

BAB III

KAJIAN HUKUM ISLAM, QANUN ACEH DAN HUKUM POSITIF INDONESIA TENTANG SANKSI PIDANA MUZAKKI YANG TIDAK MENUNAIKAN ZAKAT

A. Pembangkang Zakat dalam Hukum Islam

1. Konsep Hukum Islam Tentang Sanksi Bagi Muzakki yang Tidak Menunaikan Zakat

Doktrin kewajiban zakat di dalam Islam ditanggapi dengan berbagai macam respon oleh umat Islam sejak awal pensyariaan sampai saat ini. Di antara umat Islam ada yang meyakini dan menjalankan kewajiban tersebut, ada yang meyakini tapi tidak menjalankannya atau melalaikannya, dan ada yang menolak sehingga tidak menjalankannya.

Jika ibadah zakat ditunaikan, maka *muzakki* akan mendapat pahala yang besar, balasan yang berlipat ganda, dan akan masuk surga, sebagaimana yang diungkapkan oleh Al-quran, antara lain pada Q.S. al-Hadid/57: 7 dan Q.S. al-Dzariyāt/51:15-19.¹ Allah SWT juga memuji orang-orang yang menunaikan ibadah zakat sebagaimana yang dijelaskan dalam Q.S. An-Nūr/24: 37 sebagai berikut:²

¹Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam Direktorat Pemberdayaan Zakat, *Membangun Perspektif Pengelolaan Zakat Nasional*, (Tangerang: CV. Sejahtera Kita, 2013), h. 23

² Departemen Agama RI, *Al-Qur'an dan Terjemahnya*, (Jakarta: CV Darus Sunnah, 2013), h. 356

رَجَالٌ لَا تُلْهِيمُ تَجْرَهُ وَلَا بَيْعَ عَنْ ذِكْرِ اللَّهِ وَإِقَامِ الصَّلَاةِ وَإِيتَاءِ الزَّكَاةِ تَخَافُونَ
يَوْمًا تَتَقَلَّبُ فِيهِ الْقُلُوبُ وَالْأَبْصَارُ³

Sebaliknya Allah Swt memberikan ancaman terhadap orang-orang yang tidak menunaikan ibadah zakat, yaitu akan diazab pada hari kiamat sebagaimana yang dijelaskan oleh beberapa ayat Al-quran, antara lain Q.S. At-Taubah/9: 34-35⁴ dan Q.S. Ali Imran/3: 180⁵ sebagai berikut:

﴿ يَا أَيُّهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا إِنَّ كَثِيرًا مِّنَ الْأَحْبَارِ وَالرُّهْبَانِ لِيَآكُلُونَ أَمْوَالَ
النَّاسِ بِالْبَاطِلِ وَيُصَدُّونَ عَن سَبِيلِ اللَّهِ وَالَّذِينَ يَكْتُمُونَ الذَّهَبَ
وَالْفِضَّةَ وَلَا يُنْفِقُونَهَا فِي سَبِيلِ اللَّهِ فَبَشِّرْهُمْ بِعَذَابٍ أَلِيمٍ ﴿٣٤﴾ يَوْمَ تُحْمَى
عَلَيْهَا فِي نَارِ جَهَنَّمَ فَتُكْوَى بِهَا جِبَاهُهُمْ وَجُنُوبُهُمْ وَظُهُورُهُمْ هَذَا مَا
كَنَزْتُمْ لِأَنفُسِكُمْ فَذُوقُوا مَا كُنْتُمْ تَكْتُمُونَ ﴿٣٥﴾ ﴾

﴿ وَلَا تَحْسَبَنَّ الَّذِينَ يَبْخُلُونَ بِمَا ءَاتَهُمُ اللَّهُ مِن فَضْلِهِ هُوَ خَيْرًا لَّهُمْ بَلْ هُوَ شَرٌّ
لَّهُمْ سَيُطَوَّقُونَ مَا بَخَلُوا بِهِ يَوْمَ الْقِيَامَةِ وَلِلَّهِ مِيرَاثُ السَّمَاوَاتِ وَالْأَرْضِ وَاللَّهُ
بِمَا تَعْمَلُونَ خَبِيرٌ ﴿٣٨﴾ ﴾

³ Lihat terjemahan ayat pada lampiran h. 216

⁴ Departemen Agama RI, *Al-Qur'an*...,h. 193

⁵ *Ibid*, h. 74

⁶ Lihat terjemahan ayat pada lampiran h. 216

⁷ Lihat terjemahan ayat pada lampiran h. 216

Sanksi terhadap pembangkang ibadah zakat tidak sama dengan pembangkang ibadah-ibadah lainnya yang hanya bersifat ancaman ukhrawi dan preventif. Pembangkangan ibadah zakat dapat dikenakan sanksi keras dan berganda, yaitu sanksi di dunia dan di akhirat karena pembangkang zakat telah melakukan kesalahan ganda pula, yaitu kepada Allah dan kepada orang-orang yang mempunyai hak dalam hartanya, sebagaimana yang diungkapkan oleh Q.S. al-Ma'ārij/70: 24-25, sebagai berikut:⁸

وَالَّذِينَ فِي أَمْوَالِهِمْ حَقٌّ مَّعْلُومٌ ﴿٢٤﴾ لِلسَّائِلِ وَالْمَحْرُومِ ﴿٢٥﴾⁹

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, karena perbuatan ini tentu saja akan mengotori jiwa kita dan membuat doa tidak akan dikabulkan Allah karena ia telah memakai atau mengonsumsi harta yang haram. Itulah sebabnya, zakat sangat penting bagi penyucian jiwa.¹⁰

⁸ Departemen Agama RI, *Al-Qur'an...*, h. 570

⁹ Lihat terjemahan ayat pada lampiran h. 216

¹⁰ Ma'ruf Muttaqien, *Ternyata Zakat itu Hebat*, (Jakarta: LAZISMU, tth), h. 8-9

Adapun tentang hukuman duniawi, Rasulullah SAW bersabda:¹¹

مَا مَنَعَ قَوْمٍ الزَّكَاةَ إِلَّا ابْتِغَاءَ هُمُ بِاللَّهِ بِالسِّنِينَ (رواه الطبراني)¹²

وَمَا يَمْنَعُوا زَكَاةَ أَمْوَالِهِمْ إِلَّا مَنَعُوا الْقَطْرَ مِنَ السَّهَاءِ وَلَوْلَا الْبَهَاءُ لَمْ يَمُطَرُوا

(رواه بي ماجه والبخاري)¹³

Diriwayatkan oleh al-Bazar dan Baihaqi bahwa Rasulullah saw.

Bersabda:

وَمَا خَا لَطَّتِ الصَّدَقَةُ أَوْ قَالَ الزَّكَاةُ مَالًا إِلَّا أَفْسَدَتْهُ (رواه البخاري)¹⁴

Disamping itu, terdapat juga sanksi duniawi yang merupakan sanksi hukum yang diterapkan oleh pemimpin dalam masyarakat Islam. Rasulullah saw, bersabda:¹⁵

مَنْ أَعْطَاهَا مُؤَجَّرًا (أي طًا لِبَا الْأَجْر) فَلَهُ أَجْرُهَا وَمَنْ مَنَعَهَا فَأَنَا أَخُذُهَا وَشَطْرُ مَالِهِ (أي

نِصْفُهُ) عَزْمَةٌ مِنْ عَزِمَاتِ رَبِّنَا لَا يَجِلُّ لَالِ مُحَمَّدٍ مِنْهَا شَيْءٌ. (رواه احمد و أبو داود و

النسائي)¹⁶

Hadis di atas menjelaskan bahwa penguasa boleh menyita separuh harta orang yang enggan mengeluarkan zakat. Hal ini semacam sanksi materi untuk memberi pelajaran kepada *muzakki* yang enggan mengeluarkan zakat.

¹¹ DR. Yusuf Qardhawi, *Kiat Islam Mengentaskan Kemiskinan*, (Jakarta: Gema Insani Press, 1995), h. 96

¹² Lihat terjemahan hadis pada lampiran h. 218

¹³ Lihat terjemahan hadis pada lampiran h. 218

¹⁴ Lihat terjemahan hadis pada lampiran h. 218

¹⁵ DR. Yusuf Qardhawi, *Kiat...*, h. 97

¹⁶ Lihat terjemahan hadis pada lampiran h. 218

Sanksi itu tidak bersifat pasti dan permanen. Sanksi itu hanya semacam teguran yang diberikan sesuai dengan pertimbangan penguasa Islam. *Muzakki* yang enggan mengeluarkan zakat bukan hanya diancam dengan hukuman materi. Bahkan, penguasa boleh menjatuhkan hukuman fisik dan penjara kepada orang itu, sesuai dengan kondisi dan situasi.¹⁷

Lebih jauh lagi, sejarah Islam membolehkan untuk memerangi mereka yang enggan mengeluarkan zakat. Setelah Muhammad SAW wafat dan Abu Bakar memangku jabatan Khalifah, kekacauan menimpa kawasan Arab dengan berbaliknya mereka dari agama Islam, sementara yang lain tetap dalam Islam tapi tak mau membayar zakat kepada Abu Bakar. Keengganan membayar zakat itu baik karena kikir dan kelihaiian mereka seperti kelihaiannya dalam mencari dan menyimpan uang, atau karena anggapan bahwa pembayaran itu sebagai upeti yang tidak berlaku lagi sesudah Rasulullah tiada, dan boleh dibayarkan kepada siapa saja yang mereka pilih sendiri sebagai pemimpinnya di Madinah. Mereka mogok tak mau membayar zakat dengan menyatakan bahwa dalam hal ini mereka tidak tunduk kepada Abu Bakar.¹⁸

Abu Bakar mengadakan rapat dengan para sahabat besar itu guna meminta saran dalam memerangi mereka yang tak mau menunaikan zakat.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Muhammad Husain Haekal, *Abu Bakr As-Siddiq Sebuah Biografi Dan Studi Analisis tentang Permulaan Sejarah Islam Sepeninggal Nabi*, (Jakarta: Mitra Kerjaya Indonesia, 2013), h. 88

Umar bin khattab dan beberapa orang sahabat berpendapat untuk tidak memerangi umat yang beriman kepada Allah dan Rasul-Nya, dan lebih baik meminta bantuan mereka dalam menghadapi musuh bersama. Tampaknya terjadi perdebatan yang cukup sengit apakah pembangkang zakat diperangi atau tidak. Namun Abu Bakar tetap dalam pendiriannya itu, tampak dari kata-katanya: “Demi Allah, orang yang berkeberatan menunaikan zakat kepadaku, yang dulu mereka lakukan kepada Rasulullah SAW, akan kuperangi.”¹⁹

Tanpa mengurangi penghargaannya atas apa yang dikatakan Abu Bakar itu Umar khawatir sekali bahwa jalan peperangan demikian akibatnya akan sangat berbahaya buat Muslimin. Umar menjawab dengan nada agak keras juga: “Bagaimana kita akan memerangi orang yang kata Rasulullah SAW. ‘Aku diperintah memerangi orang sampai mereka berkata: Tiada Tuhan selain Allah dan Muhammad Rasulnya. Barang siapa berkata demikian darah dan hartanya terjamin, kecuali dengan alasan, dan masalahnya kembali kepada Allah.’”²⁰

Tanpa ragu Abu Bakar langsung menjawab Umar: “Demi Allah, aku akan memerangi siapapun yang memisahkan shalat dengan zakat. Zakat adalah harta. Dikatakan: “kecuali dengan alasan.”²¹

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ *Ibid.*, h. 89

²¹ *Ibid.*

Dalam menyimpulkan pembicaraan itu sumber-sumber menyebutkan bahwa Umar kemudian berkata: “Demi Allah, tiada lain yang harus kukatakan, semoga Allah melapangkan dada Abu Bakar dalam berperang. Aku tahu dia benar.”²²

Peristiwa ini mengingatkan kita pada apa yang pernah terjadi antara Rasulullah dengan delegasi Saqif yang datang dari Ta’if, bahwa mereka menyatakan bersedia masuk Islam dengan permintaan agar dibebaskan dari kewajiban shalat. Waktu itu Muhammad menolak permintaan mereka dengan mengatakan:²³

إِنَّهُ لَا خَيْرَ فِي دِينِدَلَا صَلَاةَ فِيهِ

Artinya: “Tidak baik agama yang tidak disertai shalat.”

Barangkali itu juga yang dimaksudkan oleh Abu Bakar ketika berkata: “Demi Allah, aku akan memerangi siapa pun yang memisahkan shalat dengan zakat. Sesungguhnya zakat adalah kewajiban, Demi Allah, jika mereka enggan memberikan kepada saya seutas tali sedangkan dahulu ia memberikannya kepada Rasulullah saw, saya akan memerangi mereka untuk mendapatkannya”. (HR Bukhari dan Muslim).

Mengingat bahwa zakat merupakan rukun Islam (أركان الإسلام) ketiga setelah syahadat dan puasa, dan satu-satunya yang tidak hanya berdimensi ibadah (kewajiban kepada Allah) tetapi juga muamalah (kewajiban kepada

²² *Ibid.*

²³ *Ibid.*

mustahik). Maka kewajiban menunaikan zakat memiliki dua pertanggung jawaban sekaligus, baik kepada Allah SWT maupun kepada *mustahik*. Sehingga di rasa sangat wajar bahkan sudah semestinya jika ada *muzakki* yang enggan atau lalai menunaikan zakatnya ditindak dengan tegas oleh penguasa/pemerintah, karena dari harta *muzakki* tersebut terdapat hak-hak para *mustahik*.

