

Positivisasi Syariah di Indonesia, Legalisasi atau Birokratisasi?

Positivization of Shariah in Indonesia, Legalization or Bureaucratization?

Pepen Irpan Fauzan dan Ahmad Khoirul Fata

Program Doktor Sekolah Pascasarjana UIN Syarif Hidayatullah Jakarta
Jl. Kertamukti 5 Ciputat Tangerang Selatan
E-mail: ppnrpn@gmail.com; cakfata@gmail.com

Naskah diterima: 21/01/2018 revisi: 19/04/2018 disetujui: 08/06/2018

Abstrak

Tulisan ini mengkaji pemberlakuan hukum syariah sebagai bagian dari hukum nasional Indonesia. Ada dua permasalahan pokok yang dibahas: *pertama*, bagaimanakah posisi hukum Islam dalam tubuh hukum nasional? *Kedua*, apakah legalisasi syariah telah mencerminkan idealitas hukum syariah bagi masyarakat Islam Indonesia? Untuk membahas dua permasalahan ini, penulis memfokuskan pada UU tentang Zakat, wakaf dan haji. Dari kajian yang penulis lakukan, dapat disimpulkan beberapa hal: *pertama*, keberadaan UU terkait zakat, wakaf dan haji merupakan perwujudan penerimaan sistem hukum Indonesia terhadap pemberlakuan hukum Islam sebagai bagian integral dari hukum nasional. *Kedua*, meski telah masuk dalam sistem hukum nasional, namun UU tentang zakat, wakaf dan haji mempunyai kekuatan dan kelemahan. Kekuatannya terletak bahwa hukum Islam telah menjadi hukum positif, sehingga pemberlakuannya menjadi mutlak di tengah masyarakat. Kelemahannya, UU itu lebih menitikberatkan pada persoalan administratif, dari pada *mandatory*. Konsekuensinya, UU tersebut tidak lebih dari sekedar birokratisasi-syari'ah.

Kata kunci: *Positivisasi, Syariah/hukum Islam, Birokratisasi, Hukum Nasional*

Abstract

This paper examines the implementation of sharia as part of Indonesian national law. There are two main issues that are discussed: first, what is the position of Islamic law in the body of national law? Second, does the legalization of sharia

reflect the ideal of shariah for Indonesian Islamic society? To discuss the two issues, the authors focus on the Law on Zakat, wakaf and hajj. From the writer's study, it can be concluded: First, the existence of the zakat, wakaf and hajj laws is the embodiment of acceptance of Indonesian legal system towards the implementation of Islamic law as an integral part of national law. Second, although it has been included in the national legal system, the Law of zakat, wakaf and hajj has strengths and weaknesses. Its strength lies in that Islamic law which has become a positive law, so its enforcement becomes absolute in society. The weakness is that the Law focuses on administrative matters rather than mandatory. Consequently, the law is nothing more than a shari'ah-bureaucratization.

Keywords: Positivization, Sharia/Islamic law, Bureaucratization, National Law

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Penerapan hukum Islam atau syariah dalam konteks sosial politik Indonesia selalu mengundang perdebatan dan polemik. Tidak sekedar pada perkara teknis yuridis. Polemik itu juga menyentuh perkara politik yang sangat peka, terkait dengan hubungan formal antara agama dengan negara. *Modus Vivendi* yang berlaku di Indonesia adalah dengan disepakatinya negara berdasarkan pada Pancasila sebagai jalan tengah antara bentuk negara berbasis agama versus negara-sekular.¹

Dalam konteks berbangsa dan bernegara, syariah relatif diterima dengan bentuk penyerapan nilai-nilai dan ajaran agama ke dalam sistem hukum nasional. Hal ini menjadi bagian integral dari usaha operasionalisasi totalitas Islam dalam realitas empiris di tengah masyarakat, karena secara gradual seluruh perangkat keagamaan Islam diusahakan mengejawantah dalam realitas yang konkret. Namun pada saat yang sama hukum Islam pun menjadi bagian dari paradigma negara yang mempunyai logikanya sendiri. Karena sebuah sistem ketatanegaraan harus dipahami dalam konteks pluralitas:

Legitimasi negara berada pada komitmen atas pluralitas itu sendiri. Akibatnya untuk mempertahankan pluralitas itu negara terpaksa mereduksi tidak hanya hukum Islam tetapi juga berbagai perangkat keislaman

¹ Lihat Pasca Dekrit Presiden 5 Juli 1959, aspirasi untuk menegakkan negara berdasar Islam secara formal sudah tidak lantang disuarakan. Para tokoh politik Islam menerima Pancasila karena dalam dekrit itu Piagam Jakarta secara jelas disebut sebagai menjiwai UUD 1945. Yang diperlukan kemudian adalah mengisi Pancasila dengan nilai-nilai Islam itu. Penerimaan itu juga tidak lepas dari realitas politik yang terjadi. Lihat Yusril Iha Mahendra, *Modernisme dan Fundamentalisme dalam Politik Islam*, Jakarta: Paramadina, 1999, h. 137; Masykuri Abdullah, *Islam dan Demokrasi: Respons Intelektual Muslim Indonesia Terhadap Konsep Demokrasi 1966-1993*, Jakarta: Prenada, 2015, h. 58; Yudi Latif, *Negara Paripurna: Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas*, Jakarta: Gramedia, 2015, h. 39-40.

lainnya. Hal ini dilakukan untuk membuat kelompok non-Islam tetap mengidentifikasi dirinya dengan negara... Penganut agama lain merasa aman berarti negara harus berdiri netral tidak berpihak ke salah satu agama. Dengan demikian, persoalan penerapan hukum syariah menjadi rumit karena berada di area agama dan negara sekaligus. Ia berada dalam lingkaran tarik menarik prinsip agama dan prinsip negara yang berlangsung sejak lama.²

Sejarah menunjukkan, solusi dari tarik menarik ini menyuguhkan *modus vivendi* ala Indonesia, yakni sektor publik diurus oleh negara dan sektor privat diberikan kepada agama. Dalam konteks ini, logika hukumnya seperti yang dijelaskan oleh Yusril Ihza Mahendra:

Mengingat Indonesia adalah negara dengan penduduk yang majemuk, maka dalam hal hukum keluarga dan kewarisan, maka hukum Islam itu tetaplah dinyatakan sebagai hukum yang berlaku. Sebagaimana juga halnya, jika ada pemeluk agama lain yang mempunyai hukum sendiri di bidang itu, biarkanlah hukum agama mereka itu yang berlaku. Terhadap hal-hal yang berkaitan dengan hukum perdata lainnya, seperti hukum perbankan dan asuransi, negara dapat pula mentransformasikan kaidah-kaidah hukum Islam di bidang itu dan menjadikannya sebagai bagian dari hukum nasional kita. Sementara dalam hal hukum publik, yang syariat Islam itu sendiri hanya memberikan aturan-aturan pokok, atau asas-asasnya saja, maka biarkanlah ia menjadi sumber hukum dalam merumuskan kaidah-kaidah hukum nasional.³

Hukum Islam di Indonesia sesungguhnya adalah hukum yang hidup, berkembang, dikenal dan sebagian besar ditaati oleh umat Islam di negara ini. Jika memperhatikan hukum-hukum di bidang peribadatan, maka praktis hukum Islam itu berlaku tanpa perlu mengangkatnya menjadi kaidah hukum positif, seperti diformalkan ke dalam bentuk peraturan perundang-undangan. Hal ini ditegaskan oleh Yusril Ihza Mahendra:

Bagaimana hukum Islam mengatur tatacara menjalankan shalat lima waktu, berpuasa dan sejenisnya tidak memerlukan kaidah hukum positif. Bahwa shalat lima waktu itu wajib fardhu 'ain menurut hukum Islam, bukanlah urusan negara. Negara tidak dapat mengintervensi, dan juga melakukan tawar-menawar agar shalat lima waktu menjadi sunnah mu'akad misalnya.

² Junaidi, "Positivisasi Hukum Islam dalam Perspektif Pembangunan Hukum Nasional Indonesia di Era Reformasi." Tesis, Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta, 2009, h. 14.

³ Yusril Ihza Mahendra, "Hukum Islam dan Pengaruhnya terhadap Hukum Nasional Indonesia," Makalah disampaikan pada Seminar Nasional di Fak Syariah UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, 5 Desember 2007, h. 2.

