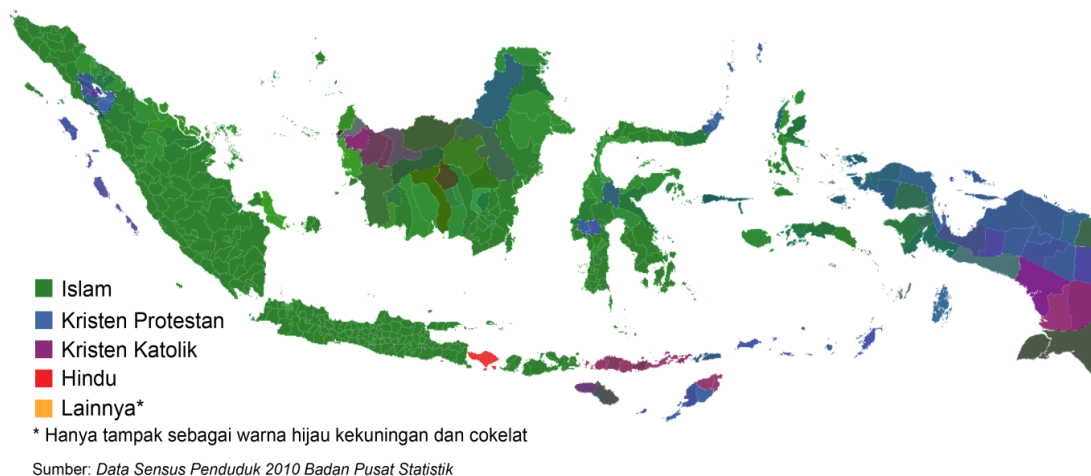


BAB IV

POSITIVISASI HUKUM ISLAM TENTANG ASPEK SANKSI PIDANA BAGI MUZAKKI YANG TIDAK MENUNAIKAN ZAKAT (Gagasan Revisi Undang-Undang Pengelolaan Zakat yang Mencakup Sanksi Pidana bagi Muzakki)

Agama di Indonesia memegang peranan penting dalam kehidupan masyarakat. Hal ini dinyatakan dalam ideologi bangsa Indonesia, yakni terdapat dalam sila 1 Pancasila yang berbunyi “Ketuhanan Yang Maha Esa”. Sejumlah agama di Indonesia berpengaruh secara kolektif terhadap politik, ekonomi dan budaya. Menurut hasil sensus tahun 2010, 87,18% dari 237.641.326 penduduk Indonesia adalah beragama Islam, 6,96% Protestan, 2,9% Katolik, 1,69% Hindu, 0,72% Buddha, 0,05% Kong Hu Cu, 0,13% agama lainnya, dan 0,38% tidak terjawab atau tidak ditanyakan.¹



¹ Wikipedia, “Agama di Indonesia”, https://id.wikipedia.org/wiki/Agama_di_Indonesia, (8 Juni 2016).

Berikut data yang diperoleh dalam catatan *The Pew Forum on Religion & Public Life pada Tahun 2010*:²

TABEL 4.1.
10 NEGARA DENGAN POPULASI MUSLIM TERBESAR DI DUNIA

No	Nama Negara	Total Penduduk Muslim
1	Indonesia	± 205 Juta Jiwa
2	Pakistan	± 178 Juta Jiwa
3	India	± 177 Juta Jiwa
4	Bangladesh	± 149 Juta Jiwa
5	Mesir	± 80 Juta Jiwa
6	Nigeria	± 76 Juta Jiwa
7	Iran	± 76 Juta Jiwa
8	Turki	± 76 Juta Jiwa
9	Algeria	± 38 Juta Jiwa
10	Maroko	± 32 Juta Jiwa

Kemudian dari data yang dikeluarkan oleh Bank Dunia penduduk Indonesia pada tahun 2012 berjumlah 244.775.796 jiwa dan 88% penduduknya mayoritas beragama Islam atau sekitar 182.570.000 jiwa, sehingga Indonesia termasuk dalam jumlah penduduk muslim terbesar di dunia walaupun Indonesia bukan Negara Islam.³ Tahun 2016 persentasi umat Islam Indonesia menurun menjadi 85% (persen). Hal ini disampaikan Ketua Yayasan Rumah Peneleh Aji Dedi Mulawarman dalam diskusi “Refleksi Perjalanan Politik Kaum Muslimin di Indonesia” di Jakarta, Sabtu

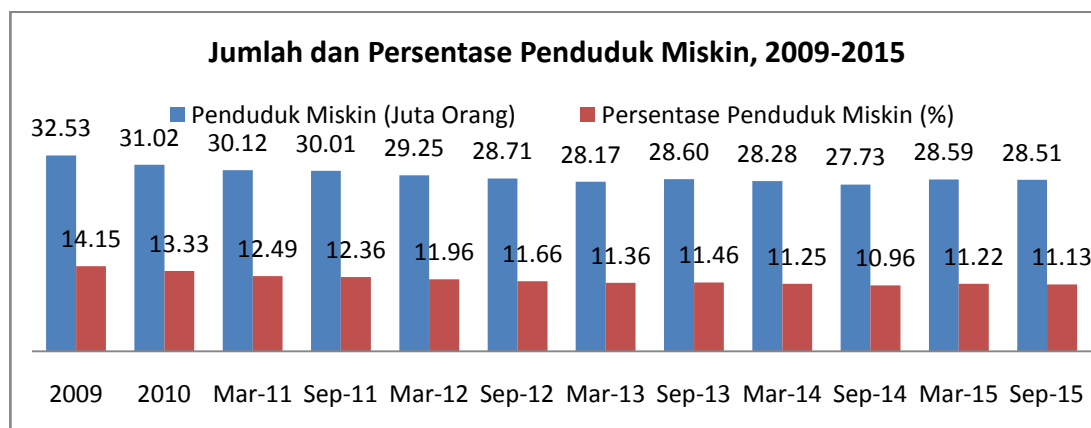
²Angga Indrawan, “Inilah 10 Negara dengan Populasi Muslim Terbesar di Dunia” <http://www.republika.co.id/berita/dunia-islam/islam-nusantara/15/05/27/noywh5-inilah-10-negara-dengan-populasi-muslim-terbesar-di-dunia>, (8 Juni 2016)

³ Syawaluddin S, “Hubungan *Principal Agent* Kontrak Zakat Pada Kelembagaan Zakat Indonesia dan Malaysia,” *Media Syari’ah Jurnal Hukum Islam dan Pranata Sosial*, Vol.XVI No.2 (Juli-Desember 2014): h. 409

(9/1/16).⁴ Kendati secara persentasi jumlah umat Islam di Indonesia mengalami penurunan, namun hingga saat ini Indonesia adalah negara yang memiliki populasi Muslim terbesar disusul Pakistan dan India.

Selain menjadi Negara dengan penduduk mayoritas beragama Islam, Indonesia juga terkenal sebagai Negara yang dengan tingkat kemiskinan yang tinggi. Jumlah penduduk miskin di Indonesia pada September 2015 mencapai 28,51 juta orang (11,13 persen). Jika dibandingkan dengan jumlah penduduk miskin pada maret 2015, maka selama enam bulan tersebut terjadi penurunan jumlah penduduk miskin sebesar 0.08 juta orang. Sementara apabila dibandingkan dengan September tahun sebelumnya jumlah penduduk miskin mengalami kenaikan sebanyak 0,78 juta orang.⁵

Gambar 1
Jumlah dan Persentase Penduduk Miskin, 2009-2015



Sumber : Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas)

⁴Erik Purnama Putra, "Persentase Umat Islam di Indonesia Jadi 85 Persen", <http://nasional.republika.co.id/berita/nasional/umum/16/01/09/o0ow4v334-persentase-umat-islam-di-indonesia-jadi-85-persen>, (8 Juni 2016)

⁵ Berita Resmi Statistik No. 05/01/Th. XIX, 4 Januari 2016, h. 1, lihat https://www.bps.go.id/website/brs_ind/brsInd-20160104121812.pdf, (10 Juni 2016)

Jika dikaitkan dengan potensi zakat yang ada di Indonesia, diketahui bahwa potensi zakatnya sangat besar, menurut sebuah hasil penelitian kerja-sama antara BAZNAS dan IPB, Ketua Badan Amil Zakat Nasional (Baznas) Bambang Sudibyo, mengungkapkan besarnya potensi zakat di Indonesia, dengan data PDB 2010 yang mencatat potensi zakat sebesar Rp 217 Triliun, dan dengan mempertimbangkan pertumbuhan ekonomi nasional tahun-tahun sesudahnya maka potensi tersebut pada tahun 2015 sudah lebih dari Rp 280 Triliun. Padahal zakat, infak dan sedekah nasional yang bisa dihimpun pada tahun 2015 diperkirakan baru sekitar Rp 4 Triliun atau kurang dari 1,4% potensinya.⁶

Kaitannya adalah bahwa zakat diyakini dapat mengentaskan kemiskinan atau setidaknya mengurangi tingkat kemiskinan jika dikelola dengan baik. Penulis menilai rendahnya atau tidak maksimalnya pengumpulan zakat dikarenakan kurangnya kesadaran umat Islam dalam berzakat, banyaknya muzakki yang menyalurkan zakat langsung ke mustahik sehingga dana zakat tidak terhimpun oleh BAZ atau LAZ, dan yang terakhir adalah karena undang-undang zakat hanya menerapkan sistem pembayaran zakat yang masih bersifat pilihan (sukarela), padahal diketahui jumlah umat Muslim Indonesia tahun 2016 kurang lebih 85 persen. Maka, sebagai upaya memaksimalkan dana zakat, penulis menyarankan agar zakat diwajibkan terhadap

⁶ Baznas, “Kebangkitan Zakat”, <http://pusat.baznas.go.id/berita-artikel/kebangkitan-zakat/>, (Online 12 Juni 2016 Pukul 12:32 WIB). Lihat juga Reni Efiti, “Potensi Zakat Capai Rp217 Triliun, Tapi Yang Terkumpul Baru Rp4,2Triliun”, <http://syariah.bisnis.com/read/20160120/86/511299/potensi-zakat-capai-rp217-triliun-tapi-yang-terkumpul-baru-rp42-triliun>, (12 Juni 2016)

muzakki (tidak bersifat sukarela) dengan memuat pasal mengenai ancaman pidana bagi muzakki yang tidak menunaikan zakat.

