

KRITIK HUKUM ISLAM TERHADAP PERUBAHAN UNDANG-UNDANG NOMOR 38 TAHUN 1999 TENTANG PENGELOLAAN ZAKAT

Ah. Fathonih

Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Gunung Djati Bandung
Email: fathoniahamad@yahoo.com

Abstract

Zakat is believed as part of Islamic legal doctrines. It means that Islam will never stand up without supported by zakat because it is also placed and mentioned in the Quran. As one of Islamic doctrines, the Quran describes the importance of zakat similar with praying shalat like quoted in the surah al-Baqarah verse 277. It is actually seemed that every Muslim needs to do shalat as a ritual activity and zakat is both ritual and social. This paper explains the position and function of zakat that is regulated under the law of zakat number 38 of 1999 as one of Islamic law instruments to increase the development of economy in Indonesia.

Abstrak

Dalam ajaran Islam, zakat diyakini sebagai bagian yang integral dari pilar utama ajaran Islam. Tanpa zakat unsur lainnya tidak akan kokoh. Itulah sebabnya zakat dimasukkan menjadi salah satu rukun Islam. Al-Quran sebagai sumber utama hukum Islam telah menggambarkan secara tegas betapa pentingnya kedudukan zakat. Hal tersebut dapat difahami dari beberapa ungkapan dalam al-Quran yang menyandingkan kata "zakat" dengan "shalat" seperti tercantum di dalam QS 2: 277). Lebih tegasnya, ungkapan tersebut dimaksudkan agar umat Islam menyadari sepenuhnya bahwa shalat lebih berorientasi pada dimensi ritual, sedangkan zakat disamping mempunyai nilai ritual, juga mempunyai dimensi sosial. Tulisan ini menjelaskan kedudukan dan fungsi zakat yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 Tentang Pengelolaan Zakat sebagai salah satu instrumen hukum Islam yang ditujukan untuk memberdayakan ekonomi umat muslim di Indonesia.

Kata Kunci:

Zakat, Muzakki, Regulation, Development, Economy

A. Pendahuluan

Kedudukan zakat dalam doktrin hukum Islam diyakini sebagai salah satu potensi ekonomi yang masih "tersembunyi", belum sepenuhnya "tergali" dan dikembangkan sebagai basis ketahanan ekonomi umat Islam. Sebagai contoh, tidak dinafikan lagi, Indonesia merupakan salah satu negara muslim terbesar di dunia. Dari populasi 200 juta lebih penduduk Indonesia, lebih dari 85 persennya menganut agama Islam. Dengan kata lain, sekitar 20 persen dari angka 170 juta (85%) itu mengeluarkan zakatnya setiap tahun sebesar

Rp25.000,00 maka akan terkumpul dana sekitar 850 milyar rupiah. Kisaran angka itu akan semakin besar 12 kali lipat jika dikeluarkan setiap bulan dalam setahun.

Sebagai ilustrasi, pemberdayaan ekonomi umat melalui zakat diawali dengan memaparkan kerangka konseptual tentang zakat dalam hukum Islam. Hemat penulis, pembahasan tentang zakat akan lebih baik jika diawali dengan perspektif filosofis, historis, sosiologis dan normatif. Berdasarkan perspektif inilah, penulis dapat melakukan studi kritis terhadap pemberlakuan Undang-

Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat untuk mengatur eksistensi dan keberlangsungan lembaga zakat dalam pemberdayaan ekonomi umat di Indonesia.

Demikian pentingnya kedudukan dan fungsi zakat telah mendorong pemerintah Republik Indonesia untuk mengaturnya secara formal dalam suatu peraturan perundang-undangan yakni Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat. Namun demikian mengapa potensi dan sumber daya zakat di Indonesia yang begitu besar ternyata belum berhasil meningkatkan kesejahteraan ekonomi. Penulis melihat salah satu titik lemahnya terletak pada masih belum optimalnya pengelolaan zakat yang diatur di dalam Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat. Karenanya melalui tulisan ini penulis ingin melakukan studi kritik hukum Islam terhadap Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 Tentang Pengelolaan Zakat.

B. Hakikat dan Urgensi Zakat

Apabila dilihat dari perspektif filsafat hukum Islam, secara ontologis zakat menurut bahasa berarti mengeluarkan, sedangkan menurut istilah adalah mengeluarkan sebagian harta dengan jumlah/kadar tertentu. Ketentuan zakat banyak diatur di dalam *nash* (misalnya dalam QS. al-Tawbah: 103, al-Dzâriyât: 19, al-Baqarah: 254, al-Nisâ': 77, dan sebagainya).

Sedangkan secara efiestimologis, mekanisme penarikan, pengelolaan dan pendistribusian zakat kepada yang berhak diatur dan dilakukan oleh sebuah institusi yang disebut dengan Badan Amil Zakat (BAZ), Lembaga Amil Zakat (LAZ), Unit Pengelolaan Zakat, Infak dan Shadaqah (UPZIS), dan lain-lain. Secara teknis, mekanisme pengelolaan zakat di Indonesia telah diatur berdasarkan Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999. Misalnya, untuk zakat fitrah dapat dikeluarkan setiap muslim yang mampu dengan beras 2,5 kg dan untuk zakat maal sebesar 2,5 persen per tahun.

Adapun secara aksiologis, zakat selain ditujukan sebagai syariat Allah, juga ditujukan sebagai salah satu upaya untuk menolong atau membantu kalangan fakir miskin yang serba kekurangan secara ekonomi. Sudah barang tentu, tujuan paling utama pemberdayaan zakat adalah mengoptimalkan semua potensi umat untuk mengurangi angka kemiskinan melalui zakat itu sendiri. Hal ini sesuai dengan tujuan hukum Islam (*maqâshid al-syarī'âh*).¹

Apabila dilihat dari segi kewajiban zakat bagi umat Islam, zakat adalah untuk memecahkan problem kemiskinan, pemeratakan pendapatan, dan meningkatkan kesejahteraan umat dan negara.² Hal demikian tidak akan tercapai apabila pengelolaan zakat diserahkan sepenuhnya kepada kemauan para wajib zakat. Demikian pula jika zakat dikelola hanya oleh badan-badan amil zakat non pemerintah yang jumlahnya tidak terbatas tanpa pengawasan, pengendalian dan pembinaan pemerintah.