Hukum Islam di bidang ini langsung saja berlaku tanpa dapat diintervensi oleh kekuasaan negara. Apa yang diperlukan adalah aturan yang dapat memberikan keleluasaan kepada umat Islam untuk menjalankan hukum-hukum peribadatan itu, atau paling jauh adalah aspek-aspek hukum administrasi negara untuk memudahkan pelaksanaan dari suatu kaidah hukum Islam.⁴

Dalam konteks kebutuhan pemberlakuan hukum administrasi negara seperti inilah, negara perlu mengatur beberapa aspek dalam kehidupan keagamaan warganya sebagai perwujudan fungsi negara yang harus memberikan pelayanan kepada rakyatnya. Dalam kaitan inilah, tulisan ini berupaya mengkaji pemberlakuan hukum syariah sebagai bagian dari hukum nasional dilihat dari terbitnya beberapa UU terkait pengelolaan zakat, wakaf, dan tentang penyelenggaraan ibadah haji.

B. Perumusan Masalah

Terdapat dua permasalahan pokok yang akan dibahas dalam penelitian ini, yaitu: *pertama*, bagaimanakah posisi hukum Islam dalam hukum nasional? *Kedua*, apakah legalisasi syariah itu telah mencerminkan idealitas hukum syariah itu sendiri atau sekedar pengaturan administrasi dan birokrasi?

C. Metode Penelitian

Untuk menjawab permasalahan tersebut, penulis menggunakan metode penelitian kualitatif yang berbasis pada kajian kepustakaan (*library research*). Data-data dikumpulkan dari kepustakaan yang memiliki relevansi dengan tema tulisan, kemudian dilakukan cek dan *cross-check*. Data kemudian diklasifikasikan sesuai dengan kebutuhan dan dilakukan interpretasi untuk memperoleh pemahaman yang mendalam atas makna dan maksud yang terkandung di dalamnya.

PEMBAHASAN

A. Syariah dalam Sistem Hukum dan Kenegaraan Indonesia

Komunitas agama (Islam) menghadapi banyak tantangan ketika mereka bersentuhan dengan modernitas yang dibawa bangsa-bangsa Barat. Tantangan terberat yang hingga kini belum menemukan titik final terjadi di bidang politik kenegaraan. Umat Islam mengalami keterkejutan saat mereka bertemu dan mengenal ide-ide dan konsep-konsep politik kenegaraan Barat yang secara tajam

⁴ *Ibid.*, h. 3.

berbeda dengan apa yang selama ini mereka kenal dan praktikkan. Perbedaan pandangan dunia dan konteks kesejarahan antara kedua peradaban tersebut menjadi sebab utama. Selama abad-abad awal dan pertengahan umat Islam begitu nyaman dengan konsep kenegaraan yang melibatkan agama dalam praktik kenegaraan, kini berhadapan dengan konsep yang sebaliknya, sekularisme. Konsep kewarganegaraan Islam klasik yang berdasarkan identitas keyakinan, kini berhadapan dengan kewarganegaraan modern berbasis identitas kebangsaan (nasionalisme). Demikian pula di bidang hukum. Syariah yang semula menjadi bagian integral dari sistem kenegaraan Islam klasik, tiba-tiba dipersoalkan oleh konsep politik modern.⁵

Perbedaan tersebut sejak awal mula telah terjadi dalam sejarah pembentukan negara Indonesia modern dengan penduduk mayoritas Muslim. Ini setidaknya tergambar dalam perdebatan antara Soekarno dengan Moh. Natsir di era sebelum kemerdekaan.⁶ Perdebatan di media massa itu kemudian terbawa dalam forum-forum persidangan di Badan Penyelidik Usaha-usaha Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI). Untuk menyelesaikan perdebatan antara kelompok nasionalis Islam yang menginginkan Indonesia merdeka berdasarkan Islam dengan kelompok nasionalis sekular yang berposisi sebaliknya, BPUPKI membentuk panitia kecil yang kemudian menemukan kesepakatan dalam bentuk “Piagam Jakarta”.⁷ Namun *gentlemen’s agreement* antara pendiri bangsa itu kemudian diubah secara mendadak dalam rapat Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) sehari setelah proklamasi kemerdekaan Indonesia 17 Agustus 1945. Perdebatan kembali terjadi dalam Majelis Konstituante pada paruh kedua dekade 1950-an yang kembali memperhadapkan kedua kelompok tersebut. Namun lagi-lagi perdebatan itu tidak tuntas menghasilkan sebuah kesepakatan bersama ketika Presiden Soekarno mengeluarkan dekrit pada 5 Juli 1959 yang membubarkan Konstituante dan menyatakan kembali ke UUD 1945.⁸ Meski kecewa, kelompok nasionalis Islam tetap bisa menerimanya karena dekrit tersebut tetap mengakomodasi aspirasi mereka dengan menyebut secara jelas bahwa ‘Piagam Jakarta tertanggal 22 Juni 1945 menjiwai Undang-Undang Dasar 1945 dan adalah merupakan satu rangkaian

⁵ Dilema seperti ini masih terus menghinggapi negara-negara muslim modern. Berbagai eksperimen dilakukan untuk mendamaikan hal itu. Pembahasan tentang hal ini lihat Pepen Irgan Fauzan dan Ahmad Khoiril Fata, “Model Penerapan Syari’ah dalam Negara Modern: Studi Kasus, Arab Saudi, Iran, Turki, dan Indonesia,” dalam *Al-Manahij*, Vol. XII, No 1, Juni, 2018, h. 51-70.

⁶ Kedua tokoh tersebut terlibat polemik tentang ‘warna’ negara Indonesia merdeka melalui tulisan-tulisan di media massa, lihat Bahtiar Effendy, *Islam dan Negara: Transformasi Pemikiran dan Praktik Politik Islam di Indonesia*, Jakarta: Paramadina, 1998, h. 70-82.

⁷ Lihat *ibid.*, 87-88; Abdillah, *Islam dan....*, *Op.Cit.*, h. 32; Ahmad Syafii Maarif, *Islam dan Masalah Kenegaraan: Studi Tentang Percaturan dalam Konstituante*, Jakarta: LP3ES, 1987, h. 107-108.

⁸ Mahendra, *Modernisme....Op.Cit.*, h. 219

kesatuan dalam konstitusi itu.” Dekrit 5 Juli 1959 telah menjadikan Indonesia bukan sebagai negara Islam secara formal, namun juga bukan negara sekuler yang anti terhadap agama. Istilah yang populer dipakai adalah “bukan negara agama, juga bukan negara anti agama”.

Model seperti ini disebut Azyumardi Azra sebagai negara *soft secular* – negara sekuler yang ramah terhadap agama. Berbeda dengan negara yang mempraktikkan *hard secularism* seperti Turki modern era Kemal Attaturk. Sementara Masykuri Abdillah lebih suka menyebut Indonesia sebagai negara demokrasi religius.⁹ Sebagai negara demokrasi yang ramah terhadap agama, Indonesia tidak alergi terhadap agama yang dianut oleh warganya. Bahkan Pancasila itu sendiri diyakini sebagai bersumber dari nilai-nilai keagamaan warga Indonesia, dan banyak nilai-nilai agama yang diadopsi dalam sistem hukum dan kenegaraan Indonesia. Tidak terkecuali hukum Islam yang banyak dipraktikkan oleh sebagian besar penduduk Indonesia.

Pengembangan hukum Islam di Indonesia berlangsung melalui dua jalur, yaitu jalur legislasi melalui perundang-undangan nasional dan jalur non legislasi yang berkembang di luar perundang-undangan nasional. Di antara dua jalur tersebut, kecenderungan kedua yakni perkembangan hukum di luar perundang-undangan lebih banyak daripada melalui jalur legislasi. Hal itu terjadi karena kendala struktural dan kultural, baik secara internal maupun eksternal. Secara internal para pendukung sistem hukum Islam belum tentu beranggapan bahwa hukum Islam itu sebagai suatu sistem yang final sehingga perlu dikembangkan dalam konteks hukum nasional. Sedangkan kendala eksternal yakni struktur politik yang ada belum tentu mendukung proses legislasi hukum Islam.¹⁰

Betapapun dalam praktiknya legislasi bukan merupakan kecenderungan utama, namun pengembangan hukum Islam melalui proses legislasi tetap perlu dilakukan. Permasalahannya hanya pada aspek materi hukumnya yang perlu dipertimbangkan. Misalnya materi hukumnya bukan di bidang hukum publik karena dikhawatirkan akan terjadi benturan dengan materi hukum agama lain, materi hukum privat tidak pada semua bidang karena ada bidang-bidang hukum tertentu yang peka. Jika bidang hukum yang peka ini diangkat pasti akan terjadi konflik, baik internal maupun eksternal. Jika dilihat dari perkembangan kebutuhan

⁹ Ahmad Khoiril Fata, “Gagasan Usang Sekularisasi,” dalam *Republika*, 31 Maret 2017.

