

SAKINA: Journal of Family Studies

Volume 4 Issue 1 March 2020

ISSN (Online): 2580-9865

Available online at: <http://urj.uin-malang.ac.id/index.php/jfs>

Peran Negara Dalam Optimalisasi Zakat Perspektif Konstitusi Ekonomi

Mustafa Lutfi

Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang
mustafalutfi@syariah.uin-malang.ac.id

Abstrak

Indonesia merupakan negara yang basis masyarakatnya beragama Islam terbesar di dunia dan negara kepulauan dengan jumlah populasi yang sangat luas dan potensi kekayaan alam yang melimpah. Salah satu tujuan negara yang termaktub dalam konstitusi adalah melindungi kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Dalam konteks itu negara wajib mengatur, mengelola demi mewujudkan cita negara hukum kesejahteraan (*welfarstate*) salah satunya adalah melalui optimalisasi zakat. Zakat memiliki potensi strategis untuk dikembangkan menjadi salah satu instrumen pemerataan pendapatan. Di Indonesia, potensi zakat tampaknya belum dikelola secara profesional dan akuntabel. Melihat realitas penduduk di negeri ini yang mayoritas muslim terbesar rasanya berbanding terbalik ketika hutang negara belum juga dapat tertasi, kesenjangan ekonomi yang sangat tajam, walaupun setiap tahun terkadang banyak pengusaha yang sering mengeluarkan zakatnya nampaknya juga belum mebuahkan hasil yang maksimal. Lantas adakah yang salah dalam mengelola negeri ini atau moral oknum aparat yang kian jauh dari hati nurani menjadi problem tersendiri. Tulisan sederhana ini mencoba memotret sisi lain melihat peran negara dalam optimalisasi zakat ditinjau dari konstitusi ekonomi.

Kata Kunci: optimalisasi; zakat; konstitusi ekonomi.

Pendahuluan

Al-Quran merupakan kitab suci yang memiliki pengaruh amat luas dan mendalam terhadap jiwa manusia. Kitab ini telah digunakan kaum Muslimin untuk mengabsahkan perilaku, melandasi berbagai aspirasi, memelihara berbagai harapan, dan memperkuat identitas kolektif. Interaksi umat Islam dengan kitab sucinya, al-Qur'an sepanjang masa telah memberikan efek yang sangat luar biasa dalam kehidupan sosial kemasyarakatan dan memosisikannya sebagai satu-satunya kitab suci yang mendapatkan tempat yang paling terhormat di hati pembacanya dan pengamalnya. Hal ini dapat dilihat dari banyaknya norma, aturan, ataupun praktik yang berhasil dibangun dalam sebuah interaksi antara al-Qur'an dengan umat Islam, yang senantiasa berkembang sepanjang zaman. Islam sebagai agama terakhir, telah dilengkapi dengan berbagai aturan, pedoman dan tata laksana yang harus dilakukan oleh umatnya, baik yang sifatnya "melanjutkan" ajaran Nabi dan Rasul sebelumnya. Salah satu ajaran Islam yang sifatnya

“melanjutkan” tersebut adalah ibadah zakat.¹ Karena zakat merupakan salah satu dari rukun Islam.

Dalam agama Islam, terdapat kewajiban-kewajiban (*taklif*) yang dibebankan kepada pemeluknya sebagai bentuk ketaatan pemeluknya dan penghambaan kepada Tuhannya. Kewajiban-kewajiban tersebut termuat dalam rukun Islam yang berjumlah lima, yaitu: membaca dua kalimat *syahadat*, mendirikan *shalat*, membayar *zakat*, melaksanakan ibadah *puasa* dan melaksanakan ibadah *haji* ke Baitullah.² Dari beberapa rukun Islam tersebut, perintah untuk mendirikan *shalat* dan membayar *zakat* tampaknya lebih ditekankan oleh agama Islam, karena kedua rukun tersebut merupakan pondasi keimanan seorang Muslim. Dalam al-Quran; kitab suci umat Islam; perintah untuk mendirikan shalat selalu diiringi dengan perintah membayar zakat.³

Sehingga zakat secara normatif merupakan suatu kewajiban mutlak yang dimiliki oleh setiap orang muslim. Oleh sebab itu, zakat menjadi salah satu landasan keimanan seorang muslim, dan zakat juga dapat dijadikan sebagai indikator kualitas keislaman yang merupakan bentuk komitmen solidaritas seorang muslim dengan sesama muslim yang lain. Zakat juga merupakan suatu ibadah yang memiliki dimensi nilai sosial yang tinggi. Zakat juga memiliki peran yang begitu luas. Salah satu peran yang dimiliki oleh zakat adalah peran terhadap pengurangan angka kemiskinan masyarakat.⁴ Jika zakat mampu dikelola dengan baik oleh negara dan di dayagunakan dengan baik dan merata, tentu akan menjadikan sistem ekonomi menjadi adil dan stabil dan akan memperkecil jurang antara orang kaya dan miskin.