Dalam ajaran Islam, zakat diyakini sebagai bagian yang integral dari pilar utama Islam. Tanpa zakat unsur lainnya tidak akan kokoh. Itulah sebabnya zakat dimasukkan menjadi salah satu rukun Islam. Al-Quran sebagai sumber pertama dan utama dalam ajaran Islam, menggambarkan betapa pentingnya kedudukan zakat. Gambaran tersebut dapat ditangkap dari beberapa ungkapan al-Quran yang menggandengkan kata "zakat" dengan "shalat" (QS. al-Baqarah: 277). Ungkapan tersebut dimaksudkan agar umat Islam menyadari sepenuhnya bahwa shalat lebih berorientasi pada dimensi ritual, sedangkan zakat disamping mempunyai nilai ritual, juga mempunyai dimensi sosial.

Al-Quran sebagai sumber pertama dan utama ajaran Islam telah menggambarkan pentingnya kedudukan dan fungsi dalam QS. al-Baqarah: 277 yang menegaskan bahwa

¹ Abû Ishaq al-Syâthibî, *al-Muawâfaqât fî Ushûl al-Syarī'âh* (Beirut: Dâr al-Kutûb al-'Ilmiyyah. t.th.), Juz II, hlm. 7.

² Masjfuk Zuhdi, *Masail Fiqhyah* (Jakarta: CV. Haji Masagung. 1993), hlm. 263.

zakat bukan hanya mempunyai nilai ritual, tetapi juga mempunyai dimensi sosial. Selain itu, zakat diyakini sebagai salah satu potensi ekonomi yang masih “tersembunyi”, belum sepenuhnya “tergali” dan dikembangkan sebagai basis ketahanan ekonomi umat Islam.

Kemudian dalam perspektif historis, ayat al-Quran yang secara eksplisit menyebut kata “zakat” ternyata sudah ada pada periode Makkah. Pada periode ini memang zakat bersifat mutlak, belum ada aturan yang rinci mengatur mekanisme retribusi dan distribusinya. Aturan dimaksud baru terdapat pada ayat-ayat hukum yang diturunkan di Madinah. Penetapan aturan zakat di mulai dari periode Makkah sampai ke periode Madinah, menurut para ahli *Ushûl Fiqh* merupakan bukti bahwa kewajiban zakat termasuk kategori yang *qath'î al-dilâlah*.

Zakat hukumnya wajib berdasarkan perintah al-Quran yang bersipat sharîh (tegas dan jelas). Kemudian beberapa sunnah Nabi Muhammad memperkuat kewajiban dimaksud. Oleh karena itu, umat Islam tidak dibenarkan mengingkari kewajiban zakat itu. Orang Islam yang mengingkari kewajiban zakat dinyatakan berdosa, bahkan dapat dikatakan kafir dalam artian mengingkari kewajiban dari Allah dan Rasul-Nya.

Meskipun zakat dikategorikan sebagai ibadah *mahdlah*, sebagaimana ibadah shalat dan ibadah lainnya, namun hakikatnya, zakat merupakan bagian dari ibadah yang bertalian ekonomi dan sosial, bahkan politik umat Islam. Atas dasar itu, sungguh ironis jika pembahasan masalah zakat ditemukan dalam literatur khusus membahas politik dan ekonomi umat Islam (*siyâsah al-syari'iyah wa al-mâliyyah*).

Abû Ubayd, salah satu ulama pertama yang menyusun tentang masalah pendapatan negara, telah membahas masalah ini secara rinci dalam kurang lebih separuh kitabnya yang terkenal yakni kitab *al-amwâl* Abû Yûsuf, ulama dari kalangan Hanâfiyyah yang menulis kitab *al-Kharaj* menguraikan juga masalah zakat. Demikian pula Abû Hassan al-Mâwardî dalam kitabnya *al-Ahkâm al-Sulthâ-*

niyyah banyak menjelaskan zakat,³ tidak terkecuali Ibnu Taymiyyah dalam kitabnya *al-Siyâsah al-Syari'iyah* secara tegas telah menyebutkan pentingnya menunaikan zakat dan pemanfaatannya dalam suatu bab khusus.⁴

Dalam pandangan para ulama di atas, zakat merupakan bagian pendapatan bagi negara yang sejajar dengan *jizyah*, *ganimah* dan *al-fa'i*. Sebagai sumber pendapatan negara, zakat harus diatur dan dikelola oleh pemerintah atau lembaga yang secara khusus menangani masalah redistribusi dan distribusinya sesuai dengan ketentuan syariat Islam. Memang harus dipahami bahwa pada dasarnya setiap muslim yang menjadi wajib zakat harus menyerahkan zakatnya dengan sukarela. Akan tetapi perlu juga dilihat dari karakteristik manusia yang enggan dan segan untuk melaksanakan kewajibannya dengan sukarela. Dalam hal ini peranan lembaga amal zakat sangatlah berarti. Lembaga inilah yang harus mengambil secara “paksa” zakat yang harus dikeluarkan oleh para wajib zakat. Tindakan ini dilakukan dalam rangka mengambil hak fakir, miskin dan mustahik zakat lainnya.

Sejarah telah mencatat, bahwa petugas yang memungut dan menyalurkan zakat sudah ada sejak masa Rasulullah SAW. Pada saat itu dikenal istilah “su'at”, “mushadaq” dan lain-lain. Istilah dimaksud merupakan pelaksanaan dari istilah al-Quran “*wa al-'âmilîna alayhâ*”. Begitu institusi ini terus berkembang dan mengalami penyempurnaan sesuai dengan perkembangan ummat Islam. Di Indonesia sekarang ini sudah banyak lembaga, baik pemerintah maupun swasta yang berfungsi sebagai pengelola zakat.

Sedangkan zakat dalam perspektif sosiologis lebih tampak pada masalah yang se-

³ Abû Hassan al-Mâwardî, *al-Ahkâm al-Sulthâniyyah* (Beirut: Dâr Maktabah al-'Arâbiyyah. t.th.), hlm. 128.

