

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Islam merupakan agama rahmat bagi seluruh manusia sehingga ajaran Islam sangat memegang tinggi prinsip solidaritas, banyak sekali ajaran Islam yang menganjurkan pemeluknya untuk memegang prinsip mulia yang disyariatkan. Salah satu dari prinsip mulia di atas yang mengandung dua dimensi yaitu dimensi vertikal (hubungan pada Allah SWT) dan dimensi horizontal (hubungan sesama manusia) adalah zakat. Ibadah zakat apabila ditunaikan dengan baik maka akan meningkatkan kualitas iman, membersihkan dan mensucikan harta dan jiwa dari sifat kikir, dengki, tamak, membangun masyarakat yang lemah, serta dapat mengembangkan harta yang dimilikinya.<sup>1</sup>

Rukun zakat bukanlah hanya sebatas menggugurkan kewajiban dan hanya berelasi secara *transeden*, namun zakat mempunyai dimensi sosial. Dimensi sosial ini sebagai wujud konkrit keberpihakan agama untuk menjelaskan bahwa solidaritas, tolong menolong dan saling membantu bukan hanya sebagai pemenuhan publisitas semata. Dengan kata lain zakat adalah kewajiban yang

---

<sup>1</sup> M. Ali Hasan, *Zakat dan Infak; Salah satu solusi mengatasi problema sosial di Indonesia* (Jakarta : Kencana, 2006), h. 18-23

bersifat *transeden* yang sekaligus merupakan kewajiban sosial untuk saling membantu sesama.<sup>2</sup>

Zakat adalah salah satu kewajiban bagi umat Islam yang telah ditetapkan dalam Al-Qur'an, Sunnah Nabi, dan ijma' para ulama. Zakat merupakan salah satu rukun Islam yang selalu disebutkan sejajar dengan perintah shalat.<sup>3</sup> Perintah mendirikan shalat yang selalu diiringi dengan perintah menunaikan zakat dapat dilihat pada Q.S. Al-Baqarah/2: 43 dan 110, Q.S. Al-Māidah/5: 12, Q.S. Al-Mu'minun/40: 4,<sup>4</sup> Q.S. Al-Anbiyā'/21: 73, Q.S. Maryam/19: 31 dan 55, Q.S. Al-Baqarah/2: 83, Q.S. al-Bayyinah/98: 5, dan lain sebagainya.<sup>5</sup> Seperti firman Allah dalam Q.S. Al-Baqarah/2: 110, yang berbunyi:<sup>6</sup>

وَأَقِيمُوا الصَّلَاةَ وَآتُوا الزَّكَاةَ وَمَا تُقَدِّمُوا لِأَنفُسِكُمْ مِنْ خَيْرٍ تَجِدُوهُ عِنْدَ  
اللَّهِ إِنَّ اللَّهَ بِمَا تَعْمَلُونَ بَصِيرٌ<sup>7</sup>

Khusus mengenai hubungan shalat dengan zakat, bahwa shalat adalah tiang agama yang jika dilalaikan berarti merubuhkan tiang agama itu. Sedangkan

---

<sup>2</sup>Muhammad dan Abubakar HM,MA, *Manajemen Organisasi Zakat Perspektif Pemberdayaan Umat dan Strategi Pengembangan Organisasi Pengelola Zakat*, (Malang: Madani, 2011), h. i

<sup>3</sup>Abdul Al-Hamid Mahmud Al-Ba'ly, *Ekonomi Zakat: Sebuah Kajian Moneter dan Keuangan Syariah*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2006), h. 1.

<sup>4</sup>Ali Yafie, *Menggagas Fiqh Sosial, Dari Soal Lingkungan Hidup, Asuransi Hingga Ukhuwah*, (Bandung: Mizan, 1994), h. 231

<sup>5</sup> Abdurrachman Qadir, *Zakat (Dalam Dimensi Mahdah dan Sosial)*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 1998), h. 50-51

<sup>6</sup> Derpartemen Agama Republik Indonesia, *Al-Qur'an dan Terjemahnya*, (Jakarta: PT Intermedia, 1971), h. 30

<sup>7</sup> Lihat terjemahan ayat pada lampiran h. 215

zakat merupakan tiang masyarakat, yang apabila tidak ditunaikan dapat meruntuhkan sendi-sendi sosial ekonomi masyarakat, karena secara tidak langsung penahanan (tidak menunaikan) zakat dari orang-orang kaya itu merupakan perekayasa pemiskinan secara struktural.<sup>8</sup>