¹⁰ Warkum Sumitro, *Perkembangan Hukum Islam di Tengah Kehidupan Sosial Politik di Indonesia*, Malang: Banyumedia Publishing, 2005, h. 210; Lihat juga Junaidi, “Positivisasi Hukum Islam...” *Op.Cit.*, h. 114-115.

dewasa ini, baik dalam kancah pergaulan hukum nasional atau internasional, maka legislasi merupakan tuntutan objektif dan urgen karena akan mendukung implementasi hukum Islam secara pasti dan mengikat secara formal yuridis.

Dalam ajaran Islam, secara tekstual memang tidak ada keharusan memberlakukan hukum Islam melalui legislasi. Namun sesuai dengan kaidah ushul fikih *"maa laa yatimmu al-waajib illaa bihi fahuwa waajib -suatu kewajiban yang tidak bisa terlaksana dengan sempurna jika tidak ada sesuatu yang lain, maka sesuatu yang lain itu menjadi berhukum wajib juga."* Atas dasar itulah, jika dengan pertimbangan efektivitas pelaksanaan hukum Islam di Indonesia diperlukan campur tangan pemerintah, maka legislasi merupakan sebuah kebutuhan.¹¹

Terkait pemberlakuan hukum syariah sebagai bagian integral dari hukum nasional, H. B. Hooker menjelaskan bahwa hal itu merupakan upaya rekonstruksi hukum Islam yang disesuaikan dengan keadaan khas masyarakat Indonesia. Lebih lanjut dijelaskan, pemberlakuan hukum syariah di Indonesia di era reformasi itu tidak lebih dari sekedar kompatibilitas terhadap hukum sekular. Jika hukum Islam sesuai, maka bisa berlaku, tapi jika tidak sesuai maka hukum Islam akan jatuh. Hooker menjelaskan:

*Compatibilty with secular law is the essence of the Kompilasi Hukum Islam (KHI). The same is true of other areas of law. The law on zakat must be read alongside the Regional Autonomy Laws (No 2/1999 and No. 25/1999) and the laws and regulations on taxation. In the case of wakaf, the Basic Agrarian Law of 1960 and its later amendments and regulations are referred to as the key texts in determining registration and land use. The new Islamic banking laws are subject to the national banking and finance laws. In all cases, the syariah laws stand or fall on their contability with secular laws.*¹²

Teori M. B. Hooker ini hampir sama dan dapat dianggap sebagai kelanjutan dari teori *receptie* zaman pemerintahan kolonial Hindia Belanda. Ketika itu para ilmuwan hukum Belanda tertarik untuk melakukan studi tentang hukum rakyat pribumi Hindia Belanda, di antaranya Hukum Adat. Hasil telaah akademis tersebut sedikit banyak mempengaruhi kebijakan politik pemerintah kolonial, ketika pemerintah kolonial tersebut harus memastikan hukum apa yang akan diberlakukan di suatu daerah jajahan, atau bahkan juga di seluruh wilayah Hindia Belanda.

¹¹ Junaidi, "Positivisasi Hukum Islam..." *Op.Cit.*, h. 114-115.

¹² MB. Hooker, *Indonesian Syariah: Defining a National School of Islamic Law*, Singapore; ISEAS, 2008, h. 291.

Dukungan kepada Hukum Adat ini tidak terlepas pula dari strategi politik *divide et impera* yang dipraktikkan pemerintah kolonial. Hukum Adat akan membuat suku-suku di Hindia Belanda menjadi terkotak-kotak. Sementara hukum Islam akan menyatukan mereka dalam satu ikatan. Dapat dimengerti jika Belanda kemudian lebih suka kepada Hukum Adat daripada hukum Islam.¹³

Dari sini lahirlah ketentuan Pasal 131 *jo* Pasal 163 *Indische Staatsregeling*, yang tegas-tegas menyebutkan bahwa bagi penduduk Hindia Belanda ini, berlaku tiga jenis hukum, yakni Hukum Belanda untuk orang Belanda, dan Hukum Adat bagi golongan Timur Asing—terutama Cina dan India—sesuai adat mereka, dan bagi Bumiputra, berlaku pula Hukum adat suku mereka masing-masing. Hukum Islam tidak lagi dianggap sebagai hukum, terkecuali hukum Islam itu telah diterima oleh Hukum Adat. Jadi yang berlaku sebenarnya adalah Hukum Adat, bukan hukum Islam. Inilah *teori resepsi* yang diintrodusir oleh Cornelis van Vollenhoven dan Snouck Hurgronje.

In the interim, Islamic institutions were contained and subordinated by a “reception theory” which rendered Islamic laws valid only to the extent that they had been grafted onto custom. This was not, in fact, a logical outcome of indigenous social or political processes but rather, of colonial policy. It was neither realistic nor theoretically sound to marginalize Islam’s role in the changing societies of Indonesia. In spite of this, the Dutch intentionally transformed adat into an increasingly conservative symbol of local authority pitted against Islamic challenges.¹⁴

Arskal Salim dengan tegas menyebutkan bahwa pengaruh kebijakan politik Kolonial Belanda tersebut sangat minor, dan tetap memiliki pengaruh terhadap pemerintahan-pemerintahan setelahnya. Memperhatikan pengelolaan zakat di era Orde Baru, Arskal Salim menyimpulkan bahwa kebijakan Islam Orde Baru berbeda dengan kebijakan Kolonial Belanda yang disponsori oleh Snouck Hurgronje tersebut. Meski tetap saja pengaruh kolonial masih tetap terasa.

The Indonesian government from time to time moved away from colonial policies. The Dutch Islamic policy, which was religiously neutral in nature, has significantly changed, especially since the New Order era. Through the Ministry of Religious Affairs, the Indonesian government increased its role in managing matters related to Islam and Muslim society, including the

¹³ Mahendra, “Hukum Islam dan Pengaruhnya...”, *Op.Cit.*,” h. 4.

¹⁴ Ratno Lukito, *Islamic Law And Adat Encounter: The Experience of Indonesia*, Canada: Institute Of Islamic Studies Mc Gill University, 1997, h. 59-60.

*payment of zakat. Indeed, President Soeharto himself, who was purportedly practicing Snouck Hurgronje's advice on Islamic policy, actively facilitated the collection of zakat.*¹⁵

Terkait dengan UU zakat, UU wakaf dan UU haji, terlihat sepenuhnya bersifat administratif. Dengan kata lain, UU tersebut merupakan pengaturan pengadministrasian syariah—yakni zakat, wakaf dan haji sebagai bagian dari syariah Islam. Tidak lebih, tidak kurang. Karena UU tersebut tidak mengatur urusan terkait *mandatory*, kewajiban bagi objek hukumnya, yaitu umat Islam. UU zakat, misalnya, tidak mengatur kewajiban membayar zakat bagi Wajib Zakat, tidak seperti UU Pajak yang mengatur dan mempidana Wajib Pajak yang tidak menunaikan kewajibannya. Hal inilah yang membuat UU Zakat berjalan kurang efektif.¹⁶

Sesungguhnya persoalan ini tidaklah terkait dengan teori kompatibilitas hukum syariah dengan hukum sekular. Namun tak lebih dari sekedar persoalan waktu. Menurut Alfitri, waktu memainkan peran kunci. Dalam kasus UU zakat misalnya, negara hanya mungkin belum siap untuk memperkenalkan program skala penuh untuk pengelolaan zakat. Ini mungkin disebabkan oleh masalah negara yang masih proses transisi, sehingga memaksa pemerintah untuk berkonsentrasi pada hal-hal yang lebih mendesak seperti stabilitas politik dan keamanan. Alfitri menjelaskan:

*The state may have expected details of zakat implementation to be worked out through lower-level entities and their decrees, such as the Minister of Religion's Decisions. It provides details about the organizational structures of the semi-governmental zakat collector bodies (BAZ) and their roles according to their competencies – national or local levels (provinces, districts, and sub-districts) – while also addressing the requirements for non-governmental zakat collector institutions (LAZ) to get official status and the requirements for utilizing zakat proceeds. But it does not elaborate on the specific religious rules applicable to zakat. Finally, perhaps timing played a key role. The state simply may not have been ready to introduce a full-scale program for zakat management. This might have been caused by the nation's troubles during the transition process, which compelled the government to concentrate on more pressing matters such as political stability and security and the devaluation of home currency.*¹⁷

¹⁵ Arskal Salim, "The Influential Legacy Of Dutch Islamic Policy On The Formation Of Zakat (Alms) Law In Modern Indonesia," *Pacific Rim Law & Policy Journal*, Vol. 15, No. 3, 2006, h. 701.