⁴ Ibnu Taymiyyah, *Siyâsah al-Syar'iyah fî al-Ishtlâh al-Râ'î wa al-Ra'iyah* (Beirut: Dâr al-Kitâb al-'Arabiyyah. 1966), hlm. 87.

nantiasa berkembang di kalangan umat Islam saat ini adalah masalah mekanisme retribusi dan distribusi zakat. Secara normatif baik retribusi maupun distribusi zakat sudah diatur dalam al-Quran dan Sunnah. Namun demikian, masalah yang dihadapi umat Islam saat ini jelas berbeda dengan masalah umat Islam di masa lampau. Hal ini akan mengakibatkan perbedaan penafsiran terhadap norma yang sudah ditetapkan dalam al-Quran dan al-Sunnah.

Dalam masalah retribusi zakat, kita saat ini menemukan kasus pengambilan zakat dari kegiatan yang ada di masa lampau tidak begitu lazim dilakukan. Masalah yang dimaksud adalah mengenai zakat profesi. Karena itu mereka hanya memfokuskan pembicaraan pada jenis dan kegiatan yang harus dikeluarkan zakatnya yang berkembang saat itu, misalnya pertanian, pedaganagan, peternakan, dan lain-lain. Sedangkan saat ini sudah harus dilihat dari bidang usaha apa yang mempunyai fungsi sama dengan kegiatan yang ada pada zaman Rasulullah SAW. Di sini memang akan timbul kembali persoalan klasik, apakah zakat itu termasuk ibadah *mahḍlah* yang bersifat *ta'abbudî*, ataukah merupakan ibadah *mahḍlah* yang bersifat *ta'aqqulî*?⁵

Dalam rumpun keilmuan hukum Islam, fikih zakat termasuk dalam ibadah *mahḍlah* yang bersifat *ta'abbudî* dan sekaligus fikih muamalah. Oleh karena itu, zakat hendaknya dipahami sebagai bagian dari aturan yang ada dalam al-Quran dan hadits Nabi merupakan suatu yang “dogmatis” dan tidak dapat dipertanyakan lagi dan diterima dengan “bilâ kayfin”. Dengan kata lain, zakat termasuk kegiatan yang tidak dapat ditelusuri illatnya. Konsekuensi dari pendapat ini, bahwa jenis benda dan kegiatan yang harus dikeluarkan zakatnya hanya terpbatas pada apa yang ada dalam kedua sumber ajaran Islam yakni al-Quran dan Hadits. Sedangkan masalah yang baru tidak dapat dikembangkan lagi.

Lain halnya dengan pendapat yang menyatakan bahwa zakat termasuk ibadah

yang bersifat *ta'aqqulî*. Bagi penganut pendapat ini, zakat merupakan ibadah yang “reasonable” karena itu harus diketahui “illat” atau sebab ditetapkannya aturan zakat dimaksud. Konsekuensi logis dari pendapat ini adalah bahwa jenis benda dan kegiatan yang wajib dikeluarkan zakatnya akan mengalami perkembangan sesuai dengan perkembangan masyarakat.⁶

Misalnya saja, menyangkut zakat profesi dan masalah benda lain yang wajib dikeluarkan zakatnya dapat dikembalikan kepada keumuman ayat al-Quran yang berbunyi “*wa anfiqû min thayyibâti mâ kasabtum*” (Dan nafkahkanlah yang baik-baik dari hartamu yang engkau dapati).⁷ Berdasarkan ayat ini, dapat dipahami bahwa segala garis besar benda dan kegiatan yang wajib dizakati adalah “hasil usaha” dan “hasil bumi”. Kemudian Nabi memberikan penjelasan sesuai dengan apa yang ada dan yang menjadi kebiasaan masyarakat pada waktu itu. Itulah sebabnya beliau menyebut kegiatan perdagangan yang hasilnya harus dizakati, begitu pula dengan jenis komoditas pertanian apa yang saat itu ada. Dengan demikian, segala jenis usaha yang dapat menghasilkan “uang” dapat dianggap sebagai kegiatan atau benda yang wajib dizakati.

Kemudian mengenai masalah distribusi zakat akan sangat ditentukan oleh visi kita sebagai umat Islam yang hidup pada saat ini. apakah kita tetap berpendapat bahwa zakat merupakan ibadah madah yang *ta'abbudî* ataukah *ta'aqqulî*? Sebagaimana diketahui bahwa landasan hukum distribusi zakat:

إِنَّمَا الصَّدَقَاتُ لِلْفُقَرَاءِ وَالْمَسْكِينِ وَالْعَامِلِينَ عَلَيْهَا وَالْمُؤَلَّفَةِ قُلُوبِهِمْ وَفِي الرِّقَابِ وَالْغَارِمِينَ وَفِي سَبِيلِ اللَّهِ وَابْنِ السَّبِيلِ فَرِيضَةً مِّنَ اللَّهِ وَاللَّهُ عَلِيمٌ حَكِيمٌ

Sesungguhnya zakat-zakat itu hanyalah untuk orang-orang fakir, orang-orang miskin, pengurus-pengurus zakat, para muallaf yang dibujuk hatinya, untuk (memerdekakan) budak, orang-orang yang berhutang, untuk jalan Allah dan

⁶ Wahbah al-Zuhaylî, *al-Fiqh al-Islâm wa Adillatuh* (Beirut: Dâr al-Fikr. 1991), hlm. 98.

⁷ Lihat QS. al-Baqarah: 267.

⁵ *Ibid.*

orang-orang yang sedang dalam perjalanan, sebagai suatu ketetapan yang diwajibkan Allah, dan Allah Maha Mengetahui lagi Maha Bijaksana”⁸

Mengacu kepada ayat di atas, penulis mengambil pokok pikiran bahwa makna yang terkandung dalam ayat tersebut disebutkan dua kelompok besar pihak yang dapat menerima zakat. Pertama, pihak orang-orang tertentu yang dapat menerima zakat secara individual dan dapat memilikinya secara langsung. Kelompok ini adalah fakir, miskin, muallaf, dan amil berdasarkan kepentingan tertentu. Kedua, kelompok kedua yang tidak menerima dan memiliki harta zakat secara langsung. Yang termasuk kelompok ini adalah memerdekakan hamba, orang yang punya utang, sabilillah dan Ibnu Sabil. Pemahaman ini didasarkan pada makna literal yang terdapat pada ayat ini. Kelompok pertama diungkapkan dengan huruf “lam” (*lil fuqarâ..*) yang berarti memiliki, sedangkan kelompok kedua diungkapkan dengan huruf “fi” (*wa fi al-riqâb...*) yang berarti dalam atau mengenai.