Selain menggunakan bentuk kata perintah (*fi'il amr*), dalam Al-Qur'an kata zakat ada juga yang menggunakan gaya bahasa yang bersifat intimidatif atau peringatan (*uslub tarhib*) yang ditujukan bagi orang yang suka menumpuk harta kekayaan dan tidak mau mengeluarkan zakatnya. Orang-orang seperti itu diancam dengan azab yang pedih, yaitu akan dibakar dahi, lambung, dan punggung mereka dengan batangan emas dan perak yang telah dipanaskan dengan api neraka jahanam.<sup>9</sup> Ketegasan hukum wajib zakat dapat dilihat dari ayat Al-Qur'an yang mengecam dan mengancam orang-orang yang enggan mengeluarkan zakat yakni sebagaimana firman Allah Q.S. At-Taubah/9: 34 dan 35<sup>10</sup>, yang berbunyi:<sup>11</sup>

﴿ يَتَأْتِيهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا إِنَّ كَثِيرًا مِّنَ الْأَحْبَارِ وَالرُّهْبَانِ لَيَأْكُلُونَ أَمْوَالَ النَّاسِ  
بِالْبَطْلِ وَيَصُدُّونَ عَن سَبِيلِ اللَّهِ وَالَّذِينَ يَكْتُمُونَ الذَّهَبَ وَالْفِضَّةَ وَلَا  
يُنْفِقُونَهَا فِي سَبِيلِ اللَّهِ فَبَشِّرْهُمْ بِعَذَابٍ أَلِيمٍ ﴿٣٥﴾ يَوْمَ تُحْمَىٰ عَلَيْهَا فِي نَارِ جَهَنَّمَ

<sup>8</sup> Abdurrachman Qadir, *Zakat...*, h. 78

<sup>9</sup> *Ibid*, h. 47

<sup>10</sup> Asnaini, *Zakat Produktif Dalam Perspektif Hukum Islam*, (Yogyakarta:Pustaka Pelajar, 2008), h.32

<sup>11</sup> Departemen Agama Republik Indonesia, *Al-Qur'an...*, h. 283.

فَتَكُونُ بِهَا جِبَاهُهُمْ وَجُنُوبُهُمْ وَظُهُورُهُمْ هَذَا مَا كُنْتُمْ لِأَنْفُسِكُمْ فَذُوقُوا  
 مَا كُنْتُمْ تَكْتُمُونَ  12

Ancaman bagi orang-orang yang tidak atau enggan menunaikan zakat juga terdapat dalam hadis berikut ini, yang artinya:

*“Dari Abu Hurairah Radhiyallahu ‘Anhu, dia berkata, Rasulullah Shallallahu ‘alaihi wa sallam bersabda: “Barangsiapa diberi harta oleh Allah, lalu dia tidak menunaikan (kewajiban) zakatnya, pada hari kiamat hartanya dijadikan untuknya menjadi seekor ular jantan aqra’ (yang kulit kepalanya rontok karena dikepalanya terkumpul banyak racun), yang berbusa dua sudut mulutnya. Ular itu dikalungkan (di lehernya) pada hari kiamat. Ular itu memegang (atau menggigit tangan pemilik harta yang tidak berzakat tersebut) dengan kedua sudut mulutnya, lalu ular itu berkata, ‘Saya adalah hartamu, saya adalah simpananmu’. Kemudian beliau Shallallahu ‘alaihi wa sallam membaca (firman Allah ta’ala, QS. Āli ‘Imrān [3]: 180): ‘Sekali-kali janganlah orang-orang yang bakhil menyangka...dst’.” (HR Bukhari II/508 no. 1338).<sup>13</sup>*

Ultimatum atau sanksi bagi pembangkang zakat juga pernah diberikan oleh Khalifah Abu Bakar, dimana ultimatum ini dikeluarkan setelah terjadinya pembangkangan dari sekelompok masyarakat yang tidak mampu membayarkan zakatnya kepada fakir miskin, padahal semasa Nabi mereka menunaikannya. Ijtihad yang dilakukan oleh Khalifah Abu Bakar yang menyatukan zakat dengan shalat, karena dia merujuk pada sebuah hadis Nabi yang berbunyi:

<sup>12</sup> Lihat terjemahan ayat pada lampiran h. 215

<sup>13</sup> Muhammad Wasitho Abu Fawaz, Lc, Ancaman Meninggalkan Kewajiban Zakat, <https://abufawaz.wordpress.com/2011/10/20/الزكاة-عقوبة-تارك-الزكاة-ancaman-meninggalkan-kewajiban-zakat/>, (12 Januari 2016).

