

**PEMIDANAAN TERHADAP PELANGGARAN ZAKAT  
(Kajian Terhadap Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 dan Qanun Aceh  
Nomor 10 Tahun 2007)**

**Muhammad Bulqia<sup>1</sup>, Rusjdi Ali Muhammad<sup>2</sup>, Mohd. Din<sup>3</sup>**

<sup>1</sup>) Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Syiah Kuala Banda Aceh

<sup>2,3</sup>) Staff Pengajar Magister Ilmu Hukum Universitas Syiah Kuala

e-mail: [bulqia3@gmail.com](mailto:bulqia3@gmail.com)

Diterima : 20/08/2015 Reviewer : 23/06/2016 Dipublish : 15/11/2015

***Abstract:** Zakat is one of the main five pillars in Islam. It is derived from arabic, and means special treasure, which is distributed and given to certain groups including poor people. In Indonesia, the management of zakat is regulated by Law Number 23/ Year 2011 and termed as “Management of Zakat”. This kind of islamic law was formulated in the national law and might be translated that there is an effort to embed an islamic law in the national law, so that it can be impelemented throughly at the national level. Referring this, basically, those who refuse to pay zakat or further referred as “zakat offenders” albeit his/her abilities, then they could be imposed on criminal penalty. However, this law is still considered as weak as there has been no criminal court further arranged until nowadays. Particularly in Aceh as the only province in Indonesia implementing the syaria’ law, its law or commonly referred as Qanun Aceh - Number 10/ Year 2007 regarding Baitul Mal at Subject 50 alphabet a has already stated the possibility to subject zakat offenders with a criminal penalty and they have to compensate penalty payment, with a maximum twice higher than the initial amount. Such weak penalty is regarded as irrelevant and would not increase self-consideration or self-engagement among zakat offenders. Based on this study, this can be concluded that: first, zakat offenders can be imposed to ta’zir law. Second, there has been no criminal penalty for zakat offenders although it is actually already regulated in Law Number 23/ Year 2011. Third, the criminal penalty as it is arranged in Qanun Aceh - Number 10/ Year 2007 still considered as weak. Four, a strong criminal law enforcement, bold, and ideal positive regulation is strongly recommended in the future.*

**Keywords:** *criminal, syaria’ law, Qanun Aceh, zakat, zakat offender*

***Abstrak:** Zakat adalah salah satu pilar utama dalam hukum islam. Diambil dalam bahasa arab, dan berarti harta khusus yang dibagikan dan diberikan ke orang-orang tertentu termasuk orang miskin. Di Indonesia, tata laksana zakat diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 dan dikenal sebagai “Tentang Pengelolaan Zakat”. Salah satu jenis hukum islam yang diformulasikan dalam hukum nasional dan dapat diartikan bahwa adanya usaha untuk menjadikan hukum islam sebagai salah satu bagian dari hukum nasional, sehingga pelaksanaan zakat dapat dilakukan secara menyeluruh pada skala nasional. Menurut hukum ini, pada dasarnya, siapa saja yang menolak membayar zakat atau selanjutnya disebut sebagai mangkir zakat walaupun yang bersangkutan memiliki kemampuan, maka mereka bisa dikenakan hukuman pidana. Namun, hukum ini dianggap masih lemah dikarenakan belum ada tindak pidana kriminal yang mengatur hal tersebut hingga saat ini. Khususnya di Aceh sebagai satu-satunya provinsi di Indonesia yang memberlakukan hukum syariah, hukum yang berlaku yang umum disebut sebagai Qanun Aceh - Nomor 10 Tahun 2007 tentang Baitul Mal pada pasal 50 huruf a yang menyatakan kemungkinan untuk memidanakan mangkir zakat dengan hukuman kriminal dan mereka harus membayar denda, maksimum dua kali dari jumlah awal. Hukuman tersebut dianggap tidak relevan dan tidak meningkatkan kesadaran atau keterikatan diantara para wajib pajak. Berdasarkan studi ini, dapat dikonklusikan bahwa: pertama, para mangkir zakat dapat dikenakan hukuman ta’zir. Kedua, belum ada hukuman pidana untuk para mangkir zakat walaupun sebenarnya telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011. Ketiga, hukuman kriminal seperti yang telah diatur dalam Qanun Aceh - Nomor 10 Tahun 2007 masih dianggap lemah. Keempat, hukum pemidanaan yang kuat, jelas, dan hukum positif yang ideal sangat direkomendasikan di masa yang akan datang.*