Seiring dengan berkembangnya sektor-sektor perekonomian zaman ini menjadikan zakat semakin berkembang, seperti pada sektor pertanian, industri yang terus mengalami peningkatan, kemudian sektor jasa yang sekarang banyak diminati oleh masyarakat, seperti usaha yang terkait dengan surat berharga dll. Sehingga sektor tersebut akan menjadikan sumber obyek zakat semakin luas dan meningkat. Lantas bagaimana peran negara dalam optimalisasi zakat tatkala kita telisik dalam sudut pandang konstitusi ekonomi, masih perlukah regulasi dan derivasi peraturan normatif lainnya, bagaimana efektivitasnya, pertanyaan inilah yang muncul sebagai kajian dalam diskusi literasi melalui tulisan singkat ini. Dari uraian di atas, perlu kiranya melihat beberapa studi pemikiran yang oleh para reformis studi hukum Islam, untuk melakukan koreksi terhadap metodologi yang mengalami distorsi dan kemudian melakukan rekonstruksi. Oleh sebab itu elaborasi yang sederhana ini mencoba meneropongnya dengan segala keterbatasan maupun kelebihannya.

Peran Negara dalam Optimalisasi Zakat Perspektif Konstitusi Ekonomi

¹ Zakat dikatakan sebagai ajaran yang melanjutkan ajaran sebelumnya, karena zakat juga merupakan ajaran Nabi dan Rasul sebelum Nabi Muhammad SAW., seperti nabi Ibrahim AS., (QS: Al-Anbiya' 21, 73), Nabi Ismail, AS., (QS: Maryam,(19); 54-55) lihat juga dalam Fakhruddin, *Zakat Investasi & Investasi Zakat dalam Perspektif Masalah, International Seminar on Zakat; Financial Inclusiveness of the poor: beyond microfinance*, UIN Maulana Malik Ibrahim Malang Press, hlm. 43.

² Lihat Muhammad ibn Isma'il al-Bukhari, *Shahih al-Bukhari*, 1998, Saudi Arabia : Bait al-Afkar ad-Dauliyah. hlm. 25; Muslim bin Hajjaj an-Naisaburi, *Shahih Muslim*, 1998, Saudi Arabia : Bait al-Afkar ad-Dauliyah. hlm. 46

³ Menurut Yusuf al-Qaradlawi, dalam al-Quran kata zakat disebut sebanyak 30 kali. 27 kali diantaranya beriringan dengan shalat dalam satu ayat dan pada satu tempat kata zakat disebutkan dalam satu konteks dengan shalat meskipun tidak disebutkan dalam satu ayat, yaitu pada surat al-Mu'minin (23): 1-4. Yusuf al-Qaradlawi, *Fiqh az-Zakah*, cet. II, 1973, Beirut : Muassasah ar-Risalah. hlm. 42.

⁴ Ali Ridlo, *Zakat Dalam Perspektif Ekonomi Islam*, (Kendari: Jurnal Al-'Adl, Vol. 7 No. 1, Januari 2014) hlm. 119.

Indonesia adalah negara konstitusional yang ber-Ketuhanan Yang Maha Esa yang melindungi setiap pemeluk agama untuk melaksanakan ajaran agamanya masing-masing. Indonesia adalah *religious nation state* yakni sebuah negara kebangsaan yang *religious* yang melindungi dan memfasilitasi berkembangnya semua agama yang dipeluk oleh rakyatnya untuk beribadah sesuai dengan keyakinannya masing-masing. Indonesia menjadi kan agama sebagai ruh atau substansi undang-undang yang sarat dengan etika dan moralitas di dalam penyelenggaraan negara.

Tidak ada negara modern yang majemuk yang konstitusinya secara langsung merujuk pada bunyi kitab suci agama tertentu. Pola ini secara gamblang telah diteladankan oleh Nabi Muhammad SAW, sebagai tokoh utama pembentuk negara Madinah yang modern dan majemuk. Nabi SAW pada saat itu tidak punya pretensi sedikitpun untuk menjadikan Al-Qur'an sebagai Konstitusi Madinah. Konstitusi Negara Madinah adalah hasil negosiasi dan kesepakatan semua komponen masyarakat yang diperlakukan sama, meskipun memiliki latar belakang agama beragam. Demikian pula dalam UUD 1945, secara yuridis konstitusional memproteksi hak warga negara mengenai kebebasan bagi pemeluk agama untuk menjalankan kewajibannya. Pada Pasal 29 ayat (1) UUD 1945 disebutkan bahwa "Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa" dan ayat (2) "Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadah menurut agama dan kepercayaannya itu."

