



**POLITIK HUKUM PENGELOLAAN ZAKAT  
DI INDONESIA : KAJIAN TERHADAP  
UNDANG - UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2011**



**H. Muhammad Bahrul Ilmie  
NIM.: 11923003**

**DISERTASI**

**PROGRAM STUDI  
DOKTOR HUKUM ISLAM  
FAKULTAS ILMU AGAMA ISLAM  
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA  
YOGYAKARTA**

**2020**



**PROGRAM STUDI  
DOKTOR HUKUM ISLAM  
FAKULTAS ILMU AGAMA ISLAM  
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA  
YOGYAKARTA**

**2020**

## **RINGKASAN DISERTASI**



### **POLITIK HUKUM PENGELOLAAN ZAKAT DI INDONESIA: KAJIAN TERHADAP UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2011**

Oleh:

**H. Muhammad Bahrul Ilmie**

NIM.: 11923003

Promotor:

Prof. Dr. Abdul Ghofur Anshori, S.H., M.H.

Co-Promotor:

DR. Drs. Sidik Tono, M.Hum

**PROGRAM STUDI  
DOKTOR HUKUM ISLAM  
FAKULTAS ILMU AGAMA ISLAM  
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA  
YOGYAKARTA  
2020**

## TIM PENGUJI

1. **Prof. Fathul Wahid, S.T., M.Sc., Ph.D**  
(Ketua Sidang)
2. **Dr. Drs. Yusdani, M.Ag**  
(Sekretaris Sidang)
3. **Prof. Dr. Abdul Ghofur Anshori, SH., M.H.**  
(Promotor)
4. **Dr. Drs. Sidik Tono, M.Hum**  
(Co-Promotor)
5. **Prof. Dr. Drs. Makhrus, SH., M.Hum**  
(Penguji 1)
6. **Dr. Drs. M. Muslick KS., M.Ag**  
(Penguji 2)
7. **Dr. Abdul Jamil, SH., M.H.**  
(Penguji 3)

## KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

أَلْحَمْدُ لِلَّهِ الَّذِي خَلَقَ السَّمَوَاتِ وَالْأَرْضَ وَجَعَلَ الظُّلُمَاتِ وَالنُّورَ . وَفَضَّلَ الْعِلْمَ عَلَى الْجَهْلِ وَفَقَّهَ مَنْ أَرَادَ بِهِ حَيْرًا فِي دِينِ اللَّهِ فَأَصْبَحَ مِنَ الْعَالَمِينَ الْمُهْتَدِينَ .  
اللَّهُمَّ صَلِّ وَسَلِّمْ عَلَى سَيِّدِنَا مُحَمَّدٍ الْفَاتِحِ لِمَا أُغْلِقَ وَالْخَاتِمِ لِمَا سَبَقَ نَاصِرِ الْحَقِّ بِالْحَقِّ وَاهْدِنِي إِلَى صِرَاطِكَ الْمُسْتَقِيمِ وَعَلَى آلِهِ وَصَحْبِهِ حَقَّ قَدْرِهِ وَمِقْدَارِهِ الْعَظِيمِ .  
أَمَّا بَعْدُ .

Puji syukur dan syukur kehadiran Allah Swt, atas limpahan *taufiq, hidayah* dan *inayah-Nya*. Salawat dan salam kepada *Sayyidunā wa Habibunā* Muhammad Saw, keluarga dan para sahabatnya. Atas keberkahannya, sehingga Disertasi dapat terselesaikan, sebagai bagian kecil persyaratan untuk memperoleh gelar doktor bidang Hukum Islam pada Program Studi Doktor Hukum Islam Fakultas Ilmu Agama Islam Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.

Penulis sangat menyadari kelemahan dan keterbatasan yang ada, sehingga dalam menyelesaikan tugas akhir ini berkat banyaknya bantuan dari berbagai pihak, oleh karena itu, sudah menjadi kewajiban untuk menyampaikan ucapan terimakasih secara khusus kepada:

1. Rektor Universitas Islam Indonesia (UII) Yogyakarta, yang terpelajar Bapak Prof. Fathul Wahid, S.T., M.Sc., Ph.D;
2. Dekan Fakultas Ilmu Agama Islam (FIAI) Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, yang terpelajar Bapak. Dr. H. Tamyiz Mukharrom, M.A;
3. Ketua Jurusan Studi Islam Fakultas Ilmu Agama Islam (FIAI) Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, yang terpelajar Ibu Dr. Rahmani Timorita Y., M.Ag;

4. Ketua Program Studi DHI Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, yang terpelajar Bapak Dr. Drs. Yusdani, M.Ag.;
5. Promotor, yang sangat terpelajar Bapak Prof. Dr. Abdul Ghofur Anshori, S.H., M.H.;
6. Co-Promotor, yang terpelajar Bapak Dr. Drs. Sidik Tono, M.Hum.;
7. Tim Penguji, yang terpelajar Bapak Prof. Dr. Drs. Makhrus Munajat, SH., M.Hum.; Bapak Dr. Drs, M. Muslich Ks, M.Ag, dan Bapak Dr. Abdul Jamil, SH., M.H.;
8. Seluruh dosen Program Studi DHI FIAI Universitas Islam Indonesia;
9. Rektor Institut Agama Islam Nahdlatul Ulama (IAINU) Kebumen, Bapak Dr. Imam Satibi, S.Ag., M.Pd.I.;
10. Seluruh keluarga Besarku di Amuntai Kalimantan Selatan dan Kebumen Jawa Tengah, serta KM-HSU Yogyakarta;
11. Semua teman-teman dosen IAINU Kebumen ;
12. Semua karyawan dan staf Program Studi DHI UII Yogyakarta dan IAINU Kebumen;

Selain para pihak-pihak tersebut, tentu masih banyak pihak yang telah memberikan *kontribusi* dalam penyelesaian disertasi ini, sesuatu hal yang tidak mungkin disebutkan satu persatu dalam kata pengantar ini. Penulis tidak dapat membalasnya, kecuali memohonkan kepada Allah Swt, untuk memberikan balasan dengan ganjaran yang berlipat-lipat. *Jazākumullāh ahsanul jaza' . Aamiin Wassalam*

Yogyakarta, 22 Oktober 2020  
Penulis,



H. Muhammad Bahrul Ilmie  
NIM: 11923003

# POLITIK HUKUM PENGELOLAAN ZAKAT DI INDONESIA: KAJIAN TERHADAP UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2011

Oleh: H. Muhammad Bahrul Ilmie  
NIM: 11923003

## ABSTRAK

Penelitian ini difokuskan mencermati isu hukum dan politik pada Undang-Undang (UU) Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, sebagai pemenuhan amanat konstitusi Pasal 29 jo Pasal 34 ayat (1) UUD 1945. Eksistensinya menunjukkan negara bangsa menghadirkan aktualisasi hukum agama di ruang publik, yang pelaksanaannya bersinggungan dengan aspek politik dan ekonomi, tetapi dipahami cukup efektif dan efisien untuk membantu pencapaian tujuan negara.

Zakat adalah kewajiban agama Islam, sedangkan pajak adalah kewajiban negara. Berdasarkan UU, secara bersamaan keduanya diberlakukan pada masyarakat muslim. Pada konteks ini, menimbulkan pertanyaan penelitian: Pertama, Bagaimana politik hukum negara merelasikan antara pengelolaan zakat dan pajak secara nasional untuk kepentingan beragama sekaligus bernegara?; Kedua, Mengapa relasi pembayaran atas keduanya, mengganggu prinsip keadilan hukum yang secara *imperatif* menjadi jaminan negara terhadap *muzakki*?

Penelitian ini merupakan penelitian hukum *doktrinal* dengan pendekatan perundang-undangan, filsafat hukum dan politik. Bahan kepustakaan, baik berupa bahan hukum *primer*, maupun *sekunder* dijadikan sebagai tumpuan utama dalam *inventarisasi dokumen*. Bahan hukum yang terkumpul, melalui prosedur berpikir *deduktif* dianalisis dengan menggunakan teori negara hukum, politik hukum, keadilan dan *maqāṣid*.

Hasil penelitian menunjukkan, bahwa Politik hukum negara dalam menata *relasi* pengelolaan zakat dan pajak, dengan memperkuat kewenangan negara sebagai *'amil* (kelembagaan) zakat, dalam peran sertanya sebagai *regulator* sekaligus *operator* pada pengelolaan dana zakat, karena keterlibatan negara menjanjikan cukup manfaat untuk kepentingan politik, sosial-ekonomi kenegaraan dalam pemenuhan Pasal 34 ayat (1) UUD 1945. Adapun

terganggunya prinsip keadilan hukum pada pembayaran zakat (*muzakki*) dan relasinya atas pembayaran pajak, karena dalam proses legislasinya tidak melakukan *sinkronisasi* hukum, sehingga berkonsekuensi meneruskan kebijakan lama, yaitu *insentif tax deduction* (menghindari *tax credit*). Meski secara *imperatif* harusnya negara memenuhi amanat Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, untuk itu perlu diupayakan pengintegrasian sekaligus harmonisasi atas UU Zakat dan UU Pajak.

**Kata Kunci:** *politik hukum, pengelolaan zakat, zakat di Indonesia, relasi zakat dan pajak, insentif tax deduction.*

# LEGAL POLICY OF ZAKAT MANAGEMENT IN INDONESIA: STUDY ON LEGISLATION NUMBER 23 OF 2011

By: H. Muhammad Bahrul Ilmie  
NIM: 11923003

## ABSTRACT

This research focused on issue of law and politics on Legislation (UU) Number 23 of 2011 which concerning to Management of Zakat, as part of the constitutional mandate of Article 29 jo Article 34 paragraph (1) of the 1945 State Constitution of the Republic of Indonesia. The existence of the rules shows that the Nation State presents the actualization of Religion law in public sphere where the implmentation dealing with politics and economical aspects, but it is effectively and efficientyl understood enough to assist the nation's objectives reaching.

Zakat is an Islamic obligation while taxes is national obligation. Basic on rules, both zakah and taxes are equally done in Moslem society. In this contect situation raises at least two research questions. First, how does state law politic relate the management of zakat and tax nationally for both religion and state interests? Second, why the relation of the twoS, disturbs legal justice principal which is imperatively becomes national guarantee towards Muslims (*muzakki*)?.

This research method is doctrinal with the legislation, legal philosophy and politics were used as the approach. Data collection through library research conducted by the study of documents on primary and secondary made as main focus in documents inventarization. The legal material collected data, then deductively analyzed, using theories of the rule of law, legal politic, justice and maqāsīd.

The results of the research show that: First, the state legal policy in managing the relations of zakat and tax management, by strengthening the current arrangement of state authority over *amil* (institutional) zakat, as regulator as well as operator role in the management of zakat management, because the involvement of the state produces sufficient benefits for the political, socio-economic interests of the state for the fulfillment of Article of 34 paragraph (1)



of the 1945 Constitution. Second, the turbulency of legal justice principal on *zakah* payment (*muzakki*) and its relation to tax payment, because in thr process of legislation creating, did nothing to legal sincronization, thus caused to the continousity of previous policy that was tax deduction incentives. It imperatively the state should fulfil the Article of 28D Paragraph (1) of the 1945 Constitution, for this reason, efforts must be made to integrate, unify and harmonize the (zakat and tax legislation).

**Keywords:** *legal policy, zakat management, zakat in Indonesia, the relations of zakat and tax, tax deduction incentives.*

## I. PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Formalisasi hukum zakat oleh negara, ditandai dengan lahirnya Undang-Undang (UU) Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat, sebagaimana eksistensi hukum pajak yang telah lama berlaku, adalah penanda sekaligus pertanda hadirnya hukum (agama) pada kehidupan bernegara melalui politik hukum *pluralisme*.<sup>1</sup> Formalisasi sebagai positivisasi hukum zakat menunjukkan hukum yang sungguh-sungguh dan dipahami sebagai upaya pembaruan, dan hal tersebut diyakini cukup *efektif* bahkan *efisien* untuk membantu pencapaian tujuan negara.

Realitas praktik pelaksanaan kewajiban zakat pada masyarakat muslim umumnya, semula dipersepsi sebagai kewajiban agama semata dan menjadi masalah keleluasaan pribadi (*privasi, privacy*) antara keyakinan umat muslim dengan Allah Swt atas ikatan *Sains of ideologi*. Namun kehadiran UU yang mengatur tentang pelaksanaan zakat sebagaimana pajak (kewajiban bernegara), bertransformasi menjadikan zakat dalam lingkup tanggung jawab negara, yang dipahami sebagai bentuk perlindungan negara terhadap warga negaranya dalam menjalankan kewajiban agamanya.

Perspektif kenegaraan, UU Pengelolaan Zakat sebagai hukum positif dapat menjadi sarana perbaikan demokrasi ekonomi negara, karena hadirnya partisipasi politik masyarakat muslim modernis dalam mendorong masyarakat muslim (*muzakki*) dan secara bersamaan mengelola dana zakatnya (*'amil*). Pembayaran dan pengelolaan zakat untuk kelompok

---

<sup>1</sup>Cermati pada butir ke-2 TAP MPR No. IV/MPR/1999 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara tentang Arah Kebijakan bidang hukum. Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, *Dasar-dasar Politik Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo, 2015), hlm. 126-128

sasaran (*mustāḥiq*) merupakan salah satu filantropi Islam yang menunjukkan nilai kedermawanan sosial yang berbasis keagamaan.<sup>2</sup>

UU tentang Pengelolaan Zakat, baik secara *meterial* maupun *formal* bentuknya memiliki keterkaitan dengan UU pajak Penghasilan (PPH) dan perubahan-perubahannya, yang berlaku sejak 1983. Terjadinya suatu UU, hal yang tidak dapat dipungkiri adalah selalu berkait dan berhubungan dengan Peraturan Perundang-Undangan lainnya, sebagai suatu sistem dan tidak ada UU yang berdiri sendiri lepas sama sekali dari keseluruhan perundang-undangan lainnya. Artinya setiap UU merupakan bagian dari keseluruhan sistem Peraturan Perundang-Undangan yang ada.<sup>3</sup>

Khusus keterkaitan kedua UU dimaksud, terutama dalam pelaksanaannya berkonsekuensi logis hadirnya wacana *koneksitas* atau hubungan antara keduanya sebagai sebuah *relasi* antara kewajiban pembayaran zakat dan pembayaran pajak penghasilan, dan guna memahaminya juga membutuhkan *interpretasi* (penafsiran) sistematis atau penafsiran logis, yang tidak boleh menyimpang dari sistem perundang-undangan.

Pemberlakuan zakat atas umat muslim adalah sesuatu yang bersifat *imperatif* (tidak *fakultatif*) adalah konsekuensi logis atas keislamannya. Namun, ketika politik hukum (*legal policy*) negara terhadap kewajiban zakat dan pajak menunjukkan pada

---

<sup>2</sup>Filantropi suatu keyakinan dan praktik kedermawanan sosial (gerakan sosial nyata) di antara semua rukun Islam dan hal ini menjadi bagian yang paling utama dalam politik kepemilikan harta kekayaan dalam agama Islam. M.C.Ricklefs (pengantar) dalam Amelia Fauzia, *Filantropi Islam, Sejarah dan Kontestasi Masyarakat Sipil dan Negara di Indonesia*, Cet.1, (Yogyakarta: Gading Publishing, 2016), hlm. Xiii, xxix; Sayyid Quthb, *al-'Adalah al-Ijtimā'iyah fil-Islam, (Keadilan Sosial dalam Islam)*, Alih bahasa Afif Mohammad, Cet. 2, (Bandung: Pustaka, 1994), hlm. 184.

<sup>3</sup>Sudikno Mertokusumo, *Bab-Bab tentang Penemuan Hukum*, Cet. 1, (Bandung: Cirta Aditya Bakti, 1993), hlm. 16

sifat yang *komplementer* (saling melengkapi), maka menimbulkan kewajiban ganda atau *dualisme* kewajiban atas harta kepemilikan warga negara yang beragama Islam khususnya, dan pada titik tertentu telah berpotensi menghadirkan “ketegangan” atau gangguan rasa keadilan, bahkan rasa *etis*. Tegasnya, bahwa pemberlakuan pembebanan pajak terhadap keseluruhan warga negara (*obyektif*), berbeda dengan zakat, yang hanya dibebankan pada umat muslim (*subyektif*), tidak pada non-muslim.

Kewajiban membayar zakat dan sekaligus membayar pajak (*tax*) pada waktu yang sama,<sup>4</sup> hal ini adalah ketidakadilan (*diskriminasi*) perlakuan negara atas warganya. Abdul Ghofur Anshori menilai, bahwa inilah kali pertama dalam sejarah pemerintah Indonesia mengatur kaitan antara zakat yang dibayarkan masyarakat sebagai pelaksanaan kewajiban beragama dan sekaligus pajak yang dibayarkan kepada negara sebagai kewajiban setiap warga negara.<sup>5</sup>

Seiring perjalanan waktu dan berbagai dinamika kepentingan nasional, UU Nomor 38 Tahun 1999 dirubah (*revisi*), dengan lahirnya UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, sebagai sebuah kelanjutan atas pembaruan hukum Islam. Pengaturan tentang zakat oleh negara tersebut sebagai bentuk perlindungan kepada masyarakat muslim dalam

---

<sup>4</sup>Nuruddin Mhd. Ali, *Zakat sebagai Instrumen dalam Kebijakan Fiskal*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006), hlm. 56; Gusfahmi, *Pajak Menurut Syariah*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2007), hlm. 7-8.

<sup>5</sup>Penilaian yang dimaksud Abdul Ghofur Anshori adalah atas Pasal 14 ayat (3) UU Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat, yang dibunyikan “Zakat yang telah dibayarkan kepada badan amil zakat atau lembaga amil zakat dikurangkan dari laba/ pendapatan sisa kena pajak dari wajib pajak yang bersangkutan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku”. Abdul Ghofur Anshori, *Hukum dan Pemberdayaan Zakat, Upaya Sinergis Wajib Zakat dan Pajak di Indonesia*, Cet.1, (Yogyakarta: Nuansa Aksara, 2006), hlm. 165.

menjalankan kewajibannya, selain mengatur pengelolaan (manajemen) atas para pembayar zakat (*muzakki*), juga mengatur sasaran penerima zakat (*mustāḥiq*) dan sanksi hukum atas kelalaian *‘āmil*.

Pengaturan-pengaturan dimaksud dapat dipahami sebagai petunjuk sekaligus penegasan negara atas prinsip-prinsip dasar negara hukum, baik prinsip *Supremasi of law*, maupun prinsip *Equality before the law*,<sup>6</sup> karenanya dalam pembentukan UU Pengelolaan Zakat telah dimuat secara *eksplisit* pada konsideran, ketentuan konstitusi (hukum dasar) pada landasan hukum (*yuridis*) dan landasan kebijakannya (*beleid, policy*) negara,<sup>7</sup> terutama penegasan bunyi Pasal 29 ayat (1) dan Pasal 34 ayat (1) Undang-Undang Dasar (UUD) 1945.<sup>8</sup>

Pasal 29 ayat (1) adalah sebagai mandat yang menjadikan landasan konstitusi atas “pengakuan negara terhadap agama”, yang oleh Hazairin melalui teorinya *receptie exit-nya*, bahwa “negara secara *imperatif*, mesti menjalankan hukum agama bagi pemeluk-pemeluknya, karena itu negara juga mesti menjalankan hukuman agama sebagai padahannya”.<sup>9</sup> Teori hukum tersebut,

---

<sup>6</sup>Idham, *Paradigma Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang, Guna Meneguhkan Prinsip Kedaulatan Rakyat dan Indonesia Sebagai Negara Hukum*, Cet. 2, (Bandung: Alumni, 2010), hlm. 27; Marzuki Wahid dan Rumadi, *Fiqh Mazhab Negara, Kritik atas Politik Hukum Islam di Indonesia*, Cet. 1, (Yogyakarta: LkiS, 2001), hlm. 49-50

<sup>7</sup>Konsideran “mengingat” pada UU Nomor 38 Tahun 1999, begitu juga pada UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat.

<sup>8</sup>Pasal 29 UUD 1945 ayat (1) dibunyikan, bahwa “Negara berdasar atas Ketuhanan yang Maha Esa”; Pasal 34 ayat (1) hasil amandemen keempat dibunyikan bahwa “Fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh Negara”.

<sup>9</sup>Hazairin, *Tujuh Serangkai tentang Hukum*, Cet. 3, (Jakarta: Bina Aksara, 1981), hlm. 37; Ichijanto, *Hukum Islam dan Hukum Nasional*, Cet. 1, (Jakarta: Ind-Hill Co, 1990), hlm. 40; Setelah Indonesia merdeka, dan Pancasila serta UUD 1945 ditetapkan sebagai sumber hukum, maka dalam konteks pemberlakuan hukum Islam muncul berbagai *counter theory* atas teori *receptie* yang dikemukakan oleh Christian Snouck Hurgronje (1857-1936), bahwa

tentu dalam arti doktrin diterimanya agama dan sekaligus berlaku nilai-nilai hukumnya oleh negara.<sup>10</sup> Adapun Pasal 34 ayat (1) adalah sebagai janji perlindungan oleh negara dan pemenuhan hak-hak warga negara yang lemah”. Konteks ini menunjukkan mandat dalam makna yang sangat mendasar, yaitu keinginan baik negara menghadirkan jaminan kesejahteraan masyarakat secara umum (*public prosperity, welfare state*).

Robert E. Goodin (1988) menegaskan, sebagaimana dikutip Saldi Isra bahwa mandat kesejahteraan merupakan konsep yang berkait erat dengan pembatasan kemiskinan (*poverty threshold*) dan standar minimum kesejahteraan masyarakat.<sup>11</sup> Guna pencapaian tujuan negara kesejahteraan modern (*welfare state modern*), UU sebagai ketentuan hukum yang terkait dengan keuangan negara menduduki posisi sentral, hal ini didasarkan

“bagi rakyat pribumi pada dasarnya hanya berlaku hukum adat; hukum Islam hanya bisa berlaku jika norma hukum Islam itu telah diterima oleh masyarakat sebagai hukum adat”. Diantaranya, Hazairin dengan teori *receptie* harus *exit* (keluar) dari teori hukum nasional Indonesia, karena dianggap bertentangan dengan UUD 1945 serta bertentangan dengan Al-Qur’an dan As-Sunnah Rasul. Marzuki Wahid dan Rumadi, *Fiqih Mazhab ...*, hlm. 82-83.