¹⁶ Lihat Mustofa dan Ahmad Khoiril Fata, "Zakat & Tax, From the Synergy to Optimization," *al-Ulum*, Vol. 15, No 1, 2015, h. 43-56.

¹⁷ Alfitri, "The Law of Zakat Management and Non-Governmental Zakat Collectors in Indonesia," *International Journal of Not-for-Profit Law*, Vol. 8, No. 2, January 2006, h. 55.

Lebih jauh, Yusril Ihza Mahendra menjelaskan bahwa di manapun di dunia ini, kecuali negaranya benar-benar sekular, pengaruh agama dalam merumuskan kaidah hukum nasional suatu negara, akan selalu terasa. Konstitusi India tegas-tegas menyatakan bahwa India adalah negara sekular, tetapi siapa yang mengatakan hukum Hindu tidak mempengaruhi hukum India modern. Ada beberapa studi yang menelaah pengaruh Buddhisme terhadap hukum nasional Thailand dan Myanmar. Hukum Perkawinan Phillipina, juga melarang perceraian. Ini tentu pengaruh dari agama Katolik yang begitu besar pengaruhnya di negara itu.

Dalam hal ini, Yusril menegaskan:

Sekali lagi saya ingin mengatakan bahwa mengingat hukum Islam itu adalah hukum yang hidup dalam masyarakat Indonesia, maka negara tidak dapat merumuskan kaidah hukum positif yang nyata-nyata bertentangan dengan kesadaran hukum rakyatnya sendiri. Demokrasi harus mempertimbangkan hal ini. Jika sebaliknya, maka negara kita akan menjadi negara otoriter yang memaksakan kehendaknya sendiri kepada rakyatnya.¹⁸

B. Positivisasi Syariah di Era Reformasi

Sejak Indonesia merdeka, negara telah memberikan respon terkait dengan pemberlakuan syariah Islam. Meski masih bersifat terbatas dan terkait urusan privat. Misalnya hal-hal yang terkait dengan hukum perdata seperti hukum perkawinan dan kewarisan, negara menghormati adanya pluralitas hukum bagi rakyatnya yang majemuk, sejalan dengan prinsip Bhinneka Tunggal Ika.

Bidang hukum perkawinan dan kewarisan termasuk bidang hukum yang sensitif, yang keterkaitannya dengan agama dan adat suatu masyarakat. Oleh sebab itu, hukum perkawinan Islam dan hukum kewarisan diakui secara langsung berlaku, dengan cara ditunjuk oleh undang-undang. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 misalnya, secara tegas menyebutkan bahwa perkawinan dinyatakan sah jika dilakukan sesuai dengan hukum agamanya masing-masing dan kepercayaannya itu. Di sini bermakna, keabsahan perkawinan bagi kalangan umat Islam dianggap sah jika sesuai dengan hukum Islam, sebagai hukum yang hidup di dalam masyarakat. Sebagaimana halnya di zaman VOC telah ada *Compendium Frijer*, maka pada masa Orde Baru juga telah dirumuskan *Kompilasi Hukum Islam (KHI)*, walau landasan keberlakuannya hanya didasarkan pada Instruksi Presiden (Inpres).¹⁹

¹⁸ Mahendra, "Hukum Islam Dan Pengaruhnya...", *Op.Cit.*, h. 5.

¹⁹ Terkait KHI, lihat Euis Nurlaelawati, "Change and Continuity: The Kompilasi and Indonesian Islamic Courts," *Studia Islamika*, Vol. 14, No.1, 2007, h. 87-112

Pemerintah juga merespon undang-undang tentang Hukum Terapan Pengadilan Agama. UU ini merupakan upaya untuk mentransformasikan kaidah-kaidah hukum Islam, sebagai hukum yang hidup di dalam masyarakat, menjadi hukum positif. Cakupannya adalah bidang-bidang hukum yang menjadi kewenangan dari Peradilan Agama. Tentu saja subyek hukum dari hukum positif ini nantinya berlaku khusus bagi warganegara yang beragama Islam, atau yang secara sukarela menundukkan diri kepada hukum Islam.

Presiden dan DPR juga telah mengesahkan undang-undang tentang Wakaf, yang mentransformasikan kaidah-kaidah hukum Islam ke dalam hukum positif. Berbagai undang-undang yang terkait dengan hukum bisnis juga telah memberikan tempat yang sewajarnya bagi kaidah-kaidah hukum Islam yang berkaitan dengan perbankan dan asuransi.

C. Aturan Terkait Pengelolaan Zakat dan Wakaf

Pada era Orde Baru, walaupun terdapat usaha-usaha dari kelompok Muslim konservatif dan modernis membujuk Soeharto memasukkan masalah wakaf dan zakat menjadi bagian penting dari sistem negara, usaha itu tidak pernah berhasil. Pada 1967, kebijakan zakat untuk bisa diadopsi negara hampir terbentuk, namun akhirnya Soeharto sendiri menolak baik menempatkan dirinya sebagai amil zakat (karena Soeharto seorang Muslim sekaligus pimpinan negara), maupun Departemen Agama ikut terlibat.

Hal ini disebabkan masih kuatnya sikap apriori Pemerintahan Orde Baru terhadap syariah Islam karena dikhawatirkan dapat mengancam ideologi Pancasila, sebagaimana dijelaskan Asep:

*“The New Order government, furthermore, was still suspicious of Muslims, among others, for fear of their efforts to have Islam introduced as the state ideology replacing the Pancasila. As a result polity related to Islamic teachings—*waqf* and *zakat* included—were neglected by the Soeharto government.”²⁰*

Sepuluh tahun kemudian, Soeharto hanya memberikan aturan berupa Peraturan Pemerintah tentang wakaf yang berkaitan dengan registrasi tanah wakaf, yang dicantumkan pada PP No. 28 Tahun 1977. Penolakan Soeharto untuk terlibat langsung dalam masalah syariah bisa ditafsirkan bukan saja sebagai usaha

²⁰ Asep Saefudin Jahar, “The Clash of Muslims and the State: *Waqf* and *Zakat* in Post Independence Indonesia,” *Studia Islamika*, Vol. 13, No. 3, 2006, h. 358.

melindungi negara dari kepentingan kelompok agama tertentu (Islam), tetapi juga karena masalah ini tidak memberikan keuntungan politis baginya. Hal ini terbukti dari penolakannya yang kedua pada 1991 untuk terlibat dalam administrasi zakat.