**Kata Kunci :** *kriminal, hukum syariah, Qanun Aceh, zakat, mangkir zakat*

## PENDAHULUAN

Zakat adalah sejumlah harta yang khusus, diberikan kepada kelompok-kelompok tertentu, dan dibagikan dengan syarat-syarat tertentu pula, zakat termasuk salah satu rukun Islam yang lima. Kata zakat dalam bentuk *ma'rifah* (definisi) disebut tiga puluh kali didalam Al-Quran, diantaranya dua puluh kali disebutkan dalam satu ayat bersama shalat, dan hanya satu kali disebutkan dalam konteks yang sama dengan shalat tetapi tidak di dalam satu ayat. Ketiga puluh kali zakat tersebut disebutkan dalam Al-Quran, delapan terdapat di dalam surat-surat yang turun di Makkah dan selebihnya di dalam surat yang turun di Madinah (Qardawi, 1996).

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat tersebut, setelah disahkan ternyata undang-undang ini banyak menuai kontroversi, jika dibandingkan dengan hukum pidana Islam, khususnya dalam masalah pemidanaan bagi orang-orang yang pelanggaran zakat atau orang-orang yang tidak membayar zakat. Selain itu juga, pengaturan *'uqubat* zakat tentang pengaturan sanksi pidana bagi pelaku pelanggaran zakat dalam Qanun Nomor 10 Tahun 2007 masih sangat lemah dan dapat memberi peluang bagi pelaku pelanggaran zakat, karena tidak ada efek jera.

Berdasarkan uraian tersebut diatas yang menjadi permasalahan disini adalah yaitu pertama, apa landasan pemikiran tentang pemidanaan terhadap pelaku pelanggaran zakat dalam Hukum Islam?, kedua, apakah rumusan

delik pelaku pelanggaran zakat yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 dan Qanun Nomor 10 Tahun 2007 sesuai dengan syariat Islam?, dan ketiga, Bagaimana konsep pemidanaan terhadap orang atau kelompok pelaku pelanggaran zakat yang idealnya dalam hukum positif Indonesia mendatang. Adapun tujuan penelitian ini adalah ; (1) untuk mengkaji dan menganalisis pemidanaan terhadap pelanggaran zakat dalam hukum Islam, (2) untuk mengkaji kesesuaian pemidanaan pelanggaran zakat menurut hukum Islam terhadap pelaksanaan Undang-Undang dan Qanun yang mengatur masalah zakat, (3) mencari dan melahirkan konsep pemidanaan yang ideal bagi pelanggaran zakat untuk di positifkan.

## METODE PENELITIAN

Jenis penelitian yang dilakukan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum *normatif*, di mana penelitian hukum *normatif* adalah suatu prosedur penelitian ilmiah untuk menemukan kebenaran berdasarkan logika keilmuan dipandang dari sisi normatifnya (Ibrahim, 2005), dengan menggunakan metode sejarah hukum dan metode perbandingan. (Soekanto dan Sri, 2011).

Mengingat penelitian ini adalah penelitian yang bersifat yuridis normatif yang memusatkan perhatian pada data *sekunder*, maka pengumpulan data utama ditempuh dengan melakukan penelitian kepustakaan dan studi dokumen-dokumen yang berkaitan dengan konsep pemidanaan terhadap pelaku melanggar zakat serta dengan melakukan wawancara

dengan beberapa pihak yang berkaitan dengan penelitian ini.

