

TAQNIN AL AHKAM DALAM IMPLEMENTASI ZAKAT DI INDONESIA

Muhamad Fakhruddin

Dosen Tetap Pada Jurusan Ekonomi Syariah
Universitas Sultan Ageng Tirtayasa, Banten

DOI <http://dx.doi.org/10.32678/ajh.v15i1.1896>

URL: <http://jurnal.uinbanten.ac.id/index.php/ahkm/article/view/1896>

Abstrak

Taqnin al-ahkam dalam konteks negara hukum Indonesia dipandang sebagai proses legislasi kaidah aturan syariat yang disusun secara sistematis dan dikodifikasikan sebagai hukum positif sesuai dengan aturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia. Ide memasukkan kewajiban pelaksanaan syariat bagi pemeluk agama Islam sudah ada sejak berdirinya bangsa Indonesia. Seiring adanya ketentuan otonomi, Hal ini memberikan lebih keleluasaan daerah-daerah dalam melakukan proses legislasi kaidah syariat di daerahnya masing-masing. Secara prinsipal hukum Islam dapat menjadi program legislasi nasional dengan memuat daftar rencana materi-materi hukum atau RUU yang akan dibentuk dalam periode tertentu guna meraih tahap tertentu pencapaian cita-cita bangsa dan tujuan negara, dan tidak keluar dari landasan dan arah konstitusionalnya. Salah satu produk taqnin al-ahkam adalah UU yang mengatur tentang zakat. Dalam Undang-undang Nomor 38 tahun 1999 dan Undang-undang No 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat menjelaskan ketentuan pengelolaan zakat yang bertujuan agar zakat dapat dikelola secara profesional dan bertanggungjawab yang dilakukan oleh Pemerintah bersama masyarakat. Dalam ketentuan UU ini Pemerintah berkewajiban dan bertanggung jawab memberikan perlindungan, pembinaan, dan pelayanan kepada muzakki, mustahiq, dan pengelola zakat. Sebagian ulama menganggap taqnin al-ahkam ini merupakan hal yang penting agar aturan syariat yang ada dapat bersifat mengikat dan berlaku secara umum. Sementara sebagian yang lain tidak sependapat dengan taqnin al-ahkam Syariat Islam dirumuskan ke dalam bentuk undang-undang atau peraturan karena hal ini maka ia bisa ditentang, dicabut, dianggap keliru oleh masyarakat dan penguasa, sebagaimana layaknya hukum undang-undang sipil yang lain.

Kata Kunci: *Qanun, Taqnin al-Ahkam, Implementasi Zakat*

A. PENDAHULUAN

Qanun al-Ahkam pada dasarnya adalah sebuah upaya untuk memilih pendapat yang lebih mashlahat tentang suatu hukum pada suatu negara dan waktu tertentu yang dianggap memiliki daya mashlahat yang lebih besar demi kepentingan masyarakat secara luas. Untuk itulah peran penguasa dalam hal ini adalah para pembuat konstitusi negara yang mempunyai wewenang untuk membuat qanun tersebut.

Dalam hukum Islam hal tersebut diatur dalam ilmu siyasah dusturiyah yakni siyasah yang mengatur hubungan warga negara dengan lembaga negara yang satu dengan warga negara dan lembaga negara yang lainnya dalam batas-batas administrasi negara. *Qanun al-Ahkam* merupakan wilayah dalam permasalahan tentang pengaturan dan perundang-

undangan yang dituntut oleh hal ihwal kenegaraan dari segi persesuaian dengan prinsip-prinsip agama dan merupakan realisasi kemashlahatan manusia serta memenuhi kebutuhannya.

B. KONSEP ZAKAT DALAM ISLAM

1. Landasan Zakat dalam Islam

Hubungan antara pengertian zakat menurut bahasa dan menurut istilah sangat nyata dan erat sekali, yaitu bahwa yang dikeluarkan zakatnya akan menjadi berkah, tumbuh, berkembang dan bertambah, suci dan beres (baik). Hal ini sebagaimana dinyatakan dalam surah at-Taubah: 103 dan surah ar-Rūm: 39 :

“Ambillah zakat dari sebagian harta mereka, dengan zakat itu kamu membersihkan dan menyucikan mereka, dan mendoalah untuk mereka. Sesungguhnya doa kamu itu menjadi ketenteraman jiwa buat mereka. Dan Allah Maha Mendengar lagi Maha Mengetahui.” (QS. At-Taubah: 103).

Zakat berarti tumbuh, bertambah dan memurnikan. Pembayaran zakat merupakan bentuk pemurnian dan penyucian harta yang tersisa (setelah dikurangi zakat) semata-mata untuk mencari ridha Allah. Membayar zakat akan menambah keberkahan harta yang kita miliki, memberikan pahala, dan membebaskan kita dari dosa-dosa kita. Zakat merupakan sedekah wajib yang harus diambil dari setiap Muslim yang berkewajiban zakat, untuk diberikan kepada yang berhak, ataupun untuk keperluan penegakan agama Islam itu sendiri.¹

Dalam khasanah kajian fikih klasik terdapat sejumlah definisi dan karakteristik (persyaratan) yang berkaitan dengan aset kekayaan wajib zakat. Berkaitan dengan zakat mal, definisinya berkisar pada satu pengertian, yaitu: “Pemindahan hak milik atas bagian tertentu dari harta tertentu kepada orang yang berhak menerimanya dari golongan tertentu pula dengan maksud untuk mendapatkn ridha Allah Swt dan menyucikan jiwa, harta, dan masyarakat”.²

Zakat adalah alat distribusi yang utama dalam Islam dalam rangka pemerataan penghasilan dan sebagai distributor aliran kekayaan dari si kaya kepada si miskin, karena dalam pengelolaannya, zakat tidak hanya untuk kegiatan yang bersifat konsumtif semata, akan tetapi zakat juga dapat didistribusikan untuk kegiatan yang bersifat produktif. Dalam hal ini zakat melayani dua tujuan distributif, yaitu redistribusi penghasilan di antara orang-orang fakir dan miskin, dan pengalokasian dana zakat antara konsumsi dan investasi, yaitu distribusi penghasilan intra-generasi.³

Dalam zakat terdapat beberapa unsur yang telah dijelaskan oleh para ulama, sebuah unsur yang mencirikan zakat, yaitu:⁴

- a. Waktu pembayaran zakat, Islam mengetahui waktu-waktu yang tepat untuk mengeluarkan zakat, zakat perdagangan misalnya, dikeluarkan setahun setelah

¹ Muhaimin Iqbal, *Dinar Solution-Dinar Sebagai Solusi*, (Jakarta: Gema Insani, 2008), hlm.149

² M. Arif Mufraini, *Akuntansi dan Manajemen Zakat (Mengomunikasikan Kesadaran dan Membangun Jaringan)*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2006), hlm. 18.

³ Monzer Kahf, *Ekonomi Islam: Telaah Analitik terhadap Fungsi Sistem Ekonomi Islam*, (Jogjakarta: Aditya Media, 2000), hlm. 178.

⁴Fakhruddin, *Fiqh dan Manajemen Zakat di Indonesia*, (Malang: UIN Malang Press, 2008), hlm. 21.

harta tersebut dikuasai oleh pemiliknya, selain itu juga merupakan kelebihan atas kebutuhan pokok yang ada. Zakat hasil pertanian dibayarkan setelah panen dituai, begitu juga dengan barang tambang.

