

PAYUNG HUKUM ZAKAT DI ERA OTONOMI DAERAH: MENIMBANG RELEVANSI PERDA ZAKAT PASCA UU NO. 23 TAHUN 2011

Oleh: Dani Muhtada¹

Abstract

The era of regional autonomy has increased the number of regulations in Indonesia, including the regulation of zakat. This article peeling relevance zakat regulations in the era of regional autonomy after the enactment of Law No. 23 of 2011 on the Management of Zakat. This article began by discussing various zakat regulations that emerged in Indonesia in the era of regional autonomy, followed by a discussion of the two national regulations on zakat: Law No. 38 of 1999 and Law No. 23 of the year 2011. After that article analyzing the material contained within these two laws Zakat and compared with a charge contained in bylaws zakat alms to evaluate the relevance of regulation after the enactment of Law No. 23, 2011. This article underlines that post Zakat Law, enacted in 2011, local regulations zakat old and new is no longer relevant. Although the issuance of new regulations charity possible, this article suggested that the local government and management to optimize the empowerment of zakat through national legal instruments that already exist.

Keyword : Zakat, legislation, the Autonomous Region, Unification Law

A. Pendahuluan

Otonomi daerah telah membuka kran kebebasan yang lebih luas bagi pemerintah daerah untuk membuat produk-produk hukum daerah. Pembuatan produk hukum daerah oleh pemerintah daerah ini dimaksudkan agar kinerja pemerintah di tingkat daerah lebih efektif dan efisien. Apalagi persoalan dan

¹ Dani Muhtada, M.P.A., Ph.D. adalah Ketua Bagian Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara pada Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang (UNNES). Penulis dapat dihubungi di alamat email: dmuhtada@mail.unnes.ac.id

tantangan daerah semakin kompleks, sehingga memerlukan solusi yang cepat sesuai dengan konteks daerah masing-masing. Karena itu, sejak dibukanya otonomi seluas-luasnya bagi daerah di tahun 1999, tidak heran pemerintah daerah seperti berlomba membuat aneka peraturan daerah (perda). Baik untuk hal yang belum ada ketentuannya, maupun untuk hal yang sesungguhnya sudah diatur oleh peraturan perundang-undangan di atasnya.

Fenomena semacam ini dapat dilihat dari kemunculan berbagai perda zakat di Indonesia. Hingga tahun 2013 saja, sedikitnya 62 pemerintah kabupaten dan kota telah mengeluarkan perda zakat (Muhtada, 2014). Padahal pemerintah pusat telah menerbitkan undang-undang serupa, yaitu UU No. 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat, yang kemudian diperbaharui UU No. 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat. Kemunculan regulasi nasional dan daerah tentang pengelolaan zakat tersebut melahirkan pertanyaan mengenai relevansi dan signifikansi peraturan daerah jika undang-undang telah mengatur hal yang serupa. Dalam konteks pengelolaan zakat, masih perlukah daerah mengeluarkan regulasi tentang zakat jika undang-undang telah mengatur hal yang serupa?

Artikel ini bertujuan untuk membahas relevansi dan signifikansi perda zakat di era otonomi daerah. Untuk maksud ini, pembasahan dalam artikel ini akan dibagi dalam empat bagian. Bagian pertama membahas tentang kewenangan daerah yang luas pasca reformasi 1998. Bagian kedua mengupas tentang berbagai perda zakat yang muncul pasca jatuhnya rezim Orde Baru. Bagian ketiga mendiskusikan tentang regulasi nasional tentang pengelolaan zakat. Bagian terakhir menjawab pertanyaan tentang perlu tidaknya pemerintah daerah menerbitkan perda zakat di tengah UU Zakat yang telah ada. Kesimpulan dan rekomendasi disampaikan di bagian penutup artikel ini.

B. Kewenangan Daerah Pasca Reformasi

Pada masa pemerintahan Presiden Suharto (1966-1998), Indonesia mengalami model pemerintahan yang sentralistis. Pemerintah pusat memegang kontrol yang besar atas berbagai kewenangan pemerintahan serta sumber daya yang ada di Indonesia. Sarundajang (2003) menggarisbawahi tiga dampak dari model pemerintahan yang sentralistis itu. Pertama, pemerintahan daerah mengalami inefisiensi dalam proses pengambilan keputusan. Setiap kebijakan yang hendak diambil oleh pemerintah daerah harus dikonsultasikan terlebih dahulu kepada pemerintah pusat. Kedua, sistem pemerintahan yang terpusat menghambat kemampuan pemerintah daerah untuk membuat kebijakannya sendiri. Mereka dituntut untuk menerapkan kebijakan yang dibuat oleh pemerintah pusat, yang boleh jadi tidak sesuai dengan kekhasan daerah masing-masing. Ketiga, aspirasi lokal tidak selalu tersalurkan dengan tepat, sehingga muncul berbagai ketidakpuasan dari masyarakat di daerah. Hal ini pada gilirannya menimbulkan tuntutan reformasi yang semakin kuat dari arus bawah. Salah satu bagian penting dari tuntutan reformasi tersebut adalah dibukanya kran desentralisasi yang seluas-luasnya bagi pemerintahan daerah di Indonesia.

