

# Pemberlakuan Sanksi Pidana Bagi Muzakki (Studi Kritis atas Pasal 1 (2) dan (5) UU. No 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat)

Oleh: Nurdhin Baroroh \*

## Abstract

*The orders of zakat in Islam is not an intangible human obedience to God only, but also have relevance to the development of human nature for the other, and even with the surrounding environment. Muzakki as one important component in the zakat, because they have a strong link with the zakat commands, although it is common to all Muslims. In the context of the Indonesia the regulation of zakat have been categorized as civil case, so the state does not have the activity to act as active as in criminal cases. In the actual case, zakat is an obligation which is marked by the verb editor command in verse. And in fact if this is done, it will be able to provide a positive stimulus boost in terms of social welfare.*

## Abstrak

*Perintah zakat dalam agama Islam bukanlah berujud ketaatan manusia pada Tuhan semata, akan tetapi juga memiliki keterkaitan dengan pengembangan sifat kemanusiaan dengan sesamanya, dan bahkan dengan lingkungan sekitar. Muzakki sebagai salah satu komponen penting dalam zakat, karena mereka memiliki keterkaitan yang kuat dengan perintah zakat tersebut, meskipun sebenarnya hal itu secara umum bagi seluruh orang Islam. Dalam konteks ke-indonesiaan, selama ini permasalahan dan regulasi zakat dikategorikan sebagai hal yang bersifat perdata, sehingga negara tidak memiliki keaktifan bertindak sebagaimana keaktifan seperti pada kasus-kasus pidana. Pada hal sebenarnya, zakat merupakan sebuah kewajiban yang ditandai dengan kata kerja perintah dalam redaksi ayatnya. Dan sebenarnya kalau hal ini dilakukan, maka akan mampu memberikan dorongan rangsangan positif dalam kaitannya dengan kesejahteraan masyarakat.*

**Kata kunci:** zakat, muzakki, kesejahteraan rakyat.

## A. Pendahuluan

Ajaran agama Islam secara keseluruhan tidak saja berisikan ajaran yang mengatur hubungan antara manusia dengan Tuhan Pencipta, akan tetapi juga manusia dengan manusia dan bahkan manusia dengan lingkungan sekitar. Keseluruhan ajarannya adalah untuk mengatur hubungan antar manusia dalam bentuk *mu'asyarah* maupun *mu'amalah*.

---

\* Dosen Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri (UIN) Sunan Kalijaga Yogyakarta. Email: nurdhinbaroroh@yahoo.com

Disamping itu, ia juga memiliki aturan yang dijabarkan dalam komponen *jinayah, jibad, dan qadla*.<sup>1</sup> Dengan begitu menjadi jelas bahwa ajaran Islam – baca: hukum Islam – mencakup segala lapangan hukum-hukum publik, hukum privat, hukum nasional dan internasional.<sup>2</sup>

Ajaran agama ini tidak pernah membedakan dan atau memisahkan antara dimensi ketuhanan yang bersifat sakral dan individu dengan dimensi kemanusiaan yang bersifat profan dan sosial kemasyarakatan. Hal ini bisa dilihat dari konsep kesalehan yang harus dikedepankan oleh seorang muslim dalam hidupnya. Kesalehan yang harus termanifestasikan dalam diri seorang muslim tersebut adalah kesalehan individu sebagai konsekuensi logis dari makhluk Tuhan yang harus menyembah-Nya, sementara di sisi lain pemaknaan dan pengamalan wujud kesalehan sosial juga tidak terabaikan begitu saja, terkait keberadaannya sebagai makhluk sosial yang senantiasa berinteraksi dengan sesama.<sup>3</sup>

Interaksi kemanusiaan yang dilakukan dalam konsep kesalehan individu dan kesalehan sosial diharapkan mampu memunculkan sebuah *simbiosis mutualisme* antara yang satu dengan lainnya, sehingga berakar pada terwujudnya berragam macam upaya ke arah memajukan kesejahteraan umat dewasa ini,<sup>4</sup> salah satunya adalah Zakat.

<sup>1</sup> Sahal Mahfudz, *Nuansa Fiqh Sosial*, (Yogyakarta, Kerja sama LkiS dan Pustaka Pelajar, 1994), hlm. 5. Lihat juga J.N.D. Anderson, *Hukum Islam di Dunia Modern*, Terj. Machnun Husein, (Yogyakarta : P.T.Tiara Wacana, Januari 1995), p. 4-5.

<sup>2</sup> *Ibid.*

<sup>3</sup> Kesalehan sejati bukanlah semata-mata mentaati bentuk-bentuk lahiriah ritual keagamaan saja, dan bahkan pemaknaan sekaligus pengalaman dari wujud kesalehan individu dan sosial adalah wajib, terkait keberadaan manusia itu sendiri. Kesalehen sejati adalah mengarahkan kecenderungan individu terhadap manfaat-manfaat material dan psikis demi tercapainya tujuan-tujuan sosial dengan memperluas ruang lingkup pihak-pihak yang akan menikmatinya. Lihat dalam S. Waqar Ahmed Husaini, *Sistem Pembinaan Masyarakat Islam*, terj. Anas Mahyuddin, (Bandung: Pustaka, 1983), p. 27-28.

Hal ini bisa dilihat dan diperhatikan dari sekian banyaknya redaksi ayat dalam al-Qur'an yang menggabungkan konsep keimanan yang nota bene adalah perlambang sisi individualitas pribadi dalam "berhubungan dengan Tuhannya" dengan konsep amal shaleh yang menjadi perlambang pancaran sisi nilai guna dari keimanan tersebut, yang pada akhirnya tidak saja bersifat pribadi bagi dirinya sendiri, tetapi juga bagi yang lain.