- b. Kewajiban zakat bersifat absolut dan tidak berubah secara terusmenerus. Harta yang wajib dizakati sudah ditentukan, begitu juga dengan kadar yang harus dibayarkan. Kewajiban itu bersifat mutlak dan berlaku sampai akhir zaman, tidak seorangpun berhak merubahnya.
- c. Keadilan, dalam arti adil dalam pendistribusian maupun pengambilan harta yang menjadi objek zakat.

2. Jenis Zakat

Zakat dibedakan dalam dua kelompok besar, yaitu zakat fitrah dan zakat mal (harta/kekayaan).⁵

- a. Zakat fitrah adalah pengeluaran wajib dilakukan oleh setiap muslim yang mempunyai kelebihan dari keperluan keluarga yang wajar pada malam dan hari raya Idul Fitri.⁶ Sayyid Sabiq mendefinisikan zakat fitrah sebagai zakat yang wajib dilaksanakan disebabkan oleh selesainya puasa Ramadhan, hukumnya wajib atas setiap muslimin, baik kecil atau dewasa, laki-laki atau wanita, merdeka atau budak belian. Dengan demikian, bayi pun wajib mengeluarkan zakat fitrahnya asalkan dia dilahirkan sebelum matahari terbenam pada akhir bulan Ramadhan.

Zakat fitrah mempunyai fungsi antara lain sebagai berikut:⁷

- 1) Fungsi ibadah.
- 2) Fungsi membersihkan orang yang berpuasa dari ucapan dan perbuatan yang tidak bermanfaat.
- 3) Memberikan kecukupan kepada orang-orang miskin pada hari raya Idul Fitri.

Besarnya zakat fitrah adalah satu sha' atau tiga setengah liter beras. Zakat fitrah dibayarkan sesuai dengan kebutuhan pokok di suatu masyarakat, dengan ukuran yang juga disesuaikan dengan kondisi ukuran atau timbangan yang berlaku, juga dapat diukur dengan satuan uang. Di Indonesia, zakat fitrah diukur dengan timbangan beras 2,5 kilogram.⁸

- b. Zakat mal (harta) adalah bagian dari harta kekayaan seseorang (juga badan hukum) yang wajib dikeluarkan untuk golongan orang-orang tertentu setelah dipunyai selama jangka waktu tertentu dalam jumlah minimal tertentu.⁹ Zakat diambil dari harta yang berkembang atau berpotensi untuk dikembangkan. Jika harta itu hanya dimanfaatkan untuk kepentingan/kebutuhan, maka tidak wajib zakat. Misalnya rumah sebagai tempat tinggal, peralatan rumah tangga, dan sebagainya. Harta yang berkembang dan berpotensi untuk dikembangkan pada zaman Nabi, terbagi menjadi beberapa macam, yaitu:

⁵ Mursyidi, *Akuntansi Zakat Kontemporer*, (Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 2003), hlm. 77.

⁶ Fakhruddin, *Fiqh & Manajemen Zakat di Indonesia*, (Malang: UIN-Malang Press, 2008), hlm. 40.

⁷ Mursyidi, *Akuntansi Zakat Kontemporer*, (Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 2003), hlm. 77.

⁸ Mursyidi, *Akuntansi Zakat Kontemporer*, (Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 2003), hlm. 78.

⁹ Mursyidi, *Akuntansi Zakat Kontemporer*, (Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 2003), hlm. 79.

- 1) Hewan ternak, yaitu unta, sapi, domba yang semuanya digembalakan di padang rumput yang bebas, bukan milik seseorang. Hewan tersebut sengaja dipelihara untuk dikembangkan, bukan untuk dijadikan alat bantu dalam menyelesaikan suatu pekerjaan. Seperti halnya kuda yang digunakan untuk menarik gerobak pedagang. Atau sapi yang digunakan untuk membajak, bukan untuk ditenakkan, maka sapi itu tidak terkena zakat, namun zakatnya cukup dikenakan pada hasil tanaman yang dibajak dengan sapi tersebut. Jika sapi juga ikut dizakati, maka akan ada zakat yang berlipat-lipat.
- 2) Emas dan perak, sebagaimana ditetapkan oleh Nabi, yaitu setiap 200 dirham wajib dikeluarkan 5 dirham. Dalam hadits yang diriwayatkan oleh Abu Dawud dari Ali bin Abi Thalib, Rasulullah saw. bersabda: “Apabila Anda memiliki dua ratus dirham, dan telah berlalu waktu satu tahun, maka wajib zakat atasnya lima dirham. Anda tidak punya kewajiban zakat emas, sehingga anda memiliki dua puluh dinar dan telah berlalu waktu satu tahun, dan zakatnya sebesar setengah dinar. Dan jika lebih, maka hitunglah berdasarkan kelebihannya. Dan tidak ada pada harta, kewajiban zakat sehingga berlalu waktu satu tahun.”¹⁵ Hadits ini menunjukkan batas minimal (nishab) atas emas dan perak yaitu 200 dirham yang wajib dikeluarkan 2,5%.
- 3) Barang perdagangan, perdagangan wajib dizakati karena termasuk harta yang dikembangkan. Nishabnya sama dengan nishab uang, begitu juga dengan zakat yang wajib dikeluarkan, yaitu 2,5%.
- 4) Hasil pertanian dan buah-buahan, sebagaimana firman Allah Swt: “Dan tunaikanlah haknya di hari memetik hasilnya (dengan dikeluarkan zakatnya)” (al An‘am: 141). Sabda Nabi, segala yang dihasilkan bumi harus dikeluarkan zakatnya, dengan demikian hasil pertanian dan tumbuh-tumbuhan wajib dikeluarkan zakatnya ketika panen dan tidak perlu menunggu satu tahun. Seperti diriwayatkan dari Nabi, hasil pertanian dan buah-buahan yang kurang dari lima *ausaq* (sekitar 563 kg) tidak wajib zakat dan ini menjadi nishabnya. Zakat yang harus dikeluarkan sebesar 5% jika menggunakan irigasi, namun jika tidak, zakatnya sebesar 10%.
- 5) Barang tambang, segala barang tambang yang dikeluarkan dari bumi atau pun lautan. Abu Yusuf berkata, barang tambang yang dihasilkan dari bumi seperti emas, perak, besi, minyak bumi dan lainnya, harus dizakati sebesar 1/5 (20%) baik dari tanah Arab atau ‘ajam. Ada pun barang tambang yang dihasilkan dari lautan, seperti permata, mutiara dan yang lainnya dimasukkan dalam *ghanimah*, zakat yang dikenakan adalah seperlima. Pengambilan seperlima tersebut secara langsung atas barang tambang yang dihasilkan, bukan setelah dikurangi dengan biaya yang ada. Zakat 20% yang dibebankan atas hasil tambang merupakan zakat yang diwajibkan, dan pemerintah tidak diperbolehkan untuk mengenakan pajak setelah itu.

