

HUBUNGAN HUKUM DENGAN KEKUASAAN DALAM PENGELOLAAN ZAKAT DI INDONESIA

Ahmad Faisal

ahmadfaisal@stain-madina.ac.id

Sekolah Tinggi Agama Islam Negeri Mandailing Natal

Abstrak

Adanya amil sebagai pengumpul zakat menunjukkan kebutuhan peran kekuasaan dalam pengelolaan zakat di Indonesia. Kemerdekaan menjalankan kewajiban agama bagi pemeluknya di Indonesia tidak serta merta melepaskan tanggung jawab pemerintah dalam pengelolaan zakat sehingga kemudian pemerintah membuat aturan hukum positif yang berkaitan dengan zakat. Dalam perspektif filsafat hukum, aturan tersebut harus ditaati karena dibuat penguasa yang bersifat memaksa dan berisi sanksi-sanksi apabila ada yang melanggarnya. Bertolak dari hal tersebut, penulis ingin melihat bagaimana hubungan hukum dengan kekuasaan dalam pengelolaan zakat di Indonesia. Penelitian ini adalah penelitian yuridis normatif yang menggunakan bahan pustaka sebagai sumber kajiannya. Data diperoleh dengan mengumpulkan data melalui studi kepustakaan. Hukum zakat positif yang dibuat oleh penguasa dalam pengelolaan zakat di Indonesia berguna bagi umat Islam dalam rangka menjalankan kewajiban beragamanya sehingga tujuan syariat hukum zakat dapat tercapai. Hukum zakat yang pada awalnya merupakan hukum yang hidup dalam kehidupan masyarakat Indonesia berguna bagi penguasa atau pemerintah dalam mencapai tujuan pemerintahannya. Pada intinya bahwa kaidah-kaidah hukum zakat yang berasal dari Allah Swt tidak akan dapat ditegakkan dengan tanpa kekuasaan dan kekuasaan yang mengelola zakat tanpa aturan hukum juga bentuk kezaliman bagi rakyat Indonesia. Dalam pengelolaan zakat di Indonesia, pola hubungan hukum dan kekuasaan yang diharapkan adalah penguasa harusnya tunduk pada hukum yang berlaku bahkan diharapkan dapat saling mengisi sesuai dengan fungsi masing-masing sehingga tujuan kekuasaan di Indonesia dan hukum dapat tercapai yaitu untuk kebahagiaan manusia.

Kata kunci : Hubungan, Hukum, Kekuasaan, Zakat, Indonesia

Abstract

The existence of amil as zakat collectors shows the need for the role of power in the management of zakat in Indonesia. Freedom to carry out religious obligations for its adherents in Indonesia does not necessarily release the government's responsibility in managing zakat so that the government then makes positive legal regulations related to zakat. In the perspective of legal philosophy, these rules must be obeyed because they are made by authorities that are coercive and contain sanctions if someone violates them. Starting from this, the author wants to see how the legal relationship with power in the management of zakat in Indonesia. This research is a normative juridical research that uses library materials as a source of study. Data obtained by collecting data through literature study. The positive zakat law made by the authorities in the management of zakat in Indonesia is useful for Muslims in carrying out their religious obligations so that the objectives of the zakat law sharia can be achieved. The law of zakat, which was originally a living law in the life of Indonesian society, is useful for the authorities or government in achieving the goals of their government. In essence, the legal principles

of zakat originating from Allah SWT cannot be upheld without the power and authority to manage zakat without legal rules as well as a form of tyranny for the Indonesian people. In the management of zakat in Indonesia, the expected pattern of legal and power relations is that the ruler must comply with applicable laws and even be expected to complement each other in accordance with their respective functions so that the goals of power in Indonesia and law can be achieved, namely for human happiness.

Keywords: Relations, Law, Power, Zakat, Indonesia

A. PENDAHULUAN

Zakat berbeda dengan rukun Islam yang lain, yang secara vertikal merupakan perintah Allah Swt tetapi juga ditransformasikan secara horizontal antar sesama manusia. Pada harta orang-orang beriman yang mencukupi *nishab* untuk mengeluarkan zakat terdapat harta kaum muslimin yang lain. Pesan Allah dalam surat adz Dzariat ayat 19 jelas menerangkan bahwa pada harta orang-orang yang bertaqwa ada harta orang yang meminta dan orang yang tidak meminta. (Lajnah Pentashihan Mushaf Al-Qur'an Badan Litbang dan Diklat Kementerian Agama RI, 2021) Begitulah Islam, secara sempurna mengatur kehidupan manusia. Islam menghendaki kesejahteraan komunal bukan individual.