أَمَرْتُ أَنْ أُقَاتِلَ النَّاسَ حَقَّ يَشْهَدُوا أَنْ لَا إِلَهَ إِلَّا اللَّهُ وَ أَنَّ مُحَمَّدًا رَسُولُ اللَّهِ وَ يُغَيِّعُوا  
الصَّلَاةَ وَيُؤْتُوا الزَّكَاةَ<sup>14</sup>

Berdasarkan isyarat hadis tersebut, khalifah Abu Bakar memberikan ultimatum yang berbunyi: “*Akan aku bunuh (perangi) siapa saja yang memisahkan antara shalat dan zakat.*”<sup>15</sup>

Keadaan tersebut menjadi bukti bahwa 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 samping wakaf. Di Indonesia, sebagai Negara yang berpenduduk Muslim terbesar di dunia, meskipun bukan negara Islam, juga telah menaruh kepedulian terhadap salah satu aspek syariat yang diwajibkan sejak tahun ketiga hijriyah ini. Kepedulian tersebut terbukti dengan *positivisasi* hukum Islam yang semula sifatnya tidak tertulis menjadi sebuah aturan hukum Islam yang tertulis yakni hukum positif Indonesia tentang zakat dengan diundangkannya Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat yang kemudian diganti dengan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> Lihat terjemahan hadis pada lampiran h. 218

<sup>15</sup> Abdurrachman Qadir, *Zakat...*, h. 67

<sup>16</sup> Asmu’i Syarkowi, Aspek-Aspek Litigasi Perkara Zakat Menurut Perundang-Undangan, *Varia Peradilan Majalah Hukum Tahun XXXI No 362* (Januari 2016), h. 114.

Dalam Undang-undang No 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat disebutkan:

1. Menimbang : bahwa menunaikan zakat merupakan kewajiban bagi umat Islam yang mampu sesuai dengan syariat Islam
2. Pasal 1 Ayat 2 dijelaskan “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 Ayat 5 dijelaskan “Muzakki adalah seorang muslim atau badan usaha yang berkewajiban menunaikan zakat”.

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat ini dalam ketentuan umum telah menyebutkan adanya *muzakki*, tetapi dalam pasal-pasalnya tidak ada mengatur tentang *muzakki* sebagai subjek wajib zakat, termasuk sanksi pidana jika wajib zakat tidak mau atau enggan menunaikan zakat. Padahal aturan tentang sanksi ini dipandang perlu karena tanpa aturan mengenai sanksi bagi *muzakki*, maka keberadaan undang-undang ini menjadi tidak berfungsi, karena tidak memiliki daya ikat atau daya paksa. Namun sebagian kalangan menyatakan bahwa undang-undang ini sudah berjalan sebagaimana mestinya, sesuai dengan namanya yaitu undang-undang pengelolaan zakat, maka undang-undang ini mengatur tentang kegiatan perencanaan, pelaksanaan, dan pengoordinasian dalam pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat.<sup>17</sup> Maka dirasa wajar jika undang-undang ini hanya mengatur tentang amil (BAZNAS, LAZ, dan UPZ) sebagai pengelola zakat termasuk sanksi yang hanya diperuntukkan bagi amil.

---

<sup>17</sup> Lihat Pasal 1 Ayat 1 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat

Di Indonesia, terdapat provinsi yang memberlakukan aturan yang bersifat mengikat bagi *muzakki* yang enggan menunaikan zakat, yakni Nangroe Aceh Darussalam. Secara umum pengaturan tentang zakat dalam undang-undang ini diatur dalam Pasal 191 dan 192 Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, yang kemudian dilanjutkan dengan adanya *Qanun* Aceh Nomor 10 Tahun 2007 tentang Baitul Mal yang secara khusus menjadi peraturan pelaksanaannya.

Dalam Pasal 21 ayat (1) *Qanun* Aceh Nomor 10 Tahun 2007 tentang Baitul Mal dijelaskan:

“Setiap orang yang beragama Islam atau badan yang dimiliki oleh orang Islam dan berdomisili dan/atau melakukan kegiatan usaha di Aceh yang memenuhi syarat sebagai *muzakki* menunaikan zakat melalui Baitul Mal setempat”

Selanjutnya dalam Pasal 50 tentang ketentuan ‘*uqubat* dijelaskan:

“Setiap orang Islam atau Badan yang melanggar ketentuan Pasal 21 ayat (1), dihukum karena melakukan jarimah ta’zir dengan ‘*uqubat*, berupa: a. denda paling sedikit satu kali nilai zakat yang wajib dibayarkan, paling banyak dua kali nilai zakat yang wajib dibayarkan; dan b. kewajiban membayar seluruh biaya yang diperlukan sehubungan dengan audit khusus”.