- c. Zakat profesi, seperti dokter, pengacara, dan lainnya. Ulama kontemporer berpendapat akan wajibnya zakat atas penghasilan yang mereka dapatkan. Secara umum zakat profesi menurut hasil putusan Tarjih Muhammadiyah adalah zakat yang dikeluarkandari hasil usaha yang halal yang dapat mendatangkan hasil (uang), relatif banyak dengan cara yang halal dan mudah, baik melalui keahlian tertentu maupun tidak. Sedangkan dalam pemahaman Zamzami Ahmad, zakat profesi adalah zakat penghasilan yang didapat dan diterima dengan jalan yang halal dalam bentuk upah, honor ataupun gaji.¹⁰ Secara lebih tegas lagi, hasil seminar Damaskus tahun 1952 menetapkan bahwa hasil usaha profesi adalah sebagai sumber zakat, karena terdapat alasan (*illat*) yang menurut ulama fiqh sah dan ada nisab yang menjadi landasan wajibnya zakat. Di samping itu, berbagai faktor profesi sekarang ini telah memberikan nilai penghasilan yang pada satu sisi justru lebih besar dari sektor usaha dan kekayaan yang disebutkan dalam nash sebagai kewajiban zakat.¹¹ Dalam menentukan nishab, kadar dan waktu mengeluarkan zakat profesi terdapat beberapa kemungkinan kesimpulan. Hal ini sangat bergantung pada qiyas (analogi) yang dilakukan.¹² Pertama, jika dianalogikan pada zakat perdagangan, maka nishab, kadar dan waktunya sama dengannya dan sama pula dengan zakat emas dan perak. Nishabnya senilai 85 gram emas, kadar zakatnya 2,5 persen dan waktu mengeluarkannya setahun sekali, setelah dikurangi kebutuhan pokok. Kedua, jika dianalogikan dengan zakat pertanian, maka nishabnya senilai 653 kg padi atau gandum, kadar zakatnya sebesar lima

C. IMPLEMENTASI ZAKAT DI INDONESIA

Pengelolaan zakat dalam perkembangannya di nusantara telah dimulai sejak Islam masuk di Kerajaan Samudera Pasai, namun dalam kodifikasi hukum zakat sendiri telah berlangsung sejak masa penjajahan yang diatur oleh pemerintah hindia belanda. Adapun penerapan zakat di indonesia dapat dilihat pada masa-masa berikut :

a. Pengelolaan Zakat di Masa Penjajahan

Zakat sebagai bagian dari ajaran Islam wajib ditunaikan oleh umat Islam terutama yang mampu (*agbniya*'), tentunya sudah diterapkan dan ditunaikan oleh umat Islam Indonesia berbarengan dengan masuknya Islam ke Nusantara. Kemudian ketika Indonesia dikuasai oleh para penjajah, ara tokoh agama Islam tetap melakukan mobilisasi pengumpulan zakat . Pada masa penjajahan Belanda, pelaksanaan ajaran Islam (termasuk zakat) diatur dalam Ordonantie Pemerintah Hindia Belanda Nomor 6200 tanggal 28 Pebruari 1905. Dalam pengaturan ini pemerintah tidak mencampuri masalah pengelolaan zakat dan menyerahkan sepenuhnya kepada umat Islam dan bentuk pelaksanaannya sesuai dengan syari'at Islam.

b. Pengelolaan Zakat di Awal Kemerdekaan

¹⁰ Suyitno, dkk, Anatomi Fiqh Zakat: Potret & Pemahaman Badan Amil Zakat Sumatera Selatan, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005), hlm. 50.

¹¹ Suyitno, dkk, Anatomi Fiqh Zakat: Potret & Pemahaman Badan Amil Zakat Sumatera Selatan, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005), hlm. 51.

¹² Didin Hafiduddin, Zakat dalam Perekonoian Modern, hlm. 96.

Pada awal kemerdekaan Indonesia, pengelolaan zakat juga diatur pemerintah dan masih menjadi urusan masyarakat. Kemudian pada tahun 1951 barulah Kementerian Agama mengeluarkan Surat Edaran Nomor : A/VII/17367, tanggal 8 Desember 1951 tentang Pelaksanaan Zakat Fithrah. Pemerintah dalam hal ini Kementerian Agama hanya menggembirakan dan menggiatkan masyarakat untuk menunaikan kewajibannya melakukan pengawasan supaya pemakaian dan pembagiannya dari pungutan tadi dapat berlangsung menurut hukum agama.¹³

Pada tahun 1964, Kementerian Agama menyusun Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Pelaksanaan Zakat dan Rencana Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (RPPPUU) tentang Pelaksanaan Pengumpulan dan Pembagian Zakat serta Pembentukan Bait al-Mal, tetapi kedua perangkat peraturan tersebut belum sempat diajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) maupun kepada Presiden.

c. Pengelolaan Zakat di Masa Orde Baru

Pada masa orde baru, Menteri Agama menyusun Rancangan Undang-Undang tentang Zakat dan disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong (DPRGR) dengan surat Nomor : MA/095/1967 tanggal 5 Juli 1967. Dalam surat Menteri Agama tersebut disebutkan antara lain :

"Mengenai rancangan undang-undang zakat pada prinsipnya, oleh karena materinya mengenai hukum Islam yang berlaku bagi agama Islam, maka diatur atau tidak diatur dengan undang-undang, ketentuan hukum Islam tersebut harus berlaku bagi umat Islam, dalam hal mana pemerintah wajib membantunya. Namun demikian, pemerintah berkewajiban moral untuk meningkatkan manfaat dari pada penduduk Indonesia, maka inilah perlunya diatur dalam undang-undang".

Rancangan Undang-Undang (RUU) tersebut disampaikan juga kepada Menteri Sosial selaku penanggungjawab masalah-masalah sosial dan Menteri Keuangan selaku pihak yang mempunyai kewenangan dan wewenang dalam bidang pemungutan. Menteri Keuangan dalam jawabannya menyarankan agar masalah zakat ditetapkan dengan peraturan Menteri Agama. Kemudian pada tahun 1968 dikeluarkan Peraturan Menteri Agama Nomor 5 tahun 1968 tentang pembentukan Bait al-Mal. Kedua PMA (Peraturan Menteri Agama) ini mempunyai kaitan sangat erat, karena bait al-mal berfungsi sebagai penerima dan penampung zakat, dan kemudian disetor kepada Badan Amil Zakat (BAZ) untuk disalurkan kepada yang berhak.

Pada tahun 1968 dikeluarkan Peraturan Menteri Agama (PMA) Nomor 4 tahun 1968 tentang Pembentukan Badan Amil Zakat (BAZ). Pada tahun yang sama dikeluarkan juga PMA Nomor 5 tahun 1968 tentang Pembentukan Bait al-Mal. Bait al-Mal yang dimaksud dalam PMA tersebut berstatus Yayasan dan bersifat semi resmi. PMA Nomor 4 tahun 1968 dan PMA Nomor 5 tahun 1968 mempunyai kaitan yang sangat erat. Bait al-Mal itulah yang menampung dan menerima zakat yang disetorkan oleh Badan Amil Zakat seperti dimaksud dalam PMA Nomor 4 Tahun 1968.