Secara hukum Islam, yang berhak menerima zakat sudah ditentukan oleh al Qur'an secara langsung yang digolongkan dalam 8 *asnaf* (Jureid, 2021). Sesuai dengan ketentuan surat at Taubah ayat 60, salah satu penerima zakat adalah amil. (Lajnah Pentashihan Mushaf Al-Qur'an Badan Litbang dan Diklat Kementerian Agama RI, 2021) Amil dalam pengertian terminologinya menurut Imam Syafi'i adalah orang yang dipekerjakan untuk mengumpulkan zakat oleh penguasa. (Luthfi, 2018:8). Ayat ini mengisyaratkan pentingnya peran penguasa suatu negara dalam pengelolaan zakat. Sejarah umat Islam menunjukkan peran pemerintah atau penguasa dalam pengelolaan zakat. Pada masa pemerintahan Abu Bakar Siddiq Ra, para pengingkar zakat secara serius diperangi oleh beliau. Sikap beliau didukung oleh Umar bin Khattab. (Shobirin, 2014:201)

Di Indonesia yang berpenduduk mayoritas Muslim, Pemerintah Indonesia pun turut campur dalam pengelolaan zakat ini. Pemberian kebebasan menjalankan kewajiban agamanya bagi pemeluknya di Indonesia sesuai dengan pasal 29 Undang-Undang Dasar 1945 tidak serta merta melepaskan kewajiban negara untuk mengatur rakyatnya. (Republik Indonesia, 2017) Secara khusus, di Indonesia saat ini, berlaku

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat yang mengatur mulai dari pemungutan zakat hingga pendistribusiannya. Salah satu implementasi undang-undang ini dengan berdirinya Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) yang ditugaskan negara untuk melaksanakan amanat undang-undang tersebut. Bukan hanya berkaitan dengan pengelolaan zakat, dalam undang-undang tentang Pengadilan Agama, juga ditegaskan jika terdapat permasalahan berkaitan dengan zakat, pemerintah dalam hal ini Pengadilan Agama berwenang untuk mengadilinya. (Republik Indonesia, 2006)

Dalam prespektif filsafat hukum, penguasa dalam hal ini Pemerintah Indonesia mengatur kehidupan beragama umat Islam dalam hal zakat sedemikian rupa dengan aturan hukum yang dibuat. Peraturan perundang-undangan tentang zakat merupakan kumpulan petunjuk tentang zakat yang harus ditaati oleh rakyat Indonesia. Di dalamnya berisi sanksi-sanksi dari pemerintah sebagai penguasa rakyat Indonesia apabila rakyatnya melanggar. Hal ini sesuai dengan pengertian hukum menurut E. Utrecht. (Juanda, 2017:177) Dengan aturan hukum yang dibuat tersebut, perlu diketahui apakah pemerintah membuat aturan hukum tentang zakat supaya dapat mencapai tujuan yang diinginkan atau pemerintah membuat aturan hukum tentang zakat karena hukum yang mewajibkannya.

Berkaitan dengan penjelasan di atas, penulis ingin membahas bagaimana peran pemerintah dalam pengelolaan zakat yang dikaji secara filosofis, terutama yang berkaitan dengan hubungan penguasa dalam hal ini Pemerintah Indonesia dengan hukum zakat yang berlaku di Indonesia. Sehingga dapat diketahui bagaimana hubungan kekuasaan dengan hukum. Apakah kekuasaan penting bagi hukum zakat atau hukum zakat yang penting bagi kekuasaan?.

B. METODE PENELITIAN

Dalam rangka mengkaji hubungan pemerintah dengan hukum zakat positif di Indonesia secara filosofis yuridis membutuhkan langkah-langkah yang jelas atau metode dalam penelitian ini. Penelitian ini bersifat deskriptif yang ingin memberikan penjelasan tentang objek yang ada, yaitu hukum zakat positif dengan mengkaji berdasarkan teori-teori hukum yang ada, dalam hal ini teori hubungan hukum dengan kekuasaan.

Jenis penelitian yang akan dilakukan adalah penelitian hukum normatif atau kepustakaan. Penelitian hukum normatif yang diteliti hanya berupa bahan pustaka atau data sekunder yang mencakup bahan hukum primer, sekunder dan tersier. (Soekanto, 1986:42) Penelitian yuridis normatif dilakukan dengan bahan hukum utama menelaah hal yang bersifat teoritis yang menyangkut asas-asas hukum, konsepsi, pandangan, doktrin-doktrin hukum, peraturan hukum dan sistem hukum yang berkenaan dengan permasalahan penelitian ini. (Muhammad, 2004:134)

Dalam penelitian hukum normatif ini, jenis data yang digunakan penulis berupa data sekunder. Data sekunder adalah data yang diperoleh dari penelaahan dokumen dari penelitian serupa yang pernah dilakukan sebelumnya, yaitu bahan-bahan pustaka seperti buku-buku, artikel, literatur, koran, majalah, jurnal, internet, perundang-undangan, dan lain sebagainya yang terkait dengan pokok bahasan yang dikaji. Jenis data sekunder yang digunakan terdiri dari bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Bahan hukum primer adalah ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang zakat. Bahan hukum sekunder, yakni bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisis serta memahami bahan hukum primer. Bahan hukum tersier, yakni bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder.