Selain faktor-faktor internal tersebut, beberapa faktor eksternal juga berkontribusi dalam mendorong tuntutan reformasi dan desentralisasi tersebut. Salah satu faktor eksternal yang kuat adalah adanya krisis moneter yang melanda kawasan Asia Pasifik pada tahun 1997. Akibat krisis moneter tersebut, Presiden Suharto terpaksa turun dari kursi kekuasaan yang telah didudukinya selama 32 tahun. Presiden Habibie kemudian mendapat mandat untuk meneruskan kepemimpinan nasional. Di bawah kepemimpinannya, Indonesia bergerak ke arah tatanan politik dan pemerintahan yang lebih demokratis. Pemerintahan baru ini mengeluarkan berbagai kebijakan reformis, antara lain UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan

Daerah. Kedua produk hukum ini mengubah sistem dan struktur pemerintahan secara fundamental. Keduanya menggeser model pemerintahan yang sentralistis menjadi model pemerintahan yang lebih otonom dan terdesentralisasi (Turner dan Podger, 2003).

Salah satu perubahan mendasar yang diusung oleh UU No. 22 Tahun 1999 tersebut adalah pelimpahan wewenang yang cukup besar dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah dan penguatan DPRD di daerah. Ada empat poin penting yang terkandung dalam undang-undang ini. Pertama, otonomi daerah didasarkan pada lima prinsip utama: demokrasi, keadilan dan kesetaraan, partisipasi dan pemberdayaan masyarakat, pengakuan terhadap keragaman dan potensi daerah, serta kebutuhan atas badan legislatif yang lebih kuat. Kedua, pemerintah daerah menikmati kewenangan yang luas di semua aspek pemerintahan, kecuali soal urusan luar negeri, peradilan, pertahanan dan keamanan, fiskal dan moneter, dan agama. Ketiga, provinsi adalah wakil pemerintah pusat yang tidak memiliki kewenangan hierarkis atas kabupaten dan kota, dan hanya memiliki fungsi koordinatif saja. Keempat, pemerintah kabupaten dan kota memiliki peran dan tanggung jawab atas pelayanan publik di daerah, terutama di bidang pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur lokal. Fungsi dan peran tersebut tidak dapat diserahkan kepada provinsi (Sarundajang, p. 2003; Dwidjowijoto, 2000; Ahmad dan Mansoor, 2002).

Dalam perjalanannya, UU No. 22 Tahun 1999 ini diperbaharui dengan lahirnya UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang kemudian diperbaharui lagi dengan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Di kedua undang-undang ini, aspek legislasi daerah ditekankan dalam bab tersendiri. UU No. 32 Tahun 2004 menyebutkan bahwa perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan (Pasal 136). Pembentukan perda ini harus memenuhi tujuh asas utama, yaitu kejelasan tujuan, kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, kesesuaian

antara jenis dan muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan, dan keterbukaan (Pasal 137). Selain itu, materinya harus memenuhi asas-asas pengayoman, kemanusiaan, kebangsaan, kekeluargaan, kenusantaraan, bhineka tunggal ika, keadilan, kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, ketertiban dan kepastian hukum, dan/atau keseimbangan, keserasian, dan keselarasan (Pasal 138).

UU No. 32 Tahun 2004 juga memuat aturan terkait sanksi, yang diperkuat lagi dalam UU No. 23 Tahun 2014. Di dalam undang-undang yang terakhir, sanksi tidak hanya berupa ancaman pidana kurungan (paling lama 6 bulan) atau pidana denda (paling banyak Rp 50 juta), namun juga sanksi-sanksi administratif antara lain berupa teguran lisan, teguran tertulis, penghentian sementara kegiatan, penghentian tetap kegiatan, pencabutan sementara izin, pencabutan tetap izin, denda administratif, dan/atau sanksi administratif lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (Pasal 238 UU No. 23 Tahun 2014).

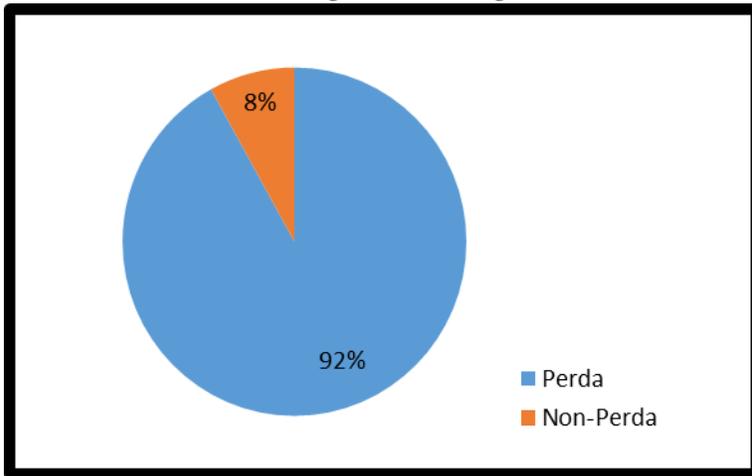
Dari sini kita bisa melihat bahwa era otonomi daerah telah memberikan kewenangan yang kuat bagi pemerintah daerah untuk menerbitkan produk hukum daerah. Sebagaimana undang-undang, setiap perda juga harus mendapatkan persetujuan bersama dari badan eksekutif (kepala daerah) dan badan legislatif (DPRD). Karena itu, ketika sebuah perda telah disetujui oleh dua badan pemerintahan ini dan dicatat dalam lembaran daerah, maka produk hukum daerah tersebut memiliki kekuatan hukum tetap.