Dalam implementasinya konstitusi UUD 1945 pasal 29 di atas memberikan kesimpulan bahwa UUD 1945 mempunyai nilai keislaman yang tinggi yang berhubungan dengan keyakinan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia. Di samping itu dalam demokrasi konstitusional yang dianut Indonesia, kebebasan untuk beragama dan berkeyakinan (*freedom of religion*) diakui dan dijamin kukuh sebagai hak asasi manusia, termasuk didalamnya hak untuk beribadah (*to manifest religion*). Nilai-nilai agama yang luhur dan universal menjiwai segenap prikehidupan bernegara tanpa terjebak dalam formalisasi agama. UUD 1945 sebagai konstitusi ekonomi mengatur mengenai pilihan-pilihan kebijakan ekonomi dan anutan prinsip-prinsip tertentu di bidang hak-hak ekonomi (*economic rights*). Konstitusi ekonomi memuat ketentuan mengenai perekonomian nasional. Banyak kalangan yang menilai bahwa konstitusi ekonomi Indonesia memiliki corak sesuai dengan nilai-nilai dan karakter budaya Indonesia yang sangat dipengaruhi oleh agama. Meskipun secara redaksional simbol-simbol agama tidak terlalu nampak dalam konstitusi ekonomi Indonesia tetapi nilai-nilai agama memiliki pengaruh yang kuat terhadap substansi yang dikandungnya.

Di negara-negara yang menjadikan agama Islam sebagai landasan konstitusi negara, pelaksanaan zakat adalah suatu kewajiban. Ada pemaksaan dari negara kepada warga negara untuk membayar zakat dan terdapat sanksi atas kelalaian pembayaran zakat. Di negara-negara ini, zakat dimasukkan dalam sistem keuangan negara, bahkan bisa dikatakan sebagai pajak wajib umat Islam karena negara tersebut tidak membebaskan pajak kepada pemeluk agama Islam kecuali zakat. Negara Indonesia bukanlah negara agama / negara Islam, di mana syariat agama Islam dijadikan sebagai landasan konstitusi negara, melainkan negara demokrasi yang menjadikan nilai-nilai keagamaan sebagai landasan konstitusi.

Sejarah Islam mencatat, seiring perkembangan wilayah kekuasaan, tingkat perekonomian yang semakin maju dan struktur pemerintahan yang semakin kompleks kebijakan pengelolaan zakat berubah secara dinamis sesuai perubahan zaman, yang

terlihat mengikuti kaidah *tasharruf al-imam „ala ar-ra“iyah manuth bi al-mashlahah* (kebijakan pemerintah terkait dengan rakyat terikat dengan kemaslahatan umum).⁵

Sebagai pranata sosial-ekonomi yang lahir pada abad ke-7 M, zakat adalah sistem fiskal pertama di dunia yang memiliki kelengkapan aturan yang luar biasa, mulai dari subyek pembayar zakat, obyek harta zakat (*mal al-zakat*) beserta tarifnya masing-masing (*miqdar al-zakat*), batas kepemilikan harta minimal tidak terkena zakat (*nishab*), masa kepemilikan harta (*haul*), hingga alokasi distribusi penerima dana zakat (*mustahiq*). Jika diterapkan secara sistemik dalam perekonomian, khususnya perekonomian berbasis aturan dan semangat Islam yang komprehensif, zakat juga akan memiliki berbagai karakteristik dan implikasi ekonomi yang penting dan signifikan, yang membuatnya diinginkan secara sosial.⁶ Namun demikian, aspek pengelolaan atau administrasi zakat tidak banyak mendapat pengaturan dalam syariat Islam. Nabi Muhammad SAW tercatat mengelola dan meregulasi zakat secara langsung dan memperlakukannya sebagai bagian dari keuangan negara. Namun, contoh itu terjadi dalam kondisi struktur negara yang masih sederhana, tingkat perekonomian yang rendah dan luas kekuasaan wilayah negara yang terbatas.

Seiring meningkatnya populasi masyarakat Muslim dan perluasan wilayah negara Islam, Nabi Muhammad SAW kemudian mengangkat sejumlah besar petugas zakat. Dapat dikatakan bahwa Nabi telah menutup seluruh wilayah jazirah Arab dengan petugas zakatnya. Hal ini kemudian menjadi landasan secara umum bahwa sejak masa Nabi masalah zakat adalah urusan dan tugas pemerintah.⁷ Namun yang lebih jelas terlihat adalah diangkatnya para petugas khusus zakat oleh Nabi, ini menandai era baru di mana zakat kini tidak hanya dikelola secara personal oleh Nabi, namun juga dikelola secara kolektif oleh petugas profesional yang mendapat bagian dari zakat terhimpun di bawah alokasi amilin. Nabi Muhammad SAW sebagai pengelola zakat tidak menerima bagian dari zakat, begitu pun keluarga dan kerabatnya semasa Nabi masih hidup. Dengan demikian, telah terjadi transformasi pengelolaan zakat yang mengarah pada struktur yang formal, kolektif, terorganisir dan permanen sejak masa Nabi.