Untuk memperoleh data yang sesuai dan mencakup permasalahan dalam penelitian hukum ini, maka penulis akan menggunakan teknik pengumpulan data melalui studi kepustakaan, yakni kegiatan pengumpulan data dengan mempelajari buku-buku, dokumen-dokumen, literatur dan lainnya yang sesuai dengan permasalahan yang diteliti. Data yang diperoleh diolah dengan melakukan sistematisasi bahan-bahan hukum. (Soekanto, 1986:251)

C. PEMBAHASAN

1. Sejarah legislasi hukum zakat di Indonesia

- a. Pasca Indonesia merdeka, pada tahun 1951 pemerintah mengeluarkan Surat Edaran Pemerintah No. A/VII/17367 tanggal 8 Desember 1951 tentang Pelaksanaan Zakat Fitrah. Maksud dari surat edaran tersebut supaya pemakaian dan pembagian zakat fitrah dilaksanakan menurut agama Islam. (Faisal, 2011: 259)

- b. Di era Orde Baru, Menteri Agama membuat Rancangan Undang-Undang tentang Zakat yang disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong dengan Surat Nomor MA/095/1967, Menteri Sosial yang bertanggung jawab terkait masalah sosial dan Menteri Keuangan yang bertanggung jawab terkait pemungutan dana. Menteri Keuangan kemudian menyarankan agar masalah zakat ditetapkan dengan Peraturan Menteri Agama.(Nopiardo, 2019: 69)
- c. Peraturan Menteri Agama Nomor 4 Tahun 1968 tentang Pembentukan Badan Amil Zakat dan Peraturan Menteri Agama Nomor 5 Tahun 1968 tentang Pembentukan Baitul Maal. Baitul Maal dirancang sebagai penerima zakat yang kemudian dananya disetorkan ke Badan Amil Zakat untuk didistribusikan. Dengan adanya landasan hukum ini, beberapa provinsi di Indonesia yang dipelopori oleh DK Jakarta membentuk Badan Amil Zakat.(Nopiardo, 2019: 69)
- d. Pada tahun 1969, keluar Instruksi Menteri Agama Nomor 1 Tahun 1969 yang menunda pelaksanaan kedua peraturan Menteri agama di atas. Penundaan ini kemungkina disebabkan oleh pernyataan presiden yang mau mengurus pengumpulan zakat ini. Presiden kemudian mengeluarkan Surat (Edaran) No B.133/Pres/11/1968 yang ditujukan kepada seluruh instansi/pejabat terkait untuk membantu merealisasikan pengumpulan zakat.(Itang & Azzahra, 2018: 119)
- e. Pada 21 Mei 1969 presiden mengeluarkan Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 1969 tentang Pembentukan Panitia Pembangunan Uang Zakat yang petunjuk operasionalnya adalah Surat Edaran Menteri Agama Nomor 3 tahun 1969 mengenai pengumpulan uang zakat melalui rekening Giro Pos No. A. 10.00.(Nopiardo, 2019: 69-70)
- f. Pada tanggal 12 Desember 1989, keluar Instruksi Menteri Agama Nomor 16 Tahun 1989 tentang Pembinaan Zakat, Infak, dan Shadaqah. Departemen Agama menugaskan jajarannya untuk membantu Lembaga-lembaga keagamaan untuk mengelola zakat, infaq dan shadaqah sehingga dananya dapat digunakan untuk kepentingan Pendidikan dan lain-lainnya.(Nopiardo, 2019: 70)
- g. Pada tahun 1991, lahir Surat Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 29 dan 47 Tahun 1991 tentang Pembinaan Badan Amil Zakat, Infaq dan Shadaqah. Keputusan Bersama ini diikuti dengan Instruksi Menteri Agama Nomor 5 Tahun 1991 tentang Pembinaan

Teknis Badan Amil Zakat, Infaq dan Shadaqah dan Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 1998 tentang Pembinaan Umum Badan Amil Zakat, Infaq dan Shadaqah. Keputusan ini mendorong Lembaga-lembaga keagamaan seperti Nahdlatul Ulama dan Muhammadiyah untuk ikut berperan dalam pengelolaan zakat. (Triantini, 2010: 94)

