

SENTRALISASI PENGELOLAAN ZAKAT

OLEH BADAN AMIL ZAKAT NASIONAL

(ANALISIS TERHADAP PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR
86/PUU-X/2012 TENTANG PENGUJIAN UNDANG-UNDANG NOMOR 23
TAHUN 2011)

SKRIPSI

Diajukan untuk Memenuhi Syarat-Syarat Memperoleh Gelar Kesarjanaan dalam
Ilmu Hukum (SH) dan Hukum Islam (SHI)

OLEH:

KHUSNUL ABADI

NIM: 135010112111007 / 10210014



PROGRAM DUA GELAR KESARJANAAN

ANTARA

UNIVERSITAS BRAWIJAYA MALANG

FAKULTAS HUKUM

DENGAN

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI MAULANA MALIK IBRAHIM

MALANG

FAKULTAS SYARIAH

2015

SENTRALISASI PENGELOLAAN ZAKAT

OLEH BADAN AMIL ZAKAT NASIONAL

(ANALISIS TERHADAP PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR
86/PUU-X/2012 TENTANG PENGUJIAN UNDANG-UNDANG NOMOR 23
TAHUN 2011)

SKRIPSI

Diajukan untuk Memenuhi Syarat-Syarat Memperoleh Gelar Kesarjanaan dalam
Ilmu Hukum (SH) dan Hukum Islam (SHI)

OLEH:

KHUSNUL ABADI

NIM: 135010112111007 / 10210014



PROGRAM DUA GELAR KESARJANAAN

ANTARA

UNIVERSITAS BRAWIJAYA MALANG

FAKULTAS HUKUM

DENGAN

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI MAULANA MALIK IBRAHIM

MALANG

FAKULTAS SYARIAH

2015

HALAMAN PERSETUJUAN

Setelah membaca dan mengoreksi skripsi saudara Khusnul Abadi NIM: 10210014
Jurusan Al-Ahwal Al-Syakhsyiyah (Hukum Keluarga Islam) Syariah Fakultas
Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang Peserta
Program Dua Gelar Kesarjanaan di Fakultas Hukum Universitas Brawijaya
dengan NIM: 135010112111007, dengan judul Skripsi:

SENTRALISASI PENGELOLAAN ZAKAT OLEH BADAN AMIL ZAKAT NASIONAL

(ANALISIS TERHADAP PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 86/PUU-
X/2012 TENTANG PENGUJIAN UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2011)

Maka pembimbing menyatakan bahwa skripsi tersebut telah memenuhi
syarat-syarat ilmiah untuk diajukan dan diuji pada Majelis Dewan Penguji.

Malang, 10 Februari 2015

Dosen Pembimbing Universitas
Brawijaya Malang,

Dosen Pembimbing Universitas Islam
Maulana Malik Ibrahim Malang,

Dr. Jazim Hamidi, S.H., M.H.
NIP 19661116 1997021 001

Dr. Fakhruddin, M.HI.
NIP 19740819 200003 1 002

Mengetahui:

Kepala Bagian
Hukum Tata Negara,

Ketua Jurusan
Al-Ahwal Al-Syakhsyiyah,

Herlin Wijayanti, SH.MH.
NIP. 19601020 1986012 001

Dr. Sudirman, M.A
NIP. 19770822 200501 1 003

LEMBAR PENGESAHAN

Dewan Penguji Skripsi saudara Khusnul Abadi, NIM 10210014, Mahasiswa Al-Ahwal Al-Syakhsyiyah, Fakultas Syariah, Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang, angkatan 2010, Peserta Program Dua Gelar Kesarjanaan di Fakultas Hukum Universitas Brawijaya dengan NIM 135010112111007, dengan judul: **SENTRALISASI PENGELOLAAN ZAKAT OLEH BADAN AMIL ZAKAT NASIONAL (ANALISIS TERHADAP PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 86/PUU-X/2012 TENTANG PENGUJIAN UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2011)**

Telah menyatakan lulus dengan nilai:

Dewan Penguji:

- | | | |
|----|---|--------------------|
| | | Penguji Utama |
| 1. | M. Hamidi Masykur, S.H., M.Kn.
NIP : 198004 19200812 1 002 | (_____) |
| | | Ketua Penguji |
| 2. | Dr. Sudirman, M.A.
NIP : 19770822 200501 1 003 | (_____) |
| | | Sekretaris Penguji |
| 3. | Dr. Jazim Hamidi, S.H., M.H.
NIP : 19661116 199702 1 001 | (_____) |
| | | Sekretaris Penguji |
| 4. | Dr. Fakhruddin, M.HI.
NIP : 19740819 200003 1 002 | (_____) |

Mengetahui:

Dekan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya,

Dekan Fakultas Syariah UIN Malang,

Dr. Rahmat Safa^{at}, SH.M.Si.

Dr. H. Roibin, M.H.I.

NIP. 19620805 198802 1 001

NIP 19681218 199903 1 002

LEMBAR PERSEMBAHAN

Bismillah...

Kupersembahkan karya ini untuk

orang-orang yang penuh arti dalam hidupku

Ayahku tercinta (Jumali) dan Ibuku terkasih (Khofsah)

yang dengan cinta, kasih-sayang dan do" a beliau berdua

aku selalu optimis untuk meraih kesuksesan yang gemilang dalam hidup ini.

Guru-guruku yang telah memberikan ilmunya kepadaku dengan penuh kesabaran

dan ketelatenan.

Penyelenggara beasiswa bidikmisi yang telah memberikan kesempatan untuk

mendapatkan biaya pendidikan.

Adikku (Lukiatus Shalihah) yang selalu memberikan semangat kepadaku di

tengah-tengah kesibukannya, yang telah mewarnai kehidupanku dengan penuh

keceriaan.

Dan tak lupa pula keluargaku semua yang selalu mendoakan kesuksesan buatku.

Teman-temanku tercinta yang telah membuat hidupku lebih bermakna dan

dinamis. Terima kasih ku ucapkan atas keikhlasan dan ketulusannya dalam

mencurahkan cinta, kasih-sayang dan do" anya untukku. Terima kasih atas

perjuangan dan pengorbanan kalian semua Semoga kita semua termasuk orang-

orang yang dapat meraih kesuksesan dan kebahagiaan dunia-akhirat.

Amien....

LEMBAR MOTTO

.....
.....

.....

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. (Q.S. At-Taubah: 103).



PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Demi Allah,

Dengan kesadaran dan rasa tanggung jawab terhadap pengembangan keilmuan, penulis menyatakan bahwa skripsi dengan judul:

SENTRALISASI PENGELOLAAN ZAKAT OLEH BADAN AMIL ZAKAT NASIONAL

(ANALISIS TERHADAP PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 86/PUU-X/2012 TENTANG PENGUJIAN UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2011)

Benar-benar merupakan karya ilmiah yang disusun sendiri, bukan duplikasi atau memindah data milik orang lain, kecuali yang disebutkan referensinya secara benar. Jika di kemudian hari terbukti skripsi ini ada kesamaan, baik isi, logika maupun datanya, secara keseluruhan atau sebagian, maka skripsi dan gelar sarjana yang saya peroleh karenanya, batal demi hukum.

Malang, 11 Februari 2015

Penulis,



Khusnul Abadi

NIM : 135010112111007 / 10210014

KATA PENGANTAR

ست الله نا ِحش َّنا ِحش َّ

Segala puja dan puji syukur kita selalu panjatkan pada Allah yang senantiasa memberikan rahmat dan hidayah-Nya kepada kita. Sehingga atas rahmat dan hidayah-Nya, maka penulis dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul Sentralisasi Pengelolaan Zakat Oleh Badan Amil Zakat Nasional (Analisis Terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 86/PUU-X/2012 Tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011).

Shalawat dan Salam kita haturkan kepada kepada Baginda Nabi Muhammad SAW yang telah membawa kita dari alam kegelapan menuju alam terang benderang di dalam kehidupan ini, dengan mengajarkan konsep zakat beserta managementnya. Semoga kita tergolong orang-orang yang beriman, taat membayar zakat dan mendapat syafa'at dari beliau di akhirat kelak. Amin.

Pada kesempatan ini, dengan hati yang tulus penulis haturkan rasa terima kasih kepada para pihak yang telah memberikan bantuan, dorongan, semangat dan doa, semoga Allah SWT senantiasa menjaga, melindungi dan menyayangi mereka. Ucapan terimakasih yang tulus penulis tujukan kepada:

1. Prof. Dr. H. Mudjia Rahardjo, M.Si., selaku Rektor Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang.
2. Prof. Dr. Ir. Mohammad Bisri, MS., selaku Rektor Universitas Brawijaya Malang.
3. Dr. H. Roibin, M.Hi., selaku Dekan Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang.

4. Dr. Rahmat Safa‘at, SH., M.Si., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang.
5. Dr. Sudirman, M.A., selaku Kepala Jurusan Al-Ahwal Al-Syakhsyiyah (Hukum Perdata Islam) Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang.
6. Herlin Wijayanti, S.H., M.H., selaku Ketua Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang.
7. Dr. Fakhruddin, M.Hl., dan Dr. Jazim Hamidi, S.H., M.H. selaku Dosen Pembimbing skripsi yang telah meluangkan waktu untuk membimbing dan mengarahkan penulis sehingga skripsi ini dapat terselesaikan.
8. Dr. Zaenul Mahmudi, M.A, selaku dosen wali penulis selama menempuh kuliah di Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang. Terima kasih Penulis haturkan kepada beliau yang telah memberikan bimbingan, saran, serta motivasi selama menempuh perkuliahan.
9. Segenap Dosen Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang dan Dosen Universitas Brawijaya yang telah memberikan ilmu yang bermanfaat dan berguna bagi penulis untuk tugas dan tanggung jawab selanjutnya.
10. Penggagas dan penyelenggara program Beasiswa Bidikmisi yang telah memberikan dana beasiswa mulai semester I hingga semester VIII di Jurusan Al-Ahwal Al-Syakhsyiyah (Hukum Perdata Islam) Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang.
11. Staf serta karyawan Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang dan tak lupa Pak Pardi dan Pak Feri selaku Staf

bagian akademik Universitas Brawijaya, penulis ucapkan terima kasih atas partisipasinya dalam penyelesaian skripsi ini.

12. Ayah penulis, Jumali dan Ibu penulis, Aisah Khofsah tercinta yang selalu memberikan kasih sayang yang tiada tara, dukungan moril-materil, sumber semangat dan inspirasi. Semoga Allah SWT memberikan balasan surga atas jasa-jasa beliau.
13. Keluarga penulis tercinta adik yang selalu memberi semangat: Luki Atus Sholihah, terimakasih banyak penulis ucapkan, semoga Allah SWT memberikan balasan atas kebaikannya dikemudian hari.
14. Seluruh keluarga besar, yang tak mungkin disebutkan satu persatu, keponakan-Keponakan, paman, bibi, nenek, terimakasih sudah selalu menjadi penyemangat penulis untuk terus menunjukkan bahwa menuntut ilmu adalah sebuah kewajiban bagaimanapun keadaannya.
15. Teman-teman penulis anggota Unit Aktifitas Pers Mahasiswa Inovasi UIN Malang bersama-sama belajar kritis idealis dan berjuang dalam membela kaum termarginalkan dengan selogannya “Memihak Kesadaran Nurani”. Terima kasih atas diskusi dan saran-sarannya.
16. Teman-teman penulis, anggota Keluarga Beasiswa Mahasiswa Bidikmisi UIN Malang yang telah bersama-sama berjuang dalam menyatukan mahasiswa berprestasi di UIN Malang dan di seluruh Indonesia.
17. Teman-teman penulis Peserta Dua Gelar Kesarjanaan, terimakasih penulis ucapkan atas kerjasama selama mengikuti Program Double Degree ini.
18. Dan semua teman-teman penulis baik dari teman-teman organisasi: PPMI (Persatuan Pers Mahasiswa Indonesia), MCW (Malang Corution Watch),

teman-teman PKL, teman-teman PM, teman-teman satu kos, teman-teman kontrakan, dan semuanya yang tak mungkin ku sebutkan satu per satu. Yang telah menjadi teman melangkah melalui banku perkuliahan.

Akhirnya dengan segala kelebihan dan kekurangan pada skripsi ini, diharapkan dapat memberikan sumbangan perkembangan intelektualitas progresif, khususnya bagi pribadi penulis sendiri.

Malang, 11 Februari 2015

Penulis,

Khusnul Abadi

10210014/135010112111007



DAFTAR ISI

COVER LUAR
COVER DALAM	ii
LEMBAR PERSETUJUAN.....	iii
LEMBAR PEPENGESAHAN.....	v
LEMBAR PERSEMBAHAN	vi
LEMBAR MOTTO	vi
HALAMAN PERNYATAAN	vii
KATA PENGANTAR	viii
DAFTAR ISI	xii
DAFTAR TABEL	xvii
DAFTAR LAMPIRAN	xviii
TRANSLITERASI	xix
ABSTRAK	xxi
BAB I: PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	6
C. Batasan Masalah.....	6
D. Tujuan Penelitian	7
E. Manfaat Penelitian	7
F. Kegunaan Penelitian.....	8

G. Definisi Konseptual.....	9
H. Metode Penelitian.....	11
1. Jenis Penelitian.....	11
2. Pendekatan Penelitian.....	11
3. Metode Pengumpulan Bahan Hukum.....	12
4. Jenis Bahan Hukum.....	12
5. Metode Analisis Bahan Hukum.....	13
I. Penelitian Terdahulu.....	14
J. Sistematika Penulisan.....	26
Bab II: Kajian Teori.....	28
A. Epistemologi Zakat.....	28
1. Pengertian dan Hukum Zakat.....	28
2. Prinsip dan Tujuan Zakat.....	30
3. Golongan Penerima Zakat (Mustahiq).....	34
4. Model Penyaluran Zakat.....	38
B. Sejarah Pengelolaan Zakat dalam Islam.....	43
1. Masa Nabi.....	43
2. Masa Sahabat.....	45
a. Masa Khalifah Abu Bakar.....	45
b. Masa Khalifah Umar bin Al-Khathtab.....	46
c. Masa Usman bin Affan.....	48

d. Masa Ali bin Abi Thalib.....	49
3. Masa Tabi'in	49
C. Sejarah Pengelolaan Zakat di Indonesia	52
1. Sebelum Kemerdekaan	52
2. Setelah Kemerdekaan	57
3. Awal Reformasi	60
4. Setelah Reformasi	61
D. Kewenang MK Terhadap UU Zakat.....	63
BAB III: PEMBAHASAN.....	68
A. Bentuk Sentralisasi.....	68
B. Dampak Yuridis Putusan MK.....	82
1. Dampak Administratif	82
2. Dampak Perubahan Ketentuan Pidana.....	88
BAB IV: PENUTUP	89
A. Kesimpulan	89
B. Saran.....	90
Daftar Pustaka.....	91
Lampiran	

Daftar Tabel

Tabel 1. Penelitian Terdahulu	21
Tabel 2. Perbedaan Ketentuan Antara BAZNAS dan LAZ	75
Tabel 3. Perubahan Ketentuan Terhadap LAZ	86
Tabel 4. Perubahan Ketentuan Pidana	89



Daftar lampiran

Putusan Mahkamah Konstitusi	100
Daftar biodata diri	



PEDOMAN TRANSLITERASI

A. Umum

Transliterasi adalah pemindahalihan tulisan Arab ke dalam tulisan Indonesia, bukan terjemahan Bahasa Arab ke dalam Bahasa Indonesia. Termasuk dalam kategori ini ialah nama Arab dari bangsa Arab, sedangkan nama Arab dari bangsa selain Arab ditulis sebagaimana ejaan bahasa nasionalnya, atau sebagaimana yang tertulis dalam buku yang menjadi rujukan. Penulis judul buku dalam *footnote* maupun daftar pustaka, tetap menggunakan ketentuan transliterasi ini.

B. Konsonan

ا	= tidak dilambangkan	ض	= dl
ب	= b	ط	= th
ث	= t	ظ	= dh
ث	= St	ع	= ,, (koma menghadap ke atas)
ج	= j	غ	= gh
ح	= h}	ف	= f
خ	= kh	ق	= q
د	= d	ك	= k
ر	= dz	ل	= l
ر	= r	م	= m
ز	= z	ن	= n
س	= s	و	= w
ش	= sy	ه	= h
ص	= sh	ي	= y

Hamzah (ء) yang sering dilambangkan dengan alif, apabila terletak di awal kata maka mengikuti vokalnya, tidak dilambangkan. Namun apabila terletak di tengah atau akhir maka dilambangkan dengan tanda koma di atas (ˆ), berbalik dengan koma (˙) untuk pengganti lambang “ع”.

C. Vokal, Panjang dan Diftong

Setiap penulisan bahasa Arab dalam bentuk tulisan latin vokal *fathah* ditulis dengan “a”, *kasrah* dengan “i”, *dlommah* dengan “u”, sedangkan bacaan panjang masing-masing ditulis dengan cara berikut:

Vokal (a) panjang = â	misalnya لاق	menjadi qâla
Vokal (i) panjang= î	misalnya ليق	menjadi qîla
Vokal (u) panjang= û	misalnya دُود	menjadi dûna

Khusus untuk *ya' nisbat*, maka tidak boleh digantikan dengan “i”, melainkan tetap dirulis dengan “iy” agar dapat menggambarkan *ya' nisbat* di akhirnya. Begitu juga untuk suara diftong, *wawu* dan *ya'* setelah *fathah* ditulis dengan “aw” da “ay” seperti berikut

Diftong (aw) = و	misalnya لوق	menjadi qawlun
Diftong (ay) = ي	misalnya ريخ	menjadi khayrun

D. Ta“ Marbûthah (ة)

Ta“ *marbûthah* ditransliterasikan dengan “t_” jika berada di tengah-tengah kalimat, tetapi apabila Ta“ *marbûthah* tersebut berada di akhir kalimat, maka ditransliterasikan dengan menggunakan “h” misalnya: لاسرّ لا تسرنملل menjadi *al-risalat li al-mudarrisah*. Atau apabila berada di tengah-tengah kalimat yang terdiri dari susunan *mudlâf* dan *mudlâf ilayh*, maka

ditransliterasikan dengan menggunakan *t* yang disambungkan dengan kalimat berikutnya, misalnya: **يف تمحر الله** menjadi *fi rahmatillâh*.

E. Kata Sandang dan *Lafadh al-jalâlah*

Kata sandang berupa “al” (لا) ditulis dengan huruf kecil, kecuali terletak di awal kalimat, sedangkan “al” dalam lafadh *jalalah* yang berada di tengah-tengah kalimat yang disandarkan (*idhafah*) maka dihilangkan. Perhatikan contoh-contoh berikut ini:

1. Al-Imam al-Bukhariy mengatakan....
2. Al-Bukhariy dalam muqaddimah kitabnya menjelaskan....
3. Masya“ Allah kana wa ma lam yasya lam yakun.
4. Billah „azza wa jalla.

F. Nama dan Kata Arab terindonesiakan

Pada prinsipnya setiap kata yang berasal dari bahasa Arab harus ditulis dengan menggunakan sistem transliterasi. Apabila kata tersebut merupakan nama Arab dari orang Indonesia atau bahasa Arab yang sudah terindonesiakan, tidak perlu ditulis dengan menggunakan sistem transliterasi. Perhatikan contoh berikut:

“...Abdurahman Wahid, mantan presiden RI keempat, dan Amin Rais, mantan Ketua MPR pada masa yang sama, telah melakukan kesepakatan untuk menghapuskan nepotisme, kolusi dan korupsi dari muka bumi Indonesia, dengan salah satu caranya melalui pengintesifan salat di berbagai kantor pemerintahan, namun...”

Perhatikan penulisan nama “Abdurahman Wahid”, “Amin Rais” dan kata “salat” ditulis dengan menggunakan tata cara penulisan bahasa Indonesia yang

disesuaikan dengan penulisan namanya. Kata-kata tersebut sekalipun berasal dari bahasa arab, namun ia berupa nama dari orang Indonesia dan telah terindonesiakan, untuk itu tidak ditulis dengan cara “Abd al-Rahmân Wahîd”, “Amîn Raîs”, dan bukan ditulis dengan “shalât”.