Walaupun demikian, Presiden Soeharto sendiri mengeluarkan seruan dan surat perintah supaya aparat pemerintah turut membantu penanganan administrasi zakat. Menurut Arskal Salim, kondisi ini mempunyai peran positif bagi tumbuh dan berkembangnya lembaga pengelola zakat di daerah, baik yang disponsori pemerintah seperti Bazis, maupun oleh organisasi kemasyarakatan:

Although President Soeharto ceased to be a national personal amil, his circular letter suggesting the foundation of an organizational apparatus to collect zakat in the respective host institutions of zakat agencies remained the legal basis for several government-sponsored or semi-autonomous zakat agencies in existence. Despite the lack of judicial foundation or clear national guidance, a number of provincial zakat agencies continued to thrive during the New Order period.²¹

Kondisi ini kemudian berubah secara gradual, ketika masa reformasi dimulai tahun 1998. Reformasi paling tidak telah memberikan fasilitas untuk berkembangnya wakaf dan zakat dengan keluarnya UU No. 41 Tahun 2004 tentang wakaf dan UU No. 38 Tahun 1999 tentang pengelolaan zakat yang kemudian diubah dengan UU No. 23 Tahun 2011. Namun perlu dicatat bahwa saat ini telah melahirkan kesadaran baru bagi komunitas Muslim, terutama aktifis LSM, untuk memberdayakan filantropi Islam sebagai bagian dari upaya untuk membantu masyarakat miskin yang meningkat drastis pasca krisis moneter tahun 1997. Momentum krisis moneter (ekonomi) dan masalah politik inilah yang akhirnya memberikan ruang cukup luas bagi perkembangan lembaga-lembaga wakaf dan zakat pasca reformasi. Gejala ini pun mendorong adanya penafsiran-penafsiran baru atas wakaf dan zakat yang dilakukan oleh MUI (Majlis Ulama Indonesia) maupun ormas Islam seperti Nahdlatul Ulama (NU) dan Muhammadiyah untuk bisa merespon tantangan masyarakat:

While waqf and zakat administration practices in this country are far from perfect, Muslim intellectuals, the ulama, and the various agencies working in this field have made increasing efforts to reformulate the concepts waqf administration and zakat collection and distribution. The ulama have begun to leave the static and traditional attitudes towards interpreting Islamic

²¹ Arskal Salim, "The Influential Legacy..." h. 697.

*doctrine, namely through considering the maqasid al-shari'ah. This will help zakat plays a stronger role in the betterment of social welfare and economic development as well as help strengthen the roots of civil society.*²²

Sebagai tindak lanjut dari lahirnya undang-undang tersebut, maka diterbitkan Keputusan Presiden RI No. 8 Tahun 2001 tentang pembentukan Badan Amil Zakat Nasional (Baznas). Pengaturan secara teknis dijabarkan dalam Keputusan Menteri Agama RI No. 373 Tahun 2003 tentang Pelaksanaan Undang-Undang No. 38 Tahun 1999 dan Keputusan Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam dan Penyelenggaraan Haji No. 33/PJ/2011 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Zakat.

Kalau ditinjau sejarah lahirnya UU No. 38 Tahun 1999 ini—yang saat itu adalah masa pemerintahan BJ. Habibie yang juga cukup produktif menerbitkan UU sehingga kurang lebih berjumlah 190—nampak bahwa UU No. 38 Tahun 1999 ini lahir lebih karena untuk memanfaatkan momentum dan tidak bicara substansi yang mendalam. Sehingga, meskipun UU ini lahir, namun tidak 'sempat' disiapkan PP (peraturan pemerintah)-nya. Yang ada hanya Kepmen (keputusan menteri). Akibatnya, banyak kendala dalam implementasinya karena Kepmen tentang pengelolaan zakat hanya mengikat di lingkungan Kementerian Agama, belum mengikat kepada pemerintah daerah (Pemda). Hingga yang terjadi banyak Pemda banyak yang tidak peduli dengan UU No. 38 Tahun 1999 ini.²³

Meski demikian, masalah pengelolaan zakat tidak otomatis teratasi. Ini terlihat dari rincian UU No. 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat. Sebagian pihak menduga, justru UU inilah yang menghambat perkembangan zakat. Alih-alih terkoordinasi, setiap lembaga baik Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS), Badan Amil Zakat (BAZ) provinsi, kabupaten dan kota serta Lembaga Amil Zakat (LAZ), seluruhnya memainkan peran dan fungsi serupa. Usulan bertahun-tahun tentang pembagian peran fungsi dan tugas tidak diperhatikan sama sekali.

Oleh karena itu, diperlukan juga institusi yang dapat mengoordinasi dan memfasilitasi guna terwujudnya hal tersebut. Berdasarkan UU Nomor 38 Tahun 1999 tidak ada satu pihak pun yang memungkinkan melaksanakan koordinasi dan fasilitasi tersebut. Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) yang memiliki hubungan kerja yang bersifat koordinatif, konsultatif, dan informatif hanya terbatas untuk BAZ dan tidak untuk LAZ.²⁴

²² Asep Saefudin Jahar, "The Clash of Muslims and the State...", *Op.Cit.*, h. 388-389.

²³ Tim Peneliti Dit. Pendidikan dan Agama Bappenas, *Evaluasi Terpadu Pelaksanaan Pengelolaan dana Zakat tahun 2012*, Jakarta: Sekretariat Kementerian PPN/Bappenas, h. 48.

²⁴ *Ibid.*, h. 49.

Lebih jauh, UU terkait zakat juga menyisakan problem hukum di antaranya konflik dengan UU terkait Pajak, seperti yang dijelaskan Buehler:

Due to the rushed drafting and implementation of this law, it is full of shortcomings. For example, the law fails to specify the calculation of nisab, the threshold for zakat al mal payments mentioned above, along with the exact time of payment for zakat. The law states that such matters should simply follow Islamic law as outlined in the Qur'an. Law on Zakat Management No 38/1999 was also in conflict with the Law on Income Tax No 17/2000 (amending the Law on Income Tax No 7/1983), on which more below.²⁵

Pernyataan Buehler ini jelas merujuk pada Pasal 14 ayat (3) bahwa zakat dikurangkan dari laba/sisa pendapatan sisa kena pajak dari wajib pajak. Namun, hal ini jelas teratasi dengan adanya respon UU yang baru untuk sinkronisasi UU Pajak terhadap UU Pengelolaan Zakat. Untuk mengakomodasi Pasal 14 ayat (3) UU pengelolaan zakat, diterbitkan UU NO. 17 Tahun 2000 tentang Perubahan ketiga UU No. 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan. Pada 4 ayat (3) disebutkan bahwa zakat atas penghasilan yang telah disetorkan ke BAZ/LAZ dapat mengurangi beban kena pajak orang atau badan yang bersangkutan.²⁶

Hal ini juga sekaligus membantah pernyataan M. B. Hooker, bahwa hukum Islam baru bisa menjadi hukum positif jika “menyesuaikan diri” dengan hukum sekular. Contohnya UU Zakat, jika mengikuti teori Hooker tersebut, seharusnya UU ini harus “menyesuaikan diri” dengan hukum pajak. Namun dalam hal ini kondisinya justru terbalik. UU Pajak yang diubah untuk mengakomodasi UU pengelolaan Zakat.

Keberadaan Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 yang disahkan untuk pertama kalinya dan diamandemen dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat telah menggeser paradigma pelaksanaan zakat. Indikator yang dapat dilihat sebagai salah satu kelebihan undang-undang tersebut adalah adanya suatu badan atau lembaga sebagai wadah penerima, penyalur serta pendistribusi zakat yang tidak hanya dikelola masyarakat tetapi juga badan pengelola di bawah naungan pemerintah.²⁷

²⁵ Michael Buehler, “The Rise Of Shari’a By-Laws In Indonesian Districts: An Indication For Changing Patterns Of Power Accumulation And Political Corruption,” *South East Asia Research*, Vol. 16, No. 2, Special Issue: The State And Illegality In Indonesia (July 2008), h. 255-285.

²⁶ Lihat UU No. 17 Tahun 2000, Pasal 4 ayat (3).

²⁷ Mufidah, “Sistem Hirarki Kelembagaan Badan Pengelola Zakat di Indonesia: Tinjauan Terhadap Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011,” *Jurnal Cita Hukum*, Vol. 4 No.2 (2016), h. 323-344.

Undang-undang tentang Pengelolaan Zakat sekaligus juga memberi makna bahwa zakat di Indonesia bukan sekedar pelaksanaan *ubudiyah* yang sifatnya hanya ritual keagamaan, lebih dari itu pelaksanaan zakat merupakan bagian dari produk hukum positif yang seharusnya dapat ditertibkan melalui perangkat negara. Peraturan perundang-undangan tentang pengelolaan zakat juga mengubah paradigma tata kelola zakat dalam bentuk kepanitiaan menjadi tata kelola lembaga. Zakat yang semula dikelola dengan sumber daya manusia yang apa adanya, kini menggunakan kualifikasi standar bisnis dalam sebuah perusahaan. Demikian halnya dalam hal manajemen pendistribusian zakat, juga mengalami perkembangan. Pendistribusian zakat yang semula hanya bersifat penyaluran saja, kini diorganisir dengan bentuk pengembangan sehingga zakat dapat dinikmati tidak hanya pada momen Ramadhan tetapi juga dapat dirasakan manfaatnya sepanjang bulan dan sepanjang tahun.