Karena itu, sejak awal Islam, pengelolaan zakat telah menjadi ruang ijtihad yang luas berbasis mashlahah. Perubahan politik dan komitmen keagamaan penguasa memberi dampak besar terhadap dinamika pengelolaan zakat oleh negara dan menimbulkan diskursus yang tajam di antara para *fuqoha* yang terekam dalam kajian fiqh klasik. Di era modern kini ketika sebagian besar negara Muslim atau negara dengan penduduk mayoritas Muslim adalah sekuler, kajian fiqh kontemporer tidak cukup memberikan perhatian pada isu ini. Secara umum, kini terdapat lima bentuk pengelolaan zakat di masyarakat Muslim kontemporer, yaitu pertama, sistem pengumpulan zakat secara wajib oleh negara; kedua, pengumpulan zakat secara wajib, namun dilakukan oleh masyarakat atau swasta; ketiga, pengumpulan zakat secara sukarela oleh negara; keempat, pengumpulan zakat secara sukarela oleh swasta; dan kelima, pengumpulan

⁵ Kaidah ini sepeti yang ditulis oleh as-Suyuthi, ditetapkan oleh Imam as-Syafi'i, di mana pemerintah sebagai pemimpin umat diposisikan seperti wali bagi anak-anak yatim. Lihat Abdurrahman ibn Abi Bakar as-Suyuthi, *al-Asybah wa an-Nazhair fi al-Furu'*, 1965, Surabaya : al-Hidayah. hlm. 83.

⁶ Yusuf Wibisono, *Mengelola Zakat Indonesia Diskursus Pengelolaan Zakat Nasional dari Rezim Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 ke Rezim Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011, 2015*, Jakarta : Kencana. hlm. 7.

⁷ *Ibid.* hlm. 134.

zakat secara sukarela di tingkatan individual tanpa pengelolaan secara kolektif sama sekali.⁸

Negara Indonesia, meskipun bukan negara Islam, namun memiliki jumlah penduduk yang beragama Islam terbesar di dunia. 87,21 % atau sekitar 207.176.162 jiwa penduduk Indonesia adalah pemeluk agama Islam.⁹ Sebagai negara yang memiliki populasi penduduk Muslim terbesar di dunia, persoalan zakat pun menjadi tak dapat dipisahkan dari kehidupan sosial masyarakat Indonesia. Besarnya penduduk Muslim Indonesia berbanding lurus dengan besarnya potensi zakat di negara ini. Potensi zakat di Indonesia yang mencapai 217 triliun rupiah merupakan jumlah yang sangat besar yang dapat menjadi solusi finansial dalam mengatasi permasalahan kemiskinan dan ketimpangan di Indonesia. Penelitian Beik (2012) secara empiris membuktikan bahwa zakat mampu mengurangi jumlah keluarga miskin, kesenjangan pendapatan dan tingkat keparahan kemiskinan pada keluarga miskin. Ini menunjukkan bahwa zakat memiliki potensi yang besar sebagai instrumen untuk mereduksi kemiskinan dan pengangguran.¹⁰

Zakat merupakan salah satu rukun Islam yang landasannya adalah syariat / hukum Islam. Kedudukan hukum Islam dalam negara Republik Indonesia secara eksplisit tercantum dalam Pasal 29 UUD 1945 yang menyatakan bahwa negara berdasarkan atas Ketuhanan Yang Mahaesa dan menjamin kemerdekaan masing-masing penduduk untuk melaksanakan ibadah berdasarkan agama dan kepercayaannya. Pasal 29 UUD 1945 mempunyai tiga muatan makna. Pertama, negara tidak boleh membuat peraturan perundang-undangan atau melakukan kebijakan-kebijakan yang bertentangan dengan dasar keimanan kepada Tuhan Yang Mahaesa. Kedua, negara berkewajiban membuat peraturan perundang-undangan atau melakukan kebijakan-kebijakan bagi pelaksanaan wujud rasa keimanan kepada Tuhan Yang Mahaesa dari segolongan pemeluk agama yang memerlukannya. Ketiga, negara berkewajiban membuat peraturan perundang-undangan yang melarang siapapun melakukan pelecehan terhadap ajaran agama.¹¹