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

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

- a. Barangsiapa yang tidak menunaikan zakat maka akan dikenai denda dengan jumlah tidak melebihi dari besarnya zakat yang wajib dikeluarkan.

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

Dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, berdasarkan ketentuan dalam undang-undang ini, jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan Republik Indonesia adalah sebagai berikut: a). UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945; b) Ketetapan MPR; c) UU/Perppu; d) Peraturan Pemerintah; e) Peraturan Presiden; f) Peraturan Daerah Provinsi; g) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.<sup>18</sup> Sehingga dapat diketahui bahwa Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah tidak masuk dalam hierarki perundang-undangan di Indonesia, sedangkan qanun Aceh termasuk dalam peraturan daerah provinsi sehingga masuk dalam hierarki perundang-undangan. Apakah memungkinkan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2008 tentang Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah dan *Qanun* Aceh Nomor 10 Tahun 2007 tentang Baitul Mal yang membahas mengenai sanksi pidana bagi *muzakki* yang tidak membayar zakat diberlakukan.

---

<sup>18</sup>Republik Indonesia, “Undang-undang R.I Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan”,h. 6-7.

Berdasarkan uraian di atas, hukum Islam, *qanun* Aceh dan kompilasi hukum ekonomi syariah telah menunjukkan urgensi pentingnya pemberlakuan sanksi bagi *muzakki* yang tidak atau enggan menunaikan zakat. Sedangkan pada tingkatan yang lebih tinggi, yakni undang-undang pengelolaan zakat belum menyentuh aspek sanksi bagi *muzakki*. Namun demikian, dalam konteks kebutuhan payung hukum pengelolaan zakat bagi masyarakat Islam di Indonesia, undang-undang pengelolaan zakat tetaplah diterima sebagai dasar hukum meskipun belum sempurna, sehingga penelitian ini memfokuskan pada kemungkinan dan upaya *positivisasi* hukum Islam mengenai aspek sanksi pidana bagi muzakki yang tidak menunaikan zakat, dengan gagasan revisi maupun lahirnya undang-undang zakat baru yang bersifat holistik (menyentuh aspek sanksi bagi *muzakki*).

Berangkat dari latar belakang tersebut, maka penulis ingin melakukan penelitian tentang SANKSI PIDANA BAGI MUZAKKI YANG TIDAK MENUNAIKAN ZAKAT (Studi Terhadap Hukum Islam, Qanun Aceh dan Hukum Positif Indonesia: Upaya Positivisasi Hukum Islam)

## **B. Fokus Penelitian**

Dari uraian latar belakang masalah yang telah dijelaskan di atas, agar penelitian menjadi lebih terarah, maka penulis merumuskan fokus penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana kajian hukum Islam, *qanun* Aceh dan hukum positif Indonesia mengenai sanksi pidana bagi *muzakki* yang tidak menunaikan zakat?
2. Bagaimana kemungkinan dan upaya positivisasi hukum Islam tentang aspek sanksi pidana bagi *muzakki* yang tidak menunaikan zakat (Gagasan revisi undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat)?

### C. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan permasalahan yang telah dirumuskan, maka penulis dapat menjelaskan tujuan penelitian yang hendak dicapai adalah:

1. Untuk mengetahui kajian hukum Islam, *qanun* Aceh, dan hukum positif Indonesia mengenai sanksi pidana bagi *muzakki* yang tidak menunaikan zakat.
2. Untuk mengetahui kemungkinan upaya positivisasi hukum Islam menjadi undang-undang pengelolaan zakat yang holistik dengan menyentuh aspek sanksi pidana bagi *muzakki* yang tidak menunaikan zakat.

### D. Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan dan manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Kegunaan Teoritis
  - a. Untuk menambah dan memperluas wawasan penulis dan mahasiswa program pasca sarjana Hukum Ekonomi Syariah serta seluruh mahasiswa

Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Antasari Banjarmasin dalam bidang kajian Hukum Ekonomi Islam (Syari'ah).