Pada Pasal 1 ayat (2) ditegaskan “Zakat adalah harta yang wajib dikeluarkan oleh seorang muslim atau badan usaha untuk diberikan kepada yang berhak menerimanya sesuai dengan syariat Islam”. Demikian juga pada ayat (5) disebutkan bahwa “Muzaki adalah seorang muslim atau badan usaha yang berkewajiban menunaikan zakat”.²⁸

Demikian juga, orang atau badan yang telah menyetorkan dana zakat dapat dikurangkan dari penghasilan kena pajak, sebagaimana pada Pasal 22, bahwa “Zakat yang dibayarkan oleh muzaki kepada BAZNAS atau LAZ dikurangkan dari penghasilan kena pajak.” Sedangkan pada Pasal 23 ayat (1), BAZNAS atau LAZ wajib memberikan bukti setoran zakat kepada setiap muzaki; dan ayat (2) Bukti setoran zakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) digunakan sebagai pengurang penghasilan kena pajak.²⁹

Selain memiliki beberapa kelebihan, pengesahan undang-undang tentang Pengelolaan Zakat sebagaimana diuraikan di atas juga terdapat adanya beberapa faktor yang dianggap sebagai kelemahan dari peraturan tersebut. Kelemahan itu berakibat pada pelaksanaan kebijakan tentang zakat belum berjalan dengan maksimal. Sesungguhnya undang-undang tersebut belum sepenuhnya menertibkan tata kelola zakat. Misalnya tidak diberlakukannya efek jera terhadap *muzakki* yang lalai membayar zakat atau bentuk *punishment* terhadap keterlambatan membayar zakat.

²⁸ Lihat UU No. 21 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat.

²⁹ *Ibid.*

Sebagaimana dijelaskan Alfitri, tidak seperti hukum zakat di beberapa negara Muslim lainnya, UU zakat di Indonesia tidak memberlakukan kewajiban pembayaran zakat. Terserah Muslim Indonesia apakah melakukan zakat atau tidak. Negara mengambil posisi “netral” berkaitan dengan lingkup dan sifat wajib zakat. Negara ingin menghindarkan diri terlibat dalam mendefinisikan ajaran agama, seperti rincian zakat. Meskipun sikap netral ini mungkin menyebabkan ketidakpastian hukum ketika pembayar zakat keberatan interpretasi baru dari item perhitungan zakat, seperti pendapatan dari pekerjaan dan jasa kontemporer. Kontroversi seperti ini mungkin bisa diminimalisir ketika negara tidak membuat kewajiban ber-zakat.³⁰

Hal lain yang semestinya juga menjadi penting dalam peraturan perundang-undangan Zakat adalah mekanisme sistem pengendali organisasi. Pelaksanaan zakat sebagaimana menurut undang-undang adalah sebagai penjamin amanah agama semata. Hal tersebut sebagaimana termaktub dalam Pasal 8 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat bahwa unsur pertimbangan dan unsur pengawasan terdiri atas ulama, kaum cendekiawan, masyarakat, dan pemerintah serta adanya sanksi hukum terhadap pengelolaan zakat yang melakukan penyimpangan. Hal ini diyakini sebagai salah satu kelemahan sistem manajemen yang hanya diatur secara sederhana. Terlebih pada pasal sebelumnya, yakni Pasal 7 ayat (3) yang mana pelaksanaan pengelolaan zakat hanya dilaporkan dengan mekanisme singkat secara tertulis kepada Presiden melalui Menteri dan DPR RI tanpa ada lembaga yang mengaudit terlebih dahulu.³¹

Dalam menata birokrasi kelembagaan zakat, UU No. 23 Tahun 2011 juga dinilai oleh kalangan *civil society* telah mengerdilkan peran serta masyarakat dalam pengelolaan zakat, dan memberikan peran yang dominan pada birokrasi negara. Lembaga-lembaga Amil Zakat dalam UU tersebut diposisikan sebagai sub-ordinasi badan amil zakat yang dibentuk pemerintah. Padahal, selama ini pengelolaan zakat yang professional justru diawali oleh lembaga-lembaga zakat yang secara swadaya diinisiasi oleh masyarakat. Kenyataan inilah yang membuat kalangan *civil society* muslim melakukan pengujian terhadap UU tersebut ke Mahkamah Konstitusi. Melalui keputusan Nomor 86/PUU-X/2012 MK mengembalikan peran penting lembaga amil zakat swasta. Meskipun demikian, karena dalam UU No 23

³⁰ Alfitri, “The Law of Zakat...”, *Op.Cit.*, h. 55.

³¹ Mufidah, “Sistem Hirarki...”, *Op.Cit.*, h. 323-344.

Tahun 2011 tetap tidak mengandung *mandatory* zakat, pengelolaan zakat akan bernasib sama dengan UU sebelumnya.³²

Betapapun bila ditilik dari 'tujuan' pengelolaan zakat, undang-undang tersebut masih jauh dari cukup. Hal ini karena hakekat zakat, fungsi dan tujuan zakat tidak terdefiniskan secara menyeluruh. Demikian juga pengaturan zakat lebih ditekankan pada keberadaan lembaga amil dan tata cara administratif saja. Sementara pesan inti dari zakat sebagai kewajiban (*mandatory*) bagi masyarakat muslim yang mampu tidak tersentuh oleh UU ini. Dengan demikian, tujuan zakat untuk mengurangi kemiskinan dan mewujudkan kesejahteraan masyarakat tetap sulit dilakukan karena tidak maksimalnya pengumpulan zakat akibat tiadanya kewajiban dan sanksi secara hukum.

Dari fakta di lapangan, setelah lebih dari 7 tahun berlakunya undang-undang tentang zakat, nampaknya pasal 'pengurang biaya pajak' tidak bisa berjalan efektif. Diharapkan undang-undang pengelolaan zakat berubah menjadi undang-undang zakat dengan cakupan isi lebih substantif dan komperhensif, tidak hanya sekedar birokratisasi syariah.

D. UU tentang Penyelenggaraan Haji

Sejak gerakan reformasi digulirkan yang ditandai oleh berhentinya Presiden Soeharto dan beralihnya kekuasaan pemerintahan ke Presiden Habibie pada tahun 1999 hingga Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) pada 2004-2014, terdapat tiga UU yang mengatur Perhajian. Dua UU tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji yang kedua-duanya merupakan usul inisiatif DPR, dan satu UU tentang Pengelolaan Keuangan Haji yang berasal dari usul inisiatif Pemerintah.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji lahir atas dasar kebutuhan masyarakat akan perlunya aturan hukum yang kuat, jelas serta dapat mengatur dan melindungi kepentingan masyarakat yang akan menunaikan ibadah haji. Diharapkan penyelenggaraan haji dapat berlangsung dengan mudah, aman, tertib, dan nyaman. UU ini bermula dari Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji atas inisiatif DPR yang diajukan dan diputuskan menjadi UU, dan disahkan oleh Presiden Habibie pada tanggal 3 Mei 1999 sebagai UU Nomor 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji.³³

³² Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 86/Puu-X/2012 Tanggal 28 Februari 2013.

³³ "Upaya Pembinaan Penyelenggaraan Haji (Saran dan Pertimbangan KPPU terhadap Kebijakan Penyelenggaraan Haji)," *Majalah Kompetisi*, Edisi 9 (2007), h. 22, <http://kppu.go.id>, diunduh tanggal 3 Desember 2016.

UU Nomor 17 Tahun 1999 adalah salah satu produk era reformasi, dan menjadi UU pertama yang dibentuk DPR bersama Presiden sejak Indonesia merdeka sebagai hukum positif yang mengatur masalah penyelenggaraan ibadah haji dan umrah. Setelah berlaku selama 9 (sembilan) tahun, UU No. 17 Tahun 1999 dinyatakan harus diganti karena sudah tidak sesuai lagi perkembangan kebutuhan masyarakat karena berbagai sebab, antara lain masih melekatnya tiga fungsi sekaligus pada Departemen Agama, yaitu sebagai fungsi regulator, operator, dan pengawas. Akhirnya UU No. 17 Tahun 1999 pun direvisi dan diganti dengan UU No. 13 Tahun 2008. Proses revisi UU No. 17 Tahun 1999, juga atas inisiatif DPR.