Teknik analisis dilakukan secara *interpretasi*, yaitu bahan hukum *diinterpretasikan* dan dijabarkan dengan mendasarkan pada suatu norma-norma dan teori-teori ilmu hukum yang berlaku, sehingga pengambilan keputusan yang menyimpang seminimal mungkin dapat dihindari. Dengan menarik kesimpulan dengan mempergunakan metode penalaran secara induktif yaitu suatu pemikiran secara sistematis dari khusus ke umum, dan deduktif ialah suatu pemikiran secara sistematis dari umum ke khusus.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Landasan Pemikiran Pemidanaan Bagi Pelaku Pelanggaran Zakat Dalam Hukum Islam

Zakat, dalam konteks hukum Islam merupakan salah satu kewajiban bagi seluruh umat Muslim. Kedudukannya dalam peribadatan adalah sebagai salah satu dari lima rukun Islam. Para ulama berpendapat bahwa kedudukannya sebagai bagian dari rukun Islam itu adalah yang ketiga, yakni setelah syahadat dan shalat. Rukun Islam berikutnya adalah puasa, serta haji (bagi yang mampu).

Hukuman bagi orang-orang yang tidak atau enggan membayar zakat, dapat dikenakan hukuman *ta'zir* kepada setiap orang, maupun kelompok yang tidak membayar zakat.

Sedangkan definisi *ta'zir* sendirisecara etimologi berarti yaitu menolak dan mencegah. Kata ini juga memiliki arti menolong atau menguatkan (Nurul dan Masyrofah, 2013).

*Ta'zir* juga berarti (menolak, kebesaran, pengajaran) yang bersifat pengajaran terhadap kesalahan-kesalahan yang tidak diancam hukuman *had*. Sanksi jarimah *ta'zir* maksudnya yaitu hukuman yang sanksinya ditentukan oleh penguasa atau *Ulul Amri* untuk kemasalahatan umum (Dahlan, 1994).

Adapun sanksi bagi orang atau kelompok yang pelanggaran membayar zakat adalah hukumannya *ta'zir*, yaitu dengan cara mengambil sebagian hartanya secara paksa oleh penguasa (berdasarkan putusan hakim atau penguasa).

### Rumusan Delik Pelanggaran Zakat Yang Telah Diatur Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Dan Qanun Nomor 10 Tahun 2007

Ketentuan pidana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat pada bab IX dari Pasal 39 sampai Pasal 42, tidak ada satu Pasal pun yang mengatur terkait ketentuan pidana yang para pihak yang tidak membayar zakat. Namun, jika merujuk kepada hukum pidana Islam, bagi para pihak yang tidak membayar zakat dapat dikenakan hukuman *ta'zir* baik perorangan maupun kelompok, seperti yang sudah pernah diterapkan pada masa khalifah Umar bin Khattab yang memerangi terhadap orang-orang atau kelompok yang enggan membayar zakat.

Pada prinsipnya tujuan dibentuknya Undang-Undang tersebut, untuk mempositifkan hukum Islam menjadi hukum Nasional yang dapat diterapkan secara menyeluruh bagi masyarakat Indonesia yang beragama Islam khususnya. Selain itu juga untuk

menyeragamkan pengelolaan zakat seluruh Indonesia, hal ini sejalan dengan teori *taqin* yang dipelopori oleh Ibnu Al Muqaffa', dimana pada masa Khulafaur Rasyidin otoritas hukum masih melekat kepada kekuasaan, sehingga ketika seorang hakim mengambil keputusan terhadap suatu kasus, keputusan hakim sering ditervensi oleh penguasa dan hakim memutuskan suatu perkara sesuai kehendak penguasa, selain itu juga setiap wilayah dibawah naungan seorang khalifah, hakim memutuskan suatu perkara dengan putusan yang berbeda-beda padahal kasusnya sama. Melihat persoalan tersebut dan untuk menyatukan persoalan hukum tersebut, maka Ibnu Al-Muqaffa' mengusulkan kepada Khalifah Ja'far Al Mansur agar pemerintah mengundang sebuah kitab hukum yang dikodifikasi dan unifikasi yang berlaku secara mengikat dan memaksa serta mengatur kepada seluruh masyarakat yang dijadikan pedoman oleh para hakim sehingga masyarakat memperoleh kepastian hukum (Yulianti,2001).

Selain itu, ketentuan pidana atau *'uqubat ta'zir* sebagaimana yang diuraikan diatas dalam bab XI ketentuan *'uqubat* Qanun Nomor 10 Tahun 2007 tentang Baitul Mal, masih sangat lemah atau dapat disimpulkan masih kurang tegas terhadap pemberlakuan sanksi bagi pelanggar pengelola dan para pihak yang tidak membayar zakat. Khususnya dalam pengaturan pemberian sanksi pidana bagi para pihak yang tidak membayar zakat, sebagaimana yang dijelaskan pada Pasal 50 huruf a, bahwa setiap orang atau badan yang tidak membayar zakat

hanya dikenakan sanksi pidana denda satu kali zakat atau dua kali zakat.