Sehingga konsep keimanan dalam Islam adalah konsep gabungan antara keyakinan di dalam hati dengan perbuatan yang bernilai guna bagi yang lain. Redaksi yang dimaksud adalah gabungan redaksi antara *الصلوات وعملوا* dengan *آمنوا الذين*. Tidak kurang terdapat 58 ayat dalam al-Qur'an yang redaksi ayatnya menampilkan gabungan antara konsep keimanan dengan konsep amal shaleh.

Dua redaksi itu terkadang tersusun dalam satu rangkaian ayat yang tidak dipisahkan dengan lafal apapun, namun sering kali juga diantara keduanya ada selingan lafal yang memisahkan, pun demikian maksudnya adalah sama dan tidak berbeda.

<sup>4</sup> Sebenarnya yang ingin dicapai dari penggabungan dua konsep kesalehan tersebut, bukanlah hal yang baru saja muncul belakangan ini, karena dengan kita mencermati apa yang menjadi embrionya saja, jelas bahwasanya ini adalah termaktub

Apa yang ada di dalam zakat ternyata mampu menyedot perhatian parlemen dan pemerintah yang kemudian melahirkan produk undang-undang yang secara khusus mengatur tentang zakat.<sup>5</sup> Hal ini dimungkinkan, karena di satu sisi kondisi ekonomi masyarakat sangat memprihatinkan sehingga kemungkinan pendekatan keagamaan diperlukan oleh pemerintah dan parlemen sebagai salah satu upaya untuk memecahkan persoalan bangsa ini. Pada sisi lain kondisi politik memberikan kesempatan kepada umat beragama untuk menyampaikan aspirasinya dan mengembangkan dirinya sebaik mungkin. Tulisan ini mencoba untuk melakukan studi kritis atas salah satu aspek yang belum diatur – untuk tidak mengatakan tidak sama sekali – dalam UU. No 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat, yaitu sanksi pidana bagi Muzakki yang tidak menunaikan pembayaran zakat, sehingga keberadaan pasal 1 butir 2 dan 5 tidak hanya tersurat saja, tapi juga ditindaklanjuti.

## B. Zakat Potensi Umat

Secara umum pengumpulan zakat merupakan perintah wajib sebagaimana tersurat dalam Q.S. At-Taubah (9): 103

خذ من أموالهم صدقة تطهرهم وتزكهم بها وصل عليهم إن صلاتك سكن لهم والله سميع عليم

Artinya: “Ambillah zakat dari sebagian harta mereka, dengan zakat itu kamu membersihkan dan mensucikan mereka, dan mendoalah untuk mereka. Sesungguhnya doa kamu itu (menjadi) ketenteraman jiwa bagi mereka. Dan Allah Maha Mendengar lagi Maha Mengetahui”.

dan juga bahwasanya zakat itu diambil dari setiap usaha yang baik dan halal, seperti yang tergambar dalam Q.S. Al-Baqarah (2): 267.

يا أيها الذين آمنوا أنفقوا من طيبات ما كسبتم وما أخرجنا لكم من الأرض ولا تيمموا الخبيث منه تنفقون ولستم بأخذيهِ إلا أن تغمضوا فيه واعلموا أن الله غني حميد

Artinya: “Hai orang-orang yang beriman, nafkahkanlah (di jalan Allah) sebagian dari hasil usahamu yang baik-baik dan sebagian dari apa yang Kami keluarkan dari bumi untuk kamu. Dan janganlah kamu memilih yang buruk-buruk lalu kamu nafkahkan daripadanya, padahal kamu sendiri tidak mau mengambilnya

---

dalam al-Qur’an, sehingga cita-cita ini sudah lahir sejak 14 abad yang lalu, pada masa al-Qur’an itu pertama kali diwahyukan.

<sup>5</sup> UU. No 38 Tahun 1999 Tentang Pengelolaan Zakat dan dilanjutkan dengan UU. No 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat.

melainkan dengan memicingkan mata terhadapnya. Dan ketahuilah, bahwa Allah Maha Kaya lagi Maha Terpuji”.

Ketika menafsirkan at-Taubah (9): 103 Imam al-Qurthubi mengemukakan bahwasanya zakat itu diambil dari semua harta yang dimiliki, meskipun kemudian sunnah Nabi Muhammad mengemukakan rincian harta yang wajib di keluarkan zakatnya.<sup>6</sup> Sementara Ahmad Mustafa al-Maraghi ketika menafsirkan al-Baqarah (2): 267 menyatakan ayat ini merupakan perintah Allah kepada orang-orang yang beriman untuk mengeluarkan zakat/inafaq dari hasil usaha yang terkait, baik berupa mata uang, barang dagangan, binatang ternak, maupun dari hasil tanam-tanaman dan buah-buahan serta biji-bijian.<sup>7</sup> Sedangkan Yusuf Qaradhawi menyatakan bahwasanya yang dimaksud dengan *Ammaal* merupakan bentuk jama' dari kata *Maal*, yang bagi orang Arab – yang dengan bahasanya al-Qur'an itu diturunkan – berarti segala sesuatu yang diinginkan oleh manusia, menyimpan dan memilikinya.<sup>8</sup> Sementara itu *az-Zarqa'* mengemukakan definisi yang memungkinkan tercakupnya berbagai harta, sesuai dengan perkembangan zaman dan perubahan kehidupan. Harta atau kekayaan yang dizakati itu adalah sesuatu yang konkret dan bersifat material dan mempunyai nilai dalam pandangan manusia.<sup>9</sup>

Kaitannya dengan kewajiban zakat maka beberapa pendapat secara umum mengungkapkan bahwasanya zakat itu dikeluarkan dari harta kekayaan konkret yang bernilai dalam pandangan manusia dan dapat digunakan menurut umumnya. Dengan demikian harta kekayaan yang secara konkret belum terdapat contohnya di zaman Muhammad SAW, tetapi dengan perkembangan perekonomian modern menjadi sangat berharga dan bernilai, maka termasuk dalam kategori harta atau kekayaan yang apabila telah memenuhi syarat dan rukunnya zakat, harus dikeluarkan zakatnya atas benda-benda itu, sebagaimana disebutkan juga dalam UU. No 38 Tahun 1999 Tentang Pengelolaan Zakat dan UU. No 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat.<sup>10</sup>

<sup>6</sup> Al-Qurthubii, *al-Jami' Li Ahkam al-Qur'an*, VII-VIII, (Beirut: Dar al-Kutub al-'Ilmiyyah, 1413 H), VII: 156.