ABSTRAK

Khusnul Abadi, 10210014/135010112111007, 2015, Sentralisasi Pengelolaan Zakat Oleh Badan Amil Zakat Nasional (Analisis Terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 86/PUU-X/2012 Tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011), Program Dua Gelar Kesarjanaan Antara Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang Dengan Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang. Dosen Pembimbing: Dr. Fakhruddin, M.Hi dan Dr. Jazim Hamidi, SH.,MH.

Kata Kunci: Sentralisasi, Pengelolaan Zakat, BAZNAS, LAZ.

Zakat menjadi poros keuangan negara Islam, termasuk di Negara Indonesia yang berpenduduk mayoritas beragama Islam. Dengan potensi zakat sebesar RP 217 triliun, pemerintah membuat peraturan baru Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat. Masyarakat yang menggugat Undang-Undang tersebut menganggap peraturan ini menyebabkan terjadinya sentralisasi Badan Amil Zakat Nasional, dan mensubordinasi serta memarjinalisasi Lembaga Amil Zakat di bawah Badan Amil Zakat Nasional, sehingga berpotensi mematikan Lembaga Amil Zakat di Indonesia.

Tujuan dari rumusan penelitian ini adalah untuk mengetahui: 1) bentuk sentralisasi pengelolaan zakat oleh Badan Amil Zakat Nasional yang terdapat dalam Undang- Undang nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, dan 2) dampak yuridis putusan Mahkamah Kontitusi nomor 86/PUU-X/2012 terhadap pengelolaan zakat.

Jenis penelitian ini adalah penelitian normatif dengan referensi putusan hakim dan undang-undang. Penelitian ini menggunakan pendekatan kasus. Metode pengumpulan data yang digunakan adalah kajian pustaka, yaitu dengan referensi Undang-Undang, putusan MK, dan legal opini. Metode analisis bahan hukum dianalisis secara deskriptif analisis dengan mengedepankan metode penafsiran hukum (*legal interpretation*) dan penelusuran hukum (*legal resourcing*).

Hasil penelitian ini yaitu: 1) Sentralisasi pengelolaan zakat oleh Badan Amil Zakat Nasional merupakan pola manajemen pengelolaan zakat yang menjadikan lembaga ini berstatus sebagai operator dan regulator juga bertugas sebagai koordinator pengelolaan. Dalam segi pembiayaan Badan Amil Zakat Nasional dibiayai dari APBN, APBD, dan hak amil, sementara Lembaga Amil Zakat hanya dibiayai dari hak amil saja. Dalam UU No 23 Tahun 2011 mengatur terlalu ketat terhadap pendirian Lembaga Amil Zakat yang harus mendapat rekomendasi Badan Amil Zakat Nasional. Mahkamah Konstitusi berpendapat Badan Amil Zakat Nasional harus bersinergi dengan Lembaga Amil Zakat dan tidak menghalangi hak warga. Selanjutnya sentralisasi pengelolaan zakat oleh Badan Amil Zakat Nasional tidak beralasan menurut hukum saat diuji dengan Undang Undang Dasar 1945. 2) Dampak yuridis dari putusan MK terhadap pengelolaan zakat yaitu: a) Syarat administratif pembentukan Lembaga Amil Zakat berbentuk huruf „a“ ormas Islam atau huruf „b“ lembaga berbadan hukum. Ketentuan ini bersifat alternatif. b) Dalam ketentuan pidana “setiap orang” pasal 38 dan 41 mengecualikan Lembaga Amil Zakat belum berizin, pihak swasta lain yang belum terjangkau oleh Badan Amil Zakat dan telah memberitahukan kegiatan pengelolaan zakat kepada pejabat yang berwenang.

ABSTRACT

Khusnul Abadi, 10210014/135010112111007, 2015, Centralized Management of Zakat By Agency National Zakat (Analysis of the Constitutional Court Decision No. 86 / PUU-X / 2012 About Testing Act No. 23 of 2011), Two degree programs Between UB's Faculty of Law, Faculty of Sharia By State Islamic University Maulana Malik Ibrahim Malang. Supervisor: Dr. Fakhruddin, M.Hi and Dr. Jazim Hamidi, SH., MH.

Keywords: Centralized, Zakat Management, BAZNAS, LAZ.

Zakat became finance shaft Islamic state, including in the State of Indonesia are predominantly Muslim. With the potential zakat RP 217 trillion, the government made a new rule of Law No. 23 of 2011 on the Management of Zakat. People who sued the law considers this rule leads to the centralization of National Zakat Agency, and subordinating and marginalize Zakat Institutions under the National Zakat Agency, thereby potentially lethal Zakat Institutions in Indonesia.

The purpose of the formulation of this study was to determine: 1) the form of centralized management of zakat by the Agency for National Zakat contained in Act No. 23 of 2011 on the Management of Zakat, and 2) the impact of judicial decisions of the Constitutional Court number 86 / PUU-X / 2012 the management of zakat.

This research is a normative study with reference to the decision of the judge and the law. This study uses a case-based approach. Data collection method used is the literature review, ie with reference Act, decision of the Court, and legal opinions. Methods of analysis of legal materials were analyzed by descriptive analysis with the advanced methods of interpretation of the law (legal interpretation) and search laws (legal resourcing).

The results of this study are: 1) Centralized management of zakat by the Agency for National Zakat is a pattern that makes the management of zakat management of the agency's status as operator and regulator also served as coordinator of the management. In terms of financing National Zakat Agency financed from the state budget, the budget, and the right collector, while the Institute of Zakat only be financed from the right collector. In Act No. 23 of 2011 set too tight against the establishment of Zakat Institutions should have a recommendation Agency National Zakat. Constitutional Court infer National Zakat Agency must work together with the Institute of Zakat and do not impede the right of the citizens. Furthermore, centralized management of zakat by National Zakat Agency has no legal grounds when tested with the 1945 Constitution. 2) The impact of the decision of the Court jurisdiction over the management of zakat are: a) the establishment of an administrative requirement Zakat Institutions form the letter 'a' Islamic organizations or the letter 'b' legal entities. This provision is an alternative. b) In the criminal provisions "everyone" Article 38 and 41 exclude Institute of Zakat is not licensed, the other private parties are not reached by the Agency has notified the Zakat and charity management activities to the authorities.

ملخص البحث

حسن الابدبي, 135010210007 / 10210014, 2015, إدارة مركزية الزكاة من خلال الوكالة الوطنية الزكاة (تحليل قرار المحكمة الدستورية رقم ٨٦ / PUU-X/ ٢٠١٢ معلومات عن اختبار قانون رقم 23 لسنة 2011), بين اثنين من برامج درجة كلية الحقوق، جامعة براويجايا كلية الشريعة بالجامعة الإسلامية مولانا مالك إبراهيم مالانج. المشرف: د. فخر الدين المجزتر، والدكتور جزم حميدي، الماجستير.

كلمات البحث: مركزية، وكالة إدارة الزكاة الوطني العامل الزكاة والمؤسسات الزكاة.

أصبح الزكاة ربح تمويل الدولة الإسلامية، بما في ذلك في دولة إندونيسيا ذات الأغلبية مسلم. مع احتمال الزكاة RP 2170000000000000، جعلت الحكومة قاعدة جديدة للقانون رقم 23 لسنة 2011 بشأن إدارة الزكاة. الناس الذين رفع دعوى ضد ويعتبر القانون هذه القاعدة يؤدي إلى مركزية كالة الزكاة الوطنية، وإخضاع وتهميش مؤسسات الزكاة تحت كالة الزكاة الوطنية، والمؤسسات الزكاة وبالتالي يمكن أن تكون مميتة في اندونيسيا.

وكان الغرض من صياغة هذه الدراسة لتحديد ما يلي: (1) شكل الإدارة المركزية للزكاة من قبل وكالة الزكاة الوطنية الواردة في القانون رقم 23 لعام 2011 بشأن إدارة الزكاة، وتأثير القرارات القضائية من عدد المحكمة الدستورية ٨٦ / PUU-X/ ٢٠١٢ إدارة الزكاة.

هذا البحث هو دراسة معيارية مع الإشارة إلى قرار القاضي والقانون. تستخدم هذه الدراسة المنهج القائم على القضية. طريقة جمع البيانات المستخدمة هو استعراض الأدب، أي مع قانون المرجعية، قرار المحكمة، والآراء القانونية. وقد تم تحليل طرق تحليل المواد القانونية من خلال تحليل وصفي مع وسائل متطورة لتفسير القانون (التفسير القانوني) والقوانين البحث (الموارد القانوني).

نتائج هذه الدراسة هي: (1) إدارة مركزية الزكاة من قبل وكالة الزكاة الوطنية للزكاة هو النمط الذي يجعل إدارة إدارة الزكاة لحالة الوكالة كمشغل ومنظم شغل أيضا منصب منسق الإدارة. من حيث تمويل وكالة الزكاة الوطنية الممولة من ميزانية الدولة، والميزانية، وجامع الصحيح، في حين أن معهد الزكاة إلا أن يكون تمويلها من جامع الصحيح. في القانون رقم 23 لعام 2011 مجموعة ضيقة جدا ضد إنشاء مؤسسات الزكاة ينبغي أن يكون على توصية الوكالة الوطنية الزكاة. يجب الدستورية وكالة الزكاة الوطنية محكمة العمل معا مع معهد الزكاة ولا تعيق حق المواطنين. بعد مركزية إدارة الزكاة وكالة الزكاة الوطنية لا يوجد لديه أسباب قانونية عند اختباره مع دستور 1945. (2) أثر قرار اختصاص المحكمة في النظر في إدارة الزكاة هي: (أ) إنشاء شرط الإداري مؤسسات الزكاة تشكل الرسالة " المنظمات الإسلامية أو الحروف 'ب' الكيانات القانونية. هذا الحكم هو بديل. (ب) في الأحكام الجنائية "الجميع" المادة 38 و 41 تستثنى غير مرخص معهد الزكاة، لم يتم التوصل الأطراف الأخرى خاصة من قبل وكالة أخطرت أنشطة الزكاة وإدارة الإحسان إلى السلطات.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Zakat merupakan ajaran Islam yang menyisihkan harta umatnya untuk diberikan kepada masyarakat tertentu. Ibadah ini menjadi rukun Islam yang ketiga. Sebagian umat Islam memahami zakat memiliki dua dimensi ibadah yaitu *hablum minaallah* (dimensi vertikal) sebagai sebuah perintah dari Allah dan *hablum minnannas* (dimensi horizontal) sebagai sebuah kewajiban terhadap sesama manusia.

Zakat dipandang sebagai ibadah ritual yang memiliki implikasi yang bermakna sosial. Muhammad Abdul Mannan berpendapat bahwa zakat adalah poros dan pusat keuangan negara Islam. Zakat dapat menopang kebutuhan di bidang moral, sosial, dan ekonomi. Dalam bidang moral, zakat mengikis habis ketamakan dan keserakahan si kaya. Dalam bidang sosial, zakat bertindak sebagai alat khas yang diberikan Islam untuk menghapus kemiskinan dari masyarakat dengan menyadarkan si kaya akan tanggung jawab sosial yang mereka miliki. Dalam bidang ekonomi zakat mencegah penumpukan kekayaan dalam tangan segelintir orang dan memungkinkan kekayaan untuk disebarakan sebelum sempat menjadi besar, ia merupakan sumbangan wajib kaum muslimin untuk negara.¹

¹ Mannan. *Ekonomi Islam: Teori Dan Praktek Dasar-dasar Ekonomi Islam, Dana Bhakti Wakaf*, (Yogyakarta: Penerbit Dana Bhakti Wakaf 1993), h. 256.

Indonesia adalah negara yang penduduknya mayoritas beragama Islam. Dalam kehidupan sehari-hari tidak lepas dari pengaruh ajaran Islam. Itulah yang menyebabkan potensi zakat di Indonesia tergolong tinggi. Bank Pembangunan Asia pada tahun 2011 merilis mengenai aliran zakat, mantan Presiden BI Boediono menyebutkan bahwa potensi zakat yang bisa diterima oleh umat muslim sebesar **Rp 100 triliyun**.² Bahkan menurut **IPB sebesar RP 217 triliyun** sedangkan yang terkumpul oleh pemerintah (semisal: BAZNAS) **hanya sebesar Rp 2,2 triliyun** pada tahun 2012.³

Dengan banyaknya potensi zakat di Indonesia ini menjadikan pemerintah merasa berkepentingan untuk mengatur hal tersebut. Dari sinilah kemudian lahir Undang-Undang tentang Pengelolaan Zakat yang pertama kali, yaitu UU No 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat. Peraturan ini diharapkan dapat menjadi bahan pijakan yuridis dalam mengelola dan mendistribusikan zakat, sekaligus sebagai solusi yang harus didukung secara intensif, agar kemudian sistem penanganan dan pengelolaan zakat benar-benar profesional yang nantinya akan lebih berhasil guna mengangkat harkat dan martabat kemanusiaan.

Akan tetapi Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat dianggap sudah tidak sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum dalam masyarakat sehingga perlu diganti. Dengan berbagai latar belakang tertentu maka dibentuklah Undang-Undang nomor 23 tahun 2011 sebagai solusi dari beberapa persoalan yang masih belum diatur dalam UU No 38 Tahun 1999

² KompasTV, Satu Meja, *Kemana Dana Zakat Mengalir?*, Data disampaikan oleh Tascha Liudmila sebagai host, tanggal 24 Juli 2013

³ Data disampaikan oleh KH Amidhan (Ketua MUI) dalam acara TV Satu Meja.

tersebut. Menurut ketua Forum Operator Zakat (FOZ) Nasional, Sri Adi Bramasetia, menyebutkan bahwa sebenarnya ada tiga tuntutan perubahan dalam UU no 38 Tahun 1999 Tentang Zakat, yaitu: 1) pola pengelolaan zakat lebih baik, misalnya: penentuan operator zakat, pengawas pengelolaan zakat dan seterusnya. 2) diharapkan ada sanksi bagi *muzaki*, seseorang yang telah ‘mampu’, memenuhi nizamnya, serta syarat-syarat zakat lainnya. dan 3) zakat diharapkan dapat digunakan sebagai instrumen pengurang pajak.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat telah disahkan pada tanggal 25 November 2011, akan tetapi tidak lama setelah itu pada tanggal 16 Agustus 2012 surat permohonan pengujian Undang-Undang masuk kepada kepanitreaan Mahkamah Kontitusi yang memohon pengujian terhadap UU tersebut. Menurut para pemohon, dalam UU tersebut terdapat sentralisasi oleh BAZNAS (Badan Amil Zakat Nasional) yang dirasa dapat merugikan lembaga-lembaga amil zakat yang dikelola oleh pihak swasta. Diduga salah satu penyebab permohonan tersebut dilatarbelakangi oleh sentralisasi pengelolaan zakat oleh BAZNAS. Sehingga, terjadi praktek monopoli pengelolaan oleh lembaga bentukan pemerintah. Bahkan, UU tersebut mendapat perlakuan khusus dibanding dengan lembaga pengelolaan zakat yang lain.

Dalam pokok permohonan dalam surat putusan MK tersebut Mahkamah mengkategorisasi isu yang harus dipertimbangkan sebagai berikut⁴:

- a. Sentralisasi organisasi pengelola zakat di bawah BAZNAS;

⁴ Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 86/PUU-X/2012, pengujian konstitusionalitas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5255.

- b. Subordinasi LAZ kepada BAZNAS;
- c. Kesewenang-wenangan dalam perizinan pengelolaan zakat oleh Pemerintah;
- d. Kriminalisasi terhadap amil zakat yang tidak memperoleh izin.

Penelitian ini lebih rinci membahas poin pertama, yaitu isu sentralisasi pengelolaan zakat oleh BAZNAS. Sebab topik ini dipandang lebih menarik dan mengkomodifikasi dari pada ketiga isu lainnya. Peneliti tetap membicarakan ketiga isu tersebut secara umum. Dari kutipan putusan MK, para pemohon berpandangan bahwa ketentuan-ketentuan yang terdapat di dalam Pasal 5, Pasal 6, Pasal 7, dan Pasal 17 UU Pengelolaan Zakat menyebabkan terjadinya sentralisasi pengelolaan zakat nasional sepenuhnya di tangan pemerintah, yaitu Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS), dan mensubordinasikan serta memarjinalisasi Lembaga Amil Zakat (LAZ) di bawah BAZNAS yang statusnya adalah sama-sama sebagai operator zakat nasional, sehingga berpotensi mematikan lebih dari 300 LAZ di Indonesia.

Pengesahan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat tersebut telah membuat pengelolaan zakat nasional memasuki lembar buram. Khususnya, pengelolaan yang dilakukan oleh masyarakat sipil baik secara kelembagaan melalui Lembaga Amil Zakat yang berbadan hukum maupun amil zakat tradisional akan berpotensi mengalami kemunduran. Akibat terfata, penghentian pengelolaan zakat telah dirasa memiliki sistem yang baik.

Dilain pihak, pasal-pasal itu saling bertentangan dengan semangat pembentukan UU pengelolaan zakat sendiri. Hal itu dapat terlihat dari kutipan

pasal 3 UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat yang berbunyi: “Pengelolaan zakat bertujuan: a. Meningkatkan efektivitas dan efisiensi pelayanan dalam pengelolaan zakat; dan b. Meningkatkan manfaat zakat untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan penanggulangan kemiskinan;” dengan adanya pertentangan tersebut dapat berakibat disfungsi Undang-Undang.

Perubahan tujuan sistem pengelolaan zakat nasional ini, yaitu sentralisasi pengelolaan zakat oleh pemerintah, bertujuan untuk meningkatkan efektifitas dan efisiensi pelayanan dalam pengelolaan zakat serta peningkatan manfaat zakat untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat dan penanggulangan kemiskinan sebagaimana dinyatakan di atas, adalah tidak valid, ahistoris dan mengingkari peran masyarakat sipil dalam konteks Indonesia kontemporer yang demokratis.

Menariknya MK beranggapan beberapa pasal yang diajukan tidak beralasan menurut hukum jika dikatakan terdapat sentralisasi pengelolaan. Mahkamah ber alasan bahwa para pemohon dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat tersebut, akan mengalami kerugian konstitusional, kemudian mengalami diskriminasi, marjinalisasi, sentralisasi, subordinasi, kriminalisasi dan ketidaknyamanan dalam beraktifitas selaku Lembaga Amil Zakat. Mereka akan berada dalam bayang-bayang ketakutan karena berpotensi mengalami diskriminasi dan kriminalisasi berdasarkan beberapa Pasal dari UU Nomor 23 Tahun 2011.

Pada tanggal, 31 Oktober 2013 telah dibacakan putusan *judisial review* terhadap UU nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat. Meskipun hanya 8 orang dari hakim Mahkamah Konstitusi yang menandatangani putusan tersebut

yang seharusnya ditanda tangani oleh 9 orang hakim MK. Bagi peneliti sendiri pandangan sentralisasi sangat menarik jika diperbincangkan. Terlihat sekali pada acara televisi Satu Meja menjadi sangat panas perdebatan bertopik “kemana aliran zakat mengalir?”⁵.

Dengan adanya perdebatan tersebut terlihat pola relasi antara BAZNAS pusat, BAZNAS daerah, BAZ, LAZNAS, LAZ, maupun amil yang berbentuk tertentu seperti ada ketimpangan. Sehingga MUI sendiripun menyetujui adanya gugatan terhadap UU tersebut. Peneliti ingin mengangkat permasalahan yang menjadi perdebatan sehingga terlihat adanya relasi managerial sentralisasi. Meskipun tidak ada asas atau diksi sentralisasi dalam UU No 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan tersebut, dapat dirumuskan masalah yang menjadi pokok bahasan penelitian ini adalah:

1. Bagaimana pola managerial sentralisasi pengelolaan zakat oleh BAZNAS yang terdapat dalam putusan Mahkamah Kontitusi nomor 86/PUU-X/2012?
2. Bagaimana dampak yuridis putusan Mahkamah Kontitusi nomor 86/PUU-X/2012 terhadap pengelolaan zakat?