- b. Sebagai bahan yang mungkin berguna bagi Masyarakat pada umumnya dan khususnya para *muzakki* serta sumbangan pemikiran terhadap pemerintah terkait hukum yang dicita-citakan yakni perubahan undang-undang pengelolaan zakat menjadi undang-undang zakat atau penyusunan dan lahirnya undang-undang baru tentang zakat, sehingga tidak hanya masuk wilayah pengelolaan zakat tetapi juga menyentuh aspek pemberlakuan sanksi pidana bagi *muzakki* yang tidak menunaikan zakat.
  - c. Dalam hal kepentingan ilmiah, diharapkan dapat memberikan kontribusi yang berguna bagi ilmu pengetahuan intelektual di bidang hukum ekonomi syariah; dan
  - d. Dapat dijadikan sebagai referensi atau bahan acuan bagi peneliti yang akan mengadakan penelitian secara lebih mendalam terhadap permasalahan yang sama pada periode yang akan datang.
2. Kegunaan Praktis
- a. Sebagai tugas akhir untuk menyelesaikan studi pada program Pascasarjana di Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Antasari Banjarmasin; dan
  - b. Sebagai bahan bacaan dan juga sumbangan pemikiran dalam memperkaya khazanah literatur Hukum Ekonomi Syariah bagi perpustakaan Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Antasari Banjarmasin.

## E. Definisi Istilah

Agar tidak terjadi kesalahpahaman terhadap judul penelitian ini, maka penulis memberikan batasan istilah atau definisi operasional sebagai berikut:

1. Sanksi Pidana adalah sanksi atau hukum pidana dalam sistem hukum Islam yang meliputi *hudud*, *jinayat* dan *ta'zir*,<sup>19</sup> dan sanksi atau hukum pidana dalam pasal 10 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) yang meliputi:
  - a. pidana pokok, yakni pidana mati, pidana penjara, pidana kurungan, pidana denda dan pidana tutupan, dan b. pidana tambahan, yakni pencabutan hak-hak tertentu, perampasan barang-barang tertentu, dan pengumuman putusan hakim.<sup>20</sup> Adapun sanksi pidana yang dimaksud dalam penelitian ini adalah sanksi pidana *ta'zir* berupa denda atau kalau perlu kurungan penjara.
2. *Muzakki* adalah seorang muslim atau badan usaha yang berkewajiban menunaikan zakat.<sup>21</sup> Adapun *muzakki* yang dimaksud dalam penelitian ini adalah orang atau badan usaha yang berkewajiban menunaikan zakat namun enggan berzakat.
3. Kajian hukum Islam disini adalah kajian Al-Qur'an, kajian hadis, kajian landasan historis dan kajian berbagai pandangan ulama terkait sanksi pidana bagi *muzakki* yang tidak menunaikan zakat.

---

<sup>19</sup>*Ibid.*, h. 17.

<sup>20</sup> Soenarto soebroto, *KUHP dan KUHP*, (Jakarta: PT RajaGrafindo, 1999), h. 16.

<sup>21</sup>Definisi *muzakki* menurut Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat.

4. *Qanun* Aceh adalah peraturan perundang-undangan sejenis peraturan daerah provinsi yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan masyarakat Aceh.<sup>22</sup> Adapun kajian *qanun* Aceh yang dimaksud dalam penelitian ini adalah *Qanun* Provinsi Nangroe Aceh Darussalam Nomor 7 Tahun 2004 Tentang Pengelolaan Zakat dan *Qanun* Aceh Nomor 10 Tahun 2007 tentang Baitul Mal
5. Kajian hukum positif disini adalah kajian Pasal 1 Ayat (2) dan (5) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, Pasal 191 dan 192 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, Pasal 684 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2008 tentang Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah.
6. Positivisasi atau legislasi adalah upaya memasukkan unsur-unsur hukum Islam atau menjadikan hukum Islam ke dalam undang-undang Negara atau sebagai hukum nasional.<sup>23</sup> Adapun positivisasi dalam penelitian ini adalah upaya memasukkan aspek atau pasal mengenai sanksi pidana bagi *muzakki* yang tidak menunaikan zakat yang terdapat pada hukum Islam, qanun Aceh dan kompilasi hukum ekonomi syariah ke dalam undang-undang zakat (revisi Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat).