Pelaksanaan UU No. 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji sudah dianggap baik karena antara lain sudah memisahkan fungsi pengawasan penyelenggaraan ibadah haji kepada komisi khusus dengan mencantumkan secara eksplisit dalam Pasal 12 hingga Pasal 20 mengenai Komisi Pengawas Haji Indonesia (KPHI). Namun demikian, masalah-masalah teknis pemondokan, katering, transportasi, kesehatan yang dikeluhkan jamaah haji terus berulang setiap musim haji, karena dilaksanakan oleh kepanitiaan yang tidak profesional dan bersifat *ad hoc*. Kemudian masih menyatunya fungsi regulator dan operator pada penyelenggaraan haji.

Hal inilah yang mendorong DPR untuk menyusun Hak Angket terkait penyelenggaraan haji. Terkait dinamika Hak Angket Haji ini, Dadi Darmadi menyimpulkan sebagai sinyal DPR mulai memainkan peran sebagai pengawas Pemerintah:

*The hajj's governing body risks losing all of its power if it dithers over the case, but by maintaining the balance power in the government and in decision making, the majority members of the House, using their Hak Angket Haji, have cast a signal to their Muslim voters that they did monitor, evaluate and participate in decision making, however ambiguous and contradictory they are.*³⁴

Peran Pemerintah Indonesia dalam penyelenggaraan ibadah haji menjadi begitu penting karena pemerintah merupakan panitia penyelenggaraan ibadah haji itu sendiri. UU Nomor 13 Tahun 2008 masih menegaskan bahwa Pemerintah –dalam hal ini Kemenag– masih menjadi operator penyelenggaraan ibadah haji Indonesia. Hal itu tertuang jelas dalam Pasal 10 ayat (1) yang berbunyi:

³⁴ Dadi Darmadi, "Hak Angket Haji: Pilgrimage and the Cultural Politics of Hajj Organization in Contemporary Indonesia," *Studia Islamica*, Vol 10 No. 23, 2013, h. 460.

Pemerintah sebagai penyelenggara Ibadah Haji berkewajiban mengelola dan melaksanakan Penyelenggaraan Ibadah Haji. Dalam melaksanakan perannya sebagai penyelenggara ibadah haji, Pemerintah Indonesia bertugas untuk membentuk badan dan komisi yang bertugas dalam penyelenggaraan ibadah haji, membentuk Komisi Pengawas Haji Indonesia, mengatur dan merumuskan Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji, mengatur dan merumuskan pendaftaran jemaah haji serta jumlah kuota jemaah haji, melakukan pembinaan dan pelayanan kesehatan ibadah haji, mengatur dan mengelola keimigrasian, transportasi serta akomodasi dan terakhir mengatur mengenai penyelenggaraan ibadah haji khusus."

Dalam kaitan inilah, kemudian muncul gagasan terkait swastanisasi penyelenggaraan ibadah haji.³⁵ Melihat model di Mesir, penyelenggaraan haji ditangani sepenuhnya oleh pihak swasta. Menurut Pemerintah Mesir, pihak swasta mampu menyelenggarakan ibadah haji dengan sangat bagus. Dampaknya positif, karena pelayanannya sangat memuaskan.³⁶ Namun, Pemerintah melalui Kementerian Agama menolak tegas ide swastanisasi penyelenggaraan haji ini.

Merujuk pada data historis, Indonesia pernah punya pengalaman menunjuk swasta sebagai penyelenggara haji pada 1952. Saat itu sebagai penyelenggaranya adalah PT Pelayanan Arafat. Kemudian pada 1959 dilakukan oleh Yayasan Penyelenggara Haji Indonesia. Namun, keduanya bangkrut. Melihat hal itu, Pemerintah pun mengambil alih mulai 1985 hingga saat ini. Untuk swasta itu sendiri, saat ini diberi kesempatan menyelenggarakan haji khusus.

Wacana lahirnya Badan Haji Indonesia agar penyelenggaraan haji lebih baik dan transparan kembali mencuat pada Ijtima Ulama Komisi Fatwa MUI ke IV di Pondok Pesantren Cipasung, Tasikmalaya, Jawa Barat. Hal tersebut dilontarkan Ketua Umum Ikatan Persaudaraan Haji Indonesia (IPHI) H. Kurdi Mustofa. Menurut Kurdi, usulan Badan Haji Indonesia itu merupakan bagian dari sembilan rekomendasi pada Rapat Kerja Nasional (Rakernas) ke-10 Ikatan Persaudaraan Haji Indonesia (IPHI) pada 8-10 April di Solo.

Dalam rakernas itu, IPHI mendukung revisi UU No 13/2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji sebagai program legislasi nasional (prolegnas) di parlemen. Kurdi menilai operator dan regulator penyelenggaraan haji yang selama ini di bawah Kementerian Agama (Kemenag) tidak mencerminkan manajemen haji yang baik. Menurut Kurdi, IPHI mengusulkan pembentukan badan khusus

³⁵ Lihat juga Cecep Rukmana, "Swastanisasi Penyelenggaraan Haji Indonesia," *Republika*, Senin, 13 Juni 2005.

³⁶ <https://m.tempo.co/read/news/2012/04/12/173396661/pemerintah-tolak-swastanisasi-penyelenggaraan-haji>, diunduh 18 Desember 2016.

penyelenggara haji agar penyelenggaraan haji Indonesia lebih profesional. Adapun Kemenag, yang selama ini sebagai regulator merangkap eksekutor, akan fokus pada fungsinya sebagai regulator dan pembinaan umat.

Kurdi juga menepis anggapan pembentukan badan khusus penyelenggara haji akan menjadi proyek swastanisasi yang akan mengebiri peran Kemenag dan mematikan Kelompok Bimbingan Ibadah Haji (KBIH). Sebab IPHI mendorong agar revisi UU 13 tahun 2008 agar membentuk badan khusus penyelenggara haji yang bertanggung jawab kepada Presiden.³⁷

Hal-hal inilah yang mendorong perlunya revisi UU No. 13 Tahun 2008. Puncaknya adalah pada penyelenggaraan haji tahun 2011. Setelah melakukan pengawasan intensif dan menemukan berbagai kekurangan dalam penyelenggaraan haji, DPR menyatakan perlunya revisi UU Haji dan munculnya wacana badan khusus penyelenggara ibadah haji.

Revisi UU No. 13 Tahun 2008 pun masuk dalam daftar Prolegnas DPR 2012. Kemudian Komisi VIII DPR yang membidangi haji mengundang kelompok masyarakat, termasuk IPHI untuk memberikan pandangan dan pemikiran mengenai revisi UU Haji, dan segera menindaklanjuti dengan menyusun RUU tentang Pengelolaan Ibadah Haji dilengkapi dengan Naskah Akademisnya, serta meneruskannya ke Badan Legislasi (Baleg) DPR.

Pada Naskah Akademik tertanggal 8 Juni 2015 yang resmi dalam halaman website DPR RI,³⁸ disebutkan: Dalam praktiknya, Undang- Undang Nomor 13 Tahun 2008 belum menjawab tuntutan dan harapan masyarakat karena substansi dan cakupannya belum sepenuhnya dapat mempresentasikan terselenggaranya ibadah haji secara profesional, sehingga penyelenggaraan ibadah haji menjadi permasalahan kompleks yang dihadapi Pemerintah setiap tahun. Permasalahan-permasalahan yang dihadapi oleh Pemerintah dalam pelaksanaan penyelenggaraan ibadah haji antara lain:

- 1) pendaftaran, pembinaan, pelayanan, dan perlindungan/keamanan;
- 2) pemondokan, transportasi, dan catering (persoalan ini terjadi dari tahun ke tahun, tetapi tak kunjung ada solusi yang bersifat komprehensif);
- 3) daftar tunggu haji yang sangat lama/panjang;

³⁷ <http://www.iphi.web.id/2012/07/02/kembali-mencuat-wacana-pembentukan-badan-haji-indonesia/>, diunduh pada 18 Desember 2016.

³⁸ Naskah Akademik RUU Penyelenggaraan Haji dan Umrah. www.dpr.go.id, diunduh tanggal 18 Desember 2016.

4) kurangnya koordinasi antara petugas/panitia pelaksanaan ibadah haji di Arab Saudi.