⁵ KompasTV, Satu Meja, *Kemana Dana Zakat Mengalir?*, tanggal 24 Juli 2013.

C. Batasan Masalah

Penelitian ini membicarakan lebih mendalam mengenai bentuk ‘sentralisasi pengelolaan zakat berdasarkan Undang- Undang nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat’ sehingga UU ini di mohonkan kepada MK dan ‘dampak yuridis dari putusan Mahkamah Konstitusi’. Meskipun dalam pokok permohonan dalam surat putusan MK tersebut Mahkamah mengkategorisasi isu yang dipertimbangkan sebagai berikut:

- a. Sentralisasi organisasi pengelola zakat di bawah BAZNAS;
- b. Subordinasi LAZ kepada BAZNAS;
- c. Kesewenang-wenangan dalam perizinan pengelolaan zakat oleh Pemerintah; dan
- d. Kriminalisasi terhadap Amil Zakat yang tidak memperoleh izin.

D. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui hal-hal antara lain:

1. Bentuk managerial sentralisasi pengelolaan zakat oleh BAZNAS yang terdapat dalam Undang- Undang nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat berdasarkan kajian terhadap putusan Mahkamah Kontitusi nomor 86/PUU-X/2012 terhadap pengelolaan zakat.
2. Dampak yuridis putusan Mahkamah Konstitusi nomor 86/PUU-X/2012 terhadap pengelolaan zakat.

E. Manfaat Penelitian

a. Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan tersendiri pada Pengembangan keilmuan syariah yaitu ditemukannya bentuk sentralisasi terhadap pengelolaan zakat yang berdasarkan terhadap UU nomor 23 tahun 2011 tentang pengelolaan zakat serta menemukannya dampak dari putusan Mahkamah Konstitusi mengenai pengelolaan zakat. Peneliti berharap hasil penelitian ini bisa menjadi sebuah landasan teori yang dapat dijadikan sebagai referensi dalam pengembangan keilmuan hukum atau syariah secara umum, dan manajemen pengelolaan zakat secara khusus.

b. Praktis

Pertama, sebagai wahana untuk mengaplikasikan ilmu yang telah diperoleh dari bangku perkuliahan fakultas Syariah atau fakultas Hukum, serta membentuk pengembangan pengetahuan baru yang bermanfaat untuk kehidupan di waktu yang akan datang.

Kedua, kontribusi berupa informasi hasil penelitian semoga dapat meningkatkan pengetahuan masyarakat terhadap mengenai pengelolaan zakat, khususnya dalam bidang yuridis normatif yang berlaku di Negara Republik Indonesia.

F. Kegunaan Penelitian

a. Bagi Akademisi

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan sumbangsih pemikiran dan pengetahuan bagi akademisi mengenai pengelolaan zakat berdasarkan UU Nomer 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat dan Putusan Mahkamah Kontitusi Nomor 86/PUU-X/2012 Tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tersebut. Sehingga mampu memberikan kontribusi positif bagi perkembangan praktek penyaluran zakat.

b. Bagi Praktisi

Hasil penelitian ini diharapkan juga dapat bermanfaat bagi BAZ, LAZ maupun praktisi zakat di Indonesia, yakni menjadi bahan masukan berupa informasi tentang regulasi yang tepat sehingga dapat dapat menjalankan pengelolaan sesuai dengan mestinya.

c. Bagi Pemerintah

Hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai gambaran mengenai sistem tata kenegaraan, dengan harapan bisa menjadi keritikan serta saran/masukan bagi pemerintah terhadap pengelolaan zakat.

d. Pihak lain

Kegunaan penelitian ini bagi pihak lain adalah untuk memberi informasi atau pengetahuan tentang penyaluran dana zakat, serta dapat memberi masukan

dan referensi untuk mengambil keputusan mengenai penyaluran bagi orang yang mau menyalurkan dana zakatnya.

G. Definisi Konseptual

Agar tidak terjadi kesalahan dalam memahami istilah-istilah dalam skripsi ini, maka peneliti memberikan definisi operasional sebagai berikut:

Sentralisasi adalah memusatkan seluruh wewenang kepada sejumlah kecil manajer atau yang berada di posisi puncak pada suatu struktur organisasi. Sentralisasi banyak digunakan pada tata pemerintahan lampau di Indonesia sebelum adanya otonomi daerah. Ciri - ciri sistem sentralisasi yaitu seluruh keputusan dan kebijakan di daerah dihasilkan oleh orang-orang yang berada di pemerintah pusat, sehingga waktu yang diperlukan untuk memutuskan sesuatu menjadi lama (berbelit). Selain itu, pemerintah pusat tidak harus memikirkan permasalahan yang timbul akibat perbedaan pengambilan keputusan, karena seluruh keputusan dan kebijakan dikoordinir seluruhnya oleh pemerintah pusat.⁶

BAZNAS (Badan Amil Zakat Nasional) adalah lembaga yang melakukan pengelolaan zakat secara nasional, yang dibentuk oleh Pemerintah. Lembaga ini merupakan lembaga pemerintah nonstruktural yang bersifat mandiri dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri yang berkedudukan di ibu kota negara.⁷

⁶ Tim, *Sentralisasi*, (online), <http://id.wikipedia.org/wiki/Sentralisasi> , diakses tanggal 6 Januari 2015.

⁷ Undang Undang No 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 115 .

H. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian yuridis Normatif atau penelitian hukum kepustakaan. Sebab referensi yang digunakan banyak berdasarkan putusan hakim Mahkamah Konstitusi dan Undang-Undang.⁸ Penelitian hukum normatif memiliki definisi yang sama dengan penelitian doktrin, yaitu penelitian berdasarkan bahan-bahan hukum yang fokusnya pada membaca dan mempelajari bahan-bahan hukum primer dan sekunder.⁹ Jika diperhatikan sentralisasi pengelolaan zakat ini merupakan bagian dari hukum sebagai hasil dari politik hukum yang ada di Indonesia. Sebab UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat merupakan produk dari politik yang dijadikan sebagai sumber hukum di Negara Indonesia.

2. Pendekatan Penelitian

Sesuai dengan latar belakang, rumusan masalah dan tujuan penelitian maka dalam penelitian ini menggunakan pendekatan kasus atau *case-approach*, yaitu pendekatan yang menelaah kasus-kasus yang telah menjadi putusan pengadilan Mahkamah Konstitusi yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap¹⁰. Penelitian ini juga menggunakan pendekatan kualitatif, yaitu pendekatan yang digunakan jika data yang dibutuhkan berupa sebaran-sebaran informasi yang tidak

⁸ Tim penyusun, *Pedoman Penulisan Karya Tulis Ilmiah 2012*, Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri (UIN), Malang: 2012, h 20.

⁹ Jhony Ibrahim, *Teori Dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayu Media Publishing, Malang, 2006, h 44.

¹⁰ Tim penyusun, loc.cit.

perlu dikuantitatifkan¹¹. Penelitian ini menggunakan pendekatan tersebut sebab objek penelitian merupakan hukum yang tidak mungkin menggunakan perhitungan matematis.

3. Metode Pengumpulan Bahan Hukum

Sesuai dengan objek yang dikaji dalam penelitian ini, maka metode pengumpulan bahan hukum yang digunakan adalah studi kepustakaan yaitu dengan cara mempelajari Undang-Undang, putusan Mahkamah Konstitusi, dan legal opini/pendapat tokoh. Serta bahan hukum dan data lain yang menjadi sumber dari studi kepustakaan melalui jurnal, artikel dan bahan lain seperti berita dari berbagai website yang mendukung penelitian ini.

4. Jenis Bahan Hukum

Dalam buku penelitian hukum karangan Peter Mahmud Marzuki, menjelaskan bahwa pada dasarnya penelitian hukum tidak mengenal adanya data, sehingga yang digunakan adalah bahan hukum dalam hal ini bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder dengan ditambahkan bahan hukum tersier sebagai penyempurna. Bahan hukum tersebut yaitu sebagai berikut:

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoratif, artinya memiliki otoritas. Bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi, atau risalah di dalam pembuatan peraturan perundang-undangan

¹¹ Sudjarwo, *Metode Penelitian Sosial*, Mandar Maju, Bandung, 2001, h 57.

dan putusan hakim¹². Bahan hukum primer dalam penelitian ini adalah: Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 86/PUU-X/2012 Tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat.

b. Sekunder

Bahan hukum sekunder berupa publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi.¹³ Bahan hukum sekunder sebagai pendukung dari data yang digunakan dalam penelitian ini yaitu buku, jurnal, artikel, internet, dan sumber lainnya yang memiliki koreksi untuk mendukung penelitian ini. Bahan hukum sekunder memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer. Dengan kata lain, sumber bahan penelitian ini pendapat tokoh terkait. Bahan hukum sekunder dalam penelitian ini yaitu Pendapat beberapa tokoh pengelola zakat yang disampaikan melalui media masa, baik melalui internet dan televisi maupun media cetak lainnya. Argumentasi beberapa tokoh tersebut semisal pendapat dari Amelia Fauzia, Yusuf Wibisono, Azyumardi Azra, dan lain-lain.

c. Tersier

Bahan hukum tersier berupa bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum tersier dalam penelitian ini yaitu: kamus lengkap, eksplodida, dan lain-lain.

¹² Tim Penyempuran, *Pedoman Penulisan Karya Ilmiah, Program Studi Sarjana Ilmu Hukum* (Malang: Universitas Brawijaya, 2013), h 23.

¹³ Peter Mahmud marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2008), h 141.

5. Metode Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan hukum sendiri merupakan proses mengorganisasikan dan mengurutkan data ke dalam pola, kategori, satuan uraian, dilakukan dengan proses pengorganisasian dan pengelompokan data.¹⁴ Metode analisis bahan hukum dalam penulisan penelitian ini dianalisis secara diskriptif analisis dengan menggunakan metode penafsiran hukum (legal interpretation) dan penelusuran hukum (legal resourcing). Metode interpretasi yang digunakan dalam penelitian ini adalah interpretasi grametikal, yaitu sumber hukum yang digunakan dalam penelitian yang terkumpulkan kemudian dianalisis melalui pemahaman bahasa atau susunan kata yang digunakan. Pengolahan bahan hukum dilakukan secara deduktif, yaitu menarik kesimpulan dari masalah yang bersifat umum terhadap permasalahan konkret yang dihadapi.¹⁵

I. Penelitian Terdahulu

Pada dasarnya banyak penelitian yang membahas mengenai zakat atau putusan MK, beberapa penelitian tersebut antara lain yang dilakukan oleh:

1. **M. Wildan Humaidi**, penelitian ini berupa skripsi dilakukan pada tahun 2013 penelitian terhadap “*Pengelolaan Zakat Dalam Pasal 18 Ayat (2) UU No 23 Tahun 2011 (Studi Respon Lembaga Pengelolaan Zakat Di Kota Yogyakarta)*”. Penelitian ini membahas a. Bagaimana problem yang ada dalam mengimplikasikan persyaratan pembentukan LAZ pada Pasal 18 ayat (2) UU No

¹⁴ Lexi J.Moleong, *Metodologi Penelitian Kumulatif*, (Bandung: PT Remaja Rosdakarya , 2009), h 280-281.

¹⁵ Jony Ibrahim, op.cit. h 393.

23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat?, b. Bagaimana respon lembaga pengelolaan zakat yang ada di kota Yogyakarta atas lahirnya persyaratan pembentukan LAZ pada Pasal 18 ayat (2) UU No 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat?, c. bagaimana prospek implementasi persyaratan pembentukan LAZ pada Pasal 18 ayat (2) UU No 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat. Metode yang digunakan adalah analisis kualitatif dalam memperoleh data menggunakan wawancara terhadap enam LAZ di kota Yogyakarta. Penelitian ini memperoleh hasil bahwa, rumah zakat menolak UU No 23 Tahun 2011 tersebut karena akan mengakibatkan LAZ-LAZ yang ada sebelum UU ini lahir akan terancam dibubarkan. Dompot Dhuafa dan LAZISMU menerima sebagian dan menolak sebagian UU ini karena pada dasarnya memiliki fungsi positif untuk menggunakan kelembagaan dan menertibkan LAZ. Meskipun ketentuan tersebut menyusahkan LAZ, BAZNAS kota Yogyakarta karena sebagai lembaga pemerintah maka menerima dan mengikuti terhadap perubahan UU yang ada. Sedangkan pada LAZ masjid Syuhada dan masjid Jogokariyan lebih cenderung menerima, karena mereka tidak mempunyai kekuatan serta keterbatasan kualitas sumber daya manusia untuk menolak UU ini. Perbedaan respon tersebut dikarenakan UU ini belum tersosialisasi secara baik di masyarakat. Maka, perlu adanya sosialisasi UU tersebut.¹⁶

2. **Trie Anis Rosyidah dan Asfi Manzilati**, penelitian dosen mahasiswa tahun 2012, *“Implementasi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Terhadap Legalitas Pengelolaan Zakat Oleh Lembaga Amil Zakat (Studi Pada Beberapa*

¹⁶ M. Wildan Humaidi, *Pengelolaan Zakat Dalam Pasal 18 Ayat (2) UU No 23 Tahun 2011* (Studi Respon Lembaga Pengelolaan Zakat Di Kota Yogyakarta), Skripsi Tidak Diterbitkan, Yogyakarta, Fakultas Syariah dan hukum UIN Sunan Kalijaga, 2013.

Laz Di Kota Malang),” penelitian ini membahas mengenai bagaimana implementasi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat terhadap legalitas pengelolaan zakat oleh lembaga amil zakat (studi pada beberapa LAZ di Kota Malang), dengan menggunakan analisis kualitatif dan pendekatan content analysis sehingga dapat menjawab rumusan masalah pada penelitian. Dari hasil penelitian ini, diketahui bahwa dalam implementasi Undang-Undang nomor 23 tahun 2011 terhadap legalitas pengelolaan zakat oleh lembaga amil zakat (studi pada beberapa LAZ di Kota Malang) belum tersosialisasi kepada masyarakat sehingga pihak pengelola zakat dan masyarakat ragu bahwa Undang-Undang nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat benar-benar diterapkan, hal ini dikarenakan masih banyaknya pasal yang tidak sesuai dengan kondisi masyarakat sehingga menghambat legalitas LAZ dalam mengelola zakat. Maka, diperlukan peninjauan ulang dan sosialisasi mengenai Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat.¹⁷

3. **Lili Ulfah**, skripsi Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga, Yogyakarta ini dilakukan pada tahun 2008 penelitian terhadap “*Tinjauan Hukum Islam Terhadap Pasal 16 Ayat (1) Dan (2) UU No 39 Tahun 1999 Tentang Pengelolaan Zakat*”. Penelitian ini membahas, bagaimana tinjauan hukum islam terhadap pasal 16 ayat (1) dan (2) UU no 39 tahun 1999 Tentang Pengelolaan Zakat?. Metode yang digunakan adalah deskriptif kualitatif dalam memperoleh data menggunakan tinjawan pustaka. Penelitian ini mengemukakan bahwa,

¹⁷ Trie Anis Rosyidah dan Asfi Manzilati, *Implementasi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Terhadap Legalitas Pengelolaan Zakat Oleh Lembaga Amil Zakat (Studi Pada Beberapa LAZ Di Kota Malang)*, penelitian komparasi tidak diterbitkan, Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Brawijaya, Malang, 2012.

pendayaunaan hasil pengumpulan zakat berdasarkan skala prioritas kebutuhan mustahiq dan dapat dimanfaatkan untuk usaha yang produktif.¹⁸

4. **Ali Imran**, skripsi tahun 2009, “*Model Pendayagunaan Zakat Untuk Kesejahteraan Mustahiq (Studi di LAZIS Masjid Sabilillah kecamatan Blimbing kodya Malang)*”. Dalam penelitian ini, imran menggunakan jenis penelitian sosiologis atau empiris dengan menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif. Sedangkan dalam pengumpulan data, peneliti menggunakan cara observasi, wawancara, dan dokumentasi. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa model pendayagunaan zakat yang dilaksanakan oleh LAZIS Masjid Sabilillah Kodya Malang dapat dikatakan sebagai zakat produktif yang pada sistem pendistribusiannya dilakukan secara bergulir kepada para mustahiq dengan bentuk akad pinjaman yang dikemas dengan dua model yaitu: pertama ditujukan untuk permodalan usaha sebagai tambahan modal usaha dalam membuka lapangan usaha dalam hal ini adalah (program UMKM), dan yang kedua permodalan kerja yang disalurkan dalam wujud barang sebagai alat kerja yang dijadikan sebagai sarana untuk bekerja dalam hal ini adalah (program pemberdayaan tukang becak). Dari penelitian ini dapat ditarik sebuah kesimpulan bahwa suksesnya model pendayagunaan zakat dalam upaya mengangkat kesejahteraan mustahiq yang dilaksanakan oleh LAZIS Masjid Sabillilah dapat

¹⁸ Lili ulfah, *Tinjauan Hukum Islam Terhadap Pasal 16 Ayat (1) Dan (2) Uu No 39 Tahun 1999 Tentang Pengelolaan Zakat*, skripsi tidak diterbitkan, Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga, Yogyakarta, 2008.

dilihat dari adanya tabungan, dan perubahan yang positif secara sedikit demi sedikit pada pertumbuhan ekonomi mereka.¹⁹

5. **Abdul Kadir**, Skripsi pada tahun 2007, dengan judul “*Implementasi UU Nomor 38 tahun 1999 Tentang Pengelolaan Zakat di BAZDA kota Blitar (STUDI BAZDA kota Blitar)*”, Penelitian ini membahas, bagaimana Implementasi UU Nomor 38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat di BAZDA kota Blitar?. Metode yang digunakan adalah deskriptif kualitatif data empiric dalam memperoleh data menggunakan metode wawancara dan dokumentasi. Penelitian ini memperoleh hasil bahwa, secara historis terbentuk atas usulan dari departemen agama kota Blitar dan perundang-undangan yang ada, yaitu UU Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat, tetapi secara praktis masih belum seutuhnya mencerminkan keberadaan UU tersebut. Sementara itu, manajemen yang diterapkan adalah, perencanaan, organisasi, pelaksanaan dan pengawasan, tetapi masih belum terwujud dikarenakan ada beberapa hambatan internal dan eksternal. Sedangkan dalam pelaksanaan penghimpunan dana, BAZDA kota Blitar menggunakan beberapa pendekatan diantaranya pendekatan personal yang mengedepankan rasa tanggung jawab moral sesama manusia dengan upaya melakukan investasi akhirat, dan pendekatan institusional, dalam hal ini, BAZDA kota Blitar mengirim surat kesediaannya kepada pegawai instansi pemerintah kota Blitar untuk menyisihkan sebagian gaji mereka untuk saudara-saudaranya yang berhak mendapatkan zakat, serta Pendekatan intruksional, yakni dalam hal ini menghimbau kepada para karyawan dan karyawan, serta kepala dinas kota Blitar

¹⁹ Ali Imran, *Model Pendayagunaan Zakat Untuk Kesejahteraan Mustahiq (Studi di LAZIS Masjid Sabilillah kecamatan Blimbing kodya Malang)*, skripsi tidak diterbitkan, Malang, Fakultas Syari'ah Universitas Islam Negeri (UIN), 2009.

membayar zakat untuk meningkatkan kualitas beragama sekaligus mensyukuri nikmat yang telah diberikan oleh Allah SWT.²⁰

6. **Heru Susetyo**, penelitian ini dilakukan pada tahun 2008 penelitian terhadap “*Peran Negara Dalam Pengelolaan Zakat Perspektif Negara Kesejahteraan dan Praktek Negara-Negara Tetangga*”. Penelitian ini membahas bagaimana peranan Negara dalam pengelolaan zakat menurut pandangan Negara Kesejahteraan, dan bagaimana praktek zakat di Negara tetangga. Metode yang digunakan adalah deskriptif kualitatif dalam memperoleh data menggunakan interview dan dokumentasi. Penelitian ini memperoleh hasil bahwa, secara legal dan konstitusional negara Indonesia tidak memiliki kewenangan secara mutlak untuk mengelola zakat. Konstitusi UUD 1945 dan berbagai macam perundang-undangan tidak menyebutkan secara eksplisit bahwa negara adalah satu-satunya penyelenggara zakat. Secara praktek kesejahteraan sosial yang dilakukan negara RI selama ini, tidak juga menunjukkan bahwa negara RI adalah negara kesejahteraan (welfare state) yang telah melaksanakan kewajibannya secara penuh untuk memenuhi kebutuhan dasar rakyatnya apakah dengan pendekatan institusional ataupun developmental. Yang terjadi selama ini adalah ketidakjelasan dan tarik ulur kebijakan dan implementasi kesejahteraan sosial. Maka, ketika ada amandemen UU No. 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat yang meletakkan negara sebagai satu-satunya institusi yang berwenang mengelola zakat, maka sungguh tidak jelas apa pijakan filosofis, yuridis, maupun sosiologisnya. Satu-satunya pijakan sentralisasi pengelolaan zakat pada negara adalah praktik yang

²⁰ Abdul Kadir, *Implementasi UU Nomor 38 tahun 1999 tentang pengelolaan zakat di BAZDA kota Blitar*, Skripsi tidak diterbitkan, Malang, Fakultas Syari’ah/ Al-Syakhsiah Universitas Islam Negeri (UIN), 2007.

dicontohkan Rasulullah SAW dan para khalifah yang mengumpulkan dan mengelola zakat dalam kapasitas sebagai penguasa. Namun, hal intinyapun tak dapat dijadikan pijakan utama, karena ada khilafah seperti Utsman bin Affan yang mengelola zakat secara partisipatif. Antara lain dengan memberikan peluang pendistribusian zakat oleh para muzakki langsung kepada para mustahiknya. Tambahan lagi, Indonesia bukanlah negara Islam dan tidak berkonstitusi Islam kendati pemimpinnya mayoritas Islam, maka sentralisasi zakat oleh negara tidak otomatis dapat dilakukan. Jalan tengah yang baik, menurut Heru, adalah seperti apa yang dikemukakan oleh Edi Suharto, bahwa dalam konteks kebijakan sosial yang berkeadilan, peran negara dan masyarakat tidak dalam posisi paradoksal melainkan dua posisi yang bersinergi. Benar, bahwa peran negara dalam pelayanan sosial seharusnya diperkuat dan bukannya diperlemah seperti diusulkan kaum neoliberalisme pemuja pasar bebas dan bahwasanya negara adalah pengemban kewajiban utama dalam pelayanan sosial, namun rakyat juga harus diberi ruang untuk turut berpartisipasi dalam pelayanan sosial, apalagi ketika terbukti negara tidak mampu mengemban peran dan kewajiban tersebut. Terkait dengan pengelolaan zakat, model pelayanan zakat ala Singapura dan Malaysia yang menyuguhkan kolaborasi yang cukup baik antara negara dan masyarakat dapat menjadi salah satu rujukan²¹.