- h. Pada tanggal 23 September 1999 menjadi puncak keterlibatan pemerintah dalam pengelolaan zakat dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat. Undang-undang ini dapat dikatakan sebagai suatu kenangan manis bagi umat Islam pada masa pemerintahan presiden Habibie. (Faisal, 2011: 262)
 - i. Pada tahun 2000, pemerintah juga mengeluarkan undang-undang tentang pajak penghasilan yang menyatakan zakat yang dibayarkan kepada Badan Amil Zakat bukan termasuk objek pajak. (Republik Indonesia, 2000)
 - j. Pada tahun 2006, pemerintah merevisi Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 Tentang Peradilan Agama menjadi Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2006. Dalam pasal 49 undang-undang tersebut, zakat menjadi salah satu objek perkara yang menjadi kewenangan pengadilan agama.
 - k. Pada tahun 2008, lahir Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 02 Tahun 2008 tentang Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah yang menjadi payung hukum dan pedoman bagi para hakim peradilan agama. Pada kompilasi tersebut, salah satunya yang diatur adalah masalah zakat pada Buku III nya .
 - l. Pada tahun 2011, pemerintah kembali melakukan perubahan atas undang-undang zakat, dimana kemudian lahir Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 Tentang Pengelolaan Zakat. Demikianlah proses legislasi hukum zakat di Indonesia sehingga zakat menjadi salah satu rukun syariat Islam yang dipositivisasi oleh pemerintah Indonesia.
2. Makna hukum dan kekuasaan dalam hukum zakat positif di Indonesia

Merujuk pada pembagian hukum, hukum zakat yang dipositivisasi di Indonesia telah menjelma yang pertama sebagai hukum Allah yang merupakan moral hidup bagi manusia dalam arti yang sejati dan kemudian yang kedua sebagai hukum manusia. Dalam hal hukum zakat sebagai hukum manusia, hukum zakat ditempatkan sebagai hukum yang sungguh-sungguh (*properly so called*). Hukum zakat sebagai

hukum yang sungguh-sungguh merupakan undang-undang yang berasal dari suatu kekuasaan politik yang menurut undang-undang berlaku. Dalam hal ini kekuasaan politik itu adalah pemerintah Indonesia.(Panjaitan, 2018: 47-48)

Sebagai hukum, undang-undang dan peraturan lainnya tentang zakat di Indonesia dapat diuji kebenarannya baik dari segi tujuannya, penulisannya maupun bentuknya. Demikian menurut pendapat Thomas Aquinas. Bernard Arief Sidharta menjelaskan hukum dibentuk demi terwujudnya keadilan yang mampu membuka peluang bagi setiap orang untuk mencapai kebahagiaan dalam menjalani kehidupan di dunia.(Panjaitan, 2018: 48) Zakat diatur sedemikian rupa di Indonesia dalam sistem hukum yang berlaku agar zakat dapat memberi manfaat untuk mewujudkan kesejahteraan dan menuntaskan kemiskinan bagi umat Islam secara khusus.(Republik Indonesia, 2011) sebagai hukum, peraturan perundang-undangan tentang zakat tidak menunggu kemauan bebas rakyat Indonesia untuk mentaatinya, namun pemerintah dapat memaksakannya secara terorganisir sesuai dengan kaidah-kaidah hukum yang mengatur penegakan hukum.(Panjaitan, 2018; 48)

Max Weber mengatakan dalam bukunya *Wirtschaft und Gesellschaft* bahwa “kekuasaan adalah kemampuan atas dasar apapun untuk melaksanakan kemauan sendiri dalam suatu interaksi sosial walaupun mengalami perlawanan”.(Hanoraga, 2008: 45) Dalam masalah zakat ini, pemerintah berkehendak untuk memanfaatkan dana zakat untuk kepentingan umat Islam, sehingga kemudian pemerintah perlu mengatur secara legal menurut kehendaknya walapun hukum zakat itu sendiri sebenarnya telah diatur dalam hukum Islam terutama dalam hal pengelolaannya. Dalam pembagiannya, dapat dimaknai keinginan pemerintah untuk membuat aturan hukum tentang zakat merupakan suatu keinginan yang baik, yang dalam pembagian kekuasaan, kekuasaan pemerintah dalam hal ini adalah kekuasaan yang baik.(Hanoraga, 2008: 46) Kedudukan pemerintah dalam pengaturan zakat ini didasari oleh kewenangan rasional legal, dimana perbuatan membuat aturan zakat ini didasari oleh hukum yang ada. Pemerintah yang sah diberi kewenangan dan kepercayaan oleh hukum untuk mengatur rakyatnya.(Hanoraga, 2008: 48)

3. Hubungan hukum dan kekuasaan dalam penerapan hukum zakat positif di Indonesia

Beranjak dari perjalanan legislasi hukum zakat di Indonesia, meskipun bukan dalam rangka menguasai dalam arti negatif, namun dapat dimaknai bahwa

pemerintah sejak awal kemerdekaan sampai era reformasi selalu berupaya menguatkan kedudukan hukum zakat di Indonesia. Dimulai dengan hanya surat edaran, peraturan Menteri, keputusan presiden sampai kemudian dalam bentuk undang-undang. Dalam tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia, undang-undang telah mencapai level yang sangat kuat. Sifat kekuasaan yang khas bahwa adanya kecenderungan untuk merangsang yang memilikinya untuk lebih berkuasa lagi terlihat dari perjalanan legislasi hukum zakat di Indonesia. (Safriani, 2017: 42)