Dengan tiga makna ini dapat dipahami bahwa negara berkewajiban secara aktif melakukan upaya-upaya agar setiap penduduk dapat memeluk agama dan beribadah menurut agama dan kepercayaannya. Keaktifan negara di sini adalah menjamin agar setiap penduduk dapat merdeka menentukan pilihan atas agama yang hendak dipeluknya dan jaminan agar setiap penduduk dapat menjalankan ibadahnya menurut agama dan kepercayaan yang ditetapkan oleh agama yang dipeluknya. Tetapi keaktifan negara tidak boleh mencampuri aturan-aturan internal yang ditentukan oleh masing-masing agama penduduknya. Negara tidak dapat mengintervensi hal-hal internal yang berhubungan dengan doktrin agama-agama. Tetapi, negara wajib memberikan bantuan dan pelayanan jika umat beragama membutuhkan peraturan perundang-undangan demi kelancaran dan ketertiban pelaksanaan ajaran agamanya. Hal ini bukan intervensi, melainkan semata-mata bantuan dan pelayanan sesuai dengan kehendak umat beragama yang bersangkutan.¹²

⁸ Amelia Fauzia, *Faith and The State : a History of Islamic Philanthropy in Indonesia*, 2013, Leiden : Brill Academic Publishers. hlm. 175.

⁹ Kementerian Agama Dalam Angka, Tahun 2014 pada data.kemenag.go.id, diakses pada 26 November 2016, pukul 20:38.

¹⁰ Yayan Rukmana, dkk, *Mendudukan Transformasi Arah Lembaga Amil Zakat (LAZ)*, dalam Iqtishodia, Jurnal Ekonomi Islam Republika, Harian Republika, 24 Juli 2014, hlm. 23.

¹¹ Hartono Mardjono, *Menegakkan Syariat Islam dalam Konteks Keindonesiaan*, 1997, Bandung : Mizan. hlm. 18.

¹² Yusril Ihza Mahendra, *Dinamika Tatanegara Indonesia Kompilasi Aktual Masalah Konstitusi Dewan Perwakilan dan Sistem Kepartaian*, 1996, Jakarta : Gema Insasi Press. hlm. 119-120.

Menurut Mohammad Daud Ali, hukum Islam di Negara Indonesia berlaku secara normatif dan formal yuridis. Hukum Islam yang berlaku secara normatif, adalah bagian hukum Islam yang mempunyai sanksi kemasyarakatan apabila norma-normanya dilanggar. Kuat tidaknya sanksi kemasyarakatan dimaksud tergantung pada kuat lemahnya kesadaran umat Islam akan norma-norma hukum Islam yang bersifat normatif itu. Hukum Islam yang berlaku secara normatif di Indonesia banyak sekali, di antaranya dalam pelaksanaan ibadah puasa, zakat dan haji. Hampir semua bagian hukum Islam yang mengatur hubungan manusia dengan Tuhan bersifat normatif. Bahkan keinsyafan akan haram dan halalnya sesuatu, merupakan sumber kesadaran hukum bangsa Indonesia yang beragama Islam untuk tidak melakukan kejahatan perzinahan, pencurian, riba dan sebagainya. Dipatuhi atau tidaknya hukum Islam yang berlaku secara normatif dalam masyarakat Muslim Indonesia ini, seperti disinggung di atas, tergantung pada kesadaran iman umat Islam sendiri. Pelaksanaannya pun diserahkan kepada keinsyafan orang Islam yang bersangkutan.¹³

Rifyal Ka'bah menambahkan, dalam kaitannya dengan legislasi karena diperlukannya kekuasaan negara dalam penegakannya, bahwa pembagian hukum Islam kepada „ibadat dan mu“amalat dalam hubungannya dengan kekuasaan negara tidak lagi tepat untuk masa sekarang. Masalah zakat dan haji selama ini dipandang sebagai ibadah yang banyak tergantung kepada individu Muslim untuk pelaksanaannya. Tetapi karena menyangkut kepentingan banyak orang, maka kedua jenis ibadah ini pada waktu sekarang telah memasuki cakupan muamalat. Untuk itu perlu ada aturan khusus dan undang-undang yang dapat menjamin pelaksanaannya sehingga tidak ada hak-hak orang lain yang dilangkahi.¹⁴ Pada Pasal 34 Undang-Undang Dasar 1945 ayat (1), dinyatakan bahwa fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara. Kemudian dalam ayat (2) dinyatakan bahwa negara mengembangkan sistem jaringan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan maratabat kemanusiaan. Dengan demikian, negara mempunyai kewajiban untuk memelihara fakir miskin dan anak terlantar serta melakukan pemberdayaan kepada mereka melalui sistem jaringan sosial, di mana dalam sistem jaringan sosial yang dimaksud dapat dilakukan oleh negara dengan bekerja sama dengan elemen masyarakat.