C. Peraturan Daerah tentang Zakat

Era otonomi daerah yang memberikan kewenangan yang kuat kepada pemda untuk melahirkan produk-produk hukum daerah membuat jumlah perda meningkat tajam. Ini juga tampak pada peningkatan jumlah perda zakat di Indonesia. Penelitian Muhtada (2014) menunjukkan bahwa jumlah regulasi zakat di daerah meningkat secara signifikan

pada era reformasi, dari hanya 1 di tahun 2001 menjadi 62 di tahun 2012. Gambar 1 menunjukkan bahwa 92% regulasi zakat berbentuk perda, sementara 8% sisanya berbentuk non-erda (peraturan kepala daerah, keputusan kepala daerah, atau instruksi kepala daerah). Ini berarti bahwa hampir semua regulasi daerah tentang zakat memiliki legalitas yang sangat kuat karena dikeluarkan bersama oleh kepala daerah dan DPRD setempat.

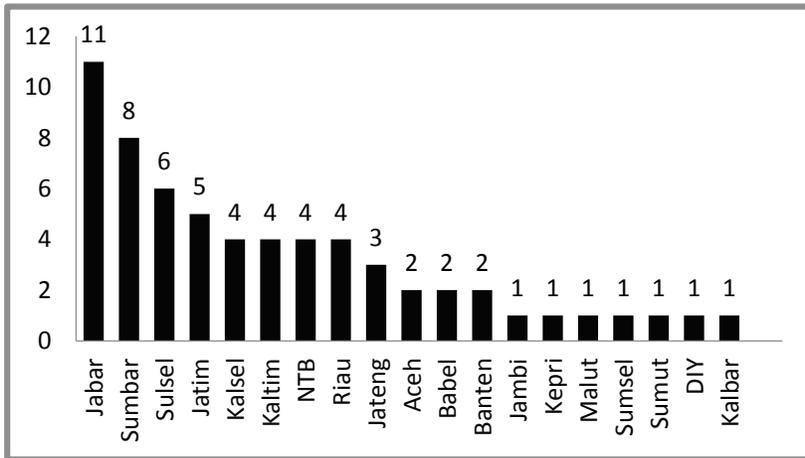
Gambar 1 Regulasi tentang Zakat



Sumber: Muhtada (2014)

Jika melihat distribusi daerah tempat perda zakat tersebut berasal, Kota Cilegon menjadi kota pioner yang mengeluarkan regulasi zakat. Langkah Kota Cilegon tersebut diikuti oleh berbagai kabupaten dan kota lain di 20 provinsi di Indonesia (Muhtada, 2014). Gambar 2 menunjukkan bahwa perda zakat dikeluarkan oleh 61 kabupaten dan kota. Kebanyakan daerah tersebut berada di tiga provinsi: Jawa Barat, Sumatera Barat, dan Sulawesi Selatan (Gambar 2).

Gambar 2 Perda zakat Per-Provinsi (2001-2012)



Sumber: Muhtada (2014)

Di Jawa Barat, perda zakat ini dapat ditemukan di 11 daerah atau 42.3% dari total kabupaten dan kota di provinsi tersebut. Sedangkan di Sumatera Barat, perda zakat ada di 8 daerah, atau sekitar 42.1% dari total kabupaten dan kota di provinsi ini. Adapun di Sulawesi Selatan, jumlah daerah yang mengeluarkan perda zakat berjumlah 6, atau sekitar 25% dari total keseluruhan kota dan kabupaten.

Tabel 1, 2, dan 3 menunjukkan data perda zakat di tiga provinsi tersebut. Di Jawa Barat, perda zakat muncul pertama kali di Kota Bandung pada tahun 2002. Perda zakat di Kota Bandung tersebut kemudian diikuti dengan kemunculan perda zakat di 10 kota dan kabupaten lainnya. Tabel 1 menunjukkan bahwa perda zakat muncul paling banyak di tahun 2008. Di tahun tersebut, ada tiga daerah di Jawa Barat yang mengeluarkan perda zakat. Adapun jumlah rata-rata kemunculan perda zakat di provinsi ini antara tahun 2002 sampai dengan tahun 2012 adalah 1 perda per tahun.