Dengan demikian penelitian terdahulu bisa dilihat lebih jelas dalam tabel berikut:

²¹ Heru Susetyo, *Peran Negara Dalam Pengelolaan Zakat: Perspektif Negara Kesejahteraan dan Praktek Negara-Negara Tetangga*. Jurnal Pemikiran dan Gagasan, Vol. 1 Agustus 2008

Tabel 1

Penelitian Terdahulu

No	Nama	Judul	Metode Analisis	Hasil
1	M. Wildan Humaidi (Skripsi Tahun 2013)	“Pengelolaan Zakat Dalam Pasal 18 Ayat (2) UU No 23 Tahun 2011 (Studi Respon Lembaga Pengelolaan Zakat Di Kota Yogyakarta)	analisis kualitatif, diperoleh data menggunakan wawancara	Penelitian ini memperoleh hasil bahwa, rumah zakat menolak UU No 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat tersebut karena akan mengakibatkan LAZ LAZ yang ada sebelum UU ini lahir akan terancam dibubarkan.
2	Trie Anis Rosyidah dan Asfi Manzilati, (Penelitian Komparasi Dosen Mahasiswa, Tahun 2012)	Implementasi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Terhadap Legalitas Pengelolaan Zakat Oleh Lembaga Amil Zakat (Studi Pada Beberapa Laz Di Kota Malang)	analisis kualitatif dan pendekatan content analysis	implementasi Undang-Undang nomor 23 tahun 2011 terhadap legalitas pengelolaan zakat oleh lembaga amil zakat (studi pada beberapa LAZ di Kota Malang) belum tersosialisasi kepada masyarakat sehingga pihak pengelola zakat dan masyarakat ragu bahwa Undang-Undang nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat benar-benar diterapkan, hal ini dikarenakan masih banyaknya pasal yang tidak sesuai dengan kondisi masyarakat sehingga menghambat legalitas LAZ dalam mengelola zakat.
3	Lili Ulfah, (Skripsi Tahun 2008)	Tinjauan Hukum Islam Terhadap Pasal 16 Ayat (1) Dan (2) UU No 39 Tahun 1999 Tentang Pengelolaan Zakat	deskriptif kualitatif digunakan analisis pustaka	Dari hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa pendayaunaan hasil pengumpulan zakat berdasarkan skala prioritas kebutuhan mustahiq dan dapat dimanfaatkan untuk usaha yang produktif
4	Ali Imran, (Skripsi Tahun 2008)	Model Pendayagunaan Zakat Untuk	penelitian sosiologis atau empiris dengan	model pendayagunaan zakat yang dilaksanakan oleh LAZIS Masjid Sabilillah

	2009)	Kesejahteraan Mustahiq (Studi di LAZIS Masjid Sabilillah kecamatan Blimbing kodya Malang)	menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif	Kodya Malang dapat dikatakan sebagai zakat produktif yang pada sistem pendistribusiannya dilakukan secara bergulir kepada para mustahiq dengan bentuk akad pinjaman yang dikemas dengan dua model yaitu: pertama ditujukan untuk permodalan usaha sebagai tambahan modal usaha dalam membuka lapangan usaha dalam hal ini adalah (program UMKM), dan yang kedua permodalan kerja yang disalurkan dalam wujud barang sebagai alat kerja yang dijadikan sebagai sarana untuk bekerja dalam hal ini adalah (program pemberdayaan tukang becak).
5	Abdul Kadir, (Skripsi, Tahun 2007)	Implementasi UU Nomor 38 tahun 1999 tentang pengelolaan zakat di BAZDA kota Blitar menjelaskan bahwa BAZDA kota Blitar	deskriptif kualitatif dalam memperoleh data menggunakan interview	UU Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat, secara praktis masih belum seutuhnya mencerminkan keberadaan UU tersebut. Sementara itu, manajemen yang diterapkan adalah, perencanaan, organisasi, pelaksanaan dan pengawasan, tetapi masih belum terwujud dikarenakan ada beberapa hambatan. Sedangkan dalam pelaksanaan penghimpunan dana, BAZDA kota Blitar menggunakan beberapa pendekatan diantaranya pendekatan personal yang mengedepankan rasa tanggung jawab moral sesama manusia dengan upaya melakukan investasi akhirat, dan pendekatan institusional, dalam hal ini, BAZDA kota Blitar

				<p>mengirim surat kesediaannya kepada pegawai instansi pemerintah kota Blitar untuk menyisihkan sebagian gaji mereka untuk saudara-saudaranya yang berhak mendapatkan zakat, serta Pendekatan intruksional, yakni dalam hal ini menghimbau kepada para karyawan dan karyawan, serta kepala dinas kota Blitar membayar zakat untuk meningkatkan kualitas beragama sekaligus mensyukuri nikmat yang telah diberikan oleh Allah.</p>
6	Heru Susetyo, (Skripsi, Tahun 2008)	Peran Negara Dalam Pengelolaan Zakat Perspektif Negara Kesejahteraan dan Praktek Negara-Negara Tetangga	deskriptif kualitatif dalam memperoleh data menggunakan interview dan dokumentasi	<p>secara legal dan konstitusional negara Indonesia tidak memiliki kewenangan secara mutlak untuk mengelola zakat. Konstitusi UUD 1945 dan berbagai macam perundang-undangan tidak menyebutkan secara eksplisit bahwa negara adalah satu-satunya penyelenggara zakat. Secara praktek kesejahteraan sosial yang dilakukan negara RI selama ini, tidak menunjukkan bahwa negara RI adalah negara kesejahteraan (welfare state) yang telah melaksanakan kewajibannya secara penuh untuk memenuhi kebutuhan dasar rakyatnya apakah dengan pendekatan institusional ataupun developmental. Yang terjadi selama ini adalah ketidakjelasan dan tarik ulur kebijakan dan implementasi kesejahteraan sosial. Jalan tengah yang baik, menurut Heru, adalah seperti apa yang</p>

			<p>dikemukakan oleh Edi Suharto, bahwa dalam konteks kebijakan sosial yang berkeadilan, peran negara dan masyarakat tidak dalam posisi paradoksal melainkan dua posisi yang bersinergi. Benar, bahwa peran negara dalam pelayanan sosial seharusnya diperkuat dan bukannya diperlemah dan bahwasanya negara adalah pengemban kewajiban utama dalam pelayanan sosial, namun rakyat juga harus diberi ruang untuk turut berpartisipasi dalam pelayanan sosial, apalagi ketika terbukti negara tidak mampu mengemban peran dan kewajiban tersebut. Terkait dengan pengelolaan zakat, model pelayanan zakat ala singapura dan Malaysia yang menyuguhkan kolaborasi yang cukup baik antara negara dan masyarakat dapat menjadi salah satu rujukan</p>
--	--	--	--

Sumber : *Data Pustaka, diolah, 2015*

Berdasarkan konteks dari beberapa penelitian sebelumnya, yang dilakukan oleh beberapa peneliti khususnya penelitian 1 dan 2 mengkajian yang mirip yaitu mengenai implementasi UU 23/2013 tentang zakat secara empirik, dengan melihat langsung pada lapangan. Berbeda dasar peneliti ke 3 menggunakan UU no 39 tahun 1999 tentang pengelolaan zakat sebagai dasar yuridis pengelolaannya. Peneliti ke 4 memiliki penelitian yang sangat berbeda dengan yang lain, dia mencoba menggunakan objek kajian berbeda model pendayagunaan zakat untuk

Kesejahteraan Mustahiq di LAZIS Masjid Sabilillah Malang). Dalam penelitian ke 5, peneliti mencoba mengulas Implementasi UU Nomor 38 tahun 1999 tentang pengelolaan zakat di BAZDA kota Blitar. Sedangkan peneliti terakhir memaparkan Peran Negara Dalam Pengelolaan Zakat di Negara Tetangga.

Dengan demikian, penelitian mengenai sentralisasi pengelolaan zakat akan berbeda pembahasan dengan penelitian- penelitian diatas. Kemiripan ada pada peneliti 1 dan 2 untuk penggunaan sumber yuridis UU no 23 tahun 2011, tetapi penulis akan menggunakan keputusan MK. Sedangkan dengan penelitian yang lainnya benar-benar berbeda, meski bertopik sama yaitu pengelolaan Zakat.

J. Sistematika Penulisan

Penulisan laporan hasil penelitian ini akan diorganisasi dalam IV bab. Bab –bab tersebut memiliki telaah masing-masing sebagaimana diuraikan sebagai berikut:

Bab I merupakan pendahuluan. Bab ini memuat beberapa elemen dasar penelitian ini, antara lain, latar belakang masalah yang memberikan landasan berfikir pentingnya penelitian ini, rumusan permasalahan yang menjadi fokus penelitian, batasan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kegunaan penelitian, lalu definisi konseptual. Karena ini merupakan penelitian normatif maka metode penelitian berada di dalam bab ini. Metode penelitian meliputi: jenis penelitian, pendekatan penelitian, jenis bahan hukum, metode pengolahan bahan hukum dan pengolahan bahan hukum. Serta disusul dengan penjelasan penelitian

terdahulu dan sistematika penulisan penelitian. Dengan demikian, pada bab ini membahas tentang gambaran dasar penelitian.

Pembahasan yang berdasarkan teori-teori manajemen pengelolaan zakat terkumpul dalam kajian teori di Bab II. Bagian pertama dalam bab ini akan membahas zakat secara umum, meliputi pengertian dan kewajiban zakat, prinsip dan tujuan, golongan penerima zakat, serta model manajemen pengelolaan zakat yang telah menjadi kebiasaan masyarakat. Di bagian kedua akan membahas mengenai sejarah manajemen zakat sebelum adanya di Indonesia, diantaranya: pengelolaan zakat pada masa Nabi Muhammad SAW, masa sahabat dan masa tabi'in. Setelah dirasa cukup dengan sejarah pengelolaan zakat dalam islam, pada bagian ke tiga bab ini akan membahas: sejarah pengelolaan zakat di tanah air, mulai sebelum kemerdekaan, setelah kemerdekaan, awal reformasi dan setelah reformasi. Pada bagian akhir sejarah di Indonesia dibahas pula sedikit mengenai latar belakang munculnya UU no 23 tahun 2011 tentang pengelolaan zakat hingga masuk pada alasan-alasan digugatnya UU ini pada MK.

Deskripsi hasil penelitian akan dibahas dalam bab III. Hasil penelitian yang dimaksud ialah hasil putusan Mahkamah Konstitusi mengenai UU pengelolaan zakat beserta analisis kritis terhadap putusan tersebut. Baik hasil kritik dari berbagai tokoh menanggapi putusan tersebut maupun kritik murni dari peneliti sendiri, dengan dibagi kedalam dua sub judul, yaitu: deskripsi sentralisasi dan dampak yuridis putusan MK, baik bersifat administratif maupun ketentuan pidananya.

Penulisan laporan akan diakhiri dengan bab IV yang akan memberikan kesimpulan dari penelitian dan saran - saran.



Bab II

Kajian Teori

A. Epistimologi Zakat

1. Pengertian dan Hukum Zakat

Arti zakat menurut Ja'far²² zakat dari segi bahasa (lughot) adalah kesuburan, kesucian dan keberkahan. Sedangkan, zakat menurut terminologi merupakan sejumlah harta tertentu yang diwajibkan oleh Allah SWT, untuk diberikan kepada golongan masyarakat, yang berhak menerima zakat, yang disebutkan dalam Al-Quran. Selain itu, bisa juga berarti sejumlah harta dari harta tertentu yang diberikan kepada seseorang yang berhak menerimanya dengan syarat tertentu.²³

Zakat terkadang disebut dengan shodaqah, sehingga kata zakat bermakna shadaqah dan sebaliknya kata shadaqah bermakna zakat. Lafaznya saja berbeda, namun memiliki makna yang sama, atau bisa disebut sinonim dalam bahasa Indonesia. Persamaan makna ini salah satunya bisa ditemui di dalam Al-Quran surat At-Taubah ayat 60:

²² Ja'far, *Zakat Puasa dan Haji*, (Jakarta: KALAM MULIA, 1985), H 1.

²³ Data lebih jelas juga dapat dilihat pada, http://id.wikibooks.org/wiki/Panduan_pintar_zakat diakses 12 januari 2015.

وَفِي الْغَرْمِ مِنَ الرِّقَابِ وَفِي قُلُوبِهِمْ وَالْمَوْلَفَةِ عَلَيْهَا وَالْعَمَلِينَ وَالْمَسْكِينِ وَالْفُقَرَاءِ الصَّدَقَاتُ إِنَّمَا

حَكِيمٌ عَلِيمٌ وَاللَّهُ اللَّهُ مَنَّ بِكَ فَرِيضَةُ السَّبِيلِ وَأَبْنِ اللَّهُ سَبِيلَ

“Sesungguhnya zakat-zakat itu, hanyalah untuk orang-orang fakir, orang-orang miskin, pengurus-pengurus zakat (amil), Para mu'allaf yang dibuujuk hatinya, untuk (memerdekakan) budak, orang-orang yang berhutang, untuk jalan Allah dan untuk mereka yuang sedang dalam perjalanan, sebagai suatu ketetapan yang diwajibkan Allah, dan Allah Maha mengetahui lagi Maha Bijaksana”²⁴.

Zakat adalah rukun Islam ketiga, yang merupakan pilar agama yang tidak dapat berdiri tanpa pilar ini. Zakat hukumnya Wajib ain (*fardu 'ain*) bagi setiap muslim apabila telah memenuhi syarat-syarat yang telah ditentukan oleh syariat. Ibadah ini juga merupakan kewajiban yang disepakati oleh umat Islam dengan berdasarkan dalil Al-Quran, Hadis dan Ijma. Adapun orang yang enggan mengeluarkan zakat, tetapi tidak mengingkari wajibnya, maka dia berdosa dan tetap sebagai orang muslim dan zakatnya harus diambil oleh orang yang berwajib, sedang dia diberikan hukuman cambuk. Apabila sekelompok muslim malas menunaikan zakat tanpa mengingkari wajibnya. Sedangkan, mereka memiliki

²⁴Aplikasi Al Quran Dan Terjemahnya, versi 1.2. Dengan demikian, yang berhak menerima zakat ialah: 1. orang fakir: orang yang Amat sengsara hidupnya, tidak mempunyai harta dan tenaga untuk memenuhi penghidupannya. 2. orang miskin: orang yang tidak cukup penghidupannya dan dalam Keadaan kekurangan. 3. Pengurus zakat: orang yang diberi tugas untuk mengumpulkan dan membagikan zakat. 4. Muallaf: orang kafir yang ada harapan masuk Islam dan orang yang baru masuk Islam yang imannya masih lemah. 5. memerdekakan budak: mencakup juga untuk melepaskan Muslim yang ditawan oleh orang-orang kafir. 6. orang berhutang: orang yang berhutang karena untuk kepentingan yang bukan maksiat dan tidak sanggup membayarnya. Adapun orang yang berhutang untuk memelihara persatuan umat Islam dibayar hutangnya itu dengan zakat, walaupun ia mampu membayarnya. 7. pada jalan Allah (sabilillah): Yaitu untuk keperluan pertahanan Islam dan kaum muslimin. di antara mufasirin ada yang berpendapat bahwa fisabilillah itu mencakup juga kepentingan-kepentingan umum seperti mendirikan sekolah, rumah sakit dan lain-lain. 8. orang yang sedang dalam perjalanan yang bukan maksiat mengalami kesengsaraan dalam perjalanannya.

kekuatan fisik, maka mereka harus ditaklukkan sehingga mereka mau membayarkannya zakat itu²⁵.

Ja'far juga menegaskan bahwa kata zakat dan shalat bersama di dalam Al-Quran disebutkan sebanyak 82 kali. Dalam banyak ayat, ibadah zakat disebutkan dalam rangkaian kata saling beriringan dengan ibadah shalat. Hal ini menunjukkan pelaksanaan zakat mempunyai level ibadah yang sama dengan shalat. Ketika dilihat pengaturan lainnya tidak seperti kewajiban zakat dan puasa semisal ibadah puasa dan haji. Dengan penyebutan beriringan ini dapat ditafsirkan shalat dan zakat tidak bisa dipisahkan, tidaklah seseorang diterima shalatnya ketika zakatnya tak dibayarkan.

2. Prinsip dan Tujuan Zakat

Zakat adalah ibadah yang memiliki dua dimensi, yaitu vertikal dan horizontal. Zakat merupakan ibadah sebagai ketaatan kepada Allah (*hablu minallah*; vertikal) dan sebagai kewajiban kepada sesama manusia (*hablu minannas*; horizontal). Zakat juga sering disebut sebagai ibadah kesungguhan dalam harta²⁶.

Zakat merupakan salah satu dari sistem ekonomi Islam, karena zakat merupakan salah satu penerapan asas keadilan sosial dalam sistem ekonomi Islam. Mannan di dalam bukunya "*Islamic Economics: Theory and Practice*" menyebutkan bahwa zakat mempunyai enam prinsip, yaitu:

²⁵Ja'far, op.cit.h 16.

²⁶Hikmat dan Hidayat, *Panduan Pintar Zakat*, (Jakarta: Qultummedia, 2008), H 8.