Hal senada juga dikemukakan Rosyida, 2012 yang menyatakan bahwa Jumlah penduduk muslim yang sangat besar merupakan salah satu potensi yang dapat dimanfaatkan oleh pemerintah untuk mengentaskan kemiskinan yang saat ini sedang melanda bangsa Indonesia, karena dengan jumlah penduduk muslim yang sangat besar, sehingga melalui salah satu instrument keagamaan yaitu zakat dapat mengentaskan kemiskinan dan memperkecil kesenjangan sosial yang ada di masyarakat.⁷

A. Politik Hukum Nasional : Pintu Masuk Hukum Islam

Melihat dari sudut pandang hubungan antara Negara dan Agama. Negara Indonesia dengan hukum Pancasila yang prismatic bukanlah Negara agama (teokrasi) yang menjadikan satu agama sebagai agama resmi negara dan bukan Negara sekuler yang mengabaikan sepenuhnya agama-agama yang dianut rakyatnya. Sehingga, meyakini dan memeluk agama adalah hak asasi yang mutlak tidak boleh dilanggar oleh siapa pun, termasuk oleh Negara. Indonesia tidak mendasarkan diri pada satu agama tertentu, tetapi juga tidak terlepas sama sekali dari agama dan kehidupan beragama. Sebutan yang tepat untuk karakteristik Negara Indonesia adalah *religious nation state* (Negara kebangsaan

⁷ Syawaluddin S, "Hubungan..." h. 409

yang religius) yang menghormati dan membina semua agama yang dianut oleh rakyatnya sepanjang berkemanusiaan dan berkeadaban.⁸

Hukum nasional Indonesia bersumber dari pembukaan dan pasal-pasal UUD 1945. Sehingga, pembukaan dan pasal-pasal UUD 1945 merupakan sumber dari keseluruhan politik hukum nasional Indonesia, karena memuat tujuan, dasar, cita hukum, dan norma dasar Negara Indonesia yang harus menjadi tujuan dan pijakan dari politik hukum di Indonesia.⁹

Berbicara tentang hukum, maka hukum adalah kaidah atau norma yang hidup sebagai pedoman bertingkah laku di dalam masyarakat yang pelaksanaannya dapat dipaksakan dengan sanksi. Di dalam masyarakat diketahui banyak kaidah atau norma yang hidup, tetapi hanya hukum yang dapat dipaksakan, yakni norma yang diterapkan sebagai aturan yang mengikat oleh lembaga yang berwenang.¹⁰ Perlu diingat bahwa dalam kehidupan masyarakat terdapat empat macam norma (pedoman bertingkah laku), yakni norma agama, norma susila, norma kesopanan dan norma hukum. Dan hanya norma hukumlah yang dapat dipaksakan dengan sanksi oleh Negara, sedangkan norma-norma lainnya sebelum disahkan oleh lembaga yang berwenang belum dapat disebut sebagai hukum. Pelanggar-pelanggarnya tidak akan terkena sanksi otonom, sebab sanksi-nya hanyalah bersifat heteronom atau sanksi yang datang dari dalam diri

⁸ Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2012), h. 29-30

⁹ *Ibid*, h. 23

¹⁰ *Ibid*, h. 272

si pelanggar yang berupa penyesalan, rasa sedih, atau rasa berdosa.¹¹ Sehingga ada hubungan *gradual* antara norma hukum dan norma-norma lainnya, dengan kata lain norma hukum itu adalah norma selain hukum yang disahkan oleh lembaga yang berwenang, sehingga penegakkannya dikawal oleh kekuasaan politik.

Untuk memberlakukan hukum Islam berdasarkan sistem politik yang ada sekarang ini, yang dapat dilakukan oleh umat Islam adalah berjuang dalam bingkai politik hukum agar nilai-nilai Islami dapat mewarnai, bahkan dapat menjadi materi dalam produk hukum. Kaidah *ushul fiqh* yang sesuai dengan hal ini adalah:

مَا لَا يُدْرِكُ كُلُّهُ لَا يُتْرَكُ جُلُّهُ

*Artinya: "Jika tidak dapat meraih seluruhnya, maka jangan meninggalkan seluruhnya (melainkan ambillah yang bisa diambil)."*¹²

Tidak berhasilnya umat Islam menjadikan hukum Islam secara total dan formal sebagai hukum Negara melalui piagam Jakarta, bukan berarti hilangnya kemungkinan pemberlakuan hukum Islam menjadi hukum positif. Sebaliknya, umat Islam dapat terus berjuang menurut kemungkinan yang tersedia untuk memasukkan nilai-nilai Islam dalam produk hukum Nasional, sehingga tidak boleh meninggalkan sama sekali.

¹¹ *Ibid*, h. 274

¹² Masdar Farid Mas'udi, *Syarah UUD 1945 Perspektif Islam*, (Jakarta: PT Pustaka Alvabet, Maret 2013), h. xx

Secara filosofis sumber hukum nasional berasal dari tiga hukum yang eksis di Indonesia, yakni: hukum Islam, hukum adat dan hukum barat.¹³ Menjadikan hukum Islam sebagai salah satu bahan dalam penyusunan hukum nasional diperbolehkan selama tidak bertentangan dengan prinsip dan jiwa Pancasila dan UUD 1945.

Dengan demikian, umat Islam harus pandai-pandai mengambil peran dalam program dan proses legislasi nasional dengan mengambil peran besar dan aktif di dalam lembaga-lembaga perwakilan. Keterlibatan secara aktif dalam proses legislasi menjadi sangat penting, sebab pada kenyataannya hukum itu merupakan produk politik sehingga politik menjadi sangat independen bahkan determinan atas hukum. Sebagai produk politik, hukum itu merupakan kristalisasi kehendak-kehendak politik yang saling berinteraksi dan saling bersaing yang kemudian menghasilkan kesepakatan. Apa yang kemudian dikenal sebagai hukum dalam arti peraturan umum yang abstrak dan mengikat sebenarnya tidak lain merupakan hasil pertarungan aspirasi politik tersebut. Oleh karena itu, secara riil siapa atau kelompok apa yang ingin memasukkan nilai-nilai tertentu dalam suatu produk hukum harus mampu menguasai atau meyakinkan pihak legislatif, bahwa nilai-nilai itu perlu dan harus dimasukkan dalam produk hukum. Pekerjaan legislatif (membuat hukum) sebenarnya lebih merupakan pekerjaan politik daripada pekerjaan hukum itu sendiri. Di sinilah dapat

¹³ Ratno Lukito, *Pergumulan...*, h. 38

dimengerti dengan mudah adanya asumsi bahwa hukum merupakan produk politik.¹⁴

Hal ini senada dengan pernyataan Soekarno pada tanggal 1 Juni 1945 yang ketika itu mengajukan usul Pancasila sebagai dasar Negara, Ia mengatakan bahwa tidak perlu mendirikan Negara atas dasar agama tetapi nilai-nilai agama dapat dikristalisasikan menjadi hukum melalui perjuangan di badan perwakilan rakyat. Menurut Soekarno ketika itu, jika orang Islam menghendaki ajaran Islam dijadikan undang-undang maka orang Islam harus berjuang mati-matian agar sebagian terbesar kursi-kursi badan perwakilan rakyat dikuasai oleh orang-orang Islam; dan jika orang-orang Kristen menginginkan agar setiap undang-undang didasarkan pada *letter-letter* Kristen, maka mereka harus berjuang agar kursi-kursi badan perwakilan rakyat dikuasai oleh orang-orang Kristen. Itulah cara hidup yang demokratis pada umumnya.¹⁵

Di sini berlaku kaidah ushul fikih, bahwa yang penting dalam perjuangan syiar Islam itu adalah menanamkan nilai-nilai substantif ajaran Islam dan bukan mengibarkan formalitas simboliknya.