---

<sup>22</sup> Definisi *Qanun* Aceh menurut Pasal 1 Ayat 21 Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

<sup>23</sup> Jazuni, *Legislasi Hukum Islam di Indonesia*, (Jakarta: Citra Aditya Bakti, 2005), h. 339

## F. Penelitian Terdahulu

Diketahui bahwa kajian penelitian pemberlakuan sanksi pidana terkait zakat sudah banyak dilakukan terutama terkait sanksi pidana bagi amil atau pengelola zakat, sedangkan sanksi pidana yang ditujukan bagi *muzakki* hampir tidak tersentuh dalam penelitian skripsi atau thesis. Untuk menghindari kesalahpahaman dan memperjelas masalah yang akan diteliti, maka penulis akan memuat penelitian terdahulu yang ada memiliki kesamaan dengan masalah yang penulis teliti namun berbeda dalam maksud dan isi penelitiannya.

Sebuah jurnal dari Dosen Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri (UIN) Sunan Kalijaga Yogyakarta yang membahas mengenai Pemberlakuan Sanksi Pidana Bagi *Muzakki* (Studi Kritis Atas Pasal 1 (2) dan (5) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat) yang dimuat dalam Supremasi Hukum Vol 1 No 1 Juni 2012, lewat tulisan ini penulis 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.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup>Nurdhin Baroroh, Pemberlakuan Sanksi Pidana Bagi Muzakki (Studi Kritis atas Pasal 1 (2) dan (5) UU. No 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat), dimuat dalam Supermasi Hukum Vol. 1 No. 1, Juni 2012, dalam <http://www.aifis-digilib.org/uploads/1/3/4/6/13465004/12.nurdin.pdf>. (12 januari 2016)

Sebuah skripsi dari seorang mahasiswi Jurusan Muamalah Fakultas Syariah IAIN Walisongo Semarang bernama Indrawati dengan judul skripsi Sanksi Bagi *Muzakki* Yang Melanggar Kewajiban Membayar Zakat Dalam Perspektif Dr. Yusuf Al-Qardhawi, dalam skripsi ini penulis membahas tentang pendapat Dr. Yusuf Al-Qardhawi tentang sanksi bagi *muzakki* yang melanggar kewajiban membayar zakat dan membahas bagaimana istinbath hukum yang digunakan Dr. Yusuf Al-Qardhawi tersebut.<sup>25</sup>

Berbeda dengan jurnal dan skripsi tersebut, penelitian ini menitikberatkan pada kemungkinan dan upaya positivisasi aspek sanksi pidana bagi *muzakki* yang tidak menunaikan zakat yang terdapat pada hukum Islam, *qanun* Aceh dan kompilasi hukum ekonomi syariah sehingga diberlakukan pada Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat baik melalui gagasan revisi undang-undang.

## G. Kerangka Teori

Dalam penelitian ini, ada beberapa teori yang dijadikan sandaran bagi penulis untuk nantinya dapat dijadikan analisis, teori-teori tersebut antara lain:

1. Teori legislasi adalah teori yang mengkaji dan menganalisis tentang cara atau teknik pembentukann perundang-undangan, yang mencakup tahapan

---

<sup>25</sup>Indrawati, Sanksi Bagi Muzakki Yang Melanggar Kewajiban Membayar Zakat Dalam Perspektif Dr. Yusuf Al-Qardhawi, dalam <http://library.walisongo.ac.id/digilib/files/disk1/3/jtptiain-gdl-s1-1999-indrawati2-121-cover+dl-4.pdf>. (13 Januari 2016)

perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.<sup>26</sup>

2. Teori Eksistensi adalah teori yang menerangkan tentang adanya hukum Islam dalam Hukum Nasional Indonesia. Menurut teori ini keberadaan hukum Islam dalam hukum nasional itu, apabila: *pertama*, ada dalam arti hukum Islam dalam hukum nasional sebagai bagian yang integral darinya; *kedua*, ada dalam arti adanya kemandirian yang diakui berkekuatan hukum nasional dan sebagai hukum nasional; *ketiga*, ada dalam hukum nasional, dalam arti norma hukum Islam (agama) berfungsi sebagai penyaring bahan-bahan hukum nasional Indonesia; *keempat*, ada dalam hukum nasional, dalam arti sebagai bahan utama dan unsur utama hukum nasional Indonesia.<sup>27</sup>
3. Teori kewajiban dan paksaan, yang menyatakan salah satu hakikat dari hukum adalah hukum dapat dipaksakan berlakunya bila perlu dengan campur tangan Negara. Karena itu, dalam hukum itu sendiri terdapat unsur kewajiban yang harus dilaksanakan oleh setiap orang yang tunduk kepada hukum yang bersangkutan.<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> Salim HS, dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2014), h. 36.