Pada tahun 1984 dikeluarkan Instruksi Menteri Agama Nomor 2 tahun 1984 tanggal 3 Maret 1984 tentang Infaq Seribu Rupiah selama bulan Ramadhan yang pelaksanaannya diatur dalam Keputusan Direktur Jenderal Bimas Islam dan Urusan Haji Nomor 19/1984

¹³ Mursyidi, Akuntansi Zakat Kontemporer, (Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 2003), hlm. 79.

tanggal 30 April 1984. Pada tanggal 12 Desember 1989 dikeluarkan Instruksi Menteri Agama Nomor 16/1989 tentang Pembinaan Zaat, Infaq, dan Shadaqah yang menugaskan semua jajaran Departemen Agama untuk membantu lembaga-lembaga keagamaan yang mengadakan pengelolaan zakat, infaq, dan shadaqah agar menggunakan dana zakat untuk kegiatan pendidikan Islam dan lain-lain. Pada tahun 1991 dikeluarkan Keputusan Bersama Menteri Agama dan Menteri dalam Negeri Nomor 29 dan 47 tahun 1991 tentang Pembinaan Badan Amil Zakat, Infaq dan Shadaqah yang kemudian ditindaklanjuti dengan instruksi Menteri Agama Nomor 5 tahun 1991 tentang Pedoman Pembinaan Teknis Badan Amil Zakat, Infaq dan Shadaqah dan Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 7 tahun 1988 tentang Pembinaan Umum Badan Amil Zakat, Infaq dan Shadaqah.

d. Pengelolaan Zakat di Era Reformasi

Pada era reformasi tahun 1998, setelah menyusul runtuhnya kepemimpinan nasional Orde Baru, terjadi kemajuan signifikan di bidang politik dan sosial kemasyarakatan. Setahun setelah reformasi tersebut, yakni 1999 terbitlah Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat. Di era reformasi, pemerintah berupaya untuk menyerpurnakan sistem pengelolaan zakat di tanah air agar potensi zakat dapat dimanfaatkan untuk memperbaiki kondisi sosial ekonomi bangsa yang terpuruk akibat resesi ekonomi dunia dan krisis multi dimensi yang melanda Indonesia. Untuk itulah pada tahun 1999, pemerintah bersama Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) telah menerbitkan Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang pengelolaan Zakat, yang kemudian diikuti dengan dikeleluarkannya Keputusan Menteri Agama Nomor 581 tahun 1999 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 dan Keputusan Direktur Jenderal Bimas Islam dan Urusan Haji Nomor D-291 tahun 2000 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Zakat. Berdasarkan Undang-undang Nomor 38 tahun 1999 ini, pengelolaan zakat dilakukan oleh Badan Amil Zakat (BAZ) yang dibentuk oleh Pemerintah yang terdiri dari masyarakat dan unsur pemerintah untuk tingkat kewilayahan dan Lembaga Amil Zakat (LAZ) yang dibentuk dan dikelola oleh masyarakat yang terhimpun dalam berbagai ormas (organisasi masyarakat) Islam, yayasan dan institusi lainnya.

Dalam Undang-undang Nomor 38 tahun 1999 dijelaskan prinsip pengelolaan zakat secara profesional dan bertanggungjawab yang dilakukan oleh masyarakat bersama pemerintah. Pemerintah dalam hal ini berkewajiban memberikan perlindungan, pembinaan, dan pelayanan kepada muzakki, mustahiq, dan pengelola zakat.

Dari segi kelembagaan tidak ada perubahan yang fundamental dibanding kondisi sebelum tahun 1970-an. Pengelolaan zakat dilakukan oleh Badan Amil Zakat yang dibentuk oleh pemerintah, tetapi kedudukan formal badan itu sendiri tidak terlalu jauh berbeda dibanding masa lalu. Amil zakat tidak memiliki power untuk menyuruh orang membayar zakat. Mereka tidak diregistrasi dan diatur oleh pemerintah seperti halnya petugas pajak guna mewujudkan masyarakat yang peduli bahwa zakat adalah kewajiban.

e. Pasca Kelahiran Undang-Undang Nomor 38 tahun 1999

Sebagaimana disebutkan di atas, bahwa pada tahun 1999 terbit dan disahkannya Undang-Undang Pengelolaan Zakat. Dengan demikian, maka pengelolaan zakat yang bersifat nasional semakin intensif. Undang-undang inilah yang menjadi landasan legal formal pelaksanaan zakat di Indonesia, walaupun di dalam pasal-pasal nya masih terdapat

berbagai kekurangan dan kelemahan, seperti tidak adanya sanksi bagi muzakki yang tidak mau atau enggan mengeluarkan zakat hartanya dan sebagainya.

Sebagai konsekuensi Undang-undang Zakat, pemerintah (tingkat pusat sampai daerah) wajib memfasilitasi terbentuknya lembaga pengelola zakat, yaitu Badan Amil Zakat Nasional (Baznas) untuk tingkat Pusat dan Badan Amil Zakat Daerah (BAZDA) untuk tingkat Daerah. BAZNAS dibentuk berdasarkan Kepres Nomor 8 /2001, tanggal 17 Januari 2001.

Ruang lingkup BAZNAS berskala Nasional yaitu unit pengumpul Zakat (UPZ) di Departemen, BUMN, Konsulat Jenderal dan Badan Usaha Milim Swasta berskala nasional, sedangkan BAZDA ruang lingkup kerjanya di wilayah propinsi tersebut.

Sesuai undang-undang Pengelolaan Zaka, hubungan BAZNAS dengan Badan amil zakat yang lain bersifat koordinatif, konsultatif, dan informatif. BAZNAS dan BAZDA-BAZDA bekerjasama dengan Lembaga Amil Zakat (LAZ), baik yang bersifat nasional maupun daerah. Sehingga dengan demikian diharapkan bisa terbangun sebuah sitem zakat Nasional yang baku, yang bisa diaplikasikan oleh semua pengelola zakat.

Dalam menjalankan program kerjanya, BAZNAS menggunakan konsep sinergi, yaitu untuk pengumpulan ZIS (Zakat, Infaq, Shadaqah) menggunakan hubungan kerjasama dengan unit pengumpul zakat (UPZ) di Departemen, BUMN, Konjen, dan dengan lembaga amil zakat lainnya. Pola kerjasama itu disebut dengan UPZ Mitra BAZNAS. Sedangkan untuk penyalurannya, BAZNAS juga menggunakan pola sinergi dengan Lembaga Amil Zakat lainnya, yang disebut sebagai unit Salur Zakat (USZ) Mitra BAZNAS.

Dengan demikian, maka Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat telah melahirkan paradigma baru pengelolaan zakat yang antara lain mengatur bahwa pengelolaan zakat dilakukan oleh satu wadah, yaitu Badan Amil Zakat (BAZ) yang dibentuk oleh pemerintah bersama masyarakat dan Lembaga Amil Zakat (LAZ) yang sepenuhnya dibentuk oleh masyarakat yang terhimpun dalam ormas maupun yayasan-yayasan.

Dengan lahirnya paradigma baru ini, maka semua Badan Amil Zakat harus segera menyesuaikan diri dengan amanat Undang-Undang yakni pembentukannya berdasarkan kewilayahan pemerintah Negara mulai dari tingkat nasional, provinsi, kabupaten/kota dan kecamatan. Sedangkan untuk desa/kelurahan, mesjid, lembaga pendidikan dan lain-lain dibentuk unit pengumpul zakat. Sementara sebagai Lembaga Amil Zakat, sesuai amanat undang-undang tersebut, diharuskan mendapat pengukuhan dari pemerintah sebagai wujud peminaan, perlindungan dan pengawasan yang harus diberikan pemerintah. Karena itu bagi Lembaga Amil Zakat yang telah terbentuk di sejumlah Ormas Islam, yayasan atau LSM (Lembaga Swadaya Masyarakat), dapat mengajukan permohonan pengukuhan kepada pemerintah setelah memenuhi sejumlah persyaratan yang ditentukan.