الْعِبْرَةُ فِي الْإِسْلَامِ بِالْجَوْهَرِ لَا بِالْمَظْهَرِ

Artinya: “Patokan dasar dalam perjuangan Islam itu adalah nilai-nilai substansinya dan bukan formalitas-simboliknya”.¹⁶

¹⁴ Moh. Mahfud MD, *Membangun...*, h. 274

¹⁵ *Ibid*, h. 283

¹⁶ Masdar Farid Mas’udi, *Syarah...*, h. xx

Oleh sebab itu, menurut hemat penulis jika umat Islam ingin memberi warna Islami pada setiap produk hukum, maka hendaknya umat Islam mampu mengambil porsi dominan, bukan hanya di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) tetapi juga di Pemerintahan. Hal ini dilakukan seandainya umat Islam ingin menjadikan hukum Islam sebagai hukum resmi seperti undang-undang atau qanun atau memasukkan unsur Islam dalam hukum positif.

Islam merupakan agama yang mengajarkan umatnya untuk berpolitik. Sehingga filosof besar Imam al-Ghazali menyatakan bahwa beragama dan berpolitik itu merupakan dua sisi dari sekeping mata uang. Di dalam kitabnya, *al Ihyaa' al Uluum al Dien (Ihyaa' Uluumuddin)* Imam al-Ghazali mengatakan:

Al dien wal sulthaaan taw'amani, laa yatimmu ahaduhumaa duun al-aakhar, al dienu ussun wal sulthaaan haarisun, wa maa la haarisa lahuu fa hadamuhuu laazimun.

Artinya: (melaksanakan perintah) agama dan (meraih) kekuasaan politik itu adalah saudara kembar; takkan berjalan yang satu tanpa (didukung oleh) yang satunya; Ajaran agama itu adalah asas (dasar) perjuangan sedangkan kekuasaan politik itu adalah pengawalannya; dan setiap perjuangan yang tidak ada pengawalannya keagalannya menjadi niscaya¹⁷

Sebagian pihak beranggapan bahwa pemberlakuan sanksi pidana bagi *muzakki* yang enggan menunaikan zakat tidaklah tepat karena Indonesia bukanlah Negara Islam, penulis tidak setuju dengan anggapan tersebut dikarenakan penyematan label Islam pada Negara (Negara Islam) tidak ada rujukan teks baik dari al-Qur'an maupun hadis Nabi. Sekiranya penamaan

¹⁷ Moh. Mahfud MD, *Membangun...*, h. 285-286

Negara Islam merupakan keutamaan atau kewajiban agama, pastilah Rasulullah saw telah menamakan Negara Madinah yang dipimpinnya dengan sebutan “Negara Islam Madinah”. Akan tetapi faktanya tidak demikian, bahkan sebutan “Negara Islam Madinah” tidak pernah ada dalam dokumen hadis, pemikiran atau narasi sejarah Islam yang otoritatif sejak zaman Nabi sampai sekarang.¹⁸

Sekitar abad kedua ditemukan term “*Dar al-Islam*” (دار الاسلام) atau “*Dawlah Islamiyah*” (دولة اسلامية), tetapi istilah tersebut terbatas dalam pengertian sosiologis yang menunjuk pada negeri atau wilayah dengan penduduk mayoritas beragama Islam. Istilah “*Dawlah Islamiyah* atau *Darul Islam*” baik dalam pengertian sosiologis maupun politik-ideologis bukanlah istilah asli Islam yang merujuk pada teks al-Qur’an atau hadis Nabi, melainkan lebih merupakan reaksi politik umat, persisnya elite Islam terhadap pengaruh luar dalam relasi dan kontestasi dengan blok dunia Kristen di Eropa atau Barat dan kemudian Negara Yahudi Israel.¹⁹

Dengan demikian, penulis menyimpulkan alasan bahwa Negara Indonesia bukan Negara Islam tidaklah menjadi penghalang penerapan sanksi pidana berupa denda terhadap *muzakki* yang lalai zakat, dikarenakan memasukkan unsur atau pasal sanksi pidana berupa sanksi denda bagi *muzakki* dalam undang-undang pengelolaan zakat sama halnya dengan memasukkan pasal sanksi pidana bagi amil yang telah disertakan dalam undang-undang tersebut. Penerapan sanksi

¹⁸ Masdar Farid Mas’udi, *Syarah...*, h. 78-79

¹⁹ *Ibid*, h. 79-80

pidana berupa denda atau kurungan penjara bagi *muzakki* sama pentingnya dengan penerapan sanksi administratif, denda dan penjara bagi amil atau pengelola zakat. Sebagai upaya penanaman daya paksa terhadap *muzakki* agar menunaikan zakatnya, penyertaan sanksi pidana secara tegas dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat perlu dirumuskan.

B. Sanksi Pidana Muzakki : Gagasan Revisi Undang-undang Zakat yang Mencakup Sanksi Pidana bagi Muzakki

Meskipun tidak selalu mendapat dukungan yang cukup kuat dari internal umat Islam sendiri, misalnya karena ada perbedaan strategi untuk membumikan nilai-nilai Islam, upaya memberlakukannya hukum Islam secara formal senantiasa muncul di dalam hampir setiap tahapan perkembangan sejarah bangsa Indonesia. Kontroversi yang antara lain bersumber dari pilihan tentang pemaknaan harfiah atau penyerapan nilai atas teks Al-Qur'an dan Sunnah Rasul telah menyebabkan tidak satunya pilihan strategi dan pemahaman tentang apa hukum Islam itu dan bagaimana memperjuangkannya dalam kehidupan masyarakat.²⁰

Sejarah telah membuktikan bahwa cukup banyak norma atau hukum agama yang berasal dari agama Islam telah mendapatkan tempat di Indonesia, dengan dipoitifikannya hukum Islam menjadi undang-undang. Sebut saja undang-undang dibidang perkawinan, peradilan agama, penyelenggaraan ibadah

²⁰ *Ibid*, h. 265

haji, pengelolaan zakat, surat berharga syariah nasional, perbankan syariah, perasuransian syariah dan lain sebagainya.

Penelitian penulis hanya *concern* pada undang-undang dibidang pengelolaan zakat, yakni Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat yang hanya mencantumkan sanksi pidana bagi amil atau pengelola zakat dan meniadakan sanksi pidana bagi *muzakki*. Ada beberapa pertimbangan atau alasan yang menjadi ketertarikan penulis mengangkat isu penerapan sanksi atau ancaman pidana bagi *muzakki* yang lalai atau tidak menunaikan zakat di Indonesia, yakni:

1. Landasan Filosofis

Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.²¹

Perlunya penerapan sanksi pidana bagi *muzakki* yang tidak menunaikan zakat sebagai implementasi dari Pancasila, yang berbunyi:

“Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan serta dengan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”.

²¹ Lihat pengertian Landasan Filosofis dalam Lampiran I Undang-undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Perundang-Undangan.

Prinsip-prinsip dasar yang dikenal dengan Pancasila meliputi Ketuhanan Yang Maha Esa sebagai landasan spiritual-moralnya; Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab sebagai landasan etiknya; Persatuan Indonesia sebagai acuan sosialnya, Kerakyatan Yang Dipimpin oleh Hikmah Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan sebagai acuan politiknya; dan keadilan sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia sebagai tujuan atau *goal*-nya.²²

Menjadi dasar dan utama bahwa sila pertama Pancasila menyatakan Negara Indonesia adalah Negara yang beragama dengan mengedepankan keimanan kepada Tuhan Yang Maha Esa, yang jika dalam agama Islam dikenal dengan konsep “*tauhid*”; Kemudian sila kedua, Pancasila menunjukkan hakikat dan martabat manusia sebagai khalifah (wakil) Allah SWT di bumi yang harus memiliki kebijakan-kebijakan bermoral (adil dan beradab) dalam berbangsa dan bernegara; Selanjutnya pada sila ketiga, Pancasila mengajarkan agar kebhinekaan dalam agama, bahasa, etnis namun tetap satu jua (menjunjung tinggi persaudaraan Indonesia); Sila keempat Pancasila berarti bahwa kebijakan pemimpin (pemerintah) atas rakyat harus selalu mengacu pada kepentingan mereka; dan terakhir sila ke lima Pancasila menyangkut keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia mengandung pesan

²² Masdar Farid Mas’udi, *Syarah...*, h. 3-4

bahwa dikatakan adil jika seluruh rakyat Indonesia mendapatkan apa yang menjadi haknya (tidak ada rakyat yang terzalimi)

Adapun keterkaitan dengan penerapan sanksi pidana bagi *muzakki* yang enggan menunaikan zakat adalah dalam Pancasila disebutkan bahwa keadilan sosial (perlindungan seluruh hak rakyat Indonesia termasuk hak sosial ekonominya) merupakan tujuan utama Negara Indonesia, sehingga menjadi jelas bahwa Negara harus memberi perlindungan kepada rakyatnya terutama yang lemah dengan memenuhi hak-haknya yang terampas atau hilang. Kemudian, mengingat Negara Indonesia penduduknya mayoritas beragama Islam dan termasuk dalam Negara dengan tingkat kemiskinan yang tinggi serta diketahui potensi zakat Indonesia sangatlah besar, namun ternyata kesadaran dalam berzakat rendah. Maka sangat disayangkan jika zakat masih bersifat sukarela. Dengan peralihan sistem dari sukarela menjadi wajib, maka akan meningkatkan dana zakat yang terhimpun. Seperti yang kita ketahui bersama bahwa zakat diperuntukkan bagi delapan ashnaf dimana termasuk didalamnya fakir miskin.