<sup>10</sup>Secara normatif, “agama” memang bukanlah hasil atau produk politik, tetapi keberlakuan agama, *inklusif* hukum agama yang dikandungnya pada suatu negara, terlebih dengan landasan *yuridis* tertinggi (UUD) telah menunjukkan hadirnya sebuah keputusan politik negara. Max Weber mendefinisikan “politik sebagai komunitas yang tindakan sosialnya ditujukan untuk menyubordinasikan dominasi partisipasi secara terarah terhadap suatu kawasan teritorial dan tindakan orang yang ada di dalamnya...”. George Retzer dan Douglas J. Goodman, *Sociological Theory*, Teori Sosiologi, dari Teori Klasik Sosiologi Klasik sampai Perkembangan Mutakhir Teori Sosial Postmodern, penerjemah Nurhadi, Cet. 3, (Yogyakarta: Kreasi Wacana, 2009), hlm. 157; Achmad Gunaryo, *Pergumulan Politik & Hukum Islam*, Cet. 1, (Yogyakarta, Pustaka Pelajar dan Pascasarjana IAIN Walisongo Semarang, 2006), hlm. 20

<sup>11</sup>Saldi Isra (Kata Pengantar) I D.G. Palguna, *Welfare State VS Globalisasi, Gagasan Negara Kesejahteraan di Indonesia*, Cet. 2, (Depok: Raja Grafindo Persada, 2020), hlm. vi

pada ketentuan indikator substansi dan penataan terhadap hukum keuangan negara sebagai hukum positif.<sup>12</sup>

Pemaknaan terhadap pentingnya hukum dan norma-normanya, terutama kehadiran hukum zakat dan tata cara kelolanya, adalah filantropi (kedermawanan) Islam yang membuka ruang untuk melakukan kebajikan bersama (*public good*) dengan tawaran-tawaran sistem pemeliharaan keadilan sosial dan ekonominya tersebut.<sup>13</sup>

Studi (kajian) UU Pengelolaan Zakat secara normatif atas *preskripsi-priskripsi*-nya adalah domain ilmu hukum, yang secara teoritis oleh Jan Gijssels dan Mark van Hoecke sebagaimana dikutip Hadin, Hadjon dan beberapa ahli hukum lainnya, bahwa ilmu hukum dibagi atas 3 (tiga) lapisan, yaitu: lapisan filsafat (hukum), lapisan teori hukum dan lapisan dogmatik hukum. Ketiga lapisan tersebut pada akhirnya adalah untuk kepentingan praktik hukum, yaitu aspek pembentukan hukum dan penerapan hukum.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup>Muhammad Djafar Saidi, *Hukum Keuangan Negara*, Cet. 2, (Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 2011), hlm. 7

<sup>13</sup>Azyumardi Azra menjelaskan bahwa filantropi Islam, konteks keindonesiaan pasca dekade 1990 menunjukkan perkembangan fenomenal, yaitu dengan mengalami proses *kontekstualisasi*, *vernakulasi*, atau bahkan *indigenisasi*, tetapi *distingsi* kedermawanan untuk keadilan sosial tetap bertahan dan bahkan terjadi peningkatan. Amelia Fauzia, *Filantropi Islam, ...*, hlm. ix

<sup>14</sup>Lapisan-lapisan dimaksud adalah: a) Lapisan Filsafat (hukum), yaitu lapisan ilmu hukum yang bersifat spekulatif, berbentuk pemikiran yang belum dieksplanasikan; b) Lapisan Teori hukum, yaitu lapisan ilmu hukum yang bersifat *eksplanasi* (penjelasan) hukum yang menghubungkan filsafat hukum dan dogmatik hukum, dan; c) Lapisan Dogmatik hukum, yaitu ilmu hukum positif sebagai lapisan ilmu hukum yang bersifat “teknis”, karena dari lapisan ini muncul istilah “hukum positif” atau hukum yang dibuat oleh penguasa. M. Hadin Muhjad dan Nunuk Nuswardani, *Penelitian Hukum Indonesia Kontemporer*, Cet. 1, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2012), hlm. 19-21; Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati, *Argumentasi Hukum*, Cet. 5, (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2011), hlm. 9-12; Salim HS dan

Bekerjanya lapisan-lapisan ilmu hukum dalam suatu negara, terutama lapisan teori hukum dapat dicermati pada pernyataan Sudiman Kartohadiprojo sebagaimana dikutip Abdurrahman adalah "... hukum ditentukan oleh politik hukum negara yang bersangkutan, disamping kesadaran hukum masyarakat dalam negara tersebut".<sup>15</sup> Mendasarkan pada pernyataan tersebut, khususnya terkait UU Pengelolaan Zakat, maka studi mendalam dan sistematis-metodologik sekitar politik hukum (*recht politiek, legal policy, fiqh siyāsah*), oleh Mahfud MD lebih diartikan sebagai kerangka berpikir "bagaimana hukum akan dan seharusnya dibuat dan ditentukan arahnya di dalam politik nasional dan bagaimana hukum difungsikan".<sup>16</sup>

Perspektif pemikiran politik hukum (*legal policy*) dari Moh. Mahfud. MD, bahwa eksistensi hukum berbentuk peraturan perundang-undangan yang mengatur pengelolaan zakat adalah produk politik sebagaimana umumnya, hal ini jika didasarkan pada kenyataan (*das sein*) dengan mengonsepan hukum hanya sebagai UU, yang memang dalam faktanya menunjukkan hal demikian, yang dibuat oleh lembaga *legislatif*, bahkan sesuatu yang tidak terbantahkan bahwa hukum positif (yang berlaku) adalah produk politik sebab ia merupakan kristalisasi, *formalisasi* atau *legalisasi* dari kehendak politik yang saling persaingan maupun dominasi oleh kekuatan politik yang terbesar.<sup>17</sup>

---

Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Disertasi dan Tesis*, Cet. 2, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2015), hlm. 21

<sup>15</sup>Abdurrahman, *Perkembangan Pemikiran tentang Pembinaan Hukum Nasional di Indonesia*, Cet. 1, (Jakarta: Akademika Pressindo, 1989), hlm. 22

<sup>16</sup>Moh. Mahfud. MD, "Politik Hukum Nasional Sketsa Das Sollen dan Persoalannya", *Unisia*, No. 18 Th. 1993, hlm. 10.

<sup>17</sup>Kehendak politik negara, mengandung arti *beleid (policy)* atau kebijakan, karenanya politik hukum menunjukkan sebagai *legal policy*, yaitu kebijaksanaan (pilihan kebijakan) dari negara dengan perantaraan badan-badan yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki,



Tegasnya, bahwa setiap peraturan perundangan yang bersumber dari agama, *inklusif* UU Pengelolaan Zakat, jika dielaborasi secara mendalam akan menunjukkan sebagai lapisan *dogmatik* hukum, yang eksistensinya tidak berdiri sendiri dalam ruang sosial beragama (keagamaan), bahkan merupakan bagian penting dari dinamika politik dan kekuasaan dalam suatu negara. Artinya, hukum adalah produk kekuasaan (negara) bukan tanpa kepentingan, karena klausul hukum normatif justru ditunggangi oleh kepentingan dan asumsi-asumsi politis.<sup>18</sup>

Mengingat zakat adalah kewajiban atas agama, dan pajak adalah kewajiban atas negara. Masing-masing pada keduanya hampir tidak ada masalah, namun pada konteks *domain* sistem kenegaraan, ketika positivisasi hukum pengelolaan zakat *inklusif* pengumpulannya telah menjadi bagian kewenangan negara atas kewajiban pembayarannya, disamping pembayaran pajak, maka permasalahan hadir atas warga negara muslim.

Keadaan tersebut, oleh Amin Suma adalah sebuah konsekuensi logis dari pilihan-pilihan nilai pembentukan hukum guna menjalankan pemerintahan atau negara yang mengacu pada sistem politik modern,<sup>19</sup> yang secara *inklusif* bahwa pergeseran

untuk mengekspresikan apa yang dicita-citakan. Moh. Mahfud. MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Cet. 6, (Jakarta: Rajawali Pres, 2014), hlm. 5-6; Radita Ajie, “Batasan Pilihan Kebijakan Pembentukan Undang-Undang (*Open Legal Policy*) dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Berdasarkan Tafsir Putusan Mahkamah Konstitusi (Limit To Open Legal Policy In Legislation Making Based On Constitutional Court Decision)”, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 13, No. 02, (Juni 2016), hlm. 114.

<sup>18</sup>Sarifuddin Sudding, *Perselingkuhan Hukum dan Politik dalam Negara Demokrasi*, Cet. 1, (Yogyakarta: Kerjasama Rangkang Education dan Republik Institute, 2014), hlm. 182

<sup>19</sup>Muhammad Amin Suma, “Teori dan Praktek Ijtihad di Negara Modern, Pengalaman Indonesia (The Theory and Practie Of Ijtihad In The Modern World)”, *Makalah* disampaikan pada International Islamic Conference On Islamic Law In The Modern World, diselenggarakan Fak. Syari’ah dan Hukum UIN Syarif Hidayatullah, Jakarta, tt, hlm. 4

hal yang bersifat *normatif* atau *preskriptif* tentang eksistensi zakat telah “menyisakan” berbagai argumentasi terkait perdebatan hingga masalah-masalah hukum, karenanya sangat penting untuk dilakukan *searching* dan *researching*.

Pengaturan tentang pengelolaan zakat sebagai ketentuan agama pada sistem tata hukum negara Indonesia yang menganut tipe “negara hukum Pancasila”, *religious nation state*, sebagaimana penegasan Hazairin tentang *receptie exit* yang mendasarkan pada penegasan konstitusi Pasal 29 UUD 1945, oleh Marzuki Wahid dimaknai ada dialektika hubungan (*relasi*) antara agama dan negara, Islam dan politik, atau hukum Islam dan kekuasaan politik.<sup>20</sup>

Dialektika dalam hal-hal strategis, yang berkaitan dengan penerapan hukum Islam di Indonesia, yaitu dialektika atas berlakunya hukum yang tidak berdiri sendiri dalam ruang sosial (negara) dan pendekatan teoritis terhadap gejala sosial, pada dasarnya telah menggambarkan gejala saling bersinggungan atas dialektika hubungan (*relasi*) antara agama dan negara, Islam dan politik (ekonomi), atau hukum Islam dan kekuasaan politik.

Mazhab Weberian memberikan penilaian: bahwa “agama pada kenyataannya adalah ekonomi, politik pada kenyataannya adalah agama, dan ekonomi dalam kenyataannya adalah politik”.<sup>21</sup> Haedar juga mengungkapkan, bahwa ketika ajaran agama mengaktualisasi dalam kehidupan para pemeluknya, maka keberagaman itu berada pada *level* masyarakat, yang pada akhirnya agama terintegrasi ke dalam sistem nilai sosial budaya, sistem sosial dan wujud kebudayaan fisik, yang

---

<sup>20</sup>Marzuki Wahid, *Fiqh Indonesia*, Cet. 1, (Bandung: Marja, 2014), hlm. 9; Abdullahi Ahmed An-Na’im, *Islam and the Secular State* (Islam dan Negara Sekula, Menegosiasi Masa Depan Syariah), alih bahasa Chaider S.Bamualim dan Irfan Abubakar, Cet. 1, (Bandung: Mizan Media Utama, 2007), hlm. 401

<sup>21</sup>R. Collins, *Weberian Sociological Theory*, (New York: Cambridge University Press, 1986), hlm. 7.

kemudian bersinggungan melalui sebuah proses sosial dengan elemen-elemen sosial budaya lainnya.<sup>22</sup>

UU Pengelolaan Zakat, sebagai bagian “hukum nasional” sementara ini muatan norma hukumnya telah dipahami memiliki tujuan mendasar, sebagai mana ajaran tujuan hukum yang mengarah pada sesuatu yang hendak dicapai. Dan tujuan hukum umumnya merujuk kepada sesuatu yang *ideal*, sehingga dirasakan *abstrak* dan tidak operasional.<sup>23</sup>

Terkait muatan tujuan hukum pada materi UU Pengelolaan Zakat, khususnya sistem ruang lingkup pengumpulannya, para ahli dan praktisi lembaga zakat masih memperdebatkan dan belum menunjukkan kata sepakat, karena adanya norma hukum sebagai formulasi lapisan dogma tentang *koneksitas* sebagai *relasi* pembayaran zakat dan pajak yang dalam dinamika politik hukum pembentukannya telah mengabaikan prinsip keadilan hukum, sebagai roh dari hukum yang memuat nilai filosofis dan etis dari tujuan hukum itu sendiri, dan negara telah mengaburkan *essensi* pentingnya “perlakuan yang sama di hadapan hukum” sebagai perintah konstitusi, UUD 1945.<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup>Haedar Nashir, *Agama & Krisis Kemanusiaan Modern*, (Yogyakarta, Pustaka Pelajar bekerja sama dengan PP IRM, 1999), hlm.108.

<sup>23</sup>Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2016), hlm. 88

<sup>24</sup>Tegasnya, bahwa sementara ini diduga (berpotensi) telah membuka ruang perdebatan hingga menghadirkan permasalahan pada penerapan hukum zakat terkait dengan hukum pajak, yaitu ketegangan yang mengganggu prinsip utama tujuan hukum dalam kerangka implementasi politik hukum nasional, terutama prinsip keadilan (hukum) pada kaum muslim yang ‘mampu secara ekonomi’, karena ada Peraturan Perundangan yang secara *imperatif* harus memenuhi kewajiban ganda (*double taxation*) sebagai gambaran *dualisme*, yaitu satu sisi kewajiban terhadap agamanya untuk menunaikan zakat (*muzakki*), pada sisi yang lain kewajiban membayar pajak (*taxs payers*), diantaranya pajak penghasilan (PPh), bahkan pajak bumi dan bangunan (PBB) terhadap negara, bahkan pembebanan tarif pajak bertumpuk. Gusfahmi, *Pajak ....*, hlm. 7-8; Agus Triyanta, *Hukum Ekonomi Islam, dari Politik Hukum Ekonomi Islam*

Keadaan tersebut sangat mengganggu kenyamanan (rasa gembira) dalam kehidupan bernegara, *inklusif* beragama bagi masyarakat muslim disamping masyarakat no-muslim. Terlebih keterbukaan tanpa batas dan makin *transparan*, meski pada sisi lain, kehadiran UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, mengandung prinsip kepastian dan kemanfaatan untuk kelangsungan kewenangan pengumpulan dan *distribusi* zakat pada yang berhak.

Permasalahan isu hukum dan keadilan yang mengemuka pada pengaturan zakat dan pajak, secara *implisit* telah mendiskripsikan ada pertentangan (konflik), dalam arti tidak terjadinya dialog (komunikasi) dalam formulasi “lapisan teori hukum” yang mengarah pada pola integrasi antara kedua *entitas* keilmuan yang mendasari masing-masing kewajiban, yaitu ilmu hukum zakat (agama) dan pajak (negara), dalam kerangka hukum nasional.<sup>25</sup>

Pergeseran posisi agama sebagai dasar kewajiban zakat pada dimensi tertentu kepada norma konkrit UU Pengelolaan Zakat dengan sifat *preskripsi*-nya, pada kenyataannya (*das sein*) yang menganut sistem pengurang pendapatan/ penghasilan kena pajak (*tax deduction*) terhutang atas zakat yang sudah dibayarkan sebagai ketentuan *lex generalis*, perspektif masyarakat muslim, khususnya *muzakki* sangat mengganggu nilai dari cita atau ide tujuan hukum yang seharusnya (*das sollen*), terutama persoalan prinsip keadilan sebagai roh dari hukum,

---

*Sampai Pranata Ekonomi Syari'ah*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2012), hlm. 114.

<sup>25</sup>Perspektif negara-negara kontemporer, pajak selalu mengalami perkembangan dan dinamika yang *signifikan*, baik hal yang menyangkut obyek, tarif (prosentasi pajak yang dibebankan terhadap obyek tersebut) dan sasaran pajak. Berbeda halnya dengan zakat yang cenderung bersifat *normatif* tidak mengalami perkembangan dan modifikasi yang berarti. Sidik Tono, “Pengaruh Kebijakan Fiskal terhadap Hukum (Fiqh) Zakat”, *Jurnal Fenomena*, Vol. 4 No. 1 Maret 2006, hlm. 55

*inklusif* persamaan di hadapan hukum bagi setiap individu warga negara yang mempunyai hak dan kewajiban atas pemenuhan janji negara yang dimandatkan.<sup>26</sup>

Eksistensi tujuan hukum sebagai arah dalam politik hukum nasional, yang salah satunya adalah mewujudkan pemerataan pembangunan sebagai upaya mempercepat pencapaian tujuan negara. Konteks ini adalah melalui hukum yang terkait dengan sistem keuangan negara, terutama kewajiban pajak yang semakin *imperatif*, Disamping hadirnya pengaturan pengelolaan zakat yang sementara waktu ini masih *fakultatif*.

Perdebatan atas dualitas tuntutan pelaksanaan hukum, dengan mengatasnamakan kewenangan legalitas negara ini menghadirkan beberapa formulasi pemahaman yang bervariasi dalam implimentasi (penegakkan hukumnya), khususnya persoalan pengumpulan zakat oleh *'amil* (resmi) dan tuntutan *muzakki* atas pembayaran zakatnya sebagai “pengurang pajak (*tax credit*)” atau sebagai *insentif* pajak (fiskal) yang mengurangi (potongan) kewajiban pajaknya, sehingga mencerminkan hadirnya prinsip keadilan hukum bagi masyarakat muslim sebagai warga negara yang baik.

Pengaturan tentang zakat, saat ini pada tataran prinsip kepastian dan prinsip kemanfaatan hukum dapat diakui sudah cukup memadai, bahkan mulai menampakkan bentuknya sebagai *icon* negara bangsa modern, yang menuntut perlu adanya kepastian hukum nyata, di samping kemanfaatan hukum.

---

<sup>26</sup>Radbruch memandang bahwa *Sein* dan *Sollen*, “materi” dan “bentuk”, sebagai dua sisi mata uang . Materi mengisi bentuk, dan bentuk melindungi materi. Nilai keadilan adalah materi yang harus menjadi isi aturan, sedangkan aturan hukum adalah bentuk yang harus melindungi nilai keadilan. Ade Komarudin, *Politik Hukum Integratif UMKM, Kebijakan Negara Membuat UMKM Maju dan Berdaya Saing*, (Jakarta: RMBooks, 2014), hlm. 11

## **B. Fokus Penelitian dan Pertanyaan Penelitian**

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka fokus penelitian disertasi ini adalah isu politik hukum (*legal policy*) UU Pengelolaan Zakat di Indonesia, yang kemudian telah diturunkan dalam bentuk pertanyaan penelitian, hal yang sekaligus membatasi permasalahan pokok penelitian, yaitu: pertama, bagaimana politik hukum pemerintah (negara) pada UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat dalam memelihara sekaligus mengembangkan *koneksitas* (relasi) pembayaran zakat dan pajak penghasilan secara nasional yang bersifat *komplementer* untuk ‘kepentingan’ beragama dan sekaligus bernegara?.

Kedua, mengapa pembayaran zakat dan relasinya atas pajak penghasilan, mengganggu prinsip keadilan hukum, yang secara *imperatif* menjadi jaminan negara terhadap *muzakki* guna pencapaian tujuan kehidupan beragama dan bernegara?

## II. LANDASAN TEORI

Guna memahami permasalahan isu hukum, maka disusun landasan teori, yaitu teori-teori yang sifatnya umum dan relevan.<sup>27</sup> Adapun teori-teori yang digunakan, adalah: Pada tataran *grand theory* ditampilkan teori negara hukum, *inklusif* kedaulatan hukum sebagai teori dasar yang bersifat *universal*, diprioritas untuk menganalisis konsistensi sikap tindak pemerintah (negara) Indonesia dalam menegakkan supremasi hukum guna mewujudkan tujuan negara sekaligus tujuan agama, yang salah satunya adalah mencapai kesejahteraan sosial (*welfare state*).

Tataran *middle-range theory* digunakan teori-teori tentang politik hukum sebagai teori menengah, *inklusif* teori peningkatan hukum dipilih sebagai kerangka orientasi berpikir *yuridis* (hukum) untuk menganalisis dinamika (perubahan) arah politik hukum nasional, khususnya terhadap UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat sebagai bagian Sistem Hukum Nasional (SHN) guna mewujudkan tujuan negara hukum dalam arti materiil dan luas;

Adapun tataran *applied teori* digunakan teori keadilan dan maqāsīd, sebagai teori terapan, yang diprioritaskan untuk menganalisis sekaligus mengelaborasi perlakuan negara atas jaminan prinsip keadilan atas masyarakat Islam pada Peraturan Perundang-undangan sebagai hasil produk politik hukum, yang berfungsi sebagai alat (sarana) pengatur oleh negara atas masyarakatnya, khususnya terkait pembayaran zakat, disamping sudah adanya pengaturan tentang pajak guna mendukung pembangunan sekaligus mewujudkan tujuan negara hukum (negara kesejahteraan).

Masing-masing teori tersebut, telah dipergunakan (dihubungkan) pada permasalahan penelitian.

---

<sup>27</sup>Perspektif penelitian umumnya, pada konteks ini “teori” difungsikan untuk menggambarkan sesuatu apa adanya (*to describe*), dan sekaligus untuk memahami sesuatu yang dimaksud secara mendalam (*to understand*).