Salah satu cara pemberdayaan paling efektif adalah melalui zakat, terutama bagi kalangan masyarakat Islam. Walaupun pembayaran zakat dilaksanakan secara sukarela oleh masyarakat Muslim di Indonesia; tidak ada paksaan dari negara terhadap warga negara Muslim di Indonesia; namun aspek pengelolaannya diperhatikan oleh pemerintah. Adapun untuk masalah pengelolaan zakat, pemerintah mengatur dalam bentuk Undang-Undang dengan pertimbangan, pertama, bahwa zakat merupakan kewajiban bagi umat Islam yang mampu sesuai dengan syariat Islam. Kedua, bahwa zakat merupakan pranata keagamaan yang bertujuan untuk meningkatkan keadilan dan kesejahteraan masyarakat. Ketiga, bahwa dalam rangka meningkatkan daya guna dan hasil guna, zakat harus dikelola secara melembaga sesuai dengan syariat Islam.¹⁵

Dalam konteks optimalisasi zakat peran zakat yang sejalan dengan tujuan diselenggarakannya negara yaitu memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Oleh sebab itu, negara memberikan insentif fiskal bagi pembayar zakat dengan menjadikan zakat sebagai pengurang Penghasilan Kena Pajak (PKP /tax

¹³ Mohammad Daud Ali, *Hukum Islam Pengantar Hukum Islam dan Tata Hukum Islam di Indonesia*, 2002, Jakarta : Raja Grafindo Persada. hlm. 5-6.

¹⁴ Rifyal Ka'bah, *Hukum Islam di Indonesia*, 1999, Jakarta : Universitas Yarsi. hlm. 264.

¹⁵ Lihat Konsideran Undang-Undang No.23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat.

deduction).¹⁶ Semangat ketentuan ini yaitu supaya wajib pajak tidak terkena beban ganda, yaitu kewajiban membayar zakat dan pajak. Kesadaran membayar zakat diharapkan juga memacu kesadaran membayar pajak.

Di negara yang menjadikan agama Islam sebagai landasan konstitusi negara, pelaksanaan zakat adalah suatu kewajiban. Ada pemaksaan dari negara kepada warga negara untuk membayar zakat dan terdapat sanksi atas kelalaian pembayaran zakat. Di negara ini, zakat dimasukkan dalam sistem keuangan negara, bahkan bisa dikatakan sebagai pajak wajib umat Islam karena negara tersebut tidak membebaskan pajak kepada pemeluk agama Islam kecuali zakat. Walaupun pembayaran zakat dilaksanakan secara sukarela oleh masyarakat Muslim di Indonesia; tidak ada paksaan dari negara terhadap warga negara Muslim di Indonesia; namun aspek pengelolaannya diperhatikan oleh pemerintah karena berhubungan dengan ketertiban umum, di mana dana umat Islam yang berasal dari zakat dikumpulkan untuk dikelola, maka negara berhak melakukan pengaturan dan pengawasan agar tujuan dari pengelolaan tersebut tercapai dan tidak ada hak umat Islam yang dilanggar.

Negara dalam hal pengelolaan zakat di Indonesia berperan sebagai regulator, pembina, pengawas dan sekaligus sebagai pengelola. Sebagai regulator, negara membuat peraturan perundang-undangan dan peraturan-peraturan pelaksana di bawah undang-undang yang mengatur tentang pengelolaan zakat. Dalam hal ini, negara telah mengeluarkan Undang-Undang No 38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat yang kemudian diamandemen dengan Undang-Undang No 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat. Untuk pelaksanaan Undang-Undang No 23 Tahun 2011 ini, negara kemudian mengeluarkan Peraturan Pemerintah nomor 14 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang-Undang No 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat. Ini merupakan bentuk bantuan dan pelayanan negara terhadap umat Islam yang membutuhkan peraturan perundang-undangan demi kelancaran dan ketertiban pelaksanaan ajaran agamanya, berupa pengelolaan zakat.

Untuk masalah pengelolaan zakat, pemerintah perlu mengatur dalam bentuk Undang-Undang dengan pertimbangan, pertama, bahwa zakat merupakan kewajiban bagi umat Islam yang mampu sesuai dengan syariat Islam. Kedua, bahwa zakat merupakan pranata keagamaan yang bertujuan untuk meningkatkan keadilan dan kesejahteraan masyarakat. Ketiga, bahwa dalam rangka meningkatkan daya guna dan hasil guna, zakat harus dikelola secara melembaga sesuai dengan syariat Islam. Undang-Undang No.23 Tahun 2011 dibuat dalam rangka meningkatkan daya guna dan hasil guna zakat dan oleh karena itu zakat harus dikelola secara melembaga sesuai dengan syariat agama Islam yang bertujuan melakukan pengelolaan zakat. Pengelolaan yang dimaksud meliputi kegiatan perencanaan, pelaksanaan, dan pengordinasian dalam pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat. Pengelolaan ini bertujuan untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi pelayanan dalam pengelolaan zakat dan meningkatkan manfaat masyarakat dan penanggulangan kemiskinan.