C. Nilai Keadilan dalam Hukum Zakat dan Pendistribusiannya

Allah SWT telah menetapkan pihak-pihak yang berhak menerima zakat, yaitu yang biasa disebut dengan 8 ashnaf mustahik zakat, mereka adalah: fakir, miskin, amilin, muallaf, fi al-Riqâb, garimin, fi Sabîlillâh, Ibnu Sabil. Bagi yang meneliti QS. al-Tawbah ayat 60 di atas ada sedikit perbedaan pengungkapan pada empat kelompok pertama dengan empat kelompok kedua. Empat kelompok pertama menggunakan kata (huruf) “li” atau huruf “lam” yang berarti untuk (menunjukkan peruntukkan), sedangkan empat kelompok kedua menggunakan huruf “fi” yang makna asalnya menunjukkan keterangan tempat.

Di antara hikmah penyebutan tersebut sebagaimana disebutkan oleh Fakhr al-Razî:

“Untuk empat sasaran pertama zakat diberikan kepada mereka dan mereka dapat memanfaatkannya sesuai dengan kehendaknya. Adapun dalam memerdekakan budak zakat diberikan untuk menghilangkan perbudakan, sehingga tidak diberikan kepada mereka untuk dipakai sekehendak hatinya, akan tetapi digunakan untuk menghilangkan sifat perbudakan.

Demikian juga bagi mereka yang berhutang, zakat diserahkan untuk membayar hutang, bagi yang sedang berperang zakat digunakan untuk sarana dan prasarana peperangan, begitu juga Ibnu Sabil”. Bagi empat sasaran pertama, zakat diserahkan kepada mereka dan mereka memiliki hak penuh untuk menggunakannya sesuai dengan kebutuhan mereka. Sedangkan bagi empat sasaran kedua zakat tidak diserahkan karena ada sesuatu kebutuhan atau keadaan yang menyebabkan mereka berhak menerima zakat.

Semakin tinggi tingkat kekurangan dan kebutuhannya maka semakin mendapat prioritas dalam pengalokasian harta zakat. Barangkali yang terpenting disini adalah menentukan batas seseorang disebut kaya, sehingga tidak berhak mendapat harta zakat.

Dalam mendefinisikan orang kaya para ulama, dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Menurut pendapat mazhab Mâlik, Syâfi’î dan Ahmad bahwa yang disebut kaya adalah orang yang berkecukupan untuk memenuhi kebutuhan keluarganya, jika dia membutuhkan maka dia termasuk yang berhak memperoleh zakat walaupun hartanya banyak. Nilai kecukupan ini sangat dipengaruhi oleh tanggungan dan besarnya pengeluaran. Imam Khattabi mengatakan bahwa Imam Mâlik dan Syâfi’î berkata: “Tidak ada batasan yang jelas tentang siapa yang disebut kaya. Seseorang dianggap kaya atau miskin diukur dari lapang atau sempitnya hidup. Bila ia berkecukupan, maka haram baginya mendapat sedekah”;

⁸ Lihat QS. al-Tawbah: 103

2. Menurut Mazhab Hanafi orang kaya yang tidak boleh menerima zakat ada dua macam. Pertama, orang yang mempunyai kekayaan satu nishab dalam semua bentuk zakat, misalnya: Orang yang memiliki 5 ekor unta, atau 40 ekor kambing, atau 30 ekor sapi, atau 652,8 kg makanan pokok atau 85 gram emas. Sebagian pendapat yang lain kekayaan yang diukur adalah ukuran nishab uang dari segala macam harta apa saja. Kedua, orang kaya yaitu orang yang memiliki harta surplus dari kebutuhan hidupnya yang nilainya mencapai 200 dirham (sekarang 85 gram emas), tetapi tidak terkena wajib zakat karena harta tersebut tidak produktif misalnya perabot rumah tangga, rumah, kendaraan, dan lain-lain;
3. Pendapat sebagian ulama lain diantaranya, jika memiliki harta 50 dirham atau senilai harga emas. Sebagian lagi berpendapat jika memiliki harta 40 dirham (satu uqiyah); dan
4. Fakir dan miskin yang mampu berusaha.

Para ulama seperti pengikut Mazhab Mâlîki dan Syâfi'î berpendapat bahwa fakir dan miskin yang mampu berusaha tidak berhak mendapat zakat. Hal ini sesuai hadits riwayat jamaah artinya: "Sedekah tidak halal bagi orang-orang kaya dan bagi orang-orang yang berbadan sehat dan kuat". Tetapi para ulama membolehkan memberikan zakat kepada mahasiswa (pencari ilmu), karena mereka sedang melaksanakan fardhu kifayah dan ilmunya akan bermanfaat bagi umat.

Demikian halnya dengan Amil adalah orang yang bekerja. Dalam konteks zakat, amil dipahami sebagai pihak yang bekerja dan terlibat secara langsung maupun tidak langsung dalam hal pengelolaan zakat. Jika yang mengelola adalah lembaga, maka semua pihak yang terkait dengannya adalah amil, baik itu direktornya, para pegawai di bidang manajemen, keuangan, pendistribusian, pengumpulan, keamanan dan lain-lain. Mereka ini mendapatkan gaji dari bagian amil zakat.