Namun demikian pemerintah dalam hal ini melihat dari tujuan pengelolaan zakat oleh pemerintah dapat dinilai baik-buruknya dari bagaimana pemerintah menggunakan kekuasaannya untuk mencapai tujuan yang sudah ditentukan. (Safriani, 2017: 42) Dalam hal ini pemerintah memiliki tujuan yang baik yang menginginkan zakat dapat berperan sebagai alat untuk mewujudkan kesejahteraan dan mengentaskan kemiskinan umat Islam. Namun demikian, walaupun dianggap sebagai hukum yang baik oleh pemerintah, dapat diuji kebenarannya. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat telah memicu kontroversi yang tajam. Puluhan Lembaga amil zakat termasuk dua LAZ terbesar, Dompot Dhuafa dan Rumah Zakat, yang tergabung dalam Koalisi Masyarakat Zakat (KOMAZ) Indonesia pada 16 Agustus 2012 mengajukan uji materil (*judicial review*) ke Mahkamah Konstitusi. Merupakan yang pertama kalinya di Indonesia sebuah undang-undang syariat digugat oleh masyarakat Islam sendiri. Pada akhirnya tanggal 31 Oktober 2013, gugatan utama KOMAZ tersebut ditolak oleh Mahkamah Konstitusi dan hanya mengabulkan sebagian kecil gugatan turunan. (Nopiardo, 2019: 72)

Bagi umat Islam dalam rangka melaksanakan kewajiban beragama, dibutuhkan peran pemerintah sehingga tujuan syariat Islam dapat tercapai dengan mudah. Berkaitan dengan zakat, kekuasaan mempunyai arti penting bagi hukum karena : (Hanoraga, 2008: 43-61)

1. Kekuasaan merupakan instrumen pembentukan hukum (*law making*)

Agar zakat dapat dijalankan secara baik, pemerintah berperan membuat regulasi yang mengaturnya. Hukum zakat atau hukum Islam dapat dijalankan dengan baik di Indonesia bukan serta merta dapat diterapkan dengan mudah.

Kisah penghapusan tujuh kata dalam Piagam Jakarta sebagai bukti di awal kemerdekaan Indonesia. Penghapusan ini atas desakan Bung Hatta yang secara “manipulatif” memberi kabar adanya ancaman dari kalangan Kristen di Indonesia Bagian Timur yang disampaikan seorang opsir Jepang yang akan memisahkan diri bila rumusan “tujuh kata” dalam Piagam Jakarta itu tetap dipertahankan. (Ariesman & Iskandar, 2020: 446) Kejadian ini adalah bukti bahwa kekuasaan berpengaruh besar dalam pembentukan hukum di Indonesia.

2. Kekuasaan juga berfungsi untuk melaksanakan hukum.

Hukum zakat yang dibuat oleh pemerintah, tidak akan berjalan kalau masyarakat dibiarkan menjalankannya secara mandiri. Kekuasaan dibutuhkan untuk melaksanakan aturan hukum tersebut. Implementasi undang-undang tentang pengelolaan zakat telah mengatur adanya Badan Amil Zakat secara berjenjang dari tingkat pusat sampai daerah. Badan Amil Zakat yang didukung pemerintah di setiap tingkatannya dalam rangka melaksanakan aturan hukum yang telah dibuat tersebut.

Pengintegrasian zakat dengan pajak penghasilan oleh pemerintah sebagaimana disebutkan dalam undang-undang tentang pajak penghasilan adalah termasuk fungsi kekuasaan agar hukum zakat dapat dijalankan dengan mudah oleh rakyat Indonesia sehingga tidak ada konflik dengan aturan hukum yang lain. (Republik Indonesia, 2000)

3. Instrumen penegakan hukum (*law enforcement*) dalam kehidupan masyarakat.

Hukum dapat berjalan baik apabila seluruh aturan yang ada dalam hukum tersebut dilaksanakan. Pada aplikasinya, tidak dipungkiri banyak pelanggaran-pelanggaran yang mengancam eksistensi hukum tersebut. Oleh karena itu kekuasaan dibutuhkan dalam upaya menegakkan hukum tersebut sehingga berjalan dengan baik. Dalam undang-undang tentang pengelolaan zakat, terdapat aturan-aturan pidana apabila ada pelanggaran-pelanggaran. Kekuasaan dalam hal ini berperan penting dalam penerapan aturan pidana tersebut.