Tabel 1 Perda Zakat di Jawa Barat

Tahun	Jumlah Perda zakat
2002	1 (Kota Bandung)
2003	1 (Kabupaten Garut)
2004	1 (Kabupaten Cianjur)
2005	2 (Kabupaten Bandung, Kabupaten Sukabumi)
2007	1 (Kabupaten Purwakarta)
2008	3 (Kota Bekasi, Kota Cimahi, Kota Banjar)
2011	1 (Kabupaten Sumedang)
2012	1 (Kabupaten Kuningan)

Sumber: Muhtada (2014)

Tabel 2 memperlihatkan distribusi perda zakat di Sumatera Barat. Berbeda dengan Jawa Barat, yang memulai perda zakat dari satu daerah saja, perda zakat di provinsi ini dimulai di empat daerah: Kota Solok, Kabupaten Solok, Kabupaten Pesisir Selatan, dan Kabupaten Lima Puluh Kota. Keempat-empatnya mengeluarkan perda zakat di tahun 2003, yaitu sekitar dua tahun setelah kota pertama di Jawa Barat menerbitkan perda serupa. Kemunculan perda zakat di empat daerah ini diikuti dengan kemunculan perda yang sama di daerah-daerah lain, seperti Bukittinggi (2004), Kabupaten Solok Selatan (2006), Kota Padang Panjang (2008), dan Kota Padang (2010). Sama seperti Jawa Barat, rata-rata kemunculan perda zakat di provinsi antara tahun 2003 sampai 2010 adalah 1 perda per tahun.

Tabel 2 Perda Zakat di Sumatera Barat

Tahun	Provinsi	Jumlah Perda zakat
2003	Sumatra Barat	4 (Kota Solok, Kabupaten Solok, Kabupaten Pesisir Selatan, Kabupaten Lima Puluh Kota)
2004	Sumatra	1 (Kota Bukittinggi)

Payung Hukum Zakat di Era Otonomi Daerah

	Barat	
2006	Sumatra Barat	1 (Kabupaten Solok Selatan)
2008	Sumatra Barat	1 (Kota Padang Panjang)
2010	Sumatra Barat	1 (Kota Padang)

Sumber: Muhtada (2014)

Tabel 3 Perda Zakat di Sulawesi Selatan

Year	Province	Number of Shari'a Regulations
2003	Sulawesi Selatan	1 (Kabupaten Bulukumba)
2005	Sulawesi Selatan	2 (Kabupaten Maros, Kabupaten Jeneponto)
2006	Sulawesi Selatan	2 (Kota Makassar, Kota Palopo)
2007	Sulawesi Selatan	1 (Kota Pare-Pare)

Sumber: Muhtada (2014)

Tabel 3 menunjukkan distribusi perda zakat di Sulawesi Selatan dalam kurun waktu 2002 hingga 2012. Ada tujuh perda zakat diterbitkan dalam periode tersebut. Di provinsi ini, perda zakat dikeluarkan pertama kali pada tahun 2003 oleh Kabupaten Bulukumba, kemudian diikuti oleh 5 daerah lainnya: Kabupaten Maros dan Kabupaten Jeneponto di tahun 2005, Kota Makassar dan Kota Palopo di tahun 2006, dan Kota Pare-Pare di tahun 2007. Rata-rata kemunculan perda zakat di provinsi ini selama periode 2003-2007 adalah 1.2 per tahun.

D. Regulasi Nasional tentang Zakat

Sebagaimana telah disebutkan di awal, di luar perda-perda zakat, ada dua regulasi nasional tentang pengelolaan zakat. Regulasi pertama adalah UU No. 38 Tahun 1999 tentang

Pengelolaan Zakat. UU ini dikeluarkan pada masa pemerintahan Habibie dan berlaku secara nasional hingga dikeluarkannya UU Zakat yang baru oleh pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono, yaitu UU No. 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat. Jika UU Zakat yang pertama hanya memuat 10 bab dan 25 pasal, maka UU Zakat yang kedua memuat lebih banyak ketentuan, yaitu dalam 11 bab dan 47 pasal.

Ada empat perubahan penting dari kedua UU ini. Perubahan pertama adalah soal eksistensi badan zakat yang dibentuk oleh pemerintah, yang disebut dengan nama *Badan Amil Zakat Nasional* (BAZNAS). Ada 16 pasal yang membahas tentang eksistensi BAZNAS di UU No. 23 Tahun 2011. Dibandingkan UU Zakat yang lama, eksistensi BAZNAS di UU Zakat yang baru lebih kuat karena adanya penguatan struktur kelembagaan dan kewenangan organisasi. Misalnya disebutkan bahwa para komisioner BAZNAS dipilih oleh Presiden untuk masa lima tahun, dan bisa dipilih kembali untuk satu kali lagi masa 5 tahun berikutnya (Pasal 9 dan 10). Selain itu, lembaga ini juga mendapatkan bantuan dana dari pemerintah. Untuk BAZNAS Pusat, bantuan dana tersebut dialokasikan melalui APBN. Sedangkan untuk BAZNAS Daerah, dana bantuan dialokasikan melalui APBD (Pasal 30 dan 31). Akuntabilitas lembaga ini juga diperjelas dalam Pasal 29. Di pasal ini dijelaskan bahwa BAZNAS Kabupaten atau Kota harus memberikan laporan berkala kepada BAZNAS Provinsi dan kepada Bupati atau Walikota masing-masing. Sementara BAZNAS Provinsi diwajibkan memberikan laporan berkala kepada BAZNAS Pusat dan Gubernur masing-masing.

Perubahan kedua yang dibawa oleh UU Zakat yang baru adalah eksistensi lembaga zakat non-pemerintah. Di UU Zakat yang lama, status BAZ (pemerintah) dan LAZ (non-pemerintah) adalah sama. Keduanya memiliki hak dan tanggung jawab yang sama terkait pengelolaan zakat. Di UU Zakat yang baru, status tersebut tidak lagi sama. Pasal 17 UU No. 23 Tahun 2011 menyebutkan bahwa “Untuk membantu BAZNAS dalam pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian,

dan pendayagunaan zakat, masyarakat dapat membentuk LAZ". Pasal ini mengisyaratkan bahwa LAZ bersifat "membantu" pelaksanaan pengumpulan zakat, dan mengindikasikan posisi LAZ yang tidak lagi setara dengan BAZNAS. Ketidaksetaraan posisi ini diperjelas dalam Pasal 19, yang mewajibkan LAZ memberikan laporan berkala kepada BAZNAS. Pasal tersebut menyatakan, "LAZ wajib melaporkan pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat yang telah diaudit kepada BAZNAS secara berkala".

Perubahan ketiga adalah soal partisipasi masyarakat. Meskipun undang-undang yang baru menghadirkan bab khusus tentang peran serta masyarakat (Bab VI), namun sejatinya regulasi ini membatasi partisipasi publik dalam pengumpulan zakat. Pasal 38 dalam undang-undang melarang segala jenis aktivitas pengumpulan dan pendistribusian zakat tanpa izin dari pejabat yang berwenang. Ketentuan ini bisa menimbulkan masalah bagi masyarakat Muslim lantaran praktik pengumpulan zakat oleh tokoh agama (kyai, ustadz) atau lembaga keagamaan informal (masjid, langgar, musholla) merupakan praktik yang umum dan biasa di Indonesia.

Pembatasan peran serta juga dapat dilihat dalam soal persyaratan yang lebih ketat untuk mendirikan LAZ. Pasal 18 menyebutkan delapan persyaratan yang harus dipenuhi oleh masyarakat sebelum mendirikan LAZ. Salah satunya adalah bahwa lembaga tersebut harus berbadan hukum dan terdaftar sebagai organisasi kemasyarakatan Islam yang mengelola bidang pendidikan, dakwah, dan sosial. Selain itu, ia harus mendapat rekomendasi dari BAZNAS dan bersedia diaudit (aspek syariah dan keuangan) secara berkala. Lembaga tersebut juga harus memiliki kemampuan teknis, administratif, dan keuangan untuk melaksanakan kegiatannya. Jika berbagai persyaratan tersebut telah dipenuhi, maka LAZ bisa berdiri dan mendapatkan izin dari Menteri Agama atau pejabat yang ditunjuk oleh menteri. Seluruh ketentuan dan persyaratan ini tidak ditemukan di UU Zakat yang lama.

Perubahan keempat adalah soal ketentuan mengenai sanksi. Di UU Zakat yang lama, ketentuan tentang sanksi hanya dijelaskan dalam satu bab saja (Bab VII). Pasal 21 dalam bab ini menyebutkan bahwa setiap pengelola zakat yang karena kelalaiannya tidak mencatat atau mencatat dengan tidak benar dana yang telah mereka kumpulkan dan kelola, akan diancam dengan hukuman kurungan selama-lamanya tiga bulan dan atau denda sebanyak-banyaknya Rp 3 juta rupiah. Di UU Zakat yang baru, ketentuan tentang sanksi dalam dua bab: Bab VII Sanksi Administratif dan Bab IX Ketentuan Pidana. Khusus tentang ketentuan pidana, UU Zakat yang baru memberikan sanksi yang lebih tinggi daripada UU Zakat sebelumnya. Dalam undang-undang yang baru, sanksi bagi para pelanggar bisa berupa pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 500 juta rupiah. Ketentuan ini tentu membuat UU Zakat yang baru lebih kuat daripada UU Zakat sebelumnya.

E. Masih Perlukah Perda zakat?

Paparan di atas menunjukkan bahwa regulasi di tingkat nasional cukup memberikan payung hukum yang kuat bagi pengelolaan zakat di Indonesia. Pertanyaannya adalah apakah kita masih memerlukan kehadiran perda zakat jika sudah ada UU yang mengatur hal yang sama?

Untuk menjawab pertanyaan ini, kita harus melihat terlebih dahulu kedudukan perda dalam sistem hukum nasional dan relasinya dengan undang-undang. Kedudukan hukum perda dalam sistem hukum nasional sangat kuat. Legalitas perda sebagai instrumen hukum daerah dijamin dalam UUD 1945. Pasal 18 Ayat 6 UUD 1945 menjelaskan bahwa pemda memiliki kewenangan untuk menetapkan perda dan peraturan-peraturan lainnya dalam rangka melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Kedudukan hukum perda tersebut diperkuat dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Undang-undang ini menjelaskan

berbagai jenis peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia beserta hierarkinya. Dalam hierarki perundang-undangan tersebut, posisi tertinggi ditempati oleh UUD 1945, diikuti oleh TAP MPR, UU/Perpu, PP, Perpres, Perda Provinsi, dan Perda Kabupaten/Kota (Pasal 7 Ayat 1).

Pasal 7 UU No. 12 Tahun 2011 tersebut mengisyaratkan dua hal. Pertama, perda merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang memiliki kedudukan hukum kuat dalam sistem hukum nasional kita. Kedua, meskipun termasuk dalam jenis peraturan perundang-undangan yang berlaku di tanah air, pasal tersebut juga menunjukkan bahwa posisi perda berada di urutan paling bawah, setelah peraturan perundang-undangan lainnya. Di sinilah berlaku asas hierarki, yaitu "Lex superior derogate legi inferior", hukum yang lebih tinggi kedudukannya mengalahkan hukum yang berada di bawahnya. Dengan kata lain, hukum yang kedudukannya lebih rendah harus tunduk kepada hukum yang kedudukannya lebih tinggi (Asshiddiqie & Safa'at, 2006; Latipulhayat, 2014; Purwadi, 2013).

Dengan asas tersebut, kita dapat menyimpulkan bahwa sebuah perda tidak boleh bertentangan dengan peraturan di atasnya, termasuk dengan undang-undang. Jika tidak, maka perda tersebut bisa dicabut dan dianggap tidak ada. Karena itu, sebelum mengeluarkan suatu perda, pemda harus memastikan bahwa perda tersebut tidak bertentangan dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan di atasnya. Itulah mengapa tahapan harmonisasi raperda dalam proses penyusunan perda sangat penting agar perda yang akan dikeluarkan selaras dengan peraturan perundang-undangan di atasnya.

Karena suatu perda tidak boleh bertentangan dengan peraturan di atasnya, maka suatu perda dapat dikeluarkan jika perda tersebut sifatnya melengkapi peraturan yang sudah ada atau karena kebutuhan lokal. Yang dimaksud dengan kebutuhan lokal adalah kebutuhan masyarakat setempat terhadap hadirnya suatu instrumen hukum untuk mengatur suatu hal, sedangkan peraturan lain di atasnya tidak ada atau

belum ada yang mengatur tentang hal tersebut. Selain itu, sebuah perda seyogyanya tidak berisi materi yang sudah diatur oleh peraturan di atasnya. Jika tidak, maka yang terjadi adalah kesia-siaan belaka. Daripada membuang anggaran untuk membuat perda yang sudah diatur oleh peraturan perundang-undangan di atasnya, lebih baik pemerintah daerah menggunakan anggaran tersebut untuk membuat perda lain yang lebih dibutuhkan masyarakat setempat atau menggunakannya untuk menaikan program-program layanan masyarakat lainnya.

Bagaimana dengan perda-perda zakat? Apakah perda-perda ini memang diperlukan atau sebaliknya? Pertama-tama, kita harus melihat komposisi dan relasi UU Zakat dengan perda zakat. Penelitian Muhtada (2014) menunjukkan tiga hal penting.

Pertama, banyak pasal-pasal dalam perda zakat ternyata merupakan pengulangan dari UU Zakat sebelumnya (UU No. 38 Tahun 1999). Misalnya, Pasal 3 UU No. 38 Tahun 1999 menyatakan, "*Pemerintah berkewajiban memberikan perlindungan, pembinaan dan pelayanan kepada muzakki, mustahiq dan amil zakat.*" Pernyataan dalam pasal ini dikutip dan diulangi dalam Pasal 3 Perda Kota Padang Panjang Nomor 7 Tahun 2008, yang berbunyi, "*Pemerintah Daerah berkewajiban memberikan perlindungan, pembinaan dan pelayanan kepada muzakki, mustahiq dan amil zakat*". Pernyataan serupa dapat dijumpai di Perda Kabupaten Pesisir Selatan Nomor 31 Tahun 2003 (Pasal 3), Perda Kota Padang Nomor 2 Tahun 2010 (Pasal 2), Perda Kabupaten Purwakarta Nomor 3 Tahun 2007 (Pasal 2), dan Perda Kota Cimahi Nomor 2 Tahun 2008 (Pasal 2).

Contoh lain misalnya Pasal 4 UU No. 38 Tahun 1999, yang berbunyi "*Pengelolaan zakat berazaskan iman dan takwa, keterbukaan dan kepastian hukum sesuai dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945*". Bunyi pasal semacam ini dapat pula ditemukan di beberapa perda zakat, misalnya di Pasal 4 Perda Kota Padang Panjang Nomor 7 Tahun 2008 yang berbunyi, "*Pengelolaan zakat berazaskan syariat Islam yang*

dilandasi iman dan takwa, keterbukaan dan kepastian hukum sesuai dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945". Pasal serupa dapat ditemui di Perda Kabupaten Solok Selatan Nomor 18 Tahun 2006 (Pasal 3), Perda Kabupaten Solok Nomor 13 Tahun 2003 (Pasal 3), dan Perda Kabupaten Sumedang Nomor 1 Tahun 2011 (Pasal 3).

Kedua, meskipun banyak pasal di perda zakat merupakan pengulangan dari apa yang telah diatur dalam UU No.38 Tahun 1999, tetapi ada juga pasal-pasal dalam perda zakat yang sejatinya merupakan revisi atau pengayaan dari ketentuan-ketentuan yang telah diatur dalam UU Zakat tersebut. Contoh pasal yang bersifat pengayaan adalah Pasal 6 s.d. 16 Perda Kota Padang Nomor 2 Tahun 2010, yang berisi ketentuan tentang struktur dan fungsi BAZ. Pasal-pasal ini sesungguhnya merupakan pengayaan dari Pasal 6 ayat 2 UU No.38 Tahun 1999. Demikian pula ketentuan tentang harta wajib zakat yang terdapat di Perda Kota Bandung Nomor 9 Tahun 2005 (Pasal 7 sampai 15), yang sesungguhnya merupakan penjelasan dari Pasal 11 Ayat 2 UU No. 38 Tahun 1999.

Adapun contoh pasal yang bersifat revisi dapat dilihat misalnya dalam hal penguatan kelembagaan dan dukungan finansial bagi BAZ. Penelitian Muhtada (2014) menunjukkan bahwa sedikitnya 17 perda zakat di Jawa Barat dan Sumatera Barat menyatakan bahwa pemerintah akan memberikan dana operasional bagi BAZ. Padahal, di UU No.38 Tahun 1999, tidak ada satu pasal pun yang menyebutkan adanya bantuan dana operasional bagi BAZ. Selain soal bantuan dana, revisi juga bisa dilihat dalam soal akuntabilitas lembaga zakat. Di dalam UU No. 38 Tahun 1999, BAZ hanya diwajibkan membuat laporan kepada DPR atau DPRD masing-masing. Di banyak Perda zakat, pelaporan tersebut diperluas, tidak hanya kepada badan legislatif, tetapi juga bupati atau walikota masing-masing. Yang terakhir, revisi juga bisa dilihat dalam hal ketentuan mengenai sanksi. Di dalam UU No. 38 Tahun 1999, sanksi dapat berupa hukuman kurungan maksimal 3 bulan atau denda maksimal 3 juta rupiah. Tetapi di beberapa perda zakat, sanksi ini

diperberat hingga kurungan maksimal 6 bulan atau denda maksimal 30 juta rupiah (lihat misalnya Perda Kabupaten Garut No. 1 Tahun 2003).

Ketiga, pengayaan dan revisi yang dilakukan oleh berbagai perda zakat ini tampaknya mendapatkan respon dari pemerintah pusat. Hal ini ditunjukkan dengan lahirnya UU Zakat yang baru (UU No. 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat), yang muatannya mengakomodasi beberapa “pembaharuan” yang dilakukan oleh perda-perda zakat. Dalam hal dana operasional bagi lembaga zakat pemerintah misalnya, UU tersebut menyatakan bahwa lembaga zakat pemerintah (yang kali ini dinamakan BAZNAS, tidak BAZ lagi) mendapatkan pembiayaan dari negara. Pasal 30 UU tersebut menyatakan, “Untuk melaksanakan tugasnya, BAZNAS dibiayai dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Hak Amil”. Pasal 31 UU tersebut juga menyatakan bahwa BAZNAS Provinsi, Kabupaten dan Kota juga mendapatkan pembiayaan dari APBD masing-masing. Dalam hal akuntabilitas, mengikuti perda-perda zakat sebelumnya, UU Zakat yang baru ini juga menyatakan bahwa BAZNAS harus memberikan laporan tahunan, baik kepada DPR maupun Presiden (Pasal 7 Ayat 3). Demikian pula dengan sanksi, UU Zakat ini juga menetapkan sanksi yang lebih tinggi. Bab IX dalam UU ini menyatakan sanksi bagi pelanggar dapat berupa pidana penjara paling lama 5 tahun atau dengan maksimal 500 juta rupiah.

Dari diskusi ini tampak bahwa perda-perda zakat di Indonesia lahir untuk melengkapi dan memperkaya UU Zakat yang ada sebelumnya (UU No. 38 Tahun 1999). Perda-perda tersebut memperkuat eksistensi badan amil zakat pemerintah, baik melalui penguatan struktur dan organisasi, pembiayaan, akuntabilitas, maupun sanksi bagi para pelanggar. Perda-perda tersebut menemukan relevansinya sebagai regulasi daerah tentang pengelolaan zakat, meskipun telah ada regulasi nasional tentang hal serupa. Pertanyaannya, setelah lahirnya

UU Zakat yang baru, UU No. 23 Tahun 2011, apakah pemerintah daerah masih memerlukan perda zakat?

Penulis berpendapat, dengan diterbitkannya UU Zakat yang baru, perda-perda zakat yang ada telah kehilangan relevansinya. Pasalnya, berbagai ketentuan yang telah diatur dalam perda-perda zakat telah diakomodasi oleh UU Zakat yang baru, dengan ketentuan-ketentuan yang baru dan lebih kuat daripada ketentuan-ketentuan yang ada di perda-perda zakat. UU Zakat yang baru tersebut menyapu semua ketentuan dalam perda zakat yang beragam, dan menggantikannya dengan peraturan nasional yang tunggal tentang pengelolaan zakat. Di sinilah pemerintah pusat melakukan upaya unifikasi hukum dalam bidang pengelolaan zakat. UU Zakat ini menyeragamkan pola pengelolaan zakat di Indonesia yang harus ditaati dan dilaksanakan oleh setiap pemda.

Apakah setelah UU Zakat yang baru ini pemda boleh membuat perda zakat yang lebih baru? Di dalam konstitusi, tidak ada larangan bagi pemerintah daerah untuk membuat sebuah perda, sepanjang perda tersebut memenuhi asas pembentukan peraturan perundang-undangan serta prosedur dan persyaratan lain yang ditetapkan oleh UU. Tetapi jika perda tersebut hanya berisi pengulangan-pengulangan dari apa yang telah ditentukan oleh UU, maka perda tersebut menjadi sia-sia dan tidak ada gunanya. Bisa saja perda zakat yang baru memperkaya klausul yang ada dalam UU Zakat, tetapi para pembentuk perda harus memastikan bahwa materi perda tidak bertentangan dan menyalahi UU Zakat. Menurut hemat penulis, daripada membentuk perda zakat yang baru, pemerintah daerah perlu lebih fokus pada pemberdayaan BAZNAS bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat. Fokus semacam ini tentu lebih penting dan lebih strategis daripada menghabiskan anggaran untuk membuat aturan legal formal, yang mungkin hanya akan berakhir di atas kertas saja.

F. Penutup

Era otonomi daerah dengan kewenangan yang seluas-luasnya bagi pemerintah daerah telah mendorong peningkatan jumlah perda di berbagai daerah, tidak terkecuali perda tentang zakat. Kemunculan perda-perda zakat ini menarik karena pada hakikatnya di tingkat nasional sudah ada UU yang secara spesifik mengatur tentang zakat (UU No. 38 Tahun 1999). Secara substantif, kita bisa melihat adanya pengulangan-pengulangan yang dilakukan oleh perda-perda zakat terhadap apa yang telah termaktub dalam UU Zakat tersebut. Namun demikian, harus diakui bahwa perda-perda ini juga memuat pasal-pasal yang memperkaya substansi UU Zakat sekaligus juga merevisi hal-hal yang telah diatur dalam UU Zakat. Pembaharuan substantif yang dilakukan oleh perda-perda zakat ini pada gilirannya “direspon” oleh pemerintah pusat dengan menerbitkan UU Zakat yang baru, yaitu UU No. 23 Tahun 2011. Di dalam UU yang baru ini, pembaharuan yang dibawa oleh perda-perda zakat diakomodasi, bahkan diperkuat. Hal ini dapat dilihat pada penguatan kelembagaan BAZNAS dan peningkatan sanksi bagi para pelanggar.

Pertanyaannya adalah apakah pemda masih memerlukan perda-perda zakat setelah diundangkannya UU Zakat baru yang lebih kuat daripada UU Zakat sebelumnya? Artikel ini menggarisbawahi tidak adanya relevansi bagi pemda untuk membuat perda zakat yang baru pasca UU No. 23 Tahun 2011. UU Zakat yang baru pada hakikatnya merupakan upaya unifikasi hukum oleh pemerintah pusat agar pengelolaan zakat di Indonesia memiliki aturan yang sama. Memang, tidak ada larangan dalam konstitusi untuk membentuk perda zakat yang baru. Namun demikian, fokus pada upaya pemberdayaan BAZNAS melalui instrumen hukum yang sudah ada dirasa lebih tepat dan strategis bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat. Sampai UU Zakat yang baru dianggap tidak lagi relevan dengan konteks kedaerahan, maka upaya pembentukan perda zakat yang baru hanya akan berujung pada kesia-siaan karena tidak adanya manfaat hukum. *Wallahu A'lam.*

DAFTAR PUSTAKA

- Ahmad, M., and Mansoor, A. 2002. "Indonesia: Managing Decentralization", IMF Working Paper: Fiscal Affairs Department and Independent Evaluation Office. Diunduh Januari 20, 2016, dari <http://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/2000/fiscal/mansoor.pdf>
- Asshiddiqie, J. dan Safaat, M. A. (2006). *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*, Jakarta: Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.
- Dwidjowijoto, R. N., 2000. *Otonomi Daerah: Desentralisasi Tanpa Revolusi*, Jakarta: PT Elex Media Komputindo.
- Latipulhayat, A. (2014). Hans Kelsen. *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 1 (1).
- Muhtada, D. (2014). *The mechanisms of policy diffusion: A comparative study of shari'a regulations in Indonesia* (Doctoral dissertation). Retrieved from ProQuest Dissertations and Theses database. (UMI No. 3639981).
- Purwadi, A. (2013). *Harmonisasi pengaturan perencanaan pembangunan antara pusat dan daerah era otonomi daerah, Perspektif*, Vol. XVIII (2).
- Sarundajang, S. H., 2003. *Birokrasi dalam Otonomi Daerah: Upaya Mengatasi Kegagalannya*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Turner, M. dan Podger, O. 2003. *Decentralization in Indonesia: Redesigning State*, Canberra: Asia Pacific Press.