### III. METODE PENELITIAN

Perspektif penelitian hukum, bahwa jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian disertasi ini adalah penelitian hukum *doktrinal* (normatif).<sup>28</sup> Soetandyo, mengklasifikasikan penelitian ini adalah hukum yang dikonsepsikan, sebagai peraturan perundang-undangan (produk badan legislatif yang berlegitimasi nasional), dan; hukum sebagai asas-asas moral yang boleh dipakai sebagai sumber material hukum nasional, lewat suatu proses legislasi (proses positivisasi).<sup>29</sup>

Kembali pada fokus penelitian disertasi ini, maka dapat ditegaskan bahwa permasalahan pokok pertama, kehadiran UU Pengelolaan Zakat di Indonesia telah dipahami sebagai hukum modern, yaitu hukum nasional yang positif: Hukum Undang-Undang yang hadir *in Abstracti* (*the rational law*), dan permasalahan pokok; kedua, norma-norma konkret pada UU Pengelolaan Zakat dipahami

---

<sup>28</sup>Penelitian doktrinal adalah kajian tentang hukum yang dikonsepsikan sebagai norma ajaran atau aturan-aturan, atau sebagai penelitian atas hukum yang dikonsepsikan dan dikembangkan atas dasar doktrin yang dianut sang pengkonsep dan/atau sang pengembang. Di Indonesia, metode penelitian doktrinal ini terlanjur secara lazim disebut sebagai metode penelitian *normatif*, untuk dilawankan pada metode *empiris* atau *non-doktrinal*. Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum, Konsep dan Metode*, Cet. 1, (Malang: Setara Press, 2013), hlm. 12; Soetandyo, idem: "Ragam-Ragam Penelitian Hukum", dalam Sulistyowati Irianto & Shidarta (ed.), *Metode Penelitian Hukum, Konstelasi dan Refleksi*, Cet. 3, (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia dan JHMP-FHUI, 2013), hlm. 121-122

<sup>29</sup>Klasifikasi konsep hukum yang dimaksud, diantaranya adalah: "a) Hukum dikonsepsikan sebagai asas keadilan dalam sistem moral, yang *ilahi*, dan/atau yang secara kodrati berlaku universal (*the ideal law*); b) Hukum modern yang dikonsepsikan sebagai Hukum Nasional yang positif: Hukum Undang-Undang yang hadir *in Abstracti*, dan Amar-amar putusan Hakim yang hadir *in Concreto* (*the rational law*)...". Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum, Konsep...*, hlm. 21-34; Soetandyo, idem "Penelitian Hukum dan Hakikatnya sebagai Penelitian Ilmiah", dalam Sulistyowati Irianto & Shidarta (ed.), *Metode Penelitian Hukum, Konstelasi dan Refleksi*, Cet. 3, (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia dan JHMP-FHUI, 2009), hlm. 86-95.



sebagai muatan asas keadilan dalam sistem moral, yang *ilahi*, dan/atau yang secara kodrati berlaku universal (*the ideal law*).

Pendekatan pada penelitian disertasi ini, sesuai dengan watak dan jenis data yang diperlukan sebagai penelitian *doktrinal* atau *yuridis-normatif*, maka penelitian ini telah menggunakan 3 (tiga) pendekatan, yaitu: Pendekatan perundang-undangan,<sup>30</sup> yang diposisikan sebagai pendekatan utama, dan menjadi bagian penting dari penelitian *doctrinal-yuridis normatif*;<sup>31</sup>

Pendekatan filsafat hukum,<sup>32</sup> *inklusif* filsafat hukum Islam sebagai lapisan pertama dari ilmu hukum, menjadi hal sangat penting. Filsafat hukum adalah mengkaji *law in ideas*,<sup>33</sup> dan filsafat dapat dikatakan sebagai *doctrine of meaning*, menilai kebenaran

---

<sup>30</sup>Pendekatan Perundang-undangan adalah suatu pendekatan yang secara *imperatif* melihat hukum sebagai sistem tertutup, yang mempunyai sifat-sifat: a) *Comprehensive*, artinya norma-norma hukum yang ada di dalamnya terkait antara satu dengan lainnya secara logis; b) *All-Inclusive*, bahwa kumpulan norma hukum tersebut cukup mampu menampung permasalahan hukum yang ada, sehingga tidak akan ada kekuarangan hukum, dan; c) *Systematic*, bahwa disamping bertautan antara satu dengan lainnya, norma-norma hukum tersebut juga tersusun secara *hierarkis*. Johny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Cet. 2, (Malang Jawa Timur, Bayu Media Publishing, 2006), hlm. 303

<sup>31</sup>Johny Ibrahim, *ibid*, hlm. 302-306; Abu Yasid, *Aspek-Aspek Penelitian Hukum*,..., hlm. 86-87. Bahwa “pendekatan perundang-undangan” ini akan sangat membantu kerja penelitian, terlebih guna menemukan *preskripsi (istinbath)* baru yang sesuai dengan tingkat perkembangan masyarakat, sekaligus menerapkannya di tengah masyarakat (*tathbiq*).

<sup>32</sup>Berdasarkan ajaran-ajaran dan ciri-ciri khas filsafat, ajaran *ontologis* (ajaran tentang hakikat); *aksiologis* (ajaran tentang nilai), dan; ajaran *epistemologis* (ajaran tentang pengetahuan), serta; ajaran *teologis* (ajaran tentang tujuan), maka pendekatan filsafat guna memperoleh pemahaman yang lebih mendalam terhadap *implikasi* sosial dan efek penerapan suatu aturan perundang-undangan terhadap masyarakat atau kelompok masyarakat. Abu Yasid, *Aspek-Aspek Penelitian Hukum*,..., hlm. 79-80

<sup>33</sup>Kajian filosofis merupakan kajian yang memandang hukum sebagai seperangkat nilai ideal, yang seyogya-nya senantiasa menjadi rujukan dalam setiap pembentukan, pengaturan, dan pelaksanaan kaidah hukum. Achmad Ali dan Wiwie Heryani, *Menjelajahi Kajian Empiris terhadap Hukum*, Cet. 2, (Jakarta: Kencana, 2013), hlm. 2.

sejauh mana ia memberikan arti atau implikasi bagi kehidupan nyata,<sup>34</sup> dan; Pendekatan politik adalah telaah terhadap pertimbangan-pertimbangan elit atau tokoh kekuasaan politik dan partisipasi masa (*representasi*) dalam pembuatan dan penegakkan hukum.<sup>35</sup>

Penelitian pada disertasi ini, pada dasarnya telah menjadikan bahan kepustakaan (*library research*) sebagai sumber data sekunder sekaligus tumpuan utama dalam aktivitas inventarisasi hukum (positif). Adapun sumber kepustakaan hukum dan/ atau dokumen-dokumen hukum pada penelitian ini berupa 3 (tiga) bahan hukum, yaitu: Bahan hukum primer sebagai bahan hukum berupa semua aturan hukum yang dibentuk dan/atau dibuat secara resmi oleh suatu lembaga negara, seperti produk badan legislatif, badan eksekutif (komisi-komisi negara) dan badan yudikatif;<sup>36</sup> Bahan hukum sekunder berupa seluruh informasi tentang hukum yang berlaku atau yang pernah berlaku,<sup>37</sup> hal ini meliputi bahan-bahan yang mendukung bahan hukum primer,<sup>38</sup> dan; Bahan hukum tersier, pada dasarnya dapat diklasifikasikan dalam bahan non-hukum, meski demikian eksistensinya berfungsi sebatas sumber *referensi*, dan sebagai *entri* (pintu masuk) untuk memasuki sumber-sumber hukum yang sebenarnya, baik yang formil maupun materiil.<sup>39</sup>

---

<sup>34</sup>M. Muslich KS, *Moral Islam dalam Serat Piwulang Pakubuwana IV*, Cet. 1, (Yogyakarta: Global Pustaka Utama, 2006), hlm. 18 dan 9

<sup>35</sup>Sarifuddin Sudding, *Perselingkuhan...*, hlm. 182

<sup>36</sup>Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum, Konsep...*, hlm. 81-82

<sup>37</sup>*Ibid*, hlm. 82

<sup>38</sup>M. Hadin Muhjad dan Nunuk Nuswardani, *Penelitian Hukum...*, hlm. 51

<sup>39</sup>Soetandyo Wignjosoebroto, *ibid.*, hlm. 84-85

#### IV. HASIL PENELITIAN

##### A. Gambaran Umum: Zakat sebagai Kewajiban untuk Kehidupan Beragama dan Bernegara

Zakat atau *Az-zakāt* adalah salah satu dari rukun Islam yang lima, dan siapa yang mengingkarinya, baik dari segi wajibnya atau dari segi jumlah yang wajib dikeluarkan, dan hal itu telah disepakati oleh para ulama, maka ia dianggap telah keluar dari agama Islam,<sup>40</sup> karenanya suatu *farḍu* dari *farḍu-farḍu* agama yang wajib diselenggarakan (dilaksanakan).<sup>41</sup>

Zakat telah dipahami sebagai salah satu filantropi (derma sosial) Islam, kemudian dihubungkan dengan pembangunan manusia (*human development*), baik pada *konteks* beragama (keagamaan) maupun bernegara. Hooker mengungkapkan, bahwa Indonesia terlambat dalam hal pengaturan zakat, semua pemerintah negara berpenduduk muslim secara konsisten berusaha mengontrol dana zakat, yang mungkin tidak seberapa dibandingkan anggaran negara, tetapi dari segi sosial dipandang sangat penting untuk menunjukkan wajah publik pajak masyarakat muslim, karenanya juga penting bagi pemerintah untuk menunjukkan kepercayaannya dalam konteks ini.<sup>42</sup>

Perspektif negara kesejahteraan, eksistensi zakat yang secara resmi dikelola oleh Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) dan Lembaga Amil Zakat (LAZ), dipahami sebagai

---

<sup>40</sup>Syekh Muhammad Arsyad Al Banjari, *Kitab Sabilal Muhtadin*, Jilid. II, alih bahasa M. Asywadie Syukur, Cet. 1, (Surabaya: PT. Bina Ilmu, 1987), hlm.185.

<sup>41</sup>M. Hasbi Ash-Shiddieqy, *Pedoman Zakat*, Cet. 2, (Semarang: Pustaka Rizi Putra, 2009), hlm. 13

<sup>42</sup>M. B. Hooker, *Islam Mazhab Indonesia, Fatwa-Fatwa dan Perubahan Sosial*, alih bahasa Iding Rosyidin Hasan, Cet. 2, (Jakarta: Teraju, 2003), hlm. 157

organisasi-organisasi “sektor ketiga” yang memiliki keterkaitan dengan perkembangan negara kesejahteraan.<sup>43</sup>

Masa Rasūlullāh Saw, sistem anggaran untuk kepentingan negara memang sangat sederhana. Hanya dengan dana zakat dan *jizyah* segala kebutuhan negara dapat terpenuhi,<sup>44</sup> dan hal itu mendiskripsikan bahwa sistem anggaran tidak serumit sistem anggaran negara modern saat ini.<sup>45</sup> Fakta sejarah sosial ini, karena telah berubahnya keadaan *sosio-ekonomik* secara *fundamental*, dan sebagian lagi karena negara Islam Madinah, dimulai pada tahun pertama hijrah hanya dalam beberapa jalan di kota kecil Madinah.<sup>46</sup>

Mengingat pada konteks kenegaraan Islam, nampak jelas zakat merupakan komponen sumber utama dalam sistem keuangan publik sekaligus sebagai kebijakan fiskal dalam sistem ekonomi Islam. Zakat yang bersifat wajib bagi seluruh kaum muslim dan didukung beberapa sumber (komponen) lainnya,

---

<sup>43</sup>Istilah sektor ketiga adalah istilah yang merujuk pada sektor yang berada di luar sektor negara (*state*) dan sektor pasar (*market*). Pada dasarnya, terdapat banyak bentuk interaksi antara negara (aparatur pemerintah) dan organisasi-organisasi sektor ketiga ini dalam penyelenggaraan layanan kesejahteraan. Peran sektor ketiga ini puluan tahun luput dari perhatian, diabaikan bahkan diremehkan oleh banyak kalangan, termasuk pembuat kebijakan. I D.G. Palguna, *Welfare...*, hlm. 45-46

<sup>44</sup>Amir Syarifuddin, *Pembaharuan Pemikiran dalam Hukum Islam*, Cet. 10, (Padang: Angkasa Raya Padang, 1990), hlm. 206

<sup>45</sup>Anggaran untuk kepentingan negara sebagai pengeluaran pokok (*primer*) adalah: a) Biaya pertahanan, seperti persenjataan, unta, kuda dan persediaan; b) Penyaluran zakat dan ‘ushr kepada yang berhak menerimanya menurut Al-Qur’ān; c) Pembayaran gaji untuk wali, qadi, guru, imam, muadzin, dan pejabat negara lainnya; d) Pembayaran upah sukarelawan; e) Pembayaran utang negara, dan; f) Bantuan untuk musafir (dari daerah Fadak). Pusat Pengkajian dan Pengembangan Ekonomi Islam (P3EI) UII Yogyakarta dan Bank Indonesia, *Ekonomi Islam*, (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2008), hlm. 101

<sup>46</sup>Muhammad Abdul Mannan, *Islamic Economics, Theory and Practice (Teori dan Praktek Ekonomi Islam, alih bahasa M. Sonhadji, dkk*, (Yogyakarta: PT. Dana Bhakti Wakaf, 1995), hlm. 232-234, dan 236.

seperti sumbangan orang-orang non-muslim dan umum.<sup>47</sup> Artinya, pada masa Rasūlullāh Saw sudah sebagai sumber pemasukan negara dan pendayagunaan keuangan negara guna memenuhi pembiayaan “kepentingan umum”<sup>48</sup>

Konteks bernegara dalam Islam, kepentingan umum adalah *maqāṣid ‘āmmah* yang mengandung nilai-nilai kebaikan atau kebajikan hakiki yang dikehendaki oleh seluruh aspek *al-syarī’ah*, lebih dikenal sebagai *maqāṣid al-syarī’ah*,<sup>49</sup> yang merujuk pada upaya penyelamatan (pemeliharaan) *al kulliyatul khams* (lima nilai universal) secara *konfrehensif*, yaitu memelihara agama (*hifz al-dīn*), memelihara jiwa atau kelangsungan hidup (*hifz al-nafs*), memelihara akal atau kreativitas berpikir (*hifz al-‘aql*) memelihara kepemilikan harta benda, properti dan kekayaan (*hifz al-māl*), dan memelihara keturunan (*hifz al-nāsl*).<sup>50</sup>

Eksistensi zakat sebagai *maqāṣid*, terutama untuk pemeliharaan agama, pemeliharaan kepemilikan harta benda dan sekaligus pemeliharaan jiwa menjadi sebuah tawaran konsepsi ajaran Islam berupa perintah Allah Swt yang memuat anjuran-anjuran sistem moral, secara *imperatif* (harus) dipatuhi oleh para penganutnya secara keseluruhan, terlebih jika di-*implementasi*-kan secara benar dan baik, maka dapat dipastikan menjadi *instrumen* yang mencerminkan makna “keadilan

<sup>47</sup>Mustafa Edwin Nasution, dkk, *Pengenalan Eksklusif Ekonomi Islam*, Cet. 2, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2007), hlm. 208

<sup>48</sup>Abdul Wahhab Khallaf, *Al-Siyasah Al-Syariyyah, (Politik Hukum Islam)*, alih bahasa Zainudin Adnan, Cet. 2, (Yogyakarta: Tiara Wacana, 2005), hlm. 127-129; Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara & Hukum Administrasi Negara dalam Perspektif Fikih Siyasah*, Cet.2, (Jakarta: Sinar Grafika, 2014), hlm. 222-225

<sup>49</sup>al-Ghazālī, *al Mustasfā Min Ilm al-Uṣūl*, Vol. 1, (Beirut: Dār Ihyā a-Turats al Arabi, t.th), hlm. 28; Abū Ishāq al-Syāthibī, *al-Muwāfaqat fī uṣūl al-Syarī’ah*, (Riyad: Maktabah al-Riyad al-Hadisah, tt), hlm. 6-7

<sup>50</sup>Juhaya S.Praja, *Teori Hukum dan Aplikasinya*, Cet. 1, (Bandung: Pustaka Setia, 2011), hlm.78

agama” dari Allāh Swt sekaligus keadilan sosial yang nyata,<sup>51</sup> yaitu *kemaṣlahatan* (kemanfaatan) dan kebaikan hidup hakiki secara ‘*āmmah* (umum/*general*).

## B. Positivisasi dan Dinamika Politik Hukum Pengelolaan Zakat

Konstitusi dan Peraturan Perundang-undangan sebagai hukum yang dilahirkan (dibentuk) oleh negara pada dasarnya adalah produk politik, meski tujuan akhir dari hukum-hukum yang dibentuk adalah keadilan,<sup>52</sup> karenanya dibuat semula berpihak kepada rakyat, dan untuk kesejahteraan rakyat.<sup>53</sup> Perspektif ilmu politik, negara didirikan untuk melayani warganya,<sup>54</sup> dalam pelayanannya membutuhkan hukum sebagai sarana (alat) pengendali dinamika sosial yang ada di masyarakat, karenanya negara dipahami oleh Akram Khan sebagai syarat untuk menegakkan ‘*amar ma’rūf* dan *nahy munkār*.<sup>55</sup>

Negara Indonesia berdasarkan konstitusinya, UUD 1945 dan hasil amendemennya adalah negara hukum atau berdasarkan atas hukum, yang menganut konsepsi (ajaran) kedaulatan Tuhan, kedaulatan negara, kedaulatan rakyat dan sekaligus kedaulatan

---

<sup>51</sup>Ahmad Syahrus Sikti, *Dinamika Hukum Islam*, Cet. 1, (Yogyakarta: UII Press, 2019), hlm. 45-46

<sup>52</sup>Abdul Ghofur Anshori, *Filsafat Hukum*, Cet. 2, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2009), hlm. 53-54

<sup>53</sup>Hamengku Buwono X, “Konstitusi yang Berpihak pada Rakyat”, *Jurnal Ilmiah Ilmu Hukum Pranata*, Volume 2 No. 1 Mei 2002, hlm. 1-2

<sup>54</sup>M. Mohtar Mas’oed, Pidato disampaikan pada Rapat Terbuka dalam Rangka Peringatan Dies Natalis ke-62 Universitas Gadjah mada Yogyakarta, Untuk Apa Negara?, Renungan Akhir Tahun tentang Tanggung Jawab Penyelenggaraan Layanan Publik, tanggal 19 Desember 2011, hlm. 2

<sup>55</sup>Moh. Mahfud MD, “Janji Pemimpin Sebagai Kontrak Kemaṣlahatan”, *Makalah (Power Point)*, disampaikan pada acara Ijtima’ ‘ulamā Komisi Fatwa Se-Indonesia V Tahun 2015, diselenggarakan Dewan Pimpinan Majelis ‘ulamā Indonesia, Cikura Tegal Jawa Tengah, tanggal 8 Juni 2015, hlm. 6.

hukum.<sup>56</sup> Dalam konteks negara hukum, Indonesia yang menganut konsep *prismatik*, maka pembentukan hukum-hukumnya, secara *imperatif* harus tunduk pada prinsip-prinsip dasarnya, yaitu selain *Supremasi of law* juga *Equality before the law*.<sup>57</sup>

Perspektif politik hukum nasional, bahwa setiap hukum yang dibentuk dan diarahkan guna praktik penyelenggaraan pemerintahan negara yang dalam pelaksanaannya terhadap warga negaranya tidak didasarkan kepada kesewenang-wenangan (*arbitrary power*), tetapi berdasarkan hukum; Dan hukum yang terbentuk ketika difungsikan atau dilaksanakan, maka materi hukum yang berkeadilan memberikan ruang pada semua orang dan badan hukum memiliki kesetaraan (kesamaan kedudukan) di hadapan hukum, tidak ada *diskriminasi* berdasarkan latarbelakang apapun.

Praktik penyelenggaraan negara-negara di dunia umumnya, yang menganut negara kesejahteraan, negara dituntut untuk memperluas tanggung jawab kepada urusan/ masalah-masalah ekonomi yang dihadapi rakyat banyak. Perkembangan ini memberi legitimasi bagi negara *intervensionis* abad 20. Artinya negara secara *imperatif* perlu melakukan *intervensi* (terlibat) dalam berbagai masalah sosial ekonomi untuk menjamin terciptanya kesejahteraan bersama dalam masyarakat.<sup>58</sup> Negara memiliki hak lebih jauh hingga berupa melakukan daya paksa bahkan menindak tegas terkait penyimpangan sosial ekonomi.

---

<sup>56</sup>Anwar C, *Teori dan Hukum Konstitusi, Paradigma Kedaulatan dalam UUD 1945 (Pasca perubahan) Implikasi dan Implementasi pada Lembaga Negara*, Cet. 2, (Malang: Intrans Publishing, 2011), hlm. 152

<sup>57</sup>Idham, *Paradigma Politik ...*, hlm. 26-27; Marzuki Wahid dan Rumadi, *Fiqih Mazhab Negara, ...*, hlm. 49-50

<sup>58</sup>Djauhari, *Politik Hukum Negara Kesejahteraan Indonesia, Studi tentang Kebijakan Regulasi dan Institusionalisasi Gagasan Kesejahteraan Ekonomi Masyarakat Nelayan di Jawa Tengah*, (Semarang: Unissula, 2008), hlm. 54; I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a, *Memahami...*, hlm. 122

Guna melaksanakan (memaksimalkan) perannya, negara membutuhkan *legalisasi* atau *positivisasi* melalui sistem Peraturan Perundangan sebagai dasar bertindakya.

Syafrudin Prawiranegara mengungkapkan sebagaimana dikutip Anwar Harjono bahwa “sistem undang-undang dan peraturan-peraturan yang sungguh-sungguh dapat membangkitkan, menampung dan menyalurkan kegiatan produktif manusia sebanyak-banyaknya dan sebaik-baiknya”.<sup>59</sup> Pada sisi lain, untuk mewujudkan tujuannya, negara membutuhkan dana yang sangat besar, terutama untuk melakukan pembangunan demi kepentingan orang banyak, maka sebagai konsekuensinya warga negara juga berkewajiban untuk memberikan kontribusi pembiayaannya.<sup>60</sup>

Implementasi berbagai urusan/ masalah, oleh negara hukum atas warga negaranya, maka secara *imperatif*, *positivisasi* melalui Peraturan Perundangan adalah pengakuan *normatif* dan *empirik* terhadap prinsip-prinsip supremasi hukum, yaitu semua masalah diselesaikan dengan “hukum sebagai pedoman tertinggi”. Pengakuan secara *normatif* mengenai supremasi hukum terwujud dalam pembentukan norma hukum konkrit secara *hierarkis* yang berpuncak pada supremasi konstitusi, sedangkan secara *empirik* terwujud dalam perilaku pemerintahan dan masyarakatnya yang mendasarkan diri pada aturan hukum.<sup>61</sup>

Hukum dan masyarakat terdapat hubungan *independent* atau saling mempengaruhi dan saling tergantung. Hukum itu

---

<sup>59</sup>Anwar Harjono, *Hukum Islam, Keluasan dan Keadilannya*, Cet. 2, (Jakarta: Bulan Bintang, 1968), hlm.137.