Pengaturan sanksi pidana dalam Qanun Nomor 10 Tahun 2007 tentang Baitul Mal diatas, bertolak belakang dari sifat hukum pidana. Karena sifat hukum pidana yaitu adanya efek jera terhadap pelaku pelanggar dan juga sebagaimana yang dikemukakan dalam teori relatif tujuan hukum pidana adalah untuk menakut-nakuti pelaku kejahatan untuk tidak melakukan kejahatan. Namun, jika dalam pengaturan sanksi pidana dalam Qanun Nomor 10 Tahun 2007 tentang Baitul Mal tersebut terlalu lemah, justeru tidak sejalan tujuan pidana seperti yang dijelaskan dalam teori *relatif*, karena masyarakat tidak merasa terbebani dengan penerapan sanksi pidana tersebut.

Konsep Pidanaan Terhadap Pelaku Pelanggaran Zakat Yang Idealnya Dalam Hukum Positif Indonesia Mendatang.

Pengaturan sanksi pemindaan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat, masih terdapat berbagai kelemahan, sehingga dapat berakibat mengurangi kesadaran masyarakat untuk membayar zakat. Pada dasarnya pembentukan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat merupakan bagian dari usaha untuk melakukan kodifikasi Hukum Islam menjadi hukum positif Nasional, akan tetapi persoalannya dalam undang-undang tersebut, terkait masalah pengaturan pidanaan terhadap pelaku yang pelanggaran

zakat masih jauh seperti yang diatur dalam hukum Pidana Islam secara terperinci dan tegas.

Sanksi pidana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat pada bab IX Ketentuan Pidana hanya mengatur terkait masalah pengelolaan zakat dan dalam Undang-Undang tersebut tidak dimasukkannya pengaturan pemidanaan terhadap pelaku pelanggaran zakat atau orang/kelompok yang tidak membayar zakat. Pada prinsipnya pengaturan pemidanaan terhadap para pihak yang tidak membayar zakat sangat diperlukan, mengingat Undang-Undang tersebut dibentuk berdasarkan hukum Islam, karena dalam hukum Islam setiap orang atau kelompok yang tidak membayar zakat dapat dikenakan hukuman *ta'zir*.

Ketentuan pemidanaan terhadap orang atau kelompok yang tidak membayar zakat dalam Undang-Undang tersebut sangatlah diperlukan. Pengaturan pemidanaan terhadap para pihak yang tidak membayar zakat dalam perumusan Undang-Undang tersebut, adanya dimasukkannya ketentuan pidana terhadap orang atau kelompok yang enggan membayar zakat, (Drs. H. Tgk. Jamil/Wakil Kepala Mahkamah Syariah Aceh, 2015) dan idealnya suatu hukuman dapat diterapkan jika mampu memberi efek jera, sehingga dapat memberi manfaat yang lebih besar, tidak hanya sebatas memberi hukuman terhadap orang yang tidak membayar zakat dan terkait penerapan sanksi pidana dalam dapat disesuaikan dari pembinaan sampai kepada pemberian sanksi atau hukuman yang lebih tegas, menginggat

pengaturan pemidanaan bagi pihak yang tidak membayar zakat dalam pidana Islam merupakan hukuman *ta'zir*.

