

termasuk dalam kategori *maṣlahah ḥajīyah*, karena pembulatan harga ini dibutuhkan untuk menghilangkan kesempitan yang dapat menyebabkan kesulitan dalam melaksanakan kewajiban.²²

Sedangkan Ikhwan Shodiqin dalam skripsinya “Analisa *Maṣlahah* terhadap Undang-undang No. 17 Tahun 2000 tentang Pajak Penghasilan atas Bunga Deposito”, menyatakan bahwa Undang-undang No. 17 Tahun 2000 yang di dalamnya menetapkan pungutan pajak atas bunga deposito sebesar 20%. Pungutan tersebut merupakan sumber pendapatan negara dan dipergunakan untuk membiayai roda pemerintahan dan membangun sarana dan prasarana umum. Dalam al-Qur’ān secara spesifik tidak disebutkan adanya penetapan yang khusus terhadap pajak, apalagi terhadap pajak bunga deposito, penetapan tarif sebesar 20% tersebut melebihi tarif zakat yang secara spesifik disebutkan dalam al-Qur’ān yaitu 10%, 5% atau 2,5%. Berangkat dari paparan latar belakang tersebut, Shodiqin menganalisa konsep *maṣlahah* mengenai kebijakan pajak deposito sebagai aspek pendapatan negara dan analisa konsep *maṣlahah* terhadap penetapan pajak bunga deposito sebesar 20% dalam Undang-undang No. 17 Tahun 2000. Dengan hasil bahwa Undang-undang No. 17 Tahun 2000 merupakan bagian dari pajak penghasilan sehingga mampu mengangkat pendapatan negara dan penerapan tarif pajak penghasilan atas bunga deposito dalam hukum Islam tidak diatur secara rinci dan spesifik, karena dalam hukum

²² Muhammad Rozif Abdullah, “Analisa *Maṣlahah* Terhadap Mekanisme Penjualan Bahan Bakar Minyak, Studi Kasus SPBU di Kecamatan Babadan Kabupaten Ponorogo,” (Skripsi, STAIN Ponorogo, 2012), 65-66.

Islam tidak ditetapkan atau diatur jumlah maupun besarnya, sehingga kebijakan ini termasuk dalam kategori *maṣlahah mursalah* karena tidak didukung oleh dalil *naṣṣ* yang rinci tetapi didukung oleh sekumpulan makna *naṣṣ*. Oleh karena itu penetapan tarif pajak penghasilan atas bunga deposito oleh pemerintah dibenarkan.²³

Sedangkan penelitian yang penulis lakukan dalam skripsi ini meskipun dalam tema yang serumpun namun memiliki perbedaan dengan karya-karya di atas. Secara khusus, tulisan ini akan fokus terhadap Undang-undang Nomor 11 Tahun 2016 tentang Pengampunan Pajak dengan pendekatan *maṣlahah*. Menggolongkan dan mengetahui tingkatan *maṣlahah* yang termuat dalam Undang-undang Nomor 11 tahun 2016 tentang Pengampunan Pajak.

F. Landasan Teori

Secara etimologis *al-maṣlahah* berasal dari kata *ṣ-l-ḥ* atau *ṣalaha* dan *ṣaluha*, kata *ṣalaha* atau *ṣaluha* bisa berarti *wafaqa*, *ṣahha*. Namun pada umumnya *ṣalaha* dipakai dengan padanan kata *nafa'a* lawannya *fasada* yang artinya rusak.²⁴ Kata kerja *ṣaluha* digunakan untuk menunjukkan jika sesuatu atau seseorang menjadi (berkeadaan atau bertabiat) baik, tidak menyimpang, adil, saleh, jujur atau secara alternatif menunjukkan keadaan yang mengandung kebajikan-kebajikan. Ketika dipergunakan bersama

²³ Ikhwān Shodiqin, "Analisa *Maṣlahah* Terhadap UU No. 17 Tahun 2000 Tentang Pajak Penghasilan Atas Bunga Deposito," (Skripsi, STAIN Ponorogo, 2011), 86.

²⁴ Huda, Filsafat Hukum Islam, 104.

kata *li*, *ṣaluḥa* akan memberi pengertian keserasian. Dalam pengertian rasionalnya, *maṣlahah* berarti sebab, cara atau tujuan yang baik. Ia juga berarti sesuatu permasalahan atau bagian dari urusan yang menghasilkan kebaikan atau sesuatu untuk kebaikan. Bentuk jamaknya adalah *maṣāliḥ*.²⁵

Ibnu Mansur dalam kitab *Lisān al-‘Arab* mengartikan *maṣlahah* merupakan *maṣdar* dari lafad *ṣaluḥa*, lawan kata dari *fasada* dan merupakan *maṣdar mim* dari lafad *al-ṣalāḥu* yang artinya kebaikan, lawan kata dari *al-fasādu* yang artinya kerusakan²⁶ الصَّلَاحُ: ضِدُّ الْفَسَادِ²⁶

Di dalam al-Qur’ān, berbagai turunan dari akar kata *ṣaluḥa* banyak digunakan. Tetapi bukan dalam kata-kata *maṣlahah*. Al-Qur’ān memakai kata *ḥalima* (berbuat zalim), dan *fasada* (berbuat kerusakan). Kata *ṣāliḥ*, bentuk *fā’il* dari *ṣaluḥa* banyak ditemukan dalam al-Qur’ān. Dalam satu kesempatan, arti kata ini secara tekstual dielaborasi sebagai berikut:²⁷

يُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ وَيَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ وَيُسْرِعُونَ فِي
الْخَيْرَاتِ وَأُولَئِكَ مِنَ الصَّالِحِينَ ﴿١١٤﴾

Mereka beriman kepada Allah dan hari penghabisan, mereka menyuruh kepada yang *maruf*, dan mencegah dari yang *munkar* dan bersegera kepada (mengerjakan) berbagai kebajikan; mereka itu termasuk orang-orang yang saleh.²⁸

²⁵ Abdul Mun’im Saleh, Otoritas *Maṣlahah* dalam *Madhab Shāfi’i* (Yogyakarta: Magnum Pustaka Utama), 67.

²⁶ Ibnu Manzur, *Lisān al-‘Arab* (Kairo: Dar al-Misriyyah, t.t), 348.

²⁷ Mudhofir Abdullah, *Masa’il Fiqhiyyah*, Isu-isu Fikih Kontemporer (Yogyakarta: Teras, 2011), 95.

²⁸ Departemen Agama RI, *al-Qur’an dan Terjemahannya* (Bandung: Diponegoro, 2005),

Para ‘ulama *uṣūl fiqh* berbeda-beda redaksi dalam mendefinisikannya, di antaranya adalah:

أَمَّا الْمَصْلَحَةُ فَهِيَ عِبَارَةٌ فِي الْأَصْلِ عَنِ جَلْبِ مَنَفَعَةٍ أَوْ دَفْعِ مَضْرَةٍ

Pada dasarnya *maṣlahah* adalah meraih kemanfaatan atau menolak kemadaratan.²⁹

أَنَّ الْمَصْلَحَةَ عِبَارَةٌ عَنِ الْمَنَفَعَةِ الَّتِي قَصَدَهَا الشَّارِعُ الْإِحْكَيمُ لِعِبَادِهِ فِي حِفْظِ دِينِهِمْ
وَنُفُوسِهِمْ وَ عُقُولِهِمْ وَتَسْلِيمِهِمْ وَ أَمْوَالِهِمْ

Maṣlahah adalah bentuk perbuatan yang manfaat yang telah diperintahkan oleh *shāri’* (Allah) kepada hamba-Nya untuk memelihara agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta benda mereka.³⁰

الْمَصْلَحَةُ هِيَ الْمُحَافَظَةُ عَلَى مَقْصُودِ الشَّارِعِ بِدَفْعِ الْمَفَاسِدِ عَنِ الْخَلْقِ

Maṣlahah adalah memelihara tujuan shara’ dengan cara menolak sesuatu yang dapat merusakkan makhluk.³¹

Dalam istilah teknis, Ramadan al-Būṭi mengartikan kata *maṣlahah* dengan kegunaan (manfaat) yang ditunjuk oleh pembuat hukum (al-Shāri’) kepada hamba-Nya untuk memelihara agama, jiwa, akal, keturunan dan harta benda. Al-Būṭi sepakat dengan pendapat al-Rāzi bahwa mendapatkan hal-hal yang menyenangkan dan meninggalkan hal-hal yang membahayakan.³²

²⁹ Al-Ghazālī, *al-Mustaṣfā min ‘Ilm al-uṣūl*, Juz I (Beirut: Dar Ihya al Turath al ‘Arabi, 1997), 139.

³⁰ Al Razi, *al-Maḥṣul fi ‘Ilm al-Uṣūl*, Juz II (Mesir, Maktabah Muṣṭafa al-Babi, tt), 434.

³¹ Wahbah Zuhaili, *Uṣūl Fiqh al Islamiy*, Juz II (Beirut: Dār al Fikr, 1986), 757.

³² Huda, *Filsafat Hukum Islam*, 104.

Menurut al-Ghazālī, *maṣlahah* adalah mengambil manfaat dan menolak kemudaratan dalam rangka memelihara tujuan-tujuan *shara'*.³³ Secara lebih tegas *maṣlahah* dijelaskan oleh al-Ghazālī di abad ke-12. Penjelasannya sebagai berikut:

Pada dasarnya (*aṣlan*), ia (*maṣlahah*) merupakan ungkapan untuk mencari hal-hal yang bermanfaat atau untuk menghilangkan sesuatu yang merugikan. Tetapi arti ini bukanlah yang kami maksudkan, sebab mencari kemanfaatan dan menghilangkan kerugian adalah tujuan-tujuan (*maqāṣid*) yang dituju oleh penciptaan dan yang diwujudkan oleh kebaikan penciptaan dalam merealisasikan tujuan-tujuannya. Apa yang kami maksudkan dengan *maṣlahah* adalah memelihara tujuan *sharī'ah*, yang mencakup lima hal: memelihara agama, memelihara kehidupan, memelihara akal, memelihara keturunan, dan memelihara harta benda. Yang memastikan terpeliharanya lima prinsip ini adalah *maṣlahah* dan yang merugikan terpeliharanya adalah *mafsadah*, dan menghilangkan hal-hal yang merugikan itu adalah *maṣlahah*.³⁴

Najmuddin al-Ṭūfī juga memberi definisi *maṣlahah* sebagai sarana yang menyebabkan adanya *maṣlahah* dan manfaat. Sedangkan al-Shāṭibī mengemukakan bahwa yang dimaksud dengan *maṣlahah* adalah mengambil manfaat dan menolak *mafsadah* yang tidak hanya berdasar pada akal sehat semata, tapi dalam rangka memelihara hak seorang

³³ Nasrun Haroen, *Ushul Fiqh I* (Jakarta: Logos, 1996), 14.

³⁴ Abdullah, *Masail Fiqhiyah*, 95.

hamba.³⁵ Al-Shāṭibī mengemukakan kriteria *maṣlahah* adalah tegaknya kehidupan dunia demi tercapainya kehidupan akhirat (*min ḥaythu tuqām al-ḥayāh al-dunyā li al-ukhrā*). Dengan demikian, segala hal yang hanya mengandung kemaslahatan dunia tanpa kemaslahatan akhirat, hal itu bukanlah *maṣlahah* yang menjadi tujuan *sharī'ah*. Untuk itu, manusia dalam mewujudkan *maṣlahah* haruslah terbebas dari nafsu duniawi karena kemaslahatan ini tidak diukur menurut keinginan nafsu (*la min ḥaythu ahwa al-nufūs*).³⁶

Al-Shāṭibī menegaskan bahwa *maṣlahah* harus dikembangkan kepada tujuan dan perintah Allah (*maqāṣid sharī'ah*) yaitu memelihara kemaslahatan bagi manusia (*ra'iyat maṣālih al-'ibād*). Al-Shāṭibī mengkalifikasikan *maṣlahah* menjadi dua bagian yaitu pertama, dari aspek keberadaannya di dunia dan kedua dari aspek hubungannya dengan sistem *sharī'ah* (*khitāb al-sharī'ah*). Dalam kaitannya dengan keberadaannya di dunia, *maṣlahah* berarti sesuatu yang membicarakan penegakan kehidupan manusia dan pencapaian segala sesuatu yang dituntut oleh kualitas intelektual dan emosinya. Pengertian *maṣlahah* demikian dalam arti mutlak. Oleh karena itu dalam dataran praktis, *maṣlahah* ini berhubungan dengan sesuatu yang sudah lazim dalam masyarakat yang disebut adat. Sedangkan aspek yang kedua kembali

³⁵ Yusdani, Peranan Kepentingan Umum Dalam Reaktualisasi Hukum; Kajian Konsep Hukum Islam Najmuddin al-Tūfi (Yogyakarta: UII Press, 2000), 6.

³⁶ Hamka Haq, *al-Shāṭibī*, Aspek Teologis Konsep *Maṣlahah* dalam Kitab al-Muwafaqat (Jakarta: Penerbit Erlangga, 2007), 81.

kepada ketentuan-ketentuan *sharī'ah*. Dalam kaitan ini, apabila Shāri' menuntut sesuatu itu dikerjakan oleh manusia berarti *maṣlahah*, dan apabila melarangnya maka disebut *mafsadah*.³⁷

Mayoritas 'ulama, berpendapat bahwa *maṣlahah* harus tetap berdasarkan pada atau sejalan dengan tujuan *naṣṣ* baik al-Qur'ān maupun al-Hadīth bukan kepada kepentingan manusia. Sebab, jika berdasarkan kepentingan manusia akan mudah atau terperangkap pada hawa nafsu. Pendapat-pendapat tersebut menegaskan bahwa meski *maṣlahah* dapat dipakai sebagai sumber hukum, namun dalam kerangka pendapat ini, ia harus tetap berada dalam bingkai *sharī'ah*.³⁸

Namun, al-Tūfi menyatakan bahwa apabila kepentingan umum yang dipahami dari al-Hadīth yang didukung *naṣṣ-naṣṣ* lainnya bertentangan dengan dalil-dalil *shara'* dan jika tidak dapat dikompromikan, maka kepentingan umum (*maṣlahah 'āmmah*) hendaklah diutamakan, dengan cara *naṣṣ* atau *ijma'* itu di *tahsis* dengan kepentingan umum, bukan dengan membekukannya. Karena kepentingan umum merupakan tujuan utama *shara'* sedangkan dalil-dalil *shara'* dianggap sebagai sarana untuk mencapai kepentingan umum. Oleh sebab itu tujuan harus lebih diutamakan daripada sarana.³⁹

Pandangan al-Jazuli, dalam memberikan batasan *maṣlahah* harus mengedepankan kemaslahatan umat, bukan untuk “tempat lindung” bagi

³⁷ Huda, Filsafat Hukum Islam, 107-108.

³⁸ Abdullah, Masail Fiqhiyyah, 98.

³⁹ Ibid.,

kepentingan segelintir orang atau kelompok saja. Al-Jazuli memberikan kriteria *maṣlahah* sebagai berikut:

1. Kemaslahatan harus diukur kesesuaiannya dengan *maqāṣid al-sharī'ah* dan dalil-dalil *kulli* (general dari al-Qur'ān dan al-Ḥadīth), semangat ajaran dan kaidah *kulliyah* hukum Islam.
2. Kemaslahatan itu harus memberikan kemanfaatan bagi sebagian besar masyarakat Indonesia bukan sebagian kecil saja.
3. Kemaslahatan itu memberikan kemudahan, bukan mendatangkan kesulitan dalam arti dapat dilaksanakan.⁴⁰

G. Metode Penelitian

1. Jenis dan Pendekatan Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian kepustakaan (library research) di mana obyek dan data diperoleh dari material-material yang bersifat perpustakaan, seperti buku, majalah, naskah, catatan, kisah sejarah, dokumentasi, kitab, web dan lain-lain.⁴¹ Sedangkan pendekatan penelitian ini adalah kualitatif, dalam arti mencari kedalaman analisis dan bukan keluasannya (representativeness).

2. Data dan Sumber Data

Data dalam penelitian ini adalah bahan-bahan kepustakaan berupa buku, majalah, jurnal dan web. Sedangkan sumber data dalam penelitian ini terdiri dari data primer dan data sekunder.

⁴⁰ Al Jazuli, *Fiqh Siyash* (Jakarta: Prenada Media, 2003), 53.

⁴¹ Aji Damanuri, *Metodologi Penelitian Mu'amalah* (Ponorogo: STAIN Po Press, 2010),

a. Sumber Data Primer

Data primer yaitu data yang dikumpulkan oleh peneliti sebagai bahan utama dalam melaksanakan kegiatan penelitian.⁴² Sumber data primer yang digunakan dalam penelitian ini adalah Undang-undang Nomor 11 Tahun 2016 tentang Pengampunan Pajak yang diterbitkan oleh Pemerintah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

b. Sumber Data Sekunder

Data sekunder merupakan bahan pendukung penelitian, diantaranya sebagai berikut:

1. Zainal, Tax Amnesti di Indonesia
2. Suharno, Panduan Praktis Amnesti Pajak Indonesia
3. Thomas Sumarsan, Perpajakan Indonesia
4. Ahmad Munif Suratmaputra, Filsafat Hukum Islam al-Ghazali
5. Muhammad Khalid Mas'ud, Filsafat Hukum Islam
6. Mathluf siroj, Paradigma Ushul Fiqh
7. Ahmad al-Mursi Husain Jauhar, Maqashid Syariah
8. Nasrun Haroen, Ushul Fiqih
9. Amir Syarifudin, Ushul Fiqh II
10. Abdul Mun'im Saleh, Otoritas *Maṣlaḥah* dalam *Madhab Shāfi'i*

⁴² Sunardi Suryabrata, Metodologi Penelitian (Jakarta: Rajawali Press, 2012), 39.