<sup>60</sup>Syafiq M. Hanafi, *Sistem Ekonomi Islam & Kapitalisme, Relevansi Ajaran Agama dalam Aktivitas Ekonomi*, Cet. 1, (ttp: Cakrawala, 2007) hlm, 55.

<sup>61</sup>Jimly Asshidiqie, “Gagasan Dasar tentang Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi”, dalam Sri Rahayu Oktoberina dan Niken Savitri (penyunting), *Butir-Butir Pemikiran dalam Hukum Memperingati 70 Tahun Arief Shidarta*, (Bandung: Refika Aditama, 2011), hlm. 205



tidak berada pada situasi yang *vakum*, melainkan ada di suatu masyarakat hukum yang dilayaninya. Inilah pemikiran yang mendasari perlunya politik hukum nasional.<sup>62</sup> Zakat adalah *khitāb* Allāh Swt, yang merupakan salah satu *syarī'at*-Nya.<sup>63</sup>

Al-Qur'ān dan as-Sunnah (al-Ḥadīs) adalah sumber utama dan *ijtihad* penjelas ketentuan-ketentuan “hukum materiil” zakat dengan berbagai keterkaitan *implementasi* pengeloannya,<sup>64</sup> yang dalam ilmu hukum dipahami sebagai hal yang mengatur isi hubungan-hubungan hukum (*rechtverhouding, rechtsbetrekking*) dalam kehidupan beragama.<sup>65</sup> *Ijtihad* yang dipahami sebagai penjelas lebih lanjut ketentuan hukum al-Qur'ān dan al-Ḥadīs, dari/ oleh para ulama melalui berbagai metode, yang kemudian terakumulasi dalam kitab-kitab *fiqh* sebagai hasil *istinbat* (penemuan hukum) dan *ijtihad* (pembentukan hukum) mereka.

Guna mempertahankan dan menegakkan hukum materiil zakat, dalam kehidupan beragama dan sekaligus bermasyarakat negara, maka dalam memelihara kebenaran hukum materiilnya diperlukan lapisan filsafat, pada tataran ilmu hukum, *inklusif* ilmu hukum Islam untuk kemudian melahirkan aturan hukum tata cara kelola zakat sebagai *norma konkrit*, dan posisinya dapat dipahami sebagai ketentuan “hukum formil”,<sup>66</sup> atau sebatas “*positivisasi* yang mengatur tentang manajemen (pengelolaan) zakat”, meliputi kegiatan perencanaan,

---

<sup>62</sup>Moh. Mahfud. MD, “Pembaharuan Hukum Nasional, Sebagai Amanat Proklamasi dan Konstitusi”, *Unisia*, No. 7 Th. 1997, hlm. 18

<sup>63</sup>Abdullahi Ahmed An-Na'im, *Islam...*, hlm. 15.

<sup>64</sup>Ahmad Sukardja, *Hukum Tata...*, hlm. 33-34

<sup>65</sup>Riduan Syahrani, *Ringkasan Intisari Ilmu Hukum*, (ttp: Pustaka Kartini, 1991), hlm. 67

<sup>66</sup>Riduan Syahrani, *Ringkasan ...*, *ibid*; Kementerian Agama RI, *Membangun Perspektif Pengelolaan Zakat Nasional*, Cet. 1, (Jakarta: Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam Direktorat Pemberdayaan Zakat, 2013), hlm. 78

pelaksanaan, dan pengoordinasian dalam pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan.<sup>67</sup>

Norma konkrit ini ini berbentuk Peraturan Perundang-undangan sebagai hasil dinamika Politik hukum (*legal policy*),<sup>68</sup> dan negara mengatur sekaligus menjadikan zakat sebagai wujud tanggung jawabnya, yang kemudian dipahami sebagai bentuk perlindungan negara terhadap warga negaranya dalam menjalankan kewajiban agamanya, sebagaimana amanat (mandat) Pasal 29 ayat (1) UUD 1945.

UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat adalah hasil bekerjanya lapisan teori hukum. Artinya UU Pengelolaan Zakat merupakan lapisan dogma hukum, yang menunjukkan upaya politik hukum untuk mendukung pencapaian tujuan yang ditetapkan konstitusi. Dan secara *yuridis formal* adalah bagian legitimasi pemerintah atas nama negara dalam bentuk dan lingkup Peraturan Perundang-undangan Indonesia, dalam arti telah menjadi bagian ruang lingkup pembangunan SHN Indonesia,<sup>69</sup> atau menjadi bagian “tata hukum” Indonesia sebagai lapangan hukum baru.<sup>70</sup> Adapun legitimasi hukum yang mengatur isi hubungan-hubungan hukum

---

<sup>67</sup>Pasal 1 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat.

<sup>68</sup>Abdul Latif dan Hasbi Ali, *Politik Hukum*, Cet. 3. (Jakarta: Sinar Grafika, 2014), hlm.19.

<sup>69</sup>Pembahasan mendalam tentang pengertian-pengertian “Hukum Nasional” atau Sistem Hukum Nasional, misalnya Abdurahman, *Perkembangan...*, hlm. 7-21; Hamdan Zoelva, “Ceramah Kunci Ketua Mahkamah Konstitusi”, *Makalah* disampaikan pada Seminar Nasional Dinamika Nilai-nilai Agama dalam Konstitusi di Indonesia, diselenggarakan oleh Fakultas Syari’ah dan Ekonomi IAIN Walisongo, Semarang, 28 Nopember 2013, hlm. 9; Qodri Azizy, *Eklektisisme Hukum Nasional, Kompetensi Antara Hukum Islam dan Hukum Umum*, Cet. 1, (Yogyakarta: Gama Media, 2002), hlm. 109 dst;

<sup>70</sup>E. Sundari dan M.G. Endang Sumiarni, *Politik Hukum & Tata Hukum Indonesia*, (Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2015), hlm. 73-74.

atas umat penganutnya (hukum materiil), tetap menjadi bagian dari ketentuan agama Islam (*syarī'at*), bukan ketentuan negara.<sup>71</sup>

Yusuf al-Qardhawī menegaskan sebagaimana jaminan agama dan akhlak Islam yang berpegang pada kata hati dan keimanan, kehadiran peraturan perundangan oleh negara (pemerintah) yang mengatur berbagai hal terkait dengan pengelolaan zakat, dapat dibenarkan sebagai *legitimasi* negara untuk memperoleh hasil dari dana zakat, terlebih saat sekarang, dimana iman telah pudar pada sebagian kaum muslimin,<sup>72</sup> sehingga membutuhkan daya paksa negara berupa sanksi, dan pengaturan itu *imperatif* harus berdasarkan *maslāhat* untuk kepentingan umum<sup>73</sup> Adapun substansi dari peranan pemerintah ini tercermin dari penegasan *kaidah fiqhiyah*, “*taṣarrufu al imāmi ‘alar ri’ayati manutun bi al maslāhati* (kebijakan pemerintah terhadap rakyatnya terkait dengan kemaṣlahatan).<sup>74</sup>

---

<sup>71</sup>Berdasarkan pandangan Abdullahi Ahmed An-Na’im, hal ini merupakan kehendak politik negara, bukan kehendak *Syarī’at*. Artinya, bahwa prinsip-prinsip atau aturan-aturan *Syarī’at* tidak dapat diberlakukan dan diterapkan secara formal oleh negara sebagai hukum dan kebijakan publik. Prinsip-prinsip *Syarī’at* ditinjau dari watak dan fungsinya menolak setiap kemungkinan penerapan *Syarī’at* oleh negara, klaim untuk melakukan hal itu bertentangan dengan logika, sekalipun berbagai upaya dilakukan untuk mengatasi pertentangan itu. Abdullahi Ahmed An-Na’im, *Islam...*, hlm. 15-16.

<sup>72</sup>Yusuf al-Qardhawī, *Fiqhuz Zakāt*, (*Hukum Zakat: Studi Komparatif Mengenai Status dan Filsafat Zakat Berdasarkan Qur’an dan Hadis*), alih bahasa Salman Harun, Didin Hafidhuddin dan Hasanuddin, Cet. 10, (Jakarta: Litera AntarNusa, 2007), hlm. 1067

<sup>73</sup>Perspektif kenegaraan, Imam Ibnu Nujaim al-Misri bahkan menjelaskan bahwa “jika tindakan imam atau pemerintah didasarkan pada kemaṣlahatan untuk kepentingan umum, maka berdasarkan *syara’* perintahnya itu tidak dapat dilaksanakan kecuali sesuai dengan kepentingan umum tersebut. Jika bertentangan, maka tidak boleh dilaksanakan”. Ibnu Nujāim al-Misrī, *Al-Asybah wan al-Nazā’ir.*, Cet. 2 (Makkah al-Mukarramah: Nizār Mushtāfā al-Bāz, 1418H/1997M), hlm. 124

<sup>74</sup>Jalāl ad-dīn ‘Abd al-Rahman al-Suyūṭī, *Al-Asybah wan al-Nazā’ir fi Qawā’id wa Furū’ Fiqh asy-Safī’iyyah*, (Bairut: Dār al-Kutub al-‘Ilmīyyat, 1983), hlm. 121; A. Djazuli, *Kaidah-Kaidah Fikih, Kaidah-Kaidah Hukum*

Abdul Ghofur kembali menegaskan, bahwa tugas pemerintah suatu negara sebagai tujuan politik hukum, disamping pemerintah mewujudkan keadilan sosial (*iustitia socialis*) melalui UU. UU disebut adil adalah UU yang mengatur sedemikian rupa kehidupan manusia, dimana untung dan beban dibagi secara pantas, karena UU yang tidak adil melanggar hak-hak manusia atau mengunggulkan kepentingan sepihak; juga pemerintah menangani kepentingan-kepentingan umum yang nyata dalam kehidupan bersama. Kepentingan dimaksud nampak dalam cita-cita masyarakat secara kolektif, yang kemudian oleh pemerintah menetapkan UU untuk mendukung dan mengembangkan cita-cita tersebut.<sup>75</sup>

Konteks Indonesia, yang masyarakatnya mayoritas muslim, peraturan perundangan tentang pengelolaan zakat, eksistensinya sangat diperlukan dan diposisikan sebagai bagian dari sistem penyelenggaraan perekonomian secara khusus (*mikro*), namun berdampak secara umum (*makro*) atas penyelenggaraan negara, terutama membantu mempercepat upaya mewujudkan tujuan negara sebagaimana sudah ditetapkan pada dibunyi Pembukaan UUD 1945, yaitu: “...untuk memajukan kesejahteraan umum...” tentu untuk mewujudkan masyarakat yang adil dan sejahtera.<sup>76</sup>

Zakat diakui dan diyakini mempunyai potensi besar untuk pengentasan kemiskinan, sebagai permasalahan sosial ekonomi, dalam arti untuk meningkatkan martabat dan kesejahteraan masyarakat sebagai cerminan tujuan negara, jika didayagunakan

*Islam dalam Menyelesaikan Masalah-Masalah Praktis*, Cet. 1, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2006), hlm. 147

<sup>75</sup>Abdul Ghofur Anshori, *Filsafat...*, hlm. 151

<sup>76</sup>Konteks pengaturan tentang pengelolaan zakat sebagai wujud *legalitas* penarikan zakat atas warga negara (kaum muslim) sejalan dengan pendapat Imam Abū Yūsuf dalam kitabnya *al-Kharraj* pada bab *ihyā’u al-mawāt* yang juga menyatakan: “Pemerintah tidak boleh mengeluarkan apapun dari tangan siapapun kecuali dengan hak yang benar (aturan) yang tetap dan cara yang *ma’ruf*”. Ibnu Nujāim al-Misrī, *Al-Asybah...*, hlm. 124

secara optimal untuk pemberdayaan masyarakat (*social empowering*), pembangunan komunitas (*community development*) dan peningkatan kemakmuran akyat (*social improvement*).<sup>77</sup>

Lahirnya UU Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat pasca era reformasi, sebagai norma konkret melalui logika dan bahasa peraturan perundang-undangan,<sup>78</sup> yang dari sisi karakternya menunjukkan sebagai hukum *responsif*, yaitu hukum sebagai fasilitator dari berbagai *respons* terhadap kebutuhan dan aspirasi sosial (masyarakat muslim).<sup>79</sup> Kelahirannya sebagai keberhasilan "muslim modernis" dalam memperjuangkan tuntutan politik mereka sejak tahun 1950-an dalam rangka melakukan Islamisasi masyarakat.<sup>80</sup> Positivisasi ketentuan zakat melalui UU Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat ini tidak hanya berkaitan dengan zakat semata, tetapi berkait dengan bentuk-bentuk filantropi (derma) sosial lainnya, seperti sedekah, sumbangan non-keagamaan, dan lain sebagainya.<sup>81</sup>

Indonesia memang bukan negara Islam, tetapi negara dengan penduduk muslim terbesar di dunia. Jumlah penduduk Indonesia sekarang 240 juta jiwa, dari jumlah tersebut sekitar 85 persen beragama Islam (muslim) atau sekitar 200 juta jiwa.<sup>82</sup>

---

<sup>77</sup>Kementerian Agama RI, *Zakat Community Development Model Pengembangan Zakat*, Cet. 1, (Jakarta: Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam Direktorat Pemberdayaan Zakat, 2013), hlm. 22

<sup>78</sup>Bagir Manan, *Dasar-dasar Perundang-Undangan Indonesia*, Cet. 1, (Jakarta: Ind-Hill-Co, 1992), hlm. 2

<sup>79</sup>Ahmad Muliadi, *Politik Hukum*, (Padang: Akademia Permata, 2013), hlm. 42.

<sup>80</sup>Pasca Kemerdekaan RI, perhatian terhadap zakat oleh negara sudah mengemuka. Pemerintah melalui Kementerian Agama mengeluarkan Surat Edaran bernomor: A/VII/17367 tertanggal 8 Desember 1951 tentang Pelaksanaan Zakat Fitrah. Kementerian Agama RI, *Membangun...*, hlm. 27

<sup>81</sup>Amelia Fauzia, *Filantropi Islam*,..., hlm. 230 dan 246

<sup>82</sup>Kementerian Agama RI, *Membangun...*, hlm. 27

Hal ini mempertegas adanya dialektika hubungan (*relasi*) yang harmonis antara agama dan negara, Islam dan politik, atau hukum Islam dan kekuasaan politik.

Sikap akomodatif negara (pemerintah) tersebut dapat dipastikan bukan tanpa alasan, di antaranya bahwa negara membutuhkan terpenuhinya Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang telah didokumentasikan secara *imperatif* untuk mendukung pencapaian tujuan negara, yaitu kesejahteraan sosial. Terkait dengan besarnya potensi zakat, negara (pemerintah) juga sangat menyadari banyaknya hasil riset-riset (penelitian) sebelumnya yang menjelaskan tentang potensi ekonomi dan prospek pemberdayaan atau pendayagunaan filantropi Islam (zakat, infaq dan sedekah serta lainnya), sebagai ketentuan ajaran agama guna mendukung percepatan tercapainya tujuan negara yang dicita-citakan.<sup>83</sup>

Hasil penelitian yang dilakukan oleh ekonom IRTI-IDB (2010), sebagaimana dikutip Any Setianingrum, dkk, bahwa potensi zakat di Indonesia telah mencapai 2% dari Produk Domestik Bruto (PDB), Dengan asumsi ini, zakat memiliki potensi untuk mencapai tidak kurang dari Rp 100 triliun per-tahun.<sup>84</sup> Adapun hasil penelitian BAZNAS dan FE IPB (2012), sebagaimana dikutip Agus Triyanta menunjukkan bahwa potensi finansial zakat di Indonesia memiliki prospek yang sangat luar biasa, yaitu mencapai 3,4% dari PDB atau setara dengan Rp. 217

---

<sup>83</sup>Penelitian dari berbagai level, baik Thesis maupun Disertasi ternyata juga menyimpulkan bahwa prediksi potensi zakat di Indonesia yang dapat dihimpun dapat mencapai kisaran Rp. 6,132 trilyun sampai dengan Rp. 89,9 trilyun pertahun. Sekretariat Komisi VIII Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, *Naskah Akademis Undang-Undang tentang Pengelolaan Zakat*, (Jakarta: Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, tt), hlm. 1.

<sup>84</sup>Any Setianingrum, dkk, "Zakat As Tax Credit For Harmonize Fiscal Setting In Indonesia", *Jurnal Ekonomi Pembangunan*, Volume 16 No. 1 Juni 2018, hlm. 58 dan 59

triliun pertahun.<sup>85</sup> Melalui instrumen UU pengelolaan zakat, secara *implisit* pemerintah berharap dapat mengangkat kualitas hidup dan sekaligus meningkatkan status ekonomi masyarakat miskin, dan hal itu secara *imperatif* adalah tanggung jawab negara.<sup>86</sup>

Potensi zakat sebagai filantropi Islam sekaligus hadirnya *instrumen* politik hukum negara melalui UU Pengelolaan Zakat, mendeskripsikan sebuah pemahaman atas *sinergisitas* antara pemerintah dan besarnya keinginan kaum muslim, terutama kalangan Islam modernis untuk melaksanakan (mengamalkan) ajaran norma hukum agamanya (baca: hukum Islam) dalam kehidupan keseharian, *inklusif* bernegara.

Kehadiran UU Pengelolaan Zakat, (sejak awal 1999) oleh pemerintah diharapkan “pengelolaan zakat dapat dilakukan secara optimal, sehingga terwujud suatu masyarakat yang dinamis, kreatif yang senantiasa mencari *riḍā* Allāh Swt, masyarakat yang penuh iman dan taqwa dan senantiasa mengukuhkan *ukhuwah Islāmiyah*, memperbanyak amal shaleh, melaksanakan ‘*amar ma’ruf nahi munkar* demi terwujudnya masyarakat *madani*, yaitu masyarakat yang adil dan makmur

---

<sup>85</sup>Asian Development Bank (ADB) sempat menyebut angka 217 triliun. Berdasarkan data tahun 2007 zakat yang terkumpul di Baznas mencapai 450 miliar, tahun 2008 terkumpul 920 miliar, tahun 2009 menjadi 2,1 triliun dan tahun 2010 menjadi 1,5 triliun. Agus Triyanta, *Hukum Ekonomi...*, hlm. 109; Kementerian Agama RI, *Membangun...*, hlm. 33-35

<sup>86</sup>Cermati ungkapan Menteri Keuangan Sri Mulyani Indrawati pada acara 2nd Annual Islamic Finance Conference (AIFC) 2017 di Hotel Ambarukmo, Yogyakarta, Rabu (23/8/2017), bahwa "Ekonomi berbasis Islam, dalam banyak hal telah selaras dengan tujuan pembangunan PBB. Zakat dan wakaf, misalnya juga telah banyak digunakan sebagai instrumen untuk mengangkat kualitas hidup dan sekaligus meningkatkan status ekonomi masyarakat miskin," Laporan Hendra Kusuma: "Sri Mulyani Ingin Zakat Dikelola seperti Pajak", Dikutip dari Detik.com-detik Finance, Pada hari RABū 23 Aug 2017, 14:21 WIB.

berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 serta diridāi oleh Tuhan Yang Maha Esa”.<sup>87</sup>

Mendasarkan proses panjang atas dinamika politik dalam positivisasi hukum, dapat dipahami politik hukum yang dikehendaki oleh negara, terutama ketika berupa RUU atau “naskah politik (*political draft*)” dalam pembahasan bersama hingga disetujui secara bersama-sama DPR-RI dan Presiden (atau wakil pemerintah) dan disahkan menjadi UU Pengelolaan Zakat, hal ini, dapat dimaknai bahwa satu sisi adalah ruang lingkup “politik hukum negara”, untuk kemudian oleh pemerintah ditindak lanjuti pemberlakuannya atau penegakkan hukumnya atas masyarakat, dengan demikian pada tahapan *diskripsi* awal ini sudah cukup dapat memberi titik terang arah politik hukum negara atas pengelolaan zakat di Indonesia.

Sisi lain, bahwa dasar pemeliharaan dari bentuk UU Pengelolaan Zakat, sebagai “hukum formal atau formil”, sebatas mengatur sistem manajemen dan pengadministrasian zakat, yang pada dasarnya adalah bagian dari wilayah “*ijtihādiyyah*” terhadap perkembangan pemikiran atas *fiqh* dan pranatanya (hukum Islam), yang secara *implisit* juga menunjuk hadirnya kewenangan (otoritas) negara atau dikenal sebagai wilayah *political authority* atas pembayaran zakat masyarakat muslim.

Eksistensi negara pada dasarnya lahir untuk memenuhi kebutuhan politik warga negara. Negara merupakan *integrasi* dari kekuasaan politik, dan secara umum negara bertugas mengendalikan, mengatur gejala kekuasaan yang *a-sosial* (ketegangan sosial) dan mengorganisir serta mengintegrasikan

---

<sup>87</sup> Sekretariat Jenderal DPR-RI (1999), *Proses Pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Pengelolaan Zakat*, (ttp: Sekretariat Jenderal DPR-RI, 1999), hlm. 33



kegiatan manusia dan golongan ke arah tercapainya tujuan dari masyarakat secara keseluruhan.<sup>88</sup>

Secara mendasar, dalam memahami dinamika politik hukum UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, secara umum tidak banyak berbeda dengan dinamika UU Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat sebelumnya. Seiring adanya amandemen UUD 1945, maka jalan pikiran sebagai latar belakang pembentukan dan sekaligus menggambarkan isi pokok yang hendak diatur dalam UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat pada konsideran “menimbang” terjadi sedikit perubahan, hal ini dapat kita cermati pada seluruh proses pelaksanaan pengelolaan zakat ada aspek kedetailan yang lebih dibanding UU Nomor 38 Tahun 1999.

Negara juga sangat menyadari bahwa zakat sebagai pranata keagamaan yang bertujuan untuk meningkatkan keadilan dan kesejahteraan masyarakat, sesuatu yang berkesesuaian (sejalan) dengan tujuan negara. Zakat telah dipositivisasikan melalui UU Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat, namun dalam implimentasinya sudah hampir 11 tahun, dinilai belum memuaskan, kemudian dikehendaki terjadi peningkatan daya guna dan hasil gunanya, bahkan zakat dituntut pengelolaannya secara melembaga sesuai dengan *syari'at* Islam, mendasarkan hal itu maka UU Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat disepakati perlu diganti, artinya dalam penilaian negara (DPR-RI) sudah tidak sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum dalam masyarakat.