<sup>7</sup> Ahmad Mustafa al-Maraghi, *Tafsir al-Maraghi*, (Kairo: Maktabah at-Tijariyah, 1364 H), I: 39.

<sup>8</sup> Yusuf Qardhawi, *Norma dan Etika Ekonomi Islam*, Terj. Zainal Arifin dan Dahlia Husin, Cet II, (Jakarta: Gema Insani Press, 1997), p. 123.

<sup>9</sup> Mustafa Ahmad Zarqa', *al-Fiqh al-Islami fi Tanbibi al-Jadidi*, (Damaskus: Jami'ah Damaskus, 1946 H), p. 119.

<sup>10</sup> UU. No 38 Tahun 1999 Tentang Pengelolaan Zakat Pasal 11:

- (1) Zakat terdiri atas zakat mal dan zakat fitrah.
- (2) Harta yang dikenai zakat adalah :
  - a. Emas, perak dan uang.
  - b. Perdagangan dan perusahaan.

Zakat merupakan alat yang menjamin terjadinya aliran kekayaan dari kelompok *the have* kepada kelompok *the have not*. Ajaran Islam mengancam konsentrasi kekayaan di tangan segelintir kelompok kaya, dan berupaya mendorong terjadinya distribusi pendapatan dan kekayaan yang lebih berkeadilan. Memang, kaya miskin adalah sunnatullah. Kemiskinan merupakan persoalan yang dapat merajalela dan berpengaruh kepada sistem kehidupan yang lebih makro, sehingga tidak ada jalan lain kecuali harus ditangani, yang tidak hanya menjadi tanggungjawab pemerintah akan tetapi juga masyarakat.

Berdasarkan hasil riset Islamic Development Bank (IDB) dikatakan bahwa potensi zakat di Indonesia pada 2010 mencapai Rp100 triliun. Sementara pada 2011 potensi zakat diestimasi mencapai Rp217 triliun, dengan perincian Rp117 triliun dari rumah tangga dan Rp100 triliun dari perusahaan-perusahaan milik keluarga muslim. Meski potensinya sangat besar, Badan Amil Zakat Nasional (Baznas) menyatakan bahwa realisasi pembayaran zakat pada 2010 baru mencapai Rp1,5 triliun. Ini berarti masih jauh dari potensi zakat sesungguhnya.<sup>11</sup>

Ilustrasi sederhana dengan menggunakan data pada tahun 2010, maka jumlah penduduk Indonesia sebagaimana hasil sensus penduduk yang dilakukan Badan Pusat Statistik adalah berjumlah 237.641.326 jiwa.<sup>12</sup> Dengan jumlah penduduk miskinnya adalah 31.020.000 jiwa.<sup>13</sup> Dari data di atas, maka jumlah orang kaya di Indonesia pada tahun 2010 adalah 206.621.326 jiwa. Dengan asumsi dari sekian juta jiwa orang kaya di Indonesia tersebut, 50% nya adalah orang Islam, maka jumlah orang Islam yang kaya adalah 103.310.663 jiwa. Kalau dengan hitungan 1 KK berjumlah 5 orang (suami, isteri dan 3 anak), maka jumlah KK orang Islam yang kaya adalah 20.662.132 KK.<sup>14</sup>

Apabila 20 juta sekian atau keseluruhan KK tersebut mempunyai penghasilan bersih hanya sebesar Rp 50.000.000 saja selama setahun (artinya bebas dari segala macam hutang dan pinjaman), maka ini sudah masuk dalam kategori batas minimal, atau nishab sebagai syarat zakat

- 
- c. Hasil pertanian, perkebunan dan perikanan.
  - d. Hasil pertambangan.
  - e. Hasil peternakan.
  - f. Hasil pendapatan dan jasa.
  - g. Rikaz.

Sedangkan dalam UU. No 23 Tahun 2011, hal ini tercantum dalam pasal 4 butir 1 dan 2.

<sup>11</sup><http://www.seputar-indonesia.com/edisicetak/content/view/513969/>. Accessed 28 Juli 2012.

<sup>12</sup> <http://dds.bps.go.id/eng/aboutus.php?sp=0>. Accessed 28 Juli 2012.

<sup>13</sup> <http://www.bps.go.id/index.php?news=776>. Accessed 28 Juli 2012.

<sup>14</sup> Dipilihnya KK (kepala keluarga) dalam asumsi hitungan ini, adalah karena dilihat dari sisi kedewasaannya.

(sudah melebihi batasan 1 nishab, dengan menggunakan nishab emas 85 gram dan dengan harga pergram adalah Rp 550.000,-).

Maka hitungan sederhananya adalah:

Rp 50.000.000 x 2,5% = Rp 1.250.000,- jumlah yang wajib dizakat per jiwa per tahun.

Rp 1.250.000 x 20.662.132 KK = Rp 25.827.665.000.000 (Dua puluh lima triliun delapan ratus dua puluh tujuh miliar enam ratus enam puluh lima juga rupiah), sebuah pencapaian yang jauh di atas apa yang telah dicapai oleh Badan Amil Zakat Nasional (Baznas) sebagaimana disebutkan di atas.