Lebih lanjut, dalam memahami pengertian Amil dapat dicermati surat al-Tawbah

ayat 60 maka sesungguhnya merupakan petunjuk yang kuat tentang adanya petugas yang memungut zakat dan membagikan zakat dan mereka itulah yang ditugaskan oleh pemerintah, serta menjadi profesinya yang mereka mendapat gaji dari pekerjaan tersebut, tidak seperti yang terjadi pemahaman banyak orang sekarang tentang kriteria amil. Sebab para amil yang ada sekarang ini sifatnya panitia yang bergerak dalam bidang sosial dan bertugas membantu keberlangsungan zakat, dan tugas itu sendiri sifatnya insidental bukan menjadi pekerjaan rutinitas, kecuali jika diantara anggota badan sosial tersebut (panitia) ada yang termasuk bagian dari delapan asnaf (golongan) maka ia berhak atas bagian zakat, disisi lain mengingatkan akan suatu kebenaran adalah tugas seluruh umat islam, inilah yang menjadi pembeda definisi Amil zakat yang sebenarnya.⁹

Hal senada juga diperjelas oleh imam al-Qurthubî "Bahwasanya amil adalah petugas yang diangkat oleh pemerintah (imam atau khalifah) untuk mengambil dan mengumpulkan zakat sejijin dari imam tersebut "al-Qurthubî 177 Imâm Nawawî berkata "Wajib bagi seorang imam menugaskan seorang petugas untuk mengambil zakat sebab nabi dan para khalifah sesudah beliau pun selalu mengutus petugas zakat ini hal tersebut dilakukan karena diantara manusia ada yang memiliki harta tetapi tidak tahu (tidak bisa menghitung) apa yang wajib dikeluarkan baginya, selain itu adapula orang-orang yang kikir sehingga wajib bagi penguasa mengutus seseorang untuk mengambilnya". Pendapat inilah yang diminati dan diikuti oleh para mazhab ahli Hadits, berbeda dengan mazhab ahli Fiqih.¹⁰

Jadi, melihat pengertian tersebut, jelas amil itu tidak dipahami sebagai mereka yang mengurus jenazah, para ustadz, tokoh ulama dan KUA. Yang sering terjadi bahwa tampak terjadi kesalahpahaman di tengah-tengah masyarakat kita bahwa mereka adalah di antara kategori dari delapan (8) asnaf.

⁹ Sayyid Sabiq, *Fiqh al-Sunnah* (Beirut: Dâr al-Fikr. t.th.), hlm. 327.

¹⁰ Imâm Nawawî, *Majmû' Syarah al-Muhadzdzab* (Beirut: Dâr al-Fikr. 1997), Juz VI, hlm. 167.

Kecuali jika mereka yang telah disebutkan tersebut memang betul-betul sebagai pengelola zakat. Oleh karena itu, dalam hal pengelolaan dan pendistribusian zakat, setiap amil bertindak sebagai pemimpin.

Argumen di atas didasarkan kepada kaidah hukum Islam bahwa pemimpin diharuskan berlaku adil dan memberi kemaslahatan kepada rakyatnya: "Tindakan imam terhadap rakyatnya harus dikaitkan dengan kemaslahatan". Berdasarkan kaidah ini, setiap orang memiliki kewajiban menunaikan dan mengelola zakat untuk tujuan kemaslahatan umum (*mashlahat al-'ammah*).

Adapun kadar upah atau gaji yang diberikan kepada mereka adalah disesuaikan dengan pekerjaan atau jabatan yang diemban yang kira-kira dengan gaji tersebut ia dapat hidup layak. Ukuran kelayakan itu sendiri sangat relatif, tergantung pada waktu dan tempat. Ini adalah pendapat mazhab Mâliki dan jumhur ulama, hanya saja, Abû Hanîfah membatasi pemberian upah amil tersebut jangan sampai melebihi setengah dari dana yang terkumpul. Sementara itu, Imâm Syâfi'î membolehkan pengambilan upah sebesar seperdelapan dari total dana zakat yang terkumpul. Bahkan ada juga pendapat ulama sebagai bentuk hati-hati upah amil bisa diambil 10% dari total zakat yang terkumpul.

Penulis sendiri lebih cenderung ke pendapat jumhur ulama, di mana gaji para amil diambil dari dana zakat. Besarnya gaji disesuaikan dengan standar kehidupan masyarakat yang berlaku, jenis tugas serta posisi jabatan yang diemban dengan tidak mengabaikan rambu-rambu yang telah ditetapkan Islam dalam rangka peningkatan kesejahteraan para pegawai, seperti yang disebutkan dalam Hadits Nabi Saw. yang berbunyi: "Barang siapa yang bekerja (melakukan pekerjaan) untuk kami, jika ia belum memiliki tempat tinggal, maka ia berhak mendapatkannya, atau jika ia belum memiliki isteri, maka ia berhak untuk kawin, atau jika ia belum mempunyai pembantu maka ia berhak

mempunyai, atau ia belum mempunyai binatang kendaraan, maka ia berhak memilikinya, dan barangsiapa yang memperoleh (mengambil) sesuatu selain itu maka ia adalah seorang pengkhianat." (HR. Ahmad)

Seorang pekerja/pegawai berhak memperoleh fasilitas dari tempat ia bekerja, yang disesuaikan dengan kebutuhannya dan tanpa melebihi batasan-batasan yang diperbolehkan. Namun apabila ia mengambil lebih dari yang dibutuhkannya maka ia adalah seorang pengkhianat yang mengkhianati kepercayaan yang diberikan kepadanya. Pemberian fasilitas kepada para pegawai/pekerja ini dimaksudkan agar mereka bisa bekerja dengan tenang dan sungguh-sungguh tanpa terbebani oleh problema ekonomi.

D. Fungsi Zakat: Fungsi Ritual dan Sosial

Pendistribusian zakat itu dibebankan kepada para muzakki, artinya para muzakki-lah yang membagikan zakatnya kepada para mustahiq zakat. Jika demikian persoalannya, dimungkinkan adanya *over lapping* (ketumpang-tindihan) dalam pendistribusian zakat. Pada umumnya pembagian yang diserahkan kepada para muzakki akan menyebabkan ketidakmerataan dalam pembagian, hal ini akan membuat ketidakadilan dan kesenjangan baru.