1. Prinsip Keyakinan Keagamaan, artinya zakat merupakan salah satu produk dari keyakinan agama Islam.
2. Prinsip Pemerataan dan Keadilan; terbukti salah satu tujuan zakat membagi kekayaan yang diberikan Allah SWT lebih merata dan berdasarkan asas keadilan-proporsional kepada masyarakat.
3. Prinsip Produktivitas, artinya milikan, menghasilkan produk dan setelah lewat jangka waktu merupakan sirkulasi produktif.
4. Prinsip Nalar, artinya zakat harta yang menghasilkan itu harus dikeluarkan adalah logis.
5. Prinsip Kebebasan, yaitu zakat hanya dibayarkan oleh orang yang bebas atau merdeka bukan budak.
6. Prinsip Etika dan Kewajaran, artinya aturan yang disyariatkannya zakat tidak memungut secara semena-mena.

Menurut Didin Hafidhuddin²⁷ mencatat ada (5) lima hikmah dan manfaat zakat, yaitu:

1. Sebagai perwujudan keimanan kepada Allah SWT. Perwujudan ini berrupamenubuhkan akhlak mulia, rasa kemanusiaan yang tinggi, mensyukuri nikmatnya, menghilangkan sifat rakus, kikir, dan materialistis, serta menumbuhkan ketenangan hidup sekaligus membersihkan dan mengembangkan harta yang dimiliki.
2. Karena zakat merupakan hak mustahiq, maka zakat berfungsi untuk menolong, membantu dan membina terutama fakir miskin kearah kehidupan yang lebih sejahtera dan baik. Sehingga, mereka dapat

²⁷ Fakhruddin, *Fikih dan Manajemen Zakat di Indonesia*, (Malang: UIN-Malang Press, 2008), h 28.

memenuhi kebutuhan hidupnya secara layak, terhindar dari bahaya kekufuran, dapat beribadah kepada Allah SWT, sekaligus meredam sifat iri, dengki dan hasad yang timbul ketika mereka melihat orang kaya yang memiliki harta banyak.

3. Sebagai pilar amal bersama antara orang-orang kaya yang bercukupan dan para mujahid yang hampir seluruh waktunya digunakan untuk berjihad di jalan Allah SWT, yang disebabkan kesibukannya. Biasanya para mujahid tidak memiliki kesempatan, waktu untuk berusaha dan berikhtiyar bagi kepentingan nafkah diri juga keluarganya.
4. Sebagai salah satu sumber dana bagi pembangunan sarana dan prasarana yang harus dimiliki umat Islam. Bentuk kongkritnya seperti sarana tempat ibadah, pendidikan, kesehatan, sosial maupun ekonomi sekaligus sarana pengembangan kualitas sumber daya manusia.
5. Untuk memasyarakatkan etika bisnis, dimana elit bisnis terkadang jarang meluangkan waktu untuk bercengrama dengan masyarakat bawah. Hal tersebut didasarkan zakat itu bukanlah membersihkan harta yang kotor, akan tetapi mengeluarkan bagian dari hak orang lain dari harta kita yang kita usahakan dengan benar dan baik serta sesuai dengan ketentuan Allah.

3. Golongan Penerima Zakat (Mustahiq)

Allah SWT telah menentukan orang-orang yang berhak menerima zakat di dalam firmanNya:

وَفِي الْغَرْمِينَ الرِّقَابِ وَفِي قُلُوبِهِمُ وَالْمُؤَلَّفَةِ عَلَيْهَا وَالْعَمَلِينَ وَالْمَسْكِينِ وَالْفُقَرَاءِ الصَّدَقَاتُ إِنَّمَا

حَكِيمٌ عَلِيمٌ وَاللَّهُ اللَّهُمَّ مِنَ فَرِيضَةِ السَّبِيلِ وَأَبْنِ اللَّهُ سَبِيلَ

“Sesungguhnya zaakat-zakat itu, hanyalah untuk orang-orang fakir, orang-orang miiskin, pengurus-pengurus zakat, Para muallaf yang dibujuk hatinya, untuuk (memerdekakan) budak, para orang yang berhutang, untuk jalan Allah dan untuk mereka yang sedang dalam perjalanan, sebagai suatu ketetapan yang diwajibkan Allah, dan Allah Maha mengetahui lagi Maha Bijaksana (Qs-At-Taubah: 60)”²⁸.

Para pemikir muslim memberikan nama semua golongan penerima zakat itu dengan sebutan Delapan kelompok (*asnaf*), dari ayat di atas, yaitu sebagai berikut²⁹.

1. Fakir

a. Pengertian fakir yaitu orang yang penghasilannya tidak dapat memenuhi kebutuhan primer dengan ukuran kebiasaan masyarakat tertentu dan wilayah tertentu. Menurut argumentasi mayoritas ulama, fakir adalah orang yang tidak memiliki harta kekayaan dan penghasilan halal, atau mempunyai harta yang kurang dari ukuran minimum wajib zakat dan kondisinya lebih buruk dari pada orang bersetatus miskin.

b. Orang fakir berhak mendapat jatah zakat sesuai dengan kebutuhan pokoknya selama setahun. Patokan kebutuhan pokok yang akan dipenuhi adalah

²⁸ Aplikasi Al Quran Dan Terjemahnya, versi 1.2

²⁹ Hikmat dan Hidayat, op.cit.h 140.

berupa (*sandang panagan papan*) makanan, pakaian, tempat tinggal dan kebutuhan pokok lainnya dalam batas kewajaran.

c. Diantara pihak yang dapat menerima zakat dari kuota fakir, yaitu orang-orang yang memenuhi syarat membutuhkan.

2. Miskin

Pengertian miskin sendiri adalah orang-orang yang memerlukan (kebutuhan pokok terpenuhi tapi dalam kondisi kekurangan). Miskin dalam pandangan kebanyakan ulama fiqih adalah orang yang tidak mempunyai harta kekayaan dan tidak mempunyai mata pencarian yang layak untuk memenuhi kebutuhan hidupnya.³⁰

3. Amil Zakat

Pengertian Amil adalah sebuah lembaga terorganisir yang memiliki kewenangan yang berkaitan dengan pengumpulan zakat, penyimpanan, penjagaan, pencatatan dan penyaluran harta zakat pada kalangan yang berhak. Mereka memperoleh izin oleh pemerintah atau langsung diangkat olehnya dalam pengelolaan zakat.

4. Muallaf

Pengertian *Muallaf* adalah orang yang baru masuk Islam kurang dari satu tahun, masih memerlukan bantuan dalam beradaptasi dengan kondisi barunya, meskipun tidak berupa pemberian nafkah, atau dengan lembaga social dan

³⁰Hikmat dan Hidayat, *Panduan Pintar Zakat*, h 141

keilmuan yang akan melindungi dan meneguhkan hati mereka dalam memeluk agama Islam.

5. Riqab

Riqab adalah hamba yang disuruh menebus dirinya. Mengingat golongan ini sekarang tidak ada lagi, maka kuota zakat mereka dialihkan ke golongan *mustahiq* lain menurut pendapat mayoritas ulama fiqh. Namun, beberapa ulama memiliki argumentasi bahwa golongan ini masih ada, yaitu tentara muslim yang menjadi tawanan perang.

6. Orang yang Berutang (*Gharimin*)

Orang berutang yang memiliki hak mendapatkan kuota zakat golongan *gharimin* yaitu³¹: 1) Orang yang berutang untuk kepentingan pribadi yang mendesak, dengan syarat-syarat, bukan untuk kemaksiatan, utang itu melilitnya, si pengutang tidak mampu untuk melunasi utangnya, utang itu sudah jatuh tempo dan harus dilunasi. 2) Orang-orang yang berutang untuk kepentingan sosial, seperti berutang untuk perdamaian memikul biayadenda kriminal atau biaya barang-barang yang dirusak. 3) Orang memilik hutang disebabkan dirinya menjamin/memikul utang orang lain, dimana yang dijamin hutang dan yang menjamin hutang keduanya berada dalam kondisi kesulitan finansial. 4) Orang yang berutang untuk membayar *diyat* karena pembunuhan tidak sengaja.³²

³¹Hikmat dan Hidayat, *Panduan Pintar Zakat*, h 143.

³²Hikmat dan Hidayat, *Panduan Pintar Zakat* , h 143.

7. Fisabilillah

Pengertian *fisabilillah* adalah orang berjuang di jalan Allah yang bertugas untuk melindungi dan memelihara agama serta menyebarkan kalimat tauhid. Maksudnya mereka yang berperang di jalan Allah, berdakwah menyebarkan agama, berusaha menerapkan hukum Islam, menolak perbuatan fitnah yang ditimbulkan oleh musuh Islam, membendung arus pemikiran-pemikiran yang bertentangan dengan Islam³³.

8. Ibnu Sabil

Ibnu Sabil (orang yang dalam perjalanan) adalah orang asing yang tak memiliki biaya untuk kembali ke tempat asal atau kelahirannya. Golongan ini diberi zakat dengan syarat-syarat: a) Sedang dalam perjalanan ke luar negeri jauh dari tempat tinggalnya. b) Perjalanan tersebut tidak bertentangan dengan syariat Islam atau tidak dengan tujuan maksiat. c) Pada saat itu ia tidak memiliki biaya untuk kembali ke negerinya.³⁴

4. Model Penyaluran Zakat

Seperti sudah disebutkan, sasaran (*musarif*) zakat sudah ditentukan dalam Surat Taubah ayat 60, yaitu delapan golongan. Yang pertama dan yang kedua, fakir dan miskin. Mereka itulah yang pertama diberi saham harta zakat oleh Allah. Ini menunjukkan, bahwa sasaran pertama zakat ialah hendak menghapuskan kemiskinan dan kemelaratan dalam masyarakat Islam.

³³Hikmat dan Hidayat, *Panduan Pintar Zakat*, h 144.

³⁴Hikmat dan Hidayat, *Panduan Pintar Zakat*, h 146.

Oleh karena itu Al Quran lebih mengutamakan golongan ini, dan Al Quran diturunkan dalam bahasa arab yang jelas. Mengingat dalam mengatasi masalah kemiskinan dan menyantuni/ memberi santunan kepada kaum fakir-miskin merupakan target utama dan menjadi tujuan zakat pula. Dalam mencapai sasaran tersebut diperlukan penyaluran zakat yang tujuannya adalah agar harta zakat sampai kepada mustahiq. Pembayaran harta zakat tersebut oleh muzakki dapat dilakukan secara langsung kepada mustahiq atau lewat lembaga zakat yang nantinya akan disalurkan kepada mustahiq³⁵.

Ketika dilihat dalam praktek penyaluran zakat pada umumnya dapat dilihat model penyaluran zakat ada dua macam. Pertama muzakki langsung memberikan zakatnya pada pihak mustahiq, dan kedua muzakki menggunakan perantara amil atau lembaga zakat tertentu untuk menyampaikan zakatnya pada mustahiq yang telah ditentukan oleh Al Quran. Untuk lebih jelasnya sebagai berikut:

a. Muzakki langsung memberikan zakat kepada Mustahiq

Menurut ulama Mazhab Syafi'i, berargumen bahwa pemilik harta diperbolehkan menyalurkan dan membagikan hartanya secara langsung kepada mustahiq, atas harta *batin*, yaitu: emas, perak, harta perdagangan dan zakat fitrah (terhadap zakat fitrah ada yang menyatakan bahwa ia termasuk harta *zahir*). Adapun harta *zahir*, barang pertambangan dan hasil pertanian, maka terhadap kebolehan membagikan oleh diri sendiri, terdapat dua pendapat. Pendapat yang paling *zahir* yaitu *kaul jadid* adalah boleh menyalurkan harta *zahir* langsung

³⁵ Yusuf Qardawi, *SPEKTRUM ZAKAT Dalam Membangun Ekonomi Kerakyatan*, (Jakarta Timur: Zikrul Hakim, 2005), h 510.

kepada mustahiq. Dan menurut *kaul kadim* tidak boleh langsung, akan tetapi wajib diberikan kepada penguasa atau amil zakat, karena untuk melaksanakan aturannya dan tidak menjauhinya³⁶.

Pemberian atau penyaluran zakat secara langsung diberikan oleh muzakki kepada mustahiq tujuannya adalah agar terjadi interaksi langsung antara muzakki dan mustahiq. Sehingga dapat memperkokoh rasa persaudaraan dan mempererat jalinan silaturahmi diantara mereka.

b. Muzakki membayar zakat lewat lembaga zakat

Zakat yang paling utama sebagaimana dinyatakan dalam Al-Quran dan Al-Hadits melalui amil zakat yang terpercaya (amanah). Hal ini terkandung dalam surat At Taubah ayat 103, sebagai berikut:

عَلِيمٌ سَمِيعٌ وَاللَّهُ هُمْ سَكَنٌ صَلَوَاتِكَ إِنِّ عَلَيْهِمْ وَصَلِّ بِهَا وَتُرْكِيهِمْ تُطَهِّرُهُمْ صَدَقَةٌ أَمْوَالِهِمْ مِنْ خُدِّ

Artinya: “Ambillah zakat dari sebagian harta mereka, dengan zakat itu kamu membersihkan³⁷ dan mensucikan³⁸ mereka dan mendo’alah untuk mereka. Sesungguhnya do’a kamu itu (menjadi) ketenteraman jiwa bagi mereka dan Allah Maha mendengar lagi Maha mengetahui”.

Penyaluran zakat terkadang hanya berputar pada suatu tempat tertentu, ketika dana zakat tidak dikelola secara kelembagaan dan diberikan langsung oleh si-pemberi zakat (*muzakki*) kepada si-penerima zakat (*mustahiq*). Hal ini

³⁶Hikmat dan Hidayat, *Panduan Pintar Zakat*, h 746.

³⁷ Maksudnya: zakat itu membersihkan mereka dari kekikiran dan cinta yang berlebih-lebihan kepada harta benda

³⁸ Maksudnya: zakat itu menyuburkan sifat-sifat kebaikan dalam hati mereka dan memperkembangkan harta benda mereka.

merupakan salah satu factor penyebab kurang adanya lembaga zakat yang profesional, yang mendistribusikan dana zakat tersebut kepada umat yang membutuhkan juga berpengaruh pada peningkatan kesejahteraan masyarakat³⁹.

Seharusnya, zakat tidak lagi dibayarkan langsung dari muzakki kepada mustahik meskipun itu diperbolehkan dalam syariat. Pendistribusian melalui amil itu tidak mengurangi fungsi dan peran zakat dalam mengentaskan kemiskinan dimasyarakat. Disamping itu, pengelolaan zakat oleh amil zakat akan lebih banyak manfaatnya, lebih terorganisir, efisien dan tepat sasaran. Metode ini juga menjamin kepastian dan kedisiplinan pembayar zakat. Selain itu, dengan model penyaluran melalui amil menjaga perasaan rendah diri para mustahik zakat apabila berhadapan langsung dengan penerima zakat. Ini juga bermanfaat untuk mencapai efektivitas, efisiensi dan tepat sasaran dalam penggunaan harta zakat terhitung skala prioritas pada suatu tempat. Pengelolaan seperti ini dapat digunakan sebagai *syiar* Islam dalam semangat penyelenggaraan pemerintahan.

Sebaliknya, jika zakat diserahkan langsung dari muzakki kepada mustahik, meskipun secara hukum *syari'ah* adalah sah, hikmah dan fungsi zakat akan sulit terwujud, terutama yang berkaitan langsung dengan kesejahteraan umat. Zakat sebenarnya bisa diberdayakan menjadi alternatif pertumbuhan dan pemerataan ekonomi yang selama ini terkesan timpang ditengah masyarakat. Hal ini bisa

³⁹ Didin Hafidhuddin, *Zakat Dan Peningkatan Kesejahteraan (Upaya Memahami Kembali Makna Dan Hakikat Zakat) dalam Mimbar Agama dan Budaya*, (Jakarta: Penerbit UIN Syarif Hidayatullah, 2002), h 264.

terlaksana jika pengelolaan zakat dilakukan secara efisien dan efektif dalam proses pengumpulan dan pendistribusiannya⁴⁰.

Sementara itu pada kenyataannya, problem-problem zakat yang selama ini ada menjadi penghambat optimalisasi amil zakat. Ditambah kurangnya respon masyarakat terhadap zakat, baik pembayarannya, maupun pengelolaannya. Ternyata keterlibatan pihak-pihak terhadap lembaga zakat sangat minim. Padahal dengan keterlibatan semua pihak, maka akan berperanan dalam optimalisasi peran amil zakat untuk menciptakan keadilan social, sebagaimana tujuan dari zakat itu sendiri secara ideal dapat memberikan pemerataan ekonomi⁴¹.

B. Sejarah Pengelolaan Zakat dalam Islam

1. Masa Nabi

Zakat mulai disyariatkan pada tahun kedua Hijriyah, setelah terlebih dahulu disyariatkan puasa dan zakat fitrah. Dalam pengumpulan dan pengelolaan zakat, biasanya Nabi Muhammad SAW mengumpulkan zakat perorangan dan membentuk panitia pengumpulan zakat dari umat Islam yang kaya, kemudian dibagikan kepada orang-orang yang miskin dan membutuhkan.

Sebenarnya ketika Rasulullah SAW masih berada di kota Makkah dalam rangka melakukan pembinaan aqidah dan keyakinan umat, ayat-ayat tentang zakat sudah diwahyukan kepada beliau, misalnya Q.S. Al-Rum 39:

⁴⁰Muhammad Daud Ali, *Lembaga-Lembaga Islam Indonesia*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1995), h 240.

⁴¹Muhammad Daud Ali, *Lembaga-Lembaga Islam Indonesia*, h 242.

“Dan sesuatu Riba (tambahan) yang kamu berikan supaya Dia bertambah pada harta manusia, Maka Riiba itu tidak menambah pada sisi Allah. dan apa yang kamu berikan berupa Zakat yang kamu maksudkan untuk mencapai keridhaan Allah, Maka (yang berbuat demikian) Itulah orang-orang yang melipat gandakan (pahalanya)”.

Hal serupa juga dapat ditemukandidalam suratQ.S. Al-Dzariyat 19

“Dan pada harta (mal) mereka terdapat hak untuk orang miskin yang meminta dan orang yang tak mendapat bagian.”

Namun demikian ayat-ayat tersebut baru berisikan penyadaran kepada umat bahwa pada setiap harta yang dimiliki, terdapat hak orang lain yang membutuhkan, misalnya untuk fakir miskin. Di samping itu juga, ayat-ayat tersebut berisikan penyadaran dan dorongan kuat untuk berzakat. Sebab zakat itu meskipun kelihatanya mengurangi harta, akan tetapi justru hakikatnya akan menambah, mengembangkan dan memberkahi harta yang kita miliki sebagaimana arti dari zakat itu sendiri⁴².

Kemudian setelah Nabi Muhammad SAW hijrah ke daerah Madinah (periode *madaniyyah*), ayat-ayat tentang zakat sudah lebih terperinci, yakni sudah meliputi antara lain: rincian tentang golongan yang berhak (*mustahiq*) zakat.

Di samping itu juga diuraikan beberapa komoditas yang termasuk harta yang wajib dikeluarkan zakatnya dengan persyaratan tertentu yang harus dipenuhi, seperti nisab, prosentase zakat dan waktu pengeluarannya, baik itu zakat pertanian, tumbuhan dan hasil tanaman.

⁴²Fakhruddin, op.cit.h 220.

Pelaksanaan zakat di zaman Rasulullah SAW dan kemudian yang diteruskan oleh para sahabatnya, dilakukan dengan cara para petugas mengambil zakat dari para muzakki, atau muzakki sendiri secara langsung menyerahkan zakatnya pada *Bait al-Mal*, lalu oleh para petugasnya (amil zakat) didistribusikan kepada para *mustahiq* yang tergabung dalam *asnaf tsamanyah* yang berhak menerima zakat.