### C. Muzakki dan Asas Teori Wajib Zakat

Titik singgung tulisan ini adalah mengenai *Muzakki* atau orang muslim yang berkewajiban membayarkan zakat. Terhadap *Muzakki* yang dewasa dan waras para ulama' sepakat dan tidak ada pertentangan akan kewajiban mereka dalam menunaikan zakat, namun demikian dalam tulisan ini tidak bermaksud menguraikan perbedaan pendapat antara *Muzakki* dewasa dan waras dengan *Muzakki* anak-anak, yatim piatu dan orang gila.<sup>15</sup>

Yusuf al-Qaradawi berpendapat, kekayaan anak-anak dan orang gila adalah wajib dizakati, karena zakat adalah kewajiban yang memiliki keterikatan dengan harta kekayaan, demikian kewajiban penunaianya tidaklah dapat gugur dikarenakan posisi yang masih anak-anak atau orang gila, hal ini berlaku untuk semua harta yang dimiliki oleh mereka. Sama halnya dengan kekayaan dalam bentuk ternak yang digembalakan, tanaman dan buah-buahan, hasil perdagangan/perniagaan dan ataupun juga uang dengan syarat tidak merupakan simpanan untuk belanja hidup sehari-hari, karena uang yang demikian itu tidak berlebih dari kebutuhan rutinnnya. Keberadaan mereka yang belum dewasa atau yang tidak cakap akalnya adalah tidak memungkinkan untuk mengurus hartanya, termasuk dalam hal penunaian zakat, karenanya ada wali pengampu yang amanah untuk mengurus hal tersebut, sehingga beban taklif ini jatuh pada wali pengampunya yang diminta untuk mengeluarkan zakat tersebut, sampai keadaan mereka sudah cukup dewasa dan cakap akal dalam hal pengurusan harta benda, sehingga pada akhirnya harta itu sendiri bisa menjadi harta yang bersih dari hak-hak para *Mustahik* nya yang berhak untuk menerimanya.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Untuk lebih detail, pembahasan mengenai perbedaan pendapat terkait dengan apakah anak-anak/yatim dan orang gila yang memiliki harta melebihi satu nishab – baca: memenuhi syarat untuk dizakati – wajib dan harus mengeluarkan zakat, dapat di lihat dalam Yusuf al-Qaradawi, *Hukum Zakat*, Terj. Salman Harun dkk, Cet III, (Jakarta: P.T. Pustaka Litera AntarNusa, 1993), p. 106-120.

<sup>16</sup> Bisa dimaknai dari hal ini, bahwasanya al-Qaradawi berpendapat apapun hartanya dan siapapun pemiliknya adalah sama hukumnya. Dengan catatan harta itu telah

Penunaian beban taklif dalam hal ini adalah mengacu pada Q.S. At-Taubah (9): 103 dan Q.S. Al-Baqarah (2): 267. Kedua redaksi ayat tersebut menggunakan bentuk kata kerja perintah *Fi'l Amr*, yang bermaknakan sesuatu yang harus dan wajib dikerjakan ditambah dengan banyaknya periwayatan hadist yang bernada peringatan keras dan ancaman terhadap orang-orang yang tidak membayar zakat.<sup>17</sup>

Menurut al-Qaradawi terdapat empat asas teori wajib zakat bagi umat Islam – baca: yang wajib mengeluarkan zakat – yaitu:

1. Teori beban umum (*Taklif*).

Untuk teori ini didasarkan pada kekayaan dan pembebanan berupa kewajiban badan dan harta bagi setiap hamba itu sendiri, dan ini adalah hak Tuhan dalam menguji kualitas pengabdian seorang hamba itu dihadapan-Nya.<sup>18</sup> Sebagaimana disebutkan dalam Q.S. Al-Mu'minin (23): 115.

أفحسبتم أنما خلقناكم عبثا وأنكم إلينا لا ترجعون

Artinya: “Maka apakah kamu mengira, bahwa sesungguhnya Kami menciptakan kamu secara main-main (saja), dan bahwa kamu tidak akan dikembalikan kepada Kami?”

Selanjutnya Q.S. Al-Qiyamah (75): 36.

أيحسب الإنسان أن يترك سدى

Artinya: “Apakah manusia mengira, bahwa ia akan dibiarkan begitu saja (tanpa pertanggungjawaban)?”

Q.S. An-Najm (53): 31.

ولله ما في السموات وما في الأرض ليجزى الذين أسأؤوا بما عملوا ويجزي الذين أحسنوا بالحسنى

---

memenuhi syarat untuk dikeluarkan zakatnya, dan bukan simpanan untuk belanja sehari-hari, akan tetapi harta lebih dari nishabnya. Untuk konteks Indonesia, pengaturan perwalian atas harta anak-anak yang belum dewasa dan atau orang yang tidak cakap akalannya meskipun dengan konteks yang bersifat daerah yaitu Nangroe Aceh Darussalam hal ini termuat dalam Qanun Aceh No. 10 Tahun 2007 Tentang Baitul Mal Bab VIII Pasal 39 sampai dengan Pasal 42.

<sup>17</sup> Uraian lengkapnya bisa dilihat dalam Yusuf al-Qaradawi, *Hukum Zakat*, Terj. Salman Harun dkk,... p. 76-86. Bahkan kalau dilihat dari sisi sejarah, Khalifah pertama Abu Bakar pernah menerapkan kebijakan yang cukup populer terkait dengan zakat, yaitu memerangi kaum yang tidak mau membayar zakat, di awal-awal pemerintahannya.

