

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah.

Islam adalah agama yang *universal*, *komprensif* dan *intergral* serta membawa rahmat bagi seluruh alam (*rahmatan lil 'alamiin*). Sebagai agama yang *universal* Islam bukan hanya diperuntukkan bagi bangsa Arab saja, akan tetapi diperuntukkan kepada semua umat manusia bagi yang mau menganutnya dan menjadikannya sebagai pedoman hidup (*way of life*) pada setiap waktu dan tempat. Melalui ajaran-ajarannya dan segala aturannya (*syari'at*), Islam memberikan acuan, keyakinan, dan jalan hidup agar umat manusia mampu mengatasi persoalan-persoalan di dunia, serta mencapai kebahagiaan yang kekal di akhirat.<sup>1</sup> Tidak hanya itu, ajaran Islam bergerak pada dua arah sekaligus, yaitu: vertikal (*habl min Allah*) dan horizontal (*habl min al-nas*). Dengan kata lain, ajaran-ajaran Islam tidak hanya mementingkan hubungan individu dengan Tuhannya (*ta'abbudi*), melainkan juga bersifat sosial kemasyarakatan (*ijtima'iyah*).<sup>2</sup>

Apabila diperhatikan, tidak satu pun ibadah yang diperintahkan ataupun yang dilarang Islam, tidak berorientasi kepada kemashlahatan sosial. Islam, sebagai agama universal (*rahmatan lil'alamin*) memiliki paradigma dan konsep tersendiri, ia sangat

---

<sup>1</sup>Umratul Khasanah, 2010, *Manajemen Zakat Modern Instrumen Pemberdayaan Ekonomi Umat*, UIN Malang Press, Malang, Hlm. 2

<sup>2</sup>Fakhruddin, 2008, *Fiqh Dan Manajemen Zakat Di Indonesia*, UIN-Malang Press, Malang, Hlm. 193

khas dan berkarakter visioner.<sup>3</sup> Sebagai ajaran yang memperhatikan kemuliaan manusia yang setara di hadapan Allah tidak membedakan kedudukan berdasarkan tingkat ekonominya, bahkan Islam sangat memperhatikan kedudukan orang miskin dan mengayominya merupakan bagian dari ajaran agama. Selain itu, Islam menyuruh umatnya untuk menjadi orang kuat baik secara fisik, mental maupun ekonomi.

Sebagai agama mayoritas bagi masyarakat di Indonesia, agama Islam di dalamnya mengandung hukum yang mengatur hubungan manusia dengan manusia lain dalam kehidupan bermasyarakat. Dalam pembangunan hukum nasional di Indonesia, hukum Islam merupakan unsur yang perlu diperhatikan, karena hukum Islam memiliki karakteristik tersendiri, yaitu selalu melindungi agama, jiwa, kehormatan, harta, akal, etika serta berdiri di atas nilai-nilai keadilan di masyarakat.

Hukum Islam memiliki akar yang kuat di Indonesia, karena telah ada sejak Islam datang ke Indonesia abad ke-7 M. Ia tumbuh di tengah masyarakat Indonesia berdampingan dengan hukum adat,<sup>4</sup> bahkan antara keduanya saling memengaruhi.<sup>5</sup> Hukum Islam juga dapat menjadi sumber hukum nasional bersama sumber-sumber lainnya yang sudah lama hidup sebagai kesadaran hukum masyarakat Indonesia. Hukum Islam tetap berlaku bagi umat Islam sebagaimana telah dijadikan politik

---

<sup>3</sup> Tim Depag, 2008, *Kumpulan Khutbah Wakaf*, Direktorat Pemberdayaan Wakaf Dan Jenderal Bimbingan Islam Departemen Agama RI, Jakarta, Hlm.51.

<sup>4</sup> Muhyar Fanani, 2008, *Membumikan Hukum Langit Nasionalisasi Hukum Islam Dan Islamisasi Hukum Nasional Pasca Reformasi*, Tiara Wacana, Yogyakarta, Hlm. 113.

<sup>5</sup> Jazuni, 2005, *Legislasi Hukum Islam Di Indonesia*, Citra Daditya Bakti, Bandung, Hlm. 240-241

hukum oleh pemerintah kolonial Belanda sejak tahun 1848 sejauh pemeluk Islam memberlakukan bagi diri mereka.<sup>6</sup>

Berbagai cara dan upaya untuk menerapkan hukum Islam di Indonesia sudah sejak lama dilakukan. Apabila ideologisasi hukum Islam secara politis dianggap gagal total, maka dari aspek yuridis sosiologis upaya tersebut terus berproses melalui perjuangan formalisasi hukum Islam menjadi produk hukum nasional.<sup>7</sup> Hukum Islam merupakan salah satu elemen pendukung selain hukum adat dan hukum Barat, yang selalu memberikan kontribusi norma-norma dan nilai-nilai hukum yang berlaku di dalam kehidupan masyarakat Indonesia.

Sepanjang sejarah perjalanan hukum di Indonesia, kehadiran hukum Islam ke dalam sistem hukum nasional merupakan perjuangan eksistensi. Dalam bentangan sejarah itu pula, hukum Islam selalu memperteguh eksistensinya, baik sebagai hukum positif baik tertulis, maupun tidak tertulis, dalam berbagai lapangan kehidupan hukum dan praktik hukum, dan inilah yang disebut dengan teori eksistensi.<sup>8</sup>

Berdasarkan perkembangannya, hukum Islam menjadi pilihan masyarakat di Indonesia karena secara teologis ajarannya didasarkan pada keyakinan dan dirasa memberikan kedamaian bagi penganutnya. Dengan diterimanya ajaran tersebut, masyarakat dengan rela dan patuh serta tunduk mengikuti ajaran Islam dalam

---

<sup>6</sup> Moh. Mahfud, MD, 2007, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*. LP3ES, Jakarta, Hlm. 240.

<sup>7</sup> A. Rahmad Rosyadi Dan Rais Ahmad, 2006, *Formalisasi Syariat Islam Dalam Perspektif Tata Hukum Di Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta, Hlm. 1

<sup>8</sup> Abdul Halim Barkatullah Dan Teguh Prasetyo, 2006, *Hukum Islam Menjawab Tantangan Zaman Yang Terus Berkembang*, Pustaka Pelajar, Hlm. 70-71.

berbagai dimensi kehidupan.<sup>9</sup> Oleh karena itu untuk menjamin berlakunya hukum Islam di tengah-tengah masyarakat di Indonesia, maka salah satunya dalam bentuk pengkodifikasian menjadi hukum positif yang bertujuan agar implementasi hukum Islam di Indonesia menjadi lebih fungsional dalam kehidupan masyarakat Islam di Indonesia.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 selanjutnya disingkat UUD NRI Tahun 1945 telah memberikan jaminan kemerdekaan bagi setiap penduduk untuk memeluk dan beribadah sebagaimana disebutkan dalam Pasal 29 UUD NRI Tahun 1945. Pengertian ibadah menurut agama Islam tidak hanya mencakup hubungan manusia dengan Allah (*ibadah mahdhah*), tetapi juga meliputi hubungan sesama manusia (*muamalah*). Oleh karena itu, relasi agama dan negara di Indonesia amat sinergis dan tidak pada posisi dikotomi yang memisahkan antara keduanya. Legitimasi keberadaan agama di wilayah hukum Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) serta untuk menjalankan ibadah sesuai dengan agama dan kepercayaannya masing-masing dilindungi secara konstitusional.<sup>10</sup> Pasal 29 UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa:

Ayat (1): Negara berdasarkan atas Ketuhanan Yang Maha Esa.

---

<sup>9</sup> Abdul Manaf, 2008, *Refleksi Beberapa Materi Cara Beracara Di Lingkungan Peradilan Agama*, Mandar Maju, Bandung, Hlm. 35.

<sup>10</sup> A. Rahmad Rosyadi Dan Rais Ahmad, 2006, *Formalisasi Syariat Islam Dalam Perspektif Tata Hukum Di Indonesia*, Ghalia Indonesia, Bogor, Hlm. 1

Ayat (2): Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.

Makna negara berdasarkan atas ke-Tuhanan Yang Maha Esa yang tercantum dalam Pasal 29 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 antara lain adalah bahwa Negara Indonesia wajib menjalankan syari'at Islam bagi orang Islam, untuk menjalankan norma hukum agama tersebut diperlukan perantara kekuasaan Negara.<sup>11</sup>

Menurut Hazairin, dalam Negara Indonesia, syari'at Islam merupakan kebutuhan pokok bagi pemeluk agama Islam, dan merupakan norma abadi yang berasal dari Allah, dan ini dapat dibagi menjadi tiga bagian, yaitu:<sup>12</sup>

1. Syari'at yang mengandung hukum dunia, misalnya hukum perkawinan, hukum waris, hukum zakat, dan hukum pidana.  
Hukum-hukum ini memerlukan bantuan kekuasaan Negara untuk menjalankannya agar dapat berjalan dengan sempurna. Untuk kepentingan warganya yang baragama Islam (Pasal 19 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, pemerintah wajib membantu pelaksanaan hukum-hukum yang dimaksud.
2. Norma abadi yang memuat syari'at yang mengatur hubungan antara manusia dengan Tuhannya seperti shalat dan puasa.  
Pelaksanaan syari'at ini tidak memerlukan bantuan kekuasaan Negara, karena ia merupakan kewajiban pribadi pemeluk agama yang bersangkutan kepada Allah, Tuhan Yang Maha Esa. Dalam hubungan ini bahwa antara kategori pertama dan kategori kedua ada syari'at yang mengatur hubungan manusia dengan Tuhan yang memerlukan bantuan kekuasaan Negara dalam pelaksanaannya karena menyangkut berbagai segi dan kepentingan, yakni hukum Islam yang berkenaan dengan ibadah haji. *Syari'at* yang berkenaan dengan ibadah haji memang merupakan kewajiban pribadi yang dapat dan harus dilakukan oleh umat Islam yang mampu menunaikannya, namun sarana dan fasilitas yang diperlukan untuk menunaikan ibadah haji tersebut, harus dibantu oleh kekuasaan Negara.

---

<sup>11</sup> .Muhammad Daud Ali, 2006, *Sistim Ekonomi Islam Zakat Dan Wakaf*, UI Press, Jakarta, Hlm. 29

<sup>12</sup> *Ibid*, Hlm. 34.

3. Syariat yang mengandung tuntutan hidup kerohanian (iman) dan kesusilaan (akhlak).  
Ketiga ini juga tidak memerlukan bantuan kekuasaan Negara untuk menjalankannya.

Hazairin menjelaskan bahwa apabila Negara tidak bersedia memikul kewajiban menjalankan sebagian syari'at agama yang berupa hukum dunia itu, maka terjadilah sabotase yang dilakukan oleh pihak Negara terhadap kemauan Allah, Tuhan Yang Maha Esa. Hal itu juga termasuk pelanggaran terhadap Pasal 29 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang dengan tegas menyatakan bahwa Negara berdasarkan atas keTuhanan Yang Maha Esa.<sup>13</sup> Berdasarkan ketentuan tersebut di atas dapat dikemukakan bahwa adanya keharusan negara untuk berperan dalam perkara-perkara hukum zakat yaitu memungut, mengelola, mendayagunakan serta membagikan harta zakat itu sendiri kepada mereka yang berhak menerimanya.

Hukum zakat merupakan salah satu Rukun Islam yang diwajibkan atas setiap umat Islam yang telah memenuhi syarat dan hukum Islam memberikan perhatian besar serta kedudukan tinggi pada ibadah zakat ini. Zakat merupakan salah satu ibadah yang memainkan peranan yang penting dalam membangunkan masyarakat Islam yang dikehendaki dan diridoi Allah SWT serta berupaya meningkatkan martabat ummah dan telah dinyatakan dalam Al-Quran bahwa menunaikan zakat merupakan sebagian daripada ciri-ciri mereka yang beriman.

---

<sup>13</sup> *Ibid*, Hlm. 35.

Firman Allah SWT dalam surah al-Taubah ayat 71 yang artinya :

“Dan orang-orang yang beriman, lelaki dan perempuan, sebahagiannya menjadi penolong bagi sebahagian yang lain; mereka menyuruh berbuat kebaikan, dan melarang daripada berbuat kejahatan; dan mereka mendirikan sembah yang dan memberi zakat, serta taat kepada Allah dan RasulNya. mereka itu akan diberi rahmat oleh Allah; Sesungguhnya Allah Maha Kuasa, lagi Maha Bijaksana. Manakala bagi mereka yang gagal melaksanakan kewajiban zakat telah dijanjikan balasan azab yang pedih di akhirat kelak”.

Firmat Allah SWT tersebut dipertegas lagi dalam Hadits Rasulullah SAW yang menentukan tentang kewajiban zakat sebagaimana diriwayatkan Ibnu Umar r.a yang artinya :

“Sesungguhnya Rasulullah s.a.w bersabda: Aku diperintahkan supaya memerangi manusia sehinggalah mereka bersaksi (mengakui) bahawa tidak ada Tuhan selain daripada Allah dan sesungguhnya Nabi Muhammad adalah Rasulullah, mereka mendirikan sembahyang dan membayar zakat.” (H.R Bukhari dan Muslim).

Zakat adalah ibadah yang memiliki dua dimensi, yaitu vertikal dan horizontal. Zakat merupakan ibadah sebagai bentuk ketaatan kepada Allah (*hablu minallah*) dan sebagai kewajiban kepada sesama manusia (*hablu minannaas*). Zakat juga sering disebut sebagai ibadah kesungguhan dalam harta (*maaliyah ijtihadiyah*). Tingkat pentingnya zakat terlihat dari banyaknya ayat yang menyandingkan perintah zakat dengan perintah shalat.<sup>14</sup>

Zakat mengandung beberapa multidimensi, yaitu dimensi ruh atau ritual, dimensi moral, dimensi sosial, dan dimensi ekonomi. Zakat yang berdimensi ritual mengajarkan kepatuhan terhadap perintah Allah. Dalam dimensi ini manusia dituntut

---

<sup>14</sup> H. Hikmat Kurnia Dan H.A. Hidayat, 2008, *Panduan Pintar Zakat*, Qultum Media, Jakarta, Hlm. 8

untuk untuk tulus ikhlas dalam menjalankan perintah Allah tanpa adanya pertanyaan yang bernada mempertanyakan.<sup>15</sup>

Zakat dalam dimensi moral dapat berfungsi untuk menghilangkan sifat rakus dan tamak dari wajib zakat (*muzakki*), kearah pensucian dirinya dan hartanya. Dimensi sosial zakat berfungsi untuk menghapuskan kemiskinan dan meletakkan tanggung jawab sosial pada *agniya* (orang-orang kaya). Sedangkan dimensi ekonomi, zakat berfungsi dalam penyebaran harta agar bisa dinikmati seluruh manusia, tidak hanya bertumpu kepada orang kaya saja.<sup>16</sup>

Dengan zakat, Allah menghendaki kebaikan kehidupan manusia agar hidup tolong menolong, gotong royong dan selalu menjalin persaudaraan. Adanya perbedaan harta, kekayaan, dan status sosial dalam kehidupan adalah sunatullah yang tidak mungkin dihilangkan sama sekali. Bahkan adanya perbedaan status sosial itulah manusia saling membutuhkan antara satu dengan lainnya.<sup>17</sup> Selain itu dengan zakat juga, Allah SWT menyucikan harta, dan menghendaki kebaikan untuk kehidupan manusia melalui hukum Allah, agar kirannya saling tolong-menolong dan selalu menjalin persaudaraan. Zakat sebagai salah satu instrument yang paling efektif untuk menyatukan umat manusia dalam naungan kecintaan dan kedamaian hidup didunia untuk menggapai kebaikan di akhirat.<sup>18</sup> Sebagai *ibadah maaliyah ijtimaiyah*, Zakat

---

<sup>15</sup> Asrifin An Nakhrawie, 2011, *Sucikan Hati Dan Bertambah Rizki Bersama Zakat*, Delta Prima Press, Jakarta, Hlm. 1.

<sup>16</sup> Mu'inan Rafi, 2011, *Potensi Zakat (Dari Konsumtif-Kariatif Ke Produktif-Berdayaguna) Perspektif Hukum Islam*, Citra Pustaka, Yogyakarta, Hlm. 4.

<sup>17</sup> Hikmat Kurnia Dan A. Hidayat, *Op. cit*, Hlm. 2.

<sup>18</sup> *Ibid*, Hlm. 1

memiliki posisi yang sangat penting, strategis, dan menentukan, baik dilihat dari sisi ajaran Islam maupun dari sisi pembangunan kesejahteraan umat.<sup>19</sup>

Zakat diambil secara vertikal jika telah mencapai nisab, yaitu sebagai ketentuan dengan batasan minimal wajibnya zakat yang di keluarkan, dan begitu juga dengan barang yang wajib dikeluarkan zakat. Kelebihan harta yang di miliki dikeluarkan sesuai ketentuan yang ditentukan oleh para ahli fiqh. Sedangkan pembagian zakat di lakukan secara horizontal atau merata kepada kelompok yang berhak menerima zakat.<sup>20</sup>

Berdasarkan uraian di atas dapat dipahami bahwa zakat bukanlah semata-mata tindakan yang berorientasi pada individu sebagai pemenuhan atas kewajiban semata, tapi juga berupaya menciptakan keadilan sosial, mempersempit jurang pemisah antara si kaya dan si miskin, mencegah penumpukan dan memperlancar penyelenggaraan kegiatan negara (pembangunan).

Permasalahan perekonomian hingga saat ini menempati pokok pembahasan yang pelik dibandingkan dengan permasalahan lainnya, karena bagaimanapun juga, manusia akan saling bersaing dalam mendapatkan makanan dan sumber kehidupan lainnya. Karena itu, ekonomi merupakan salah satu faktor terpenting terhadap jatuh

---

<sup>19</sup> Didin Hafidhuddin Dan Rahmat Pramulya, 2008, *Kaya Karena Berzakat*, Raih Asa Sukses, Jakarta, Hlm.7

<sup>20</sup> Abdul Al Hamid Mahmud Al Ba'ly, 2006, *Ekonomi Zakat; Sebuah Kajian Moneter Dan Keuangan Syari'ah*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, Hlm 125.

bangunnya suatu pemerintahan; juga menunjukkan akan kadar kesuksesan dan kegagalan perpolitikan yang berperan di dalamnya.<sup>21</sup>

Bahwasanya perbedaan ideologi yang ada diseluruh Negara sekarang ini, pada awalnya dipicu atas sistem perekonomian yang ada. Islam bukanlah agama yang membiarkan segala permasalahan ini hadir tanpa batasan. Namun, Islam pun tumbuh dengan banyak kepedulian positif terhadap realitas suatu permasalahan, seperti fenomena kemiskinan. Zakat yang merupakan Rukun Islam yang ketiga dianggap mempunyai peran yang signifikan dalam mengatasi berbagai permasalahan ekonomi.<sup>22</sup>

Zakat dilihat dari perspektif ilmu perekonomian, memiliki korelasi positif pada angka konsumsi yang akan menggerakkan perekonomian. Model konsumsi secara makro ditentukan oleh konsumsi pokok dan konsumsi yang berasal dari pendapatan. Jika dilihat dari sisi mustahik, maka zakat akan meningkatkan agregat konsumsi dasar, yaitu akumulasi konsumsi pokok. Hal ini secara logis terjadi akibat akomodasi sistem ekonomi terhadap pelaku pasar yang tidak memiliki daya beli atau mereka yang tidak memiliki akses pada ekonomi, sehingga mereka memiliki daya beli yang memadai untuk memenuhi kebutuhan dasar.<sup>23</sup>

Zakat dalam rangka pembangunan ekonomi merupakan instrumen penting untuk memberdayakan ekonomi umat. Implementasinya mempunyai efek domino

---

<sup>21</sup> Yusuf Qardhawi, 2005, *Spektrum Zakat*, Zikrul Hakim, Jakarta, Hlm. 2.

<sup>22</sup> *Ibid*

<sup>23</sup> Ali Sakti, 2007, *Ekonomi Islam: Jawaban Atas Kekacauan Ekonomi Modern*, Paradigma dan Aqsa Publishing, Jakarta, Hlm. 34

dalam kehidupan masyarakat. Kewajiban zakat merupakan pembersihan diri dan harta serta bukti keimanan seseorang. Banyak ayat-ayat Al-Qur'an yang diungkapkan menyandingkan kewajiban zakat dengan kewajiban sholat secara bersamaan.<sup>24</sup> Bahkan secara finansial, zakat merupakan bahagian dari salah satu pilar utama menegakkan Islam.<sup>25</sup> Kesemuanya itu dimaksudkan untuk mewujudkan kesejahteraan umat.

Adapun Pengaruh ekonomis dari zakat tampak dalam hal-hal sebagai berikut:<sup>26</sup>

- a. Pengaruh zakat terhadap produksi. Dengan adanya zakat, fakir miskin dapat memenuhi kebutuhan dasarnya. Seluruh pemasukan yang mereka dapatkan dari zakat akan dikonsumsi untuk memenuhi kebutuhan sekunder mereka. Dengan demikian, permintaan yang ada dalam pasar akan mengalami peningkatan, dan seorang produsen harus meningkatkan produksi yang dilakukan untuk memenuhi kebutuhan yang ada.
- b. Dengan diwajibkannya Zakat, hal tersebut akan mendorong untuk melakukan investasi. Dengan alasan, jika tidak melakukan investasi, maka dia akan mengalami kerugian finansial.
- c. Zakat berpengaruh untuk pertumbuhan ekonomi. Zakat menyebabkan meningkatnya pendapatan fakir miskin yang pada akhirnya konsumsi yang dilakukan juga akan mengalami peningkatan. Secara teori, dengan adanya peningkatan konsumsi maka sector produksi dan investasi akan mengalami peningkatan. Dengan demikian permintaan terhadap tenaga kerja ikut meningkat sehingga pendapatan dan kekayaan masyarakat juga akan mengalami peningkatan.

---

<sup>24</sup> Secara Bersamaan Al- Qur'an Menyebutkan Dua Puluh Tujuh Kali, Diantanya: Al- Baqarah 2: 83, 110, An-Nisa 4: 77, At- Taubah 9: 5,11, 18, 71, Maryam 19: 31, 55, Al-Ambiya 21: 73 Dan Lainnya

<sup>25</sup> Islam Dibangun Dibangun Di Atas Lima Dasar, Bersaksi Bahwa Tidak Ada Tuhan Yang Haq Kecuali Allah Dan Bahwa Muhammad Adalah Hamba Utusan Allah, Menegakkan Sholat, Menunaikan Zakat Berhaji Ke Baitullah Dan Puasa Pada Bulan Ramadhon, Hadits Riwayat Al-Bukhori No. 8 dan Muslim. 16

<sup>26</sup> Said Sa'ad Marthon, 2007, *Ekonomi Islam*, Zikrul Hakim, Jakarta, Hlm. 126.