Pada masa Rasulullah SAW, amil zakat yang ditugasi adalah Sayyidina Umar bin Khattab ra., di samping Muadz bin Jabal yang diutus ke Yaman. Di antara pegawai-pegawai yang diangkat Rasulullah SAW adalah Ibnu Lutabiyah, Abu Mas'ud, Abu Jahm, Uqbah bin Amir, Dhahaq, Ibnu Qais dan Ubadah bin al-Samit. Rasulullah SAW mengangkat pegawai-pegawai zakat, mengutus mereka untuk mengumpulkan zakat dan membaginya kepada mereka yang berhak.

Pada masa Rasulullah SAW masalah pengorganisasian pengelolaan zakat, walaupun dalam bentuk organisasi yang sederhana namun pengelolaan zakat pada masa itu dapat dinilai berhasil. Hal ini sangat ditentukan oleh factor manusia (SDM)-nya, karena amil pada masa itu adalah orang yang amanah, jujur, transparan dan akuntabel⁴³.

2. Masa Sahabat

a. Masa Khalifah Abu Bakar

Setelah Rasulullah SAW wafat, maka tampuk kepemimpinan umat Islam berada ditangan para sahabatnya. Sahabat beliau yang pertama kali ditunjuk

⁴³Fakhruddin, *Fikih dan Manajemen Zakat di Indonesia*, h 223.

menjadi pengantinya untuk menangani urusan umat Islam adalah Abu Bakar al-Shiddiq. Nama lengkapnya adalah Abdullah bin Abu Quhafah bin Usman bin Amir (51 SH- 13 H/573-634 M).

Abu Bakar al-Shiddiq r.a. tetap melanjutkan apa yang telah dilakukan oleh Rasulullah SAW dalam pembagian zakat di antara kaum muslimin yang berhak menerimanya. Beliau biasanya membagikan semua jenis harta kekayaan secara merata tanpa memperhatikan status masyarakat.

Beliau dikenal sangat hati-hati dalam masalah harta. Sehingga untuk kehidupan sehari-hari, beliau tidak mau mengambil dana dari *Bait al-Mal*. Hanya setelah mendapat saran dan pendapat dari Umar bin Khattab bahwa seorang Khalifah untuk hidup sehari-harinya tidak perlu pergi ke pasar untuk menjual barang-barang dagangannya, melainkan dapat ditunjang dari dana keuangan yang ada dalam *Bait al-Mal*. Karena itulah Khalifah Abu Bakar al-Shiddiq selama dua tahun berkuasa mendapat tunjangan dana sebesar 4.000 dirham setahunnya. Tetapi ketika menjelang akhir hayatnya, Khalifah Abu Bakar al-Shiddiq mengembalikan kembali dana tunjangannya dari *Bait al-Mal* tersebut yang banyaknya 8.000 dirham selama dua tahun berkuasa sebagai Khalifah.

Pada tahun kedua ke khalifahannya, beliau merintis embryo *Bait al-Mal* dalam arti yang lebih luas. *Bait al-Mal* bukan sekedar berarti pihak yang menangani harta umat, namun juga berarti suatu tempat untuk menyimpan harta kekayaan Negara. Khalifah Abu Bakar menyiapkan tempat tersendiri di rumahnya

berupa karung/ kantung untuk menyimpan harta yang dikirimkan ke Madinah. Hal ini berlangsung sampai kewafatan beliau pada tahun 13 H/634 M⁴⁴.

a. Masa Khalifah Umar bin Al-Khathtab

Pada era pemerintahan Khalifah Umar bin Khathtab selama 10 tahun, di berbagai wilayah yang menerapkan Islam dengan baik, kaum muslimin menikmati kemakmuran dan kesejahteraan. Kesejahteraan merata ke segenap penjuru daerah kekuasaannya. Buktinya, tidak ditemukan seorang miskin pun oleh Muadz bin Jabal di wilayah Yaman.

Sahabat Muadz adalah staf Rasulullah SAW yang diutus untuk mengumpulkan zakat di daerah Yaman. Pada masa Abu Bakar dan Umar, Muadz terus bertugas di sana sebagai pemunut zakat. Abu Ubaid menuturkan bahwa Muadz pernah mengirimkan hasil zakat di Yaman kepada Khalifah Umar di Madinah, sebab Muadz tidak menjumpai orang yang berhak menerimanya di Yaman, namun Khalifah Umar mengembalikan kepada Muadz. Ketika Muadz mengirimkan sepertiga hasil zakat itu, Khalifah Umar kembali menolaknya dan berkata, “Saya tak mengutusmu sebagai pengumpul upeti, Saya mengutusmu untuk mengumpulkan zakat dari paraorang kaya di daerah dan membagikannya kepada masyarakat miskin dari kalangan mereka juga.” Muadz menjawab, “kalau saya menemukan orang miskin di sana, tentu saya tak akan mengirimkan apa pun kepada Anda.”

⁴⁴Fakhruddin, *Fikih dan Manajemen Zakat di Indonesia*, h 225.

Pada masa Khalifah Umar bin Khathtab ini banyak negeri yang telah ditundukkan, maka banyak harta yang masuk ke kas Khalifah Islamiyah melalui lembaga *Bait al-Mal*. Karena banyaknya harta yang mengalir ke Madinah, maka khalifah Umar bin Khathtab membangun rumah-rumah tempat penyimpanan harta dengan mengangkat staf yang bekerja di bawah lembaga *Bait al-Mal*. Kholifah Umar bin Khathtab sangat hati-hati dalam masalah pemasukan dan pengeluaran keuangan *Bait al-Mal*, dan menyerahkannya kepada mereka yang berhak untuk menerimanya. Al-Hasan ra mengatakan bahwa sekali waktu Umar ra menulis surat kepada Abu Musa al-Asyari ra, “Ada satu hari dalam satu tahun yang mengharuskan tidak satu dirham pun tertinggal atau tak terbagikan dari *Bait al-Mal*, kecuali dihabiskan seluruhnya sehingga Allah SWT mengetahui setiap orang miskin mendapat haknya”.⁴⁵

b. Masa Usman bin Affan

Pada masa Kholifah Usman bin Afan terbagi menjadi dua periode. Pada periode pertama, pemerintahan Usman mengalami kemajuan dan kesuksesan. Pada periode kedua pemerintahan Usman mulai terjadi permasalahan-permasalahan di dalam negeri. Salah satunya permasalahan yang sangat menonjol adalah pengangkatan sebagian besar keluarga Usman di jajaran pemerintahan. Akhirnya klimaks dari tuduhan itu adalah terjadinya pemberontakan di madinah yang didukung dari utusan-utusan mesir yang kemudian berakibat pada terbunuhnya khalifah Usman.

⁴⁵Fakhruddin, *Fikih dan Manajemen Zakat di Indonesia*, h 227.

Karena pengaruh yang besar dari keluarganya, tindakan Usman banyak mendapat protes dari umat dalam pengelolaan *Bait al-Mal*. Dalam hal ini, Ibnu Sa'ad menukulkan ucapan Ibnu Syihab al-Zuhri, seorang yang sangat besar jasanya dalam mengumpulkan hadits, yang menyatakan, “Usman telah mengangkat sanak, kerabat dan keluarganya dalam jabatan tertentu pada 6 tahun terakhir dari masa pemerintahannya. Ia juga menggunakan harta dan meminjamnya dari *Bait al-Mal* sambil berkata, ‘Abu Bakar dan Umar tidak mengambil hak mereka dari *Bait al-Mal*, sedangkan aku telah mengambilnya dan membagi-bagikannya kepada sanak kerabatku’.”Itulah sebab rakyat memprotesnya.

Dalam pengaturan pengumpulan dan pembagian zakat dilakukan sesekali saja, dan berbagai jenis harta kekayaan disimpan di *Bait al-Mal*. Namun Khalifah Usman r.a. membolehkan pembayaran zakat dengan barang-barang yang tidak nyata (*bathin*), seperti uang kontan, emas dan perak. Kemudian barang-barang tersebut dibagikan oleh para pembayar zakat kepada yang membutuhkan. Sementara untuk barang-barang yang nyata (*zahir*), seperti hasil pertanian, buah-buahan dan ternak dibayarkan melalui *Bait al-Mal*⁴⁶.

c. Masa Ali bin Abi Thalib

Pada masa pemerintahan Ali bin Abi Thalib, kondisi *Bait al-Mal* ditempatkan kembali pada posisi yang sebelumnya. Ali, yang juga mendapatkan santunan dari *Bait al-Mal* seperti disebutkan oleh Ibnu Katsir, bahwa Ali mendapatkan jatah pakaian yang hanya bisa menutupi sampai separuh kakinya dan sering banjunya itu penuh dengan tambalan.

⁴⁶Fakhrudin, *Fikih dan Manajemen Zakat di Indonesia*,h 228.

Ketika berkobar peperangan antara Ali bin Abi Thalib dan Mu'awiyah bin Abu Sufyan, orang yang dekat dengan Ali menyarankan Ali agar mengambil dana dari *Bait al-Mal* sebagai hadiah bagi orang-orang yang membantunya. Tujuannya adalah untuk mempertahankan diri Ali sendiri dan kaum muslimin. Mendengar ucapan itu, Ali sangat marah dan berkata, "Apakah kalian memerintahkan aku untuk mencari kemenangan dan kezaliman? Demi Allah, sayatak akan melakukannya selama matahari masih terbit dan selama masih ada bintang di langit." Oleh karena itu, meskipun pemerintahannya ditandai dengan kekacauan politik, namun hal itu tidak menghalanginya untuk mengatur sistem kolektif pengumpulan dan pembagian dana zakat⁴⁷.

3. Masa Tabi'in

Khalifah Umar bin Abdul Aziz tak jauh beda dengan Khalifah Umar bin Khatab yang telah diceritakan di atas. Meskipun masa kekhalifahannya cukup singkat, hanya sekitar 3 tahun, umat Islam akan terus mengenangnya sebagai khalifah yang berhasil mensejahterahkan rakyat. Ibnu Abdil Hakam meriwayatkan, Yahya bin Said, seorang petugas zakat kala itu berkata, "Saya pernah diutus Umar bin Abdul Aziz untuk mengumpulkan zakat di Afrika. Setelah memungutnya, saya bermaksud memberikannya kepada orang-orang miskin. Namun saya tak menjumpai seorang pun yang berhak. Umar bin Abdul Aziz telah menjadikan semua rakyat pada waktu itu bercukupan. Akhirnya saya memutuskan untuk membeli budak lalu memerdekannya."

⁴⁷Fakhruddin, *Fikih dan Manajemen Zakat di Indonesia*, h 229.

Kemakmuran itu tak hanya terdapat di Afrika, tetapi juga merata di semua penjuru wilayah Khilafah Islam, seperti Irak dan Basrah. Abu Ubaid mengisahkan, Khalifah Umar bin Abdul Aziz mengirim surat kepada Hamid bin Abdurahman, yang menjabat sebagai Gubernur Irak, agar membayar semua gaji dan hak rutin di daerah itu. Dalam surat balasannya, Abdul Hamid menjawab, “Saya sudah membayarkan semua gaji dan hak mereka. Namun, di *Bait al-Mal* masih banyak terdapat uang tersisa.” Khalifah Umar bin Abdul Aziz memberikan perintah, “Carilah orang yang dililit utang tetapi tidak boros. Berilah dia uang untuk melunasi utangnya.” Abdul Hamid kembali membalas surat kepada Khalifah Umar, “Saya sudah membayarkan Utang mereka, tetapi di *Bait al-Mal* masih banyak uang.”

Mungkin indikator kemakmuran yang ada kala itu sulit akan terulang kembali, yaitu saat para amil zakat berkeliling di perkampungan Afrika, tapi mereka tidak menemukan seseorangpun yang mau menerima zakat. Negara benar-benar mengalami surplus, bahkan sampai ke tingkat dimana utang-utang pribadi dan biaya pernikahan warga pun ditanggung oleh negara.⁴⁸

Sebenarnya, Umar bin Abdul Aziz menyadari dengan baik ia adalah bagian dari masa lalu. Ia tidak mungkin sanggup melakukan perbaikan dalam kehidupan Negara yang luas kecuali kalau ia berani memulainya dari dirinya sendiri, kemudian melanjutkan pada keluarga istana yang lebih besar. Oleh karena itu, maka dia mengatur beberapa langkah, diantaranya sebagai berikut.

Pertama, membersihkan dirinya sendiri, keluarga dan istana kerajaan.

⁴⁸Fakhrudin, *Fikih dan Manajemen Zakat di Indonesia*, h 231.

Kedua, penghematan total dalam penyelenggaraan negara.

Ketiga, melakukan redistribusi kekayaan negara secara adil.

C. Sejarah Pengelolaan Zakat di Indonesia

1. Sebelum Kemerdekaan

a. Masa Kerajaan Islam

Pada masa kerajaan-kerajaan Islam, kemungkinannya memiliki spirit modern yang kuat. Zakat dimaknai sebagai sebuah semangat yang memanifestasi dalam bentuk pembayaran pajak kepada negara. Seorang ulamamuslim Indonesia, Masdar F. Mas'udi mengatakan, zakat pada awal-mulanya merupakan upeti sebagaimana umumnya berlaku dalam ketatanegaraan zaman dulu. Bedanya, upeti yang secara nyata telah membuat rakyat miskin semakin miskin, dengan spirit zakat lembaga upeti itu justru menjadi sarana yang efektif bagi pemerataan kesejahteraan kaum miskin. Dengan bahasalain, lembaga upeti semulanya menjadi sumber kedzaliman, dengan semangat konsep zakat ditransformasikan menjadi wahana penciptaan keadilan ditengah masyarakat.⁴⁹

Zakat dalam konsep keagamaan, di satu pihak sebagai konsep keduniawian, dan di pihak lain bukanlah hubungan dualism. Melainkan keduanya terjalin hubungan keesaan wujud yang dialektis. Zakat tak menjadi sesuatu yang harus diparalelkan, dipisahkan, dan apalagi dipersaingkan dengan pajak. Melainkan akan ekan menjadi sesuatu yang harus disatukan. Zakat sendiri

⁴⁹ Masdar Farid Mas'udi, *Agama Keadilan, Risalah Zakat dalam Islam*, (Jakarta: Pustaka Firdaus, 1991), h 111.

seakan-akan merasuk di dalam pajak sebagai ruh dan jiwa. Sedangkan, pajak memberi bentuk sendiri zakat sebagai raga bagi proses realisasinya. Memisahkan zakat dari pajak sama halnya dengan memisahkan ruh dari tubuhnya, memisahkan bentuk sesuatu dari essensinya.⁵⁰

Pemaknaan zakat dan pajak semacam itu dapat kita lihat implementasinya pada jaman kerajaan Islam Nusantara. Misalnya, Pada masa Kerajaan Islam Aceh, masyarakat menyerahkan zakat mereka kepada negara yang mewajibkan zakat/pajak kepada setiap warga negaranya.⁵¹ Peran aktif kerajaan dalam mengumpulkan pajak tersebut, dan kerajaan membentuk sebuah badan yang ditangani oleh para pejabat kerajaan dengan tugas dan wewenang sebagai pemumut pajak atau zakat. Penarikan pajak ini dilakukan di pasar, muara sungai yang dilintasi oleh perahu dagang, dan terhadap orang yang berladang, berkebun, atau orang yang menanam tanaman di hutan. Sebab itulah, banyak sekali macam zakat dan jenis pajak yang diberlakukan pada setiap sumber penghasilan dan penghidupan warganya. Sesuai dengan kebiasaan tersebut.

Kantor pembayaran pajak pada masa kerajaan Aceh berlangsung di beberapa masjid. Seorang imam dan kadi ditunjuk untuk memimpin penyelenggaraan ritual keagamaan. Penghulu berperan dalam mengelolanda masjid yang bersumber dari zakat, sedekah, hibah, maupun wakaf.⁵²

⁵⁰ Masdar Farid Mas'udi, *Agama Keadilan, Risalah Zakat dalam Islam*, h 117-118.

⁵¹ Faisal, *Sejarah Pengelolaan Zakat di Dunia Muslim dan Indonesia (Pendekatan Teori Investigasi-Sejarah Charles Peirce dan Defisit Kebenaran Lieven Boeve)*, (Lampung: IAIN Raden Intan, 2011), h. 257.

⁵² Azyumardi Azra, *Kuntarno Noor Aflah (ED), Filantropi dalam Sejarah Islam di Indonesia*, (Jakarta: Forum Zakat (FOZ), 2006), h 20.

Sebagaimana Kerajaan Aceh, Kerajaan Banjar tak kalah aktif dalam mengumpulkan zakat dan pajak. Pajak itu dikenakan pada seluruh warga negara, baik yang pejabat, petani, pedagang, atau pun lainnya. Jenis pajak yang berlaku pada masa itu juga bermacam-macam, misalnya pajak padi persepuluh, pajak kepala, pajak pendulungan emas, pajak tanah, dan berlian, pajak perdagangan dan pajak makelar. Yang menarik untuk dicatat di sini, penarikan pajak terhadap hasil bumi dilakukan setiap tahun setelah musim panen, dalam bentuk hasil bumi atau uang.⁵³ Semua itu disesuaikan dengan praktek pembayaran zakat dalam ajaran Islam.

Pembayaran pajak di masa kerajaan Banjar tersebut diserahkan kepada badan urusan pajak, yang dikenal dengan istilah Mantri Bumi. Orang yang bekerja di Mantri Bumi ini berasal dari warga kerajaan namun memiliki keahlian dan skill yang mumpuni di bidang tersebut, oleh karena itu mereka diangkat menjadi pejabat kerajaan.⁵⁴

b. Masa Kolonialisme

Pengelolaan zakat di Indonesia tetap dipengaruhi dari proses Islamisasi yang terjadi pada abad ke-7 masehi. Melalui sumbangsih saudagar, dai dan sufi dari Jazirah India, Arab dan Persia. Islam terus menjadi agama yang dianut oleh mayoritas masyarakat Indonesia yang berinteraksi dengan mereka. Berawal dari masyarakat pantai di wilayah utara Indonesia, Aceh dan terus menyebar keseluruh tempat di Indonesia. Dengan pendekatan kultural yaitu Hindu dan Budha, Islam

⁵³Faisal, op.cit.h 258.

⁵⁴Azyumardi Azra, op.cit 259

berkembang di Indonesia. Sehingga sebagian ajaran Islam terkontaminasi dengan budaya tersebut. Ada istilah kaum Islam abangan dan kaum islamsantri. Kesadaran masyarakat terhadap konsep zakat tidak sejalan dengan kesadaran terhadap shalat dan puasa. Zakat hanya diartikan sebagai zakat fitrah pada bulan Ramadhan dan dikelola tanpa lembaga atau secara individu.

Pada jaman penjajahan Belanda, situasi dan kondisi ini tetap dipertahankan keberadaannya. Belanda membatasi perkembangan agama Islam sebab dianggap membahayakan pemerintahan Belanda. Bangsa Indonesia kala itu dikenalkan dengan pemahaman bahwa Islam adalah ibadah ritual yang terpisah dari kehidupan kemasyarakatan. Pemerintah tidak boleh ikut campur dalam masalah keagamaan⁵⁵.

Tak terkecuali dengan zakat, Belanda pun membuat kebijakan untuk melemahkan pelaksanaan zakat tersebut. Belajar dari pengalaman tentang masyarakat daerah Aceh, Belanda memiliki anggapan bahwa zakat menjadi faktor yang menyebabkan kesulitan menduduki daerah Aceh. Masyarakat Aceh menggunakan dana zakat untuk membiayai perang melawan Belanda.

Pemerintah Belanda dengan kebijakan Bijblad Nomor 1892 tahun 1866 dan Bijblad 6200 tahun 1905 terdapat peraturan pelarangan petugas keagamaan, pegawai pemerintah, priyayi pribumi ikut serta dalam pengumpulan zakat. Kebijakan ini adasebab khawatir dengan perkembangan Islam, dan ini merupakan upaya untuk memisahkan agama dari urusan kehidupan masyarakat islam. Kebijakan ini menjadi perubah praktek pengelolaan zakat di Indonesia kala

⁵⁵Faisal, *Sejarah Pengelolaan Zakat di Dunia Muslim dan Indonesia*, h 260.

itu. Kesadaran masyarakat untuk berzakat menjadi melemah dan sebagian lagi menyerahkan zakatnya ke individu ulama.