Perlunya penerapan sanksi pidana bagi *muzakki* yang tidak menunaikan zakat juga sebagai implementasi dari Pasal 29 ayat (1) dan (2) UUD 1945, yang berbunyi:

*“Negara berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa” dan
“Negara menjamin kemerdekaan tiap penduduk untuk memeluk
agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya
dan kepercayaannya itu”.*

Menurut Prof. Dr. Suparman Usman, S.H., tafsiran Pasal 29 ayat (1)

UUD 1945 tersebut, yaitu:²³

- a. Dalam Negara Republik Indonesia, tidak boleh terjadi atau berlaku sesuatu yang bertentangan dengan kaidah-kaidah Islam bagi umat Islam, atau yang berkaitan dengan kaidah-kaidah agama Nasrani, bagi umat Nasrani atau yang bertentangan dengan kaidah-kaidah agama Hindu bagi orang-orang hindu Bali, atau yang bertentangan dengan kesusilaan Buddha bagi orang Buddha, dan dengan agama konghuchu bagi umat Konghuchu.
- b. Negara Republik Indonesia wajib menjalankan syariat Islam bagi orang Islam, syariat Nasrani bagi orang Nasrani, syariat Hindu bagi orang Hindu Bali, sekedar menjalankan syariat tersebut memerlukan perantara kekuasaan Negara.
- c. Syariat yang tidak memerlukan bantuan kekuasaan Negara untuk menjalankannya, dan karena itu sendiri dapat dijalankan oleh setiap pemeluk agama yang bersangkutan, menjadi kewajiban pribadi terhadap Allah bagi setiap orang itu, yang dijalankan sendiri menurut agamanya masing-masing.

Menurut Rifyal Ka'bah seperti dikutip Jazuni, berdasarkan sila pertama Pancasila dan Pasal 29 Undang-Undang Dasar 1945, hukum Islam adalah bagian dari hukum nasional. Akan tetapi, oleh karena hukum Islam memiliki cakupan yang lebih luas dari pada hukum nasional, maka “sebagian ketentuannya tidak membutuhkan kekuasaan Negara untuk penegakannya. Sebagian yang lain membutuhkannya dan sebagian yang lain antara membutuhkan dan tidak membutuhkannya, bergantung pada situasi dan kondisi.”²⁴

²³ Suparman Usman, *Hukum...*, h. 5-6

²⁴ Jazuni, *Legislasi...*, h. 349

Tidak semua ketentuan hukum Islam perlu dilegislasikan, Ketentuan hukum Islam yang perlu dilegislasikan adalah ketentuan hukum yang memiliki kategori: *Pertama*, Penegakannya memerlukan bantuan kekuasaan Negara; dan *Kedua*, Berkorelasi dengan ketertiban umum.²⁵

Konstitusi Indonesia telah memberikan jaminan kemerdekaan bagi setiap penduduk untuk memeluk dan beribadah sebagaimana disebutkan pada Pasal 29 UUD 1945. Pengertian ibadah menurut agama Islam tidak hanya mencakup hubungan manusia dengan Allah (*ibadah mahdhah*), tetapi juga meliputi hubungan sesama manusia (*muamalah*).²⁶

Sebagian pihak beranggapan bahwa Pasal 29 ayat (2) UUD 1945 menyiratkan bahwa urusan akidah dan ibadah seperti shalat, puasa, zakat dan haji adalah persoalan individual dan negara tidak berhak turut campur didalamnya. Penulis sependapat dengan hal tersebut, akan tetapi tidak seluruhnya. Berikut pendapat penulis: Jika dikatakan bahwa ada kemerdekaan dalam beragama, maka penulis setuju. Setidaknya hal tersebut dijelaskan dalam Q.S. al-Baqarah/2: 256 yang berarti “*Tidak ada paksaan dalam agama, telah terang benderang mana yang sejati dan mana yang palsu*”. Kemudian, dalam Q.S. al-Kafirun/109: 6 yang berarti “*bagi kalian agama kalian dan bagiku agamaku*”. Akan tetapi, hal ini terkait dengan keyakinan dan akidah.

²⁵ *Ibid*, h. 353

²⁶ Burhanuddin Susanto, *Hukum Perbankan Syariah di Indonesia*, (Yogyakarta: UII Press, 2008), h. 36

Kemudian, penulis juga setuju jika dikatakan bahwa aktivitas ritual (*ubudiyah*) seperti shalat, puasa yang hanya mencakup hubungan manusia dengan Allah SWT (hanya berdimensi ibadah) biarlah menjadi urusan masing-masing manusia dengan Tuhan nya, tanpa keterlibatan negara. Akan tetapi, perkara zakat merupakan perkara yang tidak hanya berdimensi spiritual tetapi juga sosial. Dalam hal ini, penulis menilai bahwa dalam menjalankan syariat kewajiban berzakat bagi *muzakki* perlu adanya perantara kekuasaan negara atau keterlibatan pemerintah, tidak hanya dalam pemungutan dana zakat, tetapi juga pengambilan tindakan nyata terhadap *muzakki* yang lalai zakat baik dengan denda atau kurungan penjara. Zakat bukan hanya masalah kewajiban pribadi kepada Allah, tetapi juga kewajiban kepada para mustahik termasuk fakir miskin di Indonesia. Meskipun, *muzakki* yang berzakat karena takut ancaman tidak mendapat nilai apa-apa disisi agama.

Pendapat serupa juga dikemukakan oleh Rifyal Ka'bah. Menurut Rifyal Ka'bah, dalam kaitannya dengan legislasi karena diperlukannya kekuasaan Negara dalam penegakannya,

*Pembagian hukum Islam kepada ibadah dan mu'amalah dalam hubungannya dengan kekuasaan Negara tidak lagi tepat untuk masa sekarang. Masalah zakat dan haji selama ini dipandang sebagai ibadat yang banyak bergantung kepada individu Muslim untuk pelaksanaannya, tetapi karena menyangkut kepentingan banyak orang, maka kedua jenis ibadat ini pada waktu sekarang telah memasuki cakupan muamalat. Untuk itu perlu ada aturan khusus dan undang-undang yang dapat menjamin pelaksanaannya sehingga tidak ada hak-hak orang lain yang dilangkahi.*²⁷

²⁷ Jazuni, *Legislasi...*, h. 355

2. Landasan Sosiologis

Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan Negara.²⁸

Mengacu pada fakta sosiologis bahwa di negeri Indonesia tercinta ini umat Islam adalah mayoritas, dan sebelumnya penulis telah menjabarkan bahwa terjadi kesenjangan antara potensi zakat di Indonesia dan dana zakat yang terhimpun mengindikasikan mengenai rendahnya kesadaran *muzakki* dalam berzakat. Dengan banyaknya penduduk muslim di Indonesia, maka seharusnya wajib zakat di Indonesia juga banyak. Sangat disayangkan karena perintah kewajiban berzakat dalam agama tersebut tidak memiliki konsekuensi hukum dalam Undang-undang Zakat, dalam artian jika kewajiban zakat tidak dilaksanakan oleh *muzakki*, maka tidak ada konsekuensi hukum yang bisa terjadi. Konsekuensi hukum tersebut adalah pengenaan sanksi atau hukuman bagi pelanggarnya yang nantinya dapat meningkatkan kepatuhan wajib zakat dalam melaksanakan kewajibannya.

²⁸ Lihat pengertian Landasan Sosiologis dalam Lampiran I Undang-undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Perundang-Undangan.

3. Landasan Yuridis

Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan peraturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk peraturan perundang-undangan yang baru. Beberapa persoalan hukum itu, antara lain, peraturan yang sudah ketinggalan, peraturan yang tidak harmonis atau tumpang tindih, jenis peraturan yang lebih rendah dari undang-undang sehingga daya berlakunya lemah, peraturannya sudah ada tetapi tidak memadai, atau peraturannya memang sama sekali belum ada.²⁹

Keinginan penulis sesuai dengan landasan yuridis pembentukan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, pada ketentuan konstitusi disebutkan bahwa fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh Negara sebagaimana terdapat dalam UUD 1945 Pasal 34 ayat (1), yang artinya negara memiliki kewajiban untuk memelihara fakir miskin dan anak-anak terlantar serta melakukan pemberdayaan terhadap mereka.