<sup>18</sup> Yusuf al-Qaradawi, *Hukum Zakat*, Terj. Salman Harun dkk,... p. 1010.

Artinya: “Dan hanya kepunyaan Allah-lah apa yang ada di langit dan apa yang ada di bumi supaya Dia memberi balasan kepada orang-orang yang berbuat jahat terhadap apa yang telah mereka kerjakan dan memberi balasan kepada orang-orang yang berbuat baik dengan pahala yang lebih baik (surga).

2. Teori khilafah.

Bahwa harta itu adalah milik Allah, dan manusia itu hanya diamanati, teori ini merujuk pada Q.S. As-Saba’ (34): 22.

قل ادعوا الذين زعمتم من دون الله لا يملكون مثقال ذرة في السماوات ولا في الأرض  
وما لهم فيها من شرك وما له منهم من ظهير

Artinya: “Katakanlah: "Serulah mereka yang kamu anggap (sebagai tuhan) selain Allah, mereka tidak memiliki (kekuasaan) seberat zarah pun di langit dan di bumi, dan mereka tidak mempunyai suatu saham pun dalam (penciptaan) langit dan bumi dan sekali-kali tidak ada di antara mereka yang menjadi pembantu bagi-Nya".

Di sini manusia ditugasi untuk memproduksi, yakni hanya sebatas mengolah bahan serta mengubah susunan untuk memenuhi kebutuhannya.<sup>19</sup>

3. Teori kesejahteraan dan jaminan sosial.

Teori ini menjelaskan mengenai peran individu terhadap masyarakat dan begitu juga sebaliknya. Manusia sebagai makhluk individu maka dia memerlukan interaksi sosial dalam masyarakat demi kelangsungan hidupnya. Kehidupan individu dalam berbagai aspek selalu ditopang oleh peran masyarakat, hal ini dikarenakan manusia adalah makhluk sosial yang tidak dapat hidup sendiri.

4. Teori persaudaraan.

Dalam Islam persaudaraan meliputi dua hal, yaitu: persaudaraan atas dasar sama-sama manusia dan persaudaraan atas dasar sama-sama aqidah, dalam persaudaraan terdapat suatu kewajiban yang harus dilakukannya yakni saling tolong-menolong antara sesama manusia. Apabila persaudaraan itu ciri hubungan antara sesama manusia, maka persaudaraan itu menghendaki adanya bukti punya tuntutan-tuntutan, di antarauntutannya adalah janganlah manusia itu hidup untuk senang sendiri, tidak memperdulikan saudaranya sesama manusia.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 1012.

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 1022.

Teori ini muncul berdasarkan kaidah-kaidah persaudaraan dalam keyakinan dan kemanusiaan, kaidah persaudaraan dalam keyakinan itu adalah sistem rohani yang saling terkait dan mendarah daging, belas kasih dan solidaritas antara saudara dalam masyarakat insani yang satu.

Hal ini merujuk pada Q.S. Al-Hujurat (49): 13.

يا أيها الناس إنا خلقناكم من ذكر وأنثى وجعلناكم شعوبا وقبائل لتعارفوا إن أكرمكم عند الله أتقاكم إن الله عليم خبير

Artinya: “Hai manusia, sesungguhnya Kami menciptakan kamu dari seorang laki-laki dan seorang perempuan dan menjadikan kamu berbangsa-bangsa dan bersuku-suku supaya kamu saling kenal mengenal. Sesungguhnya orang yang paling mulia di antara kamu di sisi Allah ialah orang yang paling bertakwa di antara kamu. Sesungguhnya Allah Maha Mengetahui lagi Maha Mengenal”.

#### **D. Peran Negara Atas Muzakki Zakat**

Menilik pendapat Ibn Taimiyah yang menjelaskan bahwasanya antara agama dan pemerintah tidak bisa dipisahkan, karena menurutnya tanpa adanya paksaan negara, agama berada dalam keadaan bahaya, yang pada akhirnya tanpa melaksanakan hukum wahyu Ilahi maka negara akan menjadi organisasi yang tiranik.<sup>21</sup> Ibn Taimiyah memandang bahwa setiap anak Adam selalu mendambakan adanya keselarasan, kemaslahatan dan jauh dari segala hal-hal yang mendatangkan marabahaya. Hal ini tak dapat dipungkiri mengingat keberadaan mereka sebagai makhluk sosial yang selalu membutuhkan lainnya dalam kehidupannya. Sesuatu yang dicita-citakan tersebut hendaknya diwujudkan dalam suatu wadah komunitas yang berujud negara dan pemerintah yang ditaati yang senantiasa menjunjung tinggi keadilan, kemaslahatan.<sup>22</sup> Sebagai bentuk apresiasi pentingnya negara menjamin kemaslahatan, keadilan dan kesejahteraan ini ia mengutip sebuah ungkapan, yang artinya adalah:

“Allah akan bersama sebuah negara yang senantiasa menjunjung tinggi nilai keadilan, kesejahteraan dan kemaslahatan (bagi rakyatnya), meskipun negara itu sendiri adalah negara kafir. Sebaliknya Allah tidak akan bersama dengan negara yang penuh

<sup>21</sup>Ibn Taimiyah, *As-Siyasah asy-Syar'iyah*, (Mesir: Dar al-Kitab al-'Arabi, 1952), p. 174.

<sup>22</sup> Ibn Taimiyah, *Majmu' al-Fatawa*, ( ttp: tnp, t.t. ), XXVIII: 62.

dengan kezaliman (atas rakyatnya) , meskipun negara itu adalah negara Islam<sup>23</sup>

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, keadilan sosial guna meningkatkan taraf hidup kaum dhuafa' dan sebagai salah satu sumber daya bagi pembangunan umat demi suksesnya pembangunan nasional. Disadari atau tidak hukum yang berlaku di Indonesia (termasuk di dalamnya peraturan-peraturan daerah) merupakan hasil resepsi dari hukum-hukum yang lain termasuk hukum Islam. Jadi sangat jelas terlihat benang merah antara hukum Islam dan hukum nasional, termasuk di dalamnya adalah Undang-undang No. 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat.