11. Miftahul Huda, Filsafat Hukum Islam

12. Hamka Haq, *Al-Shāṭibī* Aspek Teologis Konsep *Maṣlaḥah* dalam Kitab *al-Muwāfaqat*.

3. Teknik Pengolahan Data

Karena jenis penelitian ini merupakan penelitian kepustakaan (library research), maka seluruh data yang diperoleh terdiri dari dokumentasi seperti buku, jurnal, majalah, kitab, internet dan lainnya. Data yang telah terkumpul selanjutnya dipilih yang paling relevan sesuai obyek pembahasan dan diolah dengan tahapan sebagai berikut:

- a. Editing yaitu memeriksa kembali semua data yang telah terkumpul dari segi kelengkapan dan kejelasan makna, kesesuaian dan keselarasan antara satu konsep dengan yang lain.
- b. Organizing yaitu menyusun dan mensistematikan data-data yang diperoleh dalam kerangka paparan yang sudah direncanakan pada rumusan masalah.
- c. Penemuan hasil penelitian yaitu melakukan analisa lanjutan terhadap hasil pengorganisaian data dengan menggunakan kaidah, teori, dalil dan lain-lain sehingga diperoleh kesimpulan yang jelas dan obyektif. Dalam penelitian ini penulis mengumpulkan data-data yang terkandung dalam Undang-undang Nomor 11 Tahun 2016 tentang Pengampunan Pajak serta menguraikan teori-teori *maṣlaḥah* baik dari pengertian, dasar hukum, klasifikasi, syarat hingga keujjahannya. Kemudian memadukan konsep *maṣlaḥah*

ke dalam Undang-undang Nomor 11 Tahun 2016 tentang Pengampunan Pajak.

4. Teknik Analisis Data

Penelitian dokumenter (dokumentary analysis) ini dilakukan dengan cara menganalisa data atau fakta secara logis dari sejumlah bahan dokumen yang memberikan informasi-informasi tentang pengampunan pajak. Dokumen yang dianalisis berupa catatan resmi khususnya undang-undang pengampunan pajak, laporan, surat pernyataan, prasasti, koran, majalah, jurnal, dan lain-lain.⁴³

Teknik yang digunakan adalah teknik analisis isi (content analysis). Analisis isi merupakan teknik penarikan kesimpulan dalam penelitian secara objektif dan sistematis dalam suatu konteks atau isi, serta dibangun dengan metode deskriptif.⁴⁴ Pada tahap awal peneliti akan memaparkan data sesuai dengan rumusan, kemudian mengklasifikasikan tingkatan *masalah* yang terkandung dalam Undang-undang Nomor 11 Tahun 2016 tentang Pengampunan Pajak.

H. Sistematika Pembahasan

Agar lebih mudah dalam pembahasan skripsi ini, maka penulis akan membagi skripsi ini dalam lima bab dengan sistematika pembahasan sebagai berikut:

⁴³ Suharsimi Arikunto, Manajemen Penelitian (Jakarta: Rineka Cipta, 2000), 321.

⁴⁴ Hadari Nawawi, Metode Penelitian Bidang Sosial (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2007), 33-34.

BAB I PENDAHULUAN

Merupakan pola dasar yang memberikan gambaran secara umum dari seluruh isi skripsi yang meliputi: latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, telaah pustaka, landasan teori, metode penelitian dan sistematika pembahasan.

BAB II GAMBARAN UMUM *MAŞLAĦAH*

Merupakan landasan teori, dalam bab ini penulis akan membahas konsep *maşlahah*. yang terdiri dari beberapa sub bab yaitu: Pengertian *maşlahah*, dasar hukum *maşlahah*, klasifikasi *maşlahah*, syarat-syarat *maşlahah*, dasar hukum *maşlahah* dan peranannya dalam hukum Islam.

BAB III UNDANG-UNDANG NOMOR 11 TAHUN 2016 TENTANG PENGAMPUNAN PAJAK

Sebagai bahan analisis dari bab sebelumnya yang dikhususkan membahas tentang pengampunan pajak yang terdapat dalam Undang-undang No. 11 Tahun 2016 tentang Pengampunan Pajak dengan uraian yang meliputi beberapa sub pembahasan yaitu pengertian pengampunan pajak, dasar kebijakan

pengampunan pajak, tujuan pengampunan pajak, manfaat pengampunan pajak, obyek pengampunan pajak, kriteria penerima pengampunan pajak, ketentuan besaran tarif uang tebusan pengampunan pajak, dan cara menghitung uang tebusan.

BAB IV

ANALISA *MAŞLAĦAH* TERHADAP UNDANG-UNDANG NOMOR 11 TAHUN 2016 TENTANG PENGAMPUNAN PAJAK

Merupakan analisis *maşlahah* terhadap Undang-undang No. 11 Tahun 2016 tentang Pengampunan Pajak, meliputi: Analisa tingkatan kepentingan Undang-undang Nomor 11 Tahun 2016 tentang Pengampunan Pajak dalam konsep *maşlahah*, analisa tingkatan *naşş* yang mendukung Undang-undang Nomor 11 Tahun 2016 tentang Pengampunan Pajak, analisa tujuan Undang-undang No. 11 Tahun 2016 tentang Pengampunan Pajak dalam konsep *maşlahah*.

BAB V

PENUTUP

Berisi kesimpulan atau hasil dari penelitian ini dan saran dari penulis terhadap perkembangan penelitian kedepannya.

BAB II

KONSEP MAŞLAĦAH

A. Pengertian *Maşlahah*

1. Secara Bahasa

Kata *maşlahah* merupakan lawan dari kata *mafsadah*, yang artinya kerusakan. Apabila kerusakan adalah lawan katanya, maka *maşlahah* dapat diartikan menjadi manfaat.⁴⁵ Di samping itu, kata manfaat dapat diidentikkan dengan keadaan yang baik, karena sesuatu dalam keadaan yang baik itu dapat pula membawa suatu manfaat. Jadi *maşlahah* dapat diartikan menjadi keadaan yang baik, guna atau manfaat.

Sebagaimana dikutip oleh Jaih Mubarak dan Miftahul Huda *maşlahah* berasal dari kata *şalaha* yang bermakna “keadaan yang baik dan bermanfaat”.⁴⁶ Sedangkan dalam Kamus Ilmu Ushul Fiqh, *maşlahah* berasal dari kata *şalaha* (صلاح) dengan penambahan alif-lam (menjadi *al-şalāh*) di awalnya yang secara arti “baik” lawan dari kata “buruk atau rusak”. *Maşlahah* adalah *maşdar* dengan arti kata *şalāh* (صلاح) yaitu manfaat atau terlepas dari kerusakan. Sedangkan *maşlahah* dalam bahasa Arab adalah perbuatan-perbuatan yang mendorong kepada kebaikan manusia dalam artinya yang umum, yaitu

⁴⁵ Abdul Manan, Reformasi Hukum Islam di Indonesia (Jakarta: PT Raja Grafindo, 2006), 261.

⁴⁶ Jaih Mubarak, Metodologi Ijtihad Hukum Islam (Yogyakarta: UII Press, 2002), 152.

setiap segala sesuatu yang bermanfaat bagi manusia seperti menghasilkan keuntungan (kemudahan) atau dalam arti menolak atau menghindarkan kerusakan.⁴⁷ Muhammad Khalid Mas'ud mengatakan bahwa dalam al-Qur'an kata *ṣalāḥ* sering kali dilawankan dengan kata *fasād*, tetapi kata *maṣlaḥah* tidak pernah disebutkan di sana.⁴⁸

Abdul Mun'im dalam bukunya Otoritas *Maṣlaḥah* dalam Madhab Shāfi'i mengatakan *maṣlaḥah* adalah sebagai berikut:

Kata *maṣlaḥah* secara etimologis merupakan kata benda infinitif dari akar *ṣ-l-ḥ*, Kata kerja *ṣaluḥa* digunakan untuk menunjukkan jika sesuatu atau seseorang menjadi (berkeadaan atau bertabiat) baik, tidak menyimpang, adil, saleh, jujur atau secara alternatif menunjukkan keadaan yang mengandung kebajikan-kebajikan. Ketika dipergunakan bersama kata *li*, *ṣaluḥa* akan memberi pengertian keserasian. Dalam pengertian rasionalnya, *maṣlaḥah* berarti sebab, cara atau tujuan yang baik. Ia juga berarti sesuatu permasalahan atau bagian dari urusan yang menghasilkan kebaikan atau sesuatu untuk kebaikan. Bentuk jamaknya adalah *maṣāliḥ*.⁴⁹

Dari beberapa penjelasan di atas, dapat disimpulkan bahwa kata *maṣlaḥah* berarti baik, manfaat, faedah, mudah dan lain-lain. Artinya jika terdapat sesuatu yang membawa hal-hal positif atau manfaat kepada manusia maka hal itu disebut *maṣlaḥah* dan jika terdapat hal-hal negatif maka dinamakan *mafsadah*.

⁴⁷ Totok Jumantoro dan Syamsul Munir Amin, Kamus Ilmu Ushul Fiqh (Jakarta: Grafika Offset, 2009), 200.

⁴⁸ Muhammad Khalid Mas'ud, Filsafat Hukum Islam (Bandung: Penerbit Pustaka, 1996), 154.

⁴⁹ Abdul Mun'im, Otoritas *Maṣlaḥah*, 67.

2. Secara Istilah

Setelah dijelaskan bahwa *maṣlaḥah* secara bahasa adalah merupakan sesuatu yang membawa manfaat, maka selanjutnya akan diperjelas secara lebih terperinci ke dalam pengertian *maṣlaḥah* secara istilah. Di samping itu, akan dipaparkan pendapat para ‘ulama tentang *maṣlaḥah*.

Adapun pengertian *maṣlaḥah* secara istilah adalah mengambil manfaat dan menolak kerusakan dalam rangka memelihara tujuan *sharī’ah*. Para ‘ulama *uṣūl fiqh* berbeda-beda redaksi dalam mendefinisikannya, di antaranya adalah:

أَمَّا الْمَصْلَحَةُ فَهِيَ عِبَارَةٌ فِي الْأَصْلِ عَنِ جَلْبِ مَنفَعَةٍ أَوْ دَفْعِ مَضْرَةٍ

Pada dasarnya *maṣlaḥah* adalah meraih kemanfaatan atau menolak kemadaramatan.⁵⁰

أَنَّ الْمَصْلَحَةَ عِبَارَةٌ عَنِ الْمَنفَعَةِ الَّتِي قَصَدَهَا الشَّارِعُ الْحَكِيمُ لِعِبَادِهِ فِي حِفْظِ دِينِهِمْ وَنُفُوسِهِمْ وَ عُقُولِهِمْ وَنَسْلِهِمْ وَ أَمْوَالِهِمْ

Maṣlaḥah adalah bentuk perbuatan yang manfaat yang telah diperintahkan oleh Shāri’ (Allah) kepada hamba-Nya untuk memelihara agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta benda mereka.⁵¹

الْمَصْلَحَةُ هِيَ الْمُحَافَظَةُ عَلَى مَقْصُودِ الشَّارِعِ بِدَفْعِ الْمَفَاسِدِ عَنِ الْخَلْقِ

Maṣlaḥah adalah memelihara tujuan *shara’* dengan cara menolak sesuatu yang dapat merusakkan makhluk.⁵²

Menurut ‘ulama *uṣūl fiqh* tujuan *sharī’ah* berkaitan dengan memelihara kelima pokok dasar yaitu: agama, jiwa, akal, keturunan

⁵⁰ Al-Ghazālī, *al-Mustaṣfā*, 139.

⁵¹ Al Razi, *al-Maḥṣul*, 434.

⁵² Wahbah Zuhaili, *Uṣūl Fiqh*, 757.

dan harta. Sedangkan *maṣlahah* menurut *shara'* adalah faktor penyebab yang mengantarkan pada maksud pembuat hukum dalam masalah ibadah, maupun adat kebiasaan.⁵³

Imām al-Ghazālī mengemukakan bahwa pada prinsipnya *maṣlahah* adalah mengambil manfaat dan menolak *maḍarrat* dalam rangka memelihara tujuan-tujuan *shara'*. Beliau memandang bahwa suatu kemaslahatan harus sejalan dengan tujuan *shara'* sekalipun bertentangan dengan tujuan-tujuan manusia, karena kemaslahatan manusia tidak selamanya didasarkan pada kehendak *shara'*, tetapi sering disandarkan pada kepentingan hawa nafsu. Oleh sebab itu, yang dijadikan patokan dalam menentukan kemaslahatan adalah kehendak dan tujuan *shara'*, bukan kehendak dan tujuan manusia.⁵⁴

Al-Khawārizmī yang dinukil oleh Wahbah Zuhaili memberikan definisi yang hampir sama dengan definisi al-Ghazālī di atas, yaitu:

المُحَافَظَةُ عَلَى مَقْصُودِ الشَّرْعِ بِدَفْعِ الْمَفَاسِدِ عَنِ الْخَلْقِ

Memelihara tujuan *shara'* (dalam menetapkan hukum) dengan cara menghindarkan kerusakan dari manusia.⁵⁵

Definisi itu memiliki kesamaan dengan definisi al-Ghazālī dari segi arti dan tujuannya, karena menolak kerusakan itu mengandung arti menarik kemanfaatan, dan menolak kemaslahatan berarti menarik kerusakan.

⁵³ Huda, Filsafat Hukum Islam, 114.

⁵⁴ Nasrun Haroen, Ushul Fiqh I, 114.

⁵⁵ Wahbah Zuhaili, 'Ilm Uṣūl, 757.

al-Shātibī mengemukakan bahwa yang dimaksud dengan *maṣlahah* adalah mengambil manfaat dan menolak *mafsadah* yang tidak hanya berdasar pada akal sehat semata, tapi dalam rangka memelihara hak seorang hamba.⁵⁶ Al-Shātibī mengemukakan kriteria *maṣlahah* adalah tegaknya kehidupan dunia demi tercapainya kehidupan akhirat (*min ḥaythu tuqām al-ḥayāh al-dunyā li al-ukhrā*). Dengan demikian, segala hal yang hanya mengandung kemaslahatan dunia tanpa kemaslahatan akhirat, hal itu bukanlah *maṣlahah* yang menjadi tujuan *sharī'ah*. Untuk itu, manusia dalam mewujudkan *maṣlahah* haruslah terbebas dari nafsu duniawi karena kemaslahatan ini tidak diukur menurut keinginan nafsu (*la min ḥaythu ahwa al-nufūs*).⁵⁷

Al-Shātibī menegaskan bahwa *maṣlahah* harus dikembangkan kepada tujuan dan perintah Allah (*maqāṣid sharī'ah*) yaitu memelihara kemaslahatan bagi manusia (*ra'iyat maṣālih al-'ibād*). Al-Shātibī mengkategorikan *maṣlahah* menjadi dua bagian yaitu pertama, dari aspek keberadaannya di dunia dan kedua dari aspek hubungannya dengan sistem *sharī'ah* (*khitāb al-sharī'ah*).⁵⁸

⁵⁶ Yusdani, Peranan Kepentingan Umum Dalam Reaktualisasi Hukum, 6.

⁵⁷ Hamka Haq, *al-Shātibī*, Aspek Teologis Konsep *Maṣlahah*, 81.

⁵⁸ Huda, Filsafat Hukum, 107-108.

a. Dari segi keberadaannya di dunia, berarti:

مَا يَرْجِعُ إِلَى قِيَامِ حَيَاةِ الْإِنْسَانِ وَتَمَامِ عَيْشَتِهِ وَنَيْلِهِ مَا تَقْتَضِيهِ أَوْصَافُهُ
الشَّهَوَاتِيَّةُ وَالْعُقْلِيَّةُ عَلَى الْإِطْلَاقِ

Sesuatu yang kembali kepada tegaknya kehidupan manusia, sempurna hidupnya, tercapai apa yang yang dikehendaki oleh sifat syahwati dan akilnya secara mutlak.⁵⁹

b. Dari aspek hubungannya dengan sistem *shari'ah* yaitu kemaslahatan yang merupakan tujuan dari penetapan hukum *shara'*. Untuk menghasilkannya Allah menuntun manusia untuk berbuat.

Sementara *maṣlahah* menurut al-Ṭūfi adalah:

عِبَارَةٌ عَنِ السَّبَابِ الْمُوَدِّي إِلَى مَقْصُودِ الشَّارِعِ عِبَادَةً أَوْ عَادَةً

Ungkapan dari sebab yang membawa kepada tujuan *shara'* dalam bentuk ibadah ataupun adat.⁶⁰

Definisi al-Ṭūfi ini bersesuaian dengan definisi al-Ghazālī yang memandang *maṣlahah* dalam artian *shara'* sebagai sesuatu yang dapat membawa kepada tujuan *shara'*.⁶¹

Dari beberapa definisi yang dikemukakan oleh para *'ulama uṣūl fiqh* di atas dapat disimpulkan bahwa *maṣlahah* adalah sesuatu yang dipandang baik oleh akal karena mendatangkan kebaikan dan

⁵⁹ Syarifuddin, Ushul Fiqh Jilid 2, 347

⁶⁰ Najmudin al-Ṭūfi, *al-Ta'yin fi Sharhi al-Arba'in* (Beirut: al Mu'assasah al-Rayyan al Maktabah al Malikiyah, 1998), 239.

⁶¹ Syarifuddin, Ushul Fiqh Jilid 2, 347.

menghindarkan dari keburukan atau kerusakan bagi manusia serta kebaikan tersebut sejalan dengan tujuan *shara'*.

B. Klasifikasi *Maṣlahah*

Para ahli *uṣūl fiqh* sepakat untuk mengatakan bahwa *maṣlahah* dapat dibagi menjadi beberapa bagian menurut sudut pandang masing-masing baik dari sisi eksistensinya maupun muatan substansinya, yaitu:

a. Dari sisi eksistensinya *maṣlahah* terbagi menjadi tiga, yaitu:

1) *Maṣlahah Mu'tabarah*

Yaitu *maṣlahah* yang keberadaannya diperhitungkan oleh *shara'*, yaitu suatu kemaslahatan secara jelas dan pasti maka itulah yang dinamakan *maṣlahah mu'tabarah*. Artinya *maṣlahah* ini tak lepas dari petunjuk *naṣṣ*, baik langsung maupun tidak langsung.

Dari langsung dan tidak langsungnya petunjuk *shara'* terhadap *maṣlahah* tersebut, *maṣlahah* terbagi menjadi dua:

a) *Munāsib Muatthir*, yaitu ada petunjuk langsung dari pembuat hukum yang memperhatikan *maṣlahah* tersebut. Maksudnya ada petunjuk *shara'* dalam bentuk *naṣṣ* atau *ijma* yang menetapkan bahwa *maṣlahah* itu dapat dijadikan alasan dalam menetapkan hukum.⁶² Misalnya *maṣlahah* yang terkandung dalam masalah pen-*sharī'*-an hukum *qīṣaṣ* bagi pembunuhan sengaja, sebagai simbol pemeliharaan jiwa

⁶² Syarifuddin, Ushul Fiqh, 351.

manusia. Hal ini berdasarkan petunjuk al-Qur'an surat al-Baqarah ayat 178.

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا كُتِبَ عَلَيْكُمُ الْقِصَاصُ فِي الْقَتْلِ ۗ الْحُرُّ بِالْحُرِّ
وَالْعَبْدُ بِالْعَبْدِ ۚ وَالْأُنثَىٰ بِالْأُنثَىٰ ۚ فَمَنْ عُفِيَ لَهُ مِنْ أَخِيهِ شَيْءٌ فَاتِّبَاعٌ
بِالْمَعْرُوفِ وَأَدَاءٌ إِلَيْهِ بِإِحْسَانٍ ۗ ذَٰلِكَ تَخْفِيفٌ مِّن رَّبِّكُمْ وَرَحْمَةٌ ۗ فَمَنْ
أَعْتَدَىٰ بَعْدَ ذَٰلِكَ فَلَهُ عَذَابٌ أَلِيمٌ.

Hai orang-orang yang beriman, diwajibkan atas kamu *qisas* berkenaan dengan orang-orang yang dibunuh; orang merdeka dengan orang merdeka, hamba dengan hamba, dan wanita dengan wanita. Maka barangsiapa yang mendapat suatu pemaafan dari saudaranya, hendaklah (yang memaafkan) mengikuti dengan cara yang baik, dan hendaklah (yang diberi maaf) membayar (diat) kepada yang memberi maaf dengan cara yang baik (pula). Yang demikian itu adalah suatu keringanan dari Tuhan kamu dan suatu rahmat. Barangsiapa yang melampaui batas sesudah itu, maka baginya siksa yang sangat pedih.⁶³

b) *Munāsib Mulāim* yaitu tidak ada petunjuk langsung dari *shara'* baik dalam bentuk *naṣṣ* atau *ijma* tentang perhatian *shara'* terhadap *maṣlahah* tersebut, namun secara tidak langsung tetap ada. Maksudnya, meskipun *shara'* secara langsung tidak menetapkan suatu keadaan menjadi alasan untuk menetapkan hukum yang disebutkan, namun ada petunjuk *shara'* bahwa keadaan itulah yang ditetapkan *shara'* untuk hukum yang sejenis. Misalnya: berlanjutnya perwalian ayah terhadap anak gadisnya dengan alasan anak gadisnya itu

⁶³ Departemen Agama RI, al-Qur'an dan Terjemahannya, 27.

belum dewasa. Belum dewasa ini menjadikan alasan bagi hukum yang sejenis dengan itu, yaitu perwalian dalam harta milik anak kecil.⁶⁴

2) *Maṣlahah Mulghāh*

Yaitu *maṣlahah* yang dibuang lantaran bertentangan dengan *shara'* atau berarti *maṣlahah* yang lemah dan bertentangan dengan *maṣlahah* yang lebih utama. Bentuk ini lazimnya berhadapan secara kontradiktif dengan bunyi *naṣṣ* baik al-Qur'ān maupun al-Ḥadīth, seperti:⁶⁵

- a) Status *maṣlahah* yang terkandung dalam hak seorang istri menjatuhkan talak kepada suami, tetapi hal ini tidak diakui oleh *shara'*, Sebab hak menjatuhkan talak hanya dimiliki oleh suami dan putusan ini dimungkinkan karena pertimbangan psikologis kemanusiaan.
- b) Keputusan seorang raja tentang “denda *kifārat*” berpuasa dua bulan berturut-turut sebagai ganti dari denda memerdekakan budak bagi mereka yang melakukan hubungan seksual dengan istrinya di siang hari bulan Ramaḍān bentuk *maṣlahah* di sini, seorang raja dengan mudah akan dapat membayarnya, sehingga membuat dia berpindah pada denda berikutnya, yaitu berpuasa dua bulan berturut-turut.

⁶⁴ Syarifuddin, Ushul Fiqh, 352.

⁶⁵ Ibid., 353.

3) *Maṣlahah Mursalah*

Yaitu kemaslahatan yang tidak dibuatkan hukum oleh Shāri. Tidak ada dalil *shara'* yang menunjukkan dianggap atau tidaknya kemaslahatan ini. ia disebut mutlak karena tidak dibatasi oleh bukti *shara'*. Seperti kemaslahatan yang diharapkan oleh para sahabat dalam menetapkan adanya penjara, atau mencetak uang atau tanah pertanian hasil penaklukan para sahabat ditetapkan sebagai hak pemiliknya dengan berkewajiban membayar pajak, atau kemaslahatan lain karena kebutuhan mendesak atau demi kebaikan yang belum ditetapkan hukumnya dan tidak ada saksi *shara'* yang menganggap maupun menyia-nyiakannya.⁶⁶

b. Dari segi substansinya *maṣlahah* dibagi menjadi tiga, yaitu:

1) *Maṣlahah al-Darūrīyah*

Adalah sebuah kemaslahatan yang berhubungan dengan kebutuhan pokok umat manusia di dunia dan di akhirat. Yang termasuk dalam kemaslahatan ini adalah: memelihara agama, memelihara jiwa, memelihara akal, memelihara keturunan dan memelihara harta. Menurut para ahli *uṣūl fiqh*, kelima *maṣlahah* ini disebut *al-maṣālih al-khamsah*.⁶⁷ *Maṣlahah ḍarūrī* ialah tingkatan di mana berbagai *maṣlahah* tidak dapat terealisasi tanpa

⁶⁶ Abdul Wahhab Khallaf, Ilmu Ushul Fiqh, terj. Faiz El Muttaqin (Jakarta: Pustaka Amani, 2003), 110.

⁶⁷ Ahmad al-Mursi Husain Jaufar, Maqashid Syari'ah, terj. Khikmawati (Jakarta: Amzah, 2009), xv.

terpenuhinya *maṣlahah* ini. Maka, *ḍarūrī* dalam kaitannya dengan *al-nafs* (jiwa) adalah memelihara kehidupan dan sesuatu yang menopang tegaknya kehidupan manusia. Sedangkan *ḍarūrī* dalam kaitannya dengan harta adalah segala tindakan yang harus dilakukan demi terpeliharanya harta, demikian halnya dalam kaitannya dengan keturunan, Imām al-Ghazālī menerangkan:⁶⁸

Memelihara kelima *maṣlahah* termasuk ke dalam tingkatan *ḍarūrīyah*. Ia merupakan tingkatan *maṣlahah* yang paling kuat. Di antara contohnya, *shara'* menetapkan hukuman mati atas orang kafir yang berbuat menyesatkan orang lain dan menghukum penganut *bid'ah* yang mengajak orang lain kepada *bid'ah*-nya, karena hal demikian mengganggu kehidupan masyarakat dalam mengikuti kebenaran agamanya.⁶⁹

Secara global, menghindarkan setiap perbuatan yang mengakibatkan tidak terpeliharanya salah satu dari tujuan *shara'* tergolong sebagai *ḍarūrī*. *Sharī'ah* Islam sangat menekankan pentingnya memelihara hal-hal tersebut, sehingga demi mempertahankan nyawa (kehidupan) diperbolehkan makan barang haram, bahkan diwajibkan sepanjang tidak merugikan orang lain. Karena itu, bagi orang yang dalam keadaan darurat

⁶⁸ Muhamad Abu Zahrah, *Ushul Fiqih*, Terj. Saefullah Ma'sum (Jakarta: Pustaka Firdaus, 2010), 554.

⁶⁹ *Ibid.*

yang akan mati kelaparan, diwajibkan memakan bangkai, daging babi dan minum arak.⁷⁰

2) *Maṣlahah al-Hājīyah*

Yaitu segala sesuatu yang sangat dihajatkan oleh manusia untuk menghilangkan kesulitan dan menolak segala halangan. Artinya, ketiadaan aspek *hājīyah* ini tidak akan sampai mengancam eksistensi kehidupan manusia menjadi rusak, melainkan hanya sekedar menimbulkan kesulitan dan kesukaran saja.⁷¹

Prinsip utama dalam aspek *hājīyah* ini adalah untuk menghilangkan kesulitan, meringankan beban *taklīf* dan memudahkan urusan mereka. Untuk maksud ini, Islam menetapkan sejumlah ketentuan dalam bidang *mu'āmalah* dan *'uqūbah* (pidana).

Dalam bidang ibadah, Islam memberikan *rukḥṣah* (dispensasi) dan keringanan bila seorang *mukallaf* mengalami kesulitan dalam menjalankan suatu kewajiban ibadahnya. Mislanya, seseorang diperbolehkan tidak berpuasa dalam bulan *Ramaḍān* karena ia dalam keadaan sakit atau sedang bepergian.

Dalam bidang *mu'āmalah* Islam memperbolehkan sejumlah bentuk transaksi yang dibutuhkan oleh manusia, seperti akad

⁷⁰ Ibid., 555.

⁷¹ Alaidin Koto, Ilmu Fiqh dan Ushul Fiqh (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2006),

muzāra'ah, *musāqāh*, *salām*, *murābahah* dan lainnya. Selain itu, Islam melarang menjual arak, membanting harga dan menimbun barang. Transaksi tersebut diatur oleh *sharī'ah* karena pertimbangan kemaslahatannya.⁷²

Dalam bidang *'uqūbah*, Islam menetapkan kewajiban membayar denda bagi orang yang melakukan pembunuhan secara tidak sengaja, menawarkan hak pengampunan bagi orang tua korban pembunuhan terhadap orang yang membunuh anaknya.⁷³

3) *Maṣlahah Taḥsīnīyah*

Yaitu hal-hal yang tidak dalam rangka merealisasikan kelima *maṣlahah*, tidak pula dalam rangka *iḥtiyāt*, namun dimaksudkan untuk menjaga kehormatan dan melindungi kelima *maṣlahah* tersebut.

Dalam bidang menjaga jiwa, seperti melindungi diri dari dakwaan (tuduhan) batil dan makian orang, serta perbuatan serupa yang tidak menyangkut sumber kehidupan (*aṣl al-hayāh*), tidak pula menyangkut hajat hidup (kebutuhan sekunder). Namun berkenaan dengan masalah yang dapat mendatangkan kesempurnaan hidup.

Di antara contoh *maṣlahah taḥsīnīyah* yang berkaitan dengan harta ialah diharamkannya menipu atau memalsu barang.

⁷² Abu Zahra, Ushul Fiqih, 555.

⁷³ Koto, Ilmu Fiqh dan Ushul Fiqh, 125.

Perbuatan ini tidak menyentuh harta secara langsung (eksistensinya), tetapi menyangkut kesempurnaannya. Sebab hal itu berlawanan kepentingan dengan keinginan membelanjakan harta secara terang dan jelas, serta keinginan untuk memperoleh kejelasan antara untung dan rugi.⁷⁴

Pembagian *maṣlahah* dari *darūrīyah*, *taḥsīnīyah* dan *ḥājīyah* adalah penting, karena terdapat dua hal yaitu:

- 1) Untuk mengetahui *maṣlahah* yang dapat dijadikan *ḥujjah* dalam penetapan hukum.
- 2) Agar dapat dilakukan tarjih apabila ada dua atau lebih kemaslahatan yang bertentangan.

Sesuai dengan graduasinya, maka yang paling utama adalah tingkatan *maṣlahah darūrīyah*, kemudian *maṣlahah ḥājīyah* dan yang terakhir adalah *maṣlahah taḥsīnīyah*. Apabila dengan *maṣlahah taḥsīnīyah* belum dapat tercapai maka harus dicapai dengan *maṣlahah ḥājīyah* atau *darūrīyah*. Tetapi, apabila dengan *maṣlahah taḥsīnīyah* dan *ḥājīyah* juga tidak bisa dicapai maka harus dicapai dengan *maṣlahah darūrīyah*.⁷⁵

- c. Ditinjau dari segi keluasan cakupannya, *maṣlahah* dibagi menjadi dua bagian:⁷⁶

⁷⁴ Abu Zahrah, Ushul Fiqih, 555.

⁷⁵ Malthuf Siroj, Paradigma Ushul Fiqh: Negosiasi Konflik Antara Masalah dan Nash (Yogyakarta: Pustaka Ilmu Group, 2013), 34.

⁷⁶ Nasiri, "Maslahah: Antara Metode Berfikir", 169.

1. *Maṣlahah ‘Ammah*

Maṣlahah ‘ammah adalah kemaslahatan umum yang menyangkut kepentingan orang banyak. Kemaslahatan umum ini tidak berarti untuk kepentingan semua orang tetapi bisa berbentuk kepentingan mayoritas umat. Misalnya ulama memperbolehkan orang membunuh penyebar *bid’ah* yang dapat merusak akidah umat, karena menyangkut kepentingan orang banyak.

2. *Maṣlahah Khaṣṣah*

Maṣlahah khaṣṣah adalah kemaslahatan pribadi. *Maṣlahah khaṣṣah* ini sering terjadi dalam kehidupan kita seperti kemaslahatan yang berkaitan dengan pemutusan hubungan perkawinan seseorang yang dinyatakan hilang.

Pembagian kemaslahatan di atas sangat urgen, karena hanya berkaitan dengan prioritas yang harus diambil ketika terjadi benturan antara kemaslahatan umum dan kemaslahatan yang bersifat individual. Dalam pertentangan keduanya, Islam mendahulukan kemaslahatan umum dari kemaslahatan pribadi.⁷⁷

⁷⁷ Ibid.,

d. Dilihat dari segi berubah atau tidaknya *maṣlaḥah*, menurut Muṣṭafā al-Shaʿlabī, guru besar *uṣūl fiqh* di Universitas al-Azhar Kairo, *maṣlaḥah* dibagi menjadi dalam dua bentuk, yaitu:⁷⁸

1) *Maṣlaḥah Thābitah*

Adalah *maṣlaḥah* yang bersifat tetap, tidak berubah sampai akhir zaman, misalnya berbagai kewajiban ibadah seperti *ṣalat*, puasa, dan *ḥaji*

2) *Maṣlaḥah Mutaghayyirah*

Merupakan kemaslahatan yang berubah sesuai dengan perubahan waktu, tempat dan subyek hukum. Kemaslahatan ini berkaitan dengan permasalahan *muʿāmalah* dan adat kebiasaan. Perlunya pembagian ini menurut Muṣṭafā al-Shaʿlabī dimaksudkan untuk memberikan batasan kemaslahatan mana yang dapat berubah dan yang tidak.

C. Syarat-syarat *Maṣlaḥah*

Seperti yang diungkapkan di muka, bahwa *maṣlaḥah* harus terlepas dari hawa nafsu manusia. Penerapan *maṣlaḥah* sebagai sumber hukum tidaklah bersifat mutlak. Menurut madhab *Māliki* terdapat beberapa syarat yang harus dipenuhi, antara lain:⁷⁹

1. *Maṣlaḥah* itu harus sejalan dengan tujuan pokok *sharīʿah* Islam dalam rangka mewujudkan kemaslahatan manusia.

⁷⁸ Abdul Aziz Dahlan et. Al., Ensiklopedi Hukum Islam (Jakarta: Ihtiar Baru Van Houve, 2003), 1145.

⁷⁹ Siroj, Paradigma Ushul Fiqih, 18.

2. *Maṣlahah* secara substantif harus logis, dalam arti bahwa *maṣlahah* tersebut dapat diterima oleh akal sehat.
3. Penerapan *maṣlahah* sebagai sumber hukum harus dapat menjamin kepentingan manusia yang bersifat primer (*ḍarūrī*) atau mencegah timbulnya kerugian dan kesulitan.

‘Ulama Ḥanāfiyah mensyaratkan *maṣlahah* sebagai sumber hukum harus berpengaruh terhadap hukum, artinya terdapat *naṣṣ* atau *ijma’* yang menunjukkan bahwa sifat yang dianggap kemaslahatan itu merupakan ‘illah dalam penetapan suatu hukum.⁸⁰

Begitu juga dengan madhab Ḥanbali untuk bisa menjadikan *maṣlahah* sebagai sumber dalam menetapkan hukum Islam mempunyai tiga syarat, yaitu:⁸¹

1. Kemaslahatan tersebut harus sejalan dengan *shara’* dan termasuk dalam kemaslahatan yang didukung oleh *naṣṣ* secara umum
2. Kemaslahatan tersebut harus bersifat rasional dan pasti, bukan sekedar perkiraan, sehingga hukum yang ditetapkan melalui *maṣlahah* benar-benar menghasilkan manfaat atau menolak kerugian.
3. Kemaslahatan itu menyangkut kepentingan orang banyak, bukan kepentingan pribadi atau kelompok tertentu.

Di sisi lain, al-Shāfi’ī secara langsung tidak menerima *maṣlahah* sebagai sumber hukum, namun al-Shāfi’ī memberlakukan *qiyās* sebagai

⁸⁰ Hasby ash Shiddieqy, Falsafah Hukum Islam (Semarang: PT Pustaka Rizki Putra, 2001), 341.

⁸¹ Abdul Aziz Dahlan et. Al., Ensiklopedi, 1147.

sumber hukum dapat dipastikan bahwa ia mau tidak mau harus menerima *maṣlahah*, sebab di antara komponen penting *qiyās* adalah ‘*illah*, dan ‘*illah* ini bermacam-macam, di antaranya adalah *al-munāsib al-mursal*, yaitu ‘*illah* yang ditetapkan berdasarkan pertimbangan manfaat dan *maṣlahah*.⁸²

Sedangkan para ‘ulama *uṣūl fiqh* secara umum membuat kriteria-kriteria yang harus dipenuhi dalam mengaplikasikan *maṣlahah*, antara lain sebagai berikut:⁸³

1. *Maṣlahah* harus termasuk dalam bidang *mu’āmalah* sehingga kepentingan yang ada di dalamnya dapat dipertimbangkan secara rasional dan sama sekali tidak berkaitan dengan bidang ibadah.
2. *Maṣlahah* harus sejalan dengan jiwa *sharī’ah* dan tidak bertentangan dengan salah satu dari sumber-sumber *shara’*.
3. *Maṣlahah* harus termasuk dalam kepentingan *ḍarūrīyah* dan *hājīyah*, bukan *taḥsīnīyah*.⁸⁴

Lebih dari itu, masih terdapat kriteria-kriteria lain yang harus dipenuhi, yaitu:⁸⁵

1. *Maṣlahah* harus bersifat *haqīqī*, bukan *wahmī* (imajinatif), dalam arti bahwa apabila para pemegang otoritas hukum meyakini bahwa menetapkan hukum berdasarkan *maṣlahah* tersebut akan dapat menarik keuntungan dan mencegah timbulnya kerugian bagi umat

⁸² Siroj, Paradigma Ushul Fiqh, 21.

⁸³ Ibid., 27.

⁸⁴ Ibid., 28.

⁸⁵ Ibid.

manusia. Beda halnya apabila hanya sebagian kecil saja yang meyakini adanya kemaslahatan itu seperti kemaslahatan dicabutnya hak talak dari suami dan kemudian hak talak tersebut sepenuhnya diserahkan kepada hakim semata. Yang demikian bukanlah kemaslahatan *haqīqī*, melainkan kemaslahatan *wahmī* yang hanya akan menghancurkan tata kehidupan keluarga dan masyarakat.⁸⁶

2. *Maṣlahah* itu harus bersifat umum, bukan khusus. Sebagai contoh, apa yang dikemukakan al-Ghazālī bahwa apabila dalam suatu pertempuran melawan orang kafir mereka membentengi diri dan membuat pertahanan melalui beberapa orang Muslim yang tertawan, sedang orang kafir tersebut dikhawatirkan akan melancarkan agresi dan bahkan dapat menghancurkan mayoritas kaum Muslimin, maka penyerangan terhadap mereka harus dilakukan, meskipun akan mengakibatkan kematian beberapa orang Muslim yang seharusnya dilindungi keselamatan jiwanya. Hal ini berdasarkan pertimbangan kemaslahatan umum dengan tetap memperhatikan tercapainya suatu kemenangan dan stabilitas.⁸⁷
3. *Maṣlahah* itu bukanlah *maṣlahah* yang tidak diperhitungkan (*mulghāh*) yang jelas ditolak oleh *naṣṣ*. Contoh *maṣlahah* semacam ini adalah fatwa Imām Yahya bin Yahya al-Laythī, salah seorang murid Imām Mālik dan ‘*ulama fiqh* Andalusia, kepada seorang kepala

⁸⁶ Ibid.

⁸⁷ Ibid.

negaranya ketika itu, bahwa apabila dia berbuka puasa dengan sengaja pada bulan Ramaḍān maka kafaratnya tidak lain adalah puasa dua bulan berturut-turut tanpa pilihan lain. Menurutnya, tujuan pemberlakuan kafarat bagi seorang kepala negara akan mudah tercapai hanya dengan ketentuan yang memberatkan semacam ini. sedangkan memerdekakan budak baginya bukanlah sesuatu yang berat sehingga menetapkan kafarat dengan yang terakhir ini tidak akan menimbulkan efek jera. Demikian, pendapat al-Laythī ini menurut mayoritas ‘ulama dinilai sebagai fatwa yang berdasarkan kepada pertimbangan *maṣlahah* yang *mulghāh*, karena *naṣṣ* al-Qur’ān tidak melakukan diskriminasi antara seseorang kepala negara dan lainnya dalam pemberlakuan kafarat.⁸⁸

D. Dasar Hukum *Maṣlahah* dan Peranannya dalam Hukum Islam

a. Dasar Hukum *Maṣlahah*

Dasar penggunaan *maṣlahah* oleh kelompok yang menggunakan *maṣlahah* sebagai *hujjah* dasar hukumnya adalah:

وَلَكُمْ فِي الْقِصَاصِ حَيَوةٌ يَا أُولِي الْأَلْبَابِ لَعَلَّكُمْ تَتَّقُونَ ﴿١٧٩﴾

Dan dalam *qīṣaṣ* itu ada (jaminan kelangsungan) hidup bagimu, hai orang-orang yang berakal, supaya kamu bertakwa. (QS. al-Baqarah: 179)⁸⁹

⁸⁸ Ibid., 29.

⁸⁹ Departemen Agama RI, *al-Qur’an dan Terjemahannya*, 40.

فِي الدُّنْيَا وَالْآخِرَةِ وَيَسْأَلُونَكَ عَنِ الَّتِي تَعْمَى قُلْ إِصْلَاحٌ لَهُمْ خَيْرٌ وَإِنْ تُخَالِطُوهُمْ
فَأَحْوَانُكُمْ وَاللَّهُ يَعْلَمُ الْمُفْسِدَ مِنَ الْمُصْلِحِ

tentang dunia dan akhirat. Dan mereka bertanya kepadamu tentang anak yatim, katakalah: Mengurus urusan mereka secara patut adalah baik, dan jika kamu bergaul dengan mereka, maka mereka adalah saudaramu; dan Allah mengetahui siapa yang membuat kerusakan dari yang mengadakan perbaikan. (QS. al-Baqarah: 220)⁹⁰

وَمَا أَرْسَلْنَاكَ إِلَّا رَحْمَةً لِّلْعَالَمِينَ ﴿١٧﴾

Dan tiadalah Kami mengutus kamu, melainkan untuk (menjadi) rahmat bagi semesta alam. (QS. al-Anbiya: 107)⁹¹

Pada dasarnya menetapkan hukum berdasarkan pertimbangan *maṣlahah* mempunyai akar historis dan yuridis yang sangat kuat. Nabi Muhammad SAW dan para sahabatnya dalam menetapkan hukum selalu mengacu kepada pertimbangan *maṣlahah*. Di antara kasus yang memperkuat bahwa Rasūlullah mengacu kepada pertimbangan *maṣlahah* dalam menetapkan hukum yaitu:⁹²

1. Nabi Muhammad SAW sengaja meninggalkan sesuatu yang seharusnya dilakukan, yaitu membongkar dan membangun kembali Ka'bah di atas fondasi yang diletakkan Nabi Ibrahim AS semata-mata karena pertimbangan *maṣlahah* mengingat

⁹⁰ Departemen Agama RI, *al-Qur'an dan Terjemahannya*, 49.

⁹¹ *Ibid.*, 500.

⁹² Siroj, *Paradigma Ushul Fiqh*, 23-26.

umat Islam waktu itu masih pada fase dini dalam ke-Islamannya.

2. *Al-Khulafā al-Rashīdīn* menetapkan ketentuan bagi para pengusaha disektor produksi barang untuk mengganti rugi atas barang orang lain yang rusak di tangannya, padahal menurut ketentuan dasarnya, mereka adalah orang yang diberi kepercayaan. Kebijakan ini dilakukan berdasarkan suatu pertimbangan bahwa seandainya mereka tidak dibebani ganti rugi, niscaya mereka akan mengabaikan tanggung jawab terhadap barang orang lain yang ada ditangannya. ‘Ali bin Abī Tālib menegaskan bahwa kebijakan ini berdasarkan pertimbangan *maṣlahah*. Dia berkata, “Orang tidak akan mendapatkan kemaslahatan kecuali dengan kebijakan semacam ini.”⁹³

3. Abū Bakar dalam mengalihkan kekuasaannya kepada ‘Umar bin Khaṭṭāb menggunakan cara penunjukan secara langsung, yang kemudian dimintakan pembaiatannya kepada umat Islam. Akan tetapi cara semacam ini tidak dilakukan oleh ‘Umar bin Khaṭṭāb ketika ia mengalihkan kekuasaannya kepada ‘Uthmān bin ‘Affān. Ia menempuh cara lain dengan membentuk tim formatur yang beranggotakan enam orang dan sekaligus memilih salah

⁹³ Ibid.

seorang di antara mereka. Cara-cara suksesi kepemimpinan ini sepenuhnya didasarkan kepada pertimbangan *maṣlahah*.⁹⁴

4. ‘Umar bin Khaṭṭāb memisahkan kekayaan milik pribadi pejabat dari kekayaan yang diperoleh dari jabatannya. Ia melihat bahwa dalam kebijakan ini terdapat kemaslahatan bagi para pejabat, yaitu dapat mencegah mereka dari tindakan korupsi, menumpuk kekayaan dan mencari keuntungan pribadi secara ilegal. Di samping itu, dengan kebijakan di atas ia berharap akan mengetahui neraca perbandingan kekayaan para pejabat sebelum dan sesudah mereka memegang jabatan.
5. Pada periode Nabi Muhammad SAW, hukuman bagi peminum minuman keras tidak ditentukan secara pasti, karena dengan hanya diberi pelajaran saja. Pada periode Abū Bakar, hukuman itu ditetapkan empat puluh kali dera, sedangkan pada periode ‘Uthmān bin ‘Affān dan periode-periode berikutnya ditambah menjadi delapan puluh kali dera. Penetapan hukum seperti di atas, berikut penambahannya adalah didasarkan pada pertimbangan *maṣlahah* semata. Khalifah ‘Alī bin abī Ṭālib KW membuat ketetapan hukuman meminum minuman keras dengan menganalogikannya kepada hukuman menuduh zina (*qazf*). Menurutnya, apabila orang minum minuman keras dan mabuk, ia akan mengigau dan apabila mengigau ia akan berbuat

⁹⁴ Ibid.

bohong (menuduh zina) dan hukuman berbohong (menuduh zina) adalah delapan puluh kali dera.⁹⁵

Sebenarnya masih banyak lagi ayat-ayat al-Qur'ān maupun al-Sunnah yang menunjukkan tentang prinsip *maṣlaḥah*. Namun, hanya beberapa ayat al-Qur'ān dan al-Sunnah di atas menurut penulis sudah cukup sebagai bukti bahwa *maṣlaḥah* dalam hukum Islam sangat diperhatikan, sehingga *maṣlaḥah* merupakan salah satu sumber dalam penetapan hukum *shara'*.

b. Peranan *Maṣlaḥah* dalam Hukum Islam

Sebagaimana yang diuraikan di atas, *sharī'ah* sangat memperhatikan prinsip *maṣlaḥah* dalam penetapan suatu hukum, walaupun tidak dijelaskan secara jelas dan rinci, atau tidak terdapat legalitasnya dalam *naṣṣ*, baik terhadap keberlakuannya maupun tidak keberlakuannya, yang sehingga para pakar hukum Islam telah konsensus bahwa tujuan ditetapkan hukum Islam tidak lain adalah untuk merealisasikan kemaslahatan manusia.

Ḥasby aṣ ṣiddiqy dalam bukunya Falsafah Hukum Islam mengatakan bahwa menolak *maṣlaḥah* berarti membekukan *sharī'ah*, karena aneka *maṣlaḥah* yang terus tumbuh tidaklah mudah didasarkan kepada sesuatu dalil yang tertentu.⁹⁶ Walaupun begitu, dengan berpegang kepada *maṣlaḥah* belum tentu berlawanan dengan kesempurnaan *sharī'ah* karena

⁹⁵ Ibid., 26.

⁹⁶ Ash Shiddieqy, Falsafah, 322.

sebagaimana yang sudah dijelaskan di atas bahwa tujuan ditetapkannya *sharī'ah* adalah demi kemaslahatan itu sendiri.

Atas dasar *maṣlaḥah*, hukum Islam kategori *sharī'ah* yang memang dijamin pasti mengandung dan membawa *maṣlaḥah* sepanjang zaman, penerapan dan aplikasinya tidak dapat ditawar-tawar, artinya dalam kondisi apapun mesti diterapkan seperti itu, tanpa ditambah atau dikurangi, dalam kondisi dan situasi harus tunduk kepadanya.⁹⁷

Peranan *maṣlaḥah* dalam membawa perubahan bagi penetapan dan pelaksanaan hukum Islam memang sangat besar.⁹⁸ Di samping itu, dalam menetapkan hukum Islam harus menyesuaikan apabila terdapat perubahan, baik dalam situasi maupun kondisi artinya hukum dapat berubah lantaran perubahan zaman dan tempat. Misalnya:

يَتَأْتِيهَا النَّبِيُّ حَرَضٌ الْمُؤْمِنِينَ عَلَى الْقِتَالِ إِنْ يَكُنْ مِنْكُمْ عَشْرُونَ صَابِرُونَ يَغْلِبُوا
مِائَتِينَ وَإِنْ يَكُنْ مِنْكُمْ مِائَةٌ يَغْلِبُوا أَلْفًا مِنَ الَّذِينَ كَفَرُوا بِأَنَّهُمْ قَوْمٌ لَا يَفْقَهُونَ

Hai Nabi, kobarkanlah semangat para mukmin untuk berperang. Jika ada dua puluh orang yang sabar di antaramu, niscaya mereka akan dapat mengalahkan dua ratus orang musuh. Dan jika ada seratus orang yang sabar di antaramu, niscaya mereka akan dapat mengalahkan seribu dari pada orang kafir, disebabkan orang-orang kafir itu kaum yang tidak mengerti. (QS. al-Anfal: 65)⁹⁹

⁹⁷ Ahmad Munif Suratmaputra, *Filsafat Hukum Islam al-Ghazali* (Jakarta: Pustaka Firdaus, 2002), 60.

⁹⁸ *Ibid.*, 61.

⁹⁹ Departemen Agama RI, *al-Qur'an dan Terjemahannya*, 263.

أَلَنْ خَفَّفَ اللَّهُ عَنْكُمْ وَعَلِمَ أَنَّ فِيكُمْ ضَعْفًا فَإِنْ يَكُنْ مِنْكُمْ مِائَةٌ صَابِرَةٌ يَغْلِبُوا
مِائَتَيْنِ وَإِنْ يَكُنْ مِنْكُمْ أَلْفٌ يَغْلِبُوا أَلْفَيْنِ بِإِذْنِ اللَّهِ وَاللَّهُ مَعَ الصَّابِرِينَ.

Sekarang Allah telah meringankan kepadamu dan dia telah mengetahui bahwa padamu ada kelemahan. Maka jika ada diantaramu seratus orang yang sabar, niscaya mereka akan dapat mengalahkan dua ratus orang kafir; dan jika diantaramu ada seribu orang (yang sabar), niscaya mereka akan dapat mengalahkan dua ribu orang, dengan seizin Allah. Dan Allah beserta orang-orang yang sabar. (QS. al-Anfal: 66)¹⁰⁰

Muhammad ‘Abduh menjelaskan bahwa ayat pertama sebagai hukum rukhsah berlaku dalam kondisi umat Islam masih sedikit, karena *maṣlahah*-nya menghendaki demikian. Ayat kedua sebagai hukum *‘azimah* berlaku dalam kondisi umat Islam sudah kuat dan jumlahnya sudah banyak, karena *maṣlahah*-nya menghendaki demikian. Jadi kedua ayat tersebut muhkam artinya hukumnya tetap berlaku, ayat pertama tidak di-*nasakh* atau ralat oleh ayat kedua.¹⁰¹ Dalam al-Sunnah yang dikutip oleh Suratmaputra menjelaskan:

Ada anak muda datang melapor kepada Rasūlullāh SAW bahwa ia mencium istrinya di siang hari di bulan Ramaḍan (ia sedang berpuasa Ramaḍan). Rasūlullāh SAW menjawab, “jangan, hal itu tidak dapat dibenakan.” Kemudian datang kepada Rasūlullāh SAW seseorang kakek melaporkan hal yang sama. Kemudian Rasūlullāh bersabda: “aku tahu kalau kalian semua merasa heran dan bertanya-tanya, ketahuilah! Si kakek itu mampu mengendalikan nafsunya.”¹⁰²

Al-Sunnah tersebut dimaksudkan bahwa dorongan nafsu biologis anak muda lebih tinggi dibandingkan dengan kakek-kakek. Artinya,

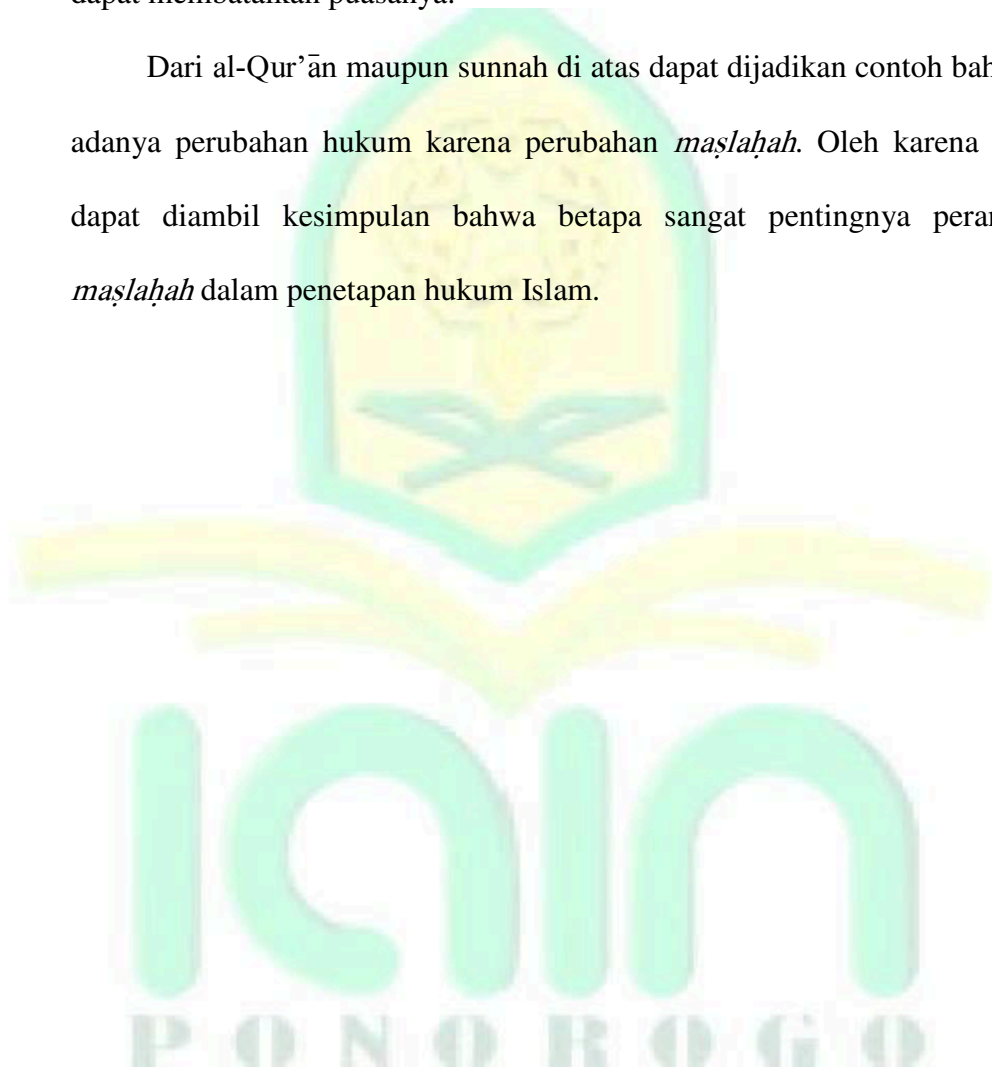
¹⁰⁰ Ibid, 264.

¹⁰¹ Ibid., 62.

¹⁰² Ibid.

seorang kakek dapat mengontrol nafsunya karena kemungkinan besar sudah tidak ada pikiran lagi kepada hal-hal yang dialami oleh anak muda. Jadi tidak perlu dikhawatirkan lagi bahwa setelah mencium istrinya, si kakek tersebut tidak sanggup mengendalikan nafsunya yang sehingga dapat membatalkan puasanya.

Dari al-Qur'ān maupun sunnah di atas dapat dijadikan contoh bahwa adanya perubahan hukum karena perubahan *maṣlahah*. Oleh karena itu, dapat diambil kesimpulan bahwa betapa sangat pentingnya peranan *maṣlahah* dalam penetapan hukum Islam.



BAB III

PENGAMPUNAN PAJAK PADA UNDANG-UNDANG NOMOR 11 TAHUN 2016 TENTANG PENGAMPUNAN PAJAK

A. GAMBARAN UMUM PENGAMPUNAN PAJAK

1. Pengertian Pengampunan Pajak

Secara etimologis, istilah pengampunan pajak berasal dari kata “tax amnesty” kata amnesty berasal dari bahasa Yunani “amnestia” yang dapat diartikan melupakan atau suatu tindakan melupakan. Para ahli mengartikan amnesti ke dalam pengertian yang berbeda-beda, sesuai dengan bidang penerapan hukumnya, di antaranya sebagai konsep pada peniadaan atau penghapusan tanggung jawab pidana. Pada pandangan lainnya tidak hanya membatasi konsepnya pada penghapusan tanggung jawab pidana, melainkan juga mencakup tanggung jawab perdata. Dalam bahasa Inggris, amnesty sering dikaitkan dengan istilah “*pardon*” yang berarti pemaafan atau pengampunan.¹⁰³

Menurut pasal 4 (empat) Undang-undang Nomor 11 Tahun 1954 tentang Amnesti dan Abolisi, amnesti merupakan penghapusan akibat hukum dari orang-orang yang melakukan tindak pidana, yang diberikan oleh presiden.

Selain pengertian di atas, pengampunan pajak menurut Undang-undang Nomor 11 Tahun 2016 tentang Pengampunan Pajak adalah

¹⁰³ Zainal Muttaqin, Tax Amnesty, 28.

penghapusan pajak yang seharusnya terutang, tidak dikenai sanksi administrasi perpajakan dan sanksi pidana di bidang perpajakan, dengan cara mengungkap harta dan membayar uang tebusan.¹⁰⁴

2. Sejarah Pengampunan Pajak di Indonesia

Pengampunan pajak di Indonesia sudah dilaksanakan pada tahun 1964 melalui Penetapan Presiden No. 5 Tahun 1964 tentang Peraturan Pengampunan Pajak, Bahwa untuk kepentingan revolusi nasional Indonesia dan pembangunan nasional semesta berencana pada umumnya serta untuk memperlancar pelaksanaan Deklarasi Ekonomi tanggal 28 Maret 1963 dan pengerahan segala dana, daya dan tenaga pada khususnya, perlu diberikan pengampunan pajak terhadap modal yang berada dalam masyarakat yang belum pernah dikenakan pajak perseroan, pajak pendapatan dan pajak kekayaan. Pajak yang didaftarkan pada Direktorat Jendral Pajak sebelum tanggal 17 Agustus 1965, tidak dijadikan alasan bagi instansi-instansi pemerintah yang bertugas di bidang fiskal atau pidana untuk mengadakan suatu pertanyaan, penyelidikan dan pemeriksaan tentang asal-usulnya. Modal tersebut pada pendaftaran dikenakan pungutan satu kali sebesar 10 % (sepuluh persen) sebagai tebusan daripada jumlah pajak-pajak yang menurut fiskal sebenarnya terhutang kepada negara.¹⁰⁵

¹⁰⁴ Pasal 3 Undang-undang Nomor 11 Tahun 2016 tentang Pengampunan Pajak

¹⁰⁵ Ikhsan Candra Prayudi, Sejarah Tax Amnesty di Indonesia, <https://www.scribd.com/document/252887251/Sejarah-Tax-Amnesty-Di-Indonesia> diakses pada 18 Mei 2017 Pukul 20.22.

Program pengampunan pajak yang ke-dua yaitu Keputusan Presiden Nomor 26 tahun 1984 tanggal 18 April 1984. yang kemudian diubah dengan Keputusan Presiden Nomor 72 Tahun 1984 yang berisikan kebijakan pemberian pengampunan pajak, substansi perubahan melalui Keputusan Presiden No. 72 Tahun 1984 hanya menyangkut batas akhir penyampaian permohonan pengampunan pajak, dari semula tanggal 31 Desember 1984 menjadi 30 Juni 1985.¹⁰⁶ Pengampunan pajak ini diberikan kepada wajib pajak orang pribadi atau badan dengan nama dan dalam bentuk apapun baik yang telah maupun yang belum terdaftar sebagai wajib pajak diberi kesempatan untuk mendapatkan pengampunan pajak.

Pengampunan pajak tersebut diberikan atas pajak-pajak yang belum pernah atau belum sepenuhnya dikenakan atau dipungut sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Kebijakan pengampunan pajak yang kedua ini dilatarbelakangi oleh adanya perubahan sistem perpajakan baru yang bertujuan untuk meningkatkan peran serta masyarakat dalam pembiayaan negara dan pembangunan nasional. Sistem pemungutan pajak berubah dari official assessment system menjadi self assessment system seiring dengan kebijakan tax reform yang diintrodusir pemerintah pada akhir tahun 1983.¹⁰⁷

¹⁰⁶ Zainal, Tax Amnesty, 37.

¹⁰⁷ Ibid., 38.

Dengan self assessment system ini, wajib pajak diberikan kepercayaan penuh untuk menghitung sendiri, menetapkan sendiri dan membayar sendiri pajak yang terhutang. Dalam sistem ini pelaksanaan hak dan kewajiban diserahkan sepenuhnya kepada wajib pajak berlandaskan pada kejujuran dan keterbukaan masyarakat. Wajib pajak dituntut aktif melaksanakan hak dan kewajibannya, sedangkan petugas pajak hanya melaksanakan fungsi pembinaan dan pelaksanaan penjatuhan sanksi (administrasi).¹⁰⁸

Meskipun Undang-undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum Perpajakan tidak secara eksplis menyebut self assessment system namun terdapat beberapa indikator yang menjadi dasar sekaligus ciri sistem ini, antara lain yaitu: kewajiban untuk mendaftarkan diri sebagai wajib pajak (Pasal 2), mengambil sendiri Surat Pemberitahuan (SPT), mengisi SPT dengan benar dan lengkap (Pasal 3) menyampaikan SPT tepat waktu, menetapkan sendiri pajak yang terhutang (Pasal 12) dan sebagainya.

Namun pelaksanaannya tidak efektif karena wajib pajak kurang merespon dan tidak diikuti dengan reformasi sistem administrasi perpajakan secara menyeluruh. Di samping itu, peranan sektor pajak dalam sistem APBN masih berfungsi sebagai pelengkap saja sehingga pemerintah tidak mengupayakan lebih serius. Pada saat itu

¹⁰⁸ Thomas Sumarsan, *Perpajakan Indonesia: Pedoman Perpajakan yang Lengkap Berdasarkan Undang-undang Terbaru* (Jakarta: Penerbit Indeks, 2017), 14.

penerimaan negara banyak didominasi dari sektor ekspor minyak dan gas bumi.¹⁰⁹

Pada tahun 2008 dicanangkan suatu kegiatan berupa Sunset Policy, yang sering disebut juga dengan soft amnesty. Sunset policy adalah kebijakan pemberian fasilitas perpajakan yang berlaku hanya di tahun 2008, yang kemudian mengalami perpanjangan yaitu sampai 28 Februari 2009 untuk wajib pajak pribadi dan 31 Maret 2009 untuk wajib pajak badan, dalam bentuk penghapusan sanksi administrasi perpajakan berupa bunga yang diatur dalam pasal 37A (Undang-undang No. 28 tahun 2007). Sunset policy dapat dimanfaatkan oleh:¹¹⁰

- a. Orang pribadi yang belum memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) dan menyampaikan Surat Pemberitahuan (SPT) Tahunan untuk tahun pajak 2007 dan tahun-tahun sebelumnya paling lambat 31 Maret 2009.
- b. Wajib pajak orang pribadi dan badan yang telah memiliki NPWP sebelum 2008, yang menyampaikan pembetulan SPT Tahunan Pajak Penghasilan (PPh) tahun pajak 2006 dan tahun-tahun sebelumnya untuk melaporkan penghasilan yang belum diperhitungkan dalam pelaporan SPT Tahunan yang telah disampaikan.

¹⁰⁹ Candra Prayudi, Sejarah Tax Amnesty, 2.

¹¹⁰ Pasal 37A, Undang-undang Nomor 28 Tahun 2007 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan.

Jika melihat saat diterapkannya Undang-undang No. 28 Tahun 2007 sebagai perubahan Undang-undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan (UU KUP) diundangkan, banyak yang memperhatikan ketentuan-ketentuan tersebut terutama dalam pasal 37A di mana kebijakan ini merupakan versi mini dari program pengampunan pajak yang banyak diminta oleh kalangan pengusaha. Meskipun belum mampu sepenuhnya memuaskan semua pihak, tetapi kebijakan yang lebih dikenal dengan nama Sunset Policy ini telah menimbulkan kelegaan bagi banyak pihak.¹¹¹

Sejak program sunset policy diimplementasikan, sepanjang tahun 2008 telah berhasil menambah jumlah NPWP baru sebanyak 5.653.128 NPWP, bertambahnya SPT tahunan sebanyak 804.814 SPT dan bertambahnya penerimaan PPh sebesar Rp 7,46 triliun. Namun demikian, pada tahun 2009, jumlah wajib pajak yang tidak menyampaikan Surat Pemberitahuan Tahunan mencapai 47,39% dari total wajib pajak sebanyak 15.469.590. hal ini menunjukkan rendahnya tingkat kepatuhan dan kemungkinan waib pajak kembali ke perilaku ketidakpatuhan.¹¹²

¹¹¹ Ikhsan Prayudi, Sejarah Tax Amnesty, 2.

¹¹² Ibid.

3. Dasar Kebijakan Pengampunan Pajak

Pertumbuhan ekonomi nasional dalam beberapa tahun terakhir cenderung mengalami perlambatan yang berdampak pada turunnya penerimaan pajak dan juga telah mengurangi ketersediaan likuiditas dalam negeri yang sangat diperlukan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi Indonesia. Di sisi lain, banyak harta warga negara Indonesia yang ditempatkan di luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, baik dalam bentuk likuid maupun nonlikuid, yang seharusnya dapat dimanfaatkan untuk menambah likuiditas dalam negeri yang dapat mendorong pertumbuhan ekonomi nasional.¹¹³

Permasalahannya adalah sebagian dari harta yang berada di luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia tersebut belum dilaporkan oleh pemilik harta dalam Surat Pemberitahuan Tahunan Pajak Penghasilannya sehingga terdapat konsekuensi perpajakan yang mungkin timbul apabila dilakukan perbandingan dengan harta yang telah dilaporkan dalam Surat Pemberitahuan Tahunan Pajak Penghasilan yang bersangkutan. Hal ini merupakan salah satu faktor yang menyebabkan para pemilik harta tersebut merasa ragu untuk membawa kembali atau mengalihkan harta mereka dan untuk menginvestasikannya dalam kegiatan ekonomi di Indonesia. Selain itu, keberhasilan pembangunan nasional sangat didukung oleh pembiayaan yang berasal dari masyarakat, yaitu penerimaan pem-

¹¹³ Gambaran Umum, Penjelasan atas Undang-undang No. 11 Tahun 2016 tentang Pengampunan Pajak.

bayaran pajak. Agar peran serta ini dapat terdistribusikan dengan merata tanpa ada pembeda, perlu diciptakan sistem perpajakan yang lebih berkeadilan dan berkepastian hukum. Hal ini didasarkan pada masih maraknya aktivitas ekonomi di dalam negeri yang belum atau tidak dilaporkan kepada otoritas pajak. Aktivitas yang tidak dilaporkan tersebut mengusik rasa keadilan bagi para wajib pajak yang telah berkontribusi aktif dalam melaksanakan kewajiban perpajakan karena para pelakunya tidak berkontribusi dalam pembiayaan pembangunan nasional.¹¹⁴

Untuk itu, perlu diterapkan langkah khusus dan terobosan kebijakan untuk mendorong pengalihan harta ke dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sekaligus memberikan jaminan keamanan bagi warga negara Indonesia yang ingin mengalihkan dan mengungkapkan harta yang dimilikinya dalam bentuk pengampunan pajak. Terobosan kebijakan berupa pengampunan pajak atas pengalihan harta ini juga didorong oleh semakin kecilnya kemungkinan untuk menyembunyikan kekayaan di luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia karena semakin transparannya sektor keuangan global dan meningkatnya intensitas pertukaran informasi antar negara.

Kebijakan pengampunan pajak dilakukan dalam bentuk pelepasan hak negara untuk menagih pajak yang seharusnya terutang.

¹¹⁴ Ibid.

Oleh karena itu, wajib pajak diwajibkan untuk membayar uang tebusan atas pengampunan pajak yang diperolehnya.¹¹⁵

4. Tujuan Pengampunan Pajak

Kebijakan pengampunan pajak dalam jangka pendek, akan dapat meningkatkan penerimaan pajak pada tahun diterimanya uang tebusan yang berguna bagi negara untuk membiayai berbagai program yang telah direncanakan. Dalam jangka panjang, negara akan mendapatkan penerimaan pajak dari tambahan aktivitas ekonomi yang berasal dari harta yang dialihkan dan diinvestasikan di dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dari aspek yuridis, pengaturan kebijakan pengampunan pajak melalui undang-undang pengampunan pajak sesuai dengan ketentuan pasal 23A Undang-undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 karena berkaitan dengan penghapusan pajak yang seharusnya terutang, sanksi administrasi perpajakan, dan sanksi pidana di bidang perpajakan.

Undang-undang ini dapat menjembatani agar harta yang diperoleh dari aktivitas yang tidak dilaporkan dapat diungkapkan secara sukarela sehingga data dan informasi atas harta tersebut masuk ke dalam sistem administrasi perpajakan dan dapat dimanfaatkan untuk pengawasan kepatuhan pemenuhan kewajiban perpajakan di masa yang akan datang.

¹¹⁵ Ibid., 2.

Dengan berpegang teguh pada prinsip atau asas kepastian hukum, keadilan, kemanfaatan, dan kepentingan nasional, tujuan penyusunan Undang-undang tentang pengampunan pajak adalah sebagai berikut:¹¹⁶

- a. Mempercepat pertumbuhan dan restrukturisasi ekonomi melalui pengalihan harta, yang antara lain akan berdampak terhadap peningkatan likuiditas domestik, perbaikan nilai tukar Rupiah, penurunan suku bunga dan peningkatan investasi;
- b. Mendorong reformasi perpajakan menuju sistem perpajakan yang lebih berkeadilan serta perluasan basis data perpajakan yang lebih valid, komprehensif, dan terintegrasi; dan
- c. Meningkatkan penerimaan pajak, yang antara lain akan digunakan untuk pembiayaan pembangunan.

5. Manfaat Pengampunan Pajak

Dalam penjelasan Undang-undang No. 11 Tahun 2016 disebutkan bahwa pelaksanaan undang-undang ini, penerimaan uang tebusan diperlakukan sebagai penerimaan pajak penghasilan dalam anggaran pendapatan dan belanja negara. Di samping itu, dengan adanya kebijakan pengampunan pajak ini sangat bermanfaat untuk

¹¹⁶ Pasal 2 Undang-undang Nomor 11 Tahun 2016 tentang Pengampunan Pajak

kepentingan ekonomi negara serta untuk wajib pajak yang telah membayar uang tebusan. Di antaranya yaitu:¹¹⁷

a. **Besarnya dana repatriasi yang masuk akan menyebabkan tingkat suku bunga bank turun**

Dana repatriasi yang masuk perbankan akan mendorong pertumbuhan dana pihak ketiga (DPK) bank. Dengan derasnya aliran dana repatriasi yang masuk dari luar negeri, maka aset perbankan nasional akan semakin besar. Morgan Stanley menyatakan program ini akan memperlonggar Loan To Deposit Ratio (LDR) perbankan nasional hingga 14% dari 93% menjadi 79%. Ini berarti semakin besar ruang dan kemampuan bagi bank untuk menyalurkan kredit. Hal ini penting karena rasio kredit terhadap Produk Domestic Bruto (PDB) baru mencapai 35%. Sementara saat ini LDR bank-bank nasional sudah di atas 90%. Pada akhirnya peningkatan likuiditas pada sistem perbankan nasional ini akan menurunkan suku bunga pinjaman (kredit). Suku bunga pinjaman yang rendah akan memberikan kesempatan bagi perusahaan untuk meminjam dana untuk berinvestasi produktif di sektor riil.¹¹⁸

¹¹⁷ Jimmy Fachrydin, 8 Manfaat Program Pengampunan Pajak (Tax Amnesty), <http://keuangan101.blogspot.co.id/2016/08/8-manfaat-program-pengampunan-pajak-tax.html>

Diakses pada 18 Mei 2017 pukul 20:56.

¹¹⁸ Ibid.

b. Warga negara Indonesia yang ikut program pengampunan pajak akan terhindar dari penegakan hukum perpajakan.

Kedepannya sektor keuangan global akan semakin transparan, hal ini terlihat dengan disepakatinya pertukaran informasi antar negara (Automatic Exchange of Information) yang akan berlaku pada september 2018. Berdasarkan kesepakatan Automatic Exchange of Information ini, data perbankan yang disimpan di negara manapun dapat diketahui. Informasi yang diperoleh melalui Automatic Exchange of Information dikombinasikan dengan data yang di peroleh oleh program pengampunan pajak akan menjadi bank data yang berguna untuk menguji kepatuhan wajib pajak. Sedemikian ketika Automatic Exchange of Information ini berlaku, Warga Negara Indonesia (WNI) yang ketahuan memiliki harta di luar negeri namun tidak dilaporkan akan dikenakan sanksi hukum. Tentunya program pengampunan pajak ini diharapkan menjadi program yang menguntungkan khususnya bagi wajib pajak maupun calon wajib pajak yang hartanya masih tersimpan di luar negeri dan di dalam negeri. Jadi dengan diterapkannya program pengampunan pajak sebelum 2018 maka, warga negara Indonesia dapat ikut program ini dan terhindar dari penegakan hukum.¹¹⁹

¹¹⁹ Ibid.

c. Meningkatnya nilai tukar rupiah dan membaiknya pasar modal.

Derasnya dana repatriasi yang masuk ke pasar keuangan membantu meningkatkan nilai transaksi dan harga saham di bursa. Respon positif pasar keuangan terlihat dari besarnya dana asing yang masuk ke pasar modal (IHSG) yaitu telah masuk Rp 9,5 triliun hanya dalam tenggang waktu 9 hari kerja bursa (28 juni 2016 – 15 juli 2016). Transaksi di BEI meningkat tajam dan transaksi rata-rata harian Rp 6,5 triliun per hari. Net buy asing terutama pada sektor perbankan yang merupakan tempat penampungan pertama dana-dana program pengampunan pajak. Sektor lainnya yang diuntungkan oleh program ini dan berpeluang meningkat harga sahamnya adalah di sektor property, ritel dan consumer goods. Aliran modal dari dana WNI di luar negeri (repatriasi) juga akan memperkuat nilai tukar rupiah.¹²⁰

d. Meningkatnya investasi kegiatan usaha UMKM dan usaha besar.

Dengan besarnya dana yang tersedia dari hasil repatriasi program pengampunan pajak, lembaga keuangan memperoleh dana yang besar yang dapat disalurkan (kredit) kepada pengusaha UMKM dan usaha besar dengan suku bunga yang lebih rendah dan

¹²⁰ Ibid.

bersaing dibandingkan suku bunga pinjaman dari bank luar negeri. Dengan menguatnya nilai tukar rupiah maka impor barang modal juga dapat lebih murah.¹²¹

B. Subyek Pengampunan Pajak

Setiap wajib pajak berhak mendapatkan pengampunan pajak. Akan tetapi, dalam hal ini hanya wajib pajak yang mempunyai kewajiban menyampaikan surat pemberitahuan tahunan pajak penghasilan baik bagi yang sudah memiliki NPWP maupun yang belum memiliki NPWP. Oleh karena itu, untuk wajib pajak yang semata-mata hanya mewajibkan melakukan pemotongan atau pemungutan pajak seperti bendaharawan pemerintah tidak berhak mendapatkan pengampunan pajak. Kemudian bagi wajib pajak yang belum memiliki NPWP, caranya harus mendaftarkan diri terlebih dahulu untuk memperoleh NPWP di kantor pelayanan pajak yang wilayah kerjanya meliputi tempat tinggal atau tempat kedudukan wajib pajak yang bersangkutan.

Secara lebih detail, subyek pengampunan pajak menurut Peraturan Direktur Jendral Pajak Nomor PER-11/PJ/2016, meliputi:

- a. Wajib Pajak yang mempunyai kewajiban menyampaikan Surat Pemberitahuan Tahunan Pajak Penghasilan;
- b. Orang pribadi seperti petani, nelayan, pensiunan, tenaga kerja Indonesia atau subjek pajak warisan yang belum terbagi, yang jumlah penghasilannya pada Tahun Pajak Terakhir di bawah Penghasilan

¹²¹ Ibid.

Tidak Kena Pajak (PTKP) dapat tidak menggunakan haknya untuk mengikuti Pengampunan Pajak;

- c. Warga Negara Indonesia yang tidak bertempat tinggal di Indonesia lebih dari 183 hari dalam jangka waktu 12 bulan dan tidak mempunyai penghasilan dari Indonesia merupakan subjek pajak Luar Negeri dan dapat tidak menggunakan haknya untuk mengikuti pengampunan pajak.

Namun demikian, menurut undang-undang pengampunan pajak terdapat tiga jenis wajib pajak yang tidak berhak mendapatkan pengampunan pajak, yaitu:

- a. Wajib pajak yang sedang dilakukan penyidikan dan berkas penyidikannya telah dinyatakan lengkap oleh kejaksaan;
- b. Wajib pajak yang sedang dalam proses peradilan; atau
- c. Wajib pajak yang sedang menjalani hukuman pidana, atas tindak pidana di bidang perpajakan.

C. Obyek Pengampunan Pajak

Pengampunan pajak meliputi pengampunan atas kewajiban perpajakan sampai dengan akhir tahun pajak terakhir, yang belum atau belum seluruhnya diselesaikan oleh wajib pajak. Kewajiban perpajakan tersebut terdiri atas kewajiban Pajak Penghasilan (PPh), Pajak

Pertambahan Nilai atau Pajak Pertambahan Nilai dan Pajak atas Penjualan Barang Mewah.¹²²

Nilai harta yang diungkapkan dalam surat pernyataan untuk pengampunan ajak meliputi:¹²³

- a. Nilai harta yang telah dilaporkan dalam SPT PPh terakhir; dan
- b. Nilai harta tambahan yang belum atau belum seluruhnya dilaporkan dalam SPT PPh terakhir.

Meski demikian, hanya nilai harta tambahan yang belum atau belum seluruhnya dilaporkan dalam SPT PPh terakhir yang menjadi objek pengampunan pajak yang wajib dibayarkan uang tebusannya. Kemudian melalui Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor PER-II/PJ/2016, diatur lebih lanjut harta yang termasuk dalam pengertian harta tambahan yang terdiri dari:¹²⁴

- a. Harta warisan dan/atau;
- b. Harta hibahan yang diterima oleh saudara sedarah dalam garis keturunan lurus satu derajat yang belum atau belum seluruhnya dilaporkan dalam SPT Tahunan Pajak Penghasilan.

Akan tetapi, harta warisan tersebut bukan merupakan objek pengampunan pajak apabila:

¹²² Pasal 3 Undang-undang Nomor 11 Tahun 2016 tentang Pengampunan Pajak.

¹²³ Pasal 6 Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 118/PMK.03 Tahun 2016 tentang Pelaksanaan Undang-undang Nomor 11 Tahun 2016 tentang Pengampunan Pajak.

¹²⁴ Pasal 2 Peraturan Direktur Jendral Pajak Nomor PER-11/PJ Tahun 2016 tentang Pengaturan Lebih Lanjut mengenai Pelaksanaan Undang-undang No. 11 Tahun 2016 tentang Pengampunan Pajak.

- a. warisan diterima oleh ahli waris yang tidak memiliki penghasilan atau memiliki penghasilan di bawah penghasilan tidak kena pajak;
- b. harta warisan sudah dilaporkan dalam SPT Tahunan Pajak Penghasilan pewaris.

D. Tarif dan Cara Menghitung Uang Tebusan Pengampunan Pajak

1. Tarif Uang Tebusan

Dalam rangka menghitung uang tebusan yang harus disetorkan ke kas negara, pasal 4 Undang-undang Nomor 11 Tahun 2016 tentang Pengampunan Pajak mengatur sebagai berikut:¹²⁵

- a. Tarif uang tebusan atas harta yang berada di dalam wilayah NKRI atau harta yang berada di luar wilayah NKRI yang dialihkan ke dalam wilayah NKRI dan diinvestasikan di dalamnya, dalam jangka waktu paling singkat 3 (tiga) tahun terhitung sejak dialihkan adalah sebesar:

- 1) 2% (dua persen) untuk periode penyampaian surat pernyataan pada bulan pertama sampai dengan akhir bulan ketiga terhitung sejak undang-undang pengampunan pajak mulai berlaku;
- 2) 3% (tiga persen) untuk periode penyampaian surat pernyataan pada bulan keempat terhitung sejak undang-undang pengampunan pajak mulai berlaku sampai dengan tanggal 31 Desember 2016; dan

¹²⁵ Pasal 4 Undang-undang Nomor 11 Tahun 2016 tentang Pengampunan Pajak

- 3) 5% (lima persen) untuk periode penyampaian surat pernyataan terhitung sejak tanggal 1 Januari 2017 sampai dengan tanggal 31 Maret 2017.
- b. Tarif uang tebusan atas harta yang berada di luar wilayah NKRI dan tidak dialihkan ke dalam wilayah NKRI adalah sebesar:
- 1) 4% (empat persen) untuk periode penyampaian surat pernyataan pada bulan pertama sampai dengan akhir bulan ketiga terhitung sejak undang-undang pengampunan pajak mulai berlaku;
 - 2) 6% (enam persen) untuk periode penyampaian surat pernyataan pada bulan keempat terhitung sejak undang-undang pengampunan pajak mulai berlaku sampai dengan tanggal 31 Desember 2016; dan
 - 3) 10% (sepuluh persen) untuk periode penyampaian surat pernyataan terhitung sejak tanggal 1 Januari 2017 sampai dengan tanggal 31 Maret 2017.
- c. Tarif uang tebusan bagi wajib pajak yang peredaran usahanya sampai dengan Rp 4.800.000.000,00 (empat miliar delapan ratus juta rupiah) pada tahun pajak terakhir adalah sebesar:
- 1) 0,5% (nol koma lima persen) bagi wajib pajak yang mengungkapkan nilai harta sampai dengan Rp 10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah) dalam surat pernyataan; atau

- 2) 2% (dua persen) bagi wajib pajak yang mengungkapkan nilai harta lebih dari Rp 10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah) dalam surat pernyataan untuk periode penyampaian surat pernyataan pada bulan pertama sejak undang-undang pengampunan pajak mulai berlaku sampai dengan tanggal 31 Maret 2017.

Ketentuan lebih lanjut mengenai wajib pajak yang peredaran usahanya sampai dengan Rp 4.800.000.000,00, yaitu merupakan wajib pajak yang:

- 1) Memiliki peredaran usaha hanya bersumber dari penghasilan atas kegiatan usaha; dan
- 2) Tidak menerima penghasilan dari pekerjaan dalam hubungan kerja dan atau pekerjaan bebas.

Kemudian yang dimaksud dengan pekerjaan bebas tersebut merupakan pekerjaan yang dilakukan oleh orang pribadi yang mempunyai keahlian khusus sebagai usaha untuk memperoleh penghasilan yang tidak terikat oleh suatu hubungan kerja, antara lain dokter, notaris, akuntan, arsitek atau pengacara.¹²⁶

Peredaran usaha tersebut ditentukan berdasarkan kriteria sebagai berikut:¹²⁷

¹²⁶ Pasal 11 (2) Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 118/PMK.03 Tahun 2016 tentang Pelaksanaan Undang-undang Nomor 11 Tahun 2016 tentang Pengampunan Pajak.

¹²⁷ Ibid., Pasal 12

- 1) Surat pernyataan mengenai besaran peredaran usaha yang berisi pencatatan peredaran usaha wajib pajak mulai Januari sampai dengan Desember pada tahun pajak 2015, bagi wajib pajak yang belum memiliki kewajiban melaporkan surat pemberitahuan tahunan pajak penghasilan; atau
- 2) SPT PPh terakhir bagi wajib pajak yang telah memiliki kewajiban menyampaikan surat pemberitahuan tahunan pajak penghasilan.

2. Cara Menghitung Uang Tebusan

Dasar pengenaan uang tebusan dihitung berdasarkan nilai harta bersih yang belum atau belum seluruhnya dilaporkan dalam SPT PPh Terakhir. Sedangkan yang dimaksud dengan nilai harta bersih adalah harta tambahan yang belum pernah dilaporkan dalam SPT PPh terakhir dikurangi dengan utang yang terkait dengan perolehan harta tambahan tersebut. Kemudian, besarnya uang tebusan dihitung dengan cara mengalikan tarif yang sesuai, dengan dasar pengenaan uang tebusan.¹²⁸

$\text{Harta Bersih} = \text{Harta Tambahan (HT)} - \text{Utang Terkait Harta}$
Tambahan
$\text{Uang Tebusan} = \text{Tarif} \times \text{Dasar Pengenaan Uang Tebusan}$

¹²⁸ Ibid., Pasal 5.

BAB IV

ANALISA *MALAHĀH* TERHADAP UNDANG-UNDANG NOMOR 11 TAHUN 2016 TENTANG PENGAMPUNAN PAJAK

A. Analisa Tingkatan Kepentingan Undang-undang Nomor 11 Tahun 2016 tentang Pengampunan Pajak

Umat Islam sepakat bahwa tujuan ditetapkan hukum Islam tidak lain adalah untuk merealisasikan kemaslahatan manusia. Sehingga menolak *maṣlahah* sama halnya dengan membekukan *sharī'ah*. Ini berdasarkan firman Allah SWT dalam surat al-Anbiyā: 107.

وَمَا أَرْسَلْنَاكَ إِلَّا رَحْمَةً لِّلْعَالَمِينَ ﴿١٧﴾

Dan tiadalah Kami mengutus kamu, melainkan untuk (menjadi) rahmat bagi semesta alam. (QS. al-Anbiyā)¹²⁹

Adapun bahwa kemaslahatan sebagai tujuan hukum Islam berkaitan dengan menjaga kelima aspek terpenting dalam kehidupan manusia, hal ini sebagaimana yang telah disepakati para 'ulama bahwa kelima aspek itu adalah memelihara agama, jiwa, akal, keturunan dan harta. Kelima pokok tersebut sangat urgen demi tegaknya *sharī'ah*. Dan tidak ada yang lebih diprioritaskan ketika terjadi benturan di antaranya.

Namun, jika dikategorikan dari segi prioritasnya, 'ulama *uṣūl fiqh* mengkategorikan kepentingan manusia menjadi 3 (tiga) tingkatan, yaitu: *Darūrīyah*, *ḥājīyah* dan *tahsīnīyah*.

¹²⁹ Departemen Agama RI, al-Qur'an dan Terjemahannya, 500.

Maṣlahah ḍarūriyah adalah *maṣlahah* pokok di mana apabila *maṣlahah* ini tidak terpenuhi maka akan merusak atau membahayakan kelima *maqasīd al-sharī'ah*. Sedangkan *maṣlahah ḥajīyah* merupakan segala sesuatu yang sangat dihajatkan oleh manusia untuk menghilangkan kesulitan dan menolak segala halangan. Artinya, ketiadaan aspek *ḥajīyah* ini tidak akan sampai mengancam eksistensi kehidupan manusia menjadi rusak, melainkan hanya sekedar menimbulkan kesulitan dan kesukaran saja.¹³⁰ Dan yang terakhir adalah *maṣlahah taḥsīniyah* yaitu hal-hal yang tidak dalam rangka merealisasikan kelima *maqasīd al-sharī'ah*, tidak pula dalam rangka *iḥtiyāt*, namun dimaksudkan untuk menjaga kehormatan dan melindungi kelima *maqasīd al-sharī'ah* tersebut.

Sesuai dengan graduasinya, maka yang paling utama adalah tingkatan *maṣlahah ḍarūriyah*, kemudian *ḥajīyah* dan yang terakhir adalah *maṣlahah taḥsīniyah*. Apabila dengan *maṣlahah taḥsīniyah* belum dapat tercapai maka harus dicapai dengan *maṣlahah ḥajīyah* atau *ḍarūriyah*. Tetapi, apabila dengan *maṣlahah taḥsīniyah* dan *ḥajīyah* juga tidak bisa dicapai maka harus dicapai dengan *maṣlahah ḍarūriyah*.¹³¹ Tingkatan-tingkatan kepentingan tersebut berlaku untuk melindungi tujuan hukum Islam yang lima tidak terkecuali.

Pajak merupakan sumber penerimaan yang dominan dalam struktur Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Hampir 70 persen

¹³⁰ Alaidin koto, Ilmu Fiqh, 123.

¹³¹ Siroj, 34.

penerimaan berasal dari sektor pajak. Pemerintah menargetkan APBN tahun 2016 sebesar Rp 1.822,5 triliun dan target pendapatan tersebut bersumber dari penerimaan pajak sebesar Rp 1.546,7 triliun dan penerimaan bukan pajak sebesar Rp 273,8 triliun.¹³²

Meski belum mencapai target, penerimaan pajak tahun 2016 secara keseluruhan termasuk hasil dari program pengampunan pajak per 31 Desember 2016 mencapai Rp. 1.105 triliun, atau sebesar 81,54% dari target penerimaan pajak di APBN perubahan 2016. Penerimaan total itu tumbuh sekitar 4,13% dibandingkan dengan penerimaan di tahun 2015.¹³³

Melihat fakta di atas, program pengampunan pajak sangat membantu peningkatan dana APBN. Hal tersebut sesuai dengan tujuan program pengampunan pajak yang telah disebutkan di BAB III mengenai tujuan khusus dari diterapkannya Undang-undang Nomor 11 Tahun 2016 tentang Pengampunan Pajak ini. Dengan adanya pengampunan pajak maka, ada potensi penerimaan yang akan bertambah dalam APBN di tahun ini atau tahun-tahun sesudahnya, sehingga membuat APBN lebih sustainable dan kemampuan pemerintah untuk belanja juga semakin besar. Otomatis, akan

¹³² Kementerian Keuangan, Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun 2016, <http://www.kemenkeu.go.id/en/node/47651> diakses pada tanggal 1 Juni 2016 pukul 09:17.

¹³³ Septian Deny, Penerimaan Pajak Capai 81 Persen dari Target 2016, <http://m.liputan6.com/bisnis/read/2693979/penerimaan-pajak-capai-81-persen-dari-target-2016> diakses pada tanggal 1 Juni 2017 pukul 09:23. Lihat juga di www.pajak.go.id/amnesty.pajak

banyak membantu program-program pembangunan. Tidak hanya infrastruktur tapi juga perbaikan kesejahteraan masyarakat.¹³⁴

Pengampunan pajak tahun ini dan seterusnya, akan sangat membantu upaya pemerintah memperbaiki kondisi perekonomian, pembangunan dan mengurangi pengangguran, mengurangi kemiskinan serta memperbaiki ketimpangan. Tetapi di sisi lain, dengan kebijakan pengampunan pajak ini yang diharapkan dengan diikuti repatriasi sebagian atau keseluruhan aset orang Indonesia di luar negeri, maka akan sangat membantu stabilitas ekonomi makro negara. Dengan demikian kebijakan ini memang sangat diperlukan.¹³⁵

Program pengampunan pajak merupakan suatu kebijakan pemerintah yang alokasi dana pendapatannya secara langsung dialokasikan ke dalam pendapatan pajak penghasilan, dan digunakan sebagaimana disebutkan di atas. Program pengampunan pajak dapat dikatakan sebagai sebuah langkah dalam rangka perlindungan terhadap tujuan hukum Islam (*maqāṣid al-sharī'ah*) yang diaplikasikan di suatu wilayah hukum yaitu berupa perlindungan harta milik suatu negara untuk menjaga kestabilan ekonomi, memenuhi kebutuhan masyarakat serta demi mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

¹³⁴ Muhammad Naim Amali, Mencermati Perumusan Masalah Kebijakan, <http://mnaimamali.blogspot.co.id/2008/07/mencermati-perumusan-masalah-kebijakan.html>

diakses pada tanggal 03 Desember 2016 Pukul 20:48.

¹³⁵ Zainal, Tax Amnesty, 28.

Perlindungan untuk harta yang baik ini tampak dalam dua hal berikut: Pertama, memiliki hak untuk dijaga dari para musuhnya, baik dari tindak pencurian, perampasan atau tindakan lain memakan harta orang lain dengan cara yang batil seperti merampok, menipu, atau memonopoli.

Kedua, harta tersebut digunakan untuk hal-hal yang mubah, tanpa ada unsur mubazir atau menipu untuk hal-hal yang diharamkan Allah. Maka harta ini tidak dinafkahkan untuk kefasikan, minuman keras, atau berjudi. Sebagaimana firman Allah:

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا إِنَّمَا الْخَمْرُ وَالْمَيْسِرُ وَالْأَنْصَابُ وَالْأَزْلَمُ رِجْسٌ مِّنْ عَمَلِ الشَّيْطَانِ
فَلَجِّتَبُوهُ لَعَلَّكُمْ تُفْلِحُونَ ﴿٩٠﴾

Hai orang-orang yang beriman, sesungguhnya (meminum) khamr, berjudi, (berkorban untuk) berhala, mengundi nasib dengan panah, adalah termasuk perbuatan *shaitan*. Maka jauhilah perbuatan-perbuatan itu agar kamu mendapat keberuntungan. (QS. al-Maidah: 90)¹³⁶

Sangat jelas sekali bahwa harta tidak boleh diberdayakan untuk hal-hal yang tidak baik dan haram. Melalui harta, jangan sampai berbuat suap atau kesaksian palsu, atau digunakan untuk mencari kesenangan yang haram, serta berbagai pekerjaan yang haram. Dalam Islam, harta adalah milik Allah yang dititipkan pada alam sebagai anugerah untuk manusia. Harta dan hak Allah seperti yang telah ditetapkan Islam adalah hak masyarakat, bukan hak kelompok, golongan atau strata tertentu.¹³⁷

¹³⁶ Departemen Agama RI, *al-Qur'an dan Terjemahannya*, 172.

¹³⁷ Husain Jauhar, *Maqashid Syariah*, terj. Khikmawati, 174.

Dalam masalah sosial, ketika Islam berpihak pada sekelompok umat dan menjadikan kebutuhan sebagai tolok ukur kekuasaan, maka sesungguhnya Islam mempunyai target untuk menghindari semua bahaya dan madarat yang muncul dari tindak pemusatan kekayaan Allah (kekayaan umat) di tangan sebagian kecil orang-orang kaya yang memutar dan membatasinya di kalangan mereka saja, karena dalam pengonsentrasian harta seperti ini benar-benar terdapat kerusakan dalam bidang materi, pikiran, dunia dan agama.

Dalam Islam, kekayaan harus didistribusikan sesuai dengan kebutuhan, sehingga kekayaan orang kaya tidak akan bertambah, dan harta tidak menjadi penganiaya mereka.¹³⁸ Sebagaimana dalam firman Allah:

مَا أَفَاءَ اللَّهُ عَلَى رَسُولِهِ مِنْ أَهْلِ الْقُرَىٰ فَلِلَّهِ وَلِلرَّسُولِ وَلِذِي الْقُرْبَىٰ وَالْيَتَامَىٰ وَالْمَسْكِينِ
وَأَبْنِ السَّبِيلِ كَىٰ لَا يَكُونَ دُولَةً بَيْنَ الْأَغْنِيَاءِ مِنْكُمْ وَمَا آتَاكُمُ الرَّسُولُ فَخُذُوهُ وَمَا
نَهَاكُمْ عَنْهُ فَلْتَمْتَهُوا وَاتَّقُوا اللَّهَ إِنَّ اللَّهَ شَدِيدُ الْعِقَابِ ﴿٧﴾

Apa saja harta rampasan (*fay*) yang diberikan Allah kepada Rasul-Nya (dari harta benda) yang berasal dari penduduk kota-kota maka adalah untuk Allah, untuk Rasul, kaum kerabat, anak-anak yatim, orang-orang miskin dan orang-orang yang dalam perjalanan, supaya harta itu jangan beredar di antara orang-orang kaya saja di antara kamu. Apa yang diberikan Rasul kepadamu, maka terimalah. Dan apa yang dilarangnya bagimu, maka tinggalkanlah. Dan bertakwalah kepada Allah. Sesungguhnya Allah amat keras hukumannya. (QS. al-Ḥasr: 7)¹³⁹

Seperti disebutkan di atas, bahwa harta harus didistribusikan kepada masyarakat. Untuk itu, program pengampunan pajak berupaya untuk

¹³⁸ Ibid., 178.

¹³⁹ Departemen Agama RI, *al-Qur'an dan Terjemahannya*, 751.

mengumpulkan harta dari para wajib pajak dan menarik harta yang berada di luar wilayah NKRI untuk dimanfaatkan sesuai dengan kegunaannya.

Meskipun tanpa program pengampunan pajak negara masih berdiri, artinya tidak sampai merusak eksistensi negara. Namun, dengan adanya pengampunan pajak, negara dapat meringankan kesulitan dan lebih mudah mewujudkan tujuannya. Sehingga apabila ditinjau dari segi tingkatan *maṣlahah* sesuai dengan prioritasnya, hal ini termasuk ke dalam kategori *maṣlahah ḥājīyah*, dimana sebuah *maṣlahah* yang tidak dimaksudkan untuk memelihara lima tujuan hukum Islam, akan tetapi dimaksudkan untuk menghilangkan kesempitan atau dalam rangka *ikhtiyāt* terhadap lima tujuan hukum Islam tersebut.

B. Analisa Tingkat Dukungan *Naṣṣ* terhadap Undang-undang Nomor 11 Tahun 2016 tentang Pengampunan pajak

Pendapatan negara pada zaman pemerintahan Rasūlullāh Muḥammad SAW dan al-Khulafā al-Rashīdīn diklasifikasikan menjadi 3 kelompok besar, yaitu: *Ghanīmah*, *fay*, dan *ṣadaqah* atau zakat. *Fay* dibagi lagi atas 3 macam yaitu: *Kharaj*, *‘usr* dan *jizyah*.¹⁴⁰ Di situ tidak terlihat adanya pajak. Namun kemudian ada beberapa kondisi yang menyebabkan munculnya pajak, yaitu: Pertama, karena *ghanīmah* dan *fay* berkurang (bahkan tidak ada). Pada masa pemerintahan Rasūlullāh SAW dan Sahabat, pajak belum ada, karena dari pendapatan *ghanīmah* dan *fay* sudah

¹⁴⁰ Gus Fahmi, Pajak Menurut Syariah, 57.

cukup untuk membiayai berbagai pengeluaran umum negara. Namun setelah ekspansi Islam berkurang, maka *ghanīmah* dan *fay* juga berkurang. Akibatnya, pendapatan *ghanīmah* dan *fay* tidak ada lagi, padahal dari kedua sumber inilah dibiayai berbagai kepentingan umum negara, seperti menggaji pegawai atau pasukan, mengadakan fasilitas umum, biaya pendidikan. Kedua, terbatasnya tujuan penggunaan zakat, yaitu untuk delapan *aṣnaf* saja.¹⁴¹

Oleh karena itu, sebagian ‘ulama berfatwa bahwasanya pajak yang diambil secara adil dan memenuhi berbagai syaratnya adalah diperbolehkan. pajak yang diwajibkan oleh penguasa muslim karena keadaan darurat untuk memenuhi kebutuhan negara atau untuk mencegah kerugian yang menimpa, sedangkan perbendaharaan negara tidak cukup dan tidak dapat menutupi biaya kebutuhan tersebut, maka *sharī’ah* menetapkan pembiayaannya menjadi kewajiban seluruh umat Islam. Sebab tidak adanya pembiayaan atas berbagai keperluan maka akan menyebabkan bahaya bagi masyarakat. Allah telah mewajibkan kepada negara dan umat untuk menghilangkan bahaya itu.¹⁴²

Pendapat ini juga didukung oleh al-Ghazālī dan al-Shāṭibī, ketika mengemukakan bahwa jika kas *bayt al-māl* kosong sedangkan kebutuhan pasukan bertambah, maka imam boleh menetapkan retribusi yang sesuai atas orang-orang kaya.¹⁴³ Sudah diketahui bahwa berjihad dengan harta

¹⁴¹ Ibid., 63.

¹⁴² Ibid., 43.

¹⁴³ Ibid.

diwajibkan kepada kaum muslimin dan merupakan kewajiban yang lain di samping kewajiban zakat. Allah ta'ala berfirman,

إِنَّمَا الْمُؤْمِنُونَ الَّذِينَ ءَامَنُوا بِاللَّهِ وَرَسُولِهِ ؕ ثُمَّ لَمْ يَرْتَابُوا وَجَاهَدُوا بِأَمْوَالِهِمْ وَأَنْفُسِهِمْ فِي سَبِيلِ اللَّهِ ؕ أُولَٰئِكَ هُمُ الصَّادِقُونَ ﴿١٥﴾

Sesungguhnya orang-orang yang beriman itu hanyalah orang-orang yang percaya (beriman) kepada Allah dan Rasul-Nya, kemudian mereka tidak ragu-ragu dan mereka berjuang (berjihad) dengan harta dan jiwa mereka pada jalan Allah. Mereka itulah orang-orang yang benar. (QS. al-Hujrat: 15)¹⁴⁴

تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَرَسُولِهِ ؕ وَتُجَاهِدُونَ فِي سَبِيلِ اللَّهِ بِأَمْوَالِكُمْ وَأَنْفُسِكُمْ ؕ ذَٰلِكُمْ خَيْرٌ لَّكُمْ إِن كُنْتُمْ تَعْلَمُونَ ﴿١١﴾

Kamu beriman kepada Allah dan Rasul-Nya dan berjihad di jalan Allah dengan harta dan jiwamu. Itulah yang lebih baik bagimu, jika kamu mengetahui. (QS. al-Şāf: 11)¹⁴⁵

Dengan demikian, salah satu hak penguasa kaum Muslimin adalah menetapkan berapa besaran beban berjihad dengan harta kepada setiap orang yang mampu.

Meskipun program pengampunan pajak secara langsung tidak tertera dalam *naşş* manapun. Namun dalam Islam, sebenarnya teori amnesty (pengampunan) sudah di terapkan sejak zaman Nabi Muhammad SAW. Bahkan dalam al-Qur'an disebutkan:

¹⁴⁴ Departemen Agama RI, *al-Qur'an dan Terjemahannya*, 838.

¹⁴⁵ *Ibid.*, 919.

إِنَّ اللَّهَ لَا يَغْفِرُ أَنْ يُشْرَكَ بِهِ ۗ وَيَغْفِرُ مَا دُونَ ذَلِكَ لِمَنْ يَشَاءُ ۗ وَمَنْ يُشْرِكْ بِاللَّهِ فَقَدْ

أَفْتَرَىٰ إِثْمًا عَظِيمًا ﴿٤٨﴾

Sesungguhnya Allah tidak akan mengampuni dosa syirik, dan Dia mengampuni segala dosa yang selain dari (syirik) itu, bagi siapa yang dikehendaki-Nya. Barangsiapa yang mempersekutukan Allah, maka sungguh ia telah berbuat dosa yang besar. (QS. al-Nisā': 48)¹⁴⁶

Hasbiy al-Şidiqy menafsirkan bahwa menerangkan ancaman yang berat bagi dosa syirik, sementara dosa-dosa yang lain kemungkinan untuk diampuni. Quraish Shihab juga memberikan tafsiran yang sama serta mempersamakan hal ini ke dalam undang-undang di mana terdapat beberapa pelanggaran yang tidak dapat dimaafkan.¹⁴⁷

Di sisi lain, khazanah Islam juga kaya akan konsep-konsep pengampunan. Dalam literasi fiqh, kafarat merupakan salah satu konsep penebusan dosa yang disebabkan oleh pelanggaran sumpah, pelanggaran *nadhār*, *ḍihār*, *īlā'*, berjimak di siang hari di bulan Rāmādān, ataupun denda haji. Selain itu *fidyah* dan *dam* juga dapat diartikan sebagai konsep penebusan yang berupa denda di dalam Islam. Dalam sejarah Islam, konsep pengampunan telah dicontohkan oleh Rasūlullāh di masa perang Badar. Ketika kaum Quraysh kalah dan menjadi tawanan kaum Muslim, diterapkanlah tebusan atas mereka. Namun bagi mereka yang tidak

¹⁴⁶ Departemen Agama RI, *al-Qur'an dan Terjemahannya*, 122.

¹⁴⁷ Ibid.

mampu membayarnya, diwajibkan untuk mengajar masing-masing sepuluh orang Muslim.¹⁴⁸

Perbedaan antara pengampunan dalam Islam dan pengampunan pajak ini terletak pada subyek dan obyek yang diampuni, jika dalam Islam hanya diberlakukan kepada orang yang tidak mampu atau orang yang telah memiliki beban lainnya, dalam pengampunan pajak ini diberlakukan kepada semua wajib pajak yang telah memenuhi syarat pengampunan pajak dengan cara mendeklarasikan hartanya dan membayar uang tebusan. Dari segi obyeknya, pengampunan dalam Islam bergantung pada jenis pungutan yang dibebankan. Jika obyek tersebut mendapatkan pengampunan, maka ia bebas dari beban pungutan. Sementara pengampunan pajak di Indonesia, waktu pembayaran dan jumlah harta yang dideklarasikan ikut membengaruhi besarnya uang tebusan.

Meskipun *naşş* di atas menunjukkan sebuah teori pengampunan dalam Islam. Namun, kebijakan pengampunan pajak ini merupakan salah satu aplikasi *maşlahah mursalah*. Karena tidak ada dalil dalam al-Qur'an dan al-Sunnah yang secara langsung menjelaskannya.

C. Analisa Manfaat Undang-undang Nomor 11 tahun 2016 tentang Pengampunan Pajak

Telah diungkapkan di muka, bahwa suatu kemaslahatan harus diterapkan berdasarkan kemaslahatan orang banyak, bukan sebagian orang

¹⁴⁸ Adiwarman Karim, Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004), 41.

atau sebagian kelompok. Dalam Islam, Ditinjau dari segi keluasan cakupannya, *maṣlahah* dibagi menjadi dua bagian, yaitu:¹⁴⁹

3. *Maṣlahah ‘Āmmah*

Maṣlahah ‘āmmah adalah kemaslahatan umum yang menyangkut kepentingan orang banyak. Kemaslahatan umum ini tidak berarti untuk kepentingan semua orang tetapi bisa berbentuk kepentingan mayoritas umat.

4. *Maṣlahah Khaṣṣah*

Maṣlahah khaṣṣah adalah kemaslahatan pribadi. *Maṣlahah khaṣṣah* ini sering terjadi dalam kehidupan kita seperti kemaslahatan yang berkaitan dengan pemutusan hubungan perkawinan seseorang yang dinyatakan hilang.

Sebagaimana telah diuraikan pada BAB III, bahwa program pengampunan pajak ini bermanfaat untuk semua pihak, bukan hanya beberapa golongan saja seperti yang banyak diisukan di banyak media. Dalam kenyataannya, meskipun yang paling utama adalah bermanfaat bagi pemerintah, namun dana yang masuk akan digunakan untuk mewujudkan kesejahteraan ekonomi rakyat. Sehingga pada dasarnya adalah untuk rakyat. Selain bermanfaat bagi pemerintah, program ini juga bermanfaat bagi masyarakat pada umumnya, yaitu:

Wajib pajak yang belum atau belum sepenuhnya mengisi dan menyampaikan SPT Tahunan akan terbebas dari sanksi administratif

¹⁴⁹ Nasiri, “Maslahah: Antara Metode Berfikir”, 169.

perpajakan. Selain itu, kedepannya sektor keuangan global akan semakin transparan, hal ini terlihat dengan disepakatinya pertukaran informasi antar negara (Automatic Exchange of Information) yang akan berlaku pada september 2018. Berdasarkan kesepakatan Automatic Exchange of Information ini, data perbankan yang disimpan di negara manapun dapat diketahui. Informasi yang diperoleh melalui Automatic Exchange of Information dikombinasikan dengan data yang diperoleh oleh program pengampunan pajak akan menjadi bank data yang berguna untuk menguji kepatuhan wajib pajak. Sedemikian ketika Automatic Exchange of Information ini berlaku, Warga Negara Indonesia (WNI) yang ketahuan memiliki harta di luar negeri namun tidak dilaporkan akan dikenakan sanksi hukum. Sehingga program ini sangat bermanfaat bagi mereka yang belum melaporkan hartanya baik di dalam maupun di luar negeri.

Di sisi lain, (terlepas dari hukum bunga bank) dengan besarnya dana yang tersedia dari hasil repatriasi program pengampunan pajak, lembaga keuangan memperoleh dana yang besar yang dapat disalurkan (kredit) kepada pengusaha UMKM dan usaha besar dengan suku bunga yang lebih rendah dan bersaing dibandingkan suku bunga pinjaman dari bank luar negeri. Dengan menguatnya nilai tukar rupiah maka impor barang modal juga dapat lebih murah.¹⁵⁰

¹⁵⁰ Jimmy Fachrydin, 8 Manfaat Program Pengampunan Pajak (Tax Amnesty), <http://keuangan101.blogspot.co.id/2016/08/8-manfaat-program-pengampunan-pajak-tax.html>

Diakses pada 18 Mei 2017 pukul 20:56.

Salah satu prinsip kebijakan penerimaan negara adalah adanya tuntutan kemaslahatan umum yang harus didahulukan untuk mencegah kemadaramatan. Dalam keadaan tertentu, pemerintah wajib mengadakan kebutuhan rakyat di saat ada atau tidaknya harta. Tanpa terpenuhinya kebutuhan tersebut, besar kemungkinan akan datang kemadaramatan yang lebih besar. Atas dasar tuntutan umum inilah, negara boleh mengadakan suatu jenis pendapatan tambahan.¹⁵¹

Dilihat dari tujuan dan manfaatnya, kebijakan pengampunan pajak ditetapkan berdasarkan kemaslahatan umum (*maṣlahah ‘āmmah*) sehingga program pengampunan pajak sesuai dengan *maqāṣīd sharī’ah* dalam hal perlindungan jiwa negara dan perlindungan terhadap harta.

¹⁵¹ Gus Fahmi, Pajak Menurut Syariah, 149.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Sesuai dengan tingkatan kepentingan menurut konsep *maṣlahah*, program pengampunan pajak termasuk dalam tingkatan *maṣlahah ḥāfīyah*, karena merupakan suatu kebijakan pemerintah yang alokasi dana pendapatannya secara langsung dialokasikan ke dalam pendapatan pajak penghasilan, dan digunakan sebagai pemenuhan kebutuhan dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan. Dengan adanya pengampunan pajak, negara dapat meringankan kesulitan dan lebih mudah mewujudkan tujuannya.
2. Program pengampunan pajak termasuk dalam kategori *maṣlahah mursalah* karena tidak memiliki dalil dari al-Qur'ān maupun al-Ḥadīth yang secara langsung memberikan keterangan hukum daripadanya.
3. Sesuai dengan keluasan cakupannya, program pengampunan pajak termasuk dalam kategori *maṣlahah 'āmmah* karena bermanfaat untuk semua pihak, bukan hanya beberapa golongan saja seperti yang banyak diisukan di banyak media. Dalam kenyataannya, meskipun yang paling utama adalah bermanfaat bagi pemerintah, namun dana yang masuk akan digunakan untuk mewujudkan kesejahteraan ekonomi rakyat. Sehingga pada dasarnya adalah untuk rakyat. Selain bermanfaat bagi pemerintah, program ini juga bermanfaat bagi masyarakat pada umumnya.

B. Saran

1. Bagi Pemerintah

Meskipun kebijakan ini memiliki dampak yang bagus terhadap penerimaan pajak, hendaknya tetap diikuti dengan reformasi peraturan lainnya di bidang perpajakan. Dan subyek pengampunan pajak yang ditetapkan kepada seluruh wajib pajak mempunyai dampak terhadap kepatuhan sukarela wajib pajak di kemudian hari, jika pengampunan pajak ini diterapkan dikemudian hari, hendaknya subyek pengampunan pajak difokuskan kepada wajib pajak yang kurang mampu membayar pajak.

2. Bagi Peneliti

Bagi peneliti diperlukan penelitian lebih lanjut terhadap pengampunan pajak ini. pada penelitian di bidang perpajakan, diharapkan adanya penelitian lanjutan terhadap beberapa pembahasan di bidang hukum Islam yakni terkait sanksi yang diterapkan dalam undang-undang ini.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdullah, Mudhofir. *Masa'il Fiqhiyyah, Isu-isu Fiqh Kontemporer*. Yogyakarta: Sukses Offset, 2011.
- Abdullah, Rozif.
 “Analisa *Maṣlahah* Terhadap Mekanisme Penjualan Bahan Bakar Minyak, Studi Kasus SPBU di Kecamatan Babadan Kabupaten Ponorogo.” SKRIPSI, STAIN Ponorogo, 2012.
- Abu Zahrah, Muhamad. *Ushul Fiqih*, Terj. Saefullah Ma'sum. Jakarta: Pustaka Firdaus, 2010.
- Al Hasyimiy, Muhammad Ma'shum Zainy. *Ilmu Ushul Fiqh*. Jombang: Darul Hikmah Jombang, 2008.
- AlJazuli, Fiqh Siyasah. Jakarta: Prenada Media. 2003.
- Arikunto, Suharsimi. *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*. Jakarta: Rineka Cipta, 2000.
- Ash-Shiddieqy, Hasb.y *Falsafah Hukum Islam*. Semarang: PT Pustaka Rizki Putra, 2001.
- Dahlanet. Al, Abdul Aziz. *Ensiklopedi Hukum Islam*. Jakarta: Ichtiar Baru Van Houve, 2003.
- Damanuri, Aji. *Metodologi Penelitian Mu'amalah*. Ponorogo: STAIN Po Press, 2010.
- Departemen Agama RI, *al-Qur'an dan Terjemahannya*. Bandung: Diponegoro, 2005.
- Devano, Sony dkk. *Perpajakan: Konsep, Teori dan Isu*. Jakarta: Prenada Media Group, 2006.
- Fatawi, Tarwina. “*Maṣlahah* Dan Aplikasinya Dalam Fatwa Dewan *Shari'ah* Nasional Majelis Ulama Indonesia.” Skripsi, STAIN Ponorogo, 2009.
- Gusfahmi. *Pajak Menurut Syariah*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2011.
- Haq, Hamka. *al-Shāṭibī, Aspek Teologis Konsep Maṣlahah dalam Kitab al-Muwafaqat*. Jakarta: Penerbit Erlangga, 2007.
- Haroen, Nasrun. *Ushul Fiqh I*. Jakarta: Logos, 1996.
- Hasil Keputusan *Baḥth al-Masā'i* III. Kediri: Pondok Pesantren Lirboyo, 2016.

- Huda, Miftahul. *Filsafat Hukum Islam*. Ponorogo, STAIN Ponorogo Press, 2006.
- Husain Jauhar, Ahmad al-Mursi. *Maqashid Syari'ah*, terj. Khikmawati. Jakarta: Amzah, 2009.
- Jumantoro, Totok. *Kamus Ilmu Ushul Fiqh*. Jakarta: Grafika Offset, 2009.
- Karim, Adiwarmanto. *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004.
- Khalid Mas'ud, Muhammad. *Filsafat Hukum Islam*. Bandung: Penerbit Pustaka, 1996.
- Khallaf, Abdul Wahhab. *Ilmu Ushul Fiqh*, terj. Faiz El Muttaqin. Jakarta: Pustaka Amani, 2003.
- Koto, Alaidin. *Ilmu Fiqh dan Ushul Fiqh*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2006.
- Manan, Abdul. *Reformasi Hukum Islam di Indonesia*. Jakarta: PT Raja Grafindo, 2006.
- Manzur, Ibnu. *Lisān al-'Arab*. Kairo: Dar al-Misriyyah, t.t.
- Mardiasmo. *Perpajakan, Edisi Revisi*. Yogyakarta: Penerbit Andi, 2006.
- Mubarak, Jaih. *Metodologi Ijtihad Hukum Islam*. Yogyakarta: UII Press, 2002.
- Muhamad. *Metodologi Penelitian Ekonomi Islam: Pendekatan Kualitatif*. Jakarta: Rajawali Press, 2008.
- Munawwir, Ahmad. *Kamus Al-Munawwir*. Surabaya: Pustaka Progresif, 2002.
- Muttaqin, Zainal. *Tax Amnesty di Indonesia*. Bandung: Rafika Aditama, 2013.
- Nawawi, Hadari. *Metode Penelitian Bidang Sosial*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2007.
- Riadi, Slamet. "Penghapusan Sanksi Pajak Dalam Perspektif Hukum Islam." Skripsi, UIN Sunan Kalijaga, Yogyakarta, 2009.
- Robi Darwis, "Analisa *Maṣṭalah* Terhadap Fatwa Majelis Tarjih Muhammadiyah Tentang Hukum Rokok." Skripsi, STAIN Ponorogo, 2011.

- Saleh, Abdul Mun'im. Otoritas *Maṣlahah* dalam *Madhab Shāfi'ī*. Yogyakarta: Magnum Pustaka Utama, 2012.
- Shihab, Quraish. Tafsir al-Misbah. Tangerang: Lentera Hati, 2006.
- Shihab, Quraish. Tafsir Misbah: Pesandan Keserasian al-*Qur'an*. Jakarta: Lentera Hati, 2000.
- Shodiqin, Ikhwan "Analisa *Maṣlahah* Terhadap UU No. 17 Tahun 2000 Tentang Pajak Penghasilan Atas Bunga Deposito." SKRIPSI, STAIN Ponorogo, 2011.
- Siroj, Malthuf. Paradigma Ushul Fiqh: Negosiasi Konflik Antara Masalah dan Nash. Yogyakarta: Pustaka Ilmu Group, 2013.
- Sumarsan, Thomas. Perpajakan Indonesia: Pedoman Perpajakan yang Lengkap Berdasarkan Undang-undang Terbaru. Jakarta: Penerbit Indeks, 2017.
- Suratmaputra, Ahmad Munif. Filsafat Hukum Islam al-Ghazali. Jakarta: Pustaka Firdaus, 2002.
- Syarifuddin, Amir Ushul Fiqh Jilid 2. Jakarta: Prenada Media, 2008.
- Tunggal, Amin Widjaja. Pelaksanaan Pajak Penghasilan Perorangan. Jakarta: Rineka Cipta, 1995.
- Widodo, Widi. *TAX PAYER'S RIGHT Apa Yang Perlu Kita Ketahui Tentang Hak-Hak Wajib Pajak*. Bandung: Alfabeta, 2008.
- Yusdani, Peranan Kepentingan Umum Dalam Reaktualisasi Hukum; Kajian Konsep Hukum Islam Najamuddin *al-Tuḥfī*. Yogyakarta: UII Press, 2000.
- Peraturan Direktur Jendral Pajak Nomor PER-11/PJ Tahun 2016 tentang Pengaturan Lebih Lanjut mengenai Pelaksanaan Undang-undang No. 11 Tahun 2016 tentang Pengampunan Pajak.
- Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 118/PMK.03 Tahun 2016 tentang Pelaksanaan Undang-undang Nomor 11 Tahun 2016 tentang Pengampunan Pajak.
- Undang-undang Nomor 11 Tahun 2016 Tentang Pengampunan Pajak.
- Amali, Naim. Mencermati Perumusan Masalah Kebijakan. <http://mnaimamali.blogspot.co.id/2008/07/mencermati-perumusan-masalah-kebijakan.html> diakses pada tanggal 03 Desember 2016 Pukul 20:45.

Deny, Septian. Penerimaan Pajak Capai 81 Persen dari Target 2016, <http://m.liputan6.com/bisnis/read/2693979/penerimaan-pajak-capai-81-persen-dari-target-2016> diakses pada tanggal 1 Juni 2017 pukul 09:23. Lihat juga di www.pajak.go.id/amnesty.pajak.

Fachrydin, Jimmy. 8 Manfaat Program Pengampunan Pajak (Tax Amnesty), <http://keuangan101.blogspot.co.id/2016/08/8-manfaat-program-pengampunan-pajak-tax.html> Diakses pada 18 Mei 2017 pukul 20:56.

Kementerian Keuangan, Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun 2016, <http://www.kemenkeu.go.id/en/node/47651> diakses pada tanggal 1 Juni 2016 pukul 09:17.

Prayudi, Ikhsan Candra. Sejarah Tax Amnesty di Indonesia, <https://www.scribd.com/document/252887251/Sejarah-Tax-Amnesty-Di-Indonesi> diakses pada 18 Mei 2017 Pukul 20.22.