Kemudian, perlukan pemerintah membuat sebuah lembaga pengumpul zakat, atau pihak swasta dalam pengawasan negara. Kalau demikian, diperlukan peraturan perundangan yang melegitimasi eksistensinya. Karena lembaga, apapun lembaga itu, tanpa adanya aturan yang mengikat kurang *legitimate*, atau permasalahan lain adalah sangat susah bagi pemerintah dan masyarakat untuk melakukan kontrol terhadap lembaga tersebut.¹¹

Berdasarkan kepada fenomena tersebut, maka disusunlah Undang-Undang No-

¹¹ Menurut penulis, salah satu karakteristik lembaga pengelolaan ZIS yang profesional adalah adanya proses audit yang dilakukan secara *transparan*, *akuntable* dan *auditable*.

mor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat. Namun mekanisme perundangannya yakni Peraturan Pemerintah sebagai penjabaran operasional Undang-undang itu belum ada; yang ada hanyalah Surat Keputusan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 581 Tahun 1999 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 Tentang Pengelolaan Zakat menyebabkan daya paksa dan wibawa undang-undang ini kurang diperhatikan oleh publik.

Tujuan dari dibuatnya undang-undang zakat adalah untuk meningkatkan kesadaran masyarakat dalam penunaian dan dalam pelaksanaan ibadah zakat, meningkatnya fungsi dan peran pranata keagamaan dalam upaya mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan kedilan sosial serta meningkatnya hasil guna dan daya guna zakat. Undang-undang tentang Pengelolaan zakat juga mencakup pengelolaan infak, shadaqah, hibah, wasiat, waris, dan kafarat dengan perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan dan pengawasan agar menjadi pedoman bagi muzakki dan mustahiq, baik perseorangan maupun badan hukum dan/atau badan usaha.

Untuk menjamin pengelolaan zakat sebagai amanah agama, dalam undang-undang ini ditentukan adanya unsur pertimbangan dan unsur pengawas yang terdiri dari ulama, kaum cendikia, masyarakat, dan pemerintah serta adanya sanksi hukum terhadap pengelola. Dengan dibentuknya Undang-undang tentang Pengelolaan Zakat, diharapkan dapat ditingkatkan kesadaran muzakki untuk dapat menunaikan kewajiban zakat dalam rangka mensucikan diri terhadap harta yang dimilikinya, mengangkat derajat mustahiq, dan meningkatnya keporfesionalan pengelola zakat, yang semuanya ditujukan untuk mendapatkan ridha Allah SWT.¹² Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan itulah, kemudian Presiden dan DPR menyetujui penge-

sahan Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat.

Setelah diundangkannya Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat, pemberdayaan potensi zakat di Indonesia idealnya semakin optimal, namun faktanya belumlah demikian. Dalam tulisan ini, penulis ingin mengatakan bahwa dana dan sektor penerimaan zakat sebenarnya bisa ikut meringankan beban anggaran belanja negara.

Pada gilirannya, institusi zakat seharusnya dapat dipertimbangkan sebagai instrumen alternatif dalam penyediaan dana pembangunan nasional. Jika kebijaksanaan fiskal tersebut terwujud, sungguhpun tampak seperti “diskon”, ini bukan saja akan mendorong tanggung jawab sosial dan tanggung jawab sosial individu atau perusahaan, tetapi juga akan menimbulkan terjadinya “revolusi” peningkatan jumlah pembayaran dan penerimaan baik bagi Badan Amil Zakat (BAZ) maupun Kantor Pelayanan Pajak, dan tidak perlu mengkhawatirkan kebijaksanaan pengurangan pendapatan dari sektor pajak.

Bagi orang-orang yang menerima (mematuhi) seruan Tuhannya dan mendirikan shalat, sedang urusan mereka (diputuskan) dengan musyawarah antara mereka; dan mereka menafkahkan sebagian dari rezki yang kami berikan kepada mereka. Di antara asas-asas hukum yang berhubungan dengan prinsip ibadah zakat antara lain:

1. Kehormatan manusia (*al-fitrah*)
Menurut asas ini, secara hakiki (*fitrah*) setiap orang memiliki hak untuk bebas dalam harkat dan martabat. Teori ini dikemukakan oleh al-Mawdûdî dalam *Human Rights in Islam* bahwa secara fitrah setiap orang terlahir dalam keadaan bebas dan sama dalam harkat dan martabat (*all human beings are born free and equal in dignity and rights*).
2. Persatuan (*al-ittihad*)
Menurut asas ini, setiap manusia diciptakan Allah berbeda-beda agar saling mengenal dan bersatu, hanya tingkat ke-

¹² Lihat Penjelasan atas Undang-Undang Nomor 38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat.

imanan dan ketakwaan yang saling membedakan di mata Allah. Pendapat ini dikemukakan al-Gazâlî dalam *Ihyâ 'Ulûm al-Dîn* bahwa orang yang paling mulia di sisi Allah adalah orang yang bertakwa.

3. Personalitas keislaman (*Islamic personality*)

Menurut asas ini, seseorang yang mengaku dirinya muslim punya hak dan kewajiban yang terikat dengan keislamannya. Ini mudah dilacak dari teori hak dan kewajiban hukum Imâm Mâlik dalam *al-Muwaththâ* bahwa seseorang akan terikat kepada hak dan kewajibannya sebagai muslim.

4. Otoritas keyakinan (*religious doctrine*)

Menurut asas ini, seseorang yang mengaku dirinya muslim punya kewajiban tunduk kepada hukum agama yang dianutnya. Teori ini dikemukakan oleh H. A. R. Gibb dalam *The Modern Trends of Islam* bahwa seseorang harus tunduk kepada hukum agama yang dianutnya (*someone has obligation to obey his own religious rules*).

5. Kesepakatan (*al-Ijma'*)

Menurut asas ini, seseorang yang mengaku dirinya muslim terikat dengan hak dan kewajiban dalam sebuah konsensus. Teori konsensus dikemukakan oleh al-Mâwardî dalam *al-Ahkâm al-Sultha'niyyah* bahwa hak dan kebebasan seseorang dibatasi oleh hak dan kebebasan orang lain pula dengan adanya kesepakatan/ijma'.

6. Membuat pilihan (*al-Takhyir*)

Menurut asas ini, dalam menegakan hukum seseorang diberi kebebasan menentukan pilihan hukum. Teori *maqâshid al-syarî'ah* dikemukakan Imâm al-Syâthibî dalam *al-Muwâfaqât* bahwa "tujuan-tujuan syariat yang bersifat *hajjiyah*, *dlarûriyyah* dan *tahsîniyyah* – yang berisikan lima hal: (1) memelihara agama/*hifzh al-dîn*; (2) memelihara jiwa/*hifzh al-nafs*; (3) memelihara keturunan/*hifzh al-nasl*; (4) memelihara akal/*hifzh al-'aql*; dan (5) memelihara harta/*hifzh al-mâl*."