Zakat merupakan salah satu ciri dari sistem ekonomi Islam, karena zakat merupakan salah satu implementasi asas keadilan dalam sistem ekonomi Islam. Dengan zakat, Allah menghendaki kebaikan kehidupan manusia agar hidup tolong menolong, gotong royong dan selalu menjalin persaudaraan. Penetapan zakat dalam perekonomian Islam, maka masyarakat akan terbagi dalam dua kelompok pendapatan yaitu pembayar zakat dan penerima zakat. Kelompok masyarakat wajib zakat (*muzakki*) akan mentransfer sejumlah proporsi pendapatan mereka ke kelompok penerima zakat (*mustahiq*). Hal ini secara jelas akan membuat pendapatan disposabel (*disposable income*) *mustahiq* meningkat. Peningkatan pendapatan akan meningkatkan konsumsi dan sekaligus mengizinkan *mustahiq* untuk memulai membentuk tabungan. Dalam jangka panjang, transfer zakat akan membuat ekspektasi pendapatan dan tingkat kekayaan *mustahiq* meningkat yang pada gilirannya membuat konsumsi mereka menjadi lebih tinggi lagi.<sup>27</sup>

Kesejahteraan menjadi salah satu prioritas utama umat Islam. Menurut M. Ali Hasan, pada dasarnya semua orang menginginkan kehidupan yang layak dan terpenuhi kebutuhan pokoknya. Namun, kenyataannya tidak semua orang berkesempatan menikmati hal itu karena berbagai faktor, seperti tidak tersedianya lapangan pekerjaan, kemiskinan, atau rendahnya tingkat pendidikan.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> Indonesia Zakat Development Report, 2009, *Zakat Dan Pembangunan: Era Baru Zakat Menuju Kesejahteraan Ummat*, Ciputat: Indonesia Magnificence Of Zakat (IMZ), Hlm 34

<sup>28</sup> M. Ali Hasan, 2006, *Zakat Dan Infak Salah Satu Solusi Mengatasi Problema Sosial Di Indonesia*, Kencana, Jakarta, Hlm. 1

Melalui Lembaga zakat bersama dengan lembaga masyarakat sipil lainnya bisa menjadi alternatif pemecahan masalah ketidakadilan sosial di Indonesia. Karena sejak dahulu zakat di beberapa negara modern, dan bahkan jauh pada kesultanan pada masa lalu, telah memainkan peran yang penting dalam mensejahterakan masyarakat.

Zaman *khalifah* Umar bin Abdul Aziz, zakat dikelola dengan sangat baik. Kala itu Negara Islam yang demikian luas (hampir sepertiga dunia) tidak ditemukan lagi adanya *mustahik*, yaitu orang yang berhak menerima zakat, karena semua rakyat sudah menjadi wajib zakat (*muzakki*). Itulah pertama kali adanya istilah zakat diekspor karena di dalam negeri sudah tidak ada lagi yang patut disantuni.<sup>29</sup> Demikian pula dengan negara Malaysia yang telah mengelola zakat dengan baik. Di negara tersebut zakat sangat berpengaruh signifikan terhadap penurunan angka kemiskinan. Pada tahun 2011 di Kuala Lumpur terdapat 410.000 kepala keluarga (KK) yang kurang mampu. Kemudian badan pengelola zakat Malaysia bernama PPZ (Pusat Pungutan Zakat) memberdayakan para *muzakki* untuk menyalurkan zakatnya kepada para *mustahiq*. Hasilnya, akhir tahun 2005, jumlah orang miskin Malaysia tinggal 1000 kepala keluarga (KK).<sup>30</sup> Zakat sebagai bagian dari ibadah juga merupakan bagian dari tatanan ekonomi, sosial dan politik umat Islam. Keterkaitan

---

<sup>29</sup> Didin Hafidhuddin, 2007, *Agar Harta Berkah dan Bertambah*, Gema Insani Press, Jakarta,, Hlm. 2.

<sup>30</sup> *Ibid.*

negara dalam pengelolaan zakat tergantung kepada permasalahan dasar yang menjadikan zakat bagian dari hukum *diyani* yang bersifat *qadha'i*.<sup>31</sup>

Upaya untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat merupakan cita-cita setiap bangsa. Setiap negara memiliki tekad untuk mensejahterakan rakyatnya melalui konstitusinya. Sebagai konstitusi ekonomi, UUD NRI Tahun 1945 juga mengatur bagaimana sistem perekonomian nasional seharusnya disusun dan dikembangkan. Dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 ditunjukkan untuk memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa.<sup>32</sup> Pada pasal tertentu ditegaskan sebagai beban dan tanggung jawab pemerintah mengurus golongan kurang mampu.<sup>33</sup>

Ketentuan utama UUD NRI Tahun 1945 tentang sistem perekonomian nasional dimuat dalam Bab XIV Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945. Ketentuan tentang sistem perekonomian nasional memang hanya dalam satu pasal yang terdiri dari lima ayat. Namun ketentuan ini harus dielaborasi secara konsisten dengan cita-cita dan dasar negara berdasarkan konsep-konsep dasar yang dikehendaki oleh pendiri bangsa. Selain itu, sistem perekonomian nasional harus dikembangkan terkait dengan hak-hak asasi manusia yang juga mencakup hak-hak ekonomi, serta dengan ketentuan kesejahteraan rakyat.<sup>34</sup>

---

<sup>31</sup> A.A Miftah, 2007, *Zakat Antara Tuntunan Agama Dan Tuntutan Hukum*, Sultha Thaha Press, Jambi, hlm 23.

<sup>32</sup> Pustaka Yustisia, 2008, *Amandemen Undang-Undang Dasar 1945*, Yustisia, Cet. Ke-3, Yogyakarta, Hlm. 6

<sup>33</sup> *Ibid*, Hlm. 46

<sup>34</sup> Jimly Asshiddiqy, 2005, *Implikasi Perubahan UUD 1945 Terhadap Pembangunan Hukum Nasional*, Mahkamah Konstitusi, Jakarta, Hlm.20.

Rumusan yang ada dalam Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945 menurut Dawam Rahardjo menggambarkan visi tentang sistem ekonomi Indonesia yang dicita-citakan. Ia merupakan gambaran ideal dari suatu sistem alternatif terhadap kapitalisme maupun komunisme. Sistem ekonomi Indonesia berlandaskan pada Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945 yang dilatarbelakangi oleh jiwa Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 dan didukung oleh Pasal 18, 23, 27 ayat (2), dan Pasal 34 UUD NRI Tahun 1945. Sistem ekonomi Pancasila adalah sistem ekonomi yang berorientasi atau berwawasan pada sila-sila Pancasila.<sup>35</sup>

Konstruksi hukum zakat mengatur mengenai keadilan sosial ekonomi merujuk pada ketentuan Al-Qur'an yang memerintahkan orang supaya berbuat keadilan (*al-'adl*) dan kebijaksanaan (*al-Ihsan*). Yang menjadi tuntutan keadilan adalah keseimbangan dan kesebandingan bukan kesamaan, karena dalam hal-hal tertentu kesamaan justru bertentangan dengan keadilan. Oleh karena itu keadilan yang diperintahkan Allah bukanlah kesamaan hak, melainkan keseimbangan dan kesebandingan.

Keadilan sosial ekonomi dalam Islam, selain didasarkan pada komitmen spritual, juga didasarkan atas konsep persaudaraan universal sesama manusia. Hukum zakat secara eksplisit menekankan pentingnya keadilan dan persaudaraan tersebut. Sebuah masyarakat Islam yang ideal pasti mengaktualisasikan keduanya secara bersamaan, karena keduanya merupakan dua sisi yang sama yang tak bisa dipisahkan.

---

<sup>35</sup> Dawam Rahardjo, 1987, *Perspektif Deklarasi Makkah Menuju Ekonomi Islam*, Mizan, Bandung, Hlm.246

Dengan demikian, kedua tujuan ini terintegrasi sangat kuat ke dalam ajaran Islam sehingga realisasinya menjadi komitmen spritual (ibadah) bagi masyarakat Islam di Indonesia.

Masuknya zakat ke dalam ranah hukum positif di Indonesia, menandai era baru pemberdayaan keagamaan untuk kesejahteraan sosial. Di negara-negara *cammon law*, undang-undang amal sosial (*charity law*) telah ratusan tahun menjadi kerangka referensi yang menghubungkan aktivitas amal-sosial ke arah pengentasan kemiskinan khususnya dan isu-isu inklusi sosial umumnya. Undang-undang amal sosial (*charity law*) secara eksplisit dibebankan tugas untuk memenuhi kebutuhan kelompok sosial yang lemah. Setelah beberapa abad, seluruh negara-negara demokrasi dihadapkan pada kenyataan bahwa mereka masih belum mampu menghapus masalah kemiskinan. Kerangka legal yang meregulasi lingkungan *filantropi* (ranah sosial) ditujukan untuk memfasilitasi sumber daya amal-sosial agar dapat membrikan kontribusi terhadap pengentasan kemiskinan dan mendorong inklusi sosial.<sup>36</sup>

Pembentukan undang-undang tentang aktivitas amal memiliki argumentasi yang kuat. Pembuatan undang-undang tentang aktifitas amal dalam alam demokrasi terkait erat dengan penghormatan dan perlindungan Negara kepada hak-hak demokratis dasar warga negara seperti kebebasan berserikat, kebebasan berekspresi, kebebasan dari diskriminasi, serta kebebasan berpikir, berkeyakinan dan beragama.<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup> Indonesia Zakat Development Report, 2010, *Menggagas Arsitektur Zakat Di Indonesia*, IMZ Press, Ciputat, Hlm. 144.

<sup>37</sup> *Ibid*, Hlm145.

Kehadiran undang-undang tentang aktivitas amal secara umum memberikan beberapa fungsi yang memberi arah kepada sektor amal untuk dapat tumbuh berkembang secara berkelanjutan. Undang-undang memberi kerangka regulasi dan institusional agar sektor amal menjadi efektif. Fungsi dari undang-undang amal ini antara lain adalah fungsi perlindungan (*protection*), fungsi menjaga ketertiban (*policing*), fungsi mediasi dan penyesuaian (*mediation and adjustment*) dan fungsi dukungan (*support*).<sup>38</sup>

Regulasi merupakan salah satu variabel yang sangat penting dalam pembangunan zakat. Di antara pelajaran penting dari negara-negara yang sudah relatif maju dalam pengelolaan zakatnya, terutama dari penghimpunan zakatnya seperti Malaysia, Arab Saudi, adalah karena dukungan pemerintah dan regulasi yang memadai. Karena itu pula, semua elemen termasuk di dalamnya kalangan ulama dan akademisi bahkan politisi, wajib senantiasa mendorong terciptanya regulasi yang pro terhadap pertumbuhan zakat secara nasional.

Pembuatan undang-undang zakat di Indonesia terjadi pada lingkungan yang heterogen dan berubah dengan cepat seperti adopsi demokrasi langsung, implementasi otonomi daerah dan meningkatnya partisipasi publik dalam pembuatan kebijakan. Untuk itu, terkait dengan proses legislasi undang-undang zakat pada lingkungan yang demokratis dan meningkatnya peran masyarakat sipil, terdapat isu-

---

<sup>38</sup> *Ibid.*

isu utama yang kedepan dari undang-undang yang harus mendapat perhatian pembuat kebijakan. Adapaun isu-isu itu, yaitu:<sup>39</sup>

- 1) Isu yang terkait apakah zakat tetap berada dalam rezim suka rela (*voluntary system*) atau rezim wajib (*compulsory system*). Hukum zakat di Indonesia saat ini adalah kewajiban individual yang bersifat sukarela. Karenanya, jika kita tetap mempertahankan zakat dengan sistem suka rela, dalam perspektif ini zakat semestinya diatur dalam hukum privat. Dinegara-negara konvensional yang umumnya menganut sistem suka rela ini, undang-undang amal membatasi diri hanya pada perlindungan kepentingan pendonor, menunjuk regulator untuk mengawasi, mengontrol dan mencegah penyalahgunaan, namun membiarkan hal lainnya kepada pihak-pihak terkait sesuai dengan kepentingan masing-masing. Namun, jika mengikuti hukum *syari'ah* bahwa, berbeda dengan amal konvensional, zakat tidak berbasis kesukrelaan penderma, namun berbasis kewajiban dan paksaan seperti berupa sanksi bagi wajib zakat (*muzakki*) yang lalai dalam kewajibannya mengeluarkan zakat, zakat harus berimigrasi ke hukum publik. Terlebih lagi ketika kita dihadapkan pada fakta bahwa penggunaan zakat bersifat terikat, yaitu harus untuk 8 (delapan) *ashnaf* meskipun masih mengizinkan ruang ijtihad yang lebar terkait bentuk pendayagunaannya.
- 2) Pilar utama *ke-dua* dari undang-undang adalah isu zakat sebagai pengurang pajak. Konsesi pajak untuk zakat secara umum mendapatkan justifikasi dari fakta bahwa pendayagunaan zakat ditujukan untuk kegiatan yang seharusnya dilakukan oleh pemerintah, sehingga dengan demikian kepentingan publik terlayani dengan memberi insentif bagi pajak bagi aktifitas amal. Hal ini menjadi lebih relevan di negara-negara miskin dimana Negara umumnya masih kurang dalam memberi pelayanan publik dan lemah dalam menjamin kesejahteraan sosial. Namun kekuatan argumen ini bervariasi, bergantung pada tingkat efektivitas pendayagunaan dana zakat itu sendiri. Karena itu, isu penting disini adalah akuntabilitas dari program-program lembaga amal zakat. Sampai disini kemudian, zakat akan masuk menjadi masalah hukum publik. Untuk memberikan justifikasi hal ini secara baik maka isu penting yang harus dibahas adalah audit dan pengawasan oleh otoritas pajak untuk transparansi dan akuntabilitas zakat sebagai pengurang pajak, serta audit dan pengawasan oleh otoritas zakat untuk efektivitas pendayagunaan zakat untuk pengentasan kemiskinan. Dengan kata lain, aspek pengawasan terhadap lembaga zakat tidak hanya terkait aspek kepatuhan syari'ah dan transparansi keuangan saja, namun juga pengawasan kinerja ekonomi dari

---

<sup>39</sup> *Ibid.*

pendayagunaan zakat, khususnya terkait masalah pengentasan kemiskinan. Dengan demikian, undang-undang zakat tidak hanya terkait dengan kepentingan wajib zakat (muzakki), lembaga amil dan pemerintah saja, namun juga terkait dengan kepentingan penerima zakat (mustahik).

- 3) Isu *ke-tiga* yang harus masuk dalam undang-undang zakat adalah terkait kemitraan antara pemerintah dan masyarakat sipil. Akan seperti apa kebijakan pemerintah terhadap dunia zakat nasional: apakah Negara memilih model demokrasi representatif atau model demokrasi partisipatif. Jika pemerintah memilih yang pertama, maka Negara akan mengambil jarak dengan dunia zakat dan bergantung sepenuhnya pada legislasi regulasi untuk mengarahkannya. Namun jika pemerintah memilih keterlibatan yang lebih partisipatif maka hal ini akan direfleksikan dengan kebijakan eksplisit yang menyatakan berkomitmen untuk bekerja dengan kemitraan dengan dunia zakat untuk mencapai tujuan strategis yang disepakati bersama.

Kemiskinan dan masalah sosial ekonomi memiliki sifat dasar yang rumit dan menyatu, yang membuat mereka hanya dapat diatasi melalui kerangka kemitraan yang mengizinkan pendekatan multi-sektor dan lintas disiplin diinstitutionalkan dan dipertahankan secara berkelanjutan. Dalam konteks ini, maka kemitraan pemerintah dan sektor zakat ditetapkan dalam undang-undang zakat dan diselesaikan melalui sistem pajak.

Adanya perintah zakat menunjukkan adanya perintah agar seorang muslim, khususnya kepada orang-orang yang memiliki kelebihan harta tidak menikmati sendiri harta benda miliknya. Perintah zakat menanamkan rasa solidaritas terhadap sesama.<sup>40</sup> Dan dengan adanya perintah zakat ini, maka tentunya tidak akan terjadinya

---

<sup>40</sup> Asrifin An Nakhrawie, 2011, *Sucikan hati dan Bertambah Rizki bersama zakat*, Delta Prima Press, Jakarta, Hlm. 78.

ketimpangan sosial yang begitu dalam. Dengan zakat, maka akan terwujud keseimbangan taraf hidup diantara anggota masyarakat.<sup>41</sup>

Zakat dianggap solusi untuk mencapai keadilan bagi masyarakat di Indonesia, khususnya dalam hal kesejahteraan masyarakat. Dengan adanya zakat, kemakmuran masyarakat diharap akan semakin bertambah atau mengurangi kemiskinan. Selain itu kesenjangan ekonomi tidak bertambah melebar yang berakibatkan terjadinya kecemburuan sosial. Keadaan demikian akan dapat direalisasikan apabila zakat benar-benar dikeluarkan oleh kaum muslimin yang sudah memenuhi syarat yang telah ditetapkan oleh agama.

Perkembangan pengamalan zakat tidak hanya memenuhi kewajiban semata, tetapi juga mengarah kepada nilai-nilai keadilan dalam perkembangan ekonomi mengoptimalkan pengamalan zakat, khususnya terhadap pengelolaannya diperlukan intervensi pemerintah, terutama melalui pembuatan Undang-Undang yang mengatur secara tegas. Hal ini disadari bahwa undang-undang memiliki daya paksa yang kuat (*law enforcement*). Hukum zakat merupakan wujud pilar-pilar keadilan yang bertujuan mensejahterakan masyarakat.

Konsep zakat dapat menumbuhkan nilai-nilai keadilan bagi masyarakat di Indonesia saat ini yang mengalami keterpurukan ekonomi. Kesenjangan sosial akan semakin jauh jika praktek pengelolaan dan pemberdayaan zakat tidak terealisasi di masyarakat. Kemiskinan dan kesenjangan sosial ekonomi di sebuah Negara yang

---

<sup>41</sup> Didin Hafidhuddin, 2007, *Op. cit*, Hlm. 1.

kaya dengan sumber daya alam dan mayoritas penduduknya beragama islam, seperti Indonesia, merupakan suatu keprihatinan.

Apabila ditelaah secara mendalam, ditemukan bukti-bukti empiris bahwa penambahan jumlah penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan bukanlah karena persoalan kekayaan alam yang tidak sebanding dengan jumlah penduduk (*over population*), akan tetapi karena persoalan distribusi pendapatan dan akses ekonomi yang tidak adil diakibatkan tatanan sosial yang buruk, karena sebuah sistem pengelolaan dan pemberdayaan harta umat Islam yang tidak transparan, akuntabel dan tepat sasaran sehingga menyebabkan ketimpangan sosial yang paten diantara bangsa dan masyarakat Islam sendiri.<sup>42</sup>

Zakat adalah sesuatu yang sangat cocok dengan persoalan yang dihadapi oleh bangsa Indonesia saat ini. Di satu sisi, mayoritas penduduk Indonesia beragama Islam, di sisi lain, kemiskinan menjadi persoalan berat yang terus dihadapi oleh Indonesia sejak kemerdekaan sampai sekarang. Karena muslim mayoritas, maka kemiskinan di Indonesia itu jelas menimpa orang Islam. Dalam situasi seperti ini zakat mestinya menjadi instrument yang efektif untuk memerangi kemiskinan di Indonesia. Tetapi sayangnya, sampai sekarang zakat masih belum optimal untuk menyelesaikan problem kemiskinan secara nasional.<sup>43</sup>

---

<sup>42</sup> Tim Pusat Bahasa Dan Budaya UIN Syarif Hidayatullah Tim Depag, 2008, *Paradigma Baru Wakaf Di Indonesia*, Direktorat Pemberdayaan Wakaf Dan Bimbingan Masyarakat Islam, Jakarta, Hlm.1

<sup>43</sup> Multifah, 2011, *ZIS Untuk Kesejahteraan Umat*, UB Press, Malang, Hlm. 1.

Masalah pengelolaan zakat adalah masalah klasik yang selalu menjadi impian setiap orang muslim untuk mewujudkan keadilan sosial bagi kelompok miskin dan lemah. Namun dalam kerangka teoritis, zakat dapat menjelma menjadi suatu alur pemikiran yang mewujudkan kesejahteraan sosial. Walaupun pada sisi empirisnya, zakat hanyalah angan-angan yang tak pernah terwujud untuk mensejahterakan masyarakat. Tidak bisa dipungkiri bahwa integrasi zakat dalam kebijakan ekonomi nasional sangat diperlukan. Apalagi secara teoritis, aplikasi zakat dalam kehidupan perekonomian akan memberikan sejumlah implikasi penting. Berdasarkan Qur'an Surah al-Baqaroh ayat 275-281, ada tiga sektor penting dalam perekonomian menurut al-Qur'an, yaitu:<sup>44</sup>

- a) Sektor riil (*al-bai'*), yaitu bisnis dan perdagangan.
- b) Sektor keuangan atau moneter, yang diindikasikan oleh larangan riba.
- c) Zakat, infak dan sedekah (ZIS)

Sebagai pilar ketiga dalam perekonomian, zakat memiliki fungsi yang sangat penting dalam pertumbuhan ekonomi. Ini tercermin pada dua konsep utama, yaitu pertumbuhan ekonomi berkeadilan dan mekanisme *sharing* dalam perekonomian. Tujuan utamanya adalah untuk meningkatkan kesejahteraan kaum *dhuafa*. Pada jangka pendek, kebutuhan mustahik dapat terpenuhi, sementara pada jangka panjang, daya tahan ekonomi mereka akan meningkat.<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> Indonesia Zakat & Development Report, 2011, *Kajian Empiris Peran Zakat Dalam Pengentasan kemiskinan*, Ciputat, Indonesia Magnificence of Zakat (IMZ), Hlm.9

<sup>45</sup> *Ibid*, Hlm. 10.

Secara filosofis sosial ekonomi, zakat diartikan dengan prinsip “*keadilan sosial ekonomi*” dan dilihat dari segi kebijaksanaan dan strategi pembangunan yang berhubungan dengan distribusi pendapatan masyarakat, pemerataan kegiatan pembangunan atau pengentasan kemiskinan. Dengan zakat disatu sisi terjadi proses transfer konsumsi dari pemilikan sumber-sumber ekonomi, sementara di sisi lain merupakan perluasan kegiatan produktif ditingkat bawah.

Zakat merupakan sub sistem dan salah satu wujud nyata dari sistem ekonomi yang menunjang terwujudnya keadilan sosial. Keadilan sosial menuntut agar setiap individu yang hidup di suatu komunitas dapat hidup secara terhormat tanpa ada tekanan dan halangan, mampu memanfaatkan potensi dan kekayaan sesuai dengan apa yang berfaedah bagi diri dan masyarakat sehingga dapat berkembang secara produktif.