2. Pandangan Berbagai Ulama tentang Status Pembangkang Zakat

Meskipun kewajiban berzakat memiliki landasan nash yang tegas, baik dari al-Qur'an dan hadis, tetapi dalam beberapa substansinya masih terdapat peluang timbulnya berbagai penafsiran dan interpretasi terutama tentang konsep operasional penerapannya dengan maksud agar kewajiban zakat benar-benar dapat dilaksanakan dengan sebaik-baiknya. Di antara permasalahan yang dikemukakan para ulama adalah dari aspek penentuan hukuman, sanksi dan tindakan yang dilakukan terhadap orang-orang yang tidak mau mengeluarkan zakatnya, di antaranya dikemukakan oleh:

- a. Golongan Hanafiyah, berpendapat bahwa orang-orang yang enggan mengeluarkan zakatnya harus diperiksa dan disumpah untuk membuktikan keterangannya. Jika ternyata mereka dusta maka zakatnya harus dipungut meskipun telah berlalu beberapa tahun dan diperhitungkan sebagaimana mestinya.²⁴

²⁴ Abdurrachman Qadir, *Zakat...*, h. 57

- b. Golongan Malikiyah, berpendapat bahwa zakat dari orang-orang kaya harus dipungut secara paksa, dan dikenakan *ta'zir*, kalau perlu dikenakan hukum tahanan, jika mereka menentang. Dalam hal ini penguasa boleh mengambil sikap tegas kalau perlu menyita sebanyak yang harus dikeluarkan zakatnya.²⁵
- c. Golongan Syafi'iyah, Berkata pengarang *Muhazzab* tentang pendapat golongan Syafi'i: "Barangsiapa yang wajib zakat, akan tetapi menolak untuk mengeluarkan, maka hendaknya diperhatikan: Apabila ia mengingkari kewajiban, maka sesungguhnya ia telah kufur, karena itu bunuhlah oleh sebab kekufurannya itu, sebagaimana harus dibunuhnya si murtad, karena kewajiban zakat itu suatu hal yang disyaratkan secara jelas dalam Islam. Barangsiapa yang ingkar akan kewajiban, berarti ia telah berbohong kepada Allah, berbohong kepada Rasul Nya, karenanya harus dihukum dengan sebab kekufuran itu. Dan jika tidak mau mengeluarkan karena kikir, maka zakat harus diambil juga daripadanya, dan ia harus diberi peringatan.²⁶ Jika perlu dapat dihukum kurungan.²⁷
- d. Golongan Hanabilah, sebagaimana pendapat golongan diatas, dia juga mempunyai sikap yang keras terhadap orang yang enggan mengeluarkan

²⁵ *Ibid*, h. 57

²⁶ DR. Yusuf Qardwi, *Hukum Zakat Studi Komparatif Mengenai Status dan Filsafat Zakat Berdasarkan Qur'an dan Hadis*, terj. Salman Harun, Didin Hafidhuddin, dan Hasanudin (Bogor: Litera AntarNusa, 2007), h. 765

²⁷ Abdurrachman Qadir, *Zakat...*, h. 58

zakat, karena zakat itu adalah hak fakir miskin dan delapan *ashnaf* lainnya yang harus ditunaikan *muzakki* secara jujur. Sikap keras golongan Hanabilah ini diberlakukan terhadap mereka yang sengaja menghindar dari kewajibannya, sedang bagi mereka yang belum memahami betapa pentingnya zakat dapat dilakukan dengan sikap yang bijaksana, namun tidak melepaskan mereka dari kewajibannya.²⁸

Ali Muhammad al-Ammary, berpendapat bahwa kewajiban zakat itu berdasarkan Kitab Allah, Sunnah dan Ijma'. Siapa yang mengingkari kewajibannya, maka dia dihukum kafir. Jika mengingkarinya karena kebakhilan semata, maka hartanya dapat disita secara paksa. Adapun jumlah harta yang boleh disita adalah separohnya.²⁹

Ibnu Hazm mengungkapkan, "Hukuman orang yang enggan mengeluarkan zakat adalah diambilkan zakat itu darinya, suka atau tidak. Bila ia mencoba mencegahnya, maka ia boleh diperangi, dan bila ia berbohong, ia dianggap murtad. Bila ia menyembunyikannya, tapi tidak menghalangi petugas berwenang yang akan mengambilnya, ia hanya dianggap melakukan suatu kemungkaran. Hendaknya ia diberi pelajaran dengan memukulnya sampai ia membayarkan kewajibannya. Jika tidak demikian, ia meninggal dalam laknat Allah. "Hal ini sesuai dengan dengan sabda Rasulullah SAW., "*Siapa yang melihat diantaramu kemungkaran, hendaknya ia cegah dengan*

²⁸ *Ibid.*

²⁹ *Ibid*, h. 59

tangganya bila ia mampu.” Penolakan membayar zakat adalah suatu kemunkaran. Dengan demikian, wajib bagi siapapun yang sanggup untuk mencegahnya.³⁰

Al-Qardhawi, dengan tegas menetapkan bahwa orang yang menolak mengeluarkan zakat dihukum kafir. Karena membayar zakat bukan sekedar karena kebaikan hati tetapi merupakan suatu bentuk pengembalian atau pembayaran pinjaman yang diamanahkan oleh Allah, dan merupakan pembebasan hak yang dipercayakan kepada orang-orang kaya. Hutang kepada Allah itu dibayarkan kepada fakir miskin yang telah didelegasikan oleh Allah SWT. Maka zakat otomatis menjadi hak milik fakir miskin.³¹

Ibnu Juza’i, mengemukakan bahwa orang yang menentang kewajiban zakat, boleh diperangi sampai mereka menyerah dan mau membayar zakatnya. Al- Zahaby, mengkategorikan orang yang tidak mau membayar zakat, tergolong pemikul dosa besar. Termasuk dalam kategori pembangkang zakat termasuk orang-orang yang sengaja dan mencari-cari alasan sehingga dia berusaha melepaskan dari jangkauan petugas zakat.³²

Muhammad Abu Zahra, mengemukakan bahwa status hukum orang yang meninggalkan zakat adalah: *Pertama*, orang yang mengingkari kewajiban zakat karena tidak tahu, misalnya baru saja memeluk Islam atau

³⁰ DR. Yusuf Qardhawi, *Kiat Islam...*, h.98

³¹ Abdurrachman Qadir, *Zakat...*, h. 60

³² *Ibid.*

tinggal di daerah terpencil yang jauh dari kota dan tidak menemukan jalan untuk mencapai ke pusat-pusat ilmu karena jaraknya yang terlalu jauh atau tidak ada ulama yang datang ke daerah tersebut untuk memberikan pengetahuan tentang zakat, orang tersebut tidak dinilai kafir karena ketidaktahuan tersebut cukup beralasan. Tapi ia harus berusaha untuk mengetahui; *Kedua*, apabila orang yang ingkar zakat tersebut seorang muslim dan menjadi penduduk negara Islam dan jalan untuk mengetahui tentang kewajiban zakat terbuka, maka tidak ada alasan baginya untuk tidak mengetahui. Para ulama mengatakan bahwa dia termasuk orang yang murtad. Sebab dalil wajibnya zakat jelas dan tegas disebutkan di dalam Al-quran dan Hadits. Oleh karena itu, orang yang mengingkari kewajiban zakat berarti mendustakan kitab Allah dan Sunnah Rasul, barang siapa menolak menunaikan zakat sebagai salah satu kewajiban agama, maka ia termasuk muslim durhaka. Dia harus ditindak tegas dan dikenakan sanksi (*ta'zir*).³³

Sehingga dapat disimpulkan, hampir sebagian besar ulama 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

³³ Muhammad Abu Zahra, *Zakat Dalam Perspektif Sosial*, (Jakarta: Pustaka Firdaus, 1995), h.19-21

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).

3. Ulasan Sanksi Pidana Pembangkang Zakat dalam Sistem Hukum Pidana Islam

Setelah mengetahui berbagai pandangan ulama terkait penentuan hukuman, sanksi dan tindakan terhadap pembangkang atau pelanggar zakat, maka dapat disimpulkan dalam sistem hukum pidana Islam termasuk dalam kategori hukuman *ta'zir*.

Secara bahasa, *ta'zir* bermakna *al-Man'u* artinya pencegahan. Menurut istilah, *ta'zir* bermakna *at-Ta'dib* (pendidikan) dan *at-Tankil* (pengekangan). Adapun definisi *ta'zir* secara *syar'i* adalah sanksi yang ditetapkan atas tindakan maksiat yang didalamnya tidak ada *had* dan *kafarat*.³⁴

Berikut beberapa definisi *ta'zir* yang penulis kutip dari buku Nurul Irfan dan Masyrofah, yang berjudul "*Fiqh Jinayah*", yaitu:³⁵

- a. Ibrahim Anis, dkk, tim penyusun kamus *Al-Mu'jam Al-Wasît*.

³⁴ Abdurrahman Al-Maliki, *Sistem Sanksi dalam Islam*, (Bogor: Pustaka Thariqul Izzah, 2002), h. 239

³⁵ Nurul Irfan dan Masyrofah, *Fiqh Jinayah*, (Jakarta: Amzah, 2013), h. 137-139

Ta'zir adalah pengajaran yang tidak sampai pada ketentuan *had* syar'i, seperti pengajaran terhadap seseorang yang mencaci-maki (pihak lain) tetapi bukan menuduh (orang lain berbuat zina).

b. Al-Mawardi dalam kitab *Al-Ahkam Al-Sultâniyyah*

Ta'zir adalah pengajaran (terhadap pelaku) dosa-dosa yang tidak diatur oleh hudud. Status hukumnya berbeda-beda sesuai dengan keadaan dosa dan pelakunya.

c. Abdullah bin Abdul Muhsin Al-Thariqi dalam *Jarîmah Al-Risywah fî Al-Syarî'ah A;-Islamiyyah*.

Ta'zir adalah sanksi hukum yang wajib diberlakukan sebagai hak Allah atau hak manusia karena melakukan kemaksiatan yang tidak ada sanksi dan kafaratnya.

d. Abdul Aziz Amir dalam *Al-Ta'zir fî Al-Syarî'ah Al-Islamiyyah*.

Ta'zir adalah sanksi yang tidak ada ketentuannya. Hukumnya wajib sebagai hak Allah atau manusia karena melakukan kemaksiatan yang tidak termasuk ke dalam sanksi *had* dan *kafarat*. *Ta'zir* sama dengan *hudud* dalam hal fungsi, yaitu sebagai pengajaran (untuk menciptakan) kesejahteraan dan sebagai ancaman.

e. Abdul Qadir Audah dalam *Al-Tasyrî Al-Jinâ'î Al-Islâmî Muqâranan bi Al-Qânûn Al-Wad'î*.

Ta'zir adalah pengajaran yang tidak diatur oleh hudud dan merupakan jenis sanksi yang diberlakukan karena melakukan beberapa

tindak pidana yang oleh syariat tidak ditentukan dengan sebuah sanksi hukuman tertentu.

f. Ibnu Manzhur dalam kitab *Lisân Al-‘Arab*.

Ta’zir adalah hukuman yang tidak termasuk *had*, berfungsi mencegah pelaku tindak pidana dari melakukan kejahatan dan menghalanginya dari melakukan maksiat.

g. Abu Zahrah dalam kitab *Al-Jarîmah wa Al-‘Uqûbah fi Fiqh Al-Islâmi*.

Ta’zir ialah sanksi-sanksi hukum yang tidak disebutkan oleh Allah dan Rasulullah tentang jenis dan ukurannya. Penentuan ukurannya diserahkan kepada *ulil amri* atau hakim yang mampu menggali hukum.

h. Wahbah Al-Zuhaili dalam kitab *Al-Fiqh Al-Islâmi wa Adillatuh*.

Sanksi-sanksi *ta’zir* adalah hukuman-hukuman yang secara syara’ tidak ditegaskan mengenai ukurannya. Syariat Islam menyerahkannya kepada penguasa Negara untuk menentukan sanksi terhadap pelaku tindak pidana yang sesuai dengan kejahatannya.

Dari uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa *ta’zir* ialah sanksi yang diberlakukan kepada pelaku jarimah yang melakukan pelanggaran baik terkait dengan hak Allah maupun hak manusia, tidak termasuk dalam kategori hukuman *hudud*, *kisas* dan *diyat*. Jenis dan jumlahnya tidak ditentukan secara langsung oleh Al-Qur’an dan hadis, dan menjadi kompetensi penguasa atau hakim dalam memutuskan jenis dan ukuran sanksi *ta’zir*, dengan memperhatikan petunjuk nash karena menyangkut kemaslahatan umum.

Hukuman *ta'zir* dimulai dari hukuman yang paling ringan, seperti nasihat dan teguran, sampai kepada hukuman yang paling berat, seperti kurungan dan dera, bahkan sampai kepada hukuman mati dalam tindak pidana yang berbahaya. Hakim didelegasikan wewenang untuk memilih hukuman yang sesuai dengan keadaan tindak pidana serta diri pelakunya.³⁶ Hukuman *ta'zir* diterapkan pada dua kejahatan, yaitu kejahatan meninggalkan kewajiban dan kejahatan melanggar larangan.³⁷

Secara umum, tindak pidana *ta'zir* terbagi menjadi tiga bagian, yaitu:³⁸

- a. Tindak pidana hudud dan tindak pidana kisas yang *syubhat*, atau tidak jelas, atau tidak memenuhi syarat, tetapi merupakan maksiat. Contohnya percobaan pencurian, percobaan perzinahan, pencurian dalam keluarga, dan lain-lain.
- b. Tindak pidana atau kemaksiatan yang ditentukan oleh Al-quran dan hadis, tetapi tidak ditentukan sanksinya. Contohnya penghinaan, saksi palsu, tidak melaksanakan amanah, makan babi, mengurangi timbangan, riba dan sebagainya.

³⁶ Abdul Qadir Audah, *Ensiklopedi Hukum Pidana Islam Jilid III*, (Bogor: PT Kharisma Ilmu, tth), h. 85

³⁷ Ibnu Qayyim Al-Jauziyah, *Hukum Acara Peradilan Agama*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006), h. 188

³⁸ Djazuli, D.A. *Fiqh Jinayah (Upaya Menanggulangi Kejahatan dalam Islam)*, (Jakarta: Rajawali Pers, 1996), h. 13-14

- c. Berbagai tindak pidana atau kemaksiatan yang ditentukan oleh *ulil amri* (penguasa) berdasarkan ajaran Islam, korupsi, kejahatan ekonomi, dan lain sebagainya.

Berdasarkan pelanggarannya, maka tindak pidana *ta'zir* terbagi menjadi tujuh kelompok, yaitu sebagai berikut:³⁹

- a. Pelanggaran terhadap kehormatan, di antaranya:
- 1) Perbuatan-perbuatan yang melanggar kesusilaan,
 - 2) Perbuatan-perbuatan yang melanggar kesopanan,
 - 3) Perbuatan-perbuatan yang berhubungan dengan suami-istri,
 - 4) Penculikan.
- b. Pelanggaran terhadap kemuliaan, di antaranya:
- 1) Tuduhan-tuduhan palsu;
 - 2) Pencemaran nama baik;
 - 3) Penghinaan, hujatan, dan celaan.
- c. Perbuatan yang merusak akal, di antaranya:
- 1) Perbuatan-perbuatan yang berhubungan dengan sesuatu dapat yang merusak akal, seperti menjual, membeli, membuat, mengedarkan, menyimpan, atau mempromosikan minuman *khamr*, narkotika, psikotropika, dan sejenisnya;

³⁹ Abdurrahman Al-Maliki, *Sistem ...*, h. 284-308

- 2) Menjual bahan-bahan tertentu, seperti anggur, gandum, atau apa pun dengan maksud untuk dibuat *khamr* oleh pembelinya.
- d. Pelanggaran terhadap harta, di antaranya:
- 1) Penipuan dalam masalah muamalat,
 - 2) Kecurangan dalam perdagangan,
 - 3) *Ghasab* (meminjam tanpa izin)
 - 4) Pengkhianatan terhadap amanah harta.
- e. Gangguan keamanan, di antaranya:
- 1) Berbagai gangguan keamanan terhadap orang lain, selain dalam perkara hudud dan kisas.
 - 2) Menteror, mengancam, atau menakut-nakuti orang lain.
 - 3) Penyalahgunaan kekuasaan atau jabatan untuk dirinya sendiri dan merugikan orang lain.
- f. Subversi/gangguan terhadap keamanan Negara, di antaranya:
- 1) Makar, yang tidak melalui pemberontakan,
 - 2) Spionase (mata-mata)
 - 3) Membocorkan rahasia Negara.
- g. Perbuatan yang berhubungan dengan agama:
- 1) Menyebarkan ideologi dan pemikiran kufur.
 - 2) Mencela salah satu dari risalah Islam, baik melalui lisan maupun tulisan.