Bukan hanya hukum zakat yang membutuhkan kekuasaan atau pemerintah, namun hukum juga mempunyai arti penting bagi kekuasaan karena: (Hanoraga, 2008: 43-63)

1. Hukum adalah sarana pelegalan bagi kekuasaan formal lembaga-lembaga negara yang dilakukan dengan melalui penetapan landasan hukum.

Legalisasi kekuasaan itu dilakukan melalui penetapan landasan hukum bagi kekuasaan melalui aturan-aturan hukum. Secara empiris, hukum Islam termasuk hukum zakat merupakan hukum yang hidup (*the living law*) dalam masyarakat Indonesia mulai sejak masuknya Islam ke nusantara. (Utama, 2018: 59) pemerintah yang berkuasa tidak dapat mengesampingkan hukum yang telah menjadi bagian integral rakyat Indonesia jauh sebelum pemerintahan ini berdiri. Oleh karena itu, maka dalam Pasal 29 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia dijamin kemerdekaan menjalankan kewajiban agama bagi setiap pemeluknya. Amanat undang-undang ini adalah perlunya pemerintah mengatur zakat secara hukum, mengingat dalam konstitusi negara juga disebutkan bahwa Indonesia adalah negara hukum.

2. Hukum juga berfungsi bagi kekuasaan untuk mengatur kekuasaan.

Pada zaman Orde Baru, aturan pengelolaan zakat tidak sama di setiap daerah. Sebagian daerah masih dalam proses sebatas konsep. Sebagian daerah masih pada tingkatan kabupaten, seperti di Jawa Timur atau ada yang sudah dilaksanakan pada tingkatan provinsi. Di Jawa Barat yang dipungut hanya berupa zakat, sedangkan di Jakarta telah memungut infaq dan shadaqah. (Faisal, 2011: 260) Di sinilah dibutuhkan hukum oleh pemerintah sehingga pemerintah tidak secara sembarangan dalam mengelola zakat yang memberi kesan ambigu karena perbedaan-perbedaan aturan di setiap daerah.

3. Fungsi hukum terhadap kekuasaan yang lain adalah membatasi kekuasaan.

Berdasarkan undang-undang zakat, ditetapkan lembaga yang berwenang dalam mengelola zakat, selain BAZNAS ada juga lembaga-lembaga mandiri dari organisasi keagamaan. Kekuasaan pemerintahan yang lain selain lembaga yang disebutkan dalam undang-undang, maka tidak memiliki kewenangan dalam pengelolaan zakat. Pembatasan kekuasaan dalam rangka menghindari penumpukan atau sentralisasi kekuasaan pada satu tangan atau pada satu Lembaga yang dapat mendorong otoritarianisme dalam penyelenggaraan negara dan penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*). Ketentuan ini dimaksudkan juga

agar pengelolaan zakat tidak dilakukan secara liar, sehingga siapapun dapat mengelola zakat.

4. Fungsi hukum terhadap kekuasaan adalah untuk meminta pertanggungjawaban kekuasaan.

BAZNAS sebagai Lembaga yang diakui secara hukum di bawah kekuasaan negara dalam melaksanakan pengelolaan zakat secara undang-undang memiliki kewajiban dalam mempertanggungjawabkan pelaksanaan pengelolaannya yang dilaporkan secara langsung kepada Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat sebagaimana ketentuan pasal 7 undang-undang tentang pengelolaan zakat.(Republik Indonesia, 2011)

Hubungan antara hukum zakat dengan pemerintahan di Indonesia layaknya sebagaimana yang diungkapkan oleh Mochtar Kusumaatmadja dalam satu istilah “hukum tanpa kekuasaan adalah angan – angan dan kekuasaan tanpa hukum adalah kelaliman”. Istilah ini mengandung pengertian bahwa kaidah-kaidah hukum zakat tidak akan ada manfaatnya jika tidak ditegakkan dan yang dapat menegakkannya adalah kekuasaan. Kekuasaan yang mengelola zakat tanpa aturan hukum adalah bentuk kezaliman bagi rakyat Indonesia.(Luthan, 2007: 167)

Merujuk pada pola hubungan hukum dengan kekuasaan, hukum zakat di Indonesia dengan pemerintah dapat dikategorikan dalam bentuk “hukum tidak sama dengan kekuasaan”. Hubungan seperti ini dalam teorinya dibagi menjadi :

1. Hukum tunduk kepada kekuasaan. Dalam konteks ini hukum sering dijadikan sebagai alat kekuasaan.
2. Kekuasaan tunduk kepada hukum. Hukum dimaknai sebagai penghulu dari kekuasaan dan yang menentukan eksistensi kekuasaan. Pola ini merupakan konsep dasar dalam penyelenggaraan ketatanegaraan yang dirumuskan dalam pengertian supremasi hukum (*supreme of law*).
3. hubungan timbal balik (simbiotik) antara hukum dan kekuasaan. Keduanya tidak ada yang saling mendominasi, namun saling mempengaruhi dari fungsi-fungsi tertentu yang ada pada keduanya. (Hanoraga, 2008: 53-55)