Dalam Undang-undang No. 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat disebutkan:<sup>24</sup>

1. Menimbang: bahwa menunaikan zakat merupakan kewajiban bagi umat Islam yang mampu sesuai dengan syariat Islam.
2. Pasal 1 butir 2 “Zakat adalah harta yang wajib dikeluarkan oleh seorang muslim atau badan usaha untuk diberikan kepada yang berhak menerimanya sesuai dengan syariat Islam.
3. Pasal 1 butir 5 “ Muzaki adalah seorang muslim atau badan usaha yang berkewajiban menunaikan zakat.

Undang-undang ini sebenarnya merupakan satu diantara produk perundang-undangan yang dikhususkan untuk kaum muslim, sebagai bentuk upaya optimalisasi dan maksimalisasi usaha pemerintah dalam mengumpulkan, mendistribusikan dan mendayagunakan dana zakat di Indonesia.

Sebenarnya kalau kita mencermati teori wajib atas zakat di atas, maka perhatian utama dalam kaitannya dengan zakat ini adalah peraturan yang mengatur permasalahan *Muzakki* karena dari sinilah harta zakat itu bisa terkumpulkan, terdistribusikan dan didayagunakan. Dalam al-Qur'an dan al-Hadist sendiri sama sekali tidak ditemukan redaksi ayat ataupun matan hadist yang secara eksplisit mengatur mengenai aturan-aturan yang harus ditegakkan oleh negara atas pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan oleh *Muzakki*. Pun demikian sebagaimana disebutkan di atas bahwasanya penunaian beban taklif dalam hal ini adalah mengacu pada Q.S. At-

---

<sup>23</sup>*Ibid.*, p. 63.

<sup>24</sup> Disamping permasalahan *Muzakki Zakat* masih ada persoalan lain yang ada dalam produk undang-undang ini, namun demikian concern tulisan ini hanya menyoroti ketiganya, terutama Pasal 1 butir 2 dan 5.

Taubah (9): 103 dan Q.S. Al-Baqarah (2): 267. Kedua redaksi ayat tersebut menggunakan bentuk kata kerja perintah *Fi'l Amr*, ditambah lagi dengan banyaknya periwayatan hadist yang bernada peringatan keras dan ancaman terhadap orang-orang yang tidak membayar zakat. Hal ini menunjukkan betapa sebenarnya *Muzakki* mendapatkan perhatian yang serius dari agama – baca: baik penunaian atau pengingkaran kewajibannya.

Dalam sistem hukum pidana Islam dikenal 2 (dua) macam cara pengaturan masalah kepidanaan, yaitu menetapkan hukum berdasarkan nash dan menyerahkan penetapannya kepada Ulil ‘Amr.

Menurut cara pertama penetapan hukum berdasarkan nash, sehingga Ulil ‘Amr sama sekali tidak diberikan kesempatan untuk merubah dan menetapkan ketentuan hukum yang menyimpang dari ketentuan yang sudah ada dalam al-Qur’an dan as-Sunnah. Jarimah atau tindak pidana yang termasuk kedalam golongan ini adalah:

1. Jarimah zina.
2. Jarimah Qadzaf (menuduh zina).
3. Jarimah Sariqah (pencurian).
4. Jarimah Hirabah (perampokan).
5. Jarimah Syurbul Khamar (minum minuman keras).
6. Jarimah Riddah (keluar dari Islam).
7. Jarimah al-Baghyu (pemberontakan).
8. Jarimah al-Qatlu (pembunuhan).
9. Jarimah al-Jahru (penganiayaan).<sup>25</sup>

Kesembilan macam tindak pidana tersebut di atas merupakan tindak pidana yang sangat merugikan dan membahayakan kepentingan dan keselamatan masyarakat. Oleh karenanya, hukuman-hukuman atas perbuatan tersebut bersumber dari al-Qur’an and as-Sunnah.

Menurut cara yang kedua, Islam memberikan kesempatan yang luas kepada Ulil ‘Amr untuk menetapkan macam-macam tindak pidana disertai dengan ancaman hukumannya. Inilah yang disebut kewenangan penguasa dalam menetapkan hukum yaitu hukum *Ta’zir* beserta *‘Uqubat* nya. Termasuk di dalamnya kewenangan pemerintah dalam menetapkan keengganan muzakki atau kelalaian amil dalam mengeluarkan dan mengelola zakat menjadi sebuah perbuatan pidana dengan ancaman hukuman denda.

Salah satu daerah provinsi yang memberlakukan aturan dan bersifat mengikat bagi *Muzakki* adalah Nangroe Aceh Darussalam. Zakat

---

<sup>25</sup>Sebagai catatan, meskipun kesembilan tindak pidana di atas hukumannya berasal dari ketentuan syara’, namun khusus untuk Jarimah al-Qatlu (pembunuhan) dan Jarimah al-Jahru (penganiayaan) keduanya merupakan Jarimah Qishash yang hukumannya adalah hak individu. Untuk tindak pidana pembunuhan dan penganiayaan ini pengampunan hukumannya dapat diberikan kepada si korban atau keluarganya.

dan pengelolaannya di Aceh, selain merupakan ketentuan Syariat Islam, telah pula menjadi hukum positif bagi warga Aceh sendiri. Adanya Undang-undang No. 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh telah memberikan payung hukum khusus bagi provinsi ini.<sup>26</sup> Secara umum pengaturan tentang zakat dalam undang-undang ini diatur dalam Pasal 191 dan 192<sup>27</sup> yang kemudian dilanjutkan dengan adanya Qanun Aceh Nomor 10 tahun 2007 tentang Baitul Mal<sup>28</sup> yang secara khusus menjadi peraturan pelaksanaannya. Sehingga dengan adanya undang-undang dan qanun tersebut keberadaan zakat adalah sebagai hukum positif mengikat *Muzakki* dan mengatur amil sebagai pemegang otoritas manajemen zakat di Nangroe Aceh Darussalam.