²⁹ Lihat pengertian Landasan Yuridis dalam Lampiran I Undang-undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Perundang-Undangan

Hal ini juga sesuai dengan tujuan bernegara kita dalam sila kelima “keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”, yang mana fakir miskin juga termasuk rakyat Indonesia dan negara wajib memberikan perlindungan dan pemenuhan hak-hak terhadap mereka yang lemah. Rasulullah saw, seperti diriwayatkan oleh Abi Said, berkata:³⁰

كَيْفَ يُقَدِّسُ اللَّهُ أُمَّةً لَمْ يَأْخُذْ ضَعِيفُهَا حَقَّهُ مِنْ شَدِيدِهَا غَيْرَ مُتَعَتِّعٍ³¹

Kemudian, hadis lain menjelaskan tentang retribusi kekayaan yang menyatakan bahwa zakat itu hak *mustahik*, dengan fakir miskin sebagai prioritasnya, adalah:³²

أَنَّ اللَّهَ قَدْ فَرَضَ عَلَيْهِمْ صَدَقَةً تُؤْخَذُ مِنْ أَعْيَائِهِمْ فَتُرَدُّ عَلَى فُقَرَائِهِمْ (رواه البخاري)³³

Kemudian dalam sebuah hadis sahih diriwayatkan, artinya, “Orang miskin itu bukanlah mereka yang berkeliling minta-minta agar diberi sesuap dua suap nasi atau satu dua biji kurma, tapi orang miskin itu ialah mereka yang hidupnya tidak berkecukupan kemudian diberi sedekah, dan mereka itu tidak pergi meminta-minta pada orang lain”.³⁴

Hadis tersebut menunjukkan bagaimana pemberdayaan itu dapat dilakukan secara efektif melalui zakat. Sistem wajib zakat bagi *muzakki* akan

³⁰ Masdar Farid Mas’udi, *Syarah...*, h. 269

³¹ Lihat terjemahan hadis pada lampiran h. 219

³² M. Anton Athoillah, “Zakat untuk Kesejahteraan Bangsa,” *Media Syari’ah Jurnal Hukum Islam dan Pranata Sosial*, Vol. XXI No 2 (Juli-Desember 2014): h. 474

³³ Lihat terjemahan hadis pada lampiran h. 219

³⁴ Arif Mufraini, *Akuntansi dan Manajemen Zakat Mengomunasikan Kesadaran dan Membangun Jaringan*, (Jakarta: Kencana, 2006), h. 177

meningkatkan perolehan dana zakat yang nantinya dapat dipergunakan untuk memelihara dan memberdayakan fakir miskin.

Selanjutnya sebagai undang-undang yang mengatur masalah zakat, Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat tidak lebih maju dari dua aturan yang telah lahir sebelumnya yang memuat sanksi pidana bagi *muzakki* yang enggan menunaikan zakat, yaitu:

- a. *Qanun* Aceh Nomor 10 tahun 2007 tentang Baitul Mal dalam Pasal 50 ketentuan '*uqubat* juga menjelaskan tentang sanksi pidana tersebut, berupa: denda paling sedikit satu kali nilai zakat yang wajib dibayarkan, paling banyak dua kali nilai zakat yang wajib dibayarkan, namun ketentuan ini hanya berlaku khusus di Nanggroe Aceh Darussalam.
- b. Pada Pasal 684 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2008 tentang Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah, berupa: zakat + denda dengan jumlah tidak melebihi 20% dari jumlah zakat yang dibayarkan, berdasarkan putusan pengadilan (peradilan agama).

Penulis melihat lahirnya dua aturan diatas merupakan peluang untuk memberikan gagasan revisi Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 untuk memuat pasal terkait sanksi bagi *muzakki*, berikut penjelasannya:

- a. *Qanun* Aceh Nomor 10 tahun 2007 tentang Baitul Mal

Qanun Aceh adalah peraturan perundang-undangan sejenis peraturan daerah provinsi yang mana peraturan daerah provinsi termasuk dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia, dan

berada dibawah undang-undang. Namun, dapat disimpulkan bahwa *qanun* Aceh merupakan bagian dari sistem perundang-undangan nasional, memiliki kekuatan hukum yang mengikat dalam hukum positif Indonesia namun hanya berlaku di Aceh.

Qanun Aceh No 10 Tahun 2007 tentang Baitul Mal merupakan undang-undang lokal atau *locale wet (local legislation)* yang mana peraturan tersebut dibentuk oleh lembaga legislatif lokal dengan kekuatan hanya berlaku dalam lingkup wilayah satu pemerintahan lokal tertentu saja. Sehingga, pasal yang mengatur sanksi pidana *muzakki* yang terdapat dalam qanun Aceh tersebut daya ikatnya hanya berlaku kepada mereka yang berada diwilayah hukum Nanggroe Aceh Darussalam. Baik orang Jakarta atau orang Aceh, apabila sedang berada dalam wilayah hukum NAD, dengan sendirinya terkena aturan tersebut. Tetapi orang Aceh sendiri yang berada di Jakarta, tentu tidak terkena aturan tersebut. Artinya, *locale wet* itu tidak ditentukan oleh subjek hukum yang dapat dijangkaunya, melainkan ditentukan oleh lembaga yang membentuknya dan lingkup tutorial daerah berlakunya.³⁵

Penyertaan pasal sanksi pidana bagi *muzakki* yang terdapat pada *qanun* Aceh sejatinya dapat menjadi *role model* bagaimana seharusnya undang-undang dibuat, khususnya bagi perkara zakat yang mencakup aspek *amil, muzakki* dan *mustahik*. Dan selama ini Undang-undang Nomor

³⁵ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta:Rajawali Pers, 2011), h. 17

23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat dianggap bukanlah undang-undang yang ideal karena hanya menyertakan sanksi bagi amil.

Selanjutnya, jika ada pihak yang berpendapat bahwa sangat wajar jika Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat lebih menitikberatkan pada pasal-pasal yang mengatur tentang amil atau pengelola zakat karena sesuai dengan namanya yakni “Undang-undang Pengelolaan Zakat”. Maka, penulis juga menyatakan bahwa hal ini tidak tepat dikarenakan sebelum lahirnya *Qanun* Aceh Nomor 10 Tahun 2007 tentang Baitul Mal, Aceh telah memiliki qanun yang mengatur tentang zakat yaitu *Qanun* Provinsi Nangroe Aceh Darussalam Nomor 7 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Zakat. Meski menggunakan nama “Pengelolaan Zakat”, ternyata qanun ini juga menyertakan pasal sanksi pidana bagi *muzakki* yang enggan menunaikan zakat.

b. Pasal 684 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2008 tentang Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah

Kehadiran Pasal 684 telah mengindikasikan bahwa Pengadilan Agama jelas-jelas mempunyai kompetensi absolut menangani persoalan denda yang berkaitan dengan *muzakki* yang tidak menunaikan zakat. Kemudian, hal ini didukung dengan pernyataan bahwa peradilan agama tidak lagi hanya menangani perkara perdata saja, dikarenakan terjadi perubahan yang esensial dengan penghapusan kata perdata dalam Pasal 2 pada kalimat *perkara perdata tertentu* yang diatur dalam Undang-undang

Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama, diubah dengan kalimat *perkara tertentu* yang diatur dalam Undang-undang Nomor 3 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama. Meskipun dalam penjelasan Pasal 2 Undang-undang Nomor 3 Tahun 2006 Jontu Undang-undang Nomor 50 Tahun 2009 tentang Peradilan Agama tidak dijelaskan mengenai jenis *perkara tertentu* tersebut, Namun seperti diketahui bahwa kewenangan absolut Peradilan Agama yaitu berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan perkara di tingkat pertama antara orang-orang yang beragama Islam di bidang perkawinan, waris, wasiat, hibah, wakaf, zakat, infaq, shadaqah; dan ekonomi syariah. Oleh karena itu, perkara-perkara pidana yang terkait dengan bidang hukum zakat sudah selayaknya menjadi kewenangan Peradilan Agama, khususnya terkait sanksi berupa denda yang dikenakan bagi *muzakki* yang enggan menunaikan zakat.