Dilihat dari fungsi zakat sebagai barometer taqwa maka seseorang harus benar-benar memahami esensial dari perintah tersebut. Zakat jangan hanya dipahami sebagai sebuah ibadah yang sakral saja tetapi lebih dilihat dari fungsi dan manfaatnya bagi masyarakat. Seseorang yang sudah memenuhi syarat untuk mengeluarkan zakat maka akan berfikir tentang bagaimana nasib orang-orang yang sedang kekurangan dan mengharapkan uluran tangan dari orang-orang yang berlebihan harta.

Tujuan negara dalam konsepsi politik modern ini sesungguhnya cukup sejalan dengan tujuan negara dalam konsepsi Islam. Tujuan utama negara dalam konsepsi Islam adalah untuk menjamin kemerdekaan dari invasi asing, keamanan, kesejahteraan dalam negeri dan jaminan keadilan bagi rakyatnya. Tujuan-tujuan

tersebut merupakan persoalan utama yang menjadi perhatian dari deklarasi madinah yang telah digariskan oleh Rasulullah SAW.<sup>46</sup>

Sebagai negara mayoritas penduduk beragama Islam, Indonesia memiliki potensi zakat yang sangat besar. Akan tetapi karena berbagai fakta, potensi zakat tersebut belum dapat dimanfaatkan secara optimal untuk memberantas kemiskinan dan mewujudkan keadilan. Sementara zakat merupakan salah satu instrumen yang diharapkan dapat menjadi senjata umat Islam dalam mensejahterakan masyarakat di Indonesia.

Potensi zakat penduduk muslim di Indonesia tiap tahun sebesar 19,3 Triliun.<sup>47</sup> Estimasi dari potensi terburuk sampai potensi ideal yang mungkin diperoleh, yakni berkisar antara 1,8 triliun-32,4 triliun pertahun. Potensi tersebut mengacu pada asumsi bahwa, terdapat 80 juta penduduk muslim di Indonesia yang wajib zakat, dengan besaran zakat yang dikeluarkan perbulan mulai 50-150 ribu, sedangkan prosentasi penunaian zakat berkisar antara 10-100% dari 80 juta muzakki.<sup>48</sup>

Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh *Center for the Studi of Religion and Culture* (CSRC) ditemukan bahwa potensi zakat di Indonesia mencapai Rp. 19,3 triliun rupiah.<sup>7</sup> Jumlah tersebut terdiri dari Rp. 5.1 triliun dalam bentuk barang dan Rp. 14.2 triliun sisanya adalah uang tunai. Sedangkan PIRAC (*Public Interest Reseach and Advocacy Centre*) menyebutkan bahwa potensi zakat di Indonesia tiap

---

<sup>46</sup> Indonesia Zakat Development Report. 2009. *Op. cit*, Hlm. 76

<sup>47</sup> Didin Hafidhuddin, 2007, *Op. cit*, Hlm. 5.

<sup>48</sup> Indonesia Zakat Development Report, 2010, *Op. cit*, hlm. 111.

tahunnya berkisar antara 10 hingga 15 triliun rupiah.<sup>49</sup> Bahkan menurut Direktur Toha Putra Center Semarang, H. Hasan Toha Putra diperkirakan potensi zakat masyarakat Indonesia setiap tahunnya mencapai Rp. 100 triliun lebih.<sup>50</sup> Potensi ini merupakan sumber pendanaan yang sangat potensial yang akan dapat menjadi sebuah kekuatan pemberdayaan ekonomi, pemerataan pendapatan dan sekaligus akan meningkatkan perekonomian rakyat di Indonesia.<sup>51</sup>

Zakat sebagai salah satu pilar agama Islam bereperan besar dalam pemberdayaan ekonomi umat. Namun, hingga saat ini zakat masih menjadi kerangka konsep normatif yang dicita-citakan. Secara realitas, berbagai fakta telah membuktikan bahwa ternyata Negara-negara berpenduduk mayoritas muslim termasuk Indonesia masih tergolong sebagai Negara Berkembang dengan tingkat kemiskinan yang masih tinggi.<sup>52</sup>

Sebagai pranata keagamaan di bidang perekonomian, zakat mampu menjawab problematika ekonomi dengan menjalankan fungsi social zakat. Zakat harus memiliki peran penting dalam pengentasan kemiskinan, pemberdayaan umat dan sebagai bentuk ketaatan secara individual. Pelaksanaan zakat yang bersifat individual, bahwa zakat merupakan entitas seorang muslim yang hidup dan mampu, bukan sebagai

---

<sup>49</sup> Noor Aflah, 2009, *Arsitektur Zakat Indonesia Dilengkapi Kode Etik Amil Zakat Indonesia*, UI-Press, Jakarta, Hlm. 25

<sup>50</sup> Abdul Ghofur Anshori, 2006, *Hukum Dan Pemberdayaan Zakat*, Pilar Media, Yogyakarta, Hlm. 92.

<sup>51</sup> Indonesia Zakat Development Report, 2010, *Op. cit*, Hlm. 111.

<sup>52</sup> Ahmad Dakhoir, 2015, *Hukum Zakat: Pengaturan Dan Integrasi Kelembagaan Pengelolaan Zakat Dengan Fungsi Lembaga Perbankan Syariah*, Aswaja Pressindo, Surabaya, Hlm. 8.

bentuk tanggung jawab sosial sebagaimana pengambilan dana-dana lainnya seperti pajak.

Sebagai kewajiban sosial untuk cita keadilan dan kesejahteraan bersama, zakat hanya dapat dipungut dan dikelola oleh pihak yang mempunyai kewenangan formal untuk memaksa (*forced power*). Zakat sebagai sedekah wajib yang harus dibayarkan kepada negara untuk di dayagunakan bagi kemaslahatan bersama, khususnya pihak-pihak lemah dan tidak punya. Karena fungsinya yang demikian mutlak bagi kemaslahatan bersama, siapa yang menolak untuk menunaikannya bisa dikenakan sanksi yang dapat membuatnya jera.<sup>53</sup>

Zakat sebagai instrumen sosial, tercermin dalam hukum *nash* Islam yang menyebutkan kewajiban zakat sebanyak 27 kali, dan berada setelah perintah shalat. Sementara kata sedekah disebutkan sebanyak 82 kali dalam Al-Qur'an. Hal ini menunjukkan bahwa pelaksanaan zakat maupun sedekah memiliki posisi sama penting sebagai ibadah lanjutan setelah ibadah shalat. Oleh karena itu, jika shalat merupakan kesalehan individu maka pelaksanaan zakat merupakan bukti kesalehan seorang muslim. Pelaksanaan shalat sebagai bukti kesalehan individu tampaknya masih harus diuji dengan pelaksanaan zakat sebagai bentuk kesalehan sosial, dan sebaliknya.<sup>54</sup>

Sesuai konsep *maqasid al-syari'ah* (tujuan hukum Islam), bahwa tujuan disyariatkannya suatu ibadah termasuk zakat, merupakan hal yang sangat

---

<sup>53</sup> Masdar Farid Mas'udi, 2010, *Pajak Itu Zakat*, Mizan Pustaka, Bandung, Hlm. 130.

<sup>54</sup> Ahmad Dakhoir. *Op. cit*, Hlm. 18

fundamental dalam memahami hakekat ibadah dengan benar. Tujuan zakat terbagi dalam tiga dimensi, yaitu.<sup>55</sup>

- (1) Zakat merupakan perwujudan keimanan kepada Allah SWT sekaligus sebagai instrument penyucian jiwa dari segala penyakit ruhani, seperti tidak peduli terhadap sesama, sehingga zakat akan menumbuhkembangkan etika bekerja dan berusaha yang benar, yang berorientasi pada pemenuhan rezeki yang halal.
- (2) Zakat sebagai dimensi sosial, dimana zakat berorientasi pada upaya untuk menciptakan harmonisasi kondisi sosial masyarakat. Solidaritas dan persaudaraan akan tumbuh dengan baik, melahirkan perasaan saling mencintai dan senasib sepenanggungan. Zakat dapat mewujudkan keamanan dan ketentraman social di tengah-tengah masyarakat, sehingga mereduksi potensi konflik.
- (3) Zakat sebagai dimensi ekonomi yang tercermin pada dua konsep utama, yaitu pertumbuhan ekonomi berkeadilan dan mekanisme *sharing* dalam perekonomian.

Begitu besarnya fungsi zakat dalam menopang roda ekonomi, pemerintah Indonesia telah berupaya membangun system pengelolaan zakat. Strategi pembangunan system pengelolaan zakat dilakukan melalui pembangunan substansi hukum pengelolaan zakat dan membangun institusi zakat. Dengan pengelolaan secara kelembagaan, pengumpulan dan pendistribusian atau pendayagunaan zakat akan lebih optimal, namun fungsinya sampai sekarang belum tercapai.

Zakat merupakan bagian ajaran agama Islam yang sangat penting dan karenanya tidak dapat diabaikan oleh setiap kaum muslimin. Di negara-negara Islam zakat dijadikan sebagai salah satu sarana untuk memajukan kesejahteraan rakyatnya. Di Indonesia, sebagai Negara yang berpenduduk Muslim terbesar di dunia, juga telah menaruh kepedulian terhadap salah satu aspek hukum zakat. Kepedulian tersebut

---

<sup>55</sup> *Ibid*, Hlm. 9

terbukti dengan positivisasi hukum Islam dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat.

Pembentukan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 secara filosofis merupakan manifestasi Sila kelima dari Pancasila, yaitu “Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia” kemudian undang-undang tersebut secara konstitusional merupakan manifestasi Pasal 34 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “Fakir Miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh Negara”. berdasarkan landasan filosofis dan landasan konstitusional tersebut menunjukkan bahwa negara (pemerintah) berkewajiban untuk mensejahterakan kehidupan rakyatnya. Pada umumnya, fakir miskin dan anak terlantar pada khususnya, termasuk kaum *dhuafa* melalui Pengelolaan Zakat sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2011.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 pada dasarnya dibuat dalam rangka meningkatkan daya guna dan hasil guna zakat melalui pengelolaan zakat. Pengelolaan zakat yang dimaksud tersebut meliputi kegiatan perencanaan, pelaksanaan dan pengkoordinasian dalam pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat. Dalam hal ini, pengelolaan zakat dilakukan oleh Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) dan melibatkan peran serta organisasi masyarakat melalui Lembaga Amil Zakat (LAZ).

Kehadiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 yang merupakan hukum positif yang bersumber pada hukum Islam diharapkan mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat Islam yang tergolong tidak sejahtera melalui pengelolaan

dan pendayagunaan zakat. Namun kenyataan menunjukkan bahwa keberadaan undang-undang tersebut belum mampu menjadikan zakat sebagai instrumen bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat, sedangkan secara factual Indonesia merupakan negara yang penduduknya beragama Islam. Dengan kondisi tersebut, maka keberadaan zakat sebenarnya merupakan suatu potensi cukup besar dan dapat dijadikan instrumen bagi pemerintah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan cara mengelola dan mendayagunakan zakat secara efektif dan efisien.

Ternyata keberadaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 menunjukkan suatu kelemahan atau kekurangan dari konstruksi hukumnya. Dalam konsideran Undang-Undang tersebut antara lain dinyatakan bahwa menunaikan zakat merupakan kewajiban bagi umat Islam yang mampu sesuai dengan syari'ah Islam. Kemudian Pasal 1 angka 2 Undang-Undang tersebut dinyatakan bahwa "Zakat adalah harta yang wajib dikeluarkan atas seorang muslim atau badan usaha untuk diberikan kepada yang berhak menerimanya sesuai dengan hukum Islam. Selanjutnya Pasal 1 angka 5 dinyatakan bahwa "Muzaki adalah seorang muslim atau badan usaha yang berkewajiban zakat menunaikan zakat.

Berdasarkan ketentuan tersebut diatas, bahwa pembayaran zakat merupakan suatu kewajiban bagi Muzaki yang mampu sesuai dengan syari'at Islam. Dalam perspektif kaedah hukum, maka kewajiban membayar zakat bagi muzaki yang mampu mengandung kaidah hukum yang bersifat imperatif. Kaidah hukum imperatif atau kaidah hukum memaksa adalah kaidah hukum yang secara a priori harus ditaati. Artinya, apabila seseorang hendak melakukan perbuatan tertentu, maka tidak boleh

tidak dia harus mentatati kaidah-kadah hukum tertentu yang berhubungan dengan perbuatan tersebut.<sup>56</sup> Pada umumnya suatu kaidah hukum imperative disertai dengan sanksi tertentu, apabila kaidah hukum itu tidak ditaati dan dipatuhi.

Oleh karena Undang-Undang 23 Tahun 2011 menentukan suatu kewajiban bagi muzaki yang mampu untuk membayar zakat, maka kaidah hukum harus dilaksanakan sebagaimana mestinya. Meskipun pembayaran zakat sebagai sebagai suatu kewajiban bagi muzaki yang mampu, namun ketentuan hukum tersebut tidak memaksa dan mengikat dikarenakan Undang-undang Nomor 23 tahun 2011 tidak menentukan suatu sanksi bagi muzaki yang tidak menaikan zakat, kecuali terhadap pengurus zakat yang menyalahgunakan pengelolaan zakat. Dengan ketiadaan sanksi itu, maka dapat dipastikan diantara para muzaki ada yang tidak memenuhi kewajiban kewajiban zakat atau membayar zakat tidak sesuai dengan persyaratan yang ditentukan.

Keberadaan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2011 sebagai bentuk upaya optimalisasi dan maksimalisasi usaha Pemerintah dalam mengumpulkan, mendistribusikan dan mendayagunakan dana zakat untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Meskipun para muzaki yang tidak menunaikan kewajiban zakat akan tetap mendapatkan sanksi dari Allah di akhirat nanti, namun hal tersebut belum menjamin bahwa muzaki melaksanakan ketentuan zakat yang diatur menurut hukum Islam. Oleh karena ketaatan dan kepatuhan muzaki memenuhi kewajiban zakat adalah bergantung pada kesadaran dan tingkat keimanan umat Islam terhadap ajaran

---

<sup>56</sup> Soejono Soekanto, 1986, *Perihal Kaidah Hukum*, Alumni, Bandung, Hlm. 42

agamanya. Oleh karena itu, suatu yang urgen ditentukan adanya sanksi denda yang konkrit melalui hukum positif terhadap muzaki yang tidak memenuhi kewajiban zakat dengan tujuan meningkatkan penerimaan zakat yang selanjutnya dikelola dan didayagunakan secara efektif untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Urgensi keberadaan sanksi denda bagi muzaki yang tidak memenuhi kewajiban zakat sebenarnya telah mengemuka pada waktu berlakunya Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat sebelum diganti dengan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2011. Menteri Agama Muhammad Maftuh Basyuni pada waktu itu dalam rapat kerja dengan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Jakarta mengusulkan agar dicantumkan ancaman ketentuan hukuman bagi muzaki yang tidak membayar zakat. Oleh karena setelah Sembilan tahun berlakunya Undang-Undang Nomor 38 tahun 1999, Pengelolaan Zakat di Indonesia belum menunjukkan hasil yang memuaskan. Hal ini dikarenakan kewajiban membayar zakat dalam Undang-Undang 38 Tahun 1999 dilaksanakan atas dasar kesadaran muzaki dan tidak adanya sanksi bagi wajib zakat (*muzaki*) yang tidak membayar zakat, sehingga pengumpulan zakat tidak pernah maksimal. Untuk itu perlu dicantumkan hukuman bagi muzaki yang tidak membayar zakat.<sup>57</sup>

Ketua Pengurus Cabang Nahdlatul Ulama (PCNU) Kabupaten Brebes H. Athailah mendukung gagasan Menteri Agama Maftuh Bahsuni yang menghendaki para muzaki yang tidak membayar zakat diberi sanksi. Dengan adanya sanksi itu

---

<sup>57</sup> [http: www. Kemenag. go.id/berita/81866/pemerintah-usulkan-ancaman-hukuman-bagi-muzaki yang-tak-berzakat](http://www.kemenag.go.id/berita/81866/pemerintah-usulkan-ancaman-hukuman-bagi-muzaki-yang-tak-berzakat). Diakses pada tanggal 10 Agustus 2018

diharapkan zakat makin optimal sehingga bisa membawa kemaslahatan fakir miskin. Dengan adanya sanksi tersebut angka kemiskinan bisa turun dan kemakmuran akan melimpah. Meskipun dalam al-Qur'an sanksi bagi wajib zakat (*muzaki*) yang tidak membayar zakat sangat jelas. Tapi sayangnya sanksi akhirat belum direspon dengan baik mengukur kadar keimanan seseorang. Selanjutnya dikatakan bahwa muzaki banyak yang lalai karena hanya diberi sanksi akhirat.<sup>58</sup> Begitu pula Ketua Badan Amil Zakat (BAZ) Kabupaten Brebes, H. Nasrudin mendukung penuh upaya Menteri Agama untuk memberi sanksi pada muzaki sepanjang telah diatur dalam Undang-Undang yang jelas dan mengikat.<sup>59</sup>

Berdasarkan gagasan Menteri Agama Maftuh bahsyuni yang didukung Ketua PCNU Kabupaten Brebes, Ketua BAZ Kabupaten Brebes tersebut diatas menunjukkan bahwa keberadaan sanksi bagi wajib zakat (*muzaki*) yang tidak membayar zakat sangat urgen, karena dampak terhadap Pengelolaan Zakat dan mampu membawa kesejahteraan masyarakat di Indonesia. Namun gagasan atas usulan Menteri Agama tersebut yang dikemukakan pada waktu berlakunya Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tidak terwujud hingga berlakunya Undang-undang Nomor 23 tahun 2011 sekarang ini.

Indonesia adalah negara hukum berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945. Sehubungan dengan hal itu, apakah negara (pemerintah) dapat menentukan dan merumuskan sanksi denda terhadap wajib zakat (*muzaki*) yang tidak membayar zakat

---

<sup>58</sup> [www. Nu. or. id. muzaki-layak-diberi-sanksi-demi-kemaslahatan-simiskin](http://www.nu.or.id/muzaki-layak-diberi-sanksi-demi-kemaslahatan-simiskin). Diakses pada tanggal 10 Agustus 2018

<sup>59</sup> *Ibid*

melalui hukum positif bersumber pada hukum Islam. Permasalahan hukuman ini tentunya berkaitan dengan politik hukum atau kebijakan hukum dari Pemerintah dan DPR sebagai lembaga Pembentuk Undang-Undang di Negara Indonesia.

Permasalahan mempositifkan sanksi denda terhadap wajib zakat (*muzaki*) yang tidak membayar zakat merupakan suatu yang menarik dan urgen untuk dilakukan penelitian dan pengkajian secara filosofis, karena zakat adalah salah satu instrument yang dapat digunakan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang berbasis keadilan. Berdasarkan pemikiran tersebut, maka Promovendus akan menganalisisnya dalam disertasi yang berjudul **“REKONSTRUKSI HUKUM TERHADAP PENGELOLAAN ZAKAT DALAM PENERAPAN SANKSI DENDA BAGI WAJIB ZAKAT BERBASIS KEADILAN MENUJU KESEJAHTERAAN MASYARAKAT BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2011”**

## **B. Rumusan Masalah**

Rumusan masalah dalam penelitian disertasi ini yang akan diteliti oleh promovendus dengan bertolak dari latar belakang permasalahan tersebut diatas sebagai berikut:

1. Bagaimana konstruksi hukum zakat dalam hukum islam dan relevansinya dalam legislasi hukum zakat di Indonesia?

2. Apakah yang menjadi problematika pengelolaan zakat dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat berbasis keadilan berdasarkan Undang-Undang 23 Tahun 2011?
3. Bagaimana rekonstruksi hukum terhadap Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 berkenaan dengan pemberlakuan sanksi denda bagi wajib zakat dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan uraian latar belakang permasalahan dan rumusan permasalahan tersebut diatas, maka tujuan penelitian disertasi ini sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis konstruksi hukum zakat dalam hukum Islam serta relevansinya dalam legislasi hukum zakat di Indonesia
2. Untuk menganalisis problematika pengelolaan zakat dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat berbasis keadilan berdasarkan Undang-Undang 23 Tahun 2011.
3. Untuk menganalisis rekonstruksi hukum terhadap Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 berkenaan dengan pemberlakuan sanksi denda bagi wajib zakat dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

#### **D. Kegunaan Penelitian**

Penelitian ini dilakukan dalam rangka penyusunan disertasi oleh promovendus diharapkan memiliki 2 (dua) kegunaan, yakni kegunaan secara teoritis dan praktis adalah sebagai berikut:

##### **1. Kegunaan secara teoritis:**

- a. Promovendus berharap hasil penelitian ini dapat menemukan teori baru atau konsep baru yang merupakan yang merupakan sinergi, Hukum Tata Negara, Hukum Administarsi Negara, Hukum Ekonomi dan Hukum Islam di Indonesia.
- b. Promovendus berharap hasil penelitan ini dapat menjadi bahan rujukan penelitian yang akan datang yang berkaitan dengan Rekonstruksi Hukum Terhadap Pengelolaan Zakat Dalam Penerapan Sanksi Denda Bagi Wajib Zakat Berbasis Keadilan Menuju Kesejahteraan Masyarakat Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat.
- c. Promovendus berharap hasil penelitian ini dapat menjadi bahan rujukan bagi pelaksanaan kegiatan pengkajian yang teraktualisasi dari kegiatan pengajaran, diskusi dan seminar yang dilaksanakan didunia akademis dan praktis.

##### **2. Kegunaan secara praktis:**

- a. Promovendus berharap hasil penelitian ini dapat menjadi masukan-masukan pemikiran bagi pihak yang berkepentingan, masyarakat luas serta penentu kebijakan, dalam kaitannya dengan penerapan sanksi denda bagi wajib zakat berbasis keadilan menuju kesejahteraan masyarakat berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011
- b. Promovendus berharap hasil penelitian ini dapat menjadi sumber rujukan bagi pelaksanaan hukum zakat di Indonesia.

#### **E. Kerangka Konseptual**

Konsepsi adalah salah satu bagian terpenting dari teori. Peranan konsep dalam penelitian adalah untuk menghubungkan dunia teori dan observasi, antara abstraksi dengan realitas.<sup>60</sup> konsep diartikan sebagai kata yang menyatakan observasi yang digeneralisasikan dari hal-hal yang khusus,<sup>61</sup> yang disebut dengan definisi operasional. Pentingnya definisi operasional adalah untuk menghindari perbedaan pengertian atau penafsiran mendua dari suatu istilah yang dipakai. Selain itu, dipergunakan juga untuk memberikan pegangan pada proses penelitian ini. Oleh karena itu dalam rangka penelitian ini, perlu dirumuskan sebagai berikut:

##### **1. Sanksi Denda Bagi Wajib Zakat**

Zakat adalah salah satu rukun Islam yang pelaksanaannya didasarkan pada hukum Islam. Disamping sebagai ibadah ritual, zakat juga merupakan ibadah sosial

---

<sup>60</sup> Masri Singarimbun dan Sofian Effendi, 1989, *Metode Penelitian Survey*, LP3ES, Jakarta, Hlm. 34.