Fenomena ini terus berlangsung sampai abad ke-19. Merespon praktek pengamalan zakat tradisional ini, Muhammadiyah mempelopori perubahan pengelolaan zakat dengan membentuk lembaga amil zakat independen. Lembaga itu khusus mengurus zakat, infak, sedekah dan wakaf. Serta menyalurkan kepada pihak yang berhak, terutama fakir dan miskin. Pada masa selanjutnya, pengelolaan zakat mulai menggerakkan sektor ekonomi dengan membentuk koperasi, kesehatan, pendidikan, dan usaha produktif lainnya.⁵⁶

Pada masa keberadaan Jepang di Indonesia, pemerintah mulai mengambil bagian dalam pengelolaan zakat. Hal itu diketahui dengan adanya MIAI (Majlis 'Islam Ala Indonesia). Pada tahun 1943, lembaga ini membentuk *Baitul Maal* untuk mengorganisasikan pengelolaan zakat. Badan/lembaga ini diketuai oleh Ketua MIAI sendiri, Windoamiseno dengan anggota komite yang berjumlah 5 personil, yaitu Mr. Kasman Singodimedjo, S.M. Kartosuwirjo, Moh. Safei, K. Taufiqurrachman, dan Anwar Tjokroaminoto. Upaya itu rupanya tidak sia-sia, sebab dalam jangka waktu yang singkat, Baitul Mal telah berhasil didirikan di 35 kabupaten dari 67 kabupaten yang ada di Jawa. Tetapi kemajuan ini menyebabkan Jepang khawatir akan munculnya gerakan kontra-jepang atau gerakan anti-Jepang. Maka, pada tanggal 24 Oktober 1943, Jepang membubarkan MIAI.⁵⁷

⁵⁶Faisal, *Sejarah Pengelolaan Zakat di Dunia Muslim dan Indonesia*, h 263.

⁵⁷Moch. Arif Budiman, *Melacak Praktik Pengelolaan Zakat Di Indonesia Pada Masa Pra-Kemerdekaan*, Jurnal Khazanah, Vol. IV, No. 01, IAIN Antasari, Banjarmasin, Januari-Februari 2005, h. 4-12.

2. Setelah Kemerdekaan

a. Masa Awal Kemerdekaan

Awal Indonesia memperoleh kemerdekaannya, zakat kembali menjadi perhatian ulama khususnya para ekonom dan ahli fiqih. Mereka bersama pemerintah menyusun ekonomi Indonesia. Hal tersebut dapat tercermin pada beberapa pasal dalam UUD 1945 yang berkaitan dengan kebebasan menjalankan syariat agama (terdapat pada pasal 29), dan pasal 34 UUD 1945 yang menyebutkan bahwa fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara negara. Kata ‘fakir miskin’ yang dipergunakan dalam pasal tersebut jelas menunjukkan kepada mustahiq zakat atau golongan yang berhak menerima zakat sesuai dengan apa yang disebutkan Al quran.⁵⁸

Pada tanggal 8 Desember 1951, Kementerian Agama mengeluarkan Surat Edaran Nomor: A/VII/17367, tentang Pelaksanaan Zakat Fitrah. Lembaga ini melakukan pengawasan supaya pemakaian, pengelolaan dan pembagian hasil pungutan zakat berlangsung menurut hukum syariat agamaislam.⁵⁹

Kementerian Agama mulai menyusun Rancangan Undang-Undang tentang Pelaksanaan Zakat dan Rencana Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (RPPUU) tentang Pelaksanaan Pengmpulan dan Pembagian Zakat. Serta Pembentukan Baitul Mal pada tahun 1964. Sayangnya, perangkat peraturan tersebut belum sempat diajukan kepada DPR ataupun Presiden. Perhatian Pemerintah terhadap amil zakat inisebanarnya mulai meningkat sekitar tahun

⁵⁸ Muhammad, *Zakat Profesi*, h 38.

⁵⁹ Depag RI, *Pedoman Zakat, Badan Proyek Peningkatan Zakat dan Wakaf*, (Jakarta, 2002), h. 284.

1968. Hal tersebut terbukti diterbitkanlah peraturan Menteri Agama No 4 tentang Pembentukan Badan Amil Zakat dan No 5/1968 tentang pembentukan Baitul Mal di tingkat pusat, propinsi dan kabupaten/kotamadya. Akan tetapi pada tahun tersebut, Menteri Keuangan memberikan jawaban putusan Menteri Agama dengan menyatakan bahwa peraturan berkenaan Zakat perlu dituangkan dalam Undang-Undang. Alasannya cukup dengan Peraturan Menteri Agama saja. Disebabkannya respons itu dari Menteri Keuangan, maka Menteri Agama mengeluarkan Instruksi Nomor 1 Tahun 1968 tentang penundaan pelaksanaan Peraturan Menteri Agama No 4 dan No 5 Tahun 1968.⁶⁰

b. Masa Orde Baru

Kepemimpinan Presiden Soeharto memberikan angin segar bagi kaum Islam dalam penerapan zakat. Sesuai anjuran Presiden dalam pidatonya waktumemperingati Isra' Mi'raj di Istana Negara tanggal 22 Oktober 1968. Maka dibentuklah BAZIS Badan Amil Zakat Infaq dan Shadaqah yang dipelopori oleh Pemerintah Daerah DKI Jaya. Sejak itulah, secara beruntun amil zakat terbentuk di berbagai wilayah dan daerah seperti di profinsi Kalimantan Timur (1972), profinsi Sumatra Barat (1973), profinsi Jawa Barat (1974), profinsi Sumatra Selatan dan daerah Lampung (1975), profinsi Aceh (1975), profinsi Kalimantan Selatan (1977), dan Sulawesi Selatan serta Nusa Tenggara Barat (1985).⁶¹

Perkembangan pengelolaan zakat pada masa ini tidak sama di setiap daerah. Sebagian masih pada tahapan konsep atau baru terialisasi di tingkat

⁶⁰Dawam Rahardjo, *Perspektif Deklarasi Makkah Menuju Ekonomi Islam*, (Bandung: Mizan, 1987), h 36-37.

⁶¹Muhammad Daud Ali, op.cit. h 36.

kabupaten seperti Jawa Timur. Ada pula yang hanya dilakukan oleh Kanwil Agama setempat. Sebab itulah, mekanisme penarikan dana zakat oleh lembaga zakat ini bervariasi. Semisal, di Jawa Barat hanya terjadi mengumpulkan zakat fitrah saja. Sedangkan di DKI Jakarta mengumpulkan zakat, ditambah dengan infaq dan shadaqah. Di lain tempat masih meniru pola pada masa awal penyebaran Islam, yaitu menarik semua jenis harta yang wajib dizakati di masyarakat.⁶²

Sejarah Pengelolaan Zakat di Indonesia pada tanggal 3 Maret 1984 dikeluarkan Instruksi Menteri Agama No 2 tahun 1984 tentang Infaq Seribu Rupiah selama bulan Ramadhan. Dalam instruksi itu mengatur pelaksanaannya dalam Keputusan Direktur Jendral Bimas Islam dan Urusan Haji No 19/1984 pada tanggal 30 April 1984. Sedangkan, pada tanggal 12 Desember 1989 dikeluarkan Instruksi Menteri Agama no 16 tahun 1989 tentang Pembinaan Zakat, Infaq, dan Shadaqah yang memberikan tugas kepada semua jajaran Departemen Agama untuk membantu lembaga keagamaan untuk mengadakan pengelolaan zakat, infaq, dan shadaqah. Pada tahun 1991 dikeluarkan Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Agama No 29 dan 47 tahun 1991 tentang Pembinaan Badan Amil Zakat, Infaq, dan Shadaqah yang selanjutnya ditindaklanjuti dengan Instruksi Menteri Agama No 5 tahun 1991 tentang Pedoman Pembinaan Teknis Badan Amil Zakat, Infaq, dan Shadaqah dan Instruksi Menteri dalam Negeri No 7 tahun 1988 tentang Pembinaan Umum Badan Amil Zakat, Infaq, dan Shadaqah.⁶³

⁶²Dawam Rahardjo, *Perspektif Deklarasi Makkah Menuju Ekonomi Islam*, h 188-190.

⁶³Fakhrudin, op.cith 246.

3. Awal Reformasi

Pada masa ini terbentuknya Kabinet Reformasi memberikan peluang baru kepada umat Islam, yaitu kesempatan emas untuk kembali mengangkat wacana RUU Pengelolaan Zakat yang sudah lima puluh tahun lebih diperjuangkan. Dalam Komisi VII DPR-RI yang bertugas membahas RUU tersebut. Penggodokan RUU menghabiskan waktu yang sangat lama, hal itu disebabkan perbedaan visi misi antara pemerintah dan anggota DPR kala itu. Satu pihak menyetujui kalau persoalan zakat diatur berdasarkan Undang-Undang. Sementara pihak lain tak menyetujui dan lebih mendorong supaya pengaturan zakat diserahkan kepada masyarakat.⁶⁴ Pada tahun 1999 Undang-Undang No 38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat dikeluarkan oleh pemerintah. Pemerintah bersama-sama Dewan Perwakilan Rakyat berusaha memajukan kesejahteraan sosial dan perekonomian bangsa dengan menerbitkan Undang-Undang No 38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat. Setelah itu dikeluarkan pula Keputusan Menteri Agama no 581 tahun 1999 tentang Pelaksanaan Undang-Undang No 38 tahun 1999 dan Keputusan Direktur Jendral Bimas Islam dan Urusan Haji No D-291 tahun 2000 Tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Zakat.⁶⁵

Semua Undang-Undang yang diterbitkan sebagaimana disebutkan di atas bertujuan untuk menyempurnakan sistem pengelolaan zakat. Seperti pada masa prakemerdekaan, zakat sebagai sumber dana perjuangan umat, maka pada era reformasi ini zakat diharapkan dapat mengangkat keterpurukan ekonomi bangsa akibat krisis di beberapa sektor yang datang melanda. Bahkan beberapa pihak

⁶⁴Muhammad, op.cith. 40.

⁶⁵Fakhrudin, op.cit, h 247.

menilai bahwa terbentuknya Undang-Undang Pengelolaan zakat di Indonesia merupakan sejarah yang patut dikenang oleh umat Islam selama periode Presiden B.J. Habibie.

4. Setelah Reformasi

a. Pelaksanaan Zakat dalam Undang-Undang No. 38 Tahun 1999

Pelaksanaan zakat yang telah berlangsung selama ini di Indonesia dirasakan belum terarah. Hal ini mendorong umat Islam melaksanakan pemungutan zakat dengan sebaik-baiknya. Berbagai usaha telah dilakukan untuk mewujudkannya, baik oleh badan-badan resmi seperti Departemen Agama, Pemerintah Daerah, maupun oleh para pemimpin Islam dan organisasi-organisasi Islam swasta.

Pengelolaan zakat yang bersifat nasional semakin intensif setelah diterbitkannya Undang-Undang No. 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat. Undang-undang inilah yang menjadi landasan legal formal pelaksanaan zakat di Indonesia. Sebagai konsekuensinya, pemerintah (mulai dari pusat sampai daerah) wajib memfasilitasi terbentuknya lembaga pengelola zakat, yakni Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) untuk tingkat pusat, dan Badan Amil Zakat Daerah (BAZDA) untuk tingkat daerah. BAZNAS ini dibentuk berdasarkan Kepres No.8/2001 tanggal 17 Januari 2001.⁶⁶

Sejarah Penlaksanaan Indonesia Secara garis besar undang-undang zakat di atas memuat aturan tentang pengelolaan dana zakat yang terorganisir dengan

⁶⁶Lili Ulfah, op.cit.h 67.

baik, transparan dan profesional, serta dilakukan oleh amil resmi yang ditunjuk oleh pemerintah. Secara periodik akan dikeluarkan jurnal, sedangkan pengawasannya akan dilakukan oleh ulama, tokoh masyarakat dan pemerintah. Apabila terjadi kelalaian dan kesalahan dalam pencatatan harta zakat, bisa dikenakan sanksi bahkan dinilai sebagai tindakan pidana. Dengan demikian, pengelolaan harta zakat dimungkinkan terhindar dari bentuk-bentuk penyelewengan yang tidak bertanggungjawab. Di dalam undang-undang zakat tersebut juga disebutkan jenis harta yang dikenai zakat yang belum pernah ada pada zaman Rasulullah SAW., yakni hasil pendapatan dan jasa. Jenis harta ini merupakan harta yang wajib dizakati sebagai sebuah penghasilan yang baru dikenal di zaman modern. Zakat untuk hasil pendapat ini juga dikenal dengan sebutan zakat profesi. Dengan kata lain, undang-undang tersebut merupakan sebuah terobosan baru. BAZNAS memiliki ruang lingkup berskala nasional yang meliputi Unit Pengumpul Zakat (UPZ) di Departemen, BUMN, Konsulat Jendral dan Badan Hukum Milik Swasta berskala nasional. Sedangkan ruang lingkup kerja BASDA hanya meliputi propinsi tersebut. Alhasil, pasca diterbitkannya UU No. 38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat, maka pelaksanaan zakat dilakukan oleh satu wadah, yakni Badan Amil Zakat (BAZ) yang dibentuk Pemerintah bersama masyarakat dan Lembaga Amil Zakat (LAZ) yang sepenuhnya dibentuk oleh masyarakat yang terhimpun dalam ormas-ormas maupun yayasan-yayasan.⁶⁷

Hadirnya Undang-Undang No 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat menunjukkan adanya spirit baru. Pengelolaan zakat sudah harus ditangani oleh Negara seperti yang pernah dipraktekkan pada masa awal Islam. Menurut ajaran

⁶⁷Fakrudin, op.cit hal. 249-250.

Islam, zakat sebaiknya dipungut oleh negara, dan pemerintah bertindak sebagai wakil dari golongan fakir miskin untuk memperoleh hak mereka yang ada pada harta orang-orang kaya. Hal ini didasarkan pada sabda Nabi SAW. kepada Mu'adz ibn Jabal bahwa penguasalah yang berwenang mengelola zakat. Baik secara langsung maupun melalui perwakilannya, pemerintah bertugas mengumpulkan dan membagi-bagikan zakat.

b. Pelaksanaan Zakat dalam Undang-Undang No. 25 Tahun 2011

Undang-Undang No. 25 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat menjadi tongkat estafet pengaturan baru dalam perjalanan pengelolaan zakat di Indonesia. Pasalnya UU 25 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat ini merevisi UU no 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat, hal tersebut dapat di temukan dalam Pasal 44 yang menyatakan “Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, semua Peraturan Perundang-undangan tentang Pengelolaan Zakat dan peraturan pelaksanaan Undang-Undang No 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan dalam Undang-Undang ini.” Ditempa dengan Pasal 45 yang menyatakan bahwa “Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, Undang-Undang No 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.”

Dengan demikian maka UU No 38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat digantikan oleh UU No 25 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat. Akan tetapi undang-undang baru ini diajukan judicial review sebab UU ini memiliki masalah konstitusional dalam beberapa pasal. Pasal pasal yan bermasalah yaitu: pasal 5, pasal 6, pasal 7, pasal 17, pasal 19, pasal 38 dan pasal 41 (lihat di lampiran).

Dengan alasan, UU ini sangat sewenang-wenang ketika seluruh pasal diterapkan. Dampak yang muncul yaitu: perubahan administrasi yang berbelit. Sebab selama ini LAZ menggunakan badan hukum yayasan, harus mengurus administrasi yang cukup sulit. Selain itu ada ancaman kriminalisasi bagi yang tak mengindahkannya.

UU No 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat tersebut, telah membuat pengelolaan zakat nasional khususnya yang dilakukan oleh masyarakat sipil baik secara kelembagaan melalui Lembaga Amil Zakat yang berbadan hukum maupun amil zakat tradisional akan berpotensi mengalami kemunduran dan atau penghentian.

Dengan adanya pasal-pasal Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat tersebut, akan mengalami kerugian konstitusional, kemudian mengalami diskriminasi, marjinalisasi, sentralisasi, sub-ordinasi, kriminalisasi dan ketidaknyamanan dalam beraktifitas selaku Lembaga Amil Zakat. Mereka akan berada dalam bayang-bayang ketakutan karena berpotensi mengalami diskriminasi dan kriminalisasi akibat lahirnya beberapa Pasal dari UU Nomor 23 Tahun 2011.

Padahal sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat tersebut dikenal dengan era pengelolaan filantropi Islam secara profesional-modern berbasis prinsip-prinsip manajemen dan tata kelola organisasi yang baik. Sejak era inilah kemudian potensi filantropi Islam yang besar, khususnya zakat, mulai tergali dengan dampak yang semakin signifikan dan meluas. UU Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat

yang diamandemen oleh UU Nomor 23 Tahun 2011 ini, jauh lebih bijak di mana Lembaga Amil Zakat diakui dan diakomodasi sejajar dengan lembaga amil bentukan pemerintah, yaitu Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS).

D. Kewenangan MK dalam menguji UU Zakat

Dalam penelitian ini menjadikan putusan MK sebagai bahan hokum primer. Patutlah kiranya dikaji juga kewenangan dan peran MK dalam ketatanegaran republik Indonesia. Mahkamah Konstitusi sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman mempunyai peranan penting dalam usaha menegakkan konstitusi dan prinsip Negara hukum sesuai dengan tugas dan wewenangnya sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dalam Pasal 24C Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 disebutkan⁶⁸:(1) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadli pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenngan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memtus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

(2) Mahkamah Konsetitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakiil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.

⁶⁸Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945.

(3) Mahkamah Konstitusi mempunyai sembilan orang anggota hakim konstitusi yang ditetapkan oleh Presiden, yang diajukan masing-masing tiga orang oleh Mahkamah Agung, tiga orang oleh Dewan Perwakilan Rakyat, dan tiga orang oleh Presiden.

(4) Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi dipilih dari dan oleh hakim konstitusi.

(5) Hakim konstitusi harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, negarawan yang menguasai konstitusi dan ketatanegaraan, serta tidak merangkap sebagai pejabat negara.

(6) Pengangkatan dan pemberhentian hakim konstitusi, hukum acara serta ketentuan lainnya tentang Mahkamah Konstitusi diatur dengan undang-undang.

Menurut Hamdan Zoelva, pembentukan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga yang tersendiri karena kebutuhan adanya suatu pengadilan yang secara khusus melakukan pengujian terhadap produk lembaga legislatif yang bertentangan dengan Konstitusi. Ide ini, bermula dari Prof. Hans Kelsen, guru besar kenamaan dari Universitas Wina yang mengusulkan dibentuknya suatu lembaga yang diberi nama '*Verfassungsgerichtshoft*' atau Mahkamah Konstitusi (*Constitutional Court*). Gagasan Kelsen ini, kemudian diterima dengan bulat dan diadopsikan ke dalam naskah Undang-Undang Dasar Austria Tahun 1920. Daskah

ini disahkan dalam Konvensi Konstitusi pada tanggal 1 Oktober 1920 sebagai Konstitusi Federal Austria.⁶⁹

Sejarah berdirinya lembaga Mahkamah Konstitusi diawali dengan diadopsinya ide *Constitutional Court* dalam amandemen konstitusi yang dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat pada tahun 2001. Sebagaimana yang dirumuskan dalam ketentuan Pasal 24 dan Pasal 7B Undang-Undang Dasar 1945, hasil Perubahan Ketiga yang pada 9 Nopember 2001 disahkan. Ide pembentukan MK merupakan salah satu perkembangan pemikiran hukum dan kenegaraan modern abad ke-20.