<sup>27</sup> Ibnu Elmi A.S. Pelu, *Gagasan, Tatanan, dan Penerapan Ekonomi Syariah dalam Perspektif Politik Hukum*, (Malang: In-TRANS, 2008), h. 48

<sup>28</sup> Munir Fuady, *Teori-Teori Besar Dalam Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2013), h. 105

## H. Metode Penelitian

Metode penelitian pada penelitian ini adalah sebagai berikut:

### 1. Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, yakni penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka.<sup>29</sup> Menurut Mukti Fajar ND dan Yulianto Ahmad, Penelitian hukum normatif meletakkan hukum sebagai sistem norma. Sistem norma yang dimaksud adalah mengenai asas-asas, norma, kaidah dari peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian serta doktrin (ajaran).<sup>30</sup>

Pendekatan yang digunakan adalah: a. Pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*). Pendekatan undang-undang adalah pendekatan yang digunakan untuk mengkaji dan menganalisis semua undang-undang; dan peraturan yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani,<sup>31</sup> dalam hal ini adalah berbagai aturan hukum yang berkaitan dengan zakat dan sanksi pidana bagi muzakki yang tidak menunaikan zakat. b. Pendekatan Historis (*historical approach*). Pendekatan historis adalah

---

<sup>29</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta:RajaGrafindo Persada, 2010), h, 13-14

<sup>30</sup> Mukti Fajar Nur Dewata dan Yulianto Ahmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010), h. 34.

<sup>31</sup> Salim HS, dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan...*, h. 17.

pendekatan yang dilakukan dengan mengkaji latar belakang apa yang dipelajari; dan perkembangan pengaturan mengenai isu yang dihadapi.<sup>32</sup>

## **2. Sifat Penelitian**

Sifat penelitian dalam penelitian ini adalah deskriptif analitis. Penelitian deskriptif ialah penelitian yang dilakukan membahas bahan hukum seteliti mungkin mengenai masalah kajian studi hukum Islam, *qanun* Aceh dan hukum positif Indonesia mengenai sanksi pidana bagi *muzakki* yang tidak menunaikan zakat.

Deskriptif analitis, mengungkapkan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan teori-teori hukum yang menjadi objek penelitian, menggunakan pendekatan kualitatif terhadap sumber hukum primer dan hukum sekunder.

## **3. Jenis Bahan Hukum**

Kegiatan penelitian ini dipusatkan pada kajian terhadap bahan hukum dan buku-buku atau kitab undang-undang yang berhubungan dengan obyek kajian. Hal ini dikarenakan penelitian ini merupakan penelitian literatur. Adapun bahan hukum yang digunakan terdiri dari bahan primer, bahan sekunder dan bahan tersier. Adapun jenis bahan hukum yang diperlukan dalam penelitian ini yaitu:

---

<sup>32</sup> *Ibid*, h.18

- a. Bahan hukum primer digunakan untuk mendapatkan penjelasan utuh terkait dengan tujuan dan objek penelitian. Bahan hukum primer dalam penelitian ini sebagai berikut:

1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

- Pembukaan, “..... untuk membentuk suatu Pemerintahan negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan dan perdamaian dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan Sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”.
- Pasal 29 (1) Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa dan (2) Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.

2) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat.

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

3) Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh

- Pasal 191 Ayat (1) Zakat, harta wakaf, dan harta agama dikelola oleh Baitul Mal Aceh dan Baitul Mal kabupaten/kota” dan (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan qanun.

4) Qanun Aceh Nomor 10 Tahun 2007 tentang Baitul Mal.

- Pasal 50: Setiap orang Islam atau Badan yang melanggar ketentuan Pasal 21 ayat (1), dihukum karena melakukan jarimah ta'zir dengan 'uqubat, berupa: a. denda paling sedikit satu kali nilai zakat yang wajib dibayarkan, paling banyak dua kali nilai zakat yang wajib dibayarkan; dan b. kewajiban membayar seluruh biaya yang diperlukan sehubungan dengan audit khusus.