<sup>61</sup> Sumandi Suryabrata, 1998, *Metodologi Penelitian*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, Hlm. 3.

dan berdimensi politik dikaitkan dengan keterlibatan negara dalam pengelolaannya. Zakat adalah sesuatu yang telah dikeluarkan oleh seseorang yang telah wajib mengeluarkan zakat atas nama harta dan badan dengan mekanisme tertentu yang sudah diatur dalam syari'at Islam atau dapat dikatakan zakat, yaitu sejumlah harta tertentu yang diwajibkan Allah SWT yang diberikan kepada orang-orang yang berhak menerima.<sup>62</sup>

Mengeluarkan zakat merupakan kewajiban bagi setiap muslim yang memenuhi persyaratan untuk menunaikannya. Dalam konteks kekinian, zakat yang merupakan kewajiban bagi orang Islam, selain berfungsi sebagai pembersih harta dan jiwa, juga merupakan sumber dana potensial dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat maupun keadilan sosial guna meningkatkan taraf hidup kaum Dhuafa dan sebagai salah satu sumber daya bagi pembangunan umat demi suksesnya pembangunan nasional.

Berdasarkan kenyataan tersebut, maka zakat harus dikelola dan didayagunakan secara efektif dan efisien demi kepentingan umat Islam pada khususnya. Hal ini didasarkan pada kondisi besarnya penduduk Muslim Indonesia berbanding lurus dengan besarnya potensi zakat di negara Indonesia.

Bentuk pengelolaan zakat dan keterlibatan negara dalam pengelolaan zakat bermacam-macam. Pada umumnya, sekarang ini terdapat lima bentuk pengelolaan zakat di masyarakat Muslim Kontemporer, yaitu :

- a. Sistem pengumpulan zakat secara wajib oleh negara.

---

<sup>62</sup> Imam Fauzan, 2012, *Tuntunan Zakat*, Mediatama Publishing Group, Tangerang, Hlm. 13.

- b. Pengumpulan zakat secara wajib, namun pelaksanaannya dilakukan oleh masyarakat atau swasta.
- c. Pengumpulan zakat secara sukarela oleh negara.
- d. Pengumpulan zakat secara sukarela oleh swasta, dan
- e. Pengumpulan zakat secara sukarela ditingkatkan individual tanpa pengelolaan secara kolektif sama sekali.<sup>63</sup>

Sejarah Islam mencatat, seiring perkembangan wilayah kekuasaan, tingkat prekonomian yang semakin maju dan struktur pemerintahan yang semakin kompleks kebijakan pengelolaan zakat berubah secara dinamis sesuai perubahan zaman, yang terlihat mengikuti kaidah *tasharruf al-imam 'ala ar-rai 'iyas manuth bi al mashlahah* (kebijakan pemerintah terkait dengan rakyat dan kemaslahatan umum).<sup>64</sup>

Pembayaran zakat walaupun dilaksanakan secara sukarela oleh masyarakat muslim Indonesia, dan tidak ada paksaan dari negara terhadap warga negara Muslim untuk menunaikan zakat, namun aspek pengelolaannya diperhatikan oleh pemerintah karena berhubungan dengan ketertiban umum, karena dana umat Islam yang berasal dari zakat dikumpulkan untuk dikelola, maka negara berhak melakukan pengaturan dan pengawasan agar tujuan dari pengelolaan tersebut tercapai dan tidak ada hak umat Islam yang dilanggar.

---

<sup>63</sup> Amelia Fauzia, 2013, *Faith and The State: a History of Islamic Philanthrophy In Indonesia*. 2013. Brill Academic Publishers, Leiden, hlm. 175

<sup>64</sup> Abdurrahman Ibn Abi Bakar as-suyuthi, 1965, *Al-asy-bahwaan-nazhair-fial-furu*, al-Hidayah, Surabaya, hlm. 83

Negara dalam rangka pengelolaan zakat di Indonesia berperan sebagai regulator, pembina, pengawas dan sekaligus sebagai pengelola. Sebagai regulator, negara membuat Peraturan Perundang-Undangan yang mengatur pengelolaan zakat. Atas dasar itu, negara telah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat. Adapun yang menjadi pertimbangan pemerintah perlunya mengatur pengelolaan zakat melalui Undang-Undang sebagaimana disebutkan dalam konsiderannya sebagai berikut :

- 1) Zakat merupakan kewajiban bagi umat Islam yang mampu sesuai syariat Islam,
- 2) Zakat merupakan pranata keagamaan yang bertujuan untuk meningkatkan keadilan dan kesejahteraan masyarakat,
- 3) Dalam rangka meningkatkan daya guna dan hasil guna, zakat harus dikelola secara melembaga sesuai dengan syariat Islam.

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 bahwa pengelolaan zakat berpusat pada Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) Yang merupakan organisasi pengelola zakat yang dibentuk oleh pemerintah. BAZNAS merupakan lembaga pemerintah konstruktural yang bersifat mandiri dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui Kementerian Agama. Disamping BAZNAS, pemerintah memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk mengelola zakat melalui Lembaga Amil Zakat (LAZ). LAZ merupakan bentukan masyarakat yang harus mendapat pengesahan dari pemerintah sebagai institusi amil zakat yang profesional. Oleh karena itu, tidak

sembarang orang atau organisasi dapat mengelola zakat tanpa adanya pengesahan dari pemerintah.

BAZNAS merupakan lembaga yang berwenang melakukan tugas pengelolaan zakat secara nasional. Kemudian BAZNAS memiliki kewenangan untuk mengkoordinasikan Badan Amil Zakat (BAZ) dan Lembaga Amil Zakat (LAZ), membangun sistem informasi pengelolaan zakat yang terintegrasi secara nasional, membuat peta potensi penghimpunan dan penyaluran zakat, serta membangun basis dan *muzakki* (wajib zakat) dan *mustahiq* (penerima zakat) nasional.

Pasal 3 Undang-Undang Nomor 23 tahun 2011 telah menegaskan bahwa pengelolaan zakat bertujuan untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi pelayanan dalam pengelolaan zakat dan meningkatkan manfaat bagi masyarakat dalam penanggulangan kemiskinan. Namun tujuan pengelolaan zakat tersebut hingga kini belum dapat diwujudkan sebagaimana mestinya. Sedangkan diketahui bahwa zakat merupakan potensi yang cukup besar untuk menanggulangi kemiskinan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat mengingat penduduk Indonesia mayoritas beragama Islam.

Adapun yang menyebabkan tujuan pengelolaan zakat tersebut belum dapat diwujudkan antara lain dikarenakan adanya kelemahan dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2011, terutama dari aspek sanksinya. Undang-Undang ini tidak menentukan adanya sanksi terhadap wajib zakat yang tidak menunaikan zakat, kecuali bagi pengurus yang mengelola zakat yang menyalahgunakan tugas dan wewenangnya, dan juga orang-orang yang mengelolan zakat secara tidak sah.

Pengurus BAZNAS dan LAZ yang melakukan penyimpangan dalam pengelolaan zakat dikenakan sanksi administratif dan sanksi pidana.

Sanksi administratif berupa peringatan tertulis, penghentian sementara dari kegiatan dan/atau pencabutan izin operasional diberikan atas pelanggaran administratif berupa tidak adanya laporan berkala pelaksanaan pengelolaan zakat kepada pihak yang berwenang dan tidak adanya pemberian bukti setoran zakat kepada muzakki oleh BAZNAS maupun LAZ (pasal 34 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011).

Sanksi pidana berupa pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp. 5 juta diberikan atas kejahatan perbuatan melawan hukum tidak mendistribusikan zakat kepada para mustahiq sesuai syariat Islam atau memiliki, menjamin, menghibahkan, menjual dan/atau mengalihkan zakat, infaq, sedekah, dan/atau dana sosial keagamaan lainnya yang ada dalam pengelolaannya (pasal 39 dan pasal 40 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011).

Bertolak dari ketentuan yang diatur oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011, bahwa pembayaran zakat di Indonesia yang penduduknya mayoritas beragama Islam adalah bersifat sukarela, karena negara tidak mempunyai kewenangan untuk memaksa umat Islam Indonesia, terutama yang memenuhi persyaratan agar menunaikan zakat sesuai dengan ketentuan yang digariskan dalam hukum Islam. Dalam hal ini, negara (pemerintah) hanya berperan sebagai regulator, pengelola dan pengawas karena pengelolaan zakat berhubungan dengan kepentingan umum. Oleh karena dana zakat berasal dari umat Islam yang dikumpulkan dan dikelola melalui

BAZNAS, agar tujuan dari pengelolaan tercapai dan tidak ada hak umat Islam yang dilanggar.

Ajaran Islam memberikan peringatan dan ancaman keras terhadap orang-orang yang tidak mengeluarkan zakat. Di akhirat nanti, harta benda yang disimpan dan ditumpuk tanpa dikeluarkan zakatnya, akan berubah menjadi azab bagi pemiliknya. Namun demikian, peringatan dan ancaman yang keras dari ALLAH SWT tersebut terhadap wajib zakat yang tidak menunaikan zakat belum sepenuhnya disadari oleh sebagian umat Islam. Oleh karena penunaian kewajiban membayar zakat bergantung pada tingkat keimanan seseorang, sehingga hal ini berdampak terhadap pengumpulan dan pengelolaan zakat.

Penduduk Indonesia mayoritas beragama Islam, dan potensi zakat di Indonesia mencapai 217 triliun rupiah. Hal ini merupakan jumlah yang sangat besar untuk menjadi solusi finansial dalam mengatasi permasalahan kemiskinan dan ketimpangan di Indonesia. Berdasarkan kenyataan tersebut, maka keberadaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 harus direkonstruksi dengan cara merumuskan suatu norma yang berisi ketentuan sanksi denda terhadap wajib zakat yang tidak membayar zakat.

Pemberlakuan sanksi denda terhadap wajib zakat yang tidak membayar zakat di Indonesia telah mempunyai landasan filosofis dan landasan konstitusional. Sila pertama dari Pancasila yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa merupakan landasan filosofis bagi berlakunya hukum Islam di Indonesia, walaupun negara Indonesia bukan merupakan negara agama. Namun dengan adanya sila pertama dari Pancasila tersebut

mengandung makna bahwa di negara Indonesia tidak boleh ada yang bertentangan dengan kaidah-kaidah agama yang berlaku bagi pemeluk agama.

Adapun kedudukan hukum Islam dalam negara Indonesia secara konstitusional dan eksplisit tercantum pada pasal 29 UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa dan menjamin kemerdekaan masing-masing penduduk untuk melaksanakan ibadahnya menurut agama dan kepercayaannya.

Sehubungan dengan pernyataan tersebut, Mohammad Daud Ali menyatakan bahwa hukum Islam di negara Indonesia berlaku secara normatif dan formal yuridis sebagai berikut :

- a) Hukum Islam yang berlaku secara normatif adalah bagian hukum Islam yang mempunyai sanksi kemasyarakatan apabila norma-norma dilanggar. Hukum Islam yang berlaku secara normatif di Indonesia cukup banyak, diantaranya dalam pelaksanaan ibadah puasa, zakat, dan haji. Hampir semua bagian hukum Islam yang mengatur hubungan manusia dengan Tuhan bersifat normatif. Dipatuhi atau tidaknya hukum Islam yang berlaku secara normatif dalam masyarakat muslim Indonesia tergantung pada kesadaran iman umat Islam sendiri. Pelaksanaannya pun diserahkan kepada keinsyafan orang Islam yang bersangkutan.<sup>65</sup>
- b) Hukum Islam yang berlaku secara formal secara yuridis adalah bagian hukum Islam yang mengatur hubungan manusia dengan manusia lain dan benda dalam masyarakat. Bahkan hukum Islam ini menjadi bagian hukum positif berdasarkan atau karena ditunjuk oleh Peraturan Perundang-Undangan, seperti hukum perkawinan, hukum kewarisan dan hukum wakaf yang telah dikompilasikan, hukum zakat dan sebagainya.<sup>66</sup> Dengan dituangkannya hukum Islam dalam bentuk Undang-Undang, maka pemberlakuannya tidak lagi hanya didasarkan

---

<sup>65</sup> Mohammad Daud Ali, 2002. *Hukum Islam: Pengantar Hukum Islam dan Tata Hukum Islam di Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, Hlm. 5-6

<sup>66</sup> *Ibid*

pada kesadaran iman dan fatwa umat Islam, malainkan atas dasar kekuatan hukum atau Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.<sup>67</sup>

Pasal 29 UUD NRI Tahun 1945 mempunyai tiga muatan makna, yaitu :

- a) Negara tidak boleh membuat peraturan perundang-undangan atau melakukan kebijakan-kebijakan yang bertentangan dengan dasar keimanan kepada Tuhan Yang Maha Esa.
- b) Negara berkewajiban membuat Peraturan Perundang-Undangan atau melakukan kebijakan-kebijakan bagi pelaksanaan wujud rasa keimanan kepada Tuhan Yang Maha Esa dari segolongan pemeluk agama yang memerlukannya.
- c) Negara berkewajiban membuat Peraturan Perundang-Undangan yang melarang siapapun melakukan pelecehan terhadap ajaran agama.<sup>68</sup>

Menurut Rifyal Ka'bah, berdasarkan sila pertama Pancasila, dan Pasal 29 UUD NRI Tahun 1945 bahwa hukum Islam adalah bagian dari hukum nasional. Akan tetapi, oleh karena hukum Islam memiliki cakupan yang lebih luas daripada hukum nasional, maka sebagian ketentuannya tidak membutuhkan kekuasaan negara untuk penegakannya. Sebagian yang lain membutuhkannya dan sebagian yang lain antara membutuhkan dan tidak membutuhkannya, bergantung pada situasi dan kondisi.<sup>69</sup>

Ketentuan hukum Islam yang perlu dilegislasikan adalah ketentuan hukum yang memiliki kategori, yaitu :

- 1) Penegakaannya memerlukan bantuan kekuasaan negara, dan
- 2) Berkorelasi dengan ketertiban umum.<sup>70</sup>

---

<sup>67</sup> *Ibid*

<sup>68</sup> Hartono Mardjono, 1997, *Menegakkan Syariat Islam Dalam Konteks Keindonesiaan*, Mizan, Bandung, Hlm. 18

<sup>69</sup> Rifyal Ka'bah, 1999, *Hukum Islam di Indonesia*, Universitas Yarsi, Jakarta, Hlm. 264

<sup>70</sup> Jazuni, 2005, *Legislasi Hukum Islam di Indonesia*, Aditya Bakti, Bandung, Hlm. 353

Sehubungan dengan legislasi karena diperlukannya kekuasaan negara dalam penegakkannya, maka pembagian hukum Islam kepada ibadat dan muamalat dalam hubungannya dengan kekuasaan negara tidak lagi tepat untuk masa sekarang. Masalah zakat dan haji selama ini dipandang sebagai ibadat yang banyak bergantung kepada individu muslim untuk pelaksanaannya. Tetapi karena menyangkut kepentingan banyak orang, maka kedua jenis ibadah ini pada waktu sekarang telah memasuki cakupan muamalat. Untuk itu perlu ada aturan khusus dan Undang-Undang yang dapat menjamin pelaksanaannya sehingga tidak ada hak-hak orang lain yang dilangkahi.<sup>71</sup>

Berdasarkan pendapat dari para ahli hukum Islam tersebut diatas dapat dikemukakan bahwa salah satu cara untuk meningkatkan pengumpulan zakat dan mengefektifkan pengelolaan zakat dalam rangka mengentaskan kemiskinan demi terwujudnya kesejahteraan masyarakat adalah dengan menentukan suatu sanksi denda bagi wajib zakat yang tidak memenuhi kewajiban membayar zakat. Pemberlakuan sanksi denda terhadap wajib zakat sebagai sebuah bentuk hukuman Ta'zir yang dikenal di dalam hukum Islam. Penerapan dan penegakan sanksi denda terhadap wajib zakat yang tidak memenuhi kewajiban membayar zakat dilakukan oleh BAZNAS sebagai lembaga bentukan pemerintah yang bertugas mengelola dan mendayagunakan zakat. Untuk itu, kepada BAZNAS diberikan kewenangan untuk melaksanakan dan menegakkan sanksi denda kepada wajib zakat yang tidak memenuhi kewajiban membayar zakat.

---

<sup>71</sup> *Ibid*

Pemberian sanksi denda terhadap wajib zakat ternyata mampu meningkatkan penerimaan zakat. Hal ini dapat diketahui dari hasil penelitian yang dilakukan oleh H. Didin Hafidhuddin sebagai salah satu unsur pimpinan Majelis Ulama Indonesia (MUI) tentang pengelolaan zakat di negara Malaysia. Menurut beliau, pada tahun-tahun pertama penerapan ketentuan zakat di Malaysia memang dirasakan cukup berat dan banyak tantangannya, terutama faktor resistensi (kaum intelektual) akan hukuman denda kepada muzakki yang tidak membayar zakat. Namun demikian hasilnya sekarang sangat menggembirakan. Tingkat kepatuhan masyarakat untuk mengeluarkan zakat semakin meningkat dan yang lebih menarik adalah zakat menjadi salah satu faktor stimulan pengurang pembayaran pajak bagi para wajib pajak muslim di Malaysia.<sup>72</sup>

Adanya pemberlakuan sanksi denda terhadap wajib zakat yang tidak memenuhi kewajiban membayar zakat, maka diharapkan pengelolaan zakat seperti yang terjadi di Malaysia. Dengan adanya ketentuan sanksi denda tersebut, maka akan memberikan dampak psikologis bagi wajib zakat, mereka merasa takut dan merasa malu apabila tidak membayar zakat sebagaimana mestinya. Apabila hal ini berjalan dengan baik, maka dana zakat yang terkumpul akan selalu meningkat sehingga menjadi sumber daya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

## **2. Zakat Sebagai Instrumen Menuju Kesejahteraan Masyarakat**

Pandangan ekonomi Islam tentang kesejahteraan didasarkan atas keseluruhan ajaran Islam tentang kehidupan ini. Konsep ini sangat berbeda dengan konsep

---

<sup>72</sup> Didin Hafidhuddin, 2007, *Loc. cit*

kesejahteraan dalam ekonomi konvensional, sebab ia adalah konsep yang holistik.

Secara singkat kesejahteraan yang diinginkan oleh ajaran Islam adalah:

1. Kesejahteraan holistik dan seimbang, yaitu mencakup dimensi material maupun spiritual serta mencakup individu maupun social
2. Kesejahteraan di dunia maupun di akhirat, sebab manusia tidak hanya hidup di alam dunia saja tetapi juga di alam akhirat. Jika kondisi ideal ini tidak dapat dicaoai maka kesejahteraan di akherat tentu lebih diutamakan.

Istilah yang banyak digunakan untuk menggambarkan suatu keadaan hidup yang sejahtera secara material-spiritual pada kehidupan di dunia dan akhirat dalam bingkai ajaran Islam adalah *Fallah*. Dalam pengertian sederhana, *Fallah* adalah kemuliaan dan kemenangan dalam hidup.<sup>73</sup> Komitmen Islam yang mendalam terhadap persaudaraan dan keadilan menyebabkan konsep kesejahteraan (*Fallah*) bagi semua umat manusia sebagai tujuan pokok Islam. Kesejahteraan ini meliputi kepuasan fisik sebab kedamaian mental dan kebahagiaan hanya dapat dicapai melalui realisasi yang seimbang antara kebutuhan materi dan rohani dari personalitas manusia. Karena itu, memaksimumkan output total semata-mata tidak dapat menjadi tujuan dari sebuah masyarakat muslim. Memaksimumkan output, harus dibarengi dengan menjamin usaha-usaha yang ditujukan kepada kesehatan rohani yang terletak

---

<sup>73</sup> M. B. Hendrie Anto, 2003, *Pengantar Ekonomika Mikro Islami*, Ekonesia, Yogyakarta, Hlm. 7.

pada batin manusia, keadilan serta permainan yang *fair* pada semua peringkat interaksi manusia.<sup>74</sup>

Islam memandang kesejahteraan sosial dan individu sebagai saling melengkapi, bukannya kompetitif dan antagonistik. Karena ia mendorong kerjasama, bukan persaingan dan perlombaan dan mengembangkan hubungan yang erat antar perorangan. Jadi, sistem ekonomi Islam didasarkan atas konsep keseimbangan antara kebaikan individual dan sosial. Ia tidak memisahkan perseorangan dari masyarakatnya, maupun memandang kesejahteraannya bertentangan dengan kepentingan umum.<sup>75</sup>

Untuk kehidupan dunia, *Fallah* mencakup tiga pengertian, yaitu kelangsungan hidup, kebebasan berkeinginan (*free-will*), serta kekuatan dan kehormatan. Sedangkan untuk kehidupan akhirat, *Fallah* mencakup pengertian kelangsungan hidup yang abadi, kesejahteraan abadi, kemuliaan abadi, dan pengetahuan abadi (bebas dari segala kebodohan).<sup>76</sup> *Fallah*, kehidupan yang mulia dan sejahtera di dunia dan akhirat dapat terwujud apabila terpenuhi kebutuhan-kebutuhan hidup manusia secara seimbang. Tercukupinya kebutuhan masyarakat akan memberikan dampak yang disebut dengan *mashlahah*.

Zakat berkedudukan sebagai salah satu rukum Islam, sehingga menjadi kewajiban bagi orang Islam untuk menunaikannya sesuai dengan persyaratan yang

---

<sup>74</sup> M. Umer Chapra, *Islam dan Pembangunan Ekonomi*, 2000, diterjemahkan oleh: Ikhwan Abidin Basri, Gema Insani Press, Jakarta, Hlm. 8.

<sup>75</sup> Afzalur Rahman, 1995, *Doktrin Ekonomi Islam*, Jilid 1, diterjemahkan oleh Soeroyo, dkk, Dana Bhakti Wakaf, Jakarta, Hlm. 51

<sup>76</sup> P3EI UII, 2008, *Ekonomi Islam*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, Hlm. 2.

ditentukan dalam hukum Islam. Salah satu fungsi zakat adalah fungsi ekonomi yaitu bagaimana zakat dapat merubah penerima zakat (*mustahiq*) menjadi wajib zakat (*muzakki*). Dalam Al-qur'an, perintah zakat hampir selalu disandingkan dengan kewajiban shalat. Hal ini mengisyaratkan betapa pentingnya zakat dalam kehidupan manusia, khususnya penegakan keadilan ekonomi dan peredaran harta benda. Meninggalkan zakat sama halnya dengan ibadah shalat yang apabila ditinggalkan akan mendapat dosa.