Dalam rangka melaksanakan pengelolaan zakat sesuai dengan amanat undang-undang Nomor 38 tahun 1999, pemerintah pada tahun 2001 membentuk Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) dengan Keputusan Presiden. Di setiap daerah juga ditetapkan pembentukan Badan Amil Zakat Provinsi, Badan Amil Zakat Kabupaten/Kota hingga Badan Amil Zakat Kecamatan. Pemerintah juga mengukuhkan keberadaan Lembaga Amil Zakat (LAZ) yang didirikan oleh masyarakat. LAZ tersebut melakukan kegiatan

pengelolaan zakat sama seperti yang dilakukan oleh Badan Amil Zakat. Pembentukan Badan Amil Zakat di tingkat nasional dan daerah menggantikan pengelolaan zakat oleh BAZIS (Badan Amil Zakat, Infaq dan Shadaqah) yang sudah berjalan di hampir semua daerah.

f. Pasca Kelahiran Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011

Perbedaan antara UU no. 38 tahun 1999 dengan UU no. 23 tahun 2011 UU No. 38 tahun 1999 Pasal 6 ayat 2 huruf (c) : dijelaskan bahwa di daerah dapat dibentuk Badan Amil Zakat Daerah Kabupaten (BAZDA) UU No. 23 tahun 2011 Pasal 15 ayat 3 : dijelaskan bahwa BAZNAS kabupaten/kota dibentuk oleh Menteri atau pejabat yang ditunjuk atas usul bupati/walikota setelah mendapat pertimbangan BAZNAS. Ini berarti tidak lagi digunakan istilah BAZDA tetapi BAZNAS Kabupaten/kota. Berarti terjadi perbedaan penamaan, dari BAZDA ke BAZNAS.

Disamping itu Pengaturan LAZ lebih kompleks hingga mengatur prosedur perijinan dan persyaratan. Pada ayat 1 dinyatakan : “Pembentukan LAZ wajib mendapat izin Menteri atau pejabat yang ditunjuk oleh Menteri.” Sedangkan persyaratan diatur dalam ayat 2 : “izin sebagaimana dimaksud ada ayat (1) hanya diberikan apabila memenuhi persyaratan paling sedikit : Satu, terdaftar sebagai organisasi kemasyarakatan Islam yang mengelola bidang pendidikan, dakwah, dan sosial; Dua, berbentuk lembaga berbadan hukum; Tiga, mendapat rekomendasi dari BAZNAS; Empat, memiliki pengawas syariat; Lima, memiliki kemampuan teknis, administratif, dan keuangan untuk melaksanakan kegiatannya; Enam, bersifat nirlaba, Tujuh, memiliki program untuk mendayagunakan zakat bagi kesejahteraan umat; dan Delapan, bersedia diaudit syariat dan keuangan secara berkala. sementara UU No. 38 tahun 1999 lebih sederhana dan belum menjangkau banyak aspek dalam pengelolaan zakat.

Dalam UU No. 38 tahun 1999 posisi pemerintah dan masyarakat sejajar dalam pengelolaan zakat, sedangkan dalam UU No. 23 tahun 2011 posisi pemerintah dan BAZNAS lebih tinggi. Undang undang Nomor 23 Tahun 2011 juga mengatur bahwa masyarakat yang berwenang untuk mengelola dana zakat ialah masyarakat yang diberikan izin oleh negara saja, sedangkan dalam undang undang No 38 tahun 1999 masyarakat diberi keleluasaan untuk mengelola zakat.

Perbedaan lainnya Dalam UU No. 38 tahun 1999 Lembaga Amil Zakat dibentuk oleh masyarakat, sedangkan dalam UU No. 23 tahun 2011 Lembaga Amil Zakat dibentuk oleh organisasi kemasyarakatan Islam. dan UU No. 38 tahun 1999 tidak diatur adanya sanksi dan ketentuan pidana, sedangkan dalam UU No. 23 tahun 2011 terdapat sanksi administratif (pasal 36) bagi pelanggaran atas pasal 19, 23 ayat (1), pasal 28 ayat (2) dan (3), serta pasal 29 ayat (3), dan ketentuan pidana (pasal 39).

D. METODE TAQIN AL AHKAM DALAM REGULASI ZAKAT DI INDONESIA

1. Pengertian Taqin al Ahkam

Secara etimologis, kata *taqin* (تَقِين) merupakan bentuk masdar dari *qannana* (قَنَّ), yang berarti membentuk undang-undang. Ada yang berpendapat kata ini merupakan serapan dari

Bahasa Romawi, *canon*. Namun ada juga yang berpendapat, kata ini berasal dari Bahasa Persia. Seakar dengan *taqnin* adalah kata *qanun* (قانون) yang berarti ukuran segala sesuatu, dan juga berarti jalan atau cara (*thariqah*).¹⁴ *Taqnin al-Ahkam* berarti mengumpulkan hukum dan kaidah penetapan hukum (*tasyri'*) yang berkaitan dengan masalah hubungan sosial, menyusunnya secara sistematis, serta mengungkapkannya dengan kalimat-kalimat yang tegas, ringkas, dan jelas dalam bentuk bab, pasal, dan atau ayat yang memiliki nomor secara berurutan, kemudian menetapkan sebagai undang-undang atau peraturan, lantas disahkan oleh pemerintah, sehingga wajib para penegak hukum menerapkannya di tengah masyarakat.¹⁵

Menurut Sobhi Mahmasani kata Qanun berasal dari bahasa Yunani, masuk menjadi bahasa Arab melalui bahasa Suryani yang berarti *alat pengukur* atau *kaidah*. Di Eropa, istilah kanun atau canon dipakai untuk menunjuk hukum gereja yang disebut pula canonik,¹⁶ seperti *corpus iuris cononici* yang disahkan oleh Paus Gregorius XIII tahun 1580, kemudian *codex iuris coninci* oleh Paus Benediktus XV tahun 1919. Hukum kanonik ini terdiri atas injil, fatwa-fatwa dari pemimpin gereja, keputusan dari sidang-sidang gereja dan keputusan dan perintah dari paus.¹⁷ Oleh intelektual muslim di masa lalu, istilah kanun digunakan untuk menyebut himpunan pengetahuan yang bersifat sains seperti buku yang ditulis oleh Ibn Sina dalam bidang kedokteran yang berjudul *Qanun fi al-Tibb*, *Qanun al-Mas'udi* yakni himpunan pengetahuan tentang astronomi yang dihimpun untuk Sultan al-Mas'ud (sultan Ghaznawiyah) yang ditulis oleh al-Biruni.

Dalam konteks sekarang, menurut Mahmasani istilah qanun memiliki tiga arti yaitu: *pertama*, pengertian yang sifatnya umum yaitu kumpulan aturan hukum (*codex*) seperti qanun pidana Utsmani. *Kedua*, berarti syariat atau hukum, dan *ketiga*, dipakai secara khusus untuk kaidah-kaidah atau aturan yang tergolong dalam hukum muamalat umum yang mempunyai kekuatan hukum, yakni undang-undang, seperti dewan legislatif membuat qanun larangan menimbun barang.¹⁸

Sebagai perbandingan, dalam ilmu hukum dikenal istilah hukum dan undang-undang. Dalam ilmu hukum, hukum yaitu himpunan petunjuk-petunjuk hidup (perintah maupun larangan) yang mengatur tata tertib dalam suatu masyarakat, dan oleh karena itu seharusnya ditaati oleh anggota masyarakat yang bersangkutan, dan pelanggaran atas peraturan tersebut dapat menimbulkan tindakan dari pemerintah masyarakat itu.¹⁹ Adapun yang disebut pengertian undang-undang secara umum diartikan peraturan yang dibuat oleh negara. Undang-undang memiliki ciri yaitu keputusan tertulis, dibuat oleh pejabat yang berwenang, berisi tentang aturan tingkah laku, dan mengikat secara umum.²⁰

Dalam literatur hukum Islam pada saat sekarang, istilah dan bentuk dari hukum Islam mengalami perkembangan, ada yang disebut *fikih* yakni ijtihad ulama yang tertera dalam

¹⁴Ibrahim Anis, *Al-Mu`jam al-Wasith*, juz 2, hlm. 763.