Dalam UU Nomor 13 Tahun 2008 juga belum mengatur mengenai penyelenggaraan ibadah Umrah, padahal saat ini ibadah umrah menjadi semakin diminati oleh masyarakat yang beragama Islam seiring semakin panjangnya daftar tunggu haji. Pelaksanaan Umroh pun tidak luput dari permasalahan yang dihadapi oleh para calon jemaah Umroh. Selain itu, kelemahan lainnya dari UU ini adalah belum atau tidak terdapatnya ketentuan khusus yang mengatur mengenai persyaratan sebagai TPHD/TKHD, sehingga pelayanan yang diberikan terhadap jemaah haji oleh TPHD/TKHD belum maksimal.

Selanjutnya, hal yang mendorong agar Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji perlu diubah atau diganti adalah perlunya pendelegasian pengaturan ke dalam Peraturan Daerah terkait peran pemerintah daerah secara spesifik dalam mengurus transportasi jemaah haji (termasuk pengangkutan bagasi dan biaya porter). Hal ini juga akan terkait dengan biaya tambahan yang harus dikeluarkan, apakah dibebankan kepada jemaah haji atau pemerintah daerah untuk menanggung secara penuh biaya-biaya lainnya (transportasi, pengangkutan bagasi, dan biaya porter) di luar komponen BPIH.

Berdasarkan pertimbangan tersebut, DPR memandang perlu dilakukan penyempurnaan aturan dan perbaikan dalam praktik penyelenggaraannya. Dengan demikian, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji sudah tidak sejalan dengan dinamika dan kebutuhan hukum sehingga perlu diganti agar penyelenggaraan Ibadah Haji dapat dilaksanakan dengan aman, nyaman, tertib, lancar, dan sesuai dengan syariah, serta menjunjung tinggi prinsip keadilan, transparansi, dan akuntabilitas publik untuk sebesar-besar kemanfaatan khususnya bagi jemaah haji dan warga negara pada umumnya.³⁹

Pada tahun 2014 dilakukan sejumlah perbaikan regulasi dan tata kelola haji antara lain: (1) Penetapan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji yang salah satu mandatnya adalah membentuk Badan Pengelola Keuangan Haji (BPKH) paling lambat September 2015.

³⁹ *Ibid.*

KESIMPULAN

Berdasarkan pembahasan di atas, dapat disimpulkan dua hal sebagai berikut: *Pertama*, Indonesia secara bertahap bisa menerima norma-norma syariah sebagai bagian integral dari hukum nasional. Penerimaan yang lebih luas terjadi dengan pengesahan UU yang terkait dengan zakat, wakaf dan haji. Kenyataan ini membantah teori kompatibilitasnya H. B. Hooker yang cenderung mirip dengan teori *receptie*-nya Snouck Hurgronje.

Kedua, penerimaan syariat Islam menjadi bagian integral dalam sistem hukum nasional masih menyisakan kelemahan, yaitu UU tentang zakat, wakaf, dan haji itu sendiri lebih menitikberatkan pada persoalan administratif-birokratif. Bahkan dalam perkara administrasi syariah tersebut, peran negara lebih ditonjolkan dalam bentuk badan atau lembaga yang dibentuk oleh pemerintah (non-struktural) dengan fungsi yang dominan baik sebagai regulator, pengawas, juga operator itu sendiri. Konsekuensi lebih lanjut, keberadaan UU tersebut tidak lebih dari sekedar birokratisasi-syari'ah. *Allahu a'lam*.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Abdillah, Masykuri, 2015, *Islam dan Demokrasi: Respons Intelektual Muslim Indonesia Terhadap Konsep Demokrasi 1966-1993*, Jakarta: Prenada.
- Effendy, Bahtiar, 1998, *Islam dan Negara: Transformasi Pemikiran dan Praktik Politik Islam di Indonesia*, Jakarta: Paramadina.
- Hooker, M. B., 2008, *Indonesian Syariah: Defining a National School of Islamic Law*, Singapore: ISEAS.
- Junaidi, 2009, *Positivisasi Hukum Islam Dalam Perspektif Pembangunan Hukum Nasional Indonesia di Era Reformasi*, Surakarta: Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret.
- Latif, Yudi, *Negara Paripurna: Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas*. Jakarta: Gramedia, 2015.
- Lukito, Ratno, 1997, *Islamic Law And Adat Encounter: The Experience Of Indonesia*, Canada: Institute of Islamic Studies, McGill University.

Maarif, Ahmad Syafii, 1987, *Islam dan Masalah Kenegaraan: Studi Tentang Percaturan dalam Konstituante*, Jakarta: LP3ES.

Mahendra, Yusril Ihza, 1999, *Modernisme dan Fundamentalisme dalam Politik Islam*, Jakarta: Paramadina.

Sumitro, Warkum, 2005, *Perkembangan Hukum Islam di Tengah Kehidupan Sosial Politik di Indonesia*, Malang: Banyumedia Publishing.

Tim Peneliti Dit. Pendidikan dan Agama Bappenas, *Evaluasi Terpadu Pelaksanaan Pengelolaan dana Zakat tahun 2012*. Jakarta: Sekretariat Kementerian PPN/ Bappenas.

Jurnal/Makalah

Alfitri, 2006, "The Law of *Zakat* Management and Non-Governmental *Zakat* Collectors in Indonesia", *International Journal of Not-for-Profit Law*, Vol. 8, No. 2, January, h. 55-64.

Buehler, Michael, 2008, "The Rise Of Shari'a By-Laws In Indonesian Districts: An Indication For Changing Patterns Of Power Accumulation And Political Corruption." *South East Asia Research*, Vol. 16, No. 2, Special Issue: The State and Illegality in Indonesia, July, h. 255-285.

Darmadi, Dadi, 2013, "Hak Angket Haji: Pilgrimage and the Cultural Politics of Hajj Organization in Contemporary Indonesia", *Studia Islamika*, Vol. 10, No. 23, h. 443-466.

Fauzan, Pepen Irpan, dan Ahmad Khoirul Fata, 2018, "Model Penerapan Syariah dalam Negara Modern: Studi Kasus, Arab Saudi, Iran, Turki, dan Indonesia", *Al-Manahij*, Vol. XII, No 1, Juni, h. 51-70.

Jahar, Asep Saefudin, 2006, "The Clash of Muslims and the State: Waqf and Zakat in Post Independence Indonesia," *Studia Islamika*, Vol. 13, No. 3, h. 353-395.

Mahendra, Yusril Ihza, 2007, "Hukum Islam dan Pengaruhnya terhadap Hukum Nasional Indonesia", *Makalah disampaikan pada Seminar Nasional* di Fakultas Syariah UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, 5 Desember .

Mufidah, 2016, "Sistem Hirarki Kelembagaan Badan Pengelola Zakat di Indonesia: Tinjauan Terhadap Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011", *Jurnal Cita Hukum*, Vol.4 No.2, h. 323-344.

Mustofa dan Ahmad Khoirul Fata, 2015, "Zakat & Tax; From the Synergy to Optimization." *Al-Ulum*, Vol. 15, No. 1, h. 43-56.

Nurlelawati, Euis, 2007, "Change and Continuity: The Kompilasi and Indonesian Islamic Courts", *Studia Islamika*, Vol. 14, No.1, h. 87-112.

Salim, Arskal, 2006, "The Influential Legacy of Dutch Islamic Policy on The Formation Of Zakat (Alms) Law in Modern Indonesia," *Pacific Rim Law & Policy Journal*. Vol. 15 No. 3, h. 683-701.

Surat Kabar/Majalah

Fata, Ahmad Khoirul, 2017, "Gagasan Usang Sekularisasi." *Republika*, 31 Maret.

Rukmana, Cecep, 2005, "Swastanisasi Penyelenggaraan Haji Indonesia," *Republika*, Senin, 13 Juni.

Majalah Kompetisi, Edisi 9, 2007, diunduh dari <http://kppu.go.id>, diakses tanggal 3 Desember 2016.

Naskah Akademik RUU Penyelenggaraan Haji dan Umrah. www.dpr.go.id, diunduh tanggal 18 Desember 2016.

Putusan

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 86/PUU-X/2012 Tanggal 28 Pebruari 2013.

Internet

<https://m.tempo.co/read/news/2012/04/12/173396661/> pemerintah-tolak-swastanisasi-penyelenggaraan-haji, diunduh 18 Desember 2016.

<http://www.iphi.web.id/2012/07/02/kembali-mencuat-wacana-pembentukan-badan-haji-indonesia/>, diunduh 18 Desember 2016.