Berdasarkan dokumen-dokumen resmi, pemerintah dalam pandangannya sangat menyadari bahwa sistem pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan zakat yang diatur dalam UU Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat belum

---

<sup>88</sup>Abdul Ghofur Anshori, *Filsafat...*, hlm. 146

secara efektif, yang disebabkan oleh beberapa faktor, di antaranya kelemahan yang timbul dan melakat pada UU itu sendiri. Pemerintah juga menyadari upaya perbaikan sistem pengelolaan ZIS merupakan suatu keharusan, mengingat potensi yang sedemikian besar diharapkan mampu menjadi solusi alternatif dalam mengatasi problem kemiskinan dan keterbelakangan kaum muslim.

UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat pada dinamika dan prosesnya ketika masih berupa naskah politik (RUU), sebagai upaya penyempurnaan pengelolaan lembaga-lembaga keuangan masyarakat (kaum) muslim seperti ZIS, oleh pemerintah “harus dianggap sebagai *on going process*”, yang terus menerus dievaluasi dan disempurnakan seiring dengan perkembangan zaman. Profesionalisme pengelolaan ZIS dapat mencegah penyimpangan, *in-efisiensi*, dan kemungkinan penyalahgunaan untuk kepentingan pribadi, golongan atau hal-hal lain yang menyimpang dari tujuan mulia ZIS itu sendiri.

Prinsip *good governance*, *akuntabilitas* dan *transparansi* sebagaimana dicontohkan Rasūlullāh Saw dan sahabātnya, telah menjadi bagian yang tak terpisahkan dalam RUU tersebut. Pengalaman negara-negara Islam seperti di Timur Tengah, Malaysia dan Brunei Darussalam yang berhasil mendayagunakan potensi ZIS untuk kesejahteraan masyarakat Indonesia sebagai bangsa berpenduduk muslim terbesar diharapkan mampu mengatasi persoalan ekonominya melalui pendayagunaan potensi ZIS...<sup>89</sup>

Suryadharma Ali selaku Menteri Agama, pada rapat kerja bersama-sama Menteri Sosial, Menteri Keuangan, Menteri

---

<sup>89</sup>Naskah Pandangan Pemerintah tentang Penjelasan DPR-RI mengenai RUU Pengelolaan ZIS di hadapan Rapat Kerja dengan Komisi VIII, Jakarta 29 Nopember 2010. Sekretariat Jenderal DPR-RI (2011), *Proses Pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Pengelolaan Zakat, Infaq, dan Shadaqoh*, (ttp: Sekretariat Jenderal DPR-RI, 2011), hlm. 2-3

Hukum dan HAM, dan Menteri Dalam Negeri di hadapan Komisi VIII DPR-RI, juga memberikan tanggapan atas RUU ZIS. Menteri Agama atas nama pemerintah menyampaikan bahwa pemerintah “sangat menghargai atas inisiatif DPR-RI untuk menyempurnakan UU Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat, juga sependapat dengan DPR-RI bahwa pengelolaan zakat perlu dioptimalkan, karena zakat merupakan potensi dan sumber ekonomi yang dapat dimanfaatkan untuk pengentasan kemiskinan serta mewujudkan kesejahteraan dan keadilan sosial”.

Pemerintah sempat kembali mengingatkan kepada DPR-RI tentang DIM yang telah disampaikan pemerintah pada tanggal 3 Maret 2011 yang lalu. Aspirasi politik hukum pemerintah kepada DPR-RI terekam pada pemaparan Suryadharma Ali selaku Menteri Agama untuk mempertimbangkan aspek syari’ah, aspek yuridis, aspek sosiologis dan aspek kesejahteraan serta keadilan sosial, sebagai hal yang perlu dimasukkan dalam RUU, sehingga pengelolaan zakat dapat berjalan dengan baik sesuai *syari’ah* serta sinergi dengan Peraturan Perundang-undangan.

Pemerintah juga berpendapat, bahwa pengelolaan zakat harus ditangani secara menyatu (*unified*) oleh suatu lembaga yang bersifat nasional. Lembaga tersebut bertugas mengkoordinasi dan melaksanakan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat secara nasional. Perspektif politik hukum, memberi penegasan bahwa positivisasi hukum tentang Pengelolaan Zakat, sebagai *ius constitutum* atau *ius positum* baru telah ditandai dengan lahirnya UU Nomor 23 Tahun 2011.<sup>90</sup>

---

<sup>90</sup>Zakat nasional secara resmi bertransformasi dari *rezim desentralisasi* zakat di bawah UU Nomor 38 Tahun 1999 ke *rezim sentralisasi* zakat di bawah UU Nomor 23 Tahun 2011, yaitu *sentralisasi* pengelolaan zakat

Pembentukannya dalam rangka menyempurnakan UU Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat, dengan tujuan mendasar guna membantu dan sekaligus mempercepat pencapaian tujuan negara “kesejahteraan umum”. Mencermati berbagai dinamika yang melingkupi politik hukum sebagai kehendak negara atas arah dari perubahan UU Nomor 38 Tahun 1999 ke UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, secara umum memang mengalami perubahan dengan penambahan Bab dan Pasal, yang berupaya “menyempurnakan” sistem tata cara kelola (manajemen) pengelolaan zakat pada masyarakat Islam, meskipun secara khusus tentang relasi zakat dan pajak tidak ada perubahan yang berarti..

Fakta tentang gagalnya pengaturan relasi zakat dan pajak yang lebih baik, dalam kaitannya dengan pembuatan UU (pembuat peraturan), yaitu pembuat tidak melakukan *sinkronisasi (inventarisasi content)* antara peraturan yang akan dibuat dengan peraturan lainnya yang sudah berlaku.<sup>91</sup>

Artinya, terkait pada relasi zakat dan pajak menuju *sinergisitas*, dalam dinamika politik antar fraksi, nampak menunjukkan hal yang tidak menjadi perhatian serius, terlebih ada kemauan politik (*political will*) menjadikan zakat sebagai

---

nasional sepenuhnya oleh pemerintah melalui BAZNAS yang melakukan seluruh aspek pengelolaan zakat nasional, meliputi fungsi *regulator* dan sekaligus aspek *operator*, sehingga pemerintah memiliki kekuatan yang signifikan. Yusuf Wibisono, *Mengelola Zakat Indonesia, Diskursus Pengelolaan Zakat Nasional dari Rezim UU Nomor 38 Tahun 1999 ke Rezim UU Nomor 23 Tahun 2011*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2015), hlm. 113

<sup>91</sup>Abdul Jamil, “Progresifitas Hakim Peradilan Agama dalam Praktek Penemuan Hukum Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi No. 93/PUU-X/2012 Menuju Putusan yang Keadilan Suatu Keharusan”, *Makalah* disampaikan pada Seminar dalam tema Praktek Penemuan Hukum dan Pemenuhan Rasa Keadilan di Peradilan Agama Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi No. 93/PUU-X/2012, Diselenggarakan oleh PPs MIAI FIAI UII Yogyakarta, 29 Juli 2017, hlm. 1.

bagian kebijakan fiskal (*policy fiscal*) negara, sehingga menjadi perhitungan dalam UU Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Dengan demikian, norma hukum konkrit tentang relasi zakat dan pajak, secara faktual hanya melakukan perubahan redaksi dari yang sebelumnya (UU Nomor 38 Tahun 1999), meskipun dalam RUU-ZIS yang diajukan memberi ruang kemungkinan perubahan secara mendasar sebagaimana materi pembahasan pada konsepsi Pasal 35 ayat (1) dan (2).<sup>92</sup>

**C. Relasi Pembayaran Zakat atas Pajak Penghasilan, Kaitannya pada Gangguan Prinsip Keadilan Hukum bagi Muzakki guna Pencapaian Tujuan Kehidupan Beragama dan Bernegara**

Mengingat Indonesia, pada kekhasan hukumnya (*prismatik, integratif*) atas konsep negara hukum, namun realitas praktik menunjukkan kecenderungan pada prinsip negara hukum Kontenental, sehingga hukum ditanggapi sebaga terjalin dengan prinsip-prinsip keadilan: “hukum adalah undang-undang yang adil”. Hukum yang hakiki berkaitan dengan arti hukum sebagai keadilan.<sup>93</sup> Artinya keadilan adalah unsur *konstitutif* dari hukum (UU).

Pengaturan atas hukum zakat dan pajak telah terbangun relasi. Relasi dalam konteks ini adalah hubungan antara kewajiban pembayaran zakat dan pembayaran pajak, sebagai hal yang *terkoneksi* antara keduanya, karena baik zakat maupun

---

<sup>92</sup>Pasal 35 ayat (1) RUU-ZIS dibunyikan: “Pembayaran Zakat oleh Muzakki, mengurangi pajak penghasilan”; Pada ayat (2) dibunyikan: Ketentuan mengenai zakat sebagai pengurang pajak penghasilan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan peraturan Pemerintah. RUU-ZIS yang diajukan DPR-RI.

<sup>93</sup>Bila suatu hukum yang *konkret*, yaitu UU bertentangan dengan prinsip-prinsip keadilan, maka hukum itu tidak bersifat normatif lagi, dan sebenarnya tidak dapat disebut hukum lagi. UU hanyahukum, bila adil. Theo Huijbers, *Filsafat Hukum*, Cet. 3, (Yogyakarta: Kanisius, 1995), hlm. 71

pajak sama-sama diatur dalam *instrumen* UU. Kedudukan secara hukum atas zakat dan pajak adalah sama, terutama pada daya paksa, daya tujuhnya, juga lembaga pengelolaan yang melibatkan kewenangan negara.

Secara konseptual, pembayaran zakat dan pajak dalam kehidupan bernegara, *inklusif* beragama memuat tujuan hukum yang sangat mendasar, yaitu untuk “kepentingan umum”, atau perspektif hukum Islam untuk *maqāṣid ‘āmmah* yang mengandung nilai-nilai kebaikan atau kebajikan hakiki yang dikehendaki oleh seluruh aspek *al-Syarī’ah*.

Ulama *fiqh* kontemporer juga mengemukakan bahwa ada kewajiban *material* lain yang berbentuk *ḍaribah*,<sup>94</sup> atau Pajak,<sup>95</sup> sebagaimana penjelasan Amir Syarifuddin, bahwa Ḥadīṣ Fatimah binti Qais tersebut menunjukkan adanya kewajiban *material* yang berbentuk pajak, hal ini tidak diragukan keabsahannya dalam pandangan Islam, karena ternyata pada waktu ini negara memerlukan anggaran pendapatan yang besar

---

<sup>94</sup>Daribah diambil dari kata *ḍaraba*, yang artinya utang, pajak tanah atau upeti dan lain sebagainya. Yaitu sesuatu yang mesti dibayar; sesuatu yang menjadi beban. “Daribah atau pajak adalah kewajiban terhadap negara”, atau pajak merupakan kewajiban yang ditetapkan terhadap wajib pajak yang harus disetorkan kepada negara sesuai dengan ketentuan, tanpa mendapatkan prestasi atau imbalan langsung dari negara. Hasilnya ditujukan untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran umum di satu sisi, dan untuk merealisasikan sebagian tujuan ekonomi, sosial dan politik serta tujuan-tujuan lain yang hendak dicapai oleh negara. Bagi yang tidak mematuhi akan dikenakan sanksi. Dalam pemerintahan Islam, pajak merupakan salah satu sumber penting pendapatan negara, di samping zakat sebagai sumber pendapatan utamanya. Yusuf al-Qardhawī, *Fiqhuz...*, hlm. 1000-1001; Nuruddin Mhd. Ali, *Zakat...*, hlm. xxix; Gusfahmi, *Pajak...*, hlm. 27-28; Abdul Aziz Dahlan, *Ensiklopedia Hukum Islam*, Cet.1, (Jakarta: Ictiar Baru van Hoeve, 1996), hlm. 1364-1365;

<sup>95</sup>Pasal 1 ayat (1) UU Nomor 28 Tahun 2007 Perubahan Ketiga atas UU Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum Dan Tata Cara Perpajakan (UU KUP) dibunyikan “pajak adalah kontribusi wajib kepada negara yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan undang-undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan negara bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

sekali, yang keseluruhannya tidak mungkin terpenuhi dengan kewajiban zakat.<sup>96</sup> Para ulama tidak menentang pendapat *fuqahā mutā'akhirīn* yang berpendapat bahwa satu-satunya kewajiban atas harta adalah zakat, namun jika datang kondisi yang menghendaki adanya keperluan tambahan (*ḍarurah*), maka akan ada kewajiban tambahan lain berupa pajak (*ḍaribah*).

Alasan para ulama membolehkan memungut pembayaran pajak, selain zakat adalah kemaslahatan masyarakat muslim, karena jika dana pemerintah tidak mencukupi untuk membiayai “pengeluaran” dari berbagai kegiatannya. Artinya, jika pengeluaran itu tidak dibiayai, maka akan timbul ke-*muḍārat*-an pada semua.

Mencegah ke-*muḍārat*-an adalah juga suatu kewajiban. Hal ini sejalan dengan penegasan *kāidah fiqhiyah*, “*murā'atul maqāsīdi muqaddamatun ‘ala ri’ayatil wasa’ili ‘abadān*” (menjaga atau memelihara tujuan selamanya didahulukan daripada memelihara cara atau media dalam mencapai tujuan), dan “*ma lāyatimmul wājib illa bihi fahuwa wājib*” (sesuatu kewajiban yang tidak sempurna pelaksanaannya kecuali dengan adanya hal lain, maka sesuatu hal tersebut hukumnya wajib pula).<sup>97</sup>

Khusus terkait tentang zakat dan pajak (*ḍaribah, tax*), Gazi menegaskan bahwa hal itu dua *entitas* yang berbeda, meski keduanya memiliki “keserupaan” pada segi fungsi dan tujuan

---

<sup>96</sup>Amir Syarifuddin, *Pembaharuan ...*, hlm. 207; Pusat Pengkajian dan Pengembangan Ekonomi Islam (P3EI) UII Yogyakarta dan Bank Indonesia, *Ekonomi...*, hlm. 501; Abdul Aziz Dahlan, *Ensiklopedia...*, hlm. 1365

<sup>97</sup>Dengan mendasarkan pada kedua kaidah terbukalah jalan kepada kemaslahatan (*fath al-dzari’ah*). Nur Kholis, “Hukum Islam dan Hukum Perpajakan di Indonesia”, dalam Tim Penulis UII, *Pribumisasi Hukum Islam, Pembacaan Kontemporer Hukum Islam di Indonesia*, Cet. 1, (Yogyakarta: PPs FIAI UII dan Penerbit kaukaba, 2012), hlm. 476-478; A. Djazuli, *Kaidah-Kaidah Fikih, ...*, hlm. 170-171

akhir.<sup>98</sup> Zakat dan pajak sama-sama merupakan kewajiban terhadap harta hak milik dalam konteks kehidupan beragama sekaligus bernegara. Yusuf al-Qardhawī, lebih jauh menegaskan bahwa di samping zakat dan pajak ada segi kesamaan, pada keduanya juga mempunyai falsafah yang khusus dan keduanya berbeda sifat dan asasnya, berbeda sumbernya, sarasannya, bagian serta kadarnya, bahkan berbeda juga prinsip, tujuan dan jaminannya.<sup>99</sup>

Secara konsepsional, positivisasi hukum zakat, sebagaimana hukum pajak menunjukkan pilihan kebijakan negara terhadap hukum yang akan diberlakukan atau tidak diberlakukan untuk mewujudkan tujuan negara secara nasional. Dan secara mendasar, kelembagaan pengelolaan zakat oleh negara (Indonesia), Badan Amil Zakat Nasional utamanya atau lembaga zakat lainnya atas masyarakat muslim (*muzakki*), dalam pelaksanaannya sangat terikat dengan banyak asas-asas yang mendasarinya. Asas-asas pengelolaan zakat, yaitu: asas *syarī'at* Islam; amanah; kemanfaatan; keadilan; kepastian hukum; terintegrasi; dan akuntabilitas.

Konteks tatanan asas tersebut, telah menunjukkan sebagai konsekuensi dari pengelolaan zakat adalah mempositifkan hal-hal yang di atas kertas hanya bersifat normatif,<sup>100</sup> dan sekaligus bahwa zakat itu sebagai pintu masuk bagi masyarakat muslim untuk memenuhi amanat Allah atas ke-*khālifah*-annya dengan menegakkan keadilan dalam kehidupan sosialnya.<sup>101</sup> Pemerintah

---

<sup>98</sup>Gazi Ināyah, *Al-Iqtisad al-Islami az-Zakāh wa ad-Daribāah (Dirasah Muqāranah)*, (*Teori Komprehensif tentang Zakat dan Pajak*), alih bahasa Zainudin Adnan dan Nailul Falah. (Yogyakarta: Tiara Wacana, 2003), hlm. 7-21

<sup>99</sup>Yusuf al-Qardhawī, *Fiqhuz...*, hlm. 998

<sup>100</sup>Sekretariat Jenderal DPR-RI (2011), *Proses ....*, hlm. 3.

<sup>101</sup>Pengantar Abdurrahman Wahid, "Kasus Penafsiran Ulang yang Tuntas" pada Masdar Farid Mas'udi, *Pajak itu Zakat, Uang Allāh untuk Kemaṣlahatan Rakyat*, Cet. 1, (Bandung: Mizan, 2005), hlm. xvii



Indonesia sebagai negara hukum kesejahteraan, berdasarkan atas kewenangannya, atas nama negara sebagai badan hukum publik berkewajiban atas rakyatnya, salah satunya adalah “memajukan kesejahteraan umum” dalam arti kesejahteraan sosial sebagaimana tujuan yang telah diamanatkan dalam “Pembukaan” UUD 1945 alenia keempat sebagai norma abstrak.

Guna pencapaian tujuan negara tersebut, maka pemerintah diberi hak untuk memungut pajak dan pungutan-pungutan lainnya sebagai pendapatan sekaligus untuk pembiayaannya.<sup>102</sup> dan zakat oleh Suryadharma Ali dapat dikategorikan sebagai pungutan lainnya.<sup>103</sup>

Penerimaan negara dari sektor pajak pada hakikatnya adalah pajak negara dalam arti luas, yang meliputi pajak penghasilan, pajak pertambahan nilai barang dan jasa, pajak penjualan atas barang mewah, pajak bumi dan bangunan, bea perolehan hak atas tanah dan bangunan, cukai, bea masuk dan

<sup>102</sup>Muqadim, *Perpajakan, Buku Satu*, Edisi Revisi, (Yogyakarta: Ekonisia dan UII Press, 1999), hlm. 2-3; Adiwarmanto A. Karim, *Ekonomi Makro Islami*, (Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 2007), hlm. 255-257; Muhammad Djafar Saidi, *Hukum Keuangan...*, hlm. 9

<sup>103</sup>Suryadharma Ali selaku Menteri Agama menegaskan di hadapan DPR-RI, Bahwa Pasal 23A UUD 1945 (setelah perubahan ketiga) dibunyikan “Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang”. Artinya pada konteks ini, Pemerintah berpendapat sebagai *political will state*, bahwa zakat dimasukkan pada jenis “pungutan lain” yang bersifat memaksa, Berbeda dengan infak dan sedekah tidak termasuk dalam kategori jenis pungutan lain yang bersifat memaksa, karena bersifat sukarela. Artinya, Infak dan Sedekah dapat dimasukkan dalam Undang-Undang tetapi tidak menjadi norma pokok (*core norms*) melainkan merupakan norma tambahan (*extra norms*), yaitu sesuatu yang sifatnya *optional* atau hal yang boleh dilakukan. Naskah Tanggapan Pemerintah atas RUU Pengelolaan ZIS di hadapan Rapat Kerja dengan Komisi VIII DPR-RI, Jakarta 28 Maret 2011. Sekretariat Jenderal DPR-RI (2011), *Proses...*,

bea materai.<sup>104</sup> Pajak adalah salah satu kebijakan fiskal (politik fiskal) yang menjadi sarana, bahkan senjata utama ditangan pemerintah,<sup>105</sup> dengan mendasarkan pada aspek *yuridis* atas perintah tentang perlunya negara memungut pajak sebagai kebijakan fiskal dan keuangan (*source of income*), sebagai dasar kewenangan *atribusi*-nya ditegaskan Pasal 23A jo 23C UUD 1945.<sup>106</sup>

UU Pengelolaan Zakat pada dasarnya adalah norma pokok kewajiban membayaran zakat berdasarkan undang-undang, sebagaimana pajak dipungut berdasarkan undang-undang, dan pada keduanya didayagunakan berdasarkan undang-undang. Terkait dengan eksistensi pajak sebagai kewajiban atas negara, dapat dicermati pada Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Dan APBN tersebut ditetapkan dalam bentuk undang-undang,<sup>107</sup>

Berdasarkan UU APBN, sebagai UU pendelegasian dari Pasal 23A UUD 1945, secara *eksplisit* negara hanya memungut pembayaran dari pajak dan pungutan lainnya, sebagai yang telah

---

<sup>104</sup>Muhammad Djafar Saidi dan Rohana Huseng, *Hukum Penerimaan....*, hlm. 26; Muhammad Djafar Saidi, *Hukum Keuangan....*, hlm. 19-20

<sup>105</sup>W. Riawan Tjandra, *Hukum Keuangan Negara*, (Jakarta: Grasindo, 2006), hlm. 97

<sup>106</sup>Pasal 23A dibunyikan bahwa “Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan Negara diatur dengan undang-undang”, dan pada Pasal 23C dibunyikan “hal-hal lain mengenai keuangan negara diatur dengan undang-undang”. Pasal 23A dan 23C UUD 1945 hasil amandemen ketiga. Sebelum amandemen, dasar kewenangan *atribusi* negara tentang pungutan pajak adalah Pasal 23 ayat (2) yang dibunyikan “Segala pajak untuk keperluan Negara berdasarkan undang-undang”

<sup>107</sup>Sjechul Hadi Permono, *Pendayagunaan Zakat dalam Rangka Pembangunan Nasional, Persamaan dan Perbedaannya dengan Pajak*, Cet 2, (Jakarta: Pustaka Firdaus, 1995), hlm. 85; Pasal 23 ayat (1) dibunyikan bahwa “Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan UU dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggungjawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 hasil amandemen ketiga.

ditetapkan oleh UU Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP).<sup>108</sup> Kewajiban sekaligus hak pada pungutan pajak atas masyarakat (wajib pajak) terbagi dengan berbagai macam jenisnya dan hal-hal lain, seperti PNBP dimaksud. Meski PNBP tidak tergolong sebagai pajak, tetapi pada hakikatnya tergolong sebagai pungutan yang bersifat memaksa.