¹⁵Mushtafa al-Zarqa, *Al-Madkhal al-Fiqh al-'Am*, juz 1 (Beirut: Dar al-Qalam, 1418 H), hlm. 313.

¹⁶Sobhi Mahmasani, *Filsafat Hukum Islam*, (Bandung: al-Maarif, 1976), hlm. 27

¹⁷J. van Kan dan J.H. Beekhuis, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Pustaka Sarjana, t.t.), hlm. 143-144.

¹⁸Sobhi Mahmasani, *op.cit.*, hlm. 28.

¹⁹E. Utrecht, *Pengantar dalam Hukum Indonesia*, (Jakarta: Ichtiar, 1957), hlm. 9.

²⁰Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*, (bandung: Mandar Maju, 1998), hlm. 10.

kitab-kitab fikih, *fatwa* yakni pendapat atau ketetapan ulama atau dewan ulama tentang suatu hukum, keputusan-keputusan hakim (*qadha*), dan *qanun*.²¹

Qanun dalam kontes sekarang dipandang sebagai formalisasi hukum Islam, yakni aturan syara' yang dikodifikasi oleh pemerintah yang bersifat mengikat dan berlaku secara umum. Lahirnya Qanun dalam era moderen ini sebagai konsekwensi dari sistem hukum yang berkembang terutama oleh karena pengaruh sistem hukum Eropa. Atas hal ini, sebagian ulama menganggap formalisasi hukum Islam adalah sesuatu yang penting sebagai panduan putusan hukum para hakim dalam suatu masalah yang sama pada lembaga peradilan yang berbeda-beda. Sementara sebagian yang lain tidak sependapat dengan *taqnin al-ahkam* dengan argumentasi tersendiri dari mereka. Perbedaan pandangan ini kadang menghasilkan pertentangan yang sengit antara kedua kubu. Sebagai akademisi, patut untuk melakukan analisa atas argumentasi dua kutub pemikiran yang berbeda ini. Maka, dalam makalah ini akan dipaparkan tentang sekilas sejarah *taqnin al-ahkam*, pandangan para ulama tentang *taqnin al-ahkam* dan analisa pendapat-pendapat tersebut.

2. Taqnin al Ahkam Zakat dalam Regulasi Hukum di Indonesia

Sebelum berlanjut pada pembahasan tentang tujuan dari terciptanya profesionalitas dalam pengelolaan zakat ini, ada baiknya penulis uraikan terlenih dahulu tentang respon publik (ulama'/intelektual) terhadap upaya penyerahan Islam terhadap pengelolaan zakat kepada Negara.

Ada banyak teori yang membahas tentang penyerahan pengelolaan zakat kepada pemerintah atau negara. Penyerahan ini menghasilkan kesepakatan bahwa pengelola pemerintah atau orang yang diamani oleh pemerintah tersebut adalah amil dalam zakat. Amil adalah salah satu institusi yang dijelaskan dalam al-Quran (QS al-Taubah : 60), yang memiliki peran penting dalam melakukan peran 'intermediari' antara pihak yang memiliki surplus harta (Muzakki) dengan pihak yang mengalami defisit harta/mustadh'afin (fakir, miskin, riqab, sabilillah, gharim, ibn sabil, dan muallaf). Analisis mengenai amil dalam hubungannya dengan pemerintah (baca: khalifah/imam/amir) telah dikemukakan dan dibahas oleh Abu Ubayd dalam kitabnya, Kitab al-Amwal.²²

Dengan mengutip pendapat Ibn Sirin, Abu Ubeid menjelaskan bahwa: pertama, zakat pada zaman awal Islam diserahkan kepada Rasulullah atau kepada orang yang dipercayakan Rasulullah untuk mengelolanya (yang dimaksud orang yang dipercayakan Rasulullah untuk mengelola zakat adalah amil/amilin); kedua, pada zaman kekhalifahan Abu Bakar bahwa zakat diserahkan kepada Abu Bakar atau kepada orang yang dipercaya untuk mengelolanya; ketiga, zakat diserahkan kepada khalifah Umar pada zaman kekhalifahannya atau kepada orang yang telah dilantik untuk mengelolanya; dan keempat, zakat diserahkan kepada Utsman pada zaman kekhalifahannya atau kepada orang yang telah diresmikan untuk mengelolanya.

Indonesia adalah negara hukum (*rechtstaat*), bukan negara kekuasaan (*machstaats*) sebagaimana tertuang dalam bunyi UUD 1945 pasal 1 ayat (3) bahwa negara Indonesia adalah negara hukum. Sebagai negara hukum, maka menjadi suatu kewajiban bahwa setiap

²¹Jaih Mubarak, *Hukum Islam*, (Bandung: Benang Merah Press, 2006), hlm. 1.

²² Abu Ubayd al-Qasim Ibn Sallam, *Kitab al-Amwal*, (Beirut: Dar al-Syuruq. 1989), hlm. 675-683

penyelenggaraan negara dan pemerintahannya selalu berdasarkan pada peraturan perundang-undangan. Maka negara hukum yang dimaksud di sini bukan hanya merupakan pengertian umum yang dapat dikaitkan dengan berbagai konotasi. Maupun hanya *rechstaat* dan *rule of law* sebagaimana dipraktikkan di barat. Tapi juga nomokrasi Islam dan negara hukum Pancasila yang dipraktikkan di Indonesia.²³

Namun, Indonesia juga bukan negara yang menganut paham teokrasi berdasarkan penyelenggaraan negaranya pada agama tertentu saja. Di mana, menurut paham teokrasi, negara dan agama dipahami sebagai dua hal yang tidak dapat dipisahkan. Yakni dijalankan berdasarkan firman-firman Tuhan. Sehingga tata kehidupan masyarakat, bangsa, dan negara dilakukan dengan titah Tuhan dalam kehidupan umat manusia. Oleh karena itu, paham ini melahirkan konsep negara agama atau agama resmi, dan dijadikannya agama resmi tersebut sebagai hukum positif. Konsep negara teokrasi ini sama dengan paradigma integralistik. Yaitu paham yang beranggapan bahwa agama dan negara merupakan suatu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan.

Taqnin al-ahkam telah ada sejak awal pendirian bangsa Indonesia yang ditandai dari ide untuk memasukkan kewajiban melaksanakan syariat bagi pemeluk agama Islam. Ide ini tidak mendapat respon positif dan kemudian berubah pola pasca runtuhnya Orde Baru seiring dengan ditetapkannya kebijakan otonomi di berbagai daerah.