¹⁶ Lihat Peraturan Pemerintah No 60 Tahun 2010 tentang Zakat atau Sumbangan Keagamaan Yang Sifatnya Wajib yang Dapat Dikurangkan dari Penghasilan Bruto. Lihat juga Pasal 23 ayat 2 Undang-Undang No 23 Tahun 2011, bukti setoran zakat bisa dijadikan sebagai pengurang penghasilan kena pajak. Adapun pada pelaksanaannya, Dirjen Pajak hanya mengakui dua puluh Organisasi Pengelola Zakat dan satu Lembaga Keagamaan Kristen sebagai penerima Zakat atau Sumbangan Keagamaan Yang Sifatnya Wajib yang Dapat Dikurangkan dari Penghasilan Bruto, lihat Peraturan Dirjen Pajak nomor Per33/PJ/2011.

Negara melalui organ pemerintahannya juga memberikan izin bagi organisasi kemasyarakatan Islam untuk mendirikan organisasi pengelola zakat dan/atau memberikan sanksi atas pelanggaran yang dilakukan oleh organisasi pengelola zakat serta mencabut izin apabila dalam kegiatan pengelolaan zakat tidak sesuai dengan peraturan yang berlaku. Organ pemerintahan negara yang diberikan wewenang untuk melaksanakan tugas ini adalah kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agama, yakni Kementerian Agama. Negara juga sekaligus berperan dalam pengelolaan zakat dengan membentuk Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) yang merupakan organisasi pengelola zakat bentukan pemerintah. BAZNAS merupakan lembaga pemerintah nonstruktural yang bersifat mandiri dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agama, yakni Menteri Agama.

Zakat juga merupakan ibadah sosial dan memiliki dimensi politik dikaitkan dengan keterlibatan negara dalam pengelolaannya. Pengelolaan zakat telah mengarah pada struktur yang formal, kolektif, terorganisir dan permanen sejak masa Nabi Muhammad shallallahu ‘alaihi wa sallam. Seiring perkembangan wilayah kekuasaan Islam, tingkat perekonomian yang semakin maju dan struktur pemerintahan yang semakin kompleks, kebijakan pengelolaan zakat berubah secara dinamis sesuai perubahan zaman. Bentuk pengelolaan zakat dan keterlibatan negara dalam pengelolaan zakat pun bermacam-macam. Pengelolaan zakat di Indonesia juga mengalami perkembangan yang sedemikian rupa. Sebagai negara yang memiliki populasi penduduk Muslim terbesar di dunia, persoalan zakat pun menjadi tak dapat dipisahkan dari kehidupan sosial masyarakat Indonesia. Negara Indonesia bukanlah negara agama / negara Islam, di mana syariat agama Islam dijadikan sebagai landasan konstitusi negara, melainkan negara demokrasi yang menjadikan nilai-nilai keagamaan sebagai landasan konstitusi. Di negara-negara yang menjadikan agama Islam sebagai landasan konstitusi negara, pelaksanaan zakat adalah suatu kewajiban. Ada pemaksaan dari negara kepada warga negara untuk membayar zakat dan terdapat sanksi atas kelalaian pembayaran zakat. Di negara-negara ini, zakat dimasukkan dalam sistem keuangan negara, bahkan bisa dikatakan sebagai pajak wajib umat Islam karena negara tersebut tidak membebaskan pajak kepada pemeluk agama Islam kecuali zakat.

Kesimpulan

Undang-Undang Dasar suatu negara atau biasa disebut konstitusi negara tidak hanya terbatas sebagai dokumen politik, tetapi juga dokumen ekonomi yang setidak-tidaknya mempengaruhi dinamika perkembangan perekonomian suatu negara. Konstitusi ekonomi menjadi hukum tertinggi dan harus dijadikan sebagai acuan dan rujukan dalam setiap pengembangan kebijakan ekonomi. Jika terjadi pertentangan antara undang-undang, peraturan ataupun kebijakan dengan konstitusi ekonomi (UUD 1945) maka dapat dibatalkan melalui mekanisme judicial review melalui Mahkamah Konstitusi. Secara garis besar konstitusi ekonomi Indonesia memiliki kesamaan dengan sistem ekonomi Islam khususnya pada tataran nilai dasar, prinsip dasar dan instrumentalnya. Kesamaan dasarnya terletak pada asas kegiatan ekonominya yang didasarkan pada prinsip kekeluargaan dan kebersamaan beserta peranan penting negara dalam pengalokasian sumber daya ekonomi untuk kemakmuran dan kesejahteraan bersama. Kesamaan penting lainnya adalah adanya kepedulian yang tinggi terhadap kaum fakir miskin dan anak-anak yang terlantar melalui instrumen-instrumen kebijakan ekonomi berupa jaminan dan perlindungan sosial.