Keperluan negara, salah satunya dengan berdasarkan kewenangan *atribusi*-nya, dan merupakan konsekuensi logis dari beban pungutan pajak adalah membangun “kesejahteraan sosial” sebagai bagian dari pembangunan nasional, yang secara *implisit* adalah mewujudkan amanat “Pembukaan” UUD 1945, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 34 ayat (1), (2), (3) dan (4) UUD 1945.<sup>109</sup>

---

<sup>108</sup>Pasal 1 angka 1 dibunyikan “Penerimaan Negara Bukan pajak yang selanjutnya disingkat PNBP adalah pungutan yang dibayar oleh orang pribadi atau badan dengan memperoleh manfaat langsung maupun tidak langsung atas layanan atau pemanfaatan sumber daya dan hak yang diperoleh negara, berdasarkan peraturan perundang-undangan, yang menjadi penerimaan pemerintah pusat di luar, penerimaan perpajakan dan hibah dan dikelola dalam mekanisme anggaran pendapatan dan belanja negara; Pasal 3 ayat (2) dibunyikan: Objek PNBP sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memiliki kriteria: a) pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintah; b) penggunaan dana yang bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara; c) pengelolaan kekayaan negara; dan/atau d) penetapan peraturan perundang-undangan; Pada Pasal 4 dibunyikan: Objek PNBP sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 meliputi: a) Pemanfaatan Sumber Daya Alam; b) Pelayanan; c) Pengelolaan Kekayaan Negara Dipisahkan; d) Pengelolaan Barang Milik Negara; e) Pengelolaan Dana; dan f) Hak Negara Lainnya. UU Nomor 9 Tahun 2018 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak.

<sup>109</sup>Pada Pasal 34 (hasil amandemen keempat) dibunyikan bahwa: Ayat (1) Fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh Negara; Ayat (2) Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan; Ayat (3) Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak; Ayat (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang.”. Pasal 34 UUD 1945 sebelum amandemen (sangat terbatas), dasar kewenangan *atribusi* negara tentang kesejahteraan sosial adalah Pasal 34

Penerimaan-penerimaan negara, terutama untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran umum terkait dengan tugas negara untuk menyelenggarakan pemerintahan sekaligus untuk memelihara proses pencapaian kesejahteraan umum, *inklusif* kesejahteraan ekonomi, Indonesia hingga sekarang (2020) sumber pendapatan umumnya dari sektor penerimaan pajak, non pajak dan hibah,<sup>110</sup> sementara zakat belum menjadi bagian sektor penerimaan negara (kebijakan fiskal).

Perspektif sejarah Islam (periode awal), sebagai bahan perbandingan, bahwa sumber pendapatan utama (*primer*), bahkan sebagai pendapatan umum negara Madinah adalah sektor penerimaan harta zakat, dan dibantu oleh pendapatan pendukung (*sekunder*) sebagai pendapatan khusus, yaitu harta sedekah dan harta pajak atau *daribah*.<sup>111</sup> Suatu keadaan yang terbalik dengan pemerintahan Indonesia, zakat sebagai beban tambahan. Berbeda lagi dengan pemerintah Saudi Arabia saat ini, meskipun sebagai kerajaan berdasarkan Islam bahwa “zakat itu tidak termasuk pendapatan umum” satu-satunya,<sup>112</sup> tetapi secara

hanya dibunyikan “Fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh Negara”.

<sup>110</sup>Pasal 3 dan 4 UU Nomor 12 Tahun 2018 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2019.

<sup>111</sup>Istilah *daribah* sebagai padanan pajak dimaksudkan untuk menunjukkan “bahwa pajak itu sesungguhnya adalah **beban tambahan** yang ditimpakan kepada kaum muslim setelah adanya beban pertama”, yaitu zakat. Kewajiban membayar *daribah* tersebut hanya dibebankan atas mereka yang mempunyai kelebihan dalam memenuhi kebutuhan pokok dan pelengkap dengan cara yang *ma'ruf*. Gusfahmi, *Pajak....*, hlm. 30; Pusat Pengkajian dan Pengembangan Ekonomi Islam (P3EI) UII Yogyakarta dan Bank Indonesia, *Ekonomi....*, hlm. 500

<sup>112</sup>Pemerintah Saudi Arabia, berpendapat bahwa zakat itu tidak termasuk pendapatan umum bagi negara yang dibelanjakan untuk kepentingan-kepentingan negara. Zakat penggunaannya khusus untuk kemaslahatan sebagai tanggungjawab sosial (*li maslahatid daman al-ijtima'i*), yaitu dibelanjakan untuk para *mustahiq* zakat menurut *syara'*. Sjechul Hadi Permono, *Pendayagunaan Zakat....*, hlm. 87-88.

bersamaan dengan pendapatan pajak atas non-muslim. Artinya, zakat untuk kaum muslim dan pajak untuk non muslim.<sup>113</sup>

Urgensi pungutan pajak khususnya sebagai salah satu sumber pendapatan negara didasarkan pada fakta, dalam melaksanakan tugas-tugasnya pemerintah, sebagaimana negara-negara modern umumnya membutuhkan biaya yang sangat besar, sehingga untuk mendapatkan biaya tersebut berbagai jalan dapat ditempuh oleh pemerintah, yang antara lain adalah berupa pajak.<sup>114</sup>

Konteks negara modern, sebagai organisasi masyarakat yang berfungsi mengatur kehidupan anggota masyarakatnya, dengan membuat peraturan perundangan yang bersifat membatasi hak individu untuk menguasai sumber daya produktif dengan mengalihkan penguasaan sumber daya tersebut kepada negara, dan sebaliknya negara berkewajiban menyediakan fasilitas, barang dan jasa untuk kepentingan masyarakat, maka pajak dan berbagai keterkaitannya adalah suatu hal yang penting, dan salah satu jenis pajak untuk menopang organisasi masyarakat pada penyelenggaraan pemerintahan adalah Pajak Penghasilan (PPH), atau penghasilan dari subyek pajak,<sup>115</sup> atas obyek pajak.<sup>116</sup>

---

<sup>113</sup> Ahmad Dakhoir, *Hukum Zakat, ...*, hlm. 184-185.

<sup>114</sup> Marbun, *Hukum Administrasi Negara I*, Cet. 1, (Yogyakarta: FH UII Press, 2012), hlm. 319.

<sup>115</sup> Subjek pajak adalah: a) Orang pribadi atau perseorangan; b) Warisan yang belum terbagi sebagai satu kesatuan menggantikan yang berhak; c) Badan (yang terdiri dari PT, CV, BUMN, BUMD, badan dan bentuk usaha tetap, persekutuan, perseroan, perkumpulan lainnya, firma, kongsi, perkumpulan koperasi, yayasan atau lembaga), dan bentuk usaha tetap. Pasal 2 ayat (1) UU Nomor 36 Tahun 2008 tentang Perubahan Keempat Atas UU Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan.

<sup>116</sup> Objek pajak adalah penghasilan, yaitu setiap tambahan kemampuan ekonomis yang diterima atau diperoleh Wajib Pajak, baik yang berasal dari Indonesia maupun dari luar Indonesia, yang dapat dipakai untuk konsumsi atau untuk menambah kekayaan Wajib Pajak yang bersangkutan, dengan nama dan

Berdasarkan perbedaan zakat dan pajak, oleh Amir Syarifuddin sebagaimana dikutip Daud Ali, dalam perspektif Islam dan negara, memang tidak mungkin menggantikan kedudukan zakat dengan pajak. Suatu hal yang mungkin adalah memadukannya (*sinergis*) antara lain dengan memotong jumlah pajak yang akan dibayar dengan jumlah zakat yang telah dibayarkan seseorang, khusus untuk mereka yang wajib menunaikan zakat sekaligus menjadi wajib pajak. Cara ini mungkin dapat diterima, karena berdasarkan keyakinan mereka, bahwa kewajiban agama telah mereka penuhi bersamaan dengan pemenuhan kewajiban terhadap negara.<sup>117</sup>

Sinergisitas pada zakat dan pajak menunjukkan keadaan yang bersifat *komplementer* untuk ‘kepentingan’ beragama dan sekaligus bernegara. Artinya UU Pengelolaan Zakat tidak sebatas terjadi *koneksitas* kepada pajak, tetapi lebih jauh bersenergi (*synergy*) antara keduanya, yang menunjukkan *relasi* yang kuat antara hukum pembayaran kewajiban zakat pada *‘amil* yang *legal* (resmi) dan pajak penghasilan pada negara. Relasi tersebut ditunjukkan pada pengumpulan harta wajib zakat, sebagaimana diatur Pasal 22 dan 23 ayat (1) dan (2) UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat,<sup>118</sup> dengan Pasal 4

---

dalam bentuk apa pun... Pasal 4 ayat (1) UU Nomor 36 Tahun 2008 tentang Perubahan Keempat Atas UU Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan

<sup>117</sup>Mohammad Daud Ali, *Sistem Ekonomi Islam Zakat dan Wakaf*. (Jakarta: UI Press, 1988), hlm. 50-51

<sup>118</sup>Pasal 22 dan 23 ayat (1) dan (2) UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat. Khususnya Pasal 22, yang dibunyikan “Zakat yang dib kena pajak”. Pada Pasal 23 ayat (1) dibunyikan, “BAZNAS atau LAZ wajib memberikan bukti setoran zakat kepada setiap muzaki”; ayat (2) dibunyikan ayarkan oleh muzaki kepada BAZNAS atau LAZ dikurangkan dari penghasilan “Bukti setoran zakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) digunakan sebagai pengurang penghasilan kena pajak”.

ayat (3) UU Nomor 36 Tahun 2008 tentang Perubahan Keempat Atas UU Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan.<sup>119</sup>

Guna menjalankan UU sebagaimana mestinya, oleh pemerintah dibentuk PP sebagai pengaturan lebih lanjut untuk melaksanakannya. Konteks ini, disamping pengaturan pada Pasal 9 ayat (1) huruf g, PP Nomor 18 Tahun 2009 tentang Bantuan dan Sumbangan Termasuk Zakat atau Sumbangan Keagamaan yang Sifatnya Wajib yang Dikecualikan dari Obyek Pajak Penghasilan;<sup>120</sup> juga pengaturan PP Nomor 60 Tahun 2010 tentang Zakat atau Sumbangan Keagamaan yang Sifatnya Wajib yang Boleh Dikurangkan dari Penghasilan Bruto.

Secara *juridis-formal* memberi penegasan bahwa positivisasi atas hukum zakat dan pajak, telah memberi kepastian hukum dan mengikat masyarakat muslim Indonesia secara keseluruhan, dan hal ini menimbulkan konsekuensi logis bagi masyarakat muslim yang memenuhi syarat *muzakki*,

---

<sup>119</sup>Bunyi **Pasal 4 ayat (3)**, UU Nomor 36 Tahun 2008 tentang Perubahan Keempat atas UU Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan, yang dikecualikan dari objek pajak adalah: **huruf a.1**, yang dibunyikan “bantuan atau sumbangan, termasuk zakat yang diterima oleh badan amil zakat atau lembaga amil zakat yang dibentuk atau disahkan oleh pemerintah dan yang diterima oleh penerima zakat yang berhak atau sumbangan keagamaan yang sifatnya wajib bagi pemeluk agama yang diakui di Indonesia, yang diterima oleh lembaga keagamaan yang dibentuk atau disahkan oleh pemerintah dan yang diterima oleh penerima sumbangan yang berhak, yang ketentuannya diatur dengan atau berdasarkan Peraturan Pemerintah”.

<sup>120</sup>Bunyi **Pasal 9 ayat (1) huruf g**, PP Nomor 18 Tahun 2009 tentang Bantuan dan Sumbangan Termasuk Zakat atau Sumbangan Keagamaan yang Sifatnya Wajib yang Dikecualikan dari Obyek Pajak Penghasilan, bahwa “harta yang dihibahkan, bantuan atau sumbangan, dan warisan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (3) huruf a dan huruf b, kecuali sumbangan sebagaimana dimaksud dalam bunyi **Pasal 6 ayat (1) huruf i sampai dengan huruf m** serta zakat yang diterima oleh badan amil zakat atau lembaga amil zakat yang dibentuk atau disahkan oleh pemerintah atau sumbangan keagamaan yang sifatnya wajib bagi pemeluk agama yang diakui di Indonesia, yang diterima oleh lembaga keagamaan yang dibentuk atau disahkan oleh pemerintah, yang ketentuannya diatur dengan atau berdasarkan Peraturan Pemerintah”

terkena beban ganda (*double duties*), meskipun zakat adalah tambahan yang bersifat *komplementer* (melengkapi) atas pajak.

Terkait dengan perpajakan, Any Setianingrum, dkk menjelaskan bahwa Indonesia memang belakangan mengalami peningkatan penerimaan pajak, meskipun rasio pajak Indonesia 13,6% dari PDB jika dibandingkan masih di bawah rata-rata rasio pajak negara-negara Eropa dan Amerika yang mencapai 33%, hanya 2,3 juta penduduk dari 210 juta potensi yang terdaftar sebagai objek pajak (News Magazine, April 2003).

Sumber jumlah pajak yang besar ini ada di tangan umat (kaum) muslim, tetapi dalam pendapatan pajak tidak berbanding lurus dengan besarnya jumlah masyarakat muslim. Hal ini, mungkin disebabkan karena para muslim enggan membayar pajak, karena telah ada kewajiban pajak dalam agama Islam yang biasa disebut zakat (Muktiyanto dan Hendrian (2008)).<sup>121</sup>

Adapun potensi zakat di Indonesia, berdasarkan beberapa riset, meski bervariasi antara kisaran Rp. 100 Triliun hingga Rp. 217 triliun pertahun, meski secara faktual, berdasarkan data statistik zakat nasional terakhir, tentang pengumpulan dana zakat berdasarkan tingkatan organisasi pengelola zakat yang dilaporkan oleh BAZNAS (pusat), menunjukkan peningkatan yang luar biasa, 2015 hanya dapat terkumpulkan Rp. 3.65 triliun dan terakhir 2019 sudah dapat dikumpulkan mencapai Rp. 10.22 triliun lebih, dengan daya serapnya juga sudah menunjukkan *efektif*.

Pemerintah, dengan norma konkrit yang ada, guna memacu kesadaran masyarakat muslim membayar pajak, sekaligus zakat melalui upaya pemaduan atau *sinergisitas*, yang secara faktual dua beban kewajiban (*double taxation*) sebagai gambaran *dualisme*, yang telah diterapkan secara menyatu dalam diri kaum muslim Indonesia, bukan saja kewajiban agamanya untuk

---

<sup>121</sup>Any Setianingrum, dkk, "Zakat As ..., hlm. 58 dan 59



menunaikan zakat (*muzakki*), tetapi juga kewajiban membayar pajak (*tax payer*) sekaligus sebagaimana sudah diatur dalam Peraturan Perundangan pengelolaan zakat dan perpajakan.

Kewajiban atas pajak adalah *imperatif*, sementara kewajiban atas zakat masih cenderung *fakultatif*. Namun keduanya baik zakat maupun pajak tidak dapat dihindarkan, karena (dugaan sementara) jika kewajiban masyarakat hanya berlaku terhadap zakat saja dan bebas dari pajak dan lainnya, maka pemasukan terhadap negara tidak akan mencukupi dan tidak akan dapat memenuhi anggaran pendapatan negara yang dipakai untuk membiayai hal-hal yang jauh lebih banyak dari apa yang ditentukan dalam zakat.<sup>122</sup>

Konsekuensi logis dari *dualisme* kewajiban (*double burden*) berdasarkan norma konkrit UU, secara *eksplisit* memberi penegasan bahwa pembayaran pajak seseorang di Indonesia tidak menggugurkan kewajiban untuk membayarkan zakatnya, begitu juga sebaliknya, meski pada keduanya sama-sama menunjukkan suasana kepastian hukum yang sederajat, bahkan ditafsirkan memiliki tujuan hukum yang sejalan, yaitu upaya pencapaian tujuan beragama dan sekaligus tujuan bernegara, khususnya memajukan kesejahteraan umum, sebagai bagian pembangunan nasional.

Konteks ini, pengaturan relasi atas keduanya secara *implisit* telah mengganggu, bahkan mencederai (mengganggu) rasa keadilan hukum kaum muslim (*muzakki*) sebagaimana bunyi amanat konstitusi Pasal 28D ayat (1), “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”.<sup>123</sup>

---

<sup>122</sup>Pusat Pengkajian dan Pengembangan Ekonomi Islam (P3EI) UII Yogyakarta dan Bank Indonesia, *Ekonomi...*, hlm. 501

<sup>123</sup>Pada hasil perubahan kedua Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 tersebut di atas secara *eksplisit* mengakui hak persamaan di hadapan hukum, dengan tanpa melihat latar belakang agama, keturunan dan lain sebagainya. Khusus

Perlakuan yang sama di hadapan hukum memberi makna bahwa setiap orang sama, tidak boleh ada *diskriminasi* terhadap seseorang di hadapan hukum atas dasar apapun, yang dalam prinsip dasar negara hukum dikenal dengan prinsip *Equality before the law* atau *Equality before of law*.<sup>124</sup>

Konteks ekonomi, setiap orang harus diperlakukan sama dalam setiap aktivitas maupun transaksi ekonomi, tidak ada alasan melebihkan hak (dan kewajiban) suatu golongan atas golongan lainnya, hanya karena kondisi yang berbeda dari kedua golongan tersebut.<sup>125</sup> Zakat dan pajak, pada dasarnya dapat disamakan sesuai batas-batas persamaan dan kemiripan kondisi antar keduanya, atau membedakan antara dua hal yang berbeda sesuai batas-batas perbedaan dan keterpautan kondisi antar keduanya.

Keadilan, tentu tidak berarti kesamaan secara mutlak, maka guna pencapaian prinsip keadilan sebagai tujuan hukum dan merupakan suatu kebaikan hakiki, melalui politik hukum pada peraturan perundangan Indonesia, baik terkait kewajiban zakat maupun pajak, negara hanya mengupayakan *sinergisitas* antara keduanya, dengan sistem pemberian *insentif* fiskal bagi pembayar zakat (*muzakki*), yaitu dengan model *tax deduction*, menjadikan zakat sebagai pengurang pendapatan/ penghasilan Kena Pajak/ PKP,<sup>126</sup> yaitu pemotongan tidak langsung, dan

---

perbedaan agama dan keyakinan tidak boleh dijadikan alasan untuk mendiskriminasi seseorang. Persamaan di hadapan hukum adalah persoalan keadilan, bahwa negara yang dikehendaki oleh Islam tidak ditentukan oleh nama, label, atau sebutannya melainkan oleh tujuan (*gayah*)-nya, yakni "keadilan bagi seluruh rakyatnya. Masdar Farid Mas'udi., *Syarah UUD 1945 Perspektif Islam*, Edisi Baru, (Jakarta: Pustaka Alvabet, 2013), hlm. 207, 51, 58.

<sup>124</sup>Idham, *Paradigma Politik...*, hlm. 27; Marzuki Wahid dan Rumadi, *Fiqih Mazhab...*, hlm. 50

<sup>125</sup>Pusat Pengkajian dan Pengembangan Ekonomi Islam (P3EI) UII Yogyakarta dan Bank Indonesia, *Ekonomi...*, hlm. 60

<sup>126</sup>Yusuf Wibisono, *Mengelola...*, hlm. 107-108

sistem ini adalah sesuatu hal yang diperkenalkan dan menjadi tinggalan UU Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat, sebagaimana penegasan bunyi Pasal 14 ayat (3) dan Penjelasan<sup>127</sup>.

Kebijakan negara pada zakat sebagai pemotongan tidak langsung ini, pada dasarnya mengganggu prinsip keadilan, karenanya sudah lama diusulkan untuk dievaluasi dan dilakukan perbaikan, yang secara teknis menjadi pemotongan langsung (*tax deductible*),<sup>128</sup> karena secara filosofis adalah “sebuah kemestian negara untuk berterimakasih, kepada masyarakat Islam pembayar zakat (*muzakki*)”, dalam arti bahwa fungsi zakat sebagai penghargaan (*reward*) terhadap pembayar pajak, menjadi lebih signifikan.<sup>129</sup> Ungkapan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) RI dalam rekomendasinya atas RUU\_ZIS,

---

<sup>127</sup>UU Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat, khususnya Pasal 14 ayat (3), yang dibunyikan “Zakat yang telah dibayarkan kepada badan amil zakat atau lembaga amil zakat dikurangkan dari laba/ pendapatan sisa kena pajak dari wajib pajak yang bersangkutan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku”. Dalam Penjelasan atas bunyi pasal tersebut, dibunyikan: “Pengurangan zakat dari laba/pendapatan sisa kena pajak dimaksudkan agar wajib pajak tidak terkena beban ganda, yakni kewajiban membayar zakat dan pajak. Kesadaran membayar zakat dapat memacu kesadaran membayar pajak”.