Dalam kaitannya dengan pelaksanaan hukuman, maka terhadap pelanggar zakat di Aceh, dikenakan pidana seperti diatur dalam Bab XI Tentang Ketentuan Uqubat mulai dari Pasal 50 sampai 54, yang menjelaskan hukuman bagi setiap *Muzakki* (orang Islam atau badan) yang tidak melaksanakan kewajibannya, yakni dihukum dengan jarimah *Ta'zir* dan dengan 'Uqubat, berupa denda paling sedikit satu kali nilai zakat yang wajib dibayarkan, paling banyak dua kali nilai zakat yang wajib dibayarkan. Bagi perusahaan yang memerlukan audit khusus oleh Baitul Mal, wajib membayar seluruh biaya yang diperlukan.

Qanun Aceh ini juga menetapkan pidana bagi yang membuat surat palsu atau memalsukan surat Baitul Mal yang dapat mengakibatkan gugurnya kewajiban membayar zakat, yaitu dihukum dengan uqubat ta'zir berupa denda paling banyak Rp 3 juta, paling sedikit Rp 1 juta atau hukuman kurungan paling lama tiga bulan atau paling sedikit satu bulan. Kemudian, bagi siapa yang melakukan, turut melakukan atau membantu melakukan penggelapan zakat atau harta agama lainnya, yang seharusnya

<sup>26</sup>UU No. 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh menjadi payung hukum yang memberikan 'keistimewaan khusus' bagi provinsi Nangroe Aceh Darussalam untuk mengatur tata pemerintahan di daerahnya baik tata pemerintahan provinsi ataupun kabupaten-kota. Hal ini tidak lepas dari aspek kesejarahan yang terjadi di provinsi ini dan utamanya adalah demi menjaga keutuhan kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

<sup>27</sup> Pasal 191

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

Pasal 192 Zakat yang dibayar menjadi faktor pengurang terhadap jumlah pajak penghasilan terhutang dari wajib pajak.

<sup>28</sup>Sebenarnya sebelum adanya UU No. 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh dan Qanun Aceh No. 10 Tahun 2007 Tentang Baitul Mal, di Aceh sendiri sudah ada Qanun Provinsi Nangroe Aceh Darussalam No. 7 Tahun 2004 Tentang Pengelolaan Zakat yang ditandatangani oleh gubernur saat itu Abdullah Puteh.

diserahkan pengelolaannya kepada Baitul Mal, dihukum berupa cambuk di depan umum paling sedikit satu kali, paling banyak tiga kali, dan denda paling sedikit satu kali, paling banyak dua kali dari nilai zakat, waqaf dan harta agama yang digelapkan.

Selanjutnya Amil (petugas Baitul Mal) yang mengelola zakat fitrah dan zakat mal pada Baitu Mal Gampong dan Nazir Waqaf yang melakukan penyelewengan pengelolaan zakat dan harta agama dihukum dengan denda Rp 1 juta, paling banyak Rp 3 juta atau hukuman kurungan paling singkat dua bulan atau paling lama enam bulan dan membayar kembali kepada Baitul Mal senilai zakat atau harta yang diselewengkan.

Menilik keadaan peraturan perundang-undangan yang ada di Nangroe Aceh Darussalam tersebut, maka sebenarnya ketentuan pidana bagi *Muzakki* baik orang atau badan hukum bisa dimasukkan dalam UU. No 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat. Menyertakan aturan pidana bagi *Muzakki* baik orang atau badan hukum dalam UU. No 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat sebenarnya sama dengan pemberlakuan aturan-aturan pidana yang ada dalam pasal-pasal pidana peraturan perundang-undangan lainnya, sehingga pemberlakuannya adalah dijamin dan dilindungi dengan payung hukum undang-undang yang telah disahkan secara konstitusional, yakni dibuat oleh lembaga legislatif dalam hal ini Dewan Perwakilan Rakyat serta telah disetujui oleh presiden dan telah dicantumkan dalam Lembaran Negara.

Melihat pada sisi asas legalitas dan asas nasional aktif yang otomatis menyertai keberadaan peraturan perundang-undangan yang telah dibuat melalui mekanisme yang bersifat konstitusional, maka sebenarnya memasukkan aturan pidana tersebut adalah dimungkinkan, hal ini dikarenakan suatu perbuatan tidak dapat dipidana, kecuali berdasarkan kekuatan ketentuan perundang-undangan pidana yang telah ada,<sup>29</sup> serta ketentuan pidana dalam perundang-undangan Indonesia diterapkan bagi setiap orang yang melakukan sesuatu tindak pidana di Indonesia.<sup>30</sup>

Adalah menjadi sesuatu yang lucu dan naif, apabila kita bandingkan apa yang terjadi antara UU. No 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat yang berisikan aturan-aturan mengenai pengejawantahan perintah Tuhan, bersumberkan kitab suci dan sunnah Nabi dengan peraturan-peraturan daerah yang ada (baik peraturan daerah tingkat provinsi ataupun tingkat kabupaten). Ternyata undang-undang yang mengatur pengejawantahan perintah Tuhan dan Nabi tersebut tidak memiliki pasal-pasal yang bersifat memaksa bagi umat pemeluknya, pada hal sebagaimana dijelaskan di atas, redaksinya adalah menggunakan bentuk

---

<sup>29</sup> Lihat pasal 1 butir (1) Kitab Undang-undang Hukum Pidana.