## KESIMPULAN

1. Dalam hukum Islam pelaku pelanggaran zakat dibagi ke dalam dua kelompok yaitu; pertama, kelompok yang tidak mengakui kedudukan zakat (wajib) dianggap murtad (kafir) dan kepada mereka dapat dikenakan hukuman mati. Kedua, kelompok yang mengakui zakat, akan tetapi enggan untuk membayar zakat, maka kelompok ini dapat dikenakan hukuman *ta'zir*, yaitu dengan cara mengambil separuh dari pada hartanya, hal ini sebagaimana disebutkan dalam hadits yaitu “barangsiapa tidak mau membayarnya, maka kami akan mengambilnya dan setengah dari untannya sebagai suatu tekad (kewajiban) Tuhan kami”. Maka atas dasar hadist tersebut bagi orang yang tidak membayar zakat dikenakan hukuman *ta'zir*.
2. Pengaturan sanksi pidana dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, diatur dalam bab XI ketentuan pidana dari Pasal 39 sampai Pasal 42, dalam beberapa Pasal tersebut tidak ada yang mengatur terkait sanksi pidana terhadap para pihak yang tidak membayar zakat, akan tetapi hanya sebatas mengatur tentang sanksi pidana bagi pelaku pengelola zakat yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan dalam Qanun Aceh Nomor 10 Tahun 2007 tentang Baitul Mal pada bab XI ketentuan ‘uqubat

yang terdiri dari beberapa Pasal yaitu dari Pasal 50 sampai Pasal 54 yang mengatur ketentuan pidana zakat dan pada Pasal 50 huruf a dijelaskan bahwa “setiap orang atau badan yang tidak membayar zakat dapat dikenakan sanksi (‘uqubat) denda paling sedikit satu kali nilai zakat yang wajib dibayarkan, paling banyak dua kali nilai zakat yang wajib dibayarkan”. Namun dalam pengaturan sanksi pidana tersebut, masih sangat lemah sehingga dapat memberi peluang bagi para pihak untuk tidak membayar zakat, karena sanksi yang dirumuskan dalam Qanun Aceh tersebut tidak memberi efek jera kepada pelaku.

3. Konsep pemidanaan yang ideal terhadap pelaku yang tidak membayar zakat dalam pengaturan pidana zakat yang akan datang yaitu, pertama; dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, perlu dimasukkannya ketentuan pidana bagi setiap orang atau badan yang tidak membayar zakat secara berjenjang dimulai dari tahap pembinaan sampai ketahap pemberian sanksi pidana yang berat. Kedua, pengaturan pidana bagi orang atau badan yang tidak membayar zakat dalam Qanun Aceh Nomor 10 Tahun 2007 tentang Baitul Mal, idealnya diperlukan penegasan dalam pemberian sanksi kepada pihak yang tidak membayar zakat secara bertahap mulai dari sanksi pembinaan sampai ke tahap pemberian sanksi yang betul-betul mempunyai efek jera bagi pelaku pelanggaran ketentuan yang telah diatur, sehingga dapat

memberi pembelajaran bagi pihak lain dan secara otomatis dapat meningkatkan kesadaran masyarakat untuk selalu membayar zakat tepat pada waktunya.

## UCAPAN TERIMA KASIH

Terima kasih kepada Prof. Dr. H. Tgk. Muslim Ibrahim, MA, Dr. H. Armiadi Musa dan Drs. H. Tgk. Jamil.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abu Zaharah, M., 1977, *Al-Islam wa Taqin al-Ahkam* Da’wah Mukhlisah li Taqin ahkam al-Syari’ah al-Islamiyyah.
- Al Zuhayly, W., 2000, *Al-Fiqh Al-Islami Adilatuh*, Terj. Fannany, E.F.A. *Zakat Kajian Berbagai Mazhab*, PT. Rosdakarya.
- Dahlan, A. Z. 2006, *Ensiklopedia Hukum Islam*, PT. Ictiar Baru van Hoeva.
- Din, M., 2009, *Stimulasi Pembangunan Hukum Pidana Nasional Dari Aceh Untuk Indonesia*, UNPAD Press.
- Kusumaatja, M., 1976, *Hukum Masyarakat dan Pembinaan Hukum*, Bina Cipta.
- Masniari. 2007, *Taqin*, Makalah PPs IAIN Sumatera Utara,.
- Muhammad. 2011, *Fiqh Zakat Kontemporer*, AlQowan.
- Qardawi, Y., 1996, *Hukum Zakat*, terj. Harun, S. PT. Pustaka Litera Antar Nusa dan Mizan
- Soekanto, S., dan S. Mamudji, 2001. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Press.
- Timorita, Y., R. 2001. *Konstektualisasi Pemikiran Ibnu Al-Muqaffa’ Tentang Taqin Terhadap Legislasi Dunia Islam Modern*, Jurnal Vol. 6, No. 7, LOGIKA.