Untuk menjawab dimana posisi, hukum zakat dalam hubungannya dengan pemerintah, maka perlu dilihat kembali konstitusi negara Indonesia yang menyebutkan Indonesia sebagai negara hukum. Arti negara hukum ini adalah

kekuasaan harus tunduk kepada hukum.(Juanda, 2017: 189) Hukum Islam adalah hukum yang hidup dalam kehidupan rakyat Indonesia. Oleh karena itu, penguasa harus tunduk kepada hukum tersebut. Secara filosofis dapat dibuktikan hukum Islam sebagai hukum yang hidup di masyarakat. Substansi normatif hukum Islam di Indonesia telah melahirkan sikap epistemologis yang mempunyai sumbangan besar bagi tumbuhnya pandangan hidup cita moral dan cita hukum dalam kehidupan sosial budaya masyarakat. Proses demikian berjalan sesuai dengan tingkat pemahaman keagamaan sehingga memantulkan korelasi antara ajaran Islam dan realitas sosial dan fenomena norma fundamental.(Indasari, 2018)

Selain itu, tidak salah juga menggambarkan bahwa hubungan zakat dengan kekuasaan sebagaimana hubungan yang ketiga, yaitu hubungan timbal balik. Tujuan pemerintahan yang merupakan perwujudan dari dibentuknya Negara Republik Indonesia sebagaimana tertuang dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Inti dari semua tujuan itu adalah kebahagiaan bagi seluruh rakyat Indonesia. Zakat pun demikian juga halnya, bertujuan mendatangkan kebahagiaan bagi manusia. Allah berfirman dalam surat al Baqarah 277 yang maknanya zakat dapat mendatangkan pahala, menghilangkan kekhawatiran dan kesedihan hati para *muzakki*. (Gresik, n.d.) bagi para *mustahiq* zakat dapat mewujudkan kesejahteraan dan menanggulangi kemiskinan.(Republik Indonesia, 2011) Karena memiliki kesamaan tujuan, maka pemerintah dan hukum zakat dapat saling mengisi sesuai dengan fungsi masing-masing.

D. KESIMPULAN

Hubungan hukum dengan kekuasaan dalam penerapan hukum zakat positif di Indonesia telah berlangsung sejak Indonesia merdeka. Dimulai dengan usaha pemerintah menerbitkan berbagai peraturan-peraturan yang mengatur tentang zakat sampai pada puncaknya lahirnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat. Hukum zakat dipandang sebagai hukum Allah dan hukum manusia yang sungguh-sungguh berasal dari kekuasaan politik yang menurut undang-undang

berlaku yang dapat diuji kebenarannya. Berlakunya hukum zakat di Indonesia dipandang sebagai kemauan dari pemerintah sebagai pemegang kekuasaan. Kekuasaan mempunyai arti penting bagi hukum zakat positif di Indonesia karena bertindak sebagai instrumen pembentukan hukum, pelaksana atas hukum zakat, dan juga sebagai instrumen penegakan hukum bagi pelanggar ketentuan hukum zakat. Sebaliknya hukum zakat juga memiliki arti penting bagi kekuasaan dalam hal sebagai sarana pelegalan kekuasaan formal lembaga-lembaga negara yang mengelola zakat, mengatur dan membatasi kekuasaan lembaga-lembaga tersebut serta untuk meminta pertanggungjawaban kekuasaan. Dengan melihat pola hubungan hukum dan kekuasaan, pengelolaan zakat di Indonesia, pemerintah harus tunduk kepada hukum zakat itu sendiri dalam rangka mewujudkan supremasi hukum, namun pemerintah dan hukum zakat di Indonesia hendaknya juga harus dapat menciptakan hubungan timbal balik yang saling mengisi sesuai dengan fungsinya, mengingat kesamaan tujuan keduanya untuk kebahagiaan manusia.