Perubahan Ketiga UUD 1945 disahkan, maka dalam rangka menunggu pembentukan MK, MPR menetapkan Mahkamah Agung menjalankan fungsi MK. Fungsi yang dimaksud tersebut untuk sementara. DPR dan Pemerintah selanjutnya menyusun Rancangan Undang-Undang mengenai Mahkamah Konstitusi. Setelah melalui pembahasan mendalam, DPR dan Pemerintah menyetujui secara bersama UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi pada 13 Agustus 2003 disahkan oleh Presiden. UU ini memiliki Lembaran Negara Nomor 98 dan Tambahan Lembaran Negara Nomor 4316. Dua hari kemudian, pada 15 Agustus 2003, Presiden melalui Keputusan Presiden No 147/M Tahun 2003 hakim konstitusi untuk pertama kalinya yang dilanjutkan dengan pengucapan sumpah jabatan hakim-hakim konstitusi di Istana Negara tanggal 16 Agustus 2003. Pada tanggal 15 Oktober 2003 Lembaran perjalanan MK selanjutnya adalah

⁶⁹HamdanZoelva, *Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Ketatanegaraan RI*, <https://hamdanzoelva.wordpress.com/2008/04/07/mahkamah-konstitusi-dalam-sistem-ketatanegaraan-ri/>, diakses tanggal 23 februari 2015, lihat juga Jimly Asshiddiqy, *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, Cetakan Pertama, (Jakarta: Konsatitusi Press, 2005), h. 33

pelimpahan perkara dari MA ke MK, yang menandai mulai beroperasinya kegiatan Mahkamah Konstitusi sebagai salah satu cabang kekuasaan kehakiman menurut ketentuan UUD tahun 1945.⁷⁰

Ketika melihat putusan MK yang menjadi penelitian ini, dalam gugatannya pemohon penguji menggunakan pasal 28C, 28D, 28 E, 28 H UUD 1945, sebagai pbanding UU zakat dan UUD. Pasal 28C ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 yang selengkapnya berbunyi: "Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya"⁷¹; Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang selengkapnya berbunyi: "Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum"⁷²; Pasal 28 E Undang-Undang Dasar 1945 yang selengkapnya berbunyi: "(2) Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya. (3) Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat."⁷³; Pasal 28H Undang-Undang Dasar 1945 yang selengkapnya berbunyi: "(2) Setiap orang mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan."⁷⁴ dan "(3) Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang

⁷⁰Sejarah Pembentukan Mahkamah Konstitusi, <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.ProfilMK&id=1>, diakses tanggal 23 februari 2015

⁷¹Pasal 28C ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945

⁷²Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945

⁷³Pasal 28 E Undang-Undang Dasar 1945

⁷⁴Pasal 28H Undang-Undang Dasar 1945

memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat”.⁷⁵

Karena ketentuan yang demikian tersebut, maka UU ini di ajukan sebagai judicial review kepada pejabat yang berwenang. Dalam hal ini yang berwenang adalah MK. Sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 24C ayat (1) Perubahan Ketiga UUD 1945 menyatakan: “Mahkamah Konstitusi berwenang mengaadili pada tingkat pertama dan teraakhir yang putusannya bersiifat final untuk **menguji Undang- Undang terhadap UUD**, memutuskan sengketa kewenangan lembaga Negara yang kewangannya diberikan oleh UUD, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselsihan tentang hasil Pemilu.”⁷⁶ Dan Pasal 24 ayat (2) Perubahan Kedua UUD 1945 menyatakan: “Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan Peradilan yang di bawahnya dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.”⁷⁷

Mahkamah Konstitusi mempunyai hak atau kewenangannya untuk melakukan pengujian Undang-Undang (UU) terhadap UUD yang juga didasarkan pada Pasal 10 ayat (1) UU No 24 tahun 2003 juncto UU No 8 Tahun 2011 tentang Perubahan UU No 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang menyatakan: “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk= (a) menguji Undang-Undang (UU) terhadap UUD RI Tahun 1945.” Oleh karena objek permohonan Hak Uji ini

⁷⁵Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945. Dapat juga ditemukan dalam surat gugatan para pemohon Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 86/PUU-X/2012 pengujian konstitusionalitas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5255

⁷⁶Pasal 24C ayat (1) Perubahan Ketiga UUI 945

⁷⁷Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945.

adalah Undang-Undang No 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, sangat merugikan Hak Konstitusional dan Kepentingan para Pemohon maka berdasarkan peraturan tersebut di atas Mahkamah Konstitusi berwenang untuk memeriksa dan mengadili perkara tersebut.⁷⁸



⁷⁸ UU Nomor 24 Tahun 2003 juncto UU Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi

BAB III

PEMBAHASAN

A. Bentuk Sentralisasi

Sentralisasi yang secara terminologi berasal dari kata „sentral“ berarti „pusat“, sentralisasi sendiri berarti pemusatan.⁷⁹ Dalam hal ini maksudnya adalah pemusatan pengelolaan zakat atau manajemen zakat berada di tangan BAZNAS. Lembaga pemerintah ini memiliki kewenangan melakukan tugas pengelolaan zakat secara nasional. Tugas itu meliputi semua aspek managerial, yaitu perencanaan, pelaksanaan, pengendalian, pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat, serta pertanggung jawaban pelaksanaan pengelolaan zakat.⁸⁰

Dalam sejarah Negara Republik Indonesia, pemusatan ini merupakan kewenangan baru dalam managerial BAZNAS. Lembaga pemerintah ini memiliki kewenangan yang *super power*, menggambarkan semangat untuk melakukan sentralisasi pengelolaan zakat nasional sepenuhnya di tangan pemerintah, yaitu melalui keberadaan BAZNAS (Badan Amil Zakat Nasional) mulai tingkat nasional, provinsi dan kabupaten/kota di mana BAZNAS adalah lembaga pemerintah non-struktural yang bersifat mandiri dan bertanggung-jawab kepada Presiden melalui Menteri Agama.

⁷⁹ Kamus Besar Bahasa Indonesia offline, versi 3.8.

⁸⁰ Undang Undang No 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 115.

Perubahan pengaturan menjadikan pola manajemen berubah pula, termasuk semangat yang dimunculkan dalam pengaturannya. Semisal, Dalam Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat terlihat adanya semangat kebersamaan, tapi di peraturan yang baru BAZNAS memiliki kewenangan eksklusif. Hal ini berarti adanya pengaturan dalam Undang-Undang justru bertujuan untuk meningkatkan peranan pranata keagamaan, untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan keadilan sosial.⁸¹

Peneliti perlu kiranya menggaris bawahi pendapat, Amelia Fauzia terhadap UU no 38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat. “UU 38/1999 membangun kepercayaan masyarakat terhadap amil zakat. Praktek zakat sangat tergantung kepada *trust* masyarakat”.⁸² Data statistik sejarah menunjukkan dengan adanya UU 38 tahun 1999 dari 30 LAZ dan BAZ nasional, peringkat empat besar ditempati oleh LAZ milik masyarakat, yaitu: Yayasan Dana Sosial Al Falah (1987), Dompet Dhuafa Republika (1993), Rumah Zakat Indonesia (1998), dan Pos Keadilan Peduli Ummat (1999)⁸³. Sedangkan UU No 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat mengatur terlalu ketat dan tidak menyisakan ruang bagi masyarakat sipil untuk memberdayakan dirinya sendiri. Ini berarti Amelia menegaskan UU terbaru terlalu ketat.⁸⁴

Yusuf Wibisono, Wakil Kepala Pusat Ekonomi dan Bisnis Syariah (PEBS)

Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia. Menerangkan sentralisasi pengelolaan zakat nasional oleh pemerintah melalui BAZNAS, terlihat dalam peran serta

⁸¹ Faisal, *Sejarah Pengelolaan Zakat di Dunia Muslim dan Indonesia*, h 10.

⁸² Amelia Fauzia, saksi ahli pemohon dalam Putusan Mahkamah Konstitusi no 86/PUU-X/2012 tentang pengujian Undang-Undang no 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, h 27.

⁸³ Data dikumpulkan pemohon, h 13. Disampaikan juga oleh beberapa tokoh, h 18 dan 29,

⁸⁴ Putusan, Amelia Fauzia, op.cit h 14.

masyarakat dalam pengelolaan zakat dimarjinalkan. Semisal BAZNAS dibiayai dari APBN, APBD, dan hak amil⁸⁵, sementara LAZ hanya dibiayai dari hak amil. Selain itu, BAZNAS adalah operator yang sekaligus menjadi regulator.⁸⁶

Yusuf juga menambahkan, “kewenangan pengelolaan zakat secara nasional dipegang BAZNAS (Pasal 6 UU 23 tahun 2011) sementara kewenangan yang sama milik LAZ yang diperoleh berdasar UU 38 tahun 1999 dihapuskan. LAZ harus didirikan atau merupakan bagian dari ormas Islam. Ketentuan ini ahistoris dan memukul LAZ terbesar yang selama ini berbentuk yayasan dan bukan ormas. Tidak ada rasionalisasi secara ekonomis dari kewajiban berbentuk ormas ini. Ditambah lagi, Pendirian LAZ yang harus mendapat rekomendasi BAZNAS merupakan sesuatu yang janggal karena BAZNAS bertindak juga sebagai operator. BAZNAS boleh menjadi regulator tetapi harus dilepaskan dari posisi operator sehingga tidak terjadi *conflict of interest*”.⁸⁷

Dari pendapat Yusuf tersebut dapat dilihat, BAZNAS memiliki kekuatan lebih besar dari pada kekuatan yang dimiliki oleh LAZ. Selain itu terlihat adanya ketimpangan kewenang yang demikian, menjadikan pola relasi tak sehat.

Argumentasi lain ditambahkan oleh Hamid Chalid. Dia menyatakan “persoalan sesungguhnya bukan pada ada tidaknya kewenangan Negara untuk mengatur kehidupan keagamaan, tetapi ditiadakannya peran masyarakat sipil

⁸⁵ Hak Amil adalah bagian tertentu dari zakat yang dapat dimanfaatkan untuk biaya operasional dalam pengelolaan zakat sesuai syariat Islam. (pasal 1 angka 11 UU no 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat)

⁸⁶ Saksi ahli, Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 86/PUU-X/2012 pengujian konstitusionalitas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5255, h 29.

⁸⁷ Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 86/PUU-X/2012, H 30.

untuk melaksanakan kewajiban keagamaannya secara sukarela. Terbukti, Amil-amil zakat tradisional yang bersifat informal oleh UU Zakat diancam pidana hanya karena membantu masyarakat menyalurkan zakat di lingkungannya yang mungkin tidak terjangkau oleh BAZNAS maupun LAZ yang memiliki izin.”⁸⁸

Logis memang, coba bayangkan ketika BAZNAS bekerja sendiri pengelola zakat, apakah BAZNAS bisa melakukan pengelolaan zakat sendiri?, sudah siapkah BAZNAS dengan segala kebutuhan, SDM, akomodasi?. Tetap saja peran swasta tetap diperlukan dalam pengelolaan zakat.

Hamid menegaskan, “seharusnya peraturan perundang-undangan membiarkan masyarakat membayarkan dan menyalurkan zakatnya kepada dan/atau melalui pihak manapun yang dipercayainya, baik LAZ atau siapapun, resmi atau tidak resmi, kebebasan ini merupakan hak yang harus dilindungi oleh Konstitusi. Menerapkan ketentuan pidana atas suatu pelaksanaan kewajiban agama sama sekali tidak layak dan tidak konstitusional”.⁸⁹

Salah satu bentuk peran penderdilan terhadap pihak swasta adalah adanya ketentuan pidana tersebut. Peneliti setuju dengan Hamid, sebab bagaimana mungkin pelaksanaan ketentuan pidana dapat menjerat pihak melakukan kebaikan menyalurkan zakatnya.

Contoh yang diajukan oleh pemohon yaitu, Tuan Guru Haji Muharrar Mahfudz sebagai Saksi adalah Wakil Pimpinan Ponpes Nurul Hakim dan Ketua

⁸⁸ Hamid Chalid, saksi Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 86/PUU-X/2012 pengujian konstitusionalitas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5255, h 31

⁸⁹ Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 86/PUU-X/2012, h 31.

Panti Asuhan di Ponpes Nurul Hakim, Nusa Tenggara Barat. Saksi juga dai di lingkungannya. Beliau mengaku, sekitar 10-15 tahun yang lalu muzaki langsung memberikan zakat kepada mustahik tanpa dikenal adanya amil. Distribusi langsung tersebut tidak merata, yang akhirnya melahirkan gagasan untuk membentuk amil zakat di tingkat mushalla dan masjid. Amil dipilih oleh masyarakat yang sebagian besar dari amil tersebut adalah pengurus masjid.⁹⁰

Ketika hanya berdasarkan pada UU No 23 tahun 2011 tentang pengelolaan zakat saja maka Haji Muharrar Mahfudz tersebut akan dikenai ketentuan pidana. Ini merupakan ketimpangan yang sangat tidak adil dan sewenang-wenang.

Dengan beberapa argumentasi tersebut, perbedaan penaturan BAZNAS dan LAZ dapat klasifikasikan sebagai berikut:

Tabel 2

Perbedaan Ketentuan Antara BAZNAS dan LAZ

No	BAZNAS	LAZ
1	Kewenangan BAZNAS mengelola zakat: Untuk melaksanakan pengelolaan zakat, Pemerintah membentuk BAZNAS. berkedudukan di ibu kota negara. merupakan lembaga pemerintah nonstruktural yang bersifat mandiri dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri. BAZNAS merupakan lembaga yang berwenang melakukan tugas pengelolaan zakat secara nasional. Dalam melaksanakan tugas BAZNAS menyelenggarakan fungsi semua	Kewenangan LAZ membantu BAZNAS: Untuk membantu BAZNAS dalam pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat, masyarakat dapat membentuk LAZ. Pembentukan LAZ wajib mendapat izin Menteri atau pejabat yang ditunjuk oleh Menteri. (Pasal 17 dan 18) Syarat pendirian: ORMAS Islam Berbadan hukum Rekomendasi dari BAZNAS Memiliki pengawas syariat

⁹⁰ Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 86/PUU-X/2012, H 37.

	pengelolaan zakat. (Pasal 5, 6 dan 7) Dalam UU tersebut tak mencantumkan syarat-syarat pendirian. Sebab dibentuk oleh pemerintah sendiri.	Kemampuan teknis, administratif, dan Keuangan Bersifat nirlaba Program mendayagunakan zakat bagi Kesejahteraan umat Bersedia diaudit syariat dan keuangan. (pasal 18 ayat 2)
2	Memiliki fungsi legulator: Kewenangan untuk merekomendasikan LAZ (Pasal 18 ayat 2 huruf c)	Syarat pendirian LAZ (Pasal 18 ayat 2) harus mendapatkan rekomendasi BAZNAS (Pasal 18 ayat 2 huruf c)
3	Kordinator pengelola zakat: BAZNAS menerima laporan pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat yang telah diaudit secara berkala. (pasal 19) BAZNAS bersifat mandiri dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri. (pasal 5 ayat 3)	Melaporkan kepada BAZNAS: LAZ wajib melaporkan pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat yang telah diaudit kepada BAZNAS secara berkala. (pasal 19).
4	Keuangan pengelolaan organisasi baznas berasal dari: apbn, APBD dan hak amil (Pasal 30 dan Pasal 31)	LAZ hanya dari hak amil, (Pasal 32).

Sumber : *Data Primer: putusan MK, diolah, 2015*

Perwakilan pemerintah berpendapat bahwa, penguatan kelembagaan BAZNAS dengan kewenangan secara eksplisit dalam Undang-Undang sama sekali tidak membawa ekses untuk BAZNAS mematikan aktivitas pengumpulan zakat di masjid-masjid dan di tempat lainnya. Tetapi justru diwadahi melalui Unit Pengumpul Zakat (UPZ) sehingga lebih terkoordinir untuk kemaslahatan umat. Keberadaan BAZNAS tidak dimaksudkan untuk memarjinalkan, menghalangi bahkan mematikan LAZ, bahkan keberadaan LAZ dalam UU Pengelolaan Zakat ditegaskan dan telah dikukuhkan dalam Pasal 17 UU Pengelolaan Zakat.⁹¹

Dengan demikian, menurut Pemerintah, Pasal 6 dan Pasal 7 UU Pengelolaan Zakat tidak dapat diartikan sebagai sentralisasi pengelolaan zakat

⁹¹ Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 86/PUU-X/2012, h 38.

sebagaimana anggapan para pemohon akan tetapi pembentukan BAZNAS adalah dalam rangka meningkatkan daya guna dan hasil guna, zakat harus dikelola secara melembaga sesuai dengan syariat Islam.

Ketentuan Pasal 17 UU Pengelolaan Zakat kata “membantu” dalam pasal 17 dimaksudkan untuk membantu sistem pengumpulan, pengelolaan, pendistribusian dan pendayagunaan zakat dan bukan dimaksudkan sebagai subordinasi dalam arti kelembagaan. Pembentuk UU menyadari bahwa untuk memaksimalkan pengelolaan zakat dengan potensi yang begitu besar, tidak dapat dilakukan sendiri oleh BAZNAS tanpa adanya bantuan dan peran serta masyarakat.

Mengenai ketentuan pidana yang dikhawatirkan, Pemerintah menjelaskan “Ketentuan pidana memuat rumusan yang menyatakan penjatuhan pidana atas pelanggaran terhadap ketentuan yang berisi norma larangan atau norma perintah”. Ketentuan Pidana sebagaimana diatur bertujuan untuk menegakan ketentuan norma larangan. Hal ini telah sesuai dengan teknik penulisan ketentuan pidana yang diatur dalam Lampiran Nomor 112 Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Dalam Undang-Undang ini tidak bermaksud BAZNAS itu menjadi pihak yang merebut pengelolaan zakat, oleh karena LAZ-LAZ yang sudah ada akan tetap ada. Hanya ditata kelola dengan yang baik dan transparan serta punya akuntabilitas. Atau bisa dikatakan, ini hanya perlu disempurnakan menjadi badan hukum. Dengan demikian, keberadaan BAZNAS bukan ditujukan untuk mempersempit akses LAZ, melainkan agar dapat menjamin pengelolaan zakat

secara lebih baik. Hal ini juga ditegaskan oleh ahli Pemerintah, Mudzakkir dalam persidangan yang menyatakan, “Undang-Undang Zakat telah mengatur Lembaga Pengelolaan Zakat karena zakat mengandung unsur penarikan atau menghimpun dana masyarakat ya, sebut saja ini menghimpun dana masyarakat yang berkaitan dengan pelaksanaan syariat Islam bagi orang Islam, maka diperlukan aturan hukum administrasi, yaitu izin dari pejabat yang berwenang untuk melakukan penarikan dana atau pengumpulan dana zakat dari masyarakat”.⁹²

Pendapat pemerintah diatas memiliki kemiripan dengan pendapat DPR RI, sebagai lembaga legislatif memberikan penjelasan berkenaan UU Pengelolaan Zakat, Pembentukan BAZNAS sama sekali tidak dimaksudkan untuk sentralisasi dan sub-ordinasi dalam pengelolaan zakat secara nasional berada sepenuhnya di tangan pemerintah, masyarakat tetap dapat membantu dan berperan serta dalam melaksanakan kegiatan pengelolaan zakat dengan membentuk Lembaga Amil Zakat (LAZ).

Dengan demikian kata “membantu” dalam Pasal 17 UU Pengelolaan Zakat adalah tidak tepat jika dimaknai bahwa LAZ yang dibentuk oleh masyarakat adalah sub-ordinasi dari BAZNAS sebagaimana didalilkan oleh Pemohon. Pembentukan LAZ oleh masyarakat seharusnya dimaknai pemberian hak kepada masyarakat untuk membantu atau berperan serta secara mandiri dalam pengelolaan zakat.⁹³

⁹² Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 86/PUU-X/2012, H 52.

⁹³ Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 86/PUU-X/2012, H 67.

Kekompakan pendapat Pemerintah dan DPR RI dalam menjelaskan pasal 17, peneliti kira memiliki kekuatan tersendiri. Sehingga, menjadikan isu subordinasi menjadi jelas. Kata “membantu” bukan dalam arti kelembagaan, tetapi membantu masyarakat dalam pengelolaan zakat. Ketika dimaknai demikian, bisa ditarik kesimpulan BAZNAS pun juga dalam rangka membantu pengelolaan zakat dalam masyarakat.

Sebagai lembaga pengelolaan zakat dalam objek sengketa, Badan Amil Zakat Nasional menyatakan “Undang-Undang no 23 tahun 2011 memberikan penguatan kewenangan kepada BAZNAS untuk melakukan koordinasