

ZAKAT SEBAGAI HUKUM DIYANI DAN QADA'I DAN UPAYA PEMBARUAN HUKUM ISLAM DI INDONESIA

A. A. Miftah¹

Abstract: *This research will answer the following problems. The first, what is meant by the diyani and qada'i law? The second, what arguments are hold to explain zakat as diyani and qada'i law? The third, Does the Act of Zakat Number 39 Year 1999 indicate zakat as diyani and qada'i law? The fourth what is the zakat forms as diyani and qada'i law in Indonesia? The fifth, does performing zakat as diyani and qada'i in Indonesia context have strong juridical argument? All the problems above hence will be solved by understanding the diyani and qada'i theory as theoritical base to studi zakat. Afterward, the examination of the theory will be directed to the zakat concept in Islamic religion. Studying the zakat concept will benefit to be used as a framework in studying zakat in the act of zakat number 38 year 1999. The act will widely be analized, not only its content but also its socio-historical context. The analysis toward this act aims at understanding and making sure that zakat as merely diyani and qada'i law at once. There are some arguments to say that zakat as diyani and qada'i law, from the view of its definition, law base, implementation, similary and difference with taxtation, and the position of zakat wealth for muzakki and mustahiq. The act of zakat number 38, 1999 already exists but zakat in the act doesn't reflect zakat as diyani and qada'i totally. There are some arguments to implement zakat as diyani and qada'i law in Indonesia: historical, philoshopical, sociological, as well as juridical, aplication of the law, and the*

¹ A.A. Miftah adalah Dosen Pascasarjana IAIN STS Jambi.

closely of zakat credit contract arguments. Making zakat as diyani and qada'i law in Indonesia will come with some consequences. The act of zakat number 38, 1999 must be perfected and should be changed if necessary.

Kata Kunci: *Zakat, Hukum Diyani, Hukum Qada'i*

Penelitian ini mengkaji zakat dari sudut pandangan hubungan hukum Islam dengan kekuasaan negara, berdasarkan pada beberapa pertimbangan berikut: *Pertama*, di negara-negara berpenduduk muslim, baik yang memiliki konstitusi Islam maupun yang tidak, bahkan pada negara-negara yang berpenduduk minoritas muslim seperti di Singapura dan Filipina, semuanya dapat mengakomodir, memahami serta melaksanakan hukum Islam dalam konteks hukum nasional, atau paling tidak memasukkan hukum Islam sebagai bagian dari hukum nasional (Ka'bah, 1999:65-66); *Kedua*, Yusuf Qardhawi pernah menyarankan agar intelektual Islam dapat menulis fiqh dengan metode yang baru, karena itu sudah seharusnya pembahasan tentang zakat tidak dimasukkan lagi pada bagian ibadah mahdah, tetapi di bahas dalam fiqh yang bersangkutan paut dengan masalah harta (aspek ekonomi) dan masalah yang berkaitan dengan sosial-kemasyarakatan (*ijtima'i*). Demikian pula ketika membuat undang-undang, zakat harus dimasukkan dalam aspek ekonomi dan sosial-kemasyarakatan (Qardhawi, 199:46).

Selain itu, dihubungkan dengan konteks kekinian, era reformasi di Indonesia telah menandai suatu babak baru dalam perjalanan bangsa Indonesia. Perubahan-perubahan yang terjadi dalam kehidupan sosial politik tampaknya memberi pengaruh yang cukup signifikan pada bidang-bidang yang lain, termasuk bidang sosial-keagamaan. Sejak B.J. Habibei memegang tampuk kekuasaan telah terbuka jalan bagi pembaharuan zakat di Indonesia melalui UU No. 38 tahun 1999 (Anonim, 1999). Kehadiran undang-undang ini melahirkan dan mendapat tanggapan dari pihak-pihak yang berkeberatan dengan keterlibatan pemerintah (negara) dalam pengurusan zakat. Argumen yang sering dimunculkan adalah bahwa Indonesia bukan negara Islam, status negara Indonesia juga ikut dipersoalkan ketika zakat menjadi urusan negara. Meskipun sesungguhnya menghubungkan persoalan pengurusan zakat oleh negara dengan bentuk negara tidaklah tepat,

sebab keterlibatan negara dalam pelaksanaan zakat sangat terkait dengan persoalan ada-tidaknya kepentingan masyarakat secara luas. Oleh sebab itu persoalan keterlibatan negara dalam pelaksanaan zakat harus dilihat dari perspektif diyani dan qada'i. Melalui perspektif ini akan menjadi jelas mengapa zakat harus menjadi bagian urusan kenegaraan. Karenanya pula kelahiran UU No. 38 tahun 1999 tentang pengelolaan zakat sesungguhnya belumlah memadai. Semestinya yang harus dilahirkan adalah undang-undang zakat. Inilah salah satu hal mengapa penulis merasa perlu untuk menelaah zakat dari sudut pandang diyani dan qada'i.

Belakangan ini terdapat pula kecenderungan sebagian umat Islam yang menuntut agar syari'at Islam diberlakukan di Indonesia, termasuk pula zakat. Keinginan tersebut dimulai dengan usaha menghidupkan kembali Piagam Jakarta. sehingga upaya ini tidak saja ditolak tetapi juga mendapat kritik dan kecaman dari umat Islam lainnya.

Dengan demikian terdapat dua kecenderungan yang terjadi di Indonesia dalam pengelolaan zakat, yang pertama menginginkan agar negara tidak mencampuri urusan zakat dan kedua menginginkan agar negara terlibat dalam pengurusan zakat, yang bentuk ekstremnya tercermin dari kelompok yang menginginkan pemberlakuan syari'at Islam di Indonesia. Kontradiksi ini agaknya dapat dicairkan dengan mengkaji zakat tersebut, sebagai syari'at Islam dari sudut pandang diyani dan qada'i ini.

Melihat pentingnya penelaahan zakat dari sudut pandang diyani dan qada'i, maka hal pertama yang harus ditelaah adalah apakah zakat dalam ajaran Islam, termasuk dalam lingkup diyani saja sehingga dalam pelaksanaannya negara tidak terlibat atau justru ia termasuk dalam lingkup diyani dan qada'i sehingga dalam pelaksanaannya meniscayakan keterlibatan negara. Jika ternyata hasil penelitian ini nanti menunjukkan pada pilihan kedua, maka pertanyaan selanjutnya adalah bagaimanakah kenyataan zakat di Indonesia sejauh yang dapat diamati dari UU No. 38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat, apakah undang-undang ini telah memperlihatkan sebagai hukum diyani dan qadha' atau hanya diyani saja atautkah boleh jadi pula semi diyani dan qada'i.

RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dikemukakan, maka ada beberapa masalah pokok yang akan menjadi perhatian dalam penelitian ini yaitu (1) pengertian dan urgensi zakat sebagai hukum diyani dan qada'i; (2) bentuk zakat sebagai hukum diyani dan qada'i dan konteks pelaksanaannya; (3) Hubungan zakat sebagai hukum diyani dan qada'i dengan upaya pembaruan hukum Islam di Indonesia.

TUJUAN DAN KEGUNAAN PENELITIAN

Dengan ditemukannya permasalahan-permasalahan di atas, diharapkan penelitian ini dapat berguna bagi pemerintah (negara) dan masyarakat secara luas. Bagi pemerintah, penelitian ini diharapkan dapat menjadi acuan dalam usaha meningkatkan pemberdayaan zakat di Indonesia di masa-masa mendatang sehingga tingkat kemiskinan di negara Indonesia ini dapat dikurangi. Temuan-temuan penting dalam penelitian ini nanti diharapkan pula dapat menjadi landasan bagi pemerintah untuk berani berbuat dalam rangka optimalisasi penanganan zakat di Indonesia. Bagi masyarakat, diharapkan penelitian ini dapat meningkatkan kesadaran mereka untuk berzakat dan sekaligus menepis anggapan bahwa negara tidak perlu terlibat dalam penanganan zakat. Lebih jauh penelitian ini diharapkan pula dapat memperkaya khazanah kajian zakat di Indonesia serta diharap dapat memberikan kejelasan bagi masyarakat Indonesia tentang zakat dalam konteks negara Indonesia sehingga tidak timbul lagi anggapan bahwa ada hubungan antara penanganan zakat oleh pemerintah(negara) dengan bentuk negara.

METODE PENELITIAN

Untuk menjawab sejumlah permasalahan di atas, penulis mengumpulkan data-data, baik data primer maupun data sekunder. Berhubung penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, maka bahan pustaka merupakan data yang dalam ilmu penelitian digolongkan sebagai data primer (Seokanto dan Sri Mamudji, 1995:24). Data primer yang dikumpulkan mencakup buku-buku dan dokumen-dokumen, termasuk pula data Undang-Undang No. 38 tahun 1999 dan beberapa dokumen yang terkait dengannya penulis

peroleh dari Departemen Agama RI, subdit pengembangan zakat dan wakaf. Selain data dokumenter, penulis juga menggunakan data yang diperoleh dari hasil wawancara dengan mewawancarai sejumlah orang tertentu, sebagai data skunder. Wawancara penulis lakukan secara informal dan bersifat terbuka. Informan yang penulis wawancarai adalah orang-orang yang terlibat langsung dengan penanganan zakat, pakar hukum Islam, dan hakim agama.

Semua data yang terkumpul kemudian diseleksi dengan mereduksi data dan mengambil data-data yang hanya relevan dengan kajian ini. Data tersebut selanjutnya dianalisis secara kualitatif dengan menggunakan metode diskriptif analitis.

Adapun pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan normatif, sejarah, dan pendekatan hukum (yuridis). Pendekatan normatif dalam penelitian ini tidak terlepas dari dogma zakat yang terdapat dalam al-Qur'an dan al-Hadis. Pendekatan sejarah dalam penelitian ini berhubungan dengan kajian masa lalu yaitu tentang pelaksanaan zakat pada zaman Rasul dan Khalifa Rasyidin serta latar belakang kelahiran UU No. 38 tahun 1999 itu sendiri. Sedangkan pendekatan hukum (yuridis) dalam penelitian ini terkait langsung dengan upaya analisis undang-undang.

TEMUAN DAN PEMBAHASAN

Arti dan Urgensi Zakat sebagai Hukum Diyani dan Qada'i

Inti zakat sebagai hukum diyani dan qada'i adalah bahwa zakat dilaksanakan tidak saja berdasarkan ketetapan bahwa seorang muslim yang wajib mengeluarkan zakat, tetapi juga dilaksanakan berdasarkan keputusan hukum dari suatu badan otoritatif yang memiliki kekuatan seperti negara. Artinya, aturan pelaksanaan zakat dapat dilaksanakan dengan menggunakan kekuasaan negara (*power state*).

Namun karena beberapa kelemahan yang masih melekat pada undang-undang tentang pengelolaan zakat di tanah air, terdapat beberapa argumen yang mendasari pemikiran penulis untuk lebih berpihak pada sebuah pandangan bahwa zakat semestinya dijalankan secara diyani dan qada'i dalam konteks negara Indonesia saat ini. Beberapa argumen tersebut dapat dilihat dalam bingkai historis, filosofi, kemiripan zakat dengan hutang, sosiologis, yuridis, dan pelaksanaan hukum.

Pertama, argumen historis. Diketahui bersama bahwa zakat telah dikukuhkan sebagai doktrin Islam sejak periode Makkah, yang kemudian pada periode Madinah ditingkatkan kekuatannya dari sunnat menjadi wajib. Perubahan status hukum ini perlu dianalisis secara tajam dengan mempertanyakan mengapa kekuatan hukum zakat dapat berubah dari sunnat menjadi wajib?

Perubahan hukum zakat tersebut erat kaitannya dengan konteks perubahan masyarakat Islam ketika itu. Di Makkah masyarakat Islam belum mempunyai lembaga politik, sedangkan di Madinah masyarakat Islam telah mempunyai lembaga politik, sementara itu pemimpin politik tertinggi masyarakat Islam di Madinah ketika itu adalah Nabi sendiri, yang bertindak sebagai seorang kepala negara dan juga seorang Rasul. Sebagai kepala negara Nabi diperintahkan untuk mensejahterakan masyarakatnya, untuk itu Nabi memerlukan dana penunjang yang cukup dalam kas negara. Oleh sebab itu Nabi memerlukan wewenang untuk menarik zakat. Untuk tujuan inilah kemudian Allah menetapkan kewajiban zakat sebagai salah satu sumber yang dapat dipungut oleh penguasa Islam. Bahkan pendayagunaan zakat telah pula dirinci dalam petunjuk-petunjuk yang diberikan Allah dan juga dalam hadis-hadis Nabi yang terasa cukup kongkret.

Kenyataan historis di atas menunjukkan bahwa zakat telah diatur dalam satu aturan yang cukup kongkret pada suatu sistem kemasyarakatan masih sederhana. Karena itu, idealnya aturan zakat yang akan diterapkan pada kondisi masyarakat yang telah maju dengan beragam macam kepentingan seperti saat ini, harusnya lebih maju dari aturan zakat pada kondisi masyarakat yang masih sederhana seperti masyarakat Madinah yang dibangun oleh Nabi. Kenyataan itu mengisyaratkan pula bahwa zakat mestinya menjadi bagian tugas kenegaraan.

Kedua, argumen filosofis. Argumen filosofis yang penulis maksudkan menyangkut kemaslahatan yang dapat dicapai ketika zakat berubah dari semata-mata diyani menjadi qadai yaitu mewujudkan masyarakat yang berkeadilan. Hal ini tidak lain karena zakat berhubungan langsung dengan masalah keadilan dalam realitas sosial masyarakat, yang merupakan tujuan utama prasyariat zakat. Terkait dengan masalah keadilan sosial, ada tuntutan agar

hukum zakat tersebut ditegakkan dengan tegas, melalui suatu aturan hukum yang komprehensif, pasti, dan mengikat kepada semua pihak yang terkait langsung dengan pelaksanaan zakat.

Ketiga, argumen kemiripan zakat dengan hutang. Zakat dalam batas-batas tertentu sama dengan hutang. Kesimpulan ini diambil dari pandangan ulama yang berpendapat bahwa apabila seseorang pada suatu saat terkena kewajiban zakat akan tetapi dia meninggal dan sempat menunaikan kewajibannya, maka ia masih tetap diharuskan untuk menunaikan zakat (Az-Zuhaili, 1997:1818). Dengan ketentuan demikian itu, maka zakat adalah kewajiban yang mesti ditunaikan yang tidak gugur dengan sebab kematian. Ini sebanding pula dengan persoalan hutang-piutang.

Keempat, Argumen Sosiologis. Argumen sosiologis yang dapat diajukan di sini adalah tingginya angka pengangguran dan terjadinya kesenjangan dalam realitas masyarakat Indonesia. Selain itu, menurut Masdar F. Mas'udi zakat seringkali diberikan kepada tokoh-tokoh agama yang umumnya digunakan untuk membangun sarana-sarana formal keagamaan seperti tempat-tempat ibadah, pusat-pusat penyebaran dan perwarisan ajaran agama. Kebijakan seperti ini tidak tercela, tetapi akan menimbulkan pertanyaan tentang siapa yang sangat diuntungkan dengan kebijakan seperti itu, umat lemah yang merupakan prioritas penerima zakat atau sosok ajaran itu sendiri.

Kenyataan semacam ini terjadi di lingkungan Islam tradisional. Hal yang sama dengan bentuk yang berbeda juga terjadi di kalangan Islam modernis, yang dipergunakan untuk melestarikan ajaran. Hanya saja cara yang mereka tempuh berbeda dengan kalangan Islam tradisional. Kalangan Islam modernis menggunakan dana zakat untuk membangun sarana bangunan fisik yang relatif lebih mentereng berupa perkantoran, masjid, sekolah, rumah sakit dan asrama-asrama panti. Namun infrastruktur yang megah tersebut tetap dibangun dengan dana umat dengan kecenderungan komersil dalam melayani kepentingan kelas menengah ke atas ketimbang masyarakat lapisan bawah (Mas'udi, 1993:65-83).

Kelima, Argumentasi Yuridis. Fokus utama ajaran zakat adalah menegakkan keadilan sosial dalam masyarakat, yang telah pula menjadi perhatian utama konstitusi negara Indonesia. Pancasila sebagai cita bangsa dan dasar negara Indonesia dalam silanya yang

kelima dengan jelas menyebutkan keadilan sosial bagi seluruh masyarakat Indonesia. Kemudian dalam pasal 34 UU 1945 yang telah diamandemen, pasal 27 ayat 2 dan pasal 33 ayat 4 juga diulang hal serupa. Pasal-pasal di atas, memiliki persamaan tujuan dengan zakat. Karena itu, ketika zakat menjadi hukum diyani dan qada'i, maka sebenarnya hal itu adalah dalam rangka merealisasikan prinsip-prinsip dasar pasal-pasal yang dikemukakan di atas. Dasar yuridis lain yang juga tidak kalah pentingnya adalah UU RI Nomor 25 Tahun 2000 Tentang Program Pembangunan Nasional (Propernas) tahun 2000 - 2004 di mana salah satu indikator keberhasilan pembangunan hukum nasional adalah ditetapkannya UU tentang penyempurnaan UU No. 38 tahun 1999 tentang pengelolaan zakat.

Dengan mengacu kepada beberapa dasar yuridis di atas, nampaknya cukup beralasan untuk menjadikan zakat sebagai hukum diyani dan qada'i dalam negara Indonesia. Bahkan ketika disahkannya UU No. 7 tahun 1989 tentang Peradilan Agama, maka pelembagaan zakat menjadi undang-undang telah mendapatkan pijakan yuridisnya. Hal ini dapat dilihat pada pasal 49 yang menjelaskan tentang kekuasaan Pengadilan Agama yang menegaskan bahwa salah satu kekuasaan Pengadilan Agama adalah menyelesaikan perkara-perkara wakaf dan sadaqah. Terminologi sadaqah dalam pandangan ajaran Islam dapat menunjukkan makna zakat.

Keenam, Argumentasi Pelaksanaan Hukum. Mengacu pada penjelasan Achmad Ali maka pelaksanaan hukum membutuhkan keterlibatan aparat hukum dalam melaksanakan hukum, dengan tujuan untuk menegakkan hukum di tengah-tengah masyarakat (Ali, 2002:305).

Hal serupa berlaku pada hukum Islam, meskipun merupakan hukum yang bercirikan khusus, akan tetapi pelaksanaan hukum Islam dalam masyarakat tetap mengikuti prinsip yang dikemukakan oleh Achmad Ali tersebut. Hal ini tampak dalam lapangan hukum keluarga, di mana keterlibatan aparat hukum telah sangat jelas yaitu dengan terbentuknya Pengadilan Agama. Apa yang terjadi dengan hukum keluarga di atas tidaklah terjadi dengan hukum zakat, padahal zakat itu sendiri adalah hukum bukan moral. Zakat selama ini dilaksanakan tidak melibatkan aparat hukum, termasuk hakim-hakim di Pengadilan Agama. Hal ini menunjukkan bahwa

dalam pelaksanaan zakat tidak ada pihak-pihak yang bertanggung jawab untuk menjamin pelaksanaannya. Zakat dalam realitasnya dijalankan hanya dengan memperhatikan hukum primer saja, tetapi mengabaikan hukum sekundernya. Padahal, sebagaimana yang dikemukakan oleh Hart, bahwa hukum dalam konteks dunia modern ini harusnya meliputi aturan primer dan aturan sekunder yang antara lain berfungsi mengadili dan memberikan hukuman kepada para pelanggar aturan primer tersebut (Hart, 1994: 94-95).

Dengan demikian jelaslah bahwa menjadikan pemahaman zakat sebagai hukum diyani dan qada'i memiliki argumen-argumen yang cukup kokoh. Sehingga usaha ke arah sana bukanlah usaha yang apriori, karena memiliki landasan argumentasi yang kuat.

Bentuk dan Konsekuensi Zakat Sebagai Hukum Diyani dan Qada'i

Berdasarkan pembahasan terdahulu dapat dipahami bahwa makna zakat sebagai hukum diyani dan qada'i, di mana bahwa zakat di samping dilaksanakan berdasarkan kesadaran beragama seseorang muslim juga didasarkan pada suatu kekuatan hukum (yuridis), yang teknis pungutan dan pendistribusiannya diatur dan dilakukan oleh negara.

Merujuk kepada macam-macam bentuk pungutan dalam perpektif Hukum Administrasi Negara (Marbun dan Mahfud, 2000:135-136), maka zakat dapat dimasukkan dalam pajak meskipun zakat berbeda dengan pajak. Hal ini dapat dipahami berdasarkan pada fakta sejarah pada zaman Nabi dan Khalifah Rasyidin, di mana zakat dipungut oleh negara. Akan tetapi karena pelaksanaan zakat pada zaman Rasul dan Khalifahnya bersifat desentralistik, maka zakat lebih dekat persamaannya dengan pajak daerah yang pemungutannya menjadi kewenangan daerah. Dalam konteks perubahan sosial politik di Indonesia saat ini yang menerapkan kebijakan otonomi daerah, maka kewenangan pemungutan zakat serta pendistribusiannya mesti diserahkan penuh kepada pemerintah daerah, sehingga zakat dapat menjadi pemasukan yang dipergunakan bagi kepentingan daerah. Dalam kasus ini Provinsi NAD merupakan salah satu Provinsi di Indonesia yang menjadikan zakat sebagai salah satu sumber pendapatan asli daerah (Anonim, 2001)

Ketika zakat diperlakukan sebagai hukum diyani dan qada'i, maka terdapat beberapa konsekwensi lebih lanjut dalam tataran pelaksanaan zakat itu dalam masyarakat, yang antara lain: *Pertama*, perlunya fiqih zakat baru dalam bentuk undang-undang (hukum positif). Mengingat zakat sebagai bagian hukum Islam, pelaksanaan zakat masih banyak menghadapi berbagai kendala, antara lain, zakat belum secara utuh memiliki aturan sekunder (*secondary rules*) sebagaimana yang disarankan oleh Hart. Sejatinya untuk melaksanakan zakat sebagaimana yang dikehendaki oleh syari'at dan perkembangan hukum modern, maka zakat di samping memiliki aturan primer juga memiliki aturan sekunder. Berbagai aturan zakat yang termuat dalam al-Quran, al-Hadis, dan kitab-kitab fiqih masih merupakan aturan primer, karenanya zakat masih memerlukan aturan sekunder. Undang-Undang No. 38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat pada dasarnya telah menjadi aturan sekunder tentang zakat, akan tetapi undang-undang ini masih persial dalam pengaturan zakat. Bentuk undang-undang yang mencerminkan zakat secara menyeluruh idealnya seperti ketentuan mengenai hukum perkawinan sebagaimana yang terdapat dalam Undang-Undang No. 1 tahun 1974 atau dalam Kompilasi Hukum Islam atau seperti Undang-Undang No. 41 tahun 2004 tentang Wakaf.

Kedua, perlunya keterlibatan Peradilan Agama dalam pelaksanaan zakat. Zakat sebagai hukum diyani dan qada'i tidak dapat lepas dari lembaga Peradilan, sebagai lembaga yang akan menjamin terlaksananya hukum zakat di tengah-tengah masyarakat, sehingga zakat akan menjadi kewenangan Peradilan Agama. Masuknya zakat dalam kewenangan Peradilan Agama ini selain didasarkan pada pasal 49 ayat (1) huruf c juga didasarkan pada suatu kenyataan bahwa zakat merupakan hukum yang memerlukan bantuan penyelenggara (kekuasaan) negara. Kendati zakat dipandang sebagai kewajiban yang dibebankan kepada orang Islam yang mampu untuk melakukannya, namun sarana dan fasilitas untuk menyelenggarakannya dengan sempurna, perlu dibantu oleh penyelenggara (kekuasaan) negara. Sebagai ibadah, dasar hukum pelaksanaannya telah dijamin oleh pasal 29 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 dan sebagai sarana pemerataan rezeki untuk membantu pemeliharaan fakir miskin dan

anak-anak yang terlantar, maka dasar konstitusional penyelenggaraan zakat adalah pasal 34.

Ketiga, perlunya penyesuaian dengan otonomi daerah. Dikaitkannya persoalan zakat ini dengan otonomi daerah, karena praktek zakat pada masa Rasul dan Khalifah Rasyidin agaknya mencerminkan semangat otonomi daerah tersebut. Bahkan jika merujuk kepada hadis Nabi ketika mengutus Mu'az ke negeri Yaman akan terlihat semangat otonomi daerahnya. Seperti yang telah penulis kemukakan bahwa bentuk zakat sebagai hukum diyani dan qada'i dapat disamakan dengan pemasukan (*income*) daerah, sehingga zakat dapat dijadikan sebagai sumber pendapatan daerah. Sementara itu dalam otonomi daerah ditetapkan masalah perimbangan keuangan (pendapatan) daerah dengan pusat. Dan kenyataan ini tentu saja akan menimbulkan persoalan yaitu apakah zakat akan dikenakan sistem perimbangan keuangan daerah dan pusat sebagaimana berlaku bagi pemasukan daerah lain?

Pada saat zakat disamakan dengan pajak daerah, maka ia adalah milik daerah yang bersangkutan dalam pengertian bahwa zakat diambil dan diperuntukkan bagi daerah. Hal ini perlu diterapkan, karena dana zakat tidak terkategori sebagai dana perimbangan antara pusat dan daerah. Pasal 5 Undang-Undang Nomor 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah menyebutkan dana perimbangan itu dalam kategori-kategori berikut ini: (1) penerimaan pajak bumi dan bangunan; (2) bea perolehan hak atas tanah dan bangunan; (3) penerimaan sumber daya alam.

Keempat, perlunya perjuangan politik. Inti zakat sebagai hukum diyani dan qada'i adalah bahwa pelaksanaan zakat melibatkan kepada kekuasaan negara. Pelibatan kekuasaan negara dalam pelaksanaannya tentu tidak dapat mengindari diri dari politik. Bahkan keterlibatan politik dalam hal ini menjadi niscaya. Keniscayaan itu karena untuk menjadikan zakat sebagai hukum diyani dan qada'i memerlukan transformasi norma-norma zakat --sebagaimana yang terdapat dalam ajaran agama-- ke dalam sistem hukum nasional. Transformasi norma-norma zakat idimaksud idealnya dalam bentuk perundang-undangan negara, yang nantinya juga akan melibatkan lembaga legislatif yang bertanggung jawab dalam pembentukan undang-undang sekaligus sebagai lembaga politik yang berisi orang-

orang dari berbagai latar belakang partai politik tertentu. Inilah makna perjuangan politik dalam upaya menjadikan zakat sebagai hukum diyani dan qada'i.

Kelima, perlunya penyelesaian hubungan zakat dengan pajak. Dalam rangka menciptakan keadilan sebagai warga negara, maka hubungan zakat dan pajak tersebut adalah tidak dalam bentuk pengurangan zakat terhadap pajak tetapi tarif pajak antara muslim dan non muslim dibedakan sebesar 2,5 %. Alternatif ini didasarkan pada teori gaya pikul yang pada hakikatnya mengandung kesimpulan bahwa dasar keadilan pemungutan pajak terletak dalam jasa-jasa yang diberikan oleh negara kepada warganya yaitu perlindungan atas jiwa dan harta bendanya. Tekanan pajak harus sama untuk setiap orang dalam arti disesuaikan dengan daya pikul seseorang (Brotodihardjo, 1998: 31). Berhubung orang Islam telah dikenakan kewajiban zakat sebesar 2,5 %, maka adil jika non muslim membayar pajak melebihi ketentuan pajak yang harus dibayar orang Islam sebesar 2,5 %. Sistem seperti ini tidak memerlukan bukti setoran zakat sehingga manipulasi pajak dengan alasan membayar zakat bisa dihindari.

Keenam, perlunya administrasi zakat. Sebagai hukum diyani dan qada'i, maka zakat perlu diadministrasikan dengan baik. Pengadministrasian zakat dimaksudkan untuk mengetahui siapa saja yang benar-benar telah menunaikan kewajibannya dan siapa saja yang belum. Dasar hukum perlunya administrasi zakat dapat diacu pada firman Allah SWT surat al-Baqarah 282 yang berbicara persoalan hutang-piutang dimana Allah SWT memerintahkan untuk menuliskannya. Jika dalam masalah hutang-piutang saja Allah memerintahkan agar dicatat, maka tentu dalam masalah yang lebih besar perintah mencatat berlaku pula. Karena zakat berhubungan dengan masyarakat luas, maka adalah logis jika ia juga harus dicatat.

Persoalan administrasi zakat telah ditekankan pula oleh pemerintah melalui Keputusan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 581 Tahun 1999 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 Tentang Pengelolaan Zakat dan Keputusan Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam dan Urusan Haji Nomor D/291 Tahun 2000. Inti dari Keputusan Menteri Agama dan Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam dan Urusan Haji itu

adalah bahwa BAZ dan LAZ wajib mengadministrasikan zakat. Akan tetapi administrasi zakat di sini setelah zakat itu diterima oleh BAZ dan LAZ tersebut. Keputusan tersebut apabila dihubungkan dengan pasal 12 Undang-Undang No. 38 tahun 1999 akan menunjukkan makna kepasifan dalam administrasi zakat. Artinya zakat baru diadministrasikan jika muzakki datang atau membayar zakatnya kepada BAZ atau LAZ. Hal ini berbeda jika zakat menjadi diyani dan qada'i yang akan menunjukkan makna aktif dalam administrasi zakat, yakni ketika administrasi zakat dilakukan oleh Amil yang mendatangi muzakki.

Hubungan Zakat sebagai Hukum Diyani dan Qada'i Dengan Pembaharuan Hukum Islam di Indonesia

Menjadikan zakat sebagai hukum diyani dan qada'i merupakan bagian dari upaya pembaharuan hukum Islam di Indonesia. Ketika zakat menjadi hukum diyani dan qada'i, maka akan terjadi perubahan dalam institusi zakat yang tidak saja menyentuh aspek manajemen pengelolaan zakat tetapi juga menyentuh kepada aspek hukum atau fiqih zakat. Fiqih zakat akan berubah kedudukannya menjadi hukum negara, sehingga kedudukannya akan sama dengan Undang-Undang No. 1 tahun 1974 tentang Perkawinan atau Undang-Undang No. 41 tahun 2004 tentang Wakaf. Perubahan fiqih zakat menjadi perundang-undangan dalam bentuk Undang-undang zakat merupakan salah satu bentuk pembaharuan hukum Islam. Perubahan dalam fiqih zakat itu juga terjadi dalam beberapa ketentuan zakat yang sebelumnya tidak pernah dibicarakan dalam fiqih zakat tradisional. Seperti halnya ketentuan zakat hasil profesi.

Melalui pembaharuan fiqih zakat, maka segala aturan zakat yang terdapat dalam kitab-kitab fiqih dengan sendirinya tidak diberlakukan lagi, karena yang menjadi patokan adalah undang-undang zakat dimaksud. Pembaharuan ini juga menghapuskan segala macam bentuk perbedaan pendapat di kalangan ulama' atau masyarakat berkenaan dengan pelaksanaan zakat. Pelaksanaan zakat akan dilaksanakan di atas peraturan yang pasti dan mengikat semua pihak yang terkait dengan pelaksanaan zakat.

Hal penting yang patut dicermati dalam konteks pembaharuan zakat di sini adalah pembaharuan zakat yang mengacu kepada teori

diyani dan qada'i itu sendiri. Pembaharuan zakat khususnya dan pembaharuan hukum Islam umumnya dengan mengacu kepada teori diyani dan qada'i itu merupakan pembaharuan yang memiliki dasar teoritis yang jelas. Dapat dikatakan bahwa pembaharuan hukum Islam dalam arti formalisasi syari'at Islam dalam bentuk perundang-undangan negara dengan mengacu kepada teori diyani dan qada'i ini merupakan pembaharuan yang sejalan dan selaras dengan konsepsi hukum modern yaitu bahwa syari'at Islam yang mungkin, bahkan harus, untuk diangkat menjadi perundang-undangan negara adalah syari'at Islam yang mengandung sifat qada'i saja. Karena syari'at Islam yang bersifat qada'i itulah yang merupakan ruang lingkup hukum dalam pengertian ilmu hukum umum. Syari'at Islam yang bersifat qada'i itu merupakan syari'at yang berhubungan dengan banyak kepentingan orang. Sementara, kehadiran hukum dalam konsepsi ilmu hukum adalah dalam upaya mengatur kepentingan-kepentingan yang beragam agar tidak terjadi tabrakan kepentingan itu satu sama lainnya.

PENUTUP

Kesimpulan

Berdasarkan penjelasan-penjelasan dan uraian-uraian yang telah dipaparkan dapat ditarik beberapa kesimpulan. Bahwa yang dimaksud dengan hukum diyani dan qada'i adalah hukum yang dilaksanakan tidak saja dengan berdasarkan pada keputusan seorang individu selaku muslim yang taat kepada Tuhan, tetapi hukum yang dilaksanakan berdasarkan atas suatu keputusan hukum yang tetap, pasti, dan mengikat kepada semua pihak yang terkait dengan pelaksanaan hukum tersebut, serta dijalankan oleh suatu badan yang mempunyai otoritas hukum yang kuat. Secara sederhana hukum diyani itu adalah hukum agama dalam pengertian moral sedangkan qada'i itu adalah hukum agama dalam pengertian hukum menurut ilmu hukum umum yakni hukum agama yang dijalankan melalui kekuasaan negara.

Bentuk zakat sebagai hukum diyani dan qada'i dalam konteks saat ini adalah bahwa zakat dijadikan sebagai sumber pendapatan bagi daerah. Adapun urgensi pelaksanaannya dapat mengacu pada argumen historis, argumen filosofis, argumen kedekatan zakat

dengan hutang-piutang, argumen sosiologis, argumen yuridis argumen pelaksanaan hukum. Kesemua argumen ini mendorong untuk menjadikan zakat sebagai hukum diyani dan qada'i dalam konteks negara Indonesia. Lebih penting lagi bahwa menjadikan zakat sebagai hukum diyani dan qada'i itu merupakan tuntutan falsafah dan dasar negara kita. Karenanya mengatur zakat sebagai hukum diyani dan qada'i tidak bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945. Dengan perkataan lain bahwa terdapat dasar pijakan yuridis yang cukup kuat menjadikan zakat sebagai hukum diyani dan qada'i dalam konteks negara Indonesia, tanpa harus menghidupkan kembali piagam Jakarta.

Akhinya, menjadikan zakat sebagai hukum diyani dan qada'i merupakan bagian dari upaya pembaharuan hukum Islam di Indonesia. Ketika zakat menjadi hukum diyani dan qada'i, maka akan terjadi perubahan dalam institusi zakat yang tidak saja menyentuh aspek manajemen pengelolaan zakat tetapi juga menyentuh kepada aspek hukum atau fiqih zakat.

Rekomendasi

Zakat sebagai sarana untuk menciptakan keadilan sosial-ekonomi sudah sepatutnya untuk dimasukkan dalam kelembagaan negara. Oleh sebab itu UU No.38 tahun 1999 tentang Pengelolaan zakat perlu segera disempurnakan dan jika perlu diubah. Hendaknya UU zakat mendatang dapat memuat tentang harta apa saja harus dizakatkan, tarif-tarif zakat, ketentuan batas minimal penghasilan yang terkena kewajiban zakat, untuk apa saja zakat itu dipergunakan, lembaga-lembaga yang terlibat dalam pelaksanaan zakat, bentuk-bentuk sanksi hukum yang diberikan kepada mereka yang tidak membayar zakat dan lainlainnya. Ringkasnya UU yang terbit mendatang adalah UU Zakat dan bukan lagi UU Pengelolaan Zakat.

DAFTAR PUSTAKA

- Ali, Achmad, *Menguak Tabir Hukum Suatu Kajiun Filosofis dan Sosiologis*, Jakarta: Gunung Agung, 2002
- Anonim, Undang-Undang No. 18 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Daerah Istimewa Aceh, 2001
- Anonim, Undang-Undang No. 38 tahun 1999 Tentang Pengelolaan Zakat.
- Az-Zuhaili, Wahbah. 1997. *AI-Fiqh al-Islamy wa Adillatuhu*, Beirut: Dar al-Fikr, 1999
- Brotodihardjo, R. Santoso, *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*, Bandung: Refika Aditama, 1998
- Hart, H.L. A., *The Concept of Law*, Oxford: Oxford University Press, 1994
- Ka'bah, Rifyal, *Hukum Islam di Indonesia*, Jakarta: Universitas Yarsi, 1999
- Marbun, SF dan Moh. Mahfud MD, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: Liberty, 2000
- Mas'udi, Masdar F., *Agama Keadilan Risalah Zakat (Pajak) Dalam Islam*, Jakarta: Pustaka Firdaus, 1993
- Qardhawi, Yusuf, *Fiqh az-Zakat*, Kairo: Maktabah Wahbah, 1991
- Seokanto dan Sri Mamudji, Soerjono, *Penelitian Hukum Normatif*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1995