Kemudian, terkait kenyataan bahwa Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah (KHES) diterbitkan dalam bentuk Peraturan Mahkamah Agung (PERMA), dan diketahui dari Pasal 7 Ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan PERMA tidak termasuk dalam jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan. Kemudian dalam Pasal 8 ayat (1) dan (2) disebutkan bahwa jenis peraturan perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup salah satunya Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) diakui

keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Menurut Yuliandri kata “kekuatan hukum” adalah sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan, yaitu perjenjangan setiap jenis peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Yuliandri berpendapat jenis peraturan lain (dalam konteks ini peraturan yang diterbitkan MA) seharusnya juga tunduk pada prinsip hierarki.³⁶ Namun, setelah penulis teliti ternyata pendapat Yuliandri masih mendasarkan pada Pasal 7 ayat (4) Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang³⁷. Akan tetapi, diketahui undang-undang ini sudah

³⁶ Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undang yang Baik: Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), h. 67-68

³⁷ Lihat Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan. Pasal 7 ayat (4) Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Pasal 7 ayat (5) Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan adalah sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
Penjelasan :
Pasal 7 ayat (4) Jenis Peraturan Perundang-undangan selain dalam ketentuan ini, antara lain, peraturan yang dikeluarkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Bank Indonesia, Menteri, kepala badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk oleh undang-undang atau pemerintah atas perintah undang-undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.
Pasal 7 ayat (5) Dalam ketentuan ini yang dimaksud dengan "hierarki" adalah penjenjangan setiap jenis Peraturan Perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa peraturan

diganti dengan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Sedangkan menurut Jimly Asshiddiqie, peraturan Mahkamah Agung (PERMA) termasuk peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus karena kekhususan daya ikat materinya, yaitu hanya berlaku internal (*interne regeling/internal regulation*).³⁸ Hal ini untuk tujuan kelancaran pelaksanaan tugas dan wewenangnya menurut UUD 1945.³⁹

Kemudian penulis mencoba menghubungkan dengan kata “*pengadilan*” dalam Pasal 684 huruf b yang dalam ketentuan pasal 1 angka (8) KHES harus dibaca: “*Pengadilan adalah pengadilan/mahkamah syar’iyah dalam lingkungan peradilan agama*”. Sehingga sanksi pidana berupa denda yang terdapat dalam Pasal 684 KHES yang diterbitkan dalam bentuk PERMA berlaku internal di lingkungan peradilan agama meskipun Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat belum ada menyertakan pasal sanksi bagi *muzakki* yang enggan berzakat.

Kemudian dalam Penjelasan atas Undang-undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung dijelaskan bahwa:

perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

³⁸ Jimly Asshiddiqie, *Perihal...*, h. 13

³⁹ *Ibid*, h.18

“Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam Pasal 24 menegaskan bahwa kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Mahkamah Agung adalah salah satu pelaku kekuasaan kehakiman yang membawahi badan peradilan dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, dan lingkungan peradilan tata usaha negara.”⁴⁰

Dengan demikian, diketahui bahwa mahkamah agung adalah pengadilan negara tertinggi dari semua lingkungan peradilan (termasuk peradilan agama). Terbitnya Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) berupa Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah (KHES) khususnya Pasal 684 tentang sanksi denda bagi muzakki yang enggan menunaikan zakat diketahui sebagai hukum materiil yang dapat dijadikan rujukan penting para hakim Peradilan Agama, walaupun hingga saat ini hukum formil atau pedoman beracara berupa Kompilasi Hukum Acara Ekonomi Syariah (KHAES) belum juga diterbitkan. Penulis menilai kehadiran Pasal 684 KHES sebagai pelengkap untuk mengisi kekurangan atau kekosongan hukum yang diperlukan bagi kelancaran jalannya peradilan, dimana Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat belum memuat hal tersebut.

Frasa *“diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan*

⁴⁰ *Himpunan Peraturan Perundang-Undangan Kekuasaan Kehakiman dan Mahkamah Agung*, (Bandung: Fokusmedia, 2010), h. 18

yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan”, mengindikasikan hanya perlu satu syarat untuk pengakuan PERMA. Dan PERMA diakui keberadaannya dan mempunyai kekuasaan hukum mengikat berdasarkan kewenangan yang dimiliki mahkamah agung. Dengan demikian Pasal 684 mengenai sanksi pidana *muzakki* berupa denda yang terdapat dalam Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah (KHES) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat berdasarkan kewenangan.

Namun demikian, gagasan revisi Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat tetap diperlukan, dengan alasan:

- 1) Perlu ada kejelasan dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dalam hal ini Undang-undang No 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat atau perlu dituangkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat.
- 2) Meskipun Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) telah menyebutkan jenis sanksi pidana bagi *muzakki* yang tidak menunaikan zakat berupa *ta'zir* denda, namun selama Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat masih bersifat sukarela maka tidak terdapat daya paksa yang dapat mengikat *muzakki*, karena sebagian pihak menganggap Pasal 684 yang terdapat dalam KHES tidak diakui keberadaannya.

- 3) Perlu penambahan tugas dan wewenang BAZNAS untuk melakukan penagihan zakat kepada *muzakki* dengan surat paksa dan mengajukan *muzakki* yang tidak menunaikan zakatnya ke Pengadilan Agama, karena seandainya tidak ada yang mengajukan, maka perkara *muzakki* tersebut tidak akan sampai ke Pengadilan Agama.
- 4) Terkait dengan perubahan esensial dengan penghapusan kata perdata dalam Pasal 2 pada kalimat *perkara perdata tertentu* yang diatur dalam Undang-undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama, diubah dengan kalimat *perkara tertentu* yang diatur dalam Undang-undang Nomor 3 Tahun 2006 tentang Peradilan Agama. Kemudian, diketahui bahwa kewenangan absolut Peradilan Agama yaitu berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan perkara di tingkat pertama antara orang-orang yang beragama Islam termasuk di bidang zakat. maka perlu pencantuman pasal dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat yang menyatakan bahwa Peradilan Agama adalah lembaga yang memiliki wewenang mengadili *muzakki* yang tidak berzakat (wewenang absolut).

Selain tiga alasan atau pertimbangan yang harus ada dalam teknik penyusunan naskah akademik rancangan Undang-undang tersebut, berikut pertimbangan-pertimbangan lainnya yang ada baiknya penulis sertakan, yaitu:

1. Alasan Teologis-Normatif

Secara teologis-normatif, perlunya penerapan sanksi pidana bagi *muzakki* yang tidak menunaikan zakat telah dijelaskan secara lugas pada bab III. Penerapan itu didasarkan pada ayat-ayat Al-qur'an, hadis Nabi, dan pendapat para fuqaha. Norma-norma hukum Islam tersebut dalam konteks hukum nasional sangat relevan untuk dijadikan pertimbangan perumusan sanksi pidana bagi *muzakki* yang tidak menunaikan zakat. Berikut rincian yang dapat penulis simpulkan:

- a. Zakat merupakan rukun Islam yang ketiga, sehingga kedudukannya merupakan pilar bangunan Islam yang sangat penting selain syahadat dan shalat.
- b. Menunaikan zakat adalah bukti identitas keislaman dan keimanan seseorang (Q.S. al-Mu'minūn/23: 1-4) dan Q.S. an-Naml/27: 2-3).⁴¹
- c. Terdapat dua puluh delapan persandingan antara kalimat shalat dan zakat di dalam al-Qur'an, hal ini menunjukkan adanya urgensi yang tinggi di dalamnya, diantaranya Q.S. Al-Baqarah/2: 43 dan 110, Q.S. Al-Māidah/5: 12, Q.S. Al-Mu'minun/40: 4, Q.S. Al-Anbiyā'/21: 73, Q.S. Maryam/19: 31 dan 55, Q.S. Al-Baqarah/2: 83, Q.S. Al-Bayyinah/98: 5, Q.S. Al-Muzzammil/73: 20, dan lain sebagainya.⁴²

⁴¹ DR. Yusuf Qardhawi, *Kiat Islam...*, h. 93

⁴² Abdurrachman Qadir, *Zakat...*, h. 50-51

- d. Selain menggunakan kata perintah (*fi'il amr*) kata zakat juga menggunakan gaya bahasa yang bersifat intimidatif atau peringatan (*uslub tarhib*) bagi orang yang enggan mengeluarkan zakat. (Q.S. At-Taubah/9: 34)⁴³
- e. Pada masa khalifah Abu Bakar, beliau mengeluarkan ultimatum yang berbunyi “*Akan aku bunuh (perangi) siapa saja yang memisahkan antara shalat dan zakat*”. Dengan merujuk hadis Nabi yang berbunyi: “*Aku (Nabi) diperintahkan untuk memerangi manusia, sampai mereka mengucapkan dua kalimat syahadat, mendirikan shalat dan menunaikan zakat*”.⁴⁴
- f. Terdapat siksaan yang amat pedih bagi *muzakki* yang menyimpan hartanya dan tidak mengeluarkan zakatnya (Q.S. Āli ‘Imrān/3: 180 dan Q.S. At-Taubah/9: 34-35).⁴⁵
- g. Barang siapa menolak menunaikan zakat karena sikap bakhil dan sikap kikir *muzakki*, maka ia tergolong muslim yang durhaka. Dia harus ditindak dengan tegas, dan dikenakan sanksi (*ta'zir*). Dengan merujuk hadis: “*Siapa yang mengeluarkan zakat karena mengharapkan imbalan maka ia akan mendapat imbalan itu, dan siapa yang enggan mengeluarkannya maka saya akan mengambil zakat itu darinya beserta separuh hartanya. Ini adalah salah satu ketentuan Rabb kita, dan keluarga Muhammad tidak*

⁴³ *Ibid*, h. 47

⁴⁴ Muhammad Husain Haekal, *Abu Bakr As-Siddiq...*, h. 89

⁴⁵ DR. Yusuf Qardhawi, *Kiat Islam...*, h. 95-96

boleh menerima zakat (sedekah) itu sedikitpun.” (HR Ahmad, Abu Daud, dan an-Nasa’i).⁴⁶