- Pasal 55 Ayat (1) Uqubat ta'zir yang telah ditetapkan dalam putusan Mahkamah Syar'iyah dilaksanakan oleh jaksa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; (2) Pelaksanaan 'uqubat dilakukan segera setelah putusan hakim mempunyai kekuatan hukum tetap
- 5) Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2008 tentang Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah.
- Pasal 684: Barangsiapa yang melanggar ketentuan zakat ini maka akan dikenakan sanksi sebagaimana diatur sebagai berikut:
    - a. Barangsiapa yang tidak menunaikan zakat maka akan dikenai denda dengan jumlah tidak melebihi dari besarnya zakat yang wajib dikeluarkan.
    - b. Denda sebagaimana dimaksud dalam angka (1) didasarkan pada putusan pengadilan.
    - c. Barangsiapa yang menghindari dari menunaikan zakat, maka dikenakan denda dengan jumlah tidak melebihi (20%) dari besarnya zakat yang harus dibayarkan.
    - d. Zakat yang harus dibayarkan ditambah dengan denda dapat diambil secara paksa oleh juru sita untuk diserahkan kepada badan amil zakat daerah kabupaten/kota.
- b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti rancangan undang-undang, hasil-hasil penelitian, atau pendapat pakar hukum.<sup>33</sup>
- 1) Pasal 2 dan 49 Undang-undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama

---

<sup>33</sup> Amirudin, dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2006), h. 32

- 2) Pasal 2 dan 49 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama
  - 3) Pasal 7 dan 8 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Perundang-undangan
- c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder. Misalnya kamus-kamus hukum, ensiklopedia, dan sebagainya. Agar diperoleh informasi yang terbaru dan berkaitan erat dengan permasalahannya, maka kepustakaan yang dicari dan dipilih relevan dan muktahir.<sup>34</sup>

#### **4. Prosedur Pengumpulan Bahan Hukum**

Dalam penelitian ini prosedur pengumpulan bahan hukum ialah dengan studi kepustakaan atau studi dokumen, yakni dengan mengumpulkan bahan-bahan hukum, baik bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, maupun bahan hukum tersier dan bahan non hukum. Dan terhadap bahan-bahan hukum tersebut dilakukan penelusuran dengan membaca, melihat dan mendengarkan, maupun sekarang banyak dilakukan dengan penelusuran bahan hukum tersebut dengan melalui media internet.<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 1997), h. 116.

<sup>35</sup> Mukti Fajar Nur Dewata dan Yulianto Ahmad, *Dualisme ...*, h. 160

## 5. Pengolahan dan Analisis Bahan Hukum

Pengolahan bahan hukum dilakukan dengan cara:<sup>36</sup>

- a. Pemeriksaan bahan hukum (*editing*), yaitu mengoreksi apakah bahan hukum yang terkumpul sudah cukup lengkap, benar dan sesuai dengan masalah;
- b. Penandaan bahan hukum (*coding*), yaitu memberikan catatan yang menyatakan jenis sumber bahan hukum seperti buku, literatur, perundang-undangan atau dokumen;
- c. Klasifikasi bahan hukum (*classification*), yaitu penempatan dapat mengelompokkan bahan hukum yang melalui proses pemeriksaan serta penggolongan bahan hukum; dan
- d. Penyusunan bahan hukum (*systematizing*), yaitu menyusun bahan hukum yang telah diperiksa secara sistematis sesuai dengan urutannya sehingga pembahasan lebih mudah dipahami.

Metode yang digunakan dalam analisis bahan hukum adalah deskriptif kualitatif yaitu menguraikan bahan hukum secara bermutu dalam bentuk kalimat yang teratur, logis dan efektif sehingga memudahkan interpretasi bahan hukum dan pemahaman hasil guna menjawab permasalahan yang ada dan dapat menarik kesimpulan.<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup> Muh. Abdul Kadir, *Hukum dan Penelitian Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004), h. 126

<sup>37</sup> *Ibid*, h. 127

## I. Sistematika Pembahasan

Untuk memudahkan penjelasan selanjutnya, maka dapat dirumuskan bab per bab. Adapun sistematika pembahasannya adalah sebagai berikut :

Bab I Pendahuluan, terdiri dari latar belakang masalah, fokus penelitian, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, definisi istilah, penelitian terdahulu, metode penelitian dan sistematika pembahasan.

Bab II Deskripsi Umum, yang berisi kajian mengenai hukum Islam dan hukum positif

Bab III Kajian dan Pemetaan Pokok Bahasan, yang berisi kajian hukum Islam mengenai *muzakki* yang tidak menunaikan zakat, kajian qanun Aceh mengenai *muzakki* yang tidak menunaikan zakat dan kajian hukum positif mengenai *muzakki* yang tidak menunaikan zakat.

Bab IV Analisis-Kritis, yang berisi analisis peneliti mengenai kemungkinan dan upaya positivisasi hukum Islam tentang aspek pemberlakuan sanksi pidana bagi *muzakki* yang tidak menunaikan zakat menjadi hukum positif (gagasan revisi Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat).

Bab V Penutup, yang terdiri dari simpulan dan saran-saran.