Sedangkan konstruksi kaidah-kaidah hukum yang relevan dengan prinsip dan asas ibadah sosial zakat antara lain:

1. Kaidah *Ushûliyyah*

Asal daripada perintah hukumnya wajib kecuali ada dalil yang mengharamkannya (*al-ashl fî al-amri li al-wujûb illâ madallâ dalîl 'alâ tahrîmih*). Berdasarkan kaidah ini, setiap muslim diwajibkan menyelesaikan urusan umat secara musyawarah sesuai dengan ketentuan Allah dan Rasul-Nya.

2. Kaidah *Fiqhiyyah*

Tindakan imam terhadap rakyatnya harus dikaitkan dengan kemashlahatan. Berdasarkan kaidah ini, setiap orang yang menjadi pemimpin memiliki hak dan kewajiban yang sama dalam hal otoritas hukum, tetapi otoritas hukum itu harus ditujukan untuk kemaslahatan umum (*mashlahat al-'ammah*).

3. Kaidah *Dlawâbith*

Perbuatan yang mencakup kepentingan orang lain lebih utama daripada hanya kepentingan sendiri. Berdasarkan kaidah ini, aturan bermusyawarah bukan semata-mata hukum Allah yang bersifat tetap (*mutlak*), tetapi sudah merupakan tradisi dan kebiasaan dalam masyarakat.

4. Kaidah *Lawâhiq*

Apa-apa yang tidak bisa diambil seluruhnya, maka jangan ditinggalkan seluruhnya (*mâlâ yudraku kulluh wa lâ yutraku kulluh*). Berdasarkan kaidah ini, setiap proses pengambilan keputusan hukum dalam suatu musyawarah hendaknya dikembalikan kepada Allah dan Rasul-Nya.

Sebagai bagian dari kewajiban melaksanakan ibadah ritual dan sosial, menunaikan zakat menurut ketentuan Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat juga erat kaitannya dengan prinsip toleransi (*al-tasâmuh*). Menurut prinsip ini, manusia berkewajiban bersikap toleran dalam menghargai perbedaan keyakinan dan agama serta memiliki hak/kebebasan memilihnya berdasarkan keyakinannya masing-masing.

Prinsip toleransi tersebut dijabarkan dalam kehidupan bernegara melalui penguatan konstitusional bagi semua agama dan keyakinan, yang dilindungi tempat ibadahnya dan diberi kebebasan dalam melaksanakan ibadah, tanpa harus saling mengganggu satu sama lain. Di Indonesia, negara menerapkan kebijakan dialog lintas agama untuk menjem-

batani terjadinya konflik bernuansa agama. Ketentuan ini salah satunya tercantum dalam QS. al-Kâfirûn: 1-6, yang berbunyi:

قُلْ يَا أَيُّهَا الْكَافِرُونَ ﴿١﴾ لَا أَعْبُدُ مَا تَعْبُدُونَ ﴿٢﴾
وَلَا أَنْتُمْ عَابِدُونَ مَا أَعْبُدُ ﴿٣﴾ وَلَا أَنَا عَابِدٌ مَّا
عَبَدْتُمْ ﴿٤﴾ وَلَا أَنْتُمْ عَابِدُونَ مَا أَعْبُدُ ﴿٥﴾ لَكُمْ
دِينُكُمْ وَلِيَ دِينِ ﴿٦﴾

1. Katakanlah: Hai orang-orang kafir;
2. Aku tidak akan menyembah apa yang kamu sembah;
3. Dan kamu bukan penyembah Tuhan yang Aku sembah;
4. Dan Aku tidak pernah menjadi penyembah apa yang kamu sembah;
5. Dan kamu tidak pernah (pula) menjadi penyembah Tuhan yang Aku sembah; dan
6. Untukmu agamamu, dan utukkulah, agamaku.

Mengacu kepada ketentuan dalam ayat di atas, dalam filsafat hukum Islam telah memuat seperangkat asas-asas hukum yang berhubungan dengan prinsip ini adalah:

7. Kehormatan manusia (*al-fitrah*)
Menurut asas ini, secara hakiki (*fitrah*) setiap orang memiliki hak untuk bebas dalam harkat dan martabat. Teori ini dikemukakan oleh al-Mawdûdî dalam *Human Rights in Islam* bahwa secara fitrah setiap orang terlahir dalam keadaan bebas dan sama dalam harkat dan martabat (*all human beings are born free and equal in dignity and rights*).
8. Persatuan (*al-ittihâd*)
Menurut asas ini, setiap manusia diciptakan Allah berbeda-beda agar saling mengenal dan bersatu, hanya tingkat keimanan dan ketakwaanlah yang saling membedakan di mata Allah. Pendapat ini dikemukakan al-Gazâlî dalam *Ihyâ 'Ulûm al-Dîn* bahwa orang yang paling mulia di sisi Allah adalah orang yang bertakwa.
9. Personalitas keislaman (*Islamic personality*)
Menurut asas ini, seseorang yang mengaku dirinya muslim punya hak dan ke-

wajiban yang terikat dengan keislamannya. Ini mudah dilacak dari teori hak dan kewajiban hukum Imâm Mâlik dalam *al-Muwaththâ* bahwa seseorang akan terikat kepada hak dan kewajibannya sebagai muslim.

10. Otoritas keyakinan (*religious doctrine*)
Menurut asas ini, seseorang yang mengaku dirinya muslim punya kewajiban tunduk kepada hukum agama yang dianutnya. Teori ini dikemukakan oleh H. A. R. Gibb dalam *The Modern Trends of Islam* bahwa seseorang harus tunduk kepada hukum agama yang dianutnya (*someone has obligation to obey his own religious rules*).
11. Kesepakatan (*al-ijma'*)
Menurut asas ini, seseorang yang mengaku dirinya muslim terikat dengan hak dan kewajiban dalam sebuah konsensus. Teori konsensus dikemukakan oleh al-Mâwardî dalam *al-Ahkâm al-Sulthâniyyah* bahwa hak dan kebebasan seseorang dibatasi oleh hak dan kebebasan orang lain pula dengan adanya kesepakatan/ijma.
12. Membuat pilihan (*al-Takhyir*)
Menurut asas ini, dalam menegakan hukum seseorang diberi kebebasan menentukan pilihan hukum. Teori *maqâshid al-syarī'ah* dikemukakan Imâm al-Syâthibî dalam *al-Muwâfaqât* bahwa “tujuan-tujuan syariat yang bersifat *hajjiyyah*, *dlarûriyyah* dan *tahsîniyyah* – yang berisikan lima hal: (1) memelihara agama/*hifzh al-dîn*; (2) memelihara jiwa/*hifzh al-nafs*; (3) memelihara keturunan/*hifzh al-nasl*; (4) memelihara akal/*hifzh al-'aql*; dan (5) memelihara harta/*hifzh al-mâl*.”
Sedangkan konstruksi kaidah-kaidah hukum yang relevan dengan prinsip dan asas ibadah sosial zakat antara lain:
 5. Kaidah *Ushûliyyah*
Asal daripada perintah hukumnya wajib kecuali ada dalil yang mengharamkannya (*al-ashl fî al-amri li al-wujûb illâ madallâ dalîl 'alâ tahrimih*). Berdasarkan kaidah ini, setiap muslim diwajibkan menyelesaikan urusan umat secara musyawarah sesuai dengan ketentuan Allah dan Rasul-Nya.
 6. Kaidah *Fiqhiyyah*

Tindakan imam terhadap rakyatnya harus dikaitkan dengan kemashlahatan. Berdasarkan kaidah ini, setiap orang yang menjadi pemimpin memiliki hak dan kewajiban yang sama dalam hal otoritas hukum, tetapi otoritas hukum itu harus ditujukan untuk kemaslahatan umum (*mashlahat al-'ammah*).

7. Kaidah *Dlawâbith*

Perbuatan yang mencakup kepentingan orang lain lebih utama daripada hanya kepentingan sendiri. Berdasarkan kaidah ini, aturan bermusyawarah bukan semata-mata hukum Allah yang bersifat tetap (*mutlak*), tetapi sudah merupakan tradisi dan kebiasaan dalam masyarakat.

8. Kaidah *Lawâhiq*

Apa-apa yang tidak bisa diambil seluruhnya, maka jangan ditinggalkan seluruhnya (*mâlâ yudraku kulluh wa lâ yutraku kulluh*). Berdasarkan kaidah ini, setiap proses pengambilan keputusan hukum dalam suatu musyawarah hendaknya dikembalikan kepada Allah dan Rasul-Nya.

Berdasarkan prinsip-prinsip, asas-asas dan kaidah-kaidah hukum Islam di atas, maka konsep pengelolaan zakat berdasarkan syariat Islam hendaknya dapat diimplementasikan dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Hal ini didasarkan kepada alasan bahwa dalam sistem syariat Islam banyak dimuat prinsip-prinsip hukum ketatanegaraan yang bertujuan untuk keadilan, kebaikan dan kemaslahatan bagi manusia. Oleh karena itu, aplikasi prinsip-prinsip, asas-asas dan kaidah-kaidah hukum Islam yang berkaitan dengan konsep pengelolaan zakat dalam hukum Islam, hendaknya disesuaikan dengan situasi dan kondisi modern serta tujuan hukum Islam itu sendiri.

E. Penutup

Respon umat muslim terhadap kewajiban zakat dan pajak tampaknya belum begitu jelas difahami, baik dari segi definisi, klasifikasi, standar/ukuran, maupun tujuannya. Bahkan apabila dipelajari lebih dalam dan melihat potensi zakat yang begitu besar,

sesungguhnya secara ekonomi ia akan sangat membantu proses percepatan peningkatan taraf hidup ekonomi masyarakat, khususnya bagi mereka yang masih ada dalam garis hidup kemiskinan.

Namun demikian, keberadaan Undang-Undang Nomor 38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat tampaknya belum mencapai tujuan sesuai dengan harapan. Boleh hal demikian belum terwujud dengan baik karena dalam kenya-taan kebanyakan umat muslim masih sering melihat zakat hanya menjadi “alat penebus/pencucian dosa”, sedangkan pajak juga hanya menjadi “alat pemenuhan kewajiban warga negara” semata-mata. Padahal keduanya merupakan dua hal yang terpisah antara kewajiban melaksanakan ajaran agama dan kewajiban kepada negara.

Demikian pula upaya pemberdayaan ekonomi umat melalui zakat ternyata setelah dikaji secara filosofis, historis, sosiologis dan normatif masih belum menemukan formatnya yang baku. Bahkan melalui studi kritik hukum Islam terhadap Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat juga belum membuktikan eksistensi dan keberlangsungan lembaga zakat bisa berperan maksimal dalam pemberdayaan ekonomi umat di Indonesia. Penulis berpendapat boleh jadi regulasi tersebut perlu di-amandemen atau sekurang-kurangnya harus diperkuat agar memiliki daya ikat dan daya paksa.

Daftar Pustaka

- Mâwardî, Abû Hassan al-. t.th. *al-Aḥkâm al-Sulthâniyyah*. Beirut: Dâr Maktabah al-'Arâbiyyah.
- Nawawî, Imâm. 1997. *Majmû' Syarah al-Muhadzdzab*. Beirut: Dâr al-Fikr.
- Sabiq, Sayyid. t.th. *Fiqh al-Sunnah*. Beirut: Dâr al-Fikr.
- Syâthibî, Abû Ishaq al-. t.th. *al-Muawâfaqât fî Ushûl al-Syarî'ah*. Beirut: Dâr al-Kutûb al-'Ilmiyyah.

Taymiyyah, Ibnu. 1966. *Siyâsah al-Syar'iyah fî al-Ishlâh al-Râ'î wa al-Ra'iyah*. Beirut: Dâr al-Kitâb al-'Arabiyah.

Undang-Undang Nomor 38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat.

Zuhaylî, Wahbah al-. 1991. *al-Fiqh al-Islâm wa Adillatuh*. Beirut: Dâr al-Fikr.

Zuhdi, Masjfuk. 1993. *Masail Fiqhyah*. Jakarta: CV. Haji Masagung.