- h. Hampir sebagian besar ulama fiqh berpandangan bahwa dalam menghadapi *muzakki* yang enggan menunaikan zakat adalah dengan mengambil harta zakat itu secara paksa, dan disertai *ta’zir*, kalau perlu dengan sanksi kurungan (penjara) untuk memberi efek jera bagi *muzakki*, ini berlaku bagi keengganan menunaikan zakat disebabkan sikap bakhil dan sikap kikir *muzakki* namun *muzakki* masih meyakini kewajiban zakat. Sedangkan, bagi *muzakki* yang tidak menunaikan zakat karena menentang kewajiban zakat atau mengingkari kewajibannya sebagai bagian dari rukun Islam, maka dijatuhi vonis sebagai orang kafir seperti orang yang telah keluar dari Islam (murtad), sehingga halal untuk dijatuhi hukuman *had* dengan diperangi (dibunuh).⁴⁷
- i. Wajib bagi penguasa untuk memungut zakat dari orang-orang yang wajib mengeluarkannya dan terhadap mereka yang enggan membayar zakat, para penguasa dapat mengambilnya dengan mempergunakan kekerasan. Merujuk pada Q.S. At-Taubah/9: 103 yang berarti “*Ambillah sedekah dari harta-harta mereka*” dan HR. Bukhari dari Ibnu Abbas yang berarti

⁴⁶ *Ibid*, h. 97

⁴⁷ Abdurrachman Qadir, *Zakat...*,57-60

*“Diambil (zakat) dari orang-orang kaya mereka, lalu diberikan kepada orang-orang fakir mereka”.*⁴⁸

2. Alasan Historis

Sejarah menunjukkan bahwa telah muncul keinginan-keinginan dalam menerapkan ancaman atau sanksi pidana bagi muzakki yang tidak menunaikan zakat, baik ketika rumusan awal pembentukan Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat maupun dalam wacana amandemen undang-undang tersebut. Berikut rinciannya:

a. Rumusan Awal Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat

Dalam rumusan awal Departemen Agama, penghimpunan zakat bersifat wajib dan memaksa, yang dilakukan melalui Pasal 12 ayat 1 Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat ini yaitu *“Pengumpulan zakat dilakukan badan amil zakat dengan cara menerima atau mengambil dari muzakki”*, yang dipandang sesuai dengan Q.S. At-Taubah/9: 103. Dalam proses legislasi di parlemen, pasal ini kemudian diubah dengan memberi tambahan di akhir Pasal dengan kalimat *“...atas dasar permintaan muzakki”*. Pasal ini secara jelas kemudian menjadi kontradiktif dengan pasal 2 yang tetap tidak berubah hingga disahkannya Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat yaitu

⁴⁸ DR. Yusuf Qardhawi, *Kiat Islam...*, h. 107

“setiap warga Negara Republik Indonesia yang beragama Islam dan mampu atau badan yang dimiliki oleh orang muslim berkewajiban menunaikan zakat”. Dengan demikian, dalam pandangan Departemen Agama telah terjadi reduksi pasal yang signifikan. Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat ini telah cacat sebelum diundangkan.⁴⁹

- b. Wacana Amandemen Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) 2005-2009.

1) Versi Pemerintah (Departemen Agama)

Pada Tahun 2008, Pemerintah (Departemen Agama) telah memiliki draf amandemen Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat. Draft amandemen ini memuat berbagai upaya reformasi signifikan dalam pengelolaan zakat nasional yang salah satunya berupa sanksi bagi *muzakki* yang lalai berupa ancaman hukuman 1-2 kali lipat dari nilai zakat yang wajib dibayarnya. Wacana ini tampaknya ditujukan untuk menaikkan tingkat kepatuhan membayar zakat secara cepat. Dengan ketentuan sanksi bagi *muzakki*, maka zakat tidak lagi hanya berdasarkan kesukarelaan dan keimanan tetapi juga berdasarkan pada paksaan dan hukuman. Dengan ketentuan ini, zakat di

⁴⁹ Yusuf Wibisono, *Mengelola...*, h. 85

Indonesia akan menjadi bersifat wajib (*compulsory*), tidak lagi sukarela (*voluntary*).⁵⁰

2) Versi Masyarakat Sipil

Kelompok pegiat zakat yang tergabung dalam Forum Zakat (FOZ) telah menyuarakan urgensi amandemen Undang-undang Zakat ini secara resmi sejak 2003. Proposal reformasi inilah yang kemudian disampaikan FOZ ke parlemen. Substansi proposal ini diterima parlemen dan diadaptasi menjadi RUU inisiatif DPR. Draf RUU inisiatif DPR ini juga memuat berbagai upaya reformasi signifikan dalam pengelolaan zakat nasional yang salah satunya juga memuat sanksi bagi *muzakki* dan amil yang lalai, dan sanksi bagi mereka yang tidak berhak namun melakukan pengelolaan zakat, yang mana sanksi bagi *muzakki* yang lalai didenda maksimal 5% dari kewajiban zakatnya.⁵¹

Dengan begitu, diketahui bahwa suara-suara penerapan sanksi pidana bagi *muzakki* yang lalai zakat sudah terdengar baik dari kalangan masyarakat sipil maupun pemerintah (departemen agama), sehingga jika dikatakan internal umat Islam tidak menginginkan penerapan sanksi pidana tersebut, maka penulis simpulkan tidak sepenuhnya benar.

⁵⁰ *Ibid*, h. 80

⁵¹ *Ibid*, h. 96

- c. Wacana Amandemen Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) 2009-2014.

Setelah gagal diselesaikan pada tahun 2009, RUU ini kemudian diwariskan pembahasannya ke DPR periode 2009-2014. Namun, pembahasan amandemen Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat kembali menghangat di DPR pada 2009-2010. Terdapat empat wacana yang berkembang, yaitu:

- 1) Draf RUU amandemen Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat versi Parlemen, tidak mengusung wacana sanksi bagi *muzakki* yang lalai.⁵²
- 2) Draf RUU amandemen Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat versi Pemerintah (Kementrian Agama), Wacana yang diusung Kementrian Agama substansinya tidak berubah dengan draf tiga tahun sebelumnya tetap mengusung wacana sanksi pidana bagi *muzakki* yang lalai.⁵³
- 3) Draf RUU amandemen Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat versi Masyarakat Sipil yang diusung BAZNAS,

⁵² *Ibid*, h. 99

⁵³ *Ibid*.

BAZNAS juga mengusung wacana sanksi administratif bagi *muzakki* yang tidak menunaikan kewajibannya.⁵⁴

- 4) Draf RUU amandemen Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat versi Masyarakat Sipil yang diusung Forum Zakat (FOZ), tidak mengusung wacana sanksi pidana bagi *muzakki* yang lalai zakat.⁵⁵

Ketika memasuki pembahasan pada 2010-2011, diskursus amandemen Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat di parlemen akhirnya mengerucut pada dua draf RUU yang berseberangan: RUU versi pemerintah (Kementrian Agama) dan RUU versi DPR (cerminan aspirasi masyarakat sipil). Namun sangat disayangkan bahwa baik versi pemerintah maupun versi masyarakat sipil sama-sama menghilangkan wacana sanksi bagi *muzakki* yang lalai zakat dengan alasan yang tidak jelas. Padahal sebelumnya baik versi Kementrian Agama maupun versi masyarakat sipil dalam draf RUU amandemen Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat menyertakan sanksi bagi *muzakki* baik berupa sanksi denda maupun sanksi administratif.

Dengan demikian, tidak benar jika dikatakan internal umat Islam sendiri tidak menginginkan pemberlakuan sanksi pidana bagi *muzakki* yang

⁵⁴ *Ibid*, h. 100

⁵⁵ *Ibid*.

tidak menunaikan zakat, dikarenakan wacana pemberlakuan sanksi pidana bagi *muzakki* yang tidak menunaikan zakat telah ada baik pada saat rumusan awal Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat, maupun wacana amandemen Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) 2005-2009 atau 2009-2014. Meskipun akhirnya gagal, namun penulis menilai hal tersebut terjadi atas dasar ketidaksiapan atau ketakutan yang tidak beralasan.

3. Alasan Tujuan Pidanaan

Hukum adalah kaidah atau norma yang hidup sebagai pedoman bertingkah laku di dalam masyarakat yang pelaksanaannya dapat dipaksakan dengan sanksi. Meskipun kaidah atau norma agama telah mengatur sedemikian rupa mengenai kewajiban berzakat bagi *muzakki* dan ancaman dunia serta akhirat bagi pembangkangnya, namun jika belum diterapkan sebagai aturan yang mengikat oleh lembaga berwenang (Negara), maka bukan termasuk hukum yang dapat dipaksakan dan diberi sanksi bagi pelanggarnya.