Dalam konteks peran negara dalam optimalisasi zakat disatu sisi negara tidak memaksa terhadap warga negara Indonesia dalam membayar zakat karena pembayaran zakat di Indonesia adalah bersifat sukarela. Disisi lain, negara berperan dalam hal pengelolaan dan optimalisasi zakat karena berhubungan dengan kepentingan umum, di mana dana zakat dari umat Islam dikumpulkan dan dikelola dan agar tujuan dari pengelolaan tersebut tercapai dan tidak ada hak umat Islam yang dilanggar. Dalam hal pengelolaan zakat umat Islam di Indonesia, negara berperan sebagai regulator, pengelola dan pengawas. Sebagai regulator, negara melalui organ pemerintahannya membuat peraturan perundang-undangan tentang pengelolaan zakat, memberikan perizinan, mencabut perizinan pembentukan Organisasi Pengelola Zakat dan memberikan sanksi administrasi atas pelanggaran terhadap pengelolaan zakat dan sanksi pidana atas kejahatan terhadap pengelolaan zakat. Sebagai pengelola, negara membentuk Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) yang bertugas mengelola zakat mulai dari pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan zakat. BAZNAS merupakan lembaga pemerintah nonstruktural yang bersifat mandiri dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agama, yakni Menteri Agama. Sebagai pengawas, negara melalui organ pemerintahan yang ditentukan oleh Undang-Undang melakukan audit syariah serta menerima laporan pelaksanaan kegiatan pengelolaan zakat kepada organisasi pengelola zakat baik Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) maupun Lembaga Amil Zakat (LAZ).

Daftar Pustaka

Buku-Buku

- Al-Qur'an ., (QS: Al-Anbiya' 21, 73), (QS: Maryam,(19); 54-55)
- Abdurrahman ibn Abi Bakar as-Suyuthi, *al-Asybah wa an-Nazhair fi al-Furu'*, 1965, Surabaya : al-Hidayah.
- Ali Ridlo, *Zakat Dalam Perspektif Ekonomi Islam*, (Kendari: Jurnal Al-'Adl, Vol. 7 No. 1, Januari 2014)
- Amelia Fauzia, *Faith and The State : a History of Islamic Philanthropy in Indonesia, 2013*, Leiden : Brill Academic Publishers.
- Fakhruddin, *Zakat Investasi & Investasi Zakat dalam Perspektif Masalah, International Seminar on Zakat; Financial Inclusiveness of the poor: beyond microfinance*, UIN Maulana Malik Ibrahim Malang Press.
- Hartono Mardjono, *Menegakkan Syariat Islam dalam Konteks Keindonesiaan, 1997*, Bandung : Mizan.
- Kementerian Agama Dalam Angka, Tahun 2014 pada data.kemenag.go.id, diakses pada 26 November 2016
- Mohammad Daud Ali, *Hukum Islam Pengantar Hukum Islam dan Tata Hukum Islam di Indonesia, 2002*, Jakarta : Raja Grafindo Persada.
- Muhammad ibn Isma' il al-Bukhari, *Shahih al-Bukhari, 1998*, Saudi Arabia : Bait alAfkar ad-Dauliyyah. hlm. 25; Muslim bin Hajjaj an-Naisaburi, *Shahih Muslim, 1998*, Saudi Arabia : Bait al-Afkar ad-Dauliyyah.
- Rifyal Ka'bah, *Hukum Islam di Indonesia, 1999*, Jakarta : Universitas Yarsi.
- Yayan Rukmana, dkk, *Mendudukkan Transformasi Arah Lembaga Amil Zakat (LAZ)*, dalam *Iqtishodia, Jurnal Ekonomi Islam Republika, Harian Republika, 24 Juli 2014*.

Yusril Ihza Mahendra, *Dinamika Tatanegara Indonesia Kompilasi Aktual Masalah Konstitusi Dewan Perwakilan dan Sistem Kepartaian, 1996*, Jakarta : Gema Insasi Press..

Yusuf al- Qaradhawi, *Fiqh az-Zakah*, cet. II, 1973, Beirut : Muassasah ar-Risalah.

Yusuf Wibisono, *Mengelola Zakat Indonesia Diskursus Pengelolaan Zakat Nasional dari Rezim Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 ke Rezim Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011, 2015*, Jakarta : Kencana.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang No.23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat.

Peraturan Pemerintah No. 60 Tahun 2010 tentang Zakat atau Sumbangan Keagamaan Yang Sifatnya Wajib yang Dapat Dikurangkan dari Penghasilan Bruto.