<sup>128</sup>Sistem *Tax Deductible*, pada dasarnya adalah biaya yang diakui oleh pajak, yang biasanya ditujukan kepada beban/ biaya yang menurut ketentuan menjadi pengurang penghasilan bruto sebagaimana diatur pada bunyi Pasal 6 UU Nomor 36 Tahun 2008 tentang Perubahan Keempat atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan. Sistem pemotongan pajak bagi pembayar zakat secara *informal* telah diusulkan sejak tahun 1960-an. Dalam sistem tersebut jumlah zakat yang telah dibayar seseorang dapat mengurangi jumlah penghasilan yang wajib dibayar pajaknya. Secara umum, sistem ini diterapkan di banyak negara Barat, di mana pemberian derma bisa mengurangi jumlah pajak yang harus dibayar. Bagi kebanyakan pemimpin Muslim, kebijakan ini adalah solusi yang akomodatif bagi muslim yang tinggal di negara sekuler, di mana mereka memiliki kewajiban ganda, membayar pajak dan zakat. Amelia Fauzia, *Filantropi Islam, ...,* hlm. 251

<sup>129</sup>Nur Kholis, “Potret Politik Ekonomi Islam di Indonesia Era Reformasi”, *Millah*, No. 2, Th. 2011, hlm. 433-434

“sebagai bentuk *apresiasi* atas peran mereka (*muzakki*) yang telah berpartisipasi dalam memajukan kesejahteraan umum dan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”.<sup>130</sup>

Amelia menilai bahwa sistem pengurangan PKP itu hanyalah semacam *lip service* terhadap pembayar pajak sekaligus zakat, karena tidak sepenuhnya didukung oleh Kantor Pajak dan Kementerian Keuangan, bahkan kedua lembaga ini prihatin terhadap pembayaran pajak, dan khawatir kebijakan tersebut akan menimbulkan masalah-masalah lain yang menyebabkan penurunan pendapatan pajak.<sup>131</sup> Fakta hukum tersebut, mendiskripsikan dilema suatu negara hukum modern yang dibangun atas dasar demokrasi, karena bagi Marbun, satu sisi pemerintah dibebani tugas dan tanggungjawab besar untuk mewujudkan kesejahteraan warganya, pada sisi lain setiap tindakan pemerintahnya diharuskan berdasarkan atas hukum (*rechtmatigheid van bentuur*).<sup>132</sup>

Pengamatan cepat, pelaksanaan *tax deduction*, menjadikan zakat sebagai pengurang PKP terlihat banyak kelemahan, seperti zakat sebagai *tax deduction* hanya berlaku pada zakat atas penghasilan (zakat profesi), BAZ/ LAZ yang diakui oleh aparat pajak di tingkat teknis operasional umumnya hanya BAZNAS, serta dugaan bahwa Wajib Pajak cenderung tidak meng-*exercise* fasilitas ini, karena tidak seimbang antara *benefit* dan *cost*.<sup>133</sup>

---

<sup>130</sup>Naskah Pertimbangan DPD-RI atas RUU Pengelolaan ZIS sebagai Lampiran Keputusan DPD-RI Nomor 19/DPD RI/II/2010-2011, untuk ditindaklanjuti oleh DPR-RI, Jakarta 17 Desember 2010. Sekretariat Jenderal DPR-RI (2011), *Proses...*,

<sup>131</sup>Amelia Fauzia, *Filantropi Islam...*, ibid

<sup>132</sup>S.F. Marbun, “Negara...”, hlm. 32-33

<sup>133</sup>Yusuf Wibisono, *Mengelola...*, hlm. 110-111; Lebih jauh Amelia mengkritisi, bahwa fenomena keengganan masyarakat muslim (para *muzakki*-wajib zakat sekaligus wajib pajak) untuk mendapatkan “manfaat” dari insentif kebijakan *tax deduction*, karena tidak memberikan pengurangan pajak yang *signifikan* dan justru menimbulkan masalah tambahan bagi mereka ketika

Artinya dalam penghitungan tersebut, dapat dilihat bahwa antara masalah yang ada, terlihat kecilnya selisih antara pajak setelah dikurangi zakat terbayar dengan jika pajak tersebut tanpa dikurangi dengan zakat. Dengan perbedaan yang tidak *signifikan* tersebut, melahirkan anggapan yang salah dan memupuskan harapan para *muzakki*,<sup>134</sup> ditambah rumitnya prosedur yang harus dilewati, dampaknya tentu menjadi hambatan bagi daya tarik pemanfaatan kebijakan *tax deduction* tersebut.<sup>135</sup> Inilah yang mendasari terganggunya keadilan hukum yang dirasakan *muzakki*.

Posisi zakat dan pajak, juga semakin nampak jelas tidak saling menggantikan secara penuh, karena pada kedua memang berbeda. Perlakuan zakat sebagai pengurang penghasilan *netto* bukan sebagai pengurang beban/ utang pajak, dampaknya akan dianggap kurang *signifikan*. Hal yang perlu disadari, ternyata tidak semua wajib pajak melakukan pembayaran zakat melalui BAZ atau LAZ, tetapi seringkali memilih untuk membayar di

---

berurusan dengan Kantor Pajak, bahkan ada *spekulasi* bahwa kebijakan tersebut dimaksudkan untuk membuat perangkap bagi wajib zakat yang tidak memenuhi kewajiban pajak mereka. Amelia Fauzia, *Filantropi Islam*,..., hlm. 252.

<sup>134</sup>Harapan para *muzakki* adalah zakat dapat diposisikan sebagai pengurang pajak, sehingga prinsip tidak ada pembayaran ganda, dapat menjadi kenyataan. Jika kedua hal ini diyakini akan banyak kebaikan yang muncul, antara lain: akan terjadi peningkatan *tax ratio*, yaitu jumlah pembayar pajak akan makin banyak. Para wajib pajak kaum muslim akan makin bersemangat membayar zakat maupun pajak, disebabkan sudah tidak ada lagi pembayaran ganda. Pengaruhnya tentu tidak besar bagi para pembayar pajak yang juga merupakan para pembayar zakat, karena tidak dikreditkan langsung pada pajak terutang, akan tetapi tentu akan lebih terasa besarnya pengaruh zakat terhadap pajak jika zakat tersebut dapat dikreditkan langsung ke pajak penghasilan. Logika penggunaannya tentu sama saja. Pajak digunakan untuk pembangunan dan kesejahteraan karyawan begitu juga zakat yang memiliki implikasi kesejahteraan dunia dan akhirat. Ali Muktiyanto dan Hendrian, "Zakat Sebagai...", hlm. 103-104.

<sup>135</sup>Agus Triyanta, *Huku Ekonomi*..., hlm. 117-118

lembaga yang dekat dengan lingkungannya, atau malah menyalurkan sendiri.

Mendasarkan, tidak seimbangnya antara *benefit* dan *cost atas insentif* fiskal negara melalui kebijakan *tax deduction*, oleh Wibisono bahwa pembayaran zakat dan *relasi* atas pajak, lebih tepat adalah berpindah ke sistem *tax credit*, menjadikan zakat sebagai pengurang/ pemotongan pajak secara langsung, karena adanya pengakuan oleh pajak (*tax deductible*) yang ditujukan kepada beban/ biaya yang berdasarkan ketentuan menjadi pengurang penghasilan *bruto*, dan hal ini akan menjadi *insentif* yang memadai bagi *muzakki* untuk menunaikan kewajibannya, bahkan fasilitas ini dianggap (diyakini) akan memberi dampak positif terhadap kepatuhan membayar pajak.<sup>136</sup>

Kebijakan pengurangan dalam arti pemotongan pajak secara langsung, kemudian pajak secara *prosentasi* menjadi lebih kecil, namun proyeksi total *amount*-nya akan lebih besar seiring besarnya semangat masyarakat muslim membayar pajak,<sup>137</sup> sebagaimana pertimbangan DPD-RI, yang secara tegas merekomendasikan untuk memberlakukan kebijakan *insentif* perpajakan, yaitu menjadikan zakat sebagai faktor *tax exemption* bagi *muzakki*,<sup>138</sup> yaitu suatu hak yang dijamin UU untuk dibebaskan dari kewajiban membayar pajak, karena bukan subyek dan obyek pajak.

Perspektif keadilan, kewajiban zakat dan pajak tidaklah sama secara mutlak, namun jika kembali pada semangat awal *relasi* zakat dan pajak yang diperkenalkan UU Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat, memiliki tujuan yang

---

<sup>136</sup>Yusuf Wibisono, *Mengelola...*, hlm. 110-111

<sup>137</sup>Nur Kholis, "Potret Politik...", hlm. 434

<sup>138</sup>Naskah Pertimbangan DPD-RI atas RUU Pengelolaan ZIS sebagai Lampiran Keputusan DPD-RI Nomor 19/DPD RI/II/2010-2011, untuk ditindaklanjuti oleh DPR-RI, Jakarta 17 Desember 2010. Sekretariat Jenderal DPR-RI (2011), *Proses...*,

“sejalan” dengan tujuan pajak pada kepentingan umum. Secara *eksplisit* dapat cermati dan dipahami dari penjelasan Pasal 14 ayat (3) yang menyebutkan bahwa tujuan mendasar dari ketentuan sebagai pengurang PKP adalah “supaya wajib pajak tidak terkena beban ganda (*double burden*), yaitu kewajiban membayar zakat sekaligus pajak, dan kesadaran membayar zakat diharapkan juga dapat memacu hadirnya kesadaran membayar pajak.<sup>139</sup>

Semangat penjelasan Pasal 14 ayat (3) diharapkan oleh negara tetap berlanjut, meskipun hanya secara *implisit* dari penegasan Pasal 22 UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, yang menunjukkan negara sebagai pelayan (*the State as provider*), sekaligus sebagai pengatur (*the State as regulator*) dari suatu masyarakat muslim yang dilayaninya lebih memprioritaskan prinsip kepastian dan kemanfaatan, belum memberi keadilan yang sebenarnya.

Kendati zakat lebih bersifat *komplementer* (melengkapi), yang oleh Abdul Ghofur, adanya *statemen konstitusi* bahwa zakat dapat dikurangkan atas PKP dalam perhitungan pajak penghasilan orang pribadi ataupun badan, setidaknya diharapkan memacu semangat masyarakat (kaum) muslim untuk membayarkan zakatnya melalui institusi yang sah dan resmi, meskipun zakat itu sendiri belum bisa langsung dikurangkan dari pajak penghasilan.<sup>140</sup>

Zakat sebagai pengurang langsung secara langsung atas pajak (*tax credit*) oleh banyak kalangan dipahami dan diyakini lebih memadai dan ideal, yaitu “zakat dapat mengurangi, dalam arti memotong semua beban pajak sebagaimana yang diberlakukan Negara Malaysia, dan atau mengurangi

---

<sup>139</sup>Yusuf Wibisono, *Mengelola...*, hlm. 108; Agus Triyanta, *Hukum Ekonomi...*, hlm. 114.

<sup>140</sup>Abdul Ghofur Anshori, *Hukum dan Pemberdayaan...*, hlm. 189

(meniadakan) kewajiban pajak (atas pembayar zakat) layaknya di Saudi Arabia”,<sup>141</sup> bahkan negara-negara lainnya yang memberikan kebijakan pengurangan pajak atas berbagai kontribusi sosial,<sup>142</sup> sebagai upaya terimakasih negara atas derma sosial masyarakatnya yang sekaligus cerminan keadilan atau kebaikan negara (negara berkeadilan).

Perspektif hukum, bahwa peraturan perundangan tentang zakat, dapat saja dipahami untuk sementara waktu ini kekuatannya kemungkinan besar hanya sebagai hukum pelengkap (hukum *fakultatif, aanvullend recht*) atas kepentingan umum masyarakat Islam, namun seiring perjalanan waktu sangat berpotensi menjadi hukum memaksa (hukum *imperatif, dwingend recht*) pada masyarakat Islam, khususnya para *muzakki* terhadap harta kekayaannya;<sup>143</sup>

Adanya kewajiban (beban ganda) zakat dan pajak yang harus dibayar oleh masyarakat muslim Indonesia pada waktu bersamaan, dan memang sejalan, maka seseorang yang telah membayar pajak tetap wajib untuk membayar zakat, sehingga dalam kehidupan beragama sekaligus bernegara menjadi hal yang penting, karena ada *maslahat* dan perlunya diatur mekanismenya untuk lebih baik, terstruktur rapi dan tidak tumpang tindih, sehingga selain hadirnya prinsip kepastian dan

---

<sup>141</sup>Naskah Akademis RUU tentang Pengelolaan Zakat, Sekretariat Jenderal DPR-RI (2011), *Proses...*, hlm. 4

<sup>142</sup> Seperti negara Jerman, Puerto Riko (negara persemakmuran Amerika Serikat), Jepang, berbagai jenis kontribusi sosial juga digunakan untuk mengurangi pajak. Silk (1999); Bonke et al. (2011); Carmichael (2012) menyatakan bahwa kebijakan pengurangan pajak biasanya dikaitkan dengan konsep *efisiensi treasury*. Pemerintah di banyak negara menganggap kebijakan pengurangan pajak sebagai amal lebih efisien daripada subsidi langsung; jika bisa merangsang aliran dana swasta untuk kepentingan publik yang tidak akan ada tanpa pengurangan pajak. Ini adalah bagian dari konsep kerja sama antara pemerintah dan sektor amal mengenai pengurangan pajak untuk sumbangan (yang bersifat amal). Any Setianingrum, dkk, “Zakat As ...”, hlm. 58.

<sup>143</sup>Riduan Syahrani, *Ringkasan...*, hlm. 67



kemanfaatan hukum, juga hal pokok hadirnya prinsip keadilan untuk semua (*justice for all*).

## V. PENUTUP

### A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian, maka dapat disimpulkan, ternyata:

1. Pemeliharaan pengelolaan zakat lebih menunjukkan pada arah memulai penataan (kehendak memperkuat) kewenangan negara secara kelembagaan melalui '*amil* zakat (BAZNAS), *inklusif* sesuai dengan *Syari'at* Islam, terutama mempertegas keterlibatannya sebagai *regulator* sekaligus *operator* dalam pengelolaan (manajemen) zakat.

Adapun terkait pengembangan *koneksitas* (relasi) pengelolaan zakat dan pajak, pemerintah masih belum menunjukkan keinginan yang kuat (*political will*) menjadikan zakat sebagai bagian penting dari pendapatan negara (APBN) sebagaimana pajak, sehingga eksistensi hukum pembayaran zakat yang terkoneksi dengan pembayaran pajak, hanyalah semacam *lip service* terhadap pembayar pajak sekaligus *muzakki* zakat.

Hukum dan politik, secara sistemik menunjukkan bahwa pemerintah masih memprioritaskan sektor pajak (non-pajak dan hibah) sebagai pendapatan negara, dan zakat hanya sektor ketiga yang memerlukan penataan lebih lanjut melalui kewenangan negara untuk mencapai sinergitasnya, terutama dalam tahapan meningkatkan kedudukan UU Pengelolaan Zakat yang masih bersifat *fakultatif* (sukarela, tidak memiliki daya paksa) menjadi *imperatif* (memerintah, memiliki daya paksa).

Penguatan pada kewenangan negara untuk memberi kedudukan yang kuat pada hukum zakat, argumentasi bahwa potensi pendapatan zakat, dapat diakui sangat menjanjikan dari masyarakat muslim dan bermanfaat untuk kepentingan

politik sosial-ekonomi kenegaraan, terutama untuk mendukung pembiayaan negara atas pemenuhan Pasal 34 ayat (1) UUD 1945, kendati demikian, sangat terkait dengan politik hukum dan ekonomi pembiayaan negara yang sudah ditetapkan oleh UU APBN berdasarkan Pasal 23 ayat (1) UUD 1945, guna mendukung pencapaian tujuan negara, yaitu “kesejahteraan umum” sebagaimana amanat konstitusi (alenia keempat Pembukaan UUD 1945).

2. Norma konkrit pada Pasal 22 dan Pasal 23 ayat (1) dan (2) UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat dan relasinya atas Pasal 4 ayat (3) UU Nomor 36 Tahun 2008 tentang Perubahan Keempat Atas UU Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan, sebagai pengaturan lebih lanjut dari UUD 1945 menghendaki sebatas *insentif tax deduction* (zakat sebagai pengurang Pendapatan Kena Pajak/ PKP).

Guna menjalankan amanat UU tentang *relasi* zakat dan pajak, pemerintah membentuk Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 18 Tahun 2009 tentang Bantuan dan Sumbangan Termasuk Zakat atau Sumbangan Keagamaan yang Sifatnya Wajib yang Dikecualikan dari Obyek Pajak Penghasilan, *jo* PP Nomor 60 Tahun 2010 tentang Zakat atau Sumbangan Keagamaan yang Sifatnya Wajib yang Boleh Dikurangkan dari Penghasilan Broto.

Politik hukum sebagai suatu kebijakan negara untuk pembayar pajak sekaligus zakat, melalui mekanisme *insentif tax deduction*. Berdasarkan pada UU maupun PP, secara sistemik dapat ditegaskan bahwa pemerintah (negara) masih menghindari tawaran model *tax credit* (zakat sebagai pengurang langsung atas pajak). Hal ini, sangat terkait dengan masih lemahnya kedudukan hukum zakat, kendati demikian penilaian teoritis sekaligus praktis, dalam pelaksanaan *relasi* zakat dan pajak yang menghendaki

terjadinya “komplementer”, hingga pada akhirnya dapat bersenergi antara keduanya.

Zakat sebagai pengurang Pendapatan Kena Pajak (*tax deduction*), akan selalu berdampak terganggunya rasa keadilan hukum bagi *muzakki*, yang secara *imperatif* harusnya “Indonesia benar-benar sebagai negara hukum Pancasila”, secara bertahap memenuhi Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 dan prinsip dasar negara hukum *Equality before the law* atau *Equality before of law*.

Konteks ini, lebih lanjut perlu diupayakan pengintegrasian sekaligus harmonisasi atas UU Zakat dan UU Pajak, sebagai upaya terimakasih negara pada masyarakat muslim. Artinya sistem pengurang langsung lebih *progresif* dan memenuhi rasa keadilan *muzakki*, saat ini suatu keadaan “hukum sebagai UU yang adil” menunjukkan masih jauhnya dari harapan. Optimalisasi zakat dan pajak, tentu dimaksudkan untuk mencapai tujuan beragama, sekaligus tujuan dasar negara sebagaimana yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945.

Hukum-hukum yang berlaku adalah suatu keniscayaan menjunjung tinggi prinsip-prinsip dasar negara hukum khususnya dan tujuan hukum umumnya, terutama prinsip keadilan. Keadilan adalah materi yang harus menjadi isi aturan, sedangkan norma konkrit hukum adalah bentuk yang harus melindungi keadilan sebagai nilai utama.

Tegasnya, bahwa pembayaran zakat dan pembayaan pajak “secara bersamaan” oleh masyarakat muslim adalah bagian penting dari upaya pemeliharaan berbagai kemasahatannya dalam beragama (keagamaan) sekaligus bernegara, sebagaimana ketentuan *maqāṣid al-syarī'ah*. Masyarakat muslim sangat menyadari telah mengalami kewajiban ganda (*double burden* atau *double taxation*),

meskipun zakat dipahami sebagai filantropi (derma sosial) yang masih bersifat *komplementer* (melengkapi) atas kewajiban pajak, jika dibandingkan atas kewajiban umat non-muslim.

## B. Saran

Berdasarkan kesimpulan di atas, maka disarankan:

1. Kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) RI, cq Komisi VIII Bidang Agama dan Sosial seyogyanya kembali memanfaatkan hak *inisiatif*-nya dan Presiden (Pemerintah), cq Kementerian Agama dan kementerian terkait secara bersama-sama untuk segera meninjau ulang (perubahan) atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (sebagai perubahan ketiga), namun dalam melakukan perubahan secara *imperatif* harus bersamaan melakukan perubahan atas Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008 tentang Perubahan Keempat Atas UU Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan (sebagai perubahan kelima), sehingga khusus yang terkait “relasi pembayaran zakat atas pajak” dapat dilakukan *integrasi, harmonisasi* antara kedua UU dalam arti disesuaikan penggunaan model *tax credit* (zakat sebagai pengurang langsung atas pajak) yang lebih *progresif*, sehingga keadilan hukum sekaligus keadilan agama terpenuhi. Hal ini membutuhkan keterbukaan untuk menerima dan memahami berbagai dinamika yang ada.
2. Kepada Pemerintah, khususnya pelaksana kewenangan *distribusi*, yaitu Menteri Agama dan Menteri Keuangan harus kembali mulai membangun *sinergitas*, komunikasi yang *intensif* terkait evaluasi kebijakan *tax deduction* (zakat sebagai pengurang Pendapatan Kena Pajak/ PKP) atau *tax incentive*. Insentif pajak pada pembayar zakat, sebagaimana dipahami oleh banyak kalangan “masih mengganggu rasa

keadilan”, Masa mendatang, koneksitas zakat dan pajak, disamping memperkuat kedudukan hukum zakat sebagaimana keberhasilan negara Islam Malaysia dan Saudi Arabia, juga pada konteks kenegaraan perlu menyentuh pada kebijakan fiskal (*fiscal policy*) atau APBN, sehingga zakat benar-benar berlaku secara *imperatif* dan dapat diperhitungkan sebagai pengurang langsung atas pajak (*tax credit*).

Ada baiknya pemerintah dalam setiap membentuk hukum dengan kewenangan yang dimiliki berpedoman pada “doktrin hukum” Imam Abū Yūsuf dalam kitabnya *al-Kharraj*, bahwa “Pemerintah tidak boleh mengeluarkan apapun dari tangan siapapun kecuali dengan hak yang benar (aturan) yang tetap dan cara yang *ma'ruf*”, yaitu politik hukum (kebijakan hukum) yang berkeadilan dan berkemaslahatan secara umum.

Secara perbandingan hukum, adalah sangat beralasan jika negara-negara barat Seperti negara Jerman, Puerto Riko, Jepang (sekedar menyebut beberapa) memberikan kebijakan pengurangan pajak atas berbagai kontribusi sosial, sebagai upaya terimakasih negara dalam bentuk *apresiasi* atas peran mereka (*muzakki*) berderma sosial guna memajukan kesejahteraan umum dan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Apresiasi melalui pengurangan pajak adalah cerminan keadilan negara.