Antisipasi terhadap keengganan *muzakki* dalam berzakat diantaranya dengan memfungsikan instrument hukum (pidana) secara efektif melalui penegakan hukum (*law enforcement*).⁵⁶

⁵⁶ Bambang Waluyo, *Pidana dan pidanaaan*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2004), h. 2

Penjatuhan pidana bukan semata-mata sebagai pembalasan dendam, yang paling penting adalah pemberian bimbingan dan pengayoman sekaligus kepada masyarakat dan kepada terpidana sendiri agar menjadi insaf dan dapat menjadi anggota masyarakat yang baik.⁵⁷

Dalam Islam, orang yang tidak menunaikan zakat sama dengan memakan harta yang *bathil*, haram atau sama saja dengan korupsi, karena harta zakat adalah hak orang lain dan bukan lagi menjadi haknya walaupun harta itu memang ada di tangannya dan memang hasil dari usahanya sendiri. Ini penting untuk digaris bawahi.⁵⁸

Dalam sejarah hukum pidana Indonesia, tujuan pemidanaan dapat dilacak dari teori- teori berikut, yaitu teori absolut (*retributif*), teori relatif (*deterrence/utilitarian*) dan teori penggabungan (*integratif*). Berikut penjelasannya:

Teori absolut (*teori retributif*), memandang bahwa pemidanaan merupakan pembalasan atas kesalahan yang telah dilakukan, jadi berorientasi pada perbuatan dan terletak pada kejahatan itu sendiri. Pemidanaan diberikan karena si pelaku harus menerima sanksi itu demi kesalahannya. Menurut teori ini, dasar hukuman harus dicari dari kejahatan itu sendiri, karena kejahatan itu telah menimbulkan penderitaan bagi orang

⁵⁷ *Ibid*, h.3

⁵⁸ Ma'ruf Muttaqien, *Ternyata...*, h. 8

lain, sebagai imbalannya (*vergelding*) si pelaku harus diberi penderitaan.⁵⁹ Penjatuhan pidana pada dasarnya penderitaan pada penjahat dibenarkan karena penjahat telah membuat penderitaan bagi orang lain.⁶⁰

Teori relatif (*deterrence/utilitarian*), teori ini memandang pemidanaan bukan sebagai pembalasan atas kesalahan si pelaku, tetapi sebagai sarana mencapai tujuan bermanfaat untuk melindungi masyarakat menuju kesejahteraan. Dari teori ini muncul tujuan pemidanaan sebagai sarana pencegahan, yaitu pencegahan umum yang ditujukan pada masyarakat. Berdasarkan teori ini, hukuman yang dijatuhkan untuk melaksanakan maksud atau tujuan dari hukuman itu, yakni memperbaiki ketidakpuasan masyarakat sebagai akibat kejahatan itu. Tujuan hukuman harus dipandang secara ideal, selain dari itu, tujuan hukuman adalah untuk mencegah (*prevensi*) kejahatan.⁶¹ Tujuan pidana adalah tertib masyarakat, dan untuk menegakan tata tertib masyarakat itu diperlukan pidana.⁶²

Teori gabungan (*integratif*) mendasarkan pidana pada asas pembalasan dan asas tertib pertahanan tata tertib masyarakat, dengan kata lain dua alasan itu menjadi dasar dari penjatuhan pidana. Pada dasarnya teori gabungan adalah gabungan teori absolut dan teori relatif. Gabungan

⁵⁹ Leden Marpaung, *Asas-Teori-Praktek Hukum Pidana*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2009), h. 105.

⁶⁰ Teguh Prasetyo dan Abdul Halim Barkatullah, *Politik Hukum Pidana (Kajian Kebijakan Kriminalisasi dan Dekriminalisasi)*, (Jakarta : Pustaka Pelajar, 2005), h. 90

⁶¹ Leden Marpaung, *Asas...*, h. 106

⁶² Teguh Prasetyo dan Abdul Halim Barkatullah, *Politik...*, h. 97

kedua teori itu mengajarkan bahwa penjatuhan hukuman adalah untuk mempertahankan tata tertib hukum dalam masyarakat dan memperbaiki pribadi si penjahat.⁶³

Pasal sanksi pidana berupa denda bagi *muzakki* yang tidak menunaikan zakat yang terdapat dalam *Qanun* Aceh Nomor 10 Tahun 2007 tentang Baitul Maal dan Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) Nomor 2 Tahun 2008 tentang Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah juga perlu disertakan dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat dengan tujuan untuk memberikan sarana mencapai tujuan bermanfaat untuk melindungi masyarakat menuju kesejahteraan, menciptakan tertib *muzakki* dalam berzakat, pengambilan paksa harta zakat ditambah denda diharapkan menjadi efek jera bagi *muzakki* sehingga *muzakki* lebih sadar dalam berzakat. Selama ini, Undang-undang No 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat dalam pasalnya hanya memberikan efek jera bagi amil (pengelola zakat) saja.

Secara teoritis, ada beberapa faktor pendukung bagi legislasi hukum Islam di Indonesia, yaitu: *Pertama*, mayoritas rakyat Indonesia beragama Islam sehingga memperjuangkan hukum Islam dalam hukum nasional kemungkinan juga mendapat dukungan mayoritas rakyat; *Kedua*, pada tataran yuridis konstitusional, berdasarkan sila pertama Pancasila dan Pasal 29 Undang-undang

⁶³ Leden Marpaung, *Asas...*, h. 107.

Dasar 1945, hukum Islam adalah bagian dari hukum nasional, dan harus ditampung dalam pembinaan hukum nasional; *Ketiga*, Kesadaran beragama memiliki pengaruh terhadap kesadaran hukum sehingga seharusnya hukum Islam menjadi kesadaran mayoritas rakyat karena hukum mengemban fungsi ekspresif dan fungsi instrumental; *Keempat*, sistem politik Indonesia memberikan peluang bagi tumbuh dan berkembangnya aspirasi politik Islam; *Kelima*, Hukum Islam sendiri memiliki elastisitas untuk-dalam batas-batas tertentu-disesuaikan dengan keadaan dan kebutuhan umat Islam Indonesia.⁶⁴

Sebaliknya, ada beberapa tantangan legislasi hukum Islam, yaitu: *Pertama*, Perbedaan pendapat di kalangan muslim sendiri, ada yang mendukung gagasan legislasi hukum Islam dan ada yang menolaknya; *Kedua*, Perbedaan pendapat di kalangan muslim sendiri mengenai suatu masalah fikih (yang memang memungkinkan adanya perbedaan pendapat) ketika akan diundangkan (yang mensyaratkan kepastian hukum); *Ketiga*, Adanya resistensi dari kalangan nonmuslim yang menganggap legislasi hukum Islam di Negara nasional akan menempatkan mereka (seolah-olah) sebagai warga Negara kelas dua; *Keempat*, Selama pandangan hidup, nilai-nilai budaya, dan apa yang ingin dipertahankan dan dapat dicapai melalui legislasi beragam karena heterogenitas bangsa, selama itu pula legislasi hukum islam lebih-lebih unifikasi akan sulit dilakukan; *Kelima*, Produk legislasi adalah produk politik sehingga untuk berhasil memperjuangkan

⁶⁴ Jazuni, *Legislasi...*, h. 489

hukum Islam harus mendapat dukungan suara mayoritas di lembaga pembentuk hukum, dan fakta politik menunjukkan bahwa aspirasi politik Islam bukan mayoritas di Indonesia, sebagaimana tampak dari Pemilihan Umum yang pernah diselenggarakan (partai politik Islam tidak pernah memperoleh suara mayoritas sepanjang sejarah Pemilihan Umum di Indonesia)⁶⁵

Adapun upaya yang dapat dilakukan demi terlaksananya gagasan revisi Undang-Undang No 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat agar menjadi undang-undang yang holistik (menyentuh aspek sanksi pidana bagi *muzakki* yang tidak berzakat) adalah:

1. Internal Umat Islam: *Pertama*, Membangun kesadaran beragama bahwa zakat adalah salah satu instrument yang ditawarkan agama Islam untuk mengentaskan kemiskinan; *Kedua*, Menyatukan pendapat bahwa berdasarkan pertimbangan atau alasan sosiologis, filosofis, yuridis, teologis-normatif, historis, dan tujuan pemidanaan penerapan sanksi pidana bagi *muzakki* mutlak dilakukan; *Ketiga*, Berjuang secara politik dengan mengambil porsi dominan, bukan hanya di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) tetapi juga di Pemerintahan. Karena, jalur politik merupakan salah satu pintu masuknya penerapan hukum Islam.
2. Pemerintah: *Pertama*, Membangun kesadaran bahwa potensi zakat Indonesia sangatlah besar, sedangkan kesadaran berzakat masih kecil. Sehingga,

⁶⁵ *Ibid*, h. 490

pemerintah seharusnya proaktif dengan sistem jemput bola dengan mengganti sistem zakat dari sukarela (*voluntary system*) menjadi wajib (*compulsory system*); *Kedua*, Persoalan zakat adalah persoalan yang berlaku khusus bagi umat Islam. Dengan demikian, ada baiknya pemerintah lebih mendengarkan aspirasi umat Islam. Karena, berdasarkan sejarah yang penulis sertakan sebelumnya, diketahui bahwa wacana pemberlakuan sanksi pidana bagi *muzakki* yang tidak menunaikan zakat telah ada baik pada saat Rumusan Awal Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat, maupun Wacana Amandemen Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) 2005-2009 atau 2009-2014. Sehingga, diketahui bahwa aspirasi umat Islam menghendaki pemberlakuan sanksi pidana bagi *muzakki* tersebut.