Banyak Perda Syariat bermunculan di berbagai daerah, seperti Aceh, Padang, dan lainnya. Bahkan Aceh langsung menggunakan kata Qanun untuk Perda-nya. Kitab-kitab fiqh yang datang bersamaan dengan datangnya Islam ke Indonesia, pasti akan mengalami perkembangan dan dinamika tersendiri. Secara umum, kitab fiqh yang datang ke Indonesia banyak mengadopsi atau bahkan hasil dari kreasi yang dibuat Imam Syafi'i. Oleh karena itu, produk hukum Islam Indonesia kebanyakan menggunakan mazhab ini.

Namun demikian, bukan berarti pendapat Imam mazhab lain dalam persoalan fiqh tidak ada atau tidak hidup, bahkan cukup signifikan pada beberapa persoalan melahirkan persoalan yang cukup unik di dalam menetapkan hukum Islam menjadi hukum positif di Indonesia.

Sementara itu, adanya *taqnin al-Ahkam* juga memiliki kekurangan. Ketika hukum Islam dirumuskan ke dalam bentuk undang-undang atau peraturan, maka ia bisa ditentang, dicabut, dianggap keliru oleh masyarakat dan penguasa, sebagaimana layaknya hukum undang-undang sipil yang lain. Hal ini dapat dikonotasikan pengurangan kewibawaan hukum Islam. Pelembagaan terhadap undang-undang tentang zakat tersebut dapat dipandang sebagai sikap diametral dari tokoh politik muslim terhadap pemerintah.²⁴

Adanya resiko seperti ini, maka *Taqnin al-Islamiyah* harus melibatkan banyak pihak terkait. Tata cara pembentukan Undang-Undang (legal drafting) juga harus betul-betul diperhatikan. Dengan demikian, ketika hukum-hukum Islam itu sudah menjadi Undang-Undang (Qanun), maka resistensi terhadapnya bisa ditekan seminimal mungkin karena untuk menafikan sama sekali resistensi tampaknya sesuatu yang mustahil.

²³ Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*, (bandung: Mandar Maju, 1998), hlm. 10.

²⁴ M. Syafi'i Anwar, *Pemikiran dan Aksi Islam Indonesia, Sebuah Kajian Politik tentang Cendekiawan Muslim Orde Baru*, (Jakarta: Paramadina, 1995), hlm. 17.

Permasalahan yang dihadapi ialah adanya beban yang bertambah bagi ummat muslim dalam menyisihkan sebagian hartanya untuk kepentingan negara. Disamping muslim dibebani pajak atas harta kekayaan yang dimilikinya, muslim juga dikenakan zakat terhadap harta yang telah terpenuhi nisab dan haulnya. Masalah lainnya banyak celah orang tidak membayar zakat kepada lembaga yang resmi, tetapi sulit menghindar dari kewajiban pajak karena sistem pajak yang sudah sedemikian canggih (*sophisticated*).

Di sisi lain, salah satu asas hukum adalah adanya kepastian. Kepastian hukum merupakan keadaan dimana perilaku manusia, baik individu, kelompok, maupun organisasi, terikat dan berada dalam koridor yang sudah digariskan oleh aturan hukum. Negara hukum bertujuan untuk menjamin bahwa kepastian hukum terwujud dalam masyarakat.

Hukum bertujuan untuk mewujudkan kepastian dalam hubungan antar manusia, yaitu menjamin prediktabilitas, dan juga bertujuan untuk mencegah bahwa hak yang terkuat yang berlaku. Asas kepastian hukum ini menuntut suatu Negara memiliki aturan perundang-undangan yang bisa mengikat seluruh perilaku manusia dalam aturan hukum yang positif dimana akan menjamin setiap individu untuk berjalan di atasnya. Maka hakim yang memiliki kemampuan ijtihad itu pun harus mengikuti undang-undang yang telah ditetapkan demi menjamin kepastian hukum dalam Negara tersebut.

Kepentingan muslim sebagai warga negara patutnya diapresiasi dengan adanya kepastian hukum dari suatu negara. Jika ini disepakati maka aransemen zakat harus masuk dalam program legislasi negara sebagai bentuk jaminan kepastian hukum atas perbuatan yang dilakukan oleh suatu kelompok dalam negara. Dengan demikian pengaturan zakat dalam legislasi nasional merupakan bentuk peraturan dari sebuah negara yang berasal dari sari sari Ke-Islaman yang mana istilah ini dikenal dengan istilah *Taqnin al-Islamiyah*.

Sistem hukum Indonesia adalah sistem hukum yang bukan berdasar pada agama tertentu. Tetapi memberi tempat kepada agama-agama yang dianut oleh rakyat untuk menjadi sumber hukum atau memberi bahan hukum terhadap produk hukum nasional. Hukum agama sebagai sumber hukum di sini diartikan sebagai sumber hukum materiil (sumber bahan hukum) dan bukan harus menjadi sumber hukum formal (dalam bentuk tertentu) menurut peraturan perundang-undangan. Dalam konteks inilah, Islam sebagai agama yang dipeluk mayoritas penduduk Indonesia memiliki prospek dalam pembangunan hukum nasional. Karena secara kultural, yuridis, filosofis maupun sosiologis, memiliki argumentasi yang sangat kuat. Penerapan atau positivisme hukum Islam dalam sistem hukum nasional setidaknya melalui dua langkah. Yaitu proses demokrasi dan prolegnas (akademisi), bukan indoktrinasi. Dalam proses demokrasi ada musyawarah mufakat yang kemudian dituangkan dalam prolegnas (program legislasi nasional). Menurut Jazuni satu-satunya pintu masuk bagi melegalsasikan hukum Islam adalah demokrasi. Produk legislasi ini, dalam batas-batas tertentu, tidak hanya mendapatkan legitimasi dari Islam, tetapi juga menjadi bagian dari hukum Islam.²⁵

Selanjutnya untuk menjadi hukum positif diperlukan kajian lebih mendalam melalui naskah akademik karena menyangkut tinjauan dari berbagai macam aspek. Baik sosiologis, politis, ekonomis, maupun filosofis. Hal ini sebagaimana diatur dalam UU No. 10/2004 sebagaimana sudah diubah menjadi UU No. 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan

²⁵ Jazuni, *Legislasi Hukum Islam di Indonesia*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2005), hal. 15.

Perundang-undangan. Seiring berjalannya waktu, ada beberapa norma hukum Islam yang sudah menjadi hukum positif. Adalah, apabila berkaitan dengan akuntabilitas publik atau tanggung jawab publik seperti undang-undang tentang zakat, wakaf, haji, peradilan agama, bank syariah, dan KHI (kompilasi hukum Islam).²⁶

Politik hukum yang menyangkut rencana pembangunan materi hukum di Indonesia pada saat ini termuat di dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas), artinya kalau kita ingin mengetahui pemetaan atau potret rencana tentang hukum-hukum apa yang akan dibuat dalam periode tertentu sebagai politik hukum maka kita dapat melihatnya dari Prolegnas tersebut. Prolegnas ini disusun oleh DPR bersama Pemerintah yang dalam penyusunannya dikoordinasikan oleh DPR. Bahwa DPR yang mengoordinasikan penyusunan Prolegnas ini merupakan konsekuensi logis dari hasil amandemen pertama UUD 1945 yang menggeser penjuror atau titik berat pembentukan UU dari Pemerintah ke DPR. Seperti diketahui bahwa pasal 20 ayat (1) UUD 1945 hasil amandemen pertama berbunyi, “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang.”