E. DAFTAR PUSTAKA

1. Jurnal

- Ariesman, & Iskandar. (2020). Histori Piagam Jakarta: Spirit Perjuangan Penerapan Nilai Islam Secara Yuridis Konstitusional. *BUSTANUL FUQAH: Jurnal Bidang Hukum Islam*, 1(3), 458–471. <https://doi.org/10.36701/bustanul.v1i3.178>
- Faisal. (2011). Sejarah pengelolaan Zakat di Dunia Muslim dan Indonesia. *Analisis*, XI(2), 88–100.
- Gresik, B. (n.d.). *Zakat Dalam Islam, Kedudukan dan Tujuan Syar'inya*.
- Hanoraga, T. (2008). Dialektika Hubungan Hukum Dan Kekuasaan. *Jurnal Sosial Humaniora*, 1(1). <https://doi.org/10.12962/j24433527.v1i1.684>
- Indasari, D. (2018). Teori Eksistensi Hukum Islam Dan Pengembangannya Dalam Tata Hukum Di Indonesia. *Thesis Journal*, 14, 12–26.
- Itang, & Azzahra, R. H. (2018). Perundang-Undangan Zakat Di Indonesia (Studi Historis Regulasi Tentang Zakat). *Jurnal Keislaman, Kemasyarakatan & Kebudayaan*, 19(2), 116–128.
- Juanda, E. (2017). Hukum Dan Kekuasaan. *Jurnal Ilmiah Galuh Justisi*, 5(2), 177. <https://doi.org/10.25157/jigj.v5i2.796>
- Jureid, J. (2021). ANALISIS DISTRIBUSI ZAKAT PADA BAZNAS DALAM PENCEGAHAN COVID-19 DITINJAU DARI MAQASHID SYARIAH. *AT-TIJARAH: Jurnal Penelitian Keuangan Dan Perbankan Syariah*, 3(1). <https://doi.org/10.52490/at-tijarah.v3i1.1168>
- Lajnah Pentashihan Mushaf Al-Qur'an Badan Litbang dan Diklat Kementerian Agama RI. (2021). *Qur'an Kemenang In Microsoft Word*. Kementerian Agama RI.
- Luthan, S. (2007). Hubungan Hukum dan Kekuasaan. *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, 14(2), 166–184. <https://doi.org/10.20885/iustum.vol14.iss2.art4>

- Luthfi, H. (2018). *Siapakah Amil Zakat?* Rumah Fiqih Publishing.
- Muhammad, A. (2004). *Hukum dan Penelitian Hukum*. Citra Aditya.
- Nopiardo, W. (2019). Jurnal Ilmiah Syari'ah, Volume 15, Nomor 1, Januari-Juni 2016
PERKEMBANGAN FATWA MUI TENTANG MASALAH ZAKAT Widi
Nopiardo. *Jurnal Ilmiah Syari'ah*, 18(1), 65–76.
- Panjaitan, E. L. (2018). Hukum Dan Keadilan Dalam Perspektif Filsafat Hukum. *To-Ra*,
4(2), 47. <https://doi.org/10.33541/tora.v4i2.1183>
- Republik Indonesia. (2000). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2000 Tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 Tentang Pajak Penghasilan*.
- Republik Indonesia. (2006). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2006 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 Tentang Peradilan Agama*.
- Republik Indonesia. (2011). *Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Tentang Pengelolaan Zakat*.
- Republik Indonesia. (2017). *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.
- Safriani, A. (2017). Telaah Terhadap Hubungan Hukum Dan Kekuasaan. *Jurisprudentie : Jurusan Ilmu Hukum Fakultas Syariah Dan Hukum*, 4(2), 37. <https://doi.org/10.24252/jurisprudentie.v4i2.4047>
- Shobirin. (2014). Pemikiran Abu Bakar Ash-Shiddiq Tentang Memerangi Orang Yang Membangkang. *Jurnal Zakat Dan Wakaf*, 1(1), 189–211.
- Soekanto, S. (1986). *Pengantar Penelitian Hukum*. Universitas Indonesia (UI) Press.
- Triantini, Z. E. (2010). Perkembangan Pengelolaan Zakat di Indonesia. *Al-Ahwal: Jurnal Hukum Keluarga Islam*, 3(1), 87–100.
- Utama, S. M. (2018). Eksistensi Hukum Islam Dalam Peraturan Perundang-undangan di Indonesia. *Jurnal Wawasan Yuridika*, 2(1), 58. <https://doi.org/10.25072/jwy.v2i1.166>
- Buku
Luthfi, H. (2018). *Siapakah Amil Zakat?* Rumah Fiqih Publishing.
Muhammad, A. (2004). *Hukum dan Penelitian Hukum*. Citra Aditya.
Soekanto, S. (1986). *Pengantar Penelitian Hukum*. Universitas Indonesia (UI) Press.

2. Undang-Undang

- Republik Indonesia. (2000). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2000 Tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 Tentang Pajak Penghasilan*.
- Republik Indonesia. (2006). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2006 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 Tentang Peradilan Agama*.
- Republik Indonesia. (2011). *Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Tentang Pengelolaan Zakat*.
- Republik Indonesia. (2017). *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.

3. Internet

Gresik, B. (n.d.). *Zakat Dalam Islam, Kedudukan dan Tujuan Syar'inya*.
<https://baznagresik.com/zakat-dalam-islam-kedudukan-dan-tujuan-syarinya/>

4. Aplikasi

Lajnah Pentashihan Mushaf Al-Qur'an Badan Litbang dan Diklat Kementerian Agama RI. (2021). *Qur'an Kemenang In Microsoft Word*. Kementerian Agama RI.