<sup>30</sup> Lihat pasal 2 Kitab Undang-undang Hukum Pidana.

kata kerja perintah yang bermakna kewajiban/keharusan dalam pelaksanaannya, hal ini berbeda balik dengan peraturan-peraturan daerah yang ada, yang berisikan pasal-pasal dengan sifat pemaksaan dan pelarangan yang lazim dengan menggunakan kata-kata “*barang siapa yang ....., maka diganjar dengan hukuman penjara sekian tahun, atau dengan denda sekian puluh juta tahun*”, karenanya hal ini merupakan satu trobosan baru dalam ranah hukum pidana Indonesia, dimana dalam tata hukum Indonesia telah diberlakukan aturan hukum pidana yang khusus mengikat hanya untuk orang Islam saja.

Melalui studi perbandingan dengan apa yang berlaku di Aceh, maka pemberlakuan aturan perundang-undangan di Aceh sebagaimana disebutkan di atas adalah dikarenakan kekhususan aspek kesejarahan provinsi ini dan utamanya adalah demi menjaga keutuhan kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka pemberlakuan aturan pidana bagi *Muzakki* dalam UU. No. 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat secara keseluruhannya adalah bisa juga bersifat khusus sebagaimana yang berlaku di Aceh. Artinya asas legalitas dan nasional aktifnya hanya berlaku bagi orang Islam saja, dan tidak berlaku bagi orang non Islam.

Apa yang terjadi dalam UU. No. 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat sebenarnya adalah sama dengan peraturan perundang-undangan yang telah ada sebelumnya apabila dilihat dari sisi kekhususan berlakunya yang hanya mengikat kaum muslim tapi dengan cakupan nasional yang menyeluruh. Hal ini bisa kita lihat dalam Undang-undang No. 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan, Inpres RI No.1 Tahun 1991 Tentang Kompilasi Hukum Islam yang menjadi acuan hukum bagi kaum muslim dalam penyelesaian permasalahan keluarga.

#### **D. Penutup**

Zakat sebagai salah satu elemen pembangun ekonomi yang telah dibangun Islam sebagai bentuk hubungan pertalian persaudaraan antara si kaya dan si miskin memiliki nilai theologi yang begitu tinggi. Indonesia sebagai negara muslim terbesar di dunia, memiliki potensi yang luar biasa dalam hal pengumpulan, penunaian dan pendistribusian zakat.

Adanya dua peraturan perundang-undangan yang secara khusus mengatur permasalahan zakat, bisa dipandang sebagai satu perhatian tersendiri bagi umat Islam, meskipun perundang-undangan tersebut sedikit banyak masih memiliki kekurangan yang perlu dibenahi. Salah satunya adalah belum terjamahnya aturan tentang pidana bagi *Muzakki* yang bandel. *Muzakki* menjadi bagian tak terpisahkan dalam hal perzakatan, karena lewat rukun inilah zakat itu tertunaikan, tersalurkan dan terdayagunakan kepada para *Ashnaf az-Zakat*. Negara bisa mengatur hal ini karena sebagai pemegang otoritas kekuasaan diberi kewenangan

untuk melaksanakannya sehingga kedepannya potensi yang besar dari negara ini bisa digali dan didayagunakan untuk kemaslahatan rakyat. *Wallahu A'lam...*

### Daftar Pustaka

Al-Maraghi, Ahmad Mustafa, *Tafsir al-Maraghi*, Kairo: Maktabah at-Tijariyah, 1364 H.

Al-Qurthubii, *al-Jami' Li Ahkam al-Qur'an*, Beirut: Dar al-Kutub al-Ilmiyyah, 1413 H.

Anderson, J.N.D., *Hukum Islam di Dunia Modern*, terj. Machnun Husein, Yogyakarta : P.T.Tiara Wacana, 1995

Az-Zarqa', Mustafa Ahmad, *al-Fiqh al-Islami fi Tanbibi al-Jadidi*, Damaskus: Jami'ah Damaskus, 1946 H.

<http://dds.bps.go.id/eng/aboutus.php?sp=0>. Accessed 28 Juli 2012.

<http://www.bps.go.id/index.php?news=776>. Accessed 28 Juli 2012.

<http://www.seputar-indonesia.com/edisicetak/content/view/513969/>. Accessed 28 Juli 2012.

Husaini, S. Waqar Ahmed, *Sistem Pembinaan Masyarakat Islam*, terj. Anas Mahyuddin, Bandung: Pustaka, 1983.

Ibn Taimiyah, *As-Siyaasah asy-Syar'iyah*, Mesir: Dar al-Kitab al-'Arabi, 1952.

Ibn Taimiyah, *Majmu' al-Fatawa*, ttp: tnp, t.t. XXVIII.

Mahfudz, Sahal, *Nuansa Fiqh Sosial*, Yogyakarta, kerja sama LkiS dan Pustaka Pelajar, 1994.

Qanun Aceh No. 10 Tahun 2007 Tentang Baitul Mal.

Qanun Provinsi Nangroe Aceh Darussalam No. 7 Tahun 2004 Tentang Pengelolaan Zakat

Qaradawi, Yusuf, *Hukum Zakat*, terj. Salman Harun dkk, Cet III, Jakarta: P.T. Pustaka Litera AntarNusa, 1993.

Qardhawi, Yusuf, *Norma dan Etika Ekonomi Islam*, terj. Zainal Arifin dan Dahlia Husin, Cet II, Jakarta: Gema Insani Press, 1997.

UU No. 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh.

UU. No 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat.

UU. No 38 Tahun 1999 Tentang Pengelolaan Zakat