Bahwa Prolegnas merupakan “wadah” politik hukum (untuk jangka waktu tertentu) dapat dilihat dari UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang dalam pasal 15 ayat (1) menggariskan bahwa, “Perencanaan penyusunan Undang-Undang dilakukan dalam satu Program Legislasi Nasional.” Sedangkan untuk setiap daerah, sesuai dengan pasal 15 ayat (2), digariskan juga untuk membuat Program Legislasi Daerah (Prolegda) agar tercipta konsistensi antar berbagai peraturan perundang-undangan dari tingkat pusat sampai ke daerah. Dengan demikian dari Prolegnas inilah kita dapat melihat setiap jenis UU yang akan dibuat untuk jangka waktu tertentu sebagai politik hukum. Namun harus diingat bahwa menurut UU No. 10 Tahun 2004 Prolegnas bukan hanya terkait dengan materi atau rencana pembentukan peraturan perundang-undangan, melainkan lebih dari itu, prolegnas juga merupakan instrumen yang mencakup mekanisme perencanaan hukum agar selalu konsisten dengan tujuan, penuntun, dan cita hukum yang mendasarinya.²⁷

Kedudukan Prolegnas sebagai instrumen perencanaan hukum ini tertuang di dalam pasal 1 angka 9 UU No. 10 Tahun 2004 yang berbunyi, “Program Legislasi Nasional adalah instrumen perencanaan program pembentukan Undang-Undang yang disusun secara berencana, terpadu, dan sistematis. Dengan demikian Prolegnas dapat dilihat baik sebagai isi atau materi hukum yang akan dibuat maupun sebagai instrumen atau mekanisme perencanaan hukum. Sebagai isi hukum Prolegnas memuat daftar rencana materi-materi hukum atau RUU yang akan dibentuk dalam periode tertentu guna meraih tahap tertentu pencapaian cita-cita bangsa dan tujuan negara, sedangkan sebagai instrumen perencanaan hukum Prolegnas menentukan cara dan prosedur yang harus ditempuh agar pembentukan hukum (peraturan perundang-undangan) itu tidak keluar dari landasan dan arah konstitusionalnya. Dengan demikian Prolegnas merupakan potret politik hukum nasional yang memuat tentang rencana materi dan sekaligus merupakan instrumen (mekanisme) pembuatan hukum. Sebagai materi hukum Prolegnas dapat dipandang sebagai potret

²⁶ Ujang Ruhyat Syamsoni, *Taqnin Al-Ahkam (Legislasi Hukum Islam ke Dalam Hukum Nasional)*, (Jurnal, Nur El-Islam, Volume 2 Nomor 2 Oktober 2015), hlm. 188.

²⁷ Ujang Ruhyat Syamsoni, *Taqnin Al-Ahkam (Legislasi Hukum Islam ke Dalam Hukum Nasional)*, (Jurnal, Nur El-Islam, Volume 2 Nomor 2 Oktober 2015), hlm. 188.

rencana isi atau substansi hukum, sedangkan sebagai instrumen Prolegnas dapat dipandang sebagai pengawal agar pembuatan hukum itu benar.

E. KESIMPULAN

Taqnin al-Ahkam berarti mengumpulkan hukum dan kaidah penetapan hukum (*tasyri*) yang berkaitan dengan masalah hubungan sosial, menyusunnya secara sistematis, serta mengungkapkannya dengan kalimat-kalimat yang tegas, ringkas, dan jelas dalam bentuk bab, pasal, dan atau ayat yang memiliki nomor secara berurutan, kemudian menetapkan sebagai undang-undang atau peraturan, lantas disahkan oleh pemerintah, sehingga wajib para penegak hukum menerapkannya di tengah masyarakat.

Di Indonesia proses *taqnin al-Ahkam* dapat dilaksanakan dengan proses legislasi. Yaitu proses pembuatan hukum maupun produk hukum. Dalam hal ini adalah hukum Islam yang bersumber dari wahyu kemudian disusun dalam sebuah undang-undang yang memiliki kekuatan mengikat bagi seluruh warga Negara sehingga dapat meminimalisir adanya kesenjangan antara hukum Islam yang berkembang dan dipahami sebagai ajaran dan hukum Islam dalam praktek.

Prolegnas merupakan potret politik hukum nasional yang memuat tentang rencana materi dan sekaligus merupakan instrumen (mekanisme) pembuatan hukum. Sebagai materi hukum Prolegnas dapat dipandang sebagai potret rencana isi atau substansi hukum, sedangkan sebagai instrumen Prolegnas dapat dipandang sebagai pengawal agar pembuatan hukum itu benar.

Secara prinsipal hukum Islam dapat menjadi program legislasi nasional dengan memuat daftar rencana materi-materi hukum atau RUU yang akan dibentuk dalam periode tertentu guna meraih tahap tertentu pencapaian cita-cita bangsa dan tujuan negara, dan tidak keluar dari landasan dan arah konstitusionalnya

F. DAFTAR PUSTAKA

- Abu Ubayd al-Qasim Ibn Sallam, *Kitab al-Ammwal*, (Beirut: Dar al-Syuruq, 1989).
- Fakhruddin, *Fiqh & Manajemen Zakat di Indonesia*, (Malang: UIN-Malang Press, 2008).
- Jazuni, *Legislasi Hukum Islam di Indonesia*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2005).
- M. Arif Mufraini, *Akuntansi dan Manajemen Zakat (Mengomunikasikan Kesadaran dan Membangun Jaringan)*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2006).
- M. Syafi'i Anwar, *Pemikiran dan Aksi Islam Indonesia, Sebuah Kajian Politik tentang Cendekiawan Muslim Orde Baru*, (Jakarta: Paramadina, 1995).
- Monzer Kahf, *Ekonomi Islam: Telaah Analitik terhadap Fungsi Sistem Ekonomi Islam*, (Jogjakarta: Aditya Media, 2000).
- Muhaimin Iqbal, *Dinar Solution-Dinar Sebagai Solusi*, (Jakarta: Gema Insani, 2008).
- Mursyidi, *Akuntansi Zakat Kontemporer*, (Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 2003).

- Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*, (bandung: Mandar Maju,1998).
- Suyitno, dkk, *Anatomi Fiqh Zakat: Potret & Pemahaman Badan Amil Zakat Sumatera Selatan*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005).
- Ujang Ruhyat Syamsoni, *Taqnin Al-Ahkam (Legislasi Hukum Islam ke Dalam Hukum Nasional)*, (Jurnal, Nur El-Islam, Volume 2 Nomor 2 Oktober 2015).
- E. Utrecht, *Pengantar dalam Hukum Indonesia*, (Jakarta: Ichtiar,1957).
- Fakhruddin, *Fiqh dan Manajemen Zakat di Indonesia*, (Malang: UIN Malang Press, 2008).
- J. van Kan dan J.H. Beekhuis, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Pustaka Sarjana, t.t.).
- Jaih Mubarak, *Hukum Islam*, (Bandung: Benang Merah Press, 2006).
- Mushtafa aL-Zarqa, *Al-Madkhal al-Fiqh al-`Am, juz 1* (Beirut: Dar al-Qalam, 1418 H).
- Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*, (Bandung: Mandar Maju,1998).
- Sobhi Mahmasani, *Filsafat Hukum Islam*, (Bandung: al-Maarif, 1976).