Kebijakan pengurangan pajak tersebut biasanya dikaitkan dengan konsep efisiensi *treasury*. Pemerintah di banyak negara juga telah menganggap kebijakan pengurangan pajak sebagai amal lebih *efisien* daripada *subsidi* langsung; jika bisa merangsang aliran dana swasta untuk kepentingan publik yang tidak akan ada tanpa pengurangan pajak. Ini adalah bagian dari konsep kerja sama antara pemerintah dan sektor amal mengenai pengurangan

pajak untuk sumbangan (zakat adalah bersifat amal).  
*Alhamdulillah.*

**DAFTAR PUSTAKA**

- Abdurahman, 1989. *Perkembangan Pemikiran tentang Pembinaan Hukum Nasional Indonesia*. Jakarta: Akademika Pressindo.
- Ajie, Radita. 2016. “Batasan Pilihan Kebijakan Pembentukan Undang-Undang (Open Legal Policy) dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Berdasarkan Tafsir Putusan Mahkamah Konstitusi (Limit To Open Legal Policy In Legislation Making Based On Constitutional Court Decision)”, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 13, No. 02, Juni 2016.
- Ali, Achmad. 2010. *Menguak Teori Hukum (Legal Theori) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*. Jakarta: Prenada Media Group.
- , dan Wiwie Heryani, 2013. *Menjelajahi Kajian Empiris terhadap Hukum*, Cet. 2, Jakarta: Kencana.
- Ali, Mohammad Daud. 1988. *Sistem Ekonomi Islam Zakat dan Wakaf*. Jakarta: UI Press.
- Ali, Nuruddin Mhd. 2006. *Zakat sebagai Instrumen dalam Kebijakan Fiskal*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Anshori, Abdul Ghofur, 2006. *Hukum dan Pemberdayaan Zakat, Upaya Sinergis Wajib Zakat dan Pajak di Indonesia*, Cet.1, Yogyakarta: Nuansa Aksara.
- , 2009. *Filsafat Hukum*, Cet. 2, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Asshidiqie, Jimly. 2011. “Gagasan Dasar tentang Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi”, dalam Sri Rahayu Oktoberina dan



- Niken Savitri (penyunting), *Butir-Butir Pemikiran dalam Hukum Memperingati 70 Tahun Arief Shidarta*, Bandung: Refika Aditama.
- Aziz Dahlan, Abdul. 1996. *Ensiklopedia Hukum Islam*, Cet.1, Jakarta: Ictiar Baru van Hoeve.
- Azizy, Qodri. 2002. *Eklektisisme Hukum Nasional, Kompetensi Antara Hukum Islam dan Hukum Umum*. Yogyakarta: Gama Media.
- Banjari, Syekh Muhamad Arsyad. 1987. *Kitab Sabīlal Muhtadīn*, Jilid. II, alih bahasa M. Asywadie Syukur, Cet. 1, Surabaya: PT. Bina Ilmu.
- Buwono X, Hamengku. 2002. “Konstitusi yang Berpihak pada Rakyat”, *Jurnal Ilmiah Ilmu Hukum Pranata*, Volume 2 No. 1 Mei 2002.
- C. Anwar. 2011. *Teori dan Hukum Konstitusi, Paradigma Kedaulatan dalam UUD 1945 (Pasca perubahan) Implikasi dan Implementasi pada Lembaga Negara*, Cet. 2, Malang: Intrans Publishing.
- Collins, R, 1986, *Weberian Sociological Theory*, New York: Cambridge University Press.
- Dakhoir, Ahmad. 2015. *Hukum Zakat, Pengaturan dan Integrasi kelembagaan Pengelolaan Zakat dengan Fungsi Lembaga Perbankan Syariah*, Surabaya: Aswaja Pressindo.
- Djafar Saidi, Muhammad. 2011. *Hukum Keuangan Negara*, Cet. 2, Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada.
- , dan Rohana Huseng. 2010 *Hukum Penerimaan Negara Bukan Pajak*, Cet. 2, Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada.

- Djauhari. 2008. *Politik Hukum Negara Kesejahteraan Indonesia, Studi tentang Kebijakan Regulasi dan Institutionalisation Gagasan Kesejahteraan Ekonomi Masyarakat Nelayan di Jawa Tengah*, Semarang: Unissula.
- Djazuli, A. 2006. *Kaidah-Kaidah Fikih, Kaidah-Kaidah Hukum Islam dalam Menyelesaikan Masalah-Masalah Praktis*, Cet. 1, Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- DPR-RI. Sekretariat Jenderal. 1999, *Proses Pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Pengelolaan Zakat*, Sekretariat Jenderal DPR-RI.
- , Sekretariat Jenderal. 2011, *Proses Pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Pengelolaan Zakat, Infaq, dan Shadaqoh*, Sekretariat Jenderal DPR-RI.
- Fauzia, Amelia. 2016. *Filantropi Islam, Sejarah dan Kontestasi Masyarakat Sipil dan Negara di Indonesia*, Cet.1, Yogyakarta: Gading Publishing.
- Ghazālī, t.th, *al Mustasfā Min Ilm al-Uṣūl*, Vol. 1, Beirut: Dār Ihyā a-Turats al Arabi.
- Gunaryo. Achmad. 2006. *Pergumulan Politik & Hukum Islam*, Cet. 1, Yogyakarta, Pustaka Pelajar dan Pascasarjana IAIN Walisongo Semarang.
- Gusfahmi. 2007. *Pajak Menurut Syariah*, Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Hadjon, Philipus M. dan Tatiek Sri Djatmiati., 2011. *Argumentasi Hukum*, Cet. 5, Yogyakarta: Gdjah Mada University Press.
- Hafidhuddin, Didin. 2002. *Zakat dalam Perekonomian Modern*. Jakarta: Gema Insani.

- Hanafi, Syafiq M. 2007. *Sistem Ekonomi Islam & Kapitalisme, Relevansi Ajaran Agama dalam Aktivitas Ekonomi*, Cet. 1, ttp: Cakrawala.
- Harjono, Anwar. 1968. *Hukum Islam, Keluasan dan Keadilannya*, Cet. 2, Jakarta: Bulan Bintang.
- Hazairin, 1981. *Tujuh Serangkai tentang Hukum*, Cet. 3, Jakarta: Tintamas.
- Hooker, M.B. 2003. *Islam Mazhab Indonesia, Fatwa-Fatwa dan Perubahan Sosial*, alih bahasa Iding Rosyidin Hasan, Cet. 2, Jakarta: Teraju.
- HS, Salim dan Erlies Septiana Nurbani, 2015. *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Disertasi dan Tesis*, Cet. 2, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Huijbers, Theo. 1995. *Filsafat Hukum*, Cet. 3, Yogyakarta: Kanisius.
- Ibrahim, Johny. 2006. *Teori & metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Cet. 2, Malang Jawa Timur: Bayumedia Publishing.
- Idham. 2010. *Paradigma Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang, Guna Meneguhkan Prinsip Kedaulatan Rakyat dan Indonesia Sebagai Negara Hukum*, Cet. 2, Bandung: Alumni.
- Ichtijanto. 1990. *Hukum Islam dan Hukum Nasional*, Cet. 1, Jakarta: Ind-Hill Co.
- Ināyah, Gazi. 2003. *Al-Iqtisad al-Islami az-Zakāh wa ad-Daribāah (Dirasah Muqāranah)*, (Teori Komprehensif tentang Zakat dan Pajak). alih bahasa Zainudin Adnan dan Nailul Falah. Yogyakarta: Tiara Wacana.

- Jamil, Abdul. 2017. "Progresifitas Hakim Peradilan Agama dalam Praktek Penemuan Hukum Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi No. 93/PUU-X/2012 Menuju Putusan yang Keadilan Suatu Keharusan", *Makalah* disampaikan pada Seminar dalam tema Praktek Penemuan Hukum dan Pemenuhan Rasa Keadilan di Peradilan Agama Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi No. 93/PUU-X/2012, Diselenggarakan oleh PPs MIAI FIAI UII Yogyakarta, 29 Juli 2017
- Karim, Adiwarman A. 2007. *Ekonomi Makro Islami*, Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada.
- Khallaf, Abdul Wahhab. 2005. *Al-Siyasah Al-Syariyyah, (Politik Hukum Islam)*, alih bahasa Zainudin Adnan, Cet. 2, Yogyakarta: Tiara Wacana.
- Kholis, Nur. 2011. "Potret Politik Ekonomi Islam di Indonesia Era Reformasi", *Millah*, No. 2, Th. 2011.
- ,. 2012. "Hukum Islam dan Hukum Perpajakandi Indonesia", dalam Tim Penulis UII, *Pribumisasi Hukum Islam, Pembacaan Kontemporer Hukum Islam di Indonesia*, Cet. 1, Yogyakarta: PPs FIAI UII dan Penerbit kaukaba.
- Komarudin, Ade. 2014. *Politik Hukum Integratif UMKM, Kebijakan Negara Membuat UMKM Maju dan Berdaya Saing*. Jakarta: RMBbooks.
- Latif, Abdul dan Hasbi Ali. 2014. *Politik Hukum*, Cet. 3. Jakarta: Sinar Grafika.
- Manan, Bagir. 1992. *Dasar-dasar Perundang-Undangan Indonesia*, Cet. 1, (Jakarta: Ind-Hill-Co

- Mannan, Muhammad Abdul. 1995. *Islamic Economics, Theory and Practice (Teori dan Praktek Ekonomi Islam)*, alih bahasa M. Sonhadji, dkk, Yogyakarta: PT. Dana Bhakti Wakaf.
- Marbun, S.F. 2012. *Hukum Administrasi Negara I*, Cet. 1, Yogyakarta: FH UII Press.
- Marzuki, Peter Mahmud. 2016. *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Kencana.
- Mas'oed, M. Mohtar. 2011. Pidato disampaikan pada Rapat Terbuka dalam Rangka Peringatan Dies Natalis ke-62 Universitas Gadjah mada Yogyakarta, Untuk Apa Negara?, Renungan Akhir Tahun tentang Tanggung Jawab Penyelenggaraan Layanan Publik.
- Mas'ud, Ridwan dan Muhammad, 2005. *Zakat & Kemiskinan, Instrumen Pemberdayaan Ekonomi Umat*. Yogyakarta: UII Press.
- Mas'udi, Masdar Farid. 2005. *Pajak itu Zakat, Uang Allāh untuk Kemaşlahatan Rakyat*. Bandung: Mizan.
- . 2013. *Syarah UUD 1945 Perspektif Islam*, Edisi Baru, Jakarta: Pustaka Alvabet, 2013.
- MD, Moh. Mahfud. 1993. "Politik Hukum Nasional Sketsa Das Sollen dan Persoalannya", *Unisia*, No. 18.
- , 1997. "Pembaharuan Hukum Nasional sebagai Amanat Proklamasi dan Konstitusi", *Unisia*, No. 7.
- . 2014. *Politik Hukum di Indonesia*, Cet. 6. Jakarta: Rajawali Pers.
- . 2015. "Janji Pemimpin Sebagai Kontrak Kemaşlahatan", *Makalah (Power Point)* disampaikan pada acara *Ijtimā'*

‘ulamā Komisi Fatwa Se-Indonesia V Tahun 2015, diselenggarakan MUI, Cikura Tegal Jawa Tengah.

Mertokusumo, Sudikno. 1993. *Bab-Bab tentang Penemuan Hukum*, Cet. 1, Bandung: Cirta Aditya Bakti.

Misrī, Ibnu Nujāim. 1997. *Al-Asybah wan al-Nazā'ir*. Makkah al-Mukārramah: Nizār Mushḥafā al-Bāz.

Muhjad, M. Hadin dan Nunuk Nuswardani. 2012. *Penelitian Hukum Indonesia Kontemporer*, Cet. 1, Yogyakarta: Genta Publishing.

Muliadi, Ahmad. 2013. *Politik Hukum*, Cet. 1, Padang: Akademi Permata

Muqadim. 1999. *Perpajakan, Buku Satu*, Edisi Revisi, Yogyakarta: Ekonisia dan UII Press.

Muslich KS, M., 2006. *Moral Islam dalam Serat Piwulang Pakubuwana IV*, Cet. 1, Yogyakarta: Global Pustaka Utama.

Na'im, Abdullahi Ahmed. 2007. *Islam and the Secular State* (Islam dan Negara Sekula, Menegosiasi Masa Depan Syariah), alih bahasa Chaider S.Bamualim dan Irfan Abubakar, Cet. 1, Bandung: Mizan Media Utama.

Nashir, Haedar, 1999, *Agama & Krisis Kemanusiaan Modern*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar bekerja sama dengan PP IRM.

Nasution, Mustafa Edwin, dkk. 2007. *Pengenalan Eksklusif Ekonomi Islam*, Cet. 2, Jakarta: Kencana Prenada Media Group.

Peraturan Pemerintah PP Nomor 18 Tahun 2009 tentang Bantuan dan Sumbangan Termasuk Zakat atau Sumbangan Keagamaan yang Sifatnya Wajib yang Dikecualikan dari Obyek Pajak Penghasilan.

- Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 60 Tahun 2010 tentang Zakat Atau Sumbangan Keagamaan Yang Sifatnya Wajib Yang Boleh Dikurangkan Dari Penghasilan Bruto.
- Permono, Sjechul Hadi. 1995, *Pendayagunaan Zakat dalam Rangka Pembangunan Nasional, Persamaan dan Perbedaannya dengan Pajak*. Jakarta: Pustaka Firdaus.
- Praja, Juhaya S. 2011. *Teori Hukum dan Aplikasinya*, Cet. 1, Bandung: Pustaka Setia.
- Qardhawī, Yusuf. 2007. *Fiqhuz-zakāt, (Hukum Zakat)*, alih bahasa Salman Harun, Didin Hafidhuddin dan Hasanuddin. Jakarta: Litera AntarNusa.
- Quthb, Sayyid. 1994. *al-'Adalah al-Ijtimā'iyah fil-Islam, (Keadilan Sosial dalam Islam)*, Alih bahasa Afif Mohammad, Cet. 2, Bandung: Pustaka.
- Retzer, George, dan Douglas J. Goodman. 2009, *Sociological Theory, Teori Sosiologi, dari Teori Klasik Sosiologi Klasik sampai Perkembangan Mutakhir Teori Sosial Postmodern, penerjemah Nurhadi*, Cet. 3, Yogyakarta: Kreasi Wacana.
- RI, Kementerian Agama. 2013. *Zakat Community Development Model Pengembangan Zakat*, Cet. 1, Jakarta: Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam Direktorat Pemberdayaan Zakat.
- , 2013. *Membangun Perspektif Pengelolaan Zakat Nasional*, Cet. 1, Jakarta: Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam Direktorat Pemberdayaan Zakat.
- Sayūti, Jalāl ad-dīn 'Abd al-Rahman. 1983. *Al-Asybah wan al-Nazā'ir fi Qawā'id wa Furū' Fiqh asy-Safī'iyah*, Bairut: Dār al-Kutub al-'Ilmiyyat.

- Setianingrum, Any. Dkk. 2018. “Zakat As Tax Credit For Harmonize Fiscal Setting In Indonesia”, *Jurnal Ekonomi Pembangunan*, Volume 16 No. 1 Juni.
- Shiddieqy, T. M. Hasbi. 2009. *Pedoman Zakat*, Cet. 2, Semarang: Pustaka Rizi Putra.
- Sikti, Ahmad Syahrus. 2019. *Dinamika Hukum Islam*, Cet. 1, Yogyakarta: UII Press.
- Sudding, Sarifuddin. 2014. *Perselingkuhan Hukum dan Politik dalam Negara Demokrasi*, Cet.1, Yogyakarta: Kerjasama Rangkang Education dan Republik Institute.
- Sukardja, Ahmad. 2014. *Hukum Tata Negara & Hukum Administrasi Negara dalam Perspektif Fikih Siyasah*, Cet.2, Jakarta: Sinar Grafika.
- Suma, Muhammad Amin. tt. “Teori dan Praktek Ijtihad di Negara Modern, Pengalaman Indonesia (The Theory and Practie Of Ijtihad In The Modern World)”, *Makalah* disampaikan pada International Islamic Conference On Islamic Law In The Modern World diselenggarakan Fak. Syari’ah dan Hukum UIN Syarif Hidayatullah, Jakarta.
- Sundari, E dan M.G. Endang Sumiarni. 2015. *Politik Hukum & Tata Hukum Indonesia*, Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka
- Syahrani, Riduan. 1991. *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*. Jakarta: Pustaka Kartini.
- Syarifuddin, Amir. 1990. *Pembaharuan Pemikiran dalam Hukum Islam*, Cet. 10, Padang: Angkasa Raya Padang.



- Syaukani, Imam. dan A. Ahsin Thohari. 2015 *Dasar-dasar Politik Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo.
- Tap MPR No. IV/MPR/1999 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara tentang Arah Kebijakan bidang hukum
- Tjandra, W. Riawan. 2006. *Hukum Keuangan Negara*, Jakarta: Grasindo.
- Tono, Sidik. 2006. “Pengaruh Kebijakan Fiskal terhadap Hukum (Fiqh) Zakat”, *Jurnal Fenomena*, Vol. 4 No. 1 Maret.
- Triyanta, Agus. 2012. *Hukum Ekonomi Islam, dari Politik Hukum Ekonomi Islam Sampai Pranata Ekonomi Syari’ah*. Yogyakarta: FH UII Press.
- Undang-Undang Dasar 1945 dan Amandemen (perubahannya).
- Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat.
- Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2007 Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum Dan Tata Cara Perpajakan (UU KUP).
- Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008 Perubahan Keempat atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat.
- Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2018 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2018 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2019.

Universitas Islam Indonesia Yogyakarta dan Bank Indonesia, Pusat Pengkajian dan Pengembangan Ekonomi Islam (P3EI). 2008. *Ekonomi Islam*, Jakarta: Rajagrafindo Persada.

Wahid, Marzuki. 2014. *Fiqh Indonesia*, Cet. 1, Bandung: Marja.

-----, dan Rumadi. 2001. *Fiqh Mazhab Negara, Kritik atas Politik Hukum Islam di Indonesia*, Cet. 1, Yogyakarta: LkiS.

Wignjosoebroto, Soetandyo. 2009. “Ragam-ragam Penelitian Hukum”, dalam Sulistyowati Irianto & Shidarta (ed.), *Metode Penelitian Hukum, Konstelasi dan Refleksi*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia dan JHMP-FHUI.

-----, 2013. “Penelitian Hukum dan Hakikatnya sebagai Penelitian Ilmiah”, dalam Sulistyowati Irianto & Shidarta (ed.), *Metode Penelitian Hukum, Konstelasi dan Refleksi*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia dan JHMP-FHUI.

-----,. 2013 *Hukum, Konsep dan Metode*, Cet. 1, Malang: Setara Press.

Yasid, Abu. 2010 *Aspek-Aspek Penelitian Hukum, Hukum Islam-Hukum Barat*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Zoelva, Hamdan. 2013. “Ceramah Kunci Ketua Mahkamah Konstitusi”, *Makalah* disampaikan pada Seminar Nasional Dinamika Nilai-nilai Agama dalam Konstitusi di Indonesia, diselenggarakan oleh Fakultas Syari’ah dan Ekonomi IAIN Walisongo, Semarang, 28 Nopember.

## DAFTAR RIWAYAT HIDUP



### A. Data Pribadi

Nama lengkap : H. Muhammad Bahrul Ilmie, S.Ag.,  
 M.Hum  
 Tempat &  
 Tanggal Lahir : Amuntai, 21 Maret 1971  
 Jenis Kelamin  
 (Pengenal) : Laki-laki  
 Pekerjaan : Dosen Institut Agama Islam Nahdlatul  
 Ulama (IAINU) Kebumen  
 Pangkat/  
 Golongan ruang : Lektor/ III/d  
 NIDN : 2121037101  
 Alamat Kantor : Jl. Tentara Pelajar No. 55B Kebumen  
 54312, Telp. (0278) 385902  
 Alamat Rumah : Jl. Mayjend. Soetoyo No. 61 B Kebumen,  
 Jawa Tengah 54311, Hp. 0812 2768 278,  
 WA. 0852 0009 1971  
 email : [hmb.ilmie@gmail.com](mailto:hmb.ilmie@gmail.com)

### B. Riwayat Pendidikan Formal:

1. Sekolah Dasar Negeri Beringin di Amuntai (1978-1984)
2. Madrasah Tsanawiyah Negeri di Amuntai (1984-1987)

3. Madrasah Aliyah Negeri di Amuntai (1987-1990)
4. Sarjana Strata-1 Fakultas Syari'ah, Jurusan Peradilan Agama di Universitas Islam Indonesia (UII) Yogyakarta (1990-1995)
5. Sarjana Strata-2 Program Magister Ilmu Hukum, Bidang Kajian Utama Hukum Islam di Universitas Islam Indonesia (UII) Yogyakarta (1995-1998)

**C. Riwayat Pendidikan lainnya:**

1. Normal Islam Putra (NIPA), Pondok Pesantren Rasyidiyah Khalidiyah Amuntai (1984-1990);
2. Mahasiswa Fakultas Hukum Widya Mataram Yogyakarta (2002-2004)
3. Peserta "Short Course Metodologi Penelitian Sosial Keagamaan", Kerjasama Depag RI Jakarta dan Sekolah Pascasarjana UGM Yogyakarta (2009)

**D. Riwayat Pekerjaan:**

1. Tenaga Sukarelawan Pengabdian Bantuan Hukum (Vulonteer) di LBH Yogyakarta (1993-1995)
2. Dosen Tetap di STAINU/ IAINU Kebumen (1998-Sekarang)
3. Dosen Luar Biasa di STAIN Purwokerto (1999)
4. Dosen Tamu/ Tidak Tetap pada Pokjar Al-Aqidah Jakarta di Prembun Kebumen (2002-2003)
5. Dosen Tamu/ Tidak Tetap pada Pokjar Institut Agama Islam Imam al-Ghazali Cilacap di Kebumen (2006-2008)
6. Sekretaris LP3M STAINU Kebumen (2004-2009)
7. Sekretaris Rukun Tetangga (RT) 09/ RW. 06 Kelurahan Kebumen (2008-Sekarang)
8. Ketua P3M dan Badan Pelaksana Skripsi STAINU Kebumen (2011-2013)
9. Dekan Fakultas Syari'ah IAINU Kebumen (2013-2017)

**E. Riwayat Anggota/ Pengurus Organisasi:**

1. Departemen Advokasi dan Pemberdayaan Masyarakat PC. GP. Ansor Kab. Kebumen (2002-2011).

2. Komisi Hukum DPD KNPI Kabupaten Kebumen (2004-2007)
3. Anggota "Bidang Infokom & Litbang" Dewan Pendidikan Kabupaten (DPK) Kebumen, (2007-2011)
4. Sekretaris Umum Pengurus Yayasan Masjid Bani Ahmad Kolopaking Kebumen (2008-Sekarang)
5. Anggota Pengurus Seksi Pengembangan Badan Amil Zakat Daerah (BAZDA) Kabupaten Kebumen (2011-2014),
6. Anggota "Komisi Kajian Islam" Majelis Ulama Indonesia (MUI) Kabupaten Kebumen (2006-2010).
7. Anggota "Komisi Hukum dan Fatwa" Majelis Ulama Indonesia (MUI) Kabupaten Kebumen (2011-Sekarang).
8. Anggota "Biro Hubungan Antar Lembaga" Pimpinan Daerah Dewan Masjid Indonesia (DDMI) Kabupaten Kebumen (2016-2021)
9. Anggota "Bidang Penelitian dan Pengembangan" Lembaga Pengembangan Tilawatil Qur'an (LPTQ) Kabupaten Kebumen (2017-2022)

Kebumen, 22 Oktober 2020



(H. Muhammad Bahrul Ilmie)