- 3) Pelanggaran-pelanggaran terhadap ketentuan syari'at, seperti meninggalkan shalat, tidak menunaikan zakat, berbuka puasa di siang hari di bulan Ramadhan tanpa uzur.

Berikut macam-macam sanksi *ta'zir*, yaitu:

- a. Hukuman *ta'zir* yang berkaitan dengan badan

- 1) Hukuman Mati

Mazhab Hanafi membolehkan sanksi *ta'zir* dengan hukuman mati apabila perbuatan itu dilakukan berulang-ulang dan dapat membawa kemaslahatan bagi masyarakat. Kalangan Malikiyah dan sebagian Hanabilah juga membolehkan hukuman mati sebagai sanksi *ta'zir* tertinggi. Demikian pula sebagian Syafi'iyah yang membolehkan hukuman mati, seperti dalam kasus homoseks.⁴⁰

Ulama yang membolehkan hukuman mati sebagai sanksi *ta'zir* beralasan dengan hadis berikut:⁴¹

- a) Hadis yang diriwayatkan Imam Ahmad Al-Dailami Al-Hamiri, ia menceritakan, “*Saya berkata kepada Rasulullah saw, ‘Ya Rasulullah, kami berada di suatu daerah untuk melepaskan suatu tugas yang berat dan kami membuat minuman dari perasan gandum untuk kekuatan kami dalam melaksanakan pekerjaan yang berat itu.’ Rasulullah bertanya, ‘Apakah minuman itu memabukkan?’ Saya*

⁴⁰ Nurul Irfan dan Masyrofah, *Fiqh...*, h. 147

⁴¹ *Ibid*, h. 148

menjawab, 'Ya. 'Nabi bertutur, 'Kalau demikian, jauhilah.' Saya berujar, 'akan tetapi orang-orang tidak meninggalkannya.' Rasulullah bersabda, 'Apabila tidak mau meninggalkannya. Perangilah mereka.'"

b) Hadis yang menunjukkan adanya hukuman mati selain hudud.

مَنْ أَتَاكُمْ جَمِيعٌ عَلَى رَجُلٍ وَاحِدٍ يُرِيدُ أَنْ يَشُقَّ عَصَاكُمْ أَوْ يُفَرِّقَ جَمَاعَتَكُمْ
فَا قْتُلُوهُ⁴²

Adapun ulama yang melarang penjatuhan sanksi hukuman mati sebagai sanksi *ta'zir*, beralasan dengan hadis berikut.⁴³

لَا يَحِلُّ دَمٌ أَمْرِيٍّ مُسْلِمٍ يَشْهَدُ أَنْ لَا إِلَهَ إِلَّا اللَّهُ وَأَنَّي رَسُولُ اللَّهِ إِلَّا بِأَحَدِي
ثَلَاثِ النَّفْسِ بِالنَّفْسِ وَالزَّانِي وَالْمَارِقُ مِنَ الدِّينِ التَّارِكُ لِلْجَمَاعَةِ.⁴⁴

Dari uraian di atas, tampaknya yang lebih kuat adalah pendapat yang membolehkan hukuman mati. Namun disertai dengan persyaratan yang ketat, yaitu:⁴⁵

- a) Jika terhukum adalah residivis di mana hukuman-hukuman sebelumnya tidak memberi dampak apa-apa baginya.
- b) Harus dipertimbangkan betul dampak kemaslahatan umat serta pencegahan kerusakan yang menyebar di muka bumi.

⁴² Lihat terjemahan hadis pada lampiran h. 218

⁴³ Nurul Irfan dan Masyrofah, *Fiqh...*, h. 148

⁴⁴ Lihat terjemahan hadis pada lampiran h. 218

⁴⁵ Nurul Irfan dan Masyrofah, *Fiqh...*, h.149

Oleh karena itu, sangatlah tepat jika menetapkan hukuman mati bagi koruptor dan produsen atau pengedar narkoba. Jarimah itu sangatlah membahayakan umat manusia.

2) Hukuman Cambuk

Dalam jarimah *ta'zir*, hakim diberikan kewenangan untuk menetapkan jumlah cambukan dengan menyesuaikan kepada kondisi pelaku, situasi dan tempat kejahatan. Dikatakan bahwa hukuman cambuk lebih efektif dibandingkan hukuman lainnya. Sebab-sebab pengutamaan hukuman tersebut adalah beberapa hal berikut ini:

- a) Lebih banyak berhasil dalam memberantas para pelaku berbahaya yang bisa melakukan tindak pidana
- b) Hukuman cambuk mempunyai dua batas, yaitu batas tertinggi dan batas terendah. Hakim bisa memilih jumlah cambuk yang sesuai dengan tindak pidana dan keadaan diri pelaku.
- c) Dari segi pembiayaan pelaksanaannya, hukuman cambuk tidak merepotkan keuangan Negara dan tidak pula menghentikan daya usaha (produktivitas) pelaku ataupun menyebabkan keluarga terlantar, sebagaimana yang diakibatkan oleh hukuman kurungan.
- d) Hukuman cambuk dapat menghindarkan pelaku dari akibat-akibat buruk penjara, seperti rusaknya akhlak.⁴⁶

⁴⁶ Abdul Qadir Audah, *Ensiklopedi...*, h. 88-89

Adapun mengenai jumlah maksimal hukuman cambuk dalam jarimah ta'zir, ulama berbeda pendapat, yaitu:⁴⁷

- a) Mazhab Hanafi, tidak boleh melampaui batas hukuman had
- b) Abu Hanifah. Tidak boleh lebih dari 39 kali, karena had bagi peminum *khamar* adalah dicambuk 40 kali
- c) Abu Yusuf. Tidak boleh lebih dari 79 kali, karena had bagi pelaku *qadzif* adalah dicambuk 80 kali.
- d) Ulama Malikiyah. Sanksi *ta'zir* boleh melebihi *had* selama mengandung maslahat. Mereka berpedoman pada keputusan Umar bin Al-Khatab yang mencambuk Ma'an bin Zaidah 100 kali karena memalsukan stempel *baitul mal*.
- e) Ali pernah mencambuk peminum *khamr* pada siang hari di bulan Ramadhan sebanyak 80 kali ditambah 20 kali sebagai *ta'zir*.

Kemudian pendapat ulama mengenai jumlah minimal cambukan dalam jarimah ta'zir adalah sebagai berikut:⁴⁸

- a) Ulama Hanafiyah. Batas terendah *ta'zir* harus mampu memberi dampak preventif dan represif.
- b) Batas terendah satu kali cambukan

⁴⁷ Nurul Irfan dan Masyrofah, *Fiqh...*, h. 150

⁴⁸ *Ibid*, h. 151

c) Ibnu Qudamah. Batas terendah tidak dapat ditentukan, diserahkan kepada ijtihad hakim sesuai tindak pidana, pelaku, waktu, dan pelaksanaannya.

3) Hukuman Penjara (Kurungan)

Ada dua macam hukuman penjara dalam hukum Islam, yaitu hukuman penjara terbatas dan hukuman penjara tidak terbatas.

a) Hukuman penjara terbatas

Hukum Islam menetapkan hukuman penjara terbatas untuk pidana *ta'zir* biasa dan juga pidana ringan. Batas terendah hukuman ini adalah satu hari, sedangkan batas tertinggi tidak ada kesepakatan diantara para fukaha. Sebagian ulama berpendapat bahwa batas tertingginya tidak lebih dari enam bulan, sebagian lain berpendapat bahwa tidak lebih dari satu tahun, dan sebagian lain berpendapat bahwa batas tertinggi diserahkan pada penguasa. Adapun ulama yang mensyaratkan batas tertingginya tidak lebih dari satu tahun adalah ulama Syafi'iyah karena menganalogikannya dengan hukum pengasingan dalam hudud zina.⁴⁹

b) Hukuman penjara tidak terbatas

Telah disepakati oleh para fukaha bahwa orang yang dikenai hukuman kurungan tidak terbatas adalah orang yang berbahaya,

⁴⁹ Abdul Qadir Audah, *Ensiklopedi...*, h. 92

orang yang terbiasa melakukan tindak pidana atau orang yang tindak pidananya tidak dapat dicegah dengan hukuman biasa.⁵⁰ Dalam hukum positif di Indonesia, hukum ini disebut juga hukuman penjara seumur hidup.

4) Hukuman Pengasingan (*at-Tagrib wal-Ib'ad*)

Menurut Abu Hanifah, hukuman pengasingan adalah hukuman *ta'zir*, sedangkan imam mazhab lain memandangnya sebagai hudud. Adapun untuk selain tindak pidana zina, telah disepakati bahwa hukuman pengasingan adalah hukuman *ta'zir*. Hukuman ini dijatuhkan jika perbuatan pelaku dapat mempengaruhi orang lain (menjalar) atau membahayakan dan merugikan orang lain. Menurut sebagian ulama Syafi'iyah dan Hanabilah, masa pengasingan dalam tindak pidana *ta'zir* tidak boleh dari satu tahun. Alasannya adalah hukuman pengasingan dalam tindak pidana zina *gairu muhsan* adalah hukuman hudud yang masanya satu tahun.⁵¹

Sedangkan menurut Imam Abu Hanifah, masa pengasingan bisa saja lebih dari satu tahun, sebab ini merupakan hukuman *ta'zir*, bukan hukuman *had*. Pendapat ini juga dikemukakan Imam Malik. Akan

⁵⁰ *Ibid*, h. 94

⁵¹ *Ibid*, h. 95

tetapi, mereka tidak mengemukakan batas waktunya dan menyerahkan hak itu kepada pertimbangan penguasa.⁵²

b. Hukuman *ta'zir* yang berkaitan dengan harta

Fuqaha berbeda pendapat tentang dibolehkannya hukuman *ta'zir* dengan cara mengambil harta. Menurut imam Abu Hanifah, hukuman *ta'zir* dengan cara mengambil harta tidak dibolehkan. Akan tetapi menurut Imam Malik, Imam Al-Syafi'i, Imam Ahmad bin Hanbal, dan Imam Abu Yusuf membolehkannya apabila membawa maslahat.⁵³

Adapun yang termasuk hukuman *ta'zir* yang berkaitan dengan harta adalah hukuman denda (*garāmah*). Hukuman denda merupakan hukum tindak pidana *ta'zir* yang telah disepakati fuqaha, contohnya:⁵⁴

- 1) Hukuman bagi orang yang menyembunyikan barang yang hilang adalah denda dua kali lipat dari nilainya
- 2) Hukuman bagi orang yang enggan menunaikan zakat adalah dengan mengambil secara paksa setengah kekayaannya.

Ulama yang menentang adanya hukuman denda berpendapat bahwa meskipun hukuman denda telah ditetapkan pada zaman Rasulullah, ia telah dihapuskan sebab hukuman ini dikhawatirkan akan mendorong hakim

⁵² Nurul Irfan dan Masyrofah, *Fiqh...*, h. 157

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ Abdul Qadir Audah, *Ensiklopedi...*, h. 101

untuk melakukan kelaliman dengan menyita atau merampas harta kekayaan orang lain (pelaku).⁵⁵

Sebagian fukaha dari kelompok yang membolehkan, memperketat penerapannya dengan syarat2 tertentu. Mereka mensyaratkan hukuman denda harus bersifat ancaman, yaitu dengan cara menarik uang terpidana dan menahan darinya sampai keadaan pelaku menjadi baik. Jika sudah baik, hartanya dikembalikan kepadanya, namun jika tidak, hartanya diinfaqkan untuk kebaikan.⁵⁶

c. Sanksi *ta'zir* lainnya

1) Hukuman Peringatan (*al-Wa'zu*)

Dalam hukum Islam, hukuman peringatan termasuk dalam kategori *ta'zir*. hakim boleh hanya menghukum pelaku dengan hukuman peringatan bila hukuman ini cukup membawa hasil, yakni memperbaiki pribadi pelaku dan mencegahnya untuk mengulangi perbuatannya.⁵⁷ Allah secara jelas menyebutkan hukuman peringatan dalam Q.S. An-Nisā /4: 34, yang berbunyi:⁵⁸

⁵⁵ *Ibid*, h. 102

⁵⁶ *Ibid*.

⁵⁷ Abdul Qadir Audah, *Ensiklopedi...*, h. 98

⁵⁸ Departemen Agama RI, *Al-Qur'an...*, h. 85

...وَأَلَّتِي تَخَافُونَ نُشُوزَهُنَّ فَعِظُوهُنَّ وَأَهْجُرُوهُنَّ فِي الْمَضَاجِعِ
 وَأَضْرِبُوهُنَّ فَإِنْ أَطَعْنَكُمْ فَلَا تَبْغُوا عَلَيْهِنَّ سَبِيلًا إِنَّ اللَّهَ كَانَ عَلِيمًا
 كَبِيرًا⁵⁹

2) Hukuman teguran (*taubikh*)

Hukuman teguran/pencelaan dijatuhkan apabila hakim memandang bahwa hukuman ini dapat memperbaiki dan mendidik terpidana. Rasulullah SAW pernah memberikan hukuman takzir berupa teguran, kepada Abu Dzar yang memaki-maki orang lain kemudian menghinakannya dengan menyebut-nyebut ibunya.

Rasulullah lalu bersabda:

*“Wahai Abu Dzar, apakah engkau telah menghinakan dia dengan ibunya? Sesungguhnya, engkau adalah orang yang masih terdapat sifat jahiliah dalam dirimu!”*⁶⁰

3) Hukuman Pemboikotan (*Al-Hijri*)

Rasulullah saw pernah memerintahkan pemboikotan terhadap tiga sahabat yang tidak ikut jihad tanpa uzur *syar'i*. Umar bin Khathtab juga pernah men-*jilid* Shabigha, dengan men-*jilid*, mengasingkan, dan memerintahkan orang-orang untuk tidak berbicara dengannya.⁶¹

⁵⁹ Lihat terjemahan ayat pada lampiran h. 217

⁶⁰ Abdul Qadir Audah, *Ensiklopedi...*, h. 99

⁶¹ Asadulloh Al-Faruk, *Hukum Pidana Dalam Sistem Hukum Islam*, (Bogor:Ghalia Indonesia, 2009), h. 84

4) Hukuman Ancaman (*Tahdid*)

Hukuman *tahdid* antara lain dengan ancaman apabila terpidana mengulangi perbuatannya, ia akan didera, dipenjara, atau dijatuhi hukuman yang lebih berat.⁶²

5) Hukuman Penyiaran Nama Pelaku (*Tasyhīr*)

Tasyhīr adalah mengumumkan tindak pidana pelaku kepada publik. Hukuman ini dijatuhkan atas tindak pidana yang terkait dengan kepercayaan, seperti kesaksian palsu dan penipuan.⁶³

Berdasarkan penjelasan di atas, maka hukum Islam mengategorikan perkara tidak menunaikan zakat merupakan tindak pidana *ta'zir* dengan hukuman denda, pengkategorian tersebut mengacu pada hadis berikut:

مَنْ أَعْطَاهَا مُؤْتَجِرًا (أَيُّ طَا لِبَا أَلَا جَرَ) فَلَهُ أَجْرُهَا وَمَنْ مَنَعَهَا فَأَنَا آخُذُهَا وَشَطْرُ مَالِهِ (أَيُّ نِصْفُهُ) عَزْمَةٌ مِنْ عَزِمَاتِ رَبِّنَا لَا يَجِلُّ لَالِ مُحَمَّدٍ مِنْهَا شَيْءٌ. (رواه احمد و أبو داود والنسائي)⁶⁴

Namun menurut Asadulloh Al-Faruk dalam bukunya "*Hukum Pidana Dalam Sistem Hukum Islam*" orang yang meninggalkan shalat dan zakat termasuk dalam tindak pidana hudud yang diperselisihkan, maksudnya diperselisihkan adalah apakah termasuk bagian dari tindak pidana hudud,

⁶² Abdul Qadir Audah, *Ensiklopedi...*, h.99

⁶³ *Ibid*, h. 100

⁶⁴ Lihat terjemahan hadis pada lampiran h. 218

karena didalamnya terdapat *had* atukah termasuk dalam kategori *ta'zir*, dikatakan bahwa:⁶⁵

Orang yang meninggalkan shalat dan zakat di sini diartikan sebagai siapapun dari kaum muslimin yang tidak mengerjakan shalat lima waktu dan atau tidak membayar zakat karena melecehkan atau mengingkari. Hal yang demikian membuatnya menjadi kafir dan ia dibunuh karena *had*.

Rasulullah *shallallahu 'alaihi wa sallam* bersabda:

“Aku diperintahkan untuk memerangi manusia hingga mereka bersaksi bahwa tidak ada Tuhan yang berhak disembah kecuali Allah dan bersaksi bahwa Muhammad adalah utusan Allah, mendirikan shalat dan menunaikan zakat. Jika mereka mengerjakan hal tersebut, maka darah dan harta mereka terlindungi dariku, kecuali dengan hak Islam.”(HR Bukhari dan Muslim).

Mengingat bahwa perkara tidak menunaikan zakat merupakan pelanggaran terhadap hak Allah dan hak manusia, dan dalam hukum pidana Islam masuk dalam kategori hukuman *ta'zir*, maka penulis menilai bahwa menjadi kompetensi penguasa atau hakim dalam memutuskan jenis dan ukuran sanksi *ta'zir* terkait sanksi tidak menunaikan zakat tersebut, dengan memperhatikan petunjuk *nash*, apakah dengan hukuman yang paling ringan, seperti nasihat dan teguran, sampai kepada hukuman kurungan, bahkan sampai kepada hukuman mati. Tentu saja penguasa mencari tahu terlebih dahulu apakah alasan dibalik *muzakki* tidak menunaikan zakat, apakah karena mengingkari kewajibannya atau sikap kikir dan bakhil *muzakki*.

⁶⁵ Asadulloh Al-Faruk, *Hukum...*, h. 42

B. Pembangkang Zakat dalam *Qanun* Aceh

1. Kajian *Qanun* Aceh Nomor 10 Tahun 2007 tentang Baitul Maal

a. Sekilas Tentang Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam

Nanggroe Aceh Darussalam adalah sebuah Daerah Istimewa setingkat provinsi yang terletak di pulau Sumatera dan merupakan provinsi paling barat di Indonesia. Dikatakan sebagai daerah istimewa, karena Aceh adalah satu-satunya provinsi di Indonesia yang sejak tahun 1999 telah mendapatkan hak untuk menerapkan hukum Islam secara penuh. Dikenal dengan sebutan “Serambi Makkah”, Aceh terkenal sebagai salah satu daerah di Indonesia yang memiliki budaya Islam yang kuat yang bersumber dari pandangan hidup rakyat Aceh yang berlandaskan syari’at Islam.⁶⁶

Bagi orang Aceh, adat dan hukum Islam tidak bisa dipisahkan, sebagaimana ungkapan “Hukum Islam dan adat seperti zat dan sifatnya (*Hukôm ngon adat lagee zat ngon sifeut*). A. Hasjmy menjelaskan makna yang tersirat dalam ungkapan itu seperti berikut: “...*Islam dan rakyat Aceh ibarat darah dengan daging. Hal itu berlaku dalam segala cabang kehidupan: politik, ekonomi, keuangan, sosial budaya dan tata susila. Segala macam ajaran dan sistem kemasyarakatan tidak boleh berlawanan*

⁶⁶ Sjuhada Abduh, Muchit A. Karim, dkk, *Regulasi Zakat & Kesejahteraan Sosial Studi Legislasi dan Implementasi Zakat di Daerah*, (Jakarta: Badan Litbag dan Diklat Departemen Agama, 2009), h. 117

dengan ajaran Islam".⁶⁷ Ungkapan ini merupakan salah satu ungkapan yang merefleksikan keterkaitan erat rakyat Aceh dengan ajaran Islam.

Budaya Islam yang kuat pada rakyat Aceh sepertinya menjadi alasan sosiologis bagi pemberlakuan syariat Islam di Nanggroe Aceh Darussalam; di mana dalam pelaksanaannya berpedoman pada Undang-undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Aceh dan Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, sebagai landasan yuridisnya.⁶⁸

Pada awal kemerdekaan Indonesia, rakyat Aceh memberontak terhadap pemerintah pusat karena Jakarta tidak memegang janji untuk memberikan status daerah Istimewa kepada Aceh. Gerakan Aceh Merdeka (GAM) yang berjuang untuk memisahkan diri dari Indonesia muncul pada 1976 dan terus berlanjut maju mundur hingga ditandatanganinya perjanjian perdamaian di Helsinki pada tanggal 15 Agustus 2005. Setelah jatuhnya presiden Soeharto, pada tahun 1999 rakyat Aceh mendapat lampu hijau untuk menerapkan hukum Islam. Ada tiga argument utama yang telah digunakan oleh rakyat Aceh dan non-Aceh sebagai pembenaran atas pemberian hak untuk menerapkan hukum Islam secara penuh kepada Aceh,

⁶⁷ Bambang Bujono, *Aceh Kembali Ke Masa Depan*, (Jakarta: IKJ Press dan KataKita, 2005), h. 30-31

⁶⁸ Sjuhada Abduh, Muchit A. Karim, dkk, *Regulasi...*, h. 118

yaitu: *Pertama*, Islam adalah identitas utama masyarakat dan kebudayaan Aceh. *Kedua*, Syari'at pernah diterapkan di Aceh pada masa kesultanan, jadi ada preseden historisnya. *Ketiga*, penerapan Syari'at telah jadi tuntutan politis dari rakyat Aceh sejak masa penjajahan, dan penolakan untuk memberikan hak menerapkan syari'at kepada rakyat Aceh akan menjamin pemberontakan di Aceh akan terus berlanjut.⁶⁹

Pada masa sekarang, pelaksanaan syariat Islam di Aceh adalah amanat dan perintah paling kurang dari tiga undang-undang, yaitu:⁷⁰

- 1) Undang-undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Propinsi Daerah Istimewa Aceh. Dalam undang-undang ini pelaksanaan syariat Islam dinyatakan sebagian dari upaya memberikan payung yang konkret untuk “keistimewaan Aceh” yang sudah diberikan sejak tahun 1959 (melalui Keputusan Wakil Perdana Menteri Republik Indonesia, waktu itu Indonesia masih berdasarkan UUDS 1950)
- 2) Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Dalam undang-undang ini, pelaksanaan syariat Islam dianggap sebagai bagian dari pemberian otonomi khusus untuk Aceh.

⁶⁹ *Ibid*, h. 119-120

⁷⁰ Dinas Syariat Islam Aceh, *Hukum Jinayat dan Hukum Acara Jinayat*, (Banda Aceh: Pancacita, 2015), h. 50-51

- 3) Undang-undang Nomor 48 Tahun 2007 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 2 Tahun 2007 tentang Penanganan Permasalahan Hukum dalam Rangka Pelaksanaan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Wilayah dan Kehidupan Masyarakat di Propinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan Kepulauan Nias Provinsi Sumatra Utara. Dalam undang-undang ini, dicantumkan beberapa ketentuan tentang pelaksanaan syariat Islam yang muncul sebagai akibat dari musibah Gempa Bumi dan Tsunami.

b. Definisi Istilah *Qanun* Aceh

Qanun yang bentuk pluralnya *qâwânîn* (قَوَانِينُ), secara etimologis, berasal dari bahasa Yunani yang masuk menjadi bahasa Arab melalui bahasa Yunani, yang berarti alat pengukur (*al-miqyâs*/المِقيَّاسُ), kemudian berarti “*kaidah*”. Dalam bahasa Arab, bentuk *past tense* atau *fi’il madhi*-nya adalah *qanna* (قَنَّ), dan bentuk *present tense*-nya atau *fi’il mudhari*-nya adalah *yaqunnu* (يُقَنَّ), yang berarti membuat hukum (*to make laws*), atau membuat undang-undang (*to legislate*).⁷¹

Dalam bahasa Inggris, *qânun* disebut *canon*, yang antara lain, sinonim artinya dengan peraturan (*regulation, rule* atau *ordinance*), hukum (*law*), norma (*norm*), undang-undang (*statute* atau *code*), dan peraturan dasar (*basic rule*). *Qanun* lazim juga ditulis dengan menggunakan huruf

⁷¹ Ahmad Sukardja dan Mujar Ibnu Syarif, *Tiga Kategori Hukum Syariat, Fikih dan Kanun*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), h. 120

alif dan *lâm* (*al*) menjadi *al-qânûn* (القانون) yang dirangkaikan dengan kata *al-asâsi* (الأساسي) yang segera lengkap ditulis menjadi *al-kanun al-asâsi* (القانون الأساسي), yang berarti undang-undang dasar (*basic constitutional law*).⁷²

Dalam konteks Indonesia, istilah “*qanun*” digunakan tidak hanya untuk hukum yang berkaitan dengan masyarakat (*mu’âmalah bayn al-nâs*), tetapi juga untuk hukum yang bertalian dengan masalah ibadah, seperti zakat dan haji.⁷³ Dalam perkembangannya, *qanun* dapat dikatakan identik dengan undang-undang di Negara Islam atau Negara yang mayoritas penduduknya beragama Islam, berupa:⁷⁴

- 1) Mengatur wilayah muamalat atau hal-hal keduniaan. Ada *qanun* (undang-undang) mengatur masalah-masalah yang substansinya berkaitan dengan ibadah. Di Indonesia, misalnya *qanun* yang mengatur hal-hal yang berkaitan dengan zakat, wakaf, dan haji.
- 2) Berisi hukum Islam yang sudah jelas ketentuan pokoknya dari nash dan dalam waktu bersamaan kebijakan publik atas dasar ‘*urf*, *istihsan* atau *mashlahah*.
- 3) *Qanun* yang secara elektis memilah dan memilih materi yang berasal dari sekian banyak perbedaan pendapat (*ikhtilâf*) di kalangan ahli hukum

⁷² *Ibid*

⁷³ *Ibid*, h. 121

⁷⁴ *Ibid*, h. 123-124

Islam (*mujtahidin/fuqahâ'*) untuk kemudian disusun dan ditetapkan sebagai peraturan yang harus ditaati oleh seluruh masyarakat.

- 4) Dalam beberapa hal terkadang melewati ketentuan hukum Islam yang berlaku dengan alasan untuk kepentingan umum (*mashlahah mursalah*) dengan dalih *siyâsah syar'iyah* (politik hukum Islam).
- 5) Berupa undang-undang resmi produk lembaga legislatif atau lembaga eksekutif yang mempunyai fungsi legislatif. Dengan demikian, maka qanun mempunyai kekuatan mengikat dan sekaligus jika sudah diputuskan akan ada alat Negara untuk eksekusi terhadap putusan atas dasar qanun tersebut.

Sehingga dapat disederhanakan *qanun* adalah undang-undang yang diklaim berisi hukum Islam baik keseluruhan ataupun sebagian, dan menggunakan prosedur menemukan hukum Islam, misalnya dengan menggunakan alasan *istihsân*, *'urf*, atau *mashlahah* dan *siyâsah syar'iyah*. Sehingga, ketentuan hukum yang ada di dalamnya bernilai islami disatu sisi dan mempunyai kekuatan hukum yang didukung negara disisi lain.

Jika dikaitkan dengan *qanun* Aceh, maka jelas yang dimaksud sebagai *qanun* di sini adalah produk legislasi yang berskala kedaerahan atau lazim disebut Perda Syariah. Dalam Pasal 1 Ayat 21 Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh dinyatakan, "*Qanun* Aceh adalah peraturan perundang-undangan sejenis peraturan daerah provinsi yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan

masyarakat Aceh.” Di bawahnya ada *qanun* kabupaten/kota, Pasal 1 Ayat 22 dari undang-undang tersebut menyatakan, “*Qanun* kabupaten/kota adalah peraturan perundang-undangan sejenis peraturan daerah kabupaten/kota yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan masyarakat kabupaten/kota di Aceh.”⁷⁵

c. Konsep Ketentuan Pidana Pembangkang Zakat di Aceh

Undang-undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Aceh dan Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nangroe Aceh Darussalam telah memberi peluang serta mengamanatkan dilaksanakannya Syari’at Islam di Provinsi Nangroe Aceh Darussalam⁷⁶, sebagai konsekuensinya maka lahirlah beberapa perda atau *qanun* yang berisi kebijakan penerapan syariat Islam di Aceh, sebut saja *Qanun* Nomor 11 Tahun 2002 tentang Pelaksanaan Hukum Islam di Bidang Aqidah, Ibadah dan Syiar Islam, *Qanun* Nomor 12, 13 dan 14 Tahun 2003 tentang Khamar, Maisir dan Khalwat, *Qanun* Nomor 7 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Zakat, *Qanun* Aceh Nomor 10 Tahun 2007 tentang Baitul Mal, dan lain sebagainya.

⁷⁵ Lihat Pasal 1 butir 21 dan 22 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

⁷⁶ Lihat penjelasan atas *Qanun* provinsi Nangroe Aceh Darussalam Nomor 7 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Zakat

Nanggroe Aceh Darussalam adalah salah satu provinsi yang memberlakukan aturan yang bersifat mengikat bagi *muzakki* yang tidak menunaikan zakat. Zakat dan pengelolaannya di Aceh, selain merupakan ketentuan Syariat Islam, telah pula menjadi hukum positif bagi rakyat Aceh sendiri. Dengan adanya Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh telah memberikan payung hukum khusus bagi provinsi ini. Secara umum pengaturan tentang zakat dalam Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh diatur dalam Pasal 191 dan 192, yang berbunyi:

Pasal 191

- (1) Zakat, harta wakaf, dan harta agama dikelola oleh Baitul Mal Aceh⁷⁷ dan Baitul Mal kabupaten/kota⁷⁸.
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan qanun.

Pasal 192

Zakat yang dibayar menjadi faktor pengurang terhadap jumlah pajak penghasilan terhutang dari wajib pajak.

Adapun *qanun* yang secara khusus menjadi peraturan pelaksanaannya adalah *Qanun* Aceh Nomor 10 Tahun 2007 tentang Baitul Mal. Dalam kaitannya dengan pelaksanaan hukuman atau sanksi, maka

⁷⁷ Baitul Mal Aceh adalah lembaga Daerah Non Struktural yang dalam melaksanakan tugasnya bersifat independen sesuai dengan ketentuan syariat, dan bertanggung jawab kepada Gubernur. Lihat Pasal 3 butir (1) *Qanun* Aceh Nomor 10 Tahun 2007 tentang Baitul Mal.

⁷⁸ Baitul Mal Kabupaten/Kota adalah lembaga Daerah Non Struktural yang dalam melaksanakan tugasnya bersifat independen sesuai dengan ketentuan syariat, dan bertanggung jawab kepada Bupati/Walikota. Lihat Pasal 3 butir (2) *Qanun* Aceh Nomor 10 Tahun 2007 tentang Baitul Mal.

terhadap pelanggar zakat di Aceh, dikenakan pidana seperti diatur dalam Bab XI Tentang Ketentuan Uqubat dan Bab XII Tentang Pelaksanaan Uqubat, yang berbunyi:

**BAB XI
KETENTUAN ‘UQUBAT
PASAL 50**

Setiap orang Islam atau Badan yang melanggar ketentuan Pasal 21 ayat (1), dihukum karena melakukan jarimah ta’zir dengan ‘uqubat, berupa:

- a. denda paling sedikit satu kali nilai zakat yang wajib dibayarkan, paling banyak dua kali nilai zakat yang wajib dibayarkan; dan
- b. kewajiban membayar seluruh biaya yang diperlukan sehubungan dengan audit khusus.

**BAB XII
PELAKSANAAN ‘UQUBAT
PASAL 55**

- (1) Uqubat ta’zir yang telah ditetapkan dalam putusan Mahkamah Syar’iyah dilaksanakan oleh jaksa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Pelaksanaan ‘uqubat dilakukan segera setelah putusan hakim mempunyai kekuatan hukum tetap.

Sebelum adanya Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh dan *Qanun* Aceh Nomor 10 Tahun 2007 tentang Baitul Mal, di Aceh sendiri sudah ada *Qanun* Provinsi Nangroe Aceh Darussalam Nomor 7 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Zakat yang ditandatangani oleh gubernur saat itu Abdullah Puteh. Adapun terkait ketentuan sanksi pidana bagi pelanggar zakat pada undang-undang ini terdapat dalam BAB XIII tentang Ketentuan ‘Uqubat dan BAB XIV tentang Pelaksanaan ‘Uqubat, yang secara rinci berbunyi:

BAB XIII
KETENTUAN ‘UQUBAT
PASAL 37

Setiap orang yang beragama Islam atau badan usaha milik orang Islam, yang jatuh tempo (haul), tidak membayar zakat atau membayar tetapi tidak menurut yang sebenarnya, sebagaimana dimaksud pada pasal 3 ayat (1), dihukum karena melakukan jarimah ta’zir dengan uqubat berupa denda paling banyak dua kali nilai zakat yang wajib dibayarkan, paling sedikit satu kali nilai zakat yang wajib dibayarkan dan juga membayar seluruh biaya sehubungan dengan dilakukan audit khusus

BAB XIV
PELAKSANAAN ‘UQUBAT
PASAL 43

- (1) Pelaksanaan ‘uqubat ta’zir berdasarkan putusan mahkamah, dilakukan oleh Jaksa.
- (2) Dalam melaksanakan tugas tersebut pada ayat (1), Jaksa wajib berpedoman pada ketentuan Syari’at, Perundang-Undangan dan Qanun.

PASAL 44

Pelaksanaan ‘uqubat dilakukan segera setelah putusan hakim mempunyai kekuatan hukum tetap.

Maka menjadi jelas bahwa zakat dan pengelolaannya di Aceh termasuk sanksi bagi pembangkang zakat, selain merupakan ketentuan syariat Islam, telah pula menjadi hukum positif. Sebab zakat dan pengelolaannya diatur dengan Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (UUPA) dan *Qanun* Aceh Nomor 10 Tahun 2007 tentang Baitul Mal. Zakat sebagai hukum positif telah mengikat *muzakki* (wajib zakat) dengan adanya pasal yang mengatur tentang ketentuan uqubat bagi pembangkang atau pelanggar zakat dengan hukuman *ta’zir*. Sehingga menurut penulis ketentuan pidana dalam *qanun* Aceh ini lebih maju dibandingkan dengan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011

tentang Pengelolaan Zakat, yang hanya memberi sanksi kepada amil yang melakukan penyimpangan.

d. Kedudukan *Qanun* Aceh dalam Hukum Positif di Indonesia

Untuk mengetahui letak dan kedudukan *qanun* Aceh dalam hukum positif di Indonesia dan mengetahui seberapa besar kekuatan hukumnya maka dapat dilihat dalam Pasal 7 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, berikut isi pasal 7 secara rinci:

**BAB III
JENIS, HIERARKI, DAN MATERI MUATAN PERATURAN
PERUNDANG-UNDANGAN**

Pasal 7

- (1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:
 - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
 - c. Undang-Undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
 - d. Peraturan Pemerintah;
 - e. Peraturan Presiden;
 - f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
 - g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota
- (2) Kekuatan hukum peraturan perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1)

Memang kata “qanun” tidak disebutkan dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang telah disebutkan di atas, namun dari penjelasan atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dalam penjelasan pasal demi pasal, terdapat penafsiran atau penjelasan lebih lanjut terkait Pasal 7 Ayat

- (1) Huruf f dan Huruf g, yaitu:

“Termasuk dalam Peraturan Daerah Provinsi adalah Qanun yang berlaku di Provinsi Aceh dan Peraturan Daerah Khusus (Perdatus) serta Peraturan Daerah Provinsi (Perdasi) yang berlaku di Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat.”

“Termasuk dalam Peraturan Daerah kabupaten/Kota adalah Qanun yang berlaku di kabupaten/kota di Provinsi Aceh.”

Sehingga pernyataan di atas senada dengan pengertian istilah “*Qanun Aceh*” yang terdapat dalam Pasal 1 Ayat 21 Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh yang menyatakan bahwa *Qanun Aceh* adalah peraturan perundang-undangan sejenis peraturan daerah provinsi.

Dengan begitu, kedudukan atau eksistensi *qanun Aceh* sangat jelas, merupakan bagian dari sistem perundang-undangan nasional. *Qanun Aceh* termasuk dalam peraturan daerah provinsi dan termasuk dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia, yang mana memiliki kekuatan hukum yang mengikat dalam hukum Positif di Indonesia dan hanya berlaku khusus di Nanggroe Aceh Darussalam.

C. Pembangkang Zakat dalam Hukum Positif Indonesia

1. Kajian Undang-undang No 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat

a. Definisi Istilah Undang-undang Pengelolaan Zakat

Istilah Undang-undang pengelolaan Zakat terdiri atas tiga kata, yakni undang-undang, pengelolaan dan zakat. Berikut definisi masing-masing kata tersebut:

Pengertian “Undang-undang” menurut *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia* karangan Tri Rama K adalah: *Ketentuan-ketentuan dan peraturan-peraturan negara yang dibuat oleh pemerintah (menteri, badan eksekutif, dan sebagainya), disahkan oleh parlemen (Dewan Perwakilan Rakyat, badan legislatif dan sebagainya); ditandatangani oleh kepala Negara (Presiden, kepala pemerintah, raja), dan mempunyai kekuatan hukum yang mengikat; aturan-aturan yang dibuat oleh orang atau badan yang berkuasa.*⁷⁹

Pengertian “Pengelolaan” menurut *Kamus Bahasa Indonesia Lengkap* karangan Daryanto adalah: *Proses, cara, perbuatan mengelola; proses melakukan kegiatan tertentu dengan menggerakkan tenaga orang lain; proses yang membantu merumuskan kebijaksanaan dan tujuan organisasi; proses yang memberikan pengawasan pada semua hal yang terlibat dalam pelaksanaan kebijaksanaan dan pencapaian tujuan.*⁸⁰

Pengertian “Zakat” menurut *Kamus Baru Kontemporer* karangan H.S Kartoredjo adalah: *Zakat (Islam) rukun Islam ke tiga; jumlah harta tertentu yang wajib dikeluarkan oleh orang Islam, diberikan kepada golongan yang berhak menerimanya sesuai ketetapan syara’.*⁸¹ Sedangkan

⁷⁹ Tri Rama K, *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia*, (Surabaya: Karya Agung, tth), h. 568. Lihat juga Layla, *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia*, (ttp: Palanta, tth), h. 625

⁸⁰ Daryanto, *Kamus Bahasa Indonesia Lengkap*, (Surabaya: Apollo Lestari, 1997), h. 348. Lihat juga R. Suyoto Bakir dan Sigit Suryanto, *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia*, (Batam: Karisma Publishing Group, 2006), h. 276

⁸¹ Kartoredjo, *Kamus Baru Kontemporer*, (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2014), h. 417

pengertian “Zakat” menurut *Kamus Fiqh* karangan Ahsin W. Alhafidz adalah: *Menurut bahasa, zakat artinya keberkahan, kesuburan, kesucian, atau kebaikan. Sementara itu menurut istilah, zakat ialah harta atau makanan pokok yang wajib dikeluarkan seseorang untuk orang-orang yang membutuhkan.*”⁸²

Adapun definisi pengelolaan zakat menurut Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat adalah: *Pengelolaan zakat adalah kegiatan perencanaan, pelaksanaan, dan pengoordinasian dalam pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat.*⁸³

Sehingga dapat disimpulkan bahwa definisi Undang-undang Pengelolaan Zakat adalah Ketentuan-ketentuan dan peraturan-peraturan Negara yang mengatur kegiatan perencanaan, pelaksanaan, dan pengoordinasian dalam pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat.

b. Sejarah Pembentukan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat.⁸⁴

Pasca satu dekade implementasi Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat, wacana amandemen UUPZ menguat, wacana amandemen Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang

⁸² Ahsin W. Alhafidz, *Kamus Fiqh*, (Jakarta: Amzah, 2013), h. 244

⁸³ Lihat Pasal 1 Ayat 1 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat

⁸⁴ Yusuf Wibisono, *Mengelola Zakat Indonesia Diskursus Pengelolaan Zakat Nasional dari Rezim Undang-Undang No. 38 Tahun 1999 ke Rezim Undang-Undang No. 23 Tahun 2011*, (Jakarta: Kencana, 2015), h. 79-107

Pengelolaan Zakat bahkan telah muncul sejak 2003, dan menguat pada 2007-2008. Wacana amandemen ini mencuat terkait ketidakmampuan Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat untuk mengantisipasi masalah dan tantangan zakat Nasional seperti masalah tata kelola, transparansi dan akuntabilitas pengelolaan zakat akibat ketiadaan lembaga regulator dan pengawas yang jelas, kemitraan dan sinergi antar OPZ yang tidak terjalin walau mengemban misi yang sama, hingga masalah relasi zakat dan pajak yang tidak tuntas.

Wacana amandemen Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat dari berbagai pihak ini, meski memiliki tujuan yang sama untuk mendorong optimalisasi pengelolaan zakat kearah yang lebih baik sekaligus menekan berbagai dampak negatif dari implementasi undang-undang lama, namun dilatarbelakangi oleh alasan dan motivasi yang berbeda. Karena itu wacana amandemen Undang-undang Pengelolaan Zakat memunculkan debat publik yang tajam. Diskursus ini mengerucut pada dua kubu: wacana pemerintah dan wacana masyarakat sipil.

1) Wacana Pemerintah

Pemerintah (Departemen Agama) telah memiliki draf amandemen Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat sejak 2008. Draft amandemen Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat oleh pemerintah memuat berbagai upaya reformasi signifikan dalam pengelolaan zakat

nasional, antara lain: (i) pengelolaan zakat disentralisir menjadi hanya dapat dilakukan oleh pemerintah, yaitu BAZ, dan partisipasi masyarakat hanya dapat dilakukan melalui BAZ; (ii) zakat sepenuhnya menjadi pengurang pajak yang terutang; (iii) pemerintah wajib membiayai operasional BAZ; (iv) BAZ memberikan laporan ke parlemen sesuai tingkatannya dan ke BAZ yang lebih tinggi, dan BAZ mempublikasikan kegiatannya ke publik; (v) sanksi bagi *muzakki* dan amil yang lalai, dan sanksi bagi mereka yang tidak berhak namun melakukan pengelolaan zakat.

Diketahui bahwa dalam wacana awal pemerintah, pemerintah juga turut melontarkan wacana sanksi bagi *muzakki* yang lalai berupa ancaman hukuman untuk *muzakki* yang lalai 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*, secara jelas dapat diinterpretasikan bahwa zakat bersifat imperatif, yang secara signifikan akan merubah sifat pengumpulan zakat yang dalam Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat ditetapkan pembayaran zakat bersifat sukarela.⁸⁵ Jika zakat bersifat imperatif, maka zakat tidak lagi hanya

⁸⁵ Dalam rumusan awal Departemen Agama, penghimpunan zakat bersifat wajib dan memaksa, yang dilakukan melalui Pasal 12 ayat 1 Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 ini yaitu “Pengumpulan zakat dilakukan badan amil zakat dengan cara menerima atau mengambil dari muzakki”, yang dipandang sesuai dengan al-qur’an 9:103. Dalam proses legislasi di parlemen, pasal

berdasarkan kesukarelaan dan keimanan tetapi juga berdasarkan pada paksaan dan hukuman. Dengan ketentuan ini, zakat di Indonesia akan menjadi bersifat wajib (*compulsory*), tidak lagi sukarela (*voluntary*).

Dalam wacana awal Departemen Agama, sanksi pidana berupa denda bagi *muzakki* yang lalai ini merupakan konsekuensi logis bahwa zakat merupakan kewajiban agama dan sesuai dengan Pasal 2 Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat. Pemberian sanksi pidana bagi *muzakki* yang lalai ini juga dipandang merupakan bentuk bantuan kepada fakir miskin dalam memperoleh haknya yang ada pada harta *muzakki*. Lebih jauh lagi, ketentuan sanksi ini juga merupakan bentuk bantuan kepada *muzakki* agar terhindar dari ancaman hukuman di akhirat sebagaimana disebutkan dalam al-Qur'an dan hadits.

2) Wacana Masyarakat Sipil

Wacana amandemen Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat lebih awal bergulir di masyarakat sipil. Kelompok pegiat zakat yang tergabung dalam Forum Zakat (FOZ) telah

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 "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. Lihat; PEBS FEUI dan IMZ. *Indonesia Zakat and Development Report 2010*, h.129

menyuarakan urgensi amandemen Undang-undang Zakat ini secara resmi sejak 2003 dimana Kongres Nasional Ketiga FOZ di tahun tersebut mengambil tema “Menggagas Amandemen Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat: Menuju Optimalisasi Dana Zakat”.

Pada awalnya, wacana sentralisasi zakat oleh Negara juga muncul di kalangan masyarakat sipil. Sentralisasi zakat oleh Negara akan memberi legitimasi yang kuat bagi penegakan hukum atas zakat, yaitu pemberian sanksi bagi *muzakki* yang lalai. Sehingga diharapkan penghimpunan dana zakat akan optimal sebagaimana halnya pajak. Namun, dalam pandangan masyarakat sipil, ketika zakat dikelola oleh Negara, institusi yang semestinya mengelola dana zakat ini bukanlah Departemen Agama, melainkan Departemen Keuangan.

Proposal reformasi inilah yang kemudian disampaikan FOZ ke parlemen. Substansi proposal masyarakat sipil ini secara umum diterima parlemen dan kemudian diadaptasi menjadi RUU inisiatif DPR. Draf RUU Pengelolaan Zakat ini masuk dalam program legislasi nasional (Prolegnas) 2005-2009 dan sempat menjadi RUU Prioritas 2009, meski kemudian gagal diselesaikan.

Draf RUU Pengelolaan Zakat oleh Komisi VIII DPR memuat berbagai upaya reformasi signifikan dalam pengelolaan zakat nasional, antara lain: (i) pengelolaan zakat dilakukan oleh Badan Pengelola Zakat

(BPZ) sebagai regulator dan LAZ sebagai operator; (ii) zakat menjadi pengurang pajak penghasilan; (iii) LAZ memberikan laporan ke BPZ yang lebih tinggi, dan BPZ nasional memberikan laporan ke presiden; (iv) LAZ mempublikasikan kegiatannya ke publik melalui media cetak dan elektronik; dan (v) 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.

Dua wacana awal amandemen Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat dari pemerintah dan DPR di atas, meski telah masuk Prolegnas 2005-2009, menjadi RUU Prioritas 2009 dan pembahasannya sempat menghangat pada periode 2008-2009. RUU ini kemudian diwariskan pembahasannya ke DPR periode 2009-2014. Ketika pembahasan amandemen Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat kembali menghangat di DPR pada 2009-2010, setidaknya terdapat empat wacana yang berkembang di publik tentang pengelolaan zakat nasional masa depan, yaitu:

- 1) Draf RUU amandemen Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat versi Parlemen

Secara umum, draf RUU versi Parlemen berisi tentang: (i) mendorong pemisahan fungsi regulator (perencanaan dan pengawasan) dan operator (pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan); (ii)

regulator merupakan Badan Pengelola Zakat, Infak dan Sedekah (BPZIS) yang dapat mendirikan perwakilan di daerah; (iii) operator merupakan Lembaga Amil Zakat, Infak dan Sedekah (LAZIS); (iv) syarat LAZIS nasional yaitu beroperasi minimal di 10 provinsi dan penghimpunan dana minimal Rp 2 miliar per tahun; (v) Syarat LAZIS provinsi yaitu beroperasi minimal di 40% kabupaten/kota dan penghimpunan dana minimal Rp 1 miliar per tahun; (vi) pembayaran zakat oleh *muzakki* mengurangi pajak penghasilan; dan (vii) LAZIS bertanggung jawab kepada BPZIS dan BPZIS bertanggung jawab kepada presiden melalui menteri agama.

- 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, yaitu: (i) pengelolaan zakat sepenuhnya dikelola pemerintah, yaitu melalui Badan Amil Zakat (BAZ), dari tingkat nasional hingga desa/kelurahan di mana operasionalnya bersifat hubungan hierarki; (ii) Lembaga amil zakat bentukan masyarakat diintegrasikan ke dalam BAZ atau diturunkan statusnya menjadi Unit Pelayanan Zakat (UPZ) dari BAZ; (iii)BAZ dibiayai dan bertanggung jawab kepada pemerintah; (iv)Mendorong masuknya zakat perusahaan dan hak kekayaan intelektual; (v) zakat yang dibayarkan ke BAZ menjadi pengurang kewajiban pajak

muzakki; dan (vi) sanksi denda bagi *muzakki* yang tidak menunaikan kewajibannya.

- 3) Draf RUU amandemen Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat versi Masyarakat Sipil yang diusung BAZNAS

Wacana yang diusung BAZNAS secara umum berisi tentang:

- (i) Mendorong pemisahan fungsi regulator (perencanaan dan pengawasan) dan operator (pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan); (ii) mendorong masuknya zakat perusahaan; (iii) regulator adalah Badan Zakat Indonesia (BZI) yang terdiri dari BZI pusat dan provinsi; (iv) operator adalah Organisasi Pengelola Zakat (OPZ) yang terdiri dari BAZ dan LAZ; (v) Syarat BAZ-LAZ nasional yaitu beroperasi minimal di 10 provinsi, penghimpunan dana minimal Rp 25 miliar pertahun dan laporan keuangan mendapat opini wajar tanpa pengecualian dalam 3 tahun terakhir; (vi) Syarat BAZ-LAZ provinsi yaitu beroperasi minimal di 5 kabupaten/kota, penghimpunan dana minimal Rp 10 miliar per tahun dan laporan keuangan mendapat opini wajar tanpa pengecualian dalam 2 tahun terakhir; (vii) Syarat BAZ-LAZ kabupaten/kota adalah beroperasi minimal di 40% kecamatan, penghimpunan dana minimal Rp 2 miliar per tahun dan laporan keuangan mendapat opini wajar tanpa pengecualian dalam 2 tahun terakhir; (viii) pembayaran zakat oleh *muzakki* menjadi kredit pajak; (ix) OPZ bertanggung jawab kepada BZI dan BZI bertanggung

jawab kepada presiden dan pemberitahuan ke DPR; dan (x) sanksi administratif bagi *muzakki* yang tidak menunaikan kewajibannya.

- 4) Draf RUU amandemen Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat versi Masyarakat Sipil yang diusung Forum Zakat (FOZ)

Wacana terakhir berasal dari FOZ, yang secara umum berisi tentang: (i) mendorong pemisahan fungsi regulator (perencanaan dan pengawasan) dan operator (pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan); (ii) mendorong masuknya zakat perusahaan; (iii) regulator merupakan Badan Zakat Indonesia (BZI) yang terdiri dari BZI pusat dan daerah; (iv) operator adalah Organisasi Pengelola Zakat (OPZ); (v) Syarat OPZ nasional yaitu beroperasi minimal di 10 provinsi, penghimpunan dana minimal Rp 5 miliar per tahun dan laporan keuangan diaudit dalam 3 tahun terakhir; (vi) Syarat OPZ provinsi adalah beroperasi minimal di 40% kabupaten/kota, penghimpunan dana minimal Rp 2 miliar per tahun dan laporan keuangan diaudit dalam 2 tahun terakhir; (vii) Syarat OPZ kabupaten/kota adalah beroperasi minimal di 40% kecamatan, penghimpunan dana minimal Rp 0,5 miliar pertahun dan laporan keuangan diaudit; (viii) mendorong eksistensi asosiasi OPZ; (ix) pembayaran zakat oleh *muzakki* mengurangi pajak penghasilan; dan

(x) OPZ bertanggung jawab kepada BZI dan BZI bertanggung jawab kepada presiden dengan pemberitahuan ke DPR.

Ketika memasuki pembahasan di DPR 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 dan RUU versi masyarakat sipil. Draf RUU zakat versi DPR, yang sangat mencerminkan aspirasi masyarakat sipil, berhasil diselesaikan DPR pada awal 2010 dan disahkan secara resmi sebagai RUU inisiatif DPR pada sidang paripurna DPR 31 Agustus 2010.

**TABEL 3.1. PERSAINGAN GAGASAN AMANDEMEN UNDANG-UNDANG NOMOR 38 TAHUN 1999
TENTANG PENGELOLAAN ZAKAT DI PARLEMEN**

	RUU KOMISI VII DPR	RUU PEMERINTAH (KEMENTERIAN AGAMA)
Judul RUU	RUU Tentang Pengelolaan Zakat, Infak dan Sedekah (ZIS)	RUU Tentang Pengelolaan Zakat
Asas	Pengelolaan ZIS berasaskan kepercayaan, kemanfaatan, keadilan, kepastian hukum, keterbukaan dan akuntabilitas (Pasal 2)	Pengelolaan Zakat berasaskan syariat Islam, amanah, kemanfaatan, keadilan, kepastian hukum, terintegrasi dan akuntabilitas (Pasal 2)
Tujuan	Pelayanan masyarakat, efektivitas pengelolaan ZIS, dan hasil guna dan daya guna ZIS untuk kesejahteraan (Pasal 3)	Efektivitas dan efisiensi pengelolaan zakat, dan manfaat zakat untuk kesejahteraan dan penanggulangan kemiskinan (Pasal 3)
Cakupan Dana Zakat	Zakat adalah zakat mal (Pasal 5)	Zakat adalah zakat fitrah dan zakat mal, dimana zakat mal diambil dari muzaki perseorangan atau badan usaha (Pasal 4)
Tata Kelola Zakat Nasional	Pemisahan fungsi regulator, yaitu koordinasi, perencanaan dan pengawasan, dan fungsi operator, yaitu pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan (Pasal 4). Fungsi regulator dilakukan oleh Badan Pengelola ZIS (BPZIS) yang bersifat mandiri (Pasal 6)	Pengelolaan zakat nasional dilakukan BAZNAS yang berkedudukan di ibukota Negara, bersifat nonstruktural, mandiri dan bertanggung jawab kepada presiden melalui Menteri Agama (Pasal 5). BAZNAS merupakan satu-satunya lembaga yang berwenang melakukan tugas pengelolaan zakat nasional (Pasal 6)
Lembaga Regulator	Tugas BPZIS: menyusun <i>database</i> nasional muzaki dan mustahik, menyusun kebijakan pengelolaan ZIS, koordinasi, pengawasan dan pembinaan ke LAZIS, dan menyampaikan laporan tahunan ke Presiden dan DPR (Pasal 7). Wewenang BPZIS: menetapkan kebijakan pengelolaan ZIS,	BAZNAS menyelenggarakan fungsi perencanaan dan pelaksanaan, pengendalian pelaksanaan, serta pelaporan dan pertanggungjawaban pelaksanaan dari kegiatan pengelolaan zakat nasional (pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan zakat) (Pasal 7)

	membentuk perwakilan di daerah, memberikan dan mencabut sertifikasi LAZIS, menetapkan pedoman pengelolaan ZIS dan memberikan nomor pokok muzaki (Pasal 8)	
Kelembagaan Regulator	Untuk pertama kalinya, pembentukan BPZIS difasilitasi pemerintah (Pasal 10). Ketentuan tentang struktur organisasi, pengangkatan dan pemberhentian anggota, serta pembiayaan BPZIS diatur dalam AD/ART BPZIS (Pasal 11)	BAZNAS terdiri dari 9 komisioner yaitu 6 orang unsur masyarakat dan 3 orang unsur pemerintah (pasal 8), masa kerja 5 tahun dan dapat diangkat kembali untuk 1 kali masa jabatan (Pasal 9), diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas usul Menteri Agama (Pasal 10), memenuhi persyaratan antara lain beragama Islam, bukan anggota partai politik dan memiliki kompetensi di bidang pengelolaan zakat (Pasal 11), dan dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh secretariat (Pasal 14).
Operator/Organisasi Pendukung	Fungsi operator dilakukan oleh Lembaga Amil ZIS (LAZIS), yang memenuhi persyaratan: berbadan hukum, memiliki data muzakki dan mustahik, memiliki program kerja dan wilayah operasional, dan bersedia diaudit oleh akuntan public (Pasal 12). LAZIS terdiri dari LAZIS tingkat nasional, provinsi dan kabupaten/kota, ditetapkan berdasarkan sertifikasi BPZIS (Pasal 13). LAZIS dapat membentuk Unit Pengumpul ZIS (UPZIS) yang bertugas menghimpun ZIS yang selanjutnya diserahkan ke LAZIS (Pasal 17)	Untuk pelaksanaan pengelolaan zakat di tingkat daerah, dibentuk BAZNAS provinsi dan BAZNAS kabupaten/kota oleh Menteri Agama atas usul gubernur/ bupati/walikota dan setelah mendapat pertimbangan BAZNAS (Pasal 15). BAZNAS, BAZNAS Provinsi dan BAZNAS Kabupaten/Kota dapat membentuk UPZ di instansi pemerintah, masjid, BUMN, BUMD, perusahaan swasta, perwakilan RI diluar negeri, kecamatan dan kelurahan/desa (Pasal 16)
Organisasi Bentuk Masyarakat		Untuk membantu BAZNAS dalam pelaksanaan pengelolaan zakat, masyarakat dapat membentuk LAZ (Pasal 17)

Pendaftaran dan Perizinan Operator/ Organisasi Bentuk Masyarakat	Syarat LAZIS nasional adalah memiliki wilayah operasional minimal di 10 provinsi dan mampu menghimpun dana minimal Rp 2 miliar per tahun (Pasal 14). Syarat LAZIS provinsi adalah memiliki wilayah operasional minimal di 40% kabupaten/kota di provinsi tempat LAZIS berada dan mampu menghimpun dana minimal Rp 1 miliar per tahun (Pasal 15) Syarat LAZIS kabupaten/kota adalah memiliki wilayah operasional minimal di 40% kecamatan di kabupaten/kota tempat LAZIS berada, dan mampu menghimpun dana minimal Rp 100 juta per tahun (Pasal 16)	Pembentukan LAZ wajib mendapat izin Menteri Agama, di mana izin diberikan apabila memenuhi syarat paling sedikit: terdaftar sebagai ormas Islam, berbadan hukum, mendapat rekomendasi BAZNAS, memiliki dewan pengawas syariah yang mendapat rekomendasi dari MUI, memiliki kemampuan teknis, administratif dan keuangan, bersifat nirlaba, memiliki program untuk mendayagunakan zakat, dan bersedia diaudit syariah dan diaudit keuangan secara berkala (Pasal 18). LAZ wajib melaporkan secara berkala pelaksanaan pengelolaan zakat yang telah diaudit ke BAZNAS (Pasal 19).
Aktivitas Penghimpunan Dana	Penghimpunan ZIS dilakukan oleh LAZIS dengan mengambil dan/atau menerima berdasarkan pemberitahuan dari muzaki (Pasal 20)	
Insentif Pajak bagi Donatur	Zakat yang dibayarkan muzaki ke LAZIS dikurangkan dari penghasilan kena pajak (Pasal 22)	Zakat yang dibayarkan muzaki ke BAZNAS atau LAZ dikurangkan dari penghasilan kena pajak (Pasal 22).
Aktivitas Pendistribusian dan Pendayagunaan Dana	Pendistribusian zakat dilakukan berdasarkan syariat Islam, pendistribusian untuk kepentingan social dan pendistribusian sedekah untuk kemaslahatan dhuafa (Pasal 25). Pendayagunaan ZIS berdasarkan skala prioritas dan dapat dimanfaatkan untuk usaha produktif (Pasal 27)	Zakat wajib didistribusikan sesuai syariat (Pasal 25) dan berdasarkan skala prioritas dengan memperhatikan prinsip pemerataan, keadilan dan kewilayahan (Pasal 26). Zakat dapat didayagunakan untuk usaha produktif apabila kebutuhan dasar mustahik telah terpenuhi (Pasal 27)
Pelaporan ke Otoritas Pengawas dan	LAZIS memberikan laporan tahunan atas pelaksanaan pengelolaan ZIS yang telah diaudit kepada BPZIS dan mempublikasikannya di media	BAZNAS kabupaten/kota wajib menyampaikan laporan ke BAZNAS provinsi, BAZNAS provinsi menyampaikan laporan ke BAZNAS, BAZNAS

<i>Self-Regulation</i>	cetak atau elektronik (Pasal 29)	menyampaikan laporan ke Menteri Agama dan mempublikasikannya di media cetak atau elektronik (Pasal 28)
Aktivitas Penghimpunan Dana Khusus		Selain zakat, BAZNAS atau LAZ juga menerima infak/sedekah dan dana social keagamaan lainnya yang dicatat secara terpisah (Pasal 29)
Pembiayaan		BAZNAS dibiayai APBN dan hak amil (Pasal 30). BAZNAS Provinsi dan Kabupaten/Kota dibiayai APBD, hak amil, dan APBN (Pasal 31). LAZ dibiayai hak amil (Pasal 32)
Sanksi Administratif	LAZIS yang lalai dikenakan sanksi administrative berupa peringatan tertulis, penghentian sementara dari kegiatan, dan/atau pencabutan izin (Pasal 33)	LAZ yang lalai dikenakan sanksi administrative berupa peringatan tertulis, penghentian sementara dari kegiatan, dan/atau pencabutan izin (Pasal 36)
Ketentuan Pidana	LAZIS yang lalai mencatat dana kelolaannya dipidana penjara maks. 1 tahun dan/atau denda Rp100 juta (Pasal 36), dan menyalahgunakan dana kelolaannya dipidana maks. 10 tahun dan/atau Rp500 juta (Pasal 37 dan 38)	Pihak yang menyalahgunakan dana kelolaannya dipenjara maks. 2 tahun dan/atau denda Rp100 juta (Pasal 39), mengelola zakat tanpa izin pejabat berwenang dipidana maks. 1 tahun dan/atau Rp50 juta (Pasal 40), dan mengelola zakat tidak sesuai dengan syariat dipidana maks. 1 tahun dan/atau Rp50 juta (Pasal 41)
Ketentuan Peralihan		LAZ yang telah dikukuhkan wajib menyesuaikan diri paling lambat 1 tahun (Pasal 42)

Sumber: diolah dari Komisi VIII DPR, "Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) RUU tentang Pengelolaan Zakat, Infak, dan Sedekah", April 2011

Penulis mencermati bahwa hal yang berubah dalam dua draf terakhir yang masuk dalam pembahasan di parlemen adalah hilangnya wacana sanksi bagi *muzaki* yang lalai zakat. Namun tidak ada alasan yang jelas mengapa baik pemerintah (Kementrian Agama) dan DPR yang mencerminkan aspirasi masyarakat sipil tidak menyertakan wacana sanksi bagi *muzakki* dalam Rancangan Undang-Undang (RUU) nya. 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.

Hasil akhir pembahasan RUU ini sangat mencolok dan timpang, dimana substansi dan draf RUU versi DPR hilang seluruhnya. Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, semangat, substansi dan ketentuannya, seluruhnya berasal dari draf RUU versi Kementrian Agama (Kemenag), nyaris tanpa “perlawanan” sedikit pun dari DPR. Proses panjang amandemen Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat berakhir antiklimaks: ditelikung di putaran akhir.

Proses pembahasan undang-undang ini “bermasalah” dan “tidak lazim” selain karena waktu pembahasan yang sangat singkat dan tanpa debat publik yang memadai, juga karena seluruh substansi

undang-undang berasal dari draf pemerintah (Kementrian Agama).
 Draf awal usulan DPR yang banyak menampung aspirasi masyarakat sipil, hilang seluruhnya dari undang-undang ini, sesuatu yang sangat tidak lazim dalam pembahasan sebuah undang-undang yang umumnya penuh dengan dinamika, bahkan kompromi, terlebih dalam kasus pembahasan RUU inisiatif DPR.

c. Pokok-Pokok Pikiran Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat

Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat menjadi *milestone* sejarah zakat Indonesia modern, berbasis desentralisasi dan kemitraan antara pemerintah dan masyarakat sipil dalam pengelolaan zakat nasional, kehadiran Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat secara drastis merubah rezim zakat nasional dengan mensentralisasi pengelolaan zakat nasional sepenuhnya oleh pemerintah melalui BAZNAS (Badan Amil Zakat Nasional).

Sebagai suatu undang-undang, Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat ini disusun berdasarkan tiga landasan utama, yaitu: filosofis, sosiologis, dan yuridis. Landasan filosofis Undang-undang tersebut berupaya menjabarkan adanya prinsip-prinsip ketuhanan dan keadilan sosial yang terdapat di dalam Pancasila. Melalui zakat, prinsip ketuhanan dapat terlihat mengingat zakat merupakan salah satu ajaran agama (Islam). Demikian halnya, prinsip keadilan sosial pun terwujud

dengan penempatan pemerataan dan solidaritas sosial sebagai prinsip penting yang diejawantahkan dalam kehendak untuk mewujudkan kemaslahatan bersama.⁸⁶ Landasan sosiologis mendasarkan pada kebutuhan mendesak akan peraturan perundang-undangan yang dapat menciptakan tatakelola yang baik (*good governance*) dalam pengelolaan zakat, infaq, dan shadaqah. Pengelolaan zakat, infaq, dan shadaqah yang ada dinilai memiliki kelemahan dalam aspek pertanggungjawaban publik, akuntabilitas, transparansi, dan penataan kelembagaan.⁸⁷

Sedangkan landasan yuridisnya merujuk pada ketentuan konstitusi yang menyebutkan bahwa fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh Negara sebagaimana terdapat dalam UUD 1945 Pasal 34 ayat (1). Artinya, negara memiliki kewajiban untuk memelihara fakir miskin dan anak-anak terlantar serta melakukan pemberdayaan terhadap mereka. Pemberdayaan itu dapat dilakukan secara efektif melalui zakat, terutama bagi umat Islam sebagai kelompok masyarakat yang teridentifikasi memiliki jumlah masyarakat miskin terbesar.⁸⁸

Secara spesifik pokok-pokok pikiran Undang-undang No 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

⁸⁶ Kementerian Agama RI Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam Direktorat Pemberdayaan Zakat, *Standarisasi Amil Zakat di Indonesia Menurut Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat*, (Jakarta: ttp, 2013), h. 34

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ *Ibid.*

TABEL 3.2. POKOK-POKOK PIKIRAN UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2011 TENTANG PENGELOLAAN ZAKAT.⁸⁹

Kandungan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat	
Asas	Pengelolaan Zakat berasaskan syari'at Islam, amanah, kemanfaatan, keadilan, kepastian hukum, terintegrasi dan akuntabilitas (Pasal 2)
Tujuan	Efektivitas dan efisiensi pengelolaan zakat, serta manfaat zakat untuk kesejahteraan dan penanggulangan kemiskinan (Pasal 3)
Cakupan Dana Zakat	Zakat adalah zakat fitrah dan zakat mal, dimana zakat mal diambil dari muzaki perseorangan atau badan usaha (Pasal 4)
Organisasi Pengelola Zakat Nasional	Pengelolaan zakat nasional dilakukan BAZNAS yang berkedudukan di ibukota Negara, bersifat nonstruktural, mandiri dan bertanggung jawab kepada presiden melalui Menteri Agama (Pasal 5). BAZNAS merupakan satu-satunya lembaga yang berwenang melakukan tugas pengelolaan zakat nasional (Pasal 6)
Regulator dan Operator	BAZNAS menyelenggarakan fungsi perencanaan, pelaksanaan, pengendalian, serta pelaporan dan pertanggungjawaban dari kegiatan pengelolaan zakat nasional (pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan zakat). BAZNAS melapor ke presiden melalui Menteri Agama dan DPR paling sedikit 1 tahun sekali (Pasal 7)
Kelembagaan Regulator dan Operator	BAZNAS terdiri dari 11 komisioner yaitu 8 orang unsur masyarakat dan 3 orang unsure pemerintah (Pasal 8), masa kerja 5 tahun dan dapat diangkat kembali untuk 1 kali masa jabatan (Pasal 9), diangkat dan diberhentikan oleh presiden atas usul Menteri Agama (Pasal 10), memenuhi persyaratan antara lain beragama Islam, bukan anggota partai politik dan memiliki kompetensi di bidang pengelolaan zakat (Pasal 11), dan dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh secretariat (Pasal 14).
Operator Pendukung	Untuk pelaksanaan pengelolaan zakat di tingkat daerah, dibentuk BAZNAS provinsi dan BAZNAS kabupaten/kota oleh Menteri Agama atas usul gubernur/ bupati/walikota dan setelah mendapat pertimbangan BAZNAS (Pasal 15). BAZNAS, BAZNAS Provinsi dan BAZNAS Kabupaten/Kota dapat membentuk UPZ di instansi pemerintah, masjid, BUMN, BUMD,

⁸⁹ Yusuf Wibisono, *Mengelola...*, h. 115-116

	perusahaan swasta, perwakilan RI diluar negeri, kecamatan dan kelurahan/desa (Pasal 16)
Operator Bentuk Masyarakat	Untuk membantu BAZNAS dalam pelaksanaan pengelolaan zakat, masyarakat dapat membentuk LAZ (Pasal 17)
Pendaftaran dan Perizinan Operator Bentuk Masyarakat	Pembentukan LAZ wajib mendapat izin Menteri Agama, di mana izin diberikan apabila memenuhi syarat paling sedikit: terdaftar sebagai ormas Islam, berbadan hukum, mendapat rekomendasi BAZNAS, memiliki dewan pengawas syariah yang mendapat rekomendasi dari MUI, memiliki kemampuan teknis, administratif dan keuangan, bersifat nirlaba, memiliki program untuk mendayagunakan zakat, dan bersedia diaudit syariah dan diaudit keuangan secara berkala (Pasal 18). LAZ wajib melaporkan secara berkala pelaksanaan pengelolaan zakat yang telah diaudit ke BAZNAS (Pasal 19).
Insentif Pajak	Zakat yang dibayarkan ke BAZNAS/LAZ dikurangkan dari PKP (Pasal 22)
Pendistribusian dan Pendayagunaan Dana	Zakat wajib didistribusikan sesuai syariah (Pasal 25) dan berdasarkan skala prioritas dengan memperhatikan prinsip pemerataan, keadilan dan kewilayahan (Pasal 26). Zakat dapat didayagunakan untuk usaha produktif apabila kebutuhan dasar mustahik telah terpenuhi (Pasal 27)
Penghimpunan Dana Khusus	Selain zakat, BAZNAS atau LAZ juga menerima infak/sedekah dan dana social keagamaan lainnya yang dicatat secara terpisah (Pasal 28)
Pelaporan ke Otoritas Pengawas dan <i>Self-Regulation</i>	BAZNAS kabupaten/kota wajib menyampaikan laporan ke BAZNAS provinsi, BAZNAS provinsi dan LAZ menyampaikan laporan ke BAZNAS, BAZNAS menyampaikan laporan ke Menteri Agama dan mempublikasikannya di media cetak atau elektronik (Pasal 29)
Pembiayaan	BAZNAS dibiayai APBN dan hak amil (Pasal 30). BAZNAS provinsi dan kabupaten/kota dibiayai APBD, hak amil, dan APBN (Pasal 31). LAZ dibiayai hak amil (Pasal 32).
Sanksi Administratif	BAZNAS atau LAZ yang lalai dikenakan sanksi administrative berupa peringatan tertulis, penghentian sementara dari kegiatan, dan/atau pencabutan izin (Pasal 36)
Ketentuan Pidana	Pihak yang mendistribusikan zakat tidak sesuai syariah Islam, dipidana penjara maks. 5 tahun dan/atau denda Rp500 juta (Pasal 39). Pihak yang menyalahgunakan dana kelolanya dipidana penjara maks. 5 tahun dan/atau denda Rp500 juta (Pasal 40). Pihak yang mengelola zakat tanpa izin pejabat berwenang dipidana maks. 1 tahun dan/atau denda Rp50 juta (Pasal 41).
Ketentuan Peralihan	LAZ yang telah dikukuhkan wajib menyesuaikan diri paling lambat 5 tahun (Pasal 43)

d. Konsep Sanksi Pidana Bagi Muzakki yang Tidak Menunaikan Zakat Menurut Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat.

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat merupakan Undang-undang yang secara khusus mengatur tentang kegiatan perencanaan, pelaksanaan, dan pengoordinasian dalam pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat.

Dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat dijelaskan bahwa Zakat adalah *harta yang wajib dikeluarkan oleh seorang muslim atau badan usaha yang diberikan kepada yang berhak menerimanya sesuai dengan syariat Islam.*⁹⁰ Selanjutnya dijelaskan bahwa *muzakki* adalah *seorang muslim atau badan usaha yang berkewajiban menunaikan zakat.*⁹¹

Kata **wajib** apabila menyangkut peraturan berarti tidak boleh tidak atau harus dilaksanakan, sampai adanya pengaturan pengecualian. Namun, daya paksa terhadap *muzakki* yang merupakan subjek zakat (orang yang mengeluarkan zakat) dalam hukum positif kita tidak kuat atau tegas. Inilah yang ke depannya harus diperhatikan oleh pemerintah, apabila pemerintah menginginkan pemberdayaan sistem ekonomi umat melalui zakat, harus mempertegas daya paksa kewajiban berzakat bagi para *muzakki*, yang

⁹⁰ Lihat Bab I Ketentuan Umum Pasal 1 Ayat 2 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat

⁹¹ Lihat Bab I Ketentuan Umum Pasal 1 Ayat 5 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat

apabila kedapatan *muzakki* tidak membayar zakat, maka dapat dipaksakan penerapan hukum (sanksi) nya.⁹²

Dalam Undang-undang ini ketentuan sanksi administratif dicantumkan dalam Pasal 36 sedangkan ketentuan pidana pada Pasal 39, 40, 41 dan 42. Sanksi administratif diberikan dalam bentuk: peringatan tertulis, penghentian sementara dari kegiatan dan/atau pencabutan izin. Sanksi pidana diberikan dalam bentuk penjara paling lama 5 (lima) tahun dan atau pidana denda paling banyak Rp 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah),⁹³ yang kesemuanya ditujukan kepada pengelola (BAZNAS atau LAZ), belum terdapat satu pasal pun dalam UUPZ ini yang menetapkan sanksi bagi *muzakki* yang lalai. Idealnya, sanksi hukum tidak hanya dikenakan kepada pengelola zakat saja, tapi juga kepada *muzakki* yang tidak melaksanakan kewajibannya.

2. Kajian Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2008 tentang Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah

a. Definisi Istilah Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah

Kata *kompilasi* berasal dari kata *compile* yang artinya *menyusun, mengumpulkan, dan menghimpun*, kata bendanya adalah *compilation* yang

⁹² Abdul Ghafur Anshori, *Hukum dan Pemberdayaan Zakat*, (Yogyakarta: Pilar Media, 2006), h. 194

⁹³ Surya Sukti, *Hukum Zakat dan Wakaf di Indonesia*, (Yogyakarta: Kanwa Publisher, 2013), h. 56

artinya *penyusunan, pengumpulan, dan penghimpunan*.⁹⁴ Pengertian *kompilasi* menurut Subekti dan Tjitrosoedibio dalam bukunya *Kamus Hukum* memiliki arti sebagai *himpunan, kumpulan; himpunan atau kumpulan putusan-putusan pengadilan*.⁹⁵

Kata hukum yang dikenal dalam bahasa Indonesia berasal dari bahasa Arab *hukm* yang berarti aturan (*rule*), putusan (*judgement*) atau ketentuan (*provision*).⁹⁶ Dalam Ensiklopedi Hukum Islam, hukum diartikan *menetapkan sesuatu atas sesuatu atau meniadakannya*.⁹⁷ Pengertian hukum menurut Simorangkir sebagaimana yang telah dijelaskan pada Bab II adalah *peraturan-peraturan yang bersifat memaksa yang menentukan tingkah laku manusia dalam lingkungan masyarakat yang dibuat oleh badan-badan resmi yang berwajib, pelanggaran terhadap peraturan-peraturan tadi berakibat diambilnya tindakan*.⁹⁸

Sedangkan istilah “Ekonomi Syari’ah” telah dijelaskan artinya dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2008 tentang Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah, Buku I, Bab I, Pasal 1 bahwa ekonomi syariah adalah *Usaha atau kegiatan yang dilakukan oleh orang*

⁹⁴ M. Echols John, *Kamus Inggris-Indonesia*, (Jakarta: Gramedia, 1992), h. 132

⁹⁵ Subekti dan Tjitrosoedibio, *Kamus...*, h. 67

⁹⁶ Munir Baalbaki dan Rohi Baalbali, *Kamus al-Maurid: Arab-Inggris-Indonesia*, terj. Ahmad Sunarto, (Surabaya: Halim Jaya, 2006), h. 305

⁹⁷ HA Hafizh Dasuki, *Ensiklopedi Hukum Islam*, (Jakarta: PT Ichtiar Baru van Hoeve, 1997), h. 571

⁹⁸ C.T. Simorangkir, Rudy T. Erwin, dan Prasetyo, *Kamus...*, h. 66

*perorang, kelompok orang, badan usaha yang berbadan hukum atau tidak berbadan hukum dalam memenuhi kebutuhan yang bersifat komersial dan tidak komersial menurut prinsip syariah.*⁹⁹

Sehingga dapat disimpulkan bahwa definisi Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah adalah himpunan atau kumpulan peraturan, putusan, atau ketetapan (berupa kitab hukum) yang berkaitan dengan kegiatan ekonomi baik komersial maupun tidak komersial dengan memperhatikan prinsip syariah.

b. Sejarah Lahirnya Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2008 tentang Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah.

Sejarah penyusunan Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah (KHES) berawal ketika lahirnya Undang-undang Nomor 3 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama (UUPA).

Pada Pasal 49 Undang-undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama (UUPA) disebutkan bahwa: *“Pengadilan Agama bertugas dan berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan perkara-perkara di tingkat pertama antara orang-orang yang beragama Islam di*

⁹⁹ Lihat Pasal 1 Ayat 1 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2008 tentang Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah

*bidang: a. perkawinan; b. kewarisan, wasiat, dan hibah, yang dilakukan berdasarkan hukum Islam; c. wakaf dan shadaqah.*¹⁰⁰

Kemudian terjadi perubahan terhadap Pasal 49 dalam Undang-undang Nomor 3 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama (UUPA) yang menyatakan bahwa: *“Pengadilan agama bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan perkara di tingkat pertama antara orang-orang yang beragama Islam di bidang: a. perkawinan; b. waris; c. wasiat; d. hibah; e. wakaf; f. zakat; g. infaq; h. shadaqah; dan i. ekonomi syariah.*¹⁰¹

Sehingga diketahui bahwa Undang-undang Nomor 3 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama (UUPA) memperluas kewenangan Peradilan Agama (PA). Bila dibandingkan dengan ketentuan Pasal 49 Undang-undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama, dalam Pasal 49 Undang-undang Nomor 3 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama terdapat 3 (tiga) tambahan kewenangan baru bagi Pengadilan Agama, yaitu: zakat, infaq dan ekonomi syari’ah.

¹⁰⁰ Lihat Pasal 49 Undang-undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama. *Undang-Undang Peradilan Edisi Lengkap*, (Citrawacana, 2008), h. 130

¹⁰¹ Lihat Pasal 49 dalam Undang-undang Nomor 3 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama. *Ibid.*, h. 102

Sebagai upaya dalam merealisasikan kewenangan baru Peradilan Agama tersebut, maka Mahkamah Agung RI telah menetapkan beberapa kebijakan, antara lain: *pertama*, memperbaiki sarana dan prasarana lembaga Peradilan Agama baik hal-hal yang menyangkut fisik gedung maupun hal-hal yang menyangkut peralatan, *kedua*, meningkatkan kemampuan teknis sumber daya manusia (SDM) Peradilan Agama dengan mengadakan kerjasama dengan beberapa Perguruan Tinggi untuk mendidik para aparat Peradilan Agama, terutama para hakim dalam bidang ekonomi syariah, *ketiga*, membentuk hukum formil dan materiil agar menjadi pedoman bagi aparat Peradilan Agama dalam memeriksa, mengadili, dan memutuskan perkara ekonomi syariah, dan *keempat*, membenahi system dan prosedur agar perkara yang menyangkut ekonomi syariah dapat dilaksanakan secara sederhana, mudah dan biaya ringan.¹⁰²

Terkait kegiatan yang menyangkut hukum formil dan materiil ekonomi syariah, maka Ketua Mahkamah Agung RI membentuk tim penyusunan Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah (KHES) berdasarkan surat keputusan Nomor: KMA/097/SK/X/2006 tanggal 20 Oktober 2006 yang diketuai oleh Prof. Dr. H. Abdul Manan, SH., S.IP., M.Hum. Secara umum, tugas Penyusunan Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah yaitu: *pertama*, menghimpun dan mengolah bahan/materi yang diperlukan,

¹⁰² Pusat Pengkajian Hukum Islam dan Masyarakat Madani (PPHIMM), *Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah*, (Jakarta: Kencana, 2009), h. 253-254

kedua, menyusun draf naskah kompilasi hukum ekonomi syariah, *ketiga*, menyelenggarakan diskusi dan seminar yang mengkaji draft naskah tersebut dengan lembaga, ulama dan para pakar ekonomi syariah, *keempat*, menyempurnakan naskah kompilasi hukum ekonomi syariah, *kelima*, melaporkan hasil penyusunan tersebut kepada Ketua Mahkamah Agung RI.¹⁰³

Agar Tim Penyusunan Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah dapat bekerja secara efektif, cepat dan dapat menghasilkan sebagaimana yang telah ditetapkan, maka tim dibagi kepada empat kelompok yang masing-masing kelompok dipimpin oleh seorang koordinator. Oleh karena kerja tim berakhir pada tanggal 31 Desember 2007, maka tim segera menyusun program kerja dan menetapkan beberapa kebijakan agar hasil kerja tim dapat selesai sesuai dengan jadwal yang ditetapkan.¹⁰⁴

Adapun langkah awal yang dilaksanakan oleh Tim Penyusunan Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah, adalah:¹⁰⁵

1) Menyesuaikan Pola Pikir (*United Legal Opinion*)

Sebagai upaya untuk mencari kesatuan pola pikir dan pola tindak dalam penyusunan Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah, tim telah mengadakan seminar tentang ekonomi syariah di Hotel Sahid Kusuma

¹⁰³ *Ibid*, h. 255-256

¹⁰⁴ *Ibid*, h. 256

¹⁰⁵ *Ibid*, h. 256-266

Solo pada tanggal 21 s/d 23 April 2006 dan di Hotel Sahid Yogyakarta pada tanggal 4 s/d 6 Juni 2006.

2) Mencari Format yang Ideal (*United Legal Frame Work*)

Tim telah mengadakan pertemuan dengan Bank Indonesia untuk mencari masukan tentang segala hal yang berlaku pada Bank Indonesia terhadap ekonomi syariah dan sejauh mana pembinaan yang telah dilakukan oleh Bank Indonesia terhadap perbankan syariah.

Selain itu, tim juga telah mengadakan Semiloka tentang ekonomi syariah pada tanggal 20 November 2006. Dalam Semiloka ini telah berbicara para pakar ekonomi syariah dari Bank Indonesia, Pusat Komunikasi Ekonomi Syariah (PKES), MUI, Ikatan Para Ahli Ekonomi Syariah dan para praktisi hukum.

3) Melaksanakan Kajian Pustaka (*Library Research*)

Kajian pustaka dilakukan terhadap berbagai literatur kitab kitab fikih klasik dan literatur ekonomi kontemporer, selain itu, tim penyusunan Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah telah mengadakan studi banding ke Pusat Kajian Ekonomi Islam Universitas Islam Internasional (UII) Kuala Lumpur, Pusat Takaful Malaysia Kuala Lumpur, Lembaga Keuangan Islam dan Lembaga Penyelesaian Sengketa Perbankan di Kuala Lumpur Malaysia yang dilaksanakan pada 16 s/d 20 November 2006.

Studi banding juga dilaksanakan di Pusat Pengkajian Hukum Ekonomi Islam Universitas Islam Internasional (UII) Islamabad. *Federal Shariah Court Pakistan, Mizan Bank Islamabad Pakistan, Bank Islam Pakistan*, dan beberapa institusi lembaga keuangan syariah yang ada di Islamabad Pakistan, yang dilaksanakan pada tanggal 25 s/d 27 Juni 2007. Kemudian studi banding dilaksanakan juga ke beberapa lembaga ekonomi Islam di London, Inggris, dilaksanakan pada tanggal 31 Oktober s/d 4 November 2007.

Data yang telah dikumpulkan kemudian diolah dan dianalisis oleh tim konsultan yang telah dibentuk untuk menyusun draf Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah. Secara sistematis Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah (KHES) terbagi dalam 4 buku masing-masing:

- 1) tentang Subjek Hukum dan Amwal, terdiri atas 3 bab (pasal 1-19)
- 2) tentang Akad, terdiri dari 29 bab (pasal 20-667)
- 3) tentang Zakat dan Hibah, terdiri atas 4 bab, (pasal 668-727)
- 4) tentang Akutansi Syariah, terdiri atas 7 bab (pasal 728-790)

c. Konsep Sanksi Pidana Bagi Muzakki yang Tidak Menunaikan Zakat Menurut Pasal 684 Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah

Sanksi bagi *muzakki* yang tidak menunaikan zakat disertakan dalam Pasal 684 Peraturan Mahkamah Agung RI Nomor 2 Tahun 2008 tentang Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah, yang berbunyi:¹⁰⁶

¹⁰⁶ *Ibid.*, h. 212

Pasal 684

Barangsiapa yang melanggar ketentuan zakat ini maka akan dikenakan sanksi sebagaimana diatur sebagai berikut:

- a. Barangsiapa yang tidak menunaikan zakat maka akan dikenai denda dengan jumlah tidak melebihi dari besarnya zakat yang wajib dikeluarkan.
- b. Denda sebagaimana dimaksud dalam angka (1) didasarkan pada putusan pengadilan.
- c. Barangsiapa yang menghindar dari menunaikan zakat, maka dikenakan denda dengan jumlah tidak melebihi (20%) dari besarnya zakat yang harus dibayarkan.
- d. Zakat yang harus dibayarkan ditambah dengan denda dapat diambil secara paksa oleh juru sita untuk diserahkan kepada badan amil zakat daerah kabupaten/kota.

Kompilasi hukum ekonomi syariah yang merupakan kitab hukum yang menjadi acuan para hakim dalam lingkungan peradilan agama untuk menyelesaikan sengketa ekonomi syariah di Indonesia telah menetapkan sanksi atau hukuman untuk perkara *muzakki* yang tidak menunaikan zakat dengan hukuman denda, sama halnya dengan hukum Islam.

Kata “*pengadilan*” dalam pasal 684 huruf b tersebut, sesuai dengan ketentuan Pasal 1 angka (8) KHES, yaitu harus dibaca: “*Pengadilan adalah pengadilan/mahkamah syar’iyah dalam lingkungan peradilan agama.*”¹⁰⁷

Dari ketentuan pasal diatas, kaitannya dengan zakat ini. Pengadilan Agama jelas-jelas mempunyai kompetensi absolut menangani persoalan denda yang berkaitan dengan *muzakki* yang tidak menunaikan zakat.¹⁰⁸

¹⁰⁷ *Ibid*, h. 4

¹⁰⁸ Asmu’i Syarkowi, *Aspek...*, h. 127

Lantas, bagaimana dengan bunyi Pasal 2 Undang-undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama yang menyatakan bahwa “*Peradilan Agama merupakan salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan yang beragama Islam mengenai **perkara perdata** tertentu yang diatur dalam undang-undang ini.*” Sedangkan sanksi yang terdapat pada Pasal 684 KHES termasuk sanksi pidana berupa hukuman denda dalam perkara *muzakki* yang tidak menunaikan zakat, maka jawabannya dapat ditemukan pada Undang-undang Nomor 3 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama.

Disebutkan bahwa beberapa ketentuan dalam Undang-undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1989 Nomor 49, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3400) diubah sebagai berikut, salah satunya Pasal 2 Undang-undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama diubah sehingga berbunyi:

Pasal 2

“Peradilan Agama adalah salah satu pelaku kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan yang beragama Islam mengenai **perkara tertentu** sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang ini.”

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.

Di 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. Sedangkan 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.

Pada bidang-bidang hukum diatas terdapat ketentuan-ketentuan pidana. Oleh sebab 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 tidak menunaikan zakat. Sehingga, tidak terjadi pertentangan antara Undang-undang Peradilan Agama dengan *Qanun* yang berlaku di Nanggroe Aceh Darussalam, dimana perkara pidana dapat diadili pada Mahkamah Syar'iyah di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD) yang merupakan peradilan khusus dari Peradilan Agama.

d. Kedudukan Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah dalam Hukum Positif Indonesia

Kompilasi hukum ekonomi syariah diterbitkan dalam bentuk PERMA (Peraturan Mahkamah Agung). Untuk mengetahui kedudukan KHES dalam hukum positif Indonesia, maka perlu dicermati terlebih dahulu mengenai kedudukan PERMA dalam tataran peraturan perundang-undangan di Indonesia. Pertanyaan tersebut dapat terjawab melalui Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Secara yuridis, Pasal 7 Ayat (1) Undang-undang No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyebutkan apa saja yang termasuk sebagai peraturan perundang-undangan, jenis dan hierarkinya adalah sebagai berikut:

BAB III JENIS, HIERARKI, DAN MATERI MUATAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Pasal 7

- (1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:
 - h. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - i. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
 - j. Undang-Undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
 - k. Peraturan Pemerintah;
 - l. Peraturan Presiden;
 - m. Peraturan Daerah Provinsi; dan
 - n. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota
- (2) Kekuatan hukum peraturan perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1)

Dilihat dari Pasal 7 Ayat (1) tersebut, maka PERMA jelas tidak termasuk, Dengan demikian, bagaimanakah kedudukan PERMA yang

diterbitkan Mahkamah Agung? Dalam konteks ini maka perlu dicermati Pasal 8 Ayat (1) Undang-undang No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang menyebutkan:

Pasal 8

- (1) Jenis Peraturan Perundangan-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan 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.
- (2) Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Sehingga dapat disimpulkan bahwa: *Pertama*, KHES yang diterbitkan dalam bentuk PERMA diakui keberadaannya sebagai jenis peraturan perundang-undangan di Indonesia; *Kedua*, sebagai produk Mahkamah Agung, maka KHES mempunyai kekuatan hukum yang mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.