Zakat sebagai salah satu pilar Islam yang menjelaskan tentang kewajiban khusus dalam mengeluarkan sebagian kekayaan individu untuk kebaikan sosial. Banyak literatur yang mengkaji zakat dari berbagai aspek, baik dari aspek hukum, manajemen, potensi maupun peranannya dalam pengentasan kemiskinan. Kalangan ekonom dan peminat kajian pembangunan modern juga telah banyak melakukan kaji-kajian serupa. Hal ini menunjukkan sedemikian masivnya kajian dan tulisan tentang zakat yang berusaha membuktikan betapa pentingnya peranan yang dimainkan zakat sebagai sebuah instrument bagi pembangunan ekonomi.

Sebagai pilar ketiga dalam prekonomian, zakat memiliki fungsi yang sangat penting dalam pertumbuhan ekonomi. Ini tercermin pada dua konsep utama, yaitu pertumbuhan ekonomi berkeadilan dan mekanisme sharing dalam prekonomian. Tujuan utamanya adalah untuk meningkatkan kesejahteraan kaum dhuafa. Dalam

jangka pendek, kebutuhan *mustahiq* dapat terpenuhi, sedangkan dalam jangka panjang, daya tahan ekonomi mereka akan meningkat.<sup>77</sup>

Dalam Islam, zakat mempunyai peranan penting bagi pemberdayaan ekonomi umat, karena zakat berperan sebagai sistem mekanisme distribusi pendapatan dan kekayaan antar umat manusia. Zakat merupakan pajak spiritual yang wajib dibayar oleh setiap muslim dalam kondisi apapun. Hal ini akan menjamin keberlanjutan pengentasan kemiskinan dalam jangka waktu yang cukup relatif panjang.

Zakat adalah salah satu institusi terpenting dalam kerangka sosial ekonomi Islam. Dalam konteks sosial ekonomi, institusi zakat memiliki berbagai implikasi ekonomi penting baik ditingkat mikro maupun makro. Ditingkat mikro, zakat memiliki implikasi ekonomi terhadap perilaku konsumsi dan tabungan individu serta perilaku produksi dan investasi perusahaan tanpa berpengaruh negatif pada insentif bekerja. Sedangkan ditingkat makro, zakat memiliki implikasi ekonomi terhadap efisiensi alokatif, penciptaan lapangan kerja, pertumbuhan ekonomi, stabilitas makro ekonomi, distribusi pendapatan, pengentasan kemiskinan dan jaring pengaman sosial.<sup>78</sup>

Salah satu fungsi zakat adalah fungsi ekonomi yaitu bagaimana zakat dapat merubah *mustahik* (penerima zakat) menjadi wajib zakat (*muzakki*). Dalam Al-Quran, Allah swt menurunkan 37 ayat tentang zakat, perintah zakat juga hampir selalu disandingkan dengan kewajiban shalat. Hal ini mengisyaratkan betapa pentingnya

---

<sup>77</sup> *Ibid*

<sup>78</sup> Indonesia Zakat dan Development Report, 2009. *Op. cit*, Hlm. 33

zakat dalam kehidupan manusia. Khususnya dalam penegakan keadilan ekonomi dan peredaran harta benda. Meninggalkan zakat sama halnya dengan ibadah shalat yang apabila ditinggalkan akan mendapat dosa. Banyak kalangan di Tanah Air, khususnya ahli hukum zakat dan ekonom muslim yang memprediksi bahwa, jika zakat dikelola dengan baik dan optimal, maka zakat akan menjadi salah satu solusi dari sasaran akhir perekonomian Negara. Yakni mewujudkan kesejahteraan bagi masyarakat.

Prediksi ini memang sangat beralasan, karena zakat dilihat dari segi bahasa saja mempunyai arti yang begitu luas. Zakat berarti berkah, tumbuh, berkembang, bersih, suci dan baik. Dikatakan berkah, karena zakat akan membuat keberkahan pada harta seseorang yang telah berzakat. Dikatakan suci, karena zakat dapat mensucikan pemilik harta dari sifat pelit, kikir. Dikatakan tumbuh, karena zakat akan melipat gandakan pahala bagi wajib zakat (*muzakki*) dan membantu kesulitan para kaum *dhuafa*, dan seterusnya. Sayyid Sabiq, mendefinisikan zakat adalah “suatu sebutan dari suatu hak Allah yang dikeluarkan seseorang untuk fakir miskin, dinamakan zakat, karena dengan mengeluarkan zakat itu, di dalamnya terkandung harapan untuk memperolehberkat, pembersihan jiwa dari sifat kikir bagi orang kaya dan menghilangkan rasa iri hati orang-orang miskin serta memupuknya dengan berbagai kebajikan.<sup>79</sup>

Dalam perekonomian Islam dimana zakat diterapkan, maka masyarakat akan terbagi atas dua kelompok pendapatan yaitu pembayar zakat dan penerima zakat. Kelompok masyarakat wajib zakat (*muzakki*) akan mentransfer sejumlah proporsi

---

<sup>79</sup> Sayyid Sabiq, tt, *Fiqhu al-Sunnah*, Dar-al-Bayan, Kuwait, hlm. 2

pendapatan mereka ke kelompok masyarakat penerima zakat (*mustahik*). Hal ini secara jelas akan membuat pendapatan *mustahik* meningkat. Peningkatan pendapatan disposabel akan meningkatkan konsumsi dan sekaligus mengizinkan mustahiq untuk memulai membentuk tabungan. Dalam jangka panjang, transfer zakat akan membuat ekspektasi pendapatan dan tingkat kekayaan mustahiq meningkat yang pada gilirannya membuat konsumsi mereka menjadi lebih tinggi lagi.<sup>80</sup>

Kemiskinan membawa pada kehinaan yang dilarang dalam Islam, dan menjadi sumber kejahatan dalam seluruh aspek kehidupan sosial ekonomi. Institusi zakat adalah program pengentasan kemiskinan wajib (*mandatory expenditure*) dalam perekonomian Islam. Dampak zakat terhadap upaya pengentasan kemiskinan adalah sesuatu yang signifikan dan berjalan secara otomatis (*built-in*) di dalam sistem Islam. Terdapat beberapa alasan bahwa zakat sebagai instrumen pengentasan kemiskinan yaitu :

1. Penggunaan atau alokasi dana zakat sudah ditentukan secara pasti di dalam syariat Islam dimana zakat hanya dipeuntukkan bagi 8 (delapan) golongan saja, yakni fakir, miskin, pengelola zakat, muallaf, membebaskan budak, ghakimin, fi shabilillah, dan ibnu sabil. Mereka inilah yang mendapat prioritas dan pengutamaan oleh Al-Qur'an. Ini menunjukkan bahwa mengatasi masalah kemiskinan merupakan tujuan utama zakat.<sup>81</sup> Karakteristik ini membuat zakat sangat efektif sebagai instrumen pengentasan kemiskinan karena secara inheren bersifat *propoor* dan *self-targeted*.
2. Zakat dikenakan pada basis yang luas dan meliputi berbagai aktivitas perekonomian. Zakat dipungut dari produk pertanian, hewan peliharaan, simpanan emas dan perak, aktivitas perniagaan komersial, dan barang-barang tambang yang diambil dari perut bumi. Hal ini

---

<sup>80</sup> *Ibid*, Hlm. 34

<sup>81</sup> *Ibid*

menjadi modal dasar yang penting bagi pembiayaan program-program pengentasan kemiskinan.

3. Zakat adalah pajak spiritual yang wajib dibayar oleh setiap muslim dalam kondisi apapun, sehingga penerimaan zakat cenderung stabil. Hal ini akan menjamin keberlanjutan program pengentasan kemiskinan yang umumnya membutuhkan jangka waktu yang relatif panjang.<sup>82</sup>

Dengan berbagai karakteristik yang disandanginya tersebut, keberadaan zakat dalam kerangka sosial ekonomi Islam menjadi basis yang kuat bagi program pengentasan kemiskinan secara berkelanjutan. Sebagai sebuah instrumen fiskal yang berpihak pada kelompok miskin dan menjadi program wajib pengentasan kemiskinan bagi setiap rezim pemerintahan. Zakat sangat superior dibandingkan instrumen fiskal konvensional.

Berdasarkan uraian tersebut diatas dapat dikatakan bahwa zakat merupakan instrumen untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Oleh karena zakat mempunyai fungsi serta peranan sangat strategis dalam syariat Islam. Disamping berfungsi sebagai sarana untuk membersihkan jiwa manusia dari sifat-sifat tercela seperti kikir, rakus dan egois, zakat juga berperan dalam meningkatkan ekonomi umat karena dapat memberikan solusi terhadap problema kemiskinan yang menimpa umat Islam, pemeratakan pendapatan dan mewujudkan kesejahteraan masyarakat, bangsa dan negara, serta merupakan sumber dana yang potensial bagi upaya mewujudkan kesejahteraan masyarakat yang bermuara pada terwujudnya keadilan sosial.

---

<sup>82</sup> *Ibid*, Hlm. 44

## F. Kerangka Teori

Kontinuitas perkembangan ilmu hukum, selain bergantung pada metodologis, aktivitas penelitian dan imajinasi sosial sangat ditentukan oleh teori.<sup>83</sup> Para ahli menggunakan kata teori sebagai bangunan berfikir yang tersusun secara sistematis, logis (rasional), empiris (sesuai kenyataan), juga simbolis.<sup>84</sup> Fred N. Kerlinger dalam bukunya “Foundation of Behavioral Research” menjelaskan teori :<sup>85</sup> suatu teori adalah seperangkat konsep, batasan dan proporsi yang menyajikan suatu pandangan sistematis tentang fenomena dengan merinci hubungan antar variabel dengan tujuan menjelaskan dan memprediksi gejala tersebut.<sup>86</sup>

Paul Edward,<sup>87</sup> teori adalah “*Something assumed as a starting point for scientific investigation*” (asumsi dasar untuk membuktikan penelitian ilmiah). Teori dijadikan prinsip umum yang tingkat kebenarannya menjadi rujukan dan diakui dikalangan ilmuan. Fungsi teori dalam penelitian disertasi ini adalah untuk memberikan arahan/petunjuk dan meramalkan serta menjelaskan gejala yang diamati. Karena penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, maka kerangka teori diarahkan secara khas ilmu hukum. Maksudnya adalah penelitian ini berusaha untuk memahami zakat secara yuridis, artinya memahami objek penelitian sebagai kaidah hukum seperti yang ditentukan dalam peraturan hukum yang berkaitan dengan

---

<sup>83</sup> Soerjono Soekanto, 1982, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, Hlm. 6.

<sup>84</sup> Otje Salaman dan Anton, F.S., 2005, *Teori Hukum*, Refika Aditama, Bandung, Hlm. 19.

<sup>85</sup> Fred N. Kerlinger, 2004, *Asas-Asas Penelitian Behavioral*, Gadjadara Mada Universitas, Yogyakarta, Hlm. 14.

<sup>86</sup> Paul Edward dan Lewis Mulford, Adams, 1965, *Webster World University Dictionary*, Pulishter Company, Washington Dc, Hlm. 1037.

<sup>87</sup> Lexy J. Moleong, 1993, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung, Hlm. 35.

masalah hukum zakat. Teori yang dipakai adalah teori negara hukum sebagai teori dasar (*grand theory*), secara legislasi dan teori keadilan sebagai teori penengah (*middle theory*) dan teori negara kesejahteraan sebagai *applied theory*

### 1. *Grand Theory*

#### a. Teori Negara Hukum.

Istilah negara hukum, sering diterjemahkan *rechtstaats* atau *the rule of law*. Paham *rechtstaats* dikembangkan oleh ahli-ahli hukum Eropa Barat Kontinental, antara lain: Immanuel Kunt, Paul Laband, Julius Stahl, Fichte. Sedangkan paham *the rule of law* bertumpu pada sistem hukum Anglo Saton atau *Cammon Law System* yang dipelopori oleh A.V Dicey.<sup>88</sup>

Karakteristik *civil law* adalah administratif, sedangkan karakteristik *common law* adalah judicial. Perbedaan karakteristik yang demikian disebabkan karena latar belakang kekuasaan raja. Pada zaman Romawi, kekuasaan yang menonjol dari raja ialah membuat peraturan malalui dekrit. Kekuasaan itu kemudian didelegasi kepada pejabat-pejabat administratif yang membuat pengarahan-pengarahan tertulis bagi hakim tentang bagaimana memutuskan suatu sengketa. Begitu besarnya pengaruh administrasi, sehingga tidaklah mengherankan kalau dalam kontinental mula pertama muncul cabang hukum baru yang disebut “*droit administraf*” dan inti dari “*droit administraf*” adalah hubungan antara administrasi dengan rakyat. Dikontinental

---

<sup>88</sup> Philipus M. Hadjon, 1972, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Di Indonesia : Sebuah Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya, Penerapannya Oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, Bilia Ilmu, Surabaya, Hlm. 72.

dipikirkan langkah-langkah untuk membatasi kekuasaan administrasi negara (hukum administrasi dan peradilan administrasi).<sup>89</sup>

Perkembangan konsep negara hukum merupakan produk dari sejarah, sebab rumusan atau pengertian negara hukum terus berkembang mengikuti sejarah perkembangan umat manusia. Pemikiran tentang negara hukum merupakan gagasan modern yang multiperspektif dan selalu actual.<sup>90</sup> Ditinjau dari perspektif historis perkembangan pemikiran filsafat hukum dan kenegaraan gagasan mengenai Negara Hukum sudah berkembang semenjak 1800 S. M.<sup>91</sup> akar terjatuh mengenai perkembangan awal pemikiran negara hukum adalah pada masa Yunani Kuno. Menurut Jimly Asshidiqie gagasan kedaulatan rakyat tumbuh dan berkembang dari tradisi Romawi, sedangkan tradisi Yunani kuno menjadi sumber dari gagasan kedaulatan hukum.<sup>92</sup>

Berdasarkan catatan sejarah ketatanegaraan, konsep negara hukum merefleksikan beragam varian dan dianut oleh jumlah negara. Ada tipologi negara hukum yang merefleksikan konsep hukum dari Qur'an dan Sunnah atau tipologi negara hukum nomokrasi Islam, negara hukum konsep Eropa Kontinental (*rechtsstaat*), tipologi negara hukum Anglo-Saxon (*rulen of law*), tipologi negara

---

<sup>89</sup> H. Abdul Latief, 2005, *Hukum dan Peraturan Kebijaksanaan (Beleidsregel) pada Pemerintahan Daerah*, UI Press, Yogyakarta, Hlm. 20.

<sup>90</sup> Ahsin Thohari, *Komisi Yudisial dan Reformasi Peradilan*, Elsam, Jakarta: 2004. Hlm. 48

<sup>91</sup> Lihat J. J. Von Schmid, *Pemikiran Tentang Negara dan Hukum, Pembangunan*, Jakarta: Hal. 7

<sup>92</sup> Jimly Asshidiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaanya di Indonesia, Ichtiar Baru Van Hoeve*, Jakarta: 1994. Hlm. 11

hukum *societal legality* dan tipologi negara hukum Pancasila.<sup>93</sup> Tipe negara hukum tersebut memiliki ciri dan karakter hukum tersendiri dalam merefleksikan nilai-nilai konstitusi yang dianutnya. Meskipun banyak tipe negara hukum, namun substansinya menjalankan sistem pemerintahan sesuai peraturan perundang-undangan. Sistem pemerintahan merefleksikan tatanan hukum responsif sesuai dengan kehendak masyarakat. Asumsi ini didasarkan pada ide pertama negara hukum yang dicetuskan oleh Plato yang diambil dari konsep “*nomoi*”.<sup>94</sup> Dalam konsep *nomoi*, menurut Plato, penyelenggaraan negara yang baik adalah didasarkan kepada pengaturan (hukum) yang baik.<sup>95</sup>

Utrecht membedakan antara negara hukum formil atau negara hukum klasik, dan negara hukum materiil atau negara hukum modern. Negara hukum formil menyangkut pengertian hukum yang bersifat formil dan sempit, yaitu dalam arti peraturan perundang-undangan tertulis. Sedangkan yang kedua, yaitu Negara Hukum Materiil yang lebih mutakhir mencakup pula pengertian keadilan di dalamnya.

Konsep tentang negara hukum mengalami pertumbuhan menjelang abad XX yang ditandai dengan lahirnya konsep negara hukum modern (*welfare state*), di mana tugas negara sebagai penjaga malam dan keamanan mulai berubah. Konsep *nachwachterstaat* bergeser menjadi *welfarestate*. Negara tidak boleh pasif tetapi

---

<sup>93</sup> Tahir Azhary, *Negara Hukum, Suatu Studi tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, 1992. Hlm. 63

<sup>94</sup> *Ibid.*

<sup>95</sup> *Ibid*, hlm. 26

harus aktif turut serta dalam kegiatan masyarakat, sehingga kesejahteraan bagi segenap warganya terjamin.

Immanuel Kant mengemukakan negara hukum dalam arti sempit, yang menempatkan fungsi recht pada staa, hanya sebagai alat perlindungan hak-hak individual dan kekuasaan negara diartikan secara pasif, yang bertugas sebagai pemelihara ketertiban dan keamanan masyarakat. Paham Immanuel Kant ini terkenal dengan *nachtwachter staats* atau *nachtwachterstaat*.<sup>96</sup>

Konsep negara hukum menurut Aristoteles adalah negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan warga negaranya. Keadilan merupakan syarat bagi tercapainya kebahagiaan hidup untuk warga negaranya, dan sebagai dasar daripada keadilan itu perlu diajarkan rasa susila kepada setiap manusia agar ia menjadi warga negara yang baik. Bagi Aristoteles yang memerintah dalam negara bukanlah manusia sebenarnya, melainkan fikiran yang adil, sedangkan penguasa yang sebenarnya hanya pemegang hukum dan keseimbangan saja.<sup>97</sup>

Frederich Julius Stahl dari kalangan ahli Eropa Barat kontinental memberikan ciri-ciri rechstaat sebagai berikut :<sup>98</sup>

- 1) Hak asasi manusia;
- 2) Pemisahan atau pembagian kekuasaan;
- 3) Pemerintahan berdasarkan peraturan-peraturan; dan

---

<sup>96</sup> M. Tahir Azhaly, 1992, *Negara Hukum*, Bulan Bintang, Jakarta, Hlm. 73-74.

<sup>97</sup> Moh-Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1988, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, PSHTNFHUI dan Sinar Grafika, Jakarta, Hlm. 153.

<sup>98</sup> Oemar Seno Adji, 1966, "*Prasarah*" *Seminar Ketatanegaraan UUD 1945*, Seruling Mas, Jakarta, Hlm. 24

4) Peradilan administrasi dalam perselisihan.

A.V Dicey yang lahir dalam naungan sistem hukum anglo saxon mengemukakan unsur-unsur *Rule of law* sebagai berikut :<sup>99</sup>

- a) Supremasi aturan-aturan hukum (*supremacy of the law*) yaitu tidak adanya kekuasaan sewenang-wenang (*absence of arbitraly power*);
- b) Kedudukan yang sama dalam menghadapi hukum (*equality before of law*). Dalil ini berlaku baik untuk orang biasa maupun pejabat;
- c) Terjaminnya hak-hak manusia oleh undang-undang serta keputusan-keputusan pengadilan.

Menurut Sudargo G. ada 3 ciri negara hukum:

- (1) Terdapat pembatasan kekuasaan negara terhadap seseorang.
- (2) Asas legalitas; dan
- (3) Pemisahan kekuasaan.

Frans Magnis S. mengemukakan ciri negara hukum sebagai ciri demokrasi, yaitu:

- (a) Fungsi kenegaraan dijalankan sesuai UUD;
- (b) UUD menjamin HAM;
- (c) Badan negara menjalankan kekuasaan taat pada hukum yang berlaku;
- (d) Terhadap tindakan negara, masyarakat dapat mengadu ke pengadilan dan utusannya harus dilaksanakan badan negara;
- (e) Badan kehakiman bebas dan tidak memihak.

---

<sup>99</sup> Ridwan HR, 2006, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, Hlm. 4.

Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 menyebutkan:

1. Negara berdasarkan atas hukum, bukan berdasarkan atas kekuasaan belaka.
2. Pemerintah negara berdasar atas suatu konstitusi dengan kekuasaan pemerintahan terbatas tidak absolut.
3. Indonesia termasuk negara hukum materiil terbukti Ps 33, 34 tentang perekonomian dan kesejahteraan sosial negara bertanggungjawab.
4. Perwujudan Indonesia sebagai negara hukum tersusun dalam sistem hukum (UUD 1945-TAP MPR RI-UU-Perpu-Perpres-Kepres dan Perda.

Menurut Jimly Asshiddiqie, ada dua belas prinsip negara hukum, yaitu :<sup>100</sup>

- a. Supremasi konstitusi (*supremacy of law*);
- b. Persamaan dalam hukum (*equality before of law*);
- c. Asas legalitas (*dua process of law*);
- d. Pembatasan kekuasaan (*limitation of power*);
- e. Organ pemerintah yang independen;
- f. Peradilan yang bebas dan tidak memihak (*independent and impartial judiciary*);
- g. Peradilan tata usaha negara (*administrative court*);
- h. Peradilan tata negara (*counstitutional court*);
- i. Perlindungan Hak Asasi Manusia, bersifat demotratis (*demacratishe rechtsstaat*);
- j. Berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan bernegara (*welface rechtstaat*);
- k. Transparasi; dan
- l. Kontral sosial.

Arief Sidharta merumuskan tentang unsur-unsur dan asas-asas negara hukum yang meliputi lima hal sebagai berikut :<sup>101</sup>

---

<sup>100</sup> Jimly Asshiddiqie, 2003, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945*. Makalah Disampaikan Dalam Simposium Yang Dilakukan Oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman dan HAM, Hlm. 154.

- 1) Pengakuan, Penghormatan, dan perlindungan hak asasi manusia yang berakar dalam penghormatan atas martabat manusia (*human dignity*).
- 2) Berlakunya asas kepastian hukum. Negara hukum untuk bertujuan menjamin bahwa kepastian hukum terwujud dalam masyarakat. Hukum bertujuan untuk mewujudkan kepastian hukum dan prediktabilitas yang tinggi, sehingga dinamika kehidupan bersama dalam masyarakat bersifat "*predictable*"
- 3) Berlakunya persamaan (*similia similibus* atau *equality before the law*). Dalam negara hukum, pemerintah tidak boleh mengistimewakan orang atau kelompok orang tertentu, atau mendiskriminasi orang atau kelompok tertentu. Dalam prinsip ini terkandung yaitu : (a) adanya jaminan persamaan bagi semua orang dihadapan hukum dan pemerintahan, dan (b) tersedianya mekanisme untuk menuntut perlakuan yang sama bagi semua warga negara.
- 4) Asas demokrasi dimana setiap orang mempunyai hak dan kesempatan yang sama untuk turut serta dalam pemerintahan atau untuk mempengaruhi tindakan-tindakan pemerintah.
- 5) Pemerintah dan pejabat mengemban amanat sebagai pelayan masyarakat dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan tujuan bernegara yang bersangkutan.

Unsur-unsur negara hukum pada dasarnya berakar pada sejarah perkembangan suatu bangsa. Unsur-unsur tersebut adalah sebagai berikut:

- a) Pengakuan, Penghormatan dan Perlindungan HAM yang berakar dalam penghormatan atas Martabat Manusia (*human dignity*).
- b) Asas kepastian hukum

Negara hukum bertujuan untuk menjamin bahwa kepastian hukum terwujud dalam masyarakat. Hukum bertujuan untuk mewujudkan kepastian dalam

---

<sup>101</sup> B. Arief Sidharta, 2001, *Kajian Filsafatan Tentang Negara Hukum, Dalam Jintara (Jurnal Hukum)*. "Rule of law", Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK). Edisi 3 Tahun II Nopember 2004, Jakarta, Hlm. 124-125

hubungan antarmanusia, yakni menjamin, *predikstabilitas*, dan bertujuan untuk mencegah bahwa yang terkuat yang berlaku, bbrapa asas terkandung dalam asas kepastian hukum adalah:

- (1) Asas legalistas, konstitusionalitas, dan supermasi hukum.
- (2) Asas UU menetapkan berbagai perangkat aturan tentang cara pemerintah dan para pejabatannya melakukan tindakan pemerintah.
- (3) Asas *nonretroaktif* perundang-undnagan: sebelum mengikat, UU harus di umumkan secara layak.
- (4) Asas peradilan bebas: obyektif-imparsial dan adil manusiawi.
- (5) *Asas non liquet*: hakim tidak boleh menolak perkara yang dihadapkan kepadanya dengan alasan UU tidak jelas atau tidak ada (UU tidak boleh berlaku surut).
- (6) HAM harus dirumuskan dan dijamin perlindungannya dalam UU (UUD)

c) Asas *similia similibus* (Asas Persamaan)

Dalam negara hukum, pemerintah tidak boleh mengistimewakan orang tertentu (harus *nondiskriminatif*). Aturan hukum berlaku sama untuk setiap orang, karenanya harus dirumuskan secara umum dan abstrak.

Empat hal penting yang terkandung dalam asas ini adalah:

- (1) Tidaknya yang berwenang diatur dalam UU dalam arti materiil.
- (2) Adanya pemisahan kekuasaan.
- (3) Persamaan kedudukan di depan hukum dan pemerintahan

(4) Tuntuta perlakuan yang sama bagi semua warga.

d) Asas demokrasi

Asas demokrasi memberikan suatu acar atau metode pengambilan keputusan. Asasini menuntut bahwa setiap orang harus memiliki kesempatan yang sama mempengaruhi tindakan pemerintahan. Asas ini diwujudkan lewat sistem representasi (perwakilan rakyat) yang memiliki peranan dalam pembentukan UU dan control terhadap pemerintah. Yang unsur turunnya adalah:

- (1) Pemilu yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil
- (2) Pemerintah bertanggung jawab daan dapat diminta pertanggungjawaban oleh badan perwakilan rakyat.
- (3) Peraturan untuk badan yang berwenang ditetapkan oleh parlemen.
- (4) Semua warga negara memiliki kemungkinan dan kesempatan yang sama untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan putusan politik dan mengontrol pemerintah.
- (5) Hak untuk memilih dan dipilih bagi warga negara.
- (6) Semua tindakan pemerintahan terbuka bagi kritik dan kajian rasional bagi semua pihak.
- (7) Kebebasan berpendapat/keyakinan dan menyatakan pendapat.
- (8) Kebebasahan pers dan lalu lintas informasi.
- (9) Rancangan Undang-Undang (RUU) harus dipublikasikan untuk memungkinkan partisipasi rakyat secara efektif.

- e) Pemerintahan dan Pejabat Pemerintah mengemban Fungsi Pelayanan Masyarakat. Pemerintah mengemban tugas untuk memajukan kepentingan warga negara, semua kegiatan pemerintah harus terarah kesejahteraan umum. Yang unsurnya adalah:
- (1) Asas-asas umum pemerintahan yang layak.
  - (2) Syarat-syarat fundamental bagi keberadaan manusia yang bermartabat manusiawi dijamin dan dirumuskan dalam aturan perundang-undangan, khususnya dalam berkonstitusi.
  - (3) Pemerintah harus secara rasional menata hidup tindakannya, memiliki tujuan yang jelas dan berhasil guna (*dolmatig*), jadi harus efisien dan efektif.
  - (4) Hak azasi dijamin dalam UUD.<sup>102</sup>

Hakekat negara hukum pada dasarnya adalah bahwa segala kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat harus berjalan di atas hukum. Dengan demikian di dalam negara yang berdasarkan atas hukum, peraturan hukum menjadi sangat penting, yakni sebagai dasar atau landasan segala kehidupan. Hukum sebagai pemimpin yang utama atau sebagai *the rule of the law* bukan sebagai *the rule by law*.

Para pendiri negara telah memilih suatu paradigma bernegara yang tidak hanya mengacu pada tradisi hukum Barat, melainkan juga berakar pada tradisi asli Bangsa

---

<sup>102</sup> Efriza, Op. Cit. hlm. 134-135. Periksa juga Abdul Bari Azed dan Makmur Amir, Pemilu dan Partai Politik di Indonesia, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta: 2005. Hlm. 59-61; B. Arief Sidharta, Kajian Kefilsafatan Tentang Negara Hukum, dalam Jentera Jurnal Hukum, "Rule of law", Jakarta, Edisi 3-Tahun II, 2004. Hlm. 124-125.

Indonesia. Paradigm bernegara itu dirumuskan dengan memadukan secara paripurna lima prinsip bernegara, yakni Ketuhanan (*theisme*), kemanusiaan (*humanisme*), kebangsaan (*nasionalisme*) kedalam suatu konsep *Pancasila*. Kelima prinsip Pancasila itu mengandung nilai universal, tetapi juga memiliki basis partikularitas pada tradisi Bangsa Indonesia. Dimensi universalitas dan partikularitas itu menyebabkan adanya ketegangan konseptual dalam pancasila yng menunjukkan bahwa partai pndiri Negara Indonesia hendak mendirikan negara bangsa berciri modern, tetapi tetap berbasis pada tradisi Bangsa Indonesia. Demikian pula halnya, para pendiri negara mengadopsi konsep negara hukum dari konsep *Rechtsstaat* pada tradisi hukum Eropa Kontinental, tetapi berupaya untuk memberi muatan substansif yang berbasis pada tradisi Bangsa Indonesia sehingg pada Akhirnya dapat dihasilkan suatu konsep Negara hukum Indonesia.<sup>103</sup>

A. Hamid S. Attamimi<sup>104</sup> mengatakan bahwa dalam kaitannya dengan hukum yang berlaku bagi Bangsa dan Negara Indonesia, Pancasila telah dinyatakan kedudukannya oleh para pendiri Negara ini sebagaimana terlihat dalam UUD 1945 dalam penjelasan umum. Di sana ditegaskan, bahwa Pancasila adalah *Cita Hukum* (*rechtsidee*) yang menguasai hukum dasar negara, baik hukum dasar yang tertulis maupun hukum dasar yang tidak tertulis. Sesungguhnya UUD adalah *jabaran* dari *filsafat negara* Pancasila sebagai *ideologi nasional* (*weltanschauung*); *asas*

---

<sup>103</sup> Aidul Fitriadi, Pancasila Dan Arsitektur Negara Hukum Indonesia: Upaya Dekolonisasi Dan Rekonstruksi Tradisi, Prosiding Konferensi dan Dialog Nasional Negara Hukum, dengan tema: Negara Hukum Indonesia Kemana Akan Melangkah? Jakarta, 9-10 Oktober 2012, hlm. 92

<sup>104</sup> A. Hamid S. Attamimi, Pancasila Cita Hukum dalam Kehidupan Hukum Bangsa Indonesia, dalam Pancasila sebagai Ideologi dalam Berbagai Bidang Kehidupan Bermasyarakat, Berbangsa, dan Bernegara, disunting oleh Oetojo Oesman & Alfian, Jakarta: BP 7 Pusat, 1992 hlm. 67

*kerohanian negara dan jati diri bangsa. Karenanya menjadi asas normatif-filosofis-ideologi-konstitusional bangsa; menjiwai dan melandasi cita budaya dan moral politik nasional, terjabar secara konstitusional:*

- (1) Negara berkedaulatan rakyat (negara *demokrasi*: sila IV: sistem demokrasi Pancasila).
- (2) Negara kesatuan, *negara bangsa* (nation state, wawasan nasional dan wawasan nusantara: sila III), ditegakkan sebagai NKRI.
- (3) Negara *berdasarkan atas hukum hukum (rechtsstaat)*: asas supremasi hukum demi keadilan dan keadilan sosial: oleh semua untuk semua (sila I-II-IV-V); sebagai sistem negara hukum Pancasila.
- (4) Negara berdasarkan atas *Ketuhanan Yang Esa menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab* (sila I-II) sebagai asa moral manusia warga negara dan politik kenegaraan RI.
- (5) Negara berdasarkan *asas kekeluargaan* (paham persatuan: negara melindungi seluruh tumpah darah Indonesia, dan seluruh rakyat Indonesia. Negara mengatasi paham golongan dan paham perseorangan: sila III-IV-V); ditegakkan dalam sistem ekonomi pancasila.<sup>105</sup>

Jimly Asshiddiqie berpandangan bahwa Pancasila adalah cita hukum sebagai yardstick dalam menafsirkan konstitusi dan sebagai panduan dalam menata kehidupan berbangsa dan bernegara.<sup>106</sup> Keseluruhan pembukaan UUD NRI Tahun 1945 dimana Pancasila termasuk di dalamnya adalah *modus vivendi* (kesepakatan luhur) Bangsa Indonesia untuk hidup bersama dalam ikatan satu bangsa yang majemuk. Dari sudut hukum, pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yang memuat Pancasila menjadi dasar falsafah negara yang melahirkan cita hukum dan dasar sistem hukum tersendiri sesuai dengan jiwa Bangsa Indonesia sendiri. Pancasila sebagai dasar negara menjadi sumber dari segala sumber hukum yang memberi penuntun

---

<sup>105</sup> *Ibid.*

<sup>106</sup> Jimly Asshiddiqie, *Ideologi, Pancasila, dan Konstitusi*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepentitaraan MKRI, 2007

hukum serta mengatasi semua peraturan perundang-undangan termasuk UUD 1945. Dengan kata lain, Pancasila adalah tempat berangkat (berpijak) sekaligus tempat tujuan hukum.<sup>107</sup>

Menurut Mahfud,<sup>108</sup> sebagai cita hukum, pancasila menjadi bingkai bagi sistem hukum dalam Negara Hukum Pancasila, sebagai suatu sistem khas Indonesia. Konsep negara hukum pancasila mengandung lima karakteristik, yaitu (1) negara hukum pancasila berasas kekeluargaan, mengakui hak-hak individu tapi dengan tetap mengutamakan kepentingan nasional; (2) berkepastian hukum dan berkeadilan; (3) berlandaskan nilai-nilai keagamaan (religious nation state); (4) memaduan hukum sebagai sarana rekayasa sosial dan hukum sebagai cerminan budaya masyarakat; (5) basis pembentukan mestilah pada prinsip hukum yang bersifat netral dan universal.

Dengan demikian, pancasila sebagai cita hukum menurut Mahfud<sup>109</sup> menjadikan hukum Indonesia bukan merupakan hukum yang sekuler dan juga bukan hukum yang hanya didasarkan pada agama tertentu saja. Cita hukum Pancasila mengharuskan hukum Indonesia mengakui manusia sebagai individu yang memiliki hak dan kewajiban sesuai dengan prinsip kemanusiaan yang adil dan beradab, sekaligus mengakui bahwa fitrah manusia adalah makhluk sosial yang tidak bias menjadi manusiawi dan beradab manakala tidak hidup bersama dengan manusia lain. Sebagai cita hukum, Pancasila ibarat nyawa yang tidak hanya memberikan panduan

---

<sup>107</sup> Dikutip dari Moh. Mahfud MD, dalam ceramah kuncinya dalam konferensi dan dialog nasional negara hukum, dalam prosiding konferensi dan dialog nasional negara hukum dengan tema: negara hukum Indonesia kemana akan melangkah, Jakarta. 9-10 Oktober 2012, hlm. 64

<sup>108</sup> *Ibid.*

<sup>109</sup> *Ibid.*

ke amna hukum dan penegakannya akan di abwa, tetapi sekaligus memberikan nilai *axiologis* alam menentukan hukum apa yang akan dibentuk dan bagaimana menjalankannya.

Dalam konsep negara hukum Pancasila ini, Maria F. Indrati Soeprapto mengatakan bahwa; “berkaitan dengan konteks pembahasan sistem hukum dianut Negara Indonesia, bahwa kita mengenal dua sistem hukum yang berbeda yaitu Sistem Hukum Eropa Benua (*Eropa Continental*) dan Sistem Hukum Inggris (*Anglo Saxon*). Orang lazim menggunakan sebutan ‘Sistem Hukum Romawi-Jerman’ atau ‘*civil law sistem*’ untuk yang pertama, dan ‘*common law sistem*’ untuk yang kedua. Sebagai akibat dijajah Belanda, Sistem Hukum Negara Indonesia berorientasi pada Sistem Hukum Eropa Continental yang lebih menekankan aspek pengaturan penyelenggaraan bernegaraa bersumber pad perundang-undangan. Berbeda dengan negara yang menganut sstem Hukum *Common Law*, ilmu perundang-undangan tidak terlalu dikembangkan disana. Karena mungkin sistem hukumnya tidak terlalu “membutuhkan” perundang-undangan sebagai sumber peraturan perundang-undangan tidak ditempatkan sebagai instrument penting bagi perwujudan kebijaksanaan negara dalam melaksanakan pengaturan tata kehidupan bermasyarakat”.<sup>110</sup>

---

<sup>110</sup> Maria F. Indrati Soeprapto, ilmu perundang-undangan. Dasar-dasar dan pembentukannya. Cet. 11. Kanisius, Yogyakarta: 1998. Hlm. xvi-xvii.

## 2. *Middle Theory*

### a. Teori Legislasi

Istilah teori legislasi berasal dari terjemahan bahasa Inggris, yaitu *legislation of theory*, bahasa Belandanya disebut dengan *theorie van de wetgeving* (teori membuat atau menyusun undang-undang), sedangkan dalam bahasa Jerman disebut *theorie der gesetzgebung*.<sup>111</sup> Menurut Etnis Ibrahim, bahwa legislasi sebagai “suatu proses pembuatan hukum dalam rangka melahirkan hukum positif (dalam arti hukum perundang-undangan/peraturan perundang-undangan).

Legislasi ini dimulai dari tahap perencanaan, pembuatan hukum, penyusunan, formulasi, pembahasan, pengesahan, pengundangan, hingga sosialisasi produk hukum. Definisi ini sangat luas karena tidak hanya dilihat dari proses pembuatannya, namun juga pada tahap sosialisasi. Tahap sosialisasi merupakan tahap untuk menyampaikan hasil penyusunan undang-undang kepada masyarakat. Ini berarti bahwa tahap sosialisasi merupakan tahap telah selesai legislasi yang dilakukan pejabat yang berwenang.<sup>112</sup>

Berdasarkan hal tersebut, dapat ditemukan bahwa teori legislasi merupakan “teori yang mengkaji dan menganalisis tentang cara atau teknik pembentukan undang-undang, yang mencakup perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.<sup>113</sup> Fokus teori legislasi adalah pembentukan

---

<sup>111</sup> H. Salim HS. Dan Erlies Septiana Nurbani, 2014, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, Hlm. 33.

<sup>112</sup> *Ibid*, Hlm.34.

<sup>113</sup> *Ibid*.

peraturan perundang-undangan. Menurut Bagir Manan,<sup>114</sup> peraturan perundang-undangan adalah “setiap putusan tertulis yang dibuat, ditetapkan dan dikemukakan oleh lembaga dan/atau pejabat negara yang mempunyai (menjalankan) fungsi legislatif sesuai dengan tata cara yang berlaku”.

Pengertian normatif dari peraturan perundang-undangan disebutkan dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang RI Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan perundang-Undangan adalah “Peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.”

Berdasarkan pengertian tersebut di atas, maka dapat dikemukakan unsur-unsur peraturan perundang-undangan, yaitu :<sup>115</sup>

- 1) Peraturan tertulis;
- 2) Dibentuk oleh lembaga atau pejabat negara;
- 3) Melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan;
- 4) Mengikat secara umum.

Peraturan perundang-undangan merupakan hasil karya atau produk hukum dari lembaga atau pejabat negara yang menjalankan fungsi legislatif sesuai dengan tata

---

<sup>114</sup> Bagir Manan, 1987, *Peranan Peraturan Perundang-Undangan Dalam Pembinaan Hukum Nasional*, Arnito, Bandung, Hlm. 13.

<sup>115</sup> Rachmad Trijono, 2013, *Dasar-Dasar Ilmu Pengetahuan Perundang-Undangan*, Papas Sinar Sinanti, Jakarta, Hlm. 15

cara yang berlaku. Moh Mahfud MD, membedakan secara tajam produk hukum antara :<sup>116</sup>

- a) Produk hukum responsive/populistik adalah produk hukum yang mencerminkan rasa keadilan dan memenuhi harapan masyarakat. Dalam proses pembentukannya memberikan peranan besar dan berpartisipasi penuh kelompok-kelompok sosial atau individu di dalam masyarakat. Hasil bersifat responsif tuntutan kelompok sosial atau individu dalam masyarakat.
- b) Produk hukum kenservesif/ortodoks/elitis adalah produk hukum yang isinya lebih mencerminkan visi sosial elit politik, keinginan pemerintah, bersifat positivis-instrumentalis, yakni menjadi alat pelaksana ideologi dan program negara.

Peraturan perundang-undangan harus memuat materi muatan tertentu. Adapun materi muatan yang harus diatur dengan undang-undang dasar meliputi :

- (1) Hak asasi manusia;
- (2) Hak dan kewajiban warga negara;
- (3) Pelaksanaan dan penegakan kedaulatan negara serta pembagian kekuasaan negara;
- (4) Wilayah negara dan pembagian daerah;
- (5) Kewarganegaraan dan kependudukan;
- (6) Keuangan negara.

Meteri yang diatur oleh undang-undang berisi hal-hal yang mengatur lebih lanjut ketentuan undang-undang dasar, dan ketentuan yang diperintahkan oleh suatu undang-undang untuk diatur dengan undang-undang. Materi muatan peraturan pamerintah pengganti undang-undang sama dengan materi muatan undang-undang.

---

<sup>116</sup> Moh. Mahfud MD., 2001, *Politik Hukum Di Indonesia*, LF2ES, Jakarta, Hlm. 25

Materi muatan peraturan pemerintah berisi materi untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya, artinya tidak boleh menyimpang dari materi yang diatur dalam undang-undang yang bersangkutan. Materi muatan Peraturan Presiden berisi materi yang diperintahkan oleh undang-undang atau materi untuk melaksanakan peraturan pemerintah. Sesuai dengan kedudukan Presiden menurut UUD NRI Tahun 1945, Peraturan Presiden adalah peraturan yang dibuat oleh Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara sebagai atribusi dari Pasal 4 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 tersebut. Peraturan Presiden dibentuk untuk menyelenggarakan peraturan lebih lanjut perintah undang-undang atau peraturan pemerintah baik secara tegas maupun tidak tegas diperintahkan pembentukannya.

Materi muatan peraturan daerah adalah seluruh materi muatan dalam rangka menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan penampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Materi muatan peraturan desa adalah seluruh materi dalam rangka penyelenggaraan urusan desa serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Pembentukan peraturan perundang-undangan harus berdasarkan pada asas-asas tertentu. Asas-asas peraturan perundang-undangan pada dasarnya dapat dikelompokkan kedalam dua bagian yakni :

- (a) Asas-asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, dan
- (b) Asas-asas dalam materi muatan peraturan perundang-undangan.

Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang RI Nomor 12 Tahun 2011 menentukan berupa asas pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai berikut :

1. Kejelasan Tujuan. Kejelasan tujuan , yaitu bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai
2. Kelembagaan atau Organ Pembentukan yang Tepat. Yang dimaksud dengan asas “kelembagaan atau organ pembentukan yang tepat” adalah bahwa setiap jenis pembentukan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum, apabila dibuat oleh lembaga/lembaga yang tidak berwenang.
3. Kesesuaian antara jenis. Yang dimaksud dengan asas “kesesuaian antara jenis dan materi muatan” adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangannya.
4. Dapat Dilaksanakan. Yang dimaksud dengan asas “dapat dilaksanakan” adalah bahwa setiap pembentukan perundang-undangan harus diperhatikan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik filosofis, yuridis, maupun sosiologis.
5. Kedayagunaan dan Kehasilgunaan. Yang dimaksud dengan “kedayagunaan dan kehasilgunaan” adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dan mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
6. Kejelasan Rumusan. Yang dimaksud dengan asas “kejelasan rumusan” adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, dan pilihan kata atau perunnologi, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
7. Keterbukaan. Yang dimaksud dengan asas “keterbukaan” adalah bahwa dalam proses pembentukan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, serta pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam program pembentukan peraturan perundang-undangan.

Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menentukan beberapa asas yang harus dimuat dalam peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

- a. Pengayoman. Yaitu bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat.
- b. Kemanusiaan. Yaitu setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
- c. Kebangsaan. Yaitu setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistik (kebhinekaan) dengan tetap menjaga prinsip-prinsip negara kesatuan Republik Indonesia.
- d. Kekeluargaan. Yaitu setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah dan mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan,
- e. Kenusantaraan. yaitu bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan sebantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sisten hukum nasional yang berdasarkan Pancasila.
- f. Bhineka Tunggal Ika. Yaitu bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah, serta kondisi khusus yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, barbangsa dan bernegara.
- g. Keadilan. Yaitu bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali.
- h. Kesamaan Kedudukan dalam Hukum dan Pemerintahan. Yaitu bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang , antara lain agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.
- i. Ketertiban dan Kepastian Hukum. Yaitu setiap muatan peraturan perundang-undangan harus dapat menmbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.
- j. Keseimbangan, Keserasian, dan Kelarasan. Yaitu setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara.

Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menentukan bahwa selain asas yang disebutkan dalam Pasal 6 ayat (1), peraturan perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lainnya sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Yang dimaksud dengan “asas lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan”, antara lain :

- 1) Dalam hukum pidana, misalnya asas legalitas, asas tiada hukuman tanpa kesalahan, asas pembinaan narapidana, dan asas praduga tak bersalah;
- 2) Dalam perkara perdata, misalnya dalam hukum perjanjian, antara lain asas kesepakatan, kebebasan berkontrak, dan itikad baik

Menyusun peraturan perundang-undangan harus memiliki tiga landasan, adapun landasan tersebut adalah sebagai berikut : <sup>117</sup>

- a) Landasan filosofis adalah suatu rumusan peraturan perundang-undangan harus mendapatkan pembenaran yang dapat diterima jika dikaji secara filosofis . pembenaran itu harus sesuai dengan cita-cita dan pandangan hidup masyarakat, yaitu cita-cita kebenaran, cita-cita keadilan, dan cita-cita kesusilaan.
- b) Landasan sosiologis adalah suatu peraturan perundang-undangan harus sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat. Oleh karena itu, hukum yang dibentuk harus sesuai dengan “hukum yang hidup di masyarakat”
- c) Landasan yuridis adalah suatu peraturan perundang-undangan harus mempunyai landasan hukum atas dasar hukum atau legalitas yang terdapat dalam ketentuan lain yang lebih tinggi.

Peraturan perundang-undangan disusun secara berjenjang atau hierarki. Dalam penjelasan Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 disebutkan bahwa yang dimaksud dengan “hierarki” adalah perjenjangan setiap jenis peraturan

---

<sup>117</sup> Jazid Hamidi dan Budiman N.P.D Sinaga, 2005, *Pembentukan Perundang-Undangan Dalam Sorotan*, Tata Nusa, Jakarta, Hlm. 47-48.

perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Hubungan dengan hierarki norma hukum, Hans Kelsen mengemukakan teori *stufenbau (stufenbau des rechts theorie)*. Teori ini menjelaskan adanya jenjang dan lapisan dalam suatu hierarki tata susunan dalam norma hukum yang mengatur norma yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasarkan kepada norma yang lebih tinggi. Norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber, dan berdasarkan pada norma yang lebih tinggi dan seterusnya sampai pada norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotetis dan fiktif, yaitu norma dasar (*grundnorm*).<sup>118</sup>

Teori *stufenbau* atau teori hierarki norma hukum Hans Kelsen di atas diilhami oleh muridnya yang bernama Adolf Merkl yang mengemukakan bahwa suatu norma hukum itu selalu mempunyai dua wajah (*doppelte rechtsantlitza*). Menurut Adolf Merkl suatu norma hukum itu ke atas ia bersumber dan berdasarkan pada norma yang di atasnya, tetapi ke bawah ia juga menjadi dasar dan menjadi sumber bagi norma hukum yang ada di bawahnya sehingga suatu norma hukum itu mempunyai masa berlaku yang relatif oleh karena masa berlaku suatu hukum itu tergantung pada norma hukum yang berada di atasnya sehingga apabila norma hukum yang ada di atasnya

---

<sup>118</sup> Maria farida Indrati Saeprato, 1998, *Ilmu Perundang-Undangan, Dasa-Dasar dan Pembentukannya*, Kunisius, Jakarta, Hlm. 25.

dicabut atau dihapus maka norma-norma hukum yang ada di bawahnya tercabut atau terhapus.<sup>119</sup>

Teori hierarki dikembangkan oleh Hans Nawiasky,<sup>120</sup> murid Hans Kelsen bahwa norma hukum dalam negara berlaku berjenjang sebagai berikut :

- (1) Norma fundamental (*staats fundamental norm*);
- (2) Aturan-aturan dasar negara/aturan pokok negara (*staatsgrund gesetz*);
- (3) Undang-undang (*formell gesetz*); dan
- (4) Peraturan pelaksana serta peraturan otonom (*veroordnung et autonome statzung*)

Menurut Hans Nawiasky, isi *staats fundamental norm* ialah norma dasar bagi pembentukan konstitusi atau undang-undang dasar suatu negara (*staatsverfassung*), termasuk norma pengubahnya. Hakekat hukum suatu *staats fundamental norm* ialah syarat terlebih dahulu sebelum adanya konstitusi. Di bawah norma fundamental negara terdapat aturan pokok negara (*staatsgrundgesetz*), yang biasanya dituangkan ke dalam batang tubuh suatu undang-undang dasar atau konstitusi tertulis. Di bawah *staatsgrundgesetz* terdapat norma yang lebih konkrit yakni *formellegesetz* adalah *verordnung et autonome satzeeng* (peraturan pelaksanaan atau aturan otonom).<sup>121</sup>

Berdasarkan teori Stufenbau dari Hans Kelsen, kedudukan hukum Pancasila dikualifikasikan sebagai *grundnorm*. Oleh karena Pancasila merupakan norma dasar

---

<sup>119</sup> *Ibid.*

<sup>120</sup> A. Hamid S. Attamini, 1990, *Peranan Putusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara : Suatu Studi Analisa Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Mengatur Dalam Kurun Waktu Pelita I-IV, Disertasi*, Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, Hlm. 287.

<sup>121</sup> *Ibid*

yang paling tinggi dan menjadi pertimbangan bagi kebenaran keseluruhan tata hukum di Indonesia. Adapun hiererki peraturan perundang-undangan, maka melahirkan peraturan perundang-undangan. Dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 ditentukan Jenis-Jenis Peraturan Perundang-Undangn sebagai berikut :

- (a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- (b) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- (c) Undang-Undang/ Peraturan Pemerintah sebagai Penganti Undang-Undang;
- (d) Peraturan Pemerintah;
- (e) Peraturan Presiden;
- (f) Peraturan Daerah Provinsi; dan
- (g) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Berdasarkan ketentuan di atas, seakan-akan jenis peraturan perundang-undangan bersifat (imitatif, yaitu hanya berdiri sendiri dari tujuh jenis. Artinya di luar yang tujuh jenis, bukanlah peraturan perundang-undangan. Namun dilihat dari Pasal 8 Undang-Undang RI Nomor 12 Tahun 2011, maka masih terdapat peraturan perundang-undangan yang lainnya. Pasal 8 Undang-Undang tersebut menentukan sebagai berikut :

1. Jenis Peraturan Perundang-Undangn selain sebagai dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majenis 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 setingkatnya.

2. Peraturan perundangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dengan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Proses penyusunan peraturan perundang-undangan atau legislasi di Indonesia melalui lima tahapan, yaitu : <sup>122</sup>

- a. Tahap perencanaan merupakan proses, perbuatan atau cara merencanakan peraturan perundang-undangan.
- b. Tahap penyusunan merupakan tahap untuk menyusun dan membuat peraturan perundang-undangan
- c. Tahap pembahasan merupakan untuk mengupas, membicarakan, membedakan, mengkritik dan membantahi peraturan perundang-undangan yang telah disusun.
- d. Tahap pengesahan atau penetapan merupakan tahap penetapan peraturan perundang-undangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia, tambahan Berita Negara Republik Indonesia, Lembaran Daerah, tambahan Lembaran Daerah atau berita daerah.

Relevansi penggunaan teori legislasi pada penelitian disertasi ini, digunakan dalam memahami hakekat dan fungsi dari hukum zakat sebagai dasar penerapan sanksi denda bagi wajib zakat untuk mengisi kekosongan hukum dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011.

#### b. Teori Keadilan

Problem bagi para pencari keadilan yang sering menjadin diskursur adalah persolan keadilan dalam kaitannya dengan hukum. Hak ini dikarenakan hukum atau

---

<sup>122</sup> H. Salim HS dan Erlies Septiana. *Op. cit*, Hlm. 37-38.

suatu bentuk peraturan perundangan yang ditetapkan dan diterima dengan pandangan yang berbeda, pandangan yang menganggap hukum itu telah adil dan pandangan lainnya yang menganggap hukum itu tidak adil.

Definisi keadilan dapat dipahami sebagai suatu nilai (value) yang digunakan untuk menciptakan hubungan yang seimbang antara manusia dengan memberikan apa yang menjadi hak seseorang dengan prosedur dan apabila terdapat pelanggaran terkait keadilan maka seseorang perlu diberikan hukuman.

Menurut Aristoteles (filosof Yunani) dalam teorinya menyatakan bahwa ukuran keadilan adalah : <sup>123</sup>

- 1) Seorang yang tidak melanggar hukum yang berlaku, sehingga keadilan berarti sesuai hukum (*lawfull*) yaitu hukum tidak boleh dilanggar dan aturan hukum harus diikuti.
- 2) Seorang tidak boleh mengambil lebih dari haknya, sehingga keadilan berarti persamaan hak (*equal*).

Aristoteles membagi keadilan ke dalam dua golongan, yaitu : <sup>124</sup>

- a) Keadilan distributif adalah keseimbangan antara apa yang didapat (*he gets*) oleh seorang dan apa yang dipatut didapatkan (*he deserves*).

---

<sup>123</sup> Munir Fuady, 2010, *Dinamika Teori Hukum*, Ghalia Indonesia, Bogor, Hlm. 93.

<sup>124</sup> *Ibid*, Hlm. 109.

- b) Keadilan korektif adalah keadilan yang bertujuan mengoreksi keadilan yang adil, sebagai bentuk keseimbangan (*equality*) antara apa yang diberikan dengan apa yang diterimanya.

Keadilan adalah pemenuhan keinginan individu dalam suatu tingkat tertentu. Keadilan yang paling besar adalah pemenuhan keinginan sebanyak-banyaknya orang. Pemenuhan keadilan sehingga suatu keadaan layak disebut adil adalah suatu yang sulit. Hal tersebut tidak dapat dijawab berdasarkan pengetahuan rasional. Jawaban pertanyaan tersebut adalah suatu pembenaran nilai.<sup>125</sup>

Keadilan hanya dapat muncul berdasarkan ketentuan hukum positif berupa Undang-Undang yang ditentukan secara objektif. Tata aturan ini adalah aturan hukum positif, inilah yang dapat menjadi objek umum, bukan hukum secara metafisik. Teori ini disebut *the pule theory of law* yang menprestasikan hukum sebagaimana adanya tanpa mempertahankan dengan menyebut adil, atau menolaknya dengan menyebut tidak adil. Teori ini mencari hukum yang riil dan nyata, bukan hukum yang benar.<sup>126</sup>

Menurut Haus Kelsen, nilai keadilan bersifat subjektif, sedangkan eksistensi dari nilai-nilai hukum dikondisikan oleh fakta-fakta yang dapat diuji secara objektif. Keadilan dalam arti legislatif adalah suatu kualitas yang tidak berhubungan dengan isi tata aturan positif, tetapi dengan penerapannya. Keadailan adalah penetapan hukum yang sesuai dengan yang ditetapkan oleh suatu tata hukum. Dengan demikian

---

<sup>125</sup> Jimly Asshiddigie, 2006, *Teori Haus Kelsen Tentang Hukum*, Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, Jakarta, Hlm. 18.

<sup>126</sup> *Ibid*, Hlm. 22.

keadilan berarti mempertahankan tata hukum secara sadar dalam penerapannya, dan inilah keadilan berdasarkan hukum.<sup>127</sup>

Keadilan dapat dimaknai sebagai legalitas. Adalah adil jika suatu aturan ditetapkan pada semua kasus dimana menurut isinya memang aturan tersebut harus diaplikasikan. Adalah tidak adil jika suatu aturan ditetapkan pada suatu kasus tetapi tidak pada kasus lain yang sama. Menurut kualitas, pernyataan bahwa tindakan individu adalah adil atau tidak adil berarti legal atau tidak legal, berarti tindakan tersebut sesuai atau tidak dengan norma hukum yang valid untuk menilai sebagai bagian dari tata hukum positif. Keadilan menurut Haus Kelsen adalah legalitas, sehingga tolak ukur yang adil adalah sah menurut hukum.<sup>128</sup>

Keadilan menurut hukum atau yang sering dimaksud dalam keadilan hukum (*legal justice*) adalah keadilan menurut undang-undang dan berkenaan dengan pemberian sanksi atas hasil penetapan undang-undang yang dilanggar. Hal ini menunjukkan bahwa jika seorang telah melanggar keadilan tersebut, maka akan dikenakan hukuman lewat proses hukum.<sup>129</sup>

Adil pada hakekatnya bermakna menempatkan sesuatu pada tempatnya dan diberikan pada siapa saja apa yang menjadi haknya, yang didasarkan pada suatu asas bahwa semua orang sama kedudukannya di muka hukum (*equality before the law*). Hal ini didasarkan pada hakekat keadilan sendiri. Pernyataan tersebut sesuai dengan

---

<sup>127</sup> I Dewa Gede Atmadja, 2013, *Filsafat Hukum*, Setara Press, Malang, Hlm. 80.

<sup>128</sup> *Ibid*, Hlm. 81.

<sup>129</sup> *Ibid*, Hlm. 87.

pendapat Sudikno Mertokusumo,<sup>130</sup> yang menyatakan bahwa, hakekat keadilan adalah suatu penilaian dari seorang kepada seorang lain, yang umumnya dilihat dari pihak yang menerima perilakunya saja.

Konsep keadilan dan legalitas tersebut di atas yang diterapkan dalam hukum nasional bangsa Indonesia, yang memaknai bahwa peraturan hukum nasional dapat dijadikan sebagai payung hukum bagi peraturan-peraturan hukum lainnya sesuai tingkat dan derajatnya dan peraturan hukum itu memiliki daya ikat terhadap materi-materi yang dimuat dalam peraturan hukum tersebut.

Pandangan keadilan dalam hukum nasional bangsa Indonesia tertuju pada dasar negara, yaitu Pancasila, yang mana sila kelimanya berbunyi: “keadilan sosial bagi seluruh rakyat indonesia.” Hukum nasional hanya mengatur keadilan bagi semua pihak, oleh karenanya keadilan dalam perspektif hukum nasional adalah keadilan yang diserasikan atau diselaraskan keadilan-keadilan yang bersifat umum diantara sebagian dari keadilan-keadilan individu. Kondisi yang serasi dan seimbang antara sifat keadilan yang bersifat umum dan keadilan-keadilan yang bersifat khusus menjadi ukuran rasa keadilan yang dapat dirasakan langsung oleh masyarakat, khususnya pada pencari keadilan.<sup>131</sup>

### 3. *Applied Theory*

---

<sup>130</sup> Sudikno Mertokusumo, 2007, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, Hlm. 77.

<sup>131</sup> *Ibid.*

### a. Teori Negara Kesejahteraan

Husodo menyatakan bahwa negara Kesejahteraan (*welfare state*) secara singkat didefinisikan sebagai suatu negara di mana pemerintah negara dianggap bertanggung jawab dalam hubungan menjamin standar kesejahteraan hidup minimum bagi setiap warga negaranya.<sup>132</sup> Spicker berpendapat bahwa negara kesejahteraan dapat didefinisikan sebagai sebuah sistem kesejahteraan sosial yang memberi peran lebih besar kepada negara (pemerintah) untuk mengalokasikan sebagian dana public demi menjamin terpenuhinya kebutuhan dasar warganya.<sup>133</sup>

Menurut Esping-Anderson, negara kesejahteraan pada dasarnya mengacu pada peran negara yang aktif dalam mengelola dan mengorganisasi perekonomian yang di dalamnya mencakup tanggung jawab negara untuk menjamin ketersediaan pelayanan kesejahteraan dasar dalam tingkat tertentu bagi warga negaranya. Secara umum suatu negara bias digolongkan sebagai negara kesejahteraan jika mempunyai empat pilar utamanya, yaitu: (1) *social citizenship*; (2) *full democracy*; (3) *modern industrial relation systems*; dan (4) *right to education and the expansion of modern mas educations systems*. Keempat pilar ini dimungkinkan dalam negara kesejahteraan karena negara memperlakukan penerapan kebijakan sosial sebagai penganugerahan hak-hak sosial (*the granting of social rights*) kepada warganya. Hak-hak atas

---

<sup>132</sup> Luthfi J. Kurniawan, dkk, 2015, *Negara Kesejahteraan dan Pelayanan Sosial*, Intrans Publishing, Malang, Hlm. 57

<sup>133</sup> *Ibid*

properti, tidak dapat dilanggar (*inviolable*), serta diberikan berdasarkan basis kewargaan (*citizenship*) dan bukan atas dasar kinerja atau kelas.<sup>134</sup>

Negara merupakan integrasi dari kekuasaan politik, negara adalah organisasi pokok dari kekuasaan politik. Negara adalah alat (*agency*) dari masyarakat yang mempunyai kekuasaan untuk mengatur hubungan-hubungan manusia dalam masyarakat dan menertibkan gejala-gejala kekuasaan dalam masyarakat. Manusia hidup dalam suasana kerjasama, sekaligus suasana antagonis dan penuh pertentangan. Negara adalah organisasi yang dalam sesuatu wilayah dapat memaksakan kekuasaannya secara sah terhadap semua golongan kekuasaan lainnya dan yang dapat menetapkan cara-cara dan batas-batas sampai di mana kekuasaan dapat digunakan dalam kehidupan bersama, baik oleh individu, golongan atau asosiasi, maupun oleh negara sendiri. Dengan demikian negara dapat mengintegrasikan dan membimbing kegiatan-kegiatan sosial dari penduduknya kearah tujuan bersama.

Dalam rangka ini boleh dikatakan bahwa negara mempunyai tugas: (a) mengendalikan dan mengatur gejala-gejala kekuasaan yang asosial, yakni yang bertentangan satu sama lain, supaya tidak menjadi antagonis yang membahayakan; dan (b) mengorganisir dan mengintegrasikan kegiatan manusia dan golongan-golongan ke arah tercapainya tujuan-tujuan dari masyarakat seluruhnya. Negara menentukan bagaimana kegiatan-kegiatan asosiasi-asosiasi kemasyarakatan disesuaikan satu sama lain dan diarahkan kepada tujuan nasional. Pengendalian ini

---

<sup>134</sup> D. Triwibowo dan S. Bahagijo, 2006, *Mimpi Negara Kesejahteraan*, Pustaka LP3ES, Jakarta, Hlm. 9

dilakukan berdasarkan sistem hukum dan dengan prantaraan pemerintah beserta segala alat perlengkapannya. Kekuasaan negara mempunyai organisasi yang paling kuat dan teratur, maka dari itu semua golongan atau asosiasi yang memperjuangkan kekuasaan harus dapat menempatkan diri dalam rangka ini.<sup>135</sup>

Terlepas dari ideologynya, setiap negara menyelenggarakan beberap minimum fungsi yang mutlak perlu, yaitu:

- (1) Melaksanakan penertiban (*law and order*); untuk mencapai tujuan bersama dan mencegah bentrokan-bentrokan dalam masyarakat, negara harus melaksanakan penertiban, dapat dikatakan bahwa negara bertindak sebagai stabilisator;
- (2) Mengusahakan kesejahteraan dan kemakmurn rakyatnya. Dewasa ini fungsi ini sangat penting terutama bagi negar-negara baru;
- (3) Pertahanan. Hal ini diperlukan untuk menjaga kemungkinan serangan dari luar. Untuk itu negara dilengkapi dengan alat-alat pertahanan;
- (4) Menegakkan keadilan. Hal ini dilaksanakan melalui badan-badan peradilan. Sedangkan menurut Charles E. Merriam, menyebutkan lima fungsi negara, yaitu: keamanan ekstern, ketertiban intern, keadilan, kesejahteraan umum, dan kebebasan.<sup>136</sup>

Ide dasar konsep negara kesejahteraan berangkat dari upaya negara untuk mengelola semua sumber daya yang ada demi mencapai alah satu tujuan negara yaitu meningkatkan kesejahteraan rakyatnya. Cita-cita idealnya ini kemudin diterjemahkan dalam sebuah kebijakan yang telah dikonsultasikan kepada publik sebelumnya dan kemudian dapat dilihat apakah sebuah negara betul-betul mewujudkan kesejahteraan warga negaranya atau tidak. Masalah kemiskinan dan kesehatan masyarakat

---

<sup>135</sup> Miriam Budiardjo, 2008, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, Hlm. 56

<sup>136</sup> *Ibid*

merupakan sebagian dari banyak masalah yang harus segera direspons oleh pemerintah dalam penyusunan kebijakan kesejahteraan.

Menurut Barr, pembangunan ekonomi yang dilakukan oleh negara kesejahteraan haruslah berkorelasi dengan kemaslahatan dan kemakmuran rakyat. Prinsip ini menjadi tugas utama yang harus diwujudkan dalam negara kesejahteraan. Menurutnya, ada dua hal yang berkait langsung dengan upaya pembangunan ekonomi. Seperti yang telah dinyatakan, pembangunan ekonomi harus membuat masyarakat semakin sejahtera, bukan sebaliknya. Kedua, karena alasan kesamaan (*equality*), tetapi juga demi efisiensi dalam proses ekonomi. Idealnya, alasan kesamaan atau pemerataan tidak bertentangan dengan tujuan efisiensi dalam ekonomi.<sup>137</sup>

Negara kesejahteraan menurut Goodin sering diasosiasikan dengan proses distribusi sumber daya yang ada kepada public, baik secara tunai maupun dalam bentuk tertentu (*cash benefit or benefit in kind*). Konsep kesejahteraan juga terkait erat dengan kebijakan sosial-ekonomi yang berupaya untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat secara umum. Beberapa bidang yang paling mendesak untuk diperhatikan dalam kebijakan kesejahteraan adalah masalah pendidikan, kesehatan dan penyediaan lapangan kerja.

Barr mengidentifikasi beberapa hal penting ketika kita bicara mengenai peran negara kesejahteraan. Beberapa hal itu adalah: Pertama, bahwa sumber kesejahteraan masyarakat tidak hanya berasal dari negara. Hal Kedua, yang patut diperhatikan

---

<sup>137</sup> D. Triwibowo dan S. Bahagijo, *Op. cit*, Hlm. 60

dalam sistem negara kesejahteraan adalah bahwa cara peyampaian (*modes of delivery*) sumber daya kesejahteraan juga beragam. Menurutnya, penyampaian manfaat kesejahteraan itu, misalnya, bias dilakukan dengan cara memberikan pelayanan gartis (seperti pelayanan kesehatan tanpa biaya) atau memberikan uang lewat peringanan pajak, dan sebagainya.<sup>138</sup>

Ada beberapa alasan mengapa suatu pemerintahan memiliki sistem negara kesejahteraan. Alasan-alasan tersebut menjadi tujuan sekaligus juga menjadi alat ukur kesuksesan dalam menjalankan sistem negara kesejahteraan. Ada enam hal yang dijadikan sebagai alasan mengapa memilih negara kesejahteraan, yaitu: *pertama*, adalah untuk mempromosikan efisiensi ekonomi; *kedua*, untuk mengurangi kemiskinan; *ketiga*, mempromisikan kesamaan sosial (*social equality*); *keempat*, mempromosikan integritas sosial atau menghindari eksklusi sosial; *kelima*, mempromosikan stabilitas sosial; dan *keenam*, mempromosikan otonomi atau kemandirian individu.<sup>139</sup>

Negara kesejahteraan dapat didefinisikan sebagai sebuah sistem kesejahteraan sosial yang memberi peran besar pada negara atau pemerintah (untuk mengalokasikan sebuah dana publik dan demi menjamin terpenuhinya kebutuhan dasar warganya).<sup>140</sup> Berdasarkan pengertian tersebut dapat diambil suatu kesimpulan bahwa negara kesejahteraan melakukan perlindungan kepada masyarakat, terutama kelompok lemah, seperti orang miskin, cacat, pengangguran dan lain-lain.

---

<sup>138</sup> *Ibid*, Hlm. 60

<sup>139</sup> *Ibid*, Hlm. 61

<sup>140</sup> Ridwan HR, 2006, *Op. cit*, Hlm. 18.

Secara garis besar, negara kesejahteraan menunjuk pada sebuah model ideal pembangunan yang difokuskan pada peningkatan kesejahteraan melalui pemberian peran yang lebih penting kepada negara dalam memberikan pelayanan social secara universal dan komprehensif kepada warganya.<sup>141</sup> Karena Negara merupakan organisasi tertinggi di antara satu kelompok atau beberapa kelompok masyarakat yang mempunyai cita-cita untuk bersatu hidup di dalam daerah tertentu, dan mempunyai pemerintahan yang berdaulat.<sup>142</sup> Dan kesejahteraan merupakan kesejahteraan masyarakat dan perorangan. Kesejahteraan masyarakat adalah kesejahteraan semua perorangan secara keseluruhan anggota masyarakat. Dalam hal ini kesejahteraan yang dimaksudkan adalah kesejahteraan masyarakat. Dan kesejahteraan perorangan adalah kesejahteraan yang menyangkut kejiwaan (*state of mind*). Perorangan yang diakibatkan oleh pendapatan kemakmuran dan factor-factor ekonomi lainnya.

Negara bagian barat seperti di Negara Inggris, konsep *Welfare state* dipahami sebagai alternative terhadap the Poor Law yang kerap menimbulkan stigma, karena hanya ditujukan untuk member bantuan bagi orang-orang miskin. Berbeda dengan system dalam the Poor Law, Negara kesejahteraan difokuskan pada penyelenggaraan system perlindungan social yang melembaga bagi setiap orang sebagai cerminan dari adanya hak kewarganegaraan (*right of citizenship*), di satu pihak, dan kewajiban Negara (*state obligation*), di pihak lain. Negara kesejahteraan ditujukan orang tua dan anak-anak, pria dan wanita, kaya dan miskin, sebaik dan sedapat mungkin. Ia

---

<sup>141</sup> <http://www/suharto/Pdf/Reinventing>. Diakses pada tanggal 07 Juni 2017

<sup>142</sup> Moh Mahfud MD, t.t, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia (Edisi Revisi)* Reneka Cipta, Jakarta, Hlm. 64

berupaya untuk mengintegrasikan system sumber dan menyelenggarakan jaringan pelayanan yang dapat memelihara dan meningkatkan kesejahteraan (*well-being*) warga Negara secara adil dan berkelanjutan.<sup>143</sup>

Konsep negara kesejahteraan mengutamakan pencapaian kesejahteraan seluruh masyarakat.<sup>144</sup> Jhon Rawls menyatakan bahwa konsep *welfare* adalah doktrin ekonomi politik yang secara implisit mendukung konsepsi moral berorientasi utilitarian. Doktrin ekonomi politik (*welfare*) harus dikembangkan untuk mengatasi masalah-masalah praktis kenegaraan yang dihadapi. Doktrin itu juga harus digunakan menginterpretasi kebijakan publik yang dikembangkan dari konsep-konsep keadilan.<sup>145</sup>

Ciri-ciri dari suatu negara kesejahteraan (*welfare state*) adalah sebagai berikut :

- a. Pemisahan kekuasaan berdasarkan trias politika dipandang tidak prinsipil lagi. Pertimbangan-pertimbangan efisiensi lebih penting dari pertimbangan-pertimbangan dari sudut politis, sehingga peranan organ-organ eksekutif lebih penting daripada organ-organ legislatif;
- b. Peranan negara tidak sebatas menjaga keamanan dan ketertiban saja, akan tetapi negara secara aktif berperan dalam penyelenggaraan kepentingan rakyat di bidang sosial, ekonomi, dan budaya. Sehingga perencanaan merupakan alat yang penting dalam negara kesejahteraan (*welfare state*);
- c. Negara kesejahteraan (*welfare state*) merupakan negara hukum materiil yang mementingkan keadilan sosial dan bukan persamaan formil;
- d. Sebagai konsekuensi hal-hal tersebut di atas, maka dalam negara kesejahteraan (*welfare state*). Hal milik tidak lagi dianggap sebagai hak yang mutlak, akan tetapi dipandang mempunyai fungsi sosial, ini berarti batas-batas dalam kebebasan penggunaannya;

---

<sup>143</sup> *Ibid*

<sup>144</sup> Widyono Pramowo, 2013, *Pertanggungjawaban Pidana Korporasi Hak Cipta*, Alumni, Bandung, Hlm. 51.

<sup>145</sup> Jhon Rawls, 1999, *A Theory Of Justice*, Oxford University Press, New York, hlm. 229.

- e. Adanya kecenderungan bahwa peranan hukum publik semakin penting dan semakin mendesak, hal ini disebabkan karena semakin meluasnya peranan negara dalam kehidupan sosial, ekonomi, dan budaya.<sup>146</sup>

Negara kesejahteraan berusaha membebaskan warganya dari ketergantungan pada mekanisme pasar untuk mendapatkan kesejahteraan (dekomodifikasi) dengan menjadikannya sebagai hak setiap warga yang dapat diperoleh melalui perangkat kebijakan sosial yang disediakan oleh Negara salah satunya dengan penerapan hukum zakat di Indonesia.

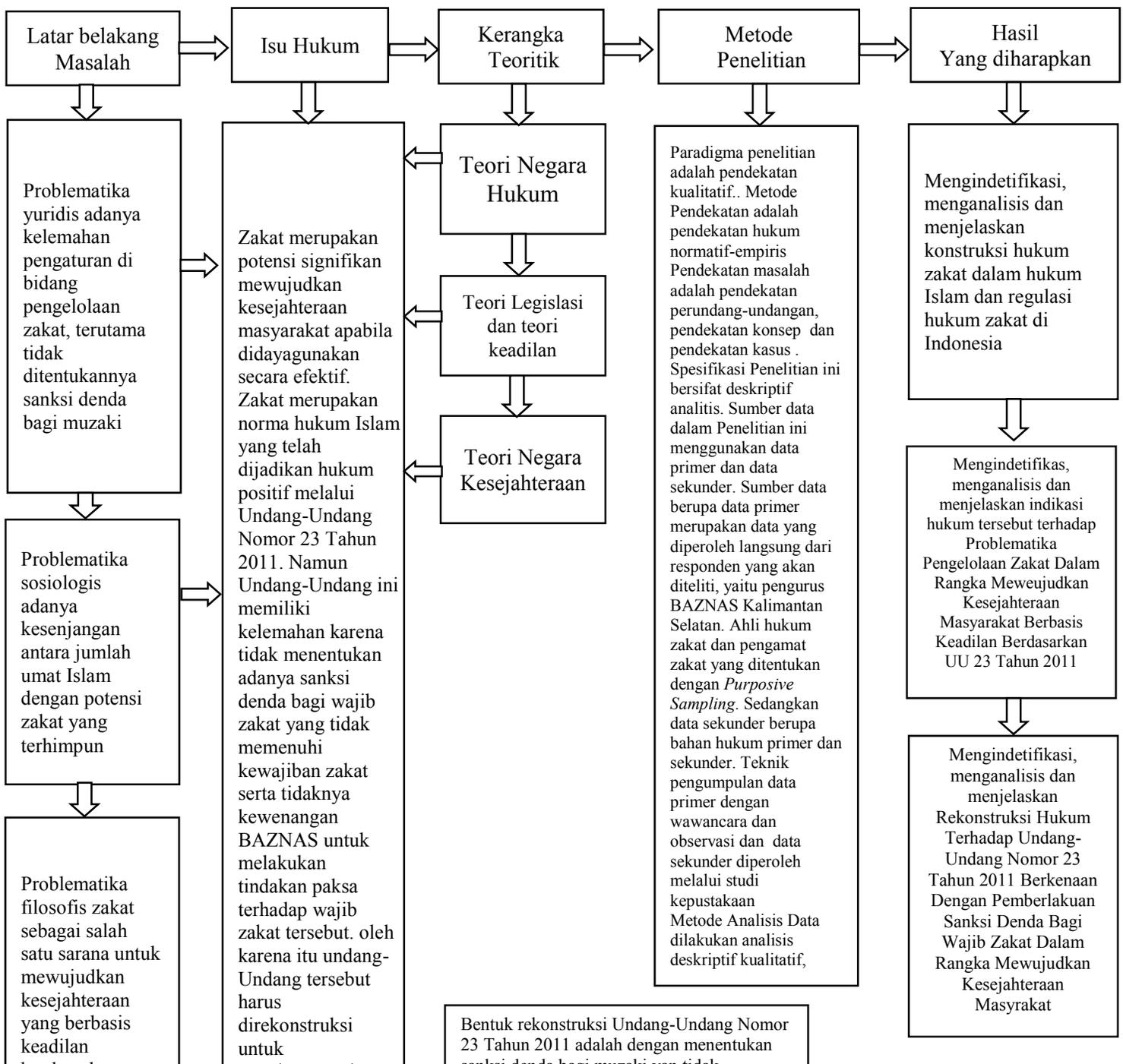
#### **G. Kerangka Pemikiran**

Secara sistematis kerangka pemikiran penelitian disertasi dengan judul **REKONSTRUKSI HUKUM TERHADAP PENGELOLAAN ZAKAT DALAM PENERAPAN SANKSI DENDA BAGI WAJIB ZAKAT BERBASIS KEADILAN MENUJU KESEJAHTERAAN MASYARAKAT BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2011** ini, sebagai berikut :

---

<sup>146</sup> Ridwan HR, *Op. cit.*, hlm. 8.

### Skema Kerangka Pemikiran



## H. Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan faktor yang penting dalam penulisan ilmiah. Suatu karya ilmiah harus mengandung suatu kebenaran yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah, sehingga hasil karya ilmiah tersebut dapat mendekati suatu kebenaran yang sesungguhnya. Adapun metode penelitian dalam penulisan hukum ini adalah sebagai berikut :

### 1. Paradigma penelitian

Sambas Ali M. Dalam tulisannya menyatakan bahwa paradigma penelitian merupakan kerangka berpikir yang menjelaskan bagaimana cara pandang penelitian terhadap fakta kehidupan sosial dan perlakuan penelitian terhadap ilmu atau teori yang dikonstruksi sebagai suatu pandangan yang mendasar dari suatu disiplin ilmu tentang apa yang menjadi pokok permasalahan yang semedtinya dipelajari.<sup>147</sup>

Paradigma yang digunakan dalam penulisan hukum ini adalah penelitian melalui pendekatan kualitatif, yaitu penelitian yang bersifat deskriptif dan cenderung menggunakan analisis. Proses dan makna (prespektif subjek) Irbih ditonjolkan dalam penelitian kualitatif,<sup>148</sup> dalam hal ini mengenai penerapan sanksi denda terhadap wajib zakat yang tidak menunaikan zakat.

### 2. Metode Pendekatan

Metode Pendekatan yang dipergunakan dalam penelitian disertasi ini adalah pendekatan hukum normatif-empiris yang menggunakan data sekunder dan data

---

<sup>147</sup> <http://sambaslim.com/metodepenelitian/paradigma-penelitian.html>, diakses pada tanggal 20 November 2017

<sup>148</sup> <http://id.m.wikipedia-org>, diakses pada tanggal 22 November 2017

primer yang berasal dari buku-buku, atau literatur-literatur hukum, peraturan perundangundangan, wawancara serta bahan-bahan lainnya. Penggunaan pendekatan secara normatif-empiris ini pada dasarnya merupakan penggabungan antara pendekatan hukum normatif dengan adanya penambahan berbagai unsur empiris. Metode penelitian hukum normatif-empiris mengenai implementasi ketentuan hukum normatif (undang-undang) dalam aksinya pada setiap peristiwa hukum tertentu dalam suatu masyarakat.<sup>149</sup>

Metode pendekatan ini juga dikenal dengan istilah pendekatan secara sosiologis yang dilakukan secara langsung ke lapangan dengan cara melihat secara langsung mengenai penerapan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengelolaan zakat. kemudian dilakukan wawancara dengan beberapa responden yang dianggap dapat memberikan data dan informasi terkait dengan penelitian ini.

### 3. Pendekatan Masalah

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian disertasi ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) pendekatan konsep (*conceptual approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*).

Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) yaitu penelitian terhadap norma-norma yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan yang berkenaan dengan masalah penerapan sanksi denda terhadap muzaki yang tidak membayar zakat. Pendekatan konsep (*conceptual approach*) dilakukan dengan berpijak pada

---

<sup>149</sup> Abdulkadir Muhammad, 2004, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, Hlm.52.

pandangan-pandangan atau doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum, untuk menemukan ide-ide yang melahirkan konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu hukum.

#### 4. Spesifikasi Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif analitis, yaitu suatu penelitian yang bertujuan untuk menggambarkan atau menjelaskan mengenai suatu gejala hukum atau fenomena hukum, dalam hal ini mengenai rekonstruksi hukum terhadap pengelolaan zakat dalam penerapan sanksi denda bagi wajib zakat yang berbasis keadilan menuju kesejahteraan masyarakat berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat. Kemudian hal tersebut dianalisis berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku, dan selanjutnya diambil suatu kesimpulan sebagai jawaban terhadap isu hukum yang diteliti.

#### 5. Sumber Data

Penelitian ini menggunakan data primer dan data sekunder. Data primer merupakan data yang diperoleh secara langsung dari responden yang akan diteliti, yaitu pengurus Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) Provinsi Kalimantan Selatan. Ahli hukum zakat dan pengamat zakat di Kalimantan Selatan yang ditentukan dengan *Purposive Sampling*. Sedangkan data sekunder merupakan data yang diperoleh dari bahan kepustakaan atau literature yang mempunyai hubungan objek penelitian yang terdiri dari :

- a. Bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang bersifat autoritatif yang terdiri dari :

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat;
- 3) Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat.

- b. Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer yang berupa buku-buku teks, jurnal-jurnal hukum, hasil penelitian ahli hukum dan lain-lain.
- c. Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti kamus dan ensiklopedia.

#### 6. Teknik Pengumpulan Data

Data primer dalam penelitian ini dikumpulkan dengan cara sebagai berikut:

- a. Wawancara, yaitu mengadakan wawancara mendalam dengan pengurus BAZNAS, ahli hukum, dan pengamat zakat di Kalimantan Selatan untuk mendapatkan keterangan atau pengamatan tentang masalah yang diteliti.
- b. Observasi, yaitu melakukan pengamatan secara tidak langsung (non partisipan) terhadap objek penelitian.

Data sekunder diperoleh melalui studi kepustakaan (*libery research*) untuk dipahami dan selanjutnya digunakan sebagai pelengkap bagi data primer. Data sekunder ini diambil dari berbagai perpustakaan lokal, pusat data dari lembaga instansi pemerintah, serta situs internet.

## 7. Metode Analisis Data

Data primer dan sekunder yang diperoleh dalam penelitian ini akan disusun secara sistematis dan dianalisis. Dalam penelitian hukum sosiologis dilakukan analisis deskriptif kualitatif, yaitu dengan memberikan pemaparan dan menjelaskan secara rinci dan mendalam untuk mengungkap apa yang terdapat dibalik peristiwa nyata dengan maksud mencari nilai-nilai yang terkandung di dalamnya. Proses tersebut dilakukan dengan cara berfikir deduktif yaitu menarik kesamaan nilai-nilai yang terkandung dalam berbagai fakta untuk selanjutnya dirumuskan secara khusus tentang penerapan sanksi denda terhadap muzaki yang tidak memenuhi kewajiban membayar zakat.

### I. Orisinalitas/Kebaruan Penelitian

Penelitian disertasi dengan judul: **REKONSTRUKSI HUKUM TERHADAP PENGELOLAAN ZAKAT DALAM PENERAPAN SANKSI DENDA BAGI WAJIB ZAKAT BERBASIS KEADILAN MENUJU KESEJAHTERAAN MASYARAKAT BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2011** adalah asli dan belum pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademik (sarjana, magister, ataupun doctor), baik di Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang maupun di perguruan tinggi lainnya.

Penelitian ini merupakan gagasan, rumusan, dan penelitian promovendus sendiri, tanpa bantuan pihak lain, kecuali tim pembimbing (Promotor dan Co-

Promotor). Promovendus berusaha melacak, beberapa penelitian terdahulu yang berkaitan dengan judul penelitian dan dapat dijadikan dasar orisinalitas penelitian yang akan promovendus lakukan, sebagai berikut:

No	Penulis	Judul	Rumusan Masalah	Hasil Penelitian
1	Moh. Toriquddin	Pengelolaan Zakat Produktif Di El-Zawa Universitas Islam Negeri (Uin) Maulana Malik Ibrahim Malang Perspektif MaqasId Al-Shari’Ah Ibnu ‘Ashur (Disertasi, Program Studi Ilmu Keislaman pada Program Pascasarjana UIN Sunan Ampel, Surabaya, 2014 )	Bagaimana distribusi zakat di,el-zawa’ UIN Maulana Maliik Ibrahim Malang dalam perspektif maqasid al-shari’ah Ibnu ‘Ashur? (2) Mengapa pengelolaan zakat di el-zawa UIN Maulana Malik Ibrahim Malang menggunakan pola produktif? (3) Bagaimana status kepemilikan harta zakat di,eL-Zawa’ UIN Maulana Malik Ibrahim Malang dalam perspektif maqasid al-shari’ah Ibnu ‘Ashur	1. Pengelolaan dana zakat di el-zawa UIN Maulana Malik Ibrahim Malang dengan cara di produktifkan sesuai dengan maqasid al-shari’ah Ibnu ‘Ashur baik dilihat dari segi maqasid al-khitabiyah, maqasid al-khassah, maupun maqasid al-ammah . 2. Alasan pendistribusian secara produktif sesuai dengan maqasid al-shari’ah Ibn ‘Ashur, walau masih ada mustahiq nakal dan tokoh masyarakat yang tidak amanah 3. Status kepemilikan harta zakat di el-zawa UIN Maulana Malik Ibrahim Malang juga sesuai dengan maqasid al-shari’ah Ibnu ‘Ashur dari berbagai segi yaitu maqasid al-khitabiyah, maqasidal-khassah,

				maupun maqasid al- 'ammah.
2	N. Oneng Nurul Bariyah	Kontekstualisasi Total Quality Management Dalam Lembaga Pengelola Zakat Untuk Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat (Prinsip Dan Praktik) (Disertasi, Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta, 2010)	a. Bagaimanakah implementasi TQM pada lembaga pengelola zakat? b. Apakah persamaan dan perbedaan TQM Lembaga Pengelola Zakat dengan TQM pada lembaga profit? c. Bagaimanakah kinerja Lembaga Pengelola Zakat dalam Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat?	lembaga pengelola zakat harus menerapkan manajemen mutu dalam upaya memberdayakan ekonomi masyarakat. Indikator manajemen mutu kinerja lembaga pengelola zakat meliputi: Kepemimpinan, Perencanaan Strategis, Fokus pada Pengelolaan Muzaki dan Mustahik, Pengukuran, Analisis dan Manajemen Pengetahuan, Sumber Daya Amil, dan Pencapaian Hasil. Lembaga pengelola zakat harus memegang teguh prinsip syari'ah dalam mewujudkan nilai-nilai keadilan distributif untuk memelihara aqidah ( <i>hifz al-din</i> ), memelihara harta ( <i>hifz al-mal</i> ), memelihara keturunan ( <i>hifz al-nasl</i> ), memelihara jiwa ( <i>hifz al-nafs</i> ) dan memelihara akal ( <i>hifz al-'aql</i> ) para mustahik. Temuan ini memperkuat pendapat Mohamed A. Youssef dan Muhammad

				<p>A. Al-Buraey dalam tulisannya berjudul <i>From TQM To Quantum Quality : An Islamic Perspective</i>. Dalam tulisannya ia menyatakan nilai-nilai TQM bersumber dari al-Qur'an dan Sunnah. TQM Quantum Kualitas memiliki beberapa pilar yaitu: <i>Itqan</i>, <i>Ihsan</i>, dan Kreativitas, Integritas, transparansi, dan belajar. <i>Itqan</i> memuat segala faktor yang berhubungan dengan kualitas seperti cacat-bebas, fleksibilitas, responsif dan unggul di semua apa yang kita lakukan.</p>
--	--	--	--	--

## J. Sistematika Penulisan

Bab I merupakan bab Pendahuluan yang berisi latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, kerangka teori, kerangka konseptual, kerangka pemikiran, metode penelitian, orisinalitas penelitian, dan sistematika penulisan.

Bab II Kajian Pustaka yang berisikan tentang tinjauan umum rekonstruksi hukum, kedudukan zakat, hukum zakat, pengelolaan zakat, sanksi denda, keadilan, kesejahteraan.

Bab III Konstruksi Hukum Zakat Dalam Hukum Islam Serta Relevansinya Dalam Legislasi Hukum Zakat Di Indonesia yang berisikan Konstruksi Hukum Zakat Dalam Sistem Hukum Islam, Pengaturan Hukum Tentang Pengelolaan Zakat Oleh di Negara-Negara Muslim, Konstruksi Hukum Zakat Dalam Hukum Positif di Indonesia.

Bab IV Problematika Pengelolaan Zakat Dalam Rangka Mewujudkan Kesejahteraan Masyarakat Berbasis Keadilan Berdasarkan Undang-Undang 23 Tahun 2011 yang berisikan Kontribusi Zakat Dalam Membangun Nilai-Nilai Keadilan Ekonomi Menuju Kesejahteraan Masyarakat di Indonesia, Ketidakadaan Sanksi Denda Bagi Wajib Zakat Yang Melalaikan Kewajiban Zakat Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011, Ketidakharmonisan Antara Zakat dan Pajak di Indonesia

Bab V Rekonstruksi Hukum Terhadap Pengelolaan Zakat Dalam Penerapan Sanksi Denda Bagi Wajib Zakat Bebas Keadilan Menuju Kesejahteraan Masyarakat Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011

Bab VI merupakan bab penutup yang berisi simpulan, implikasi dan rekomendasi terhadap isu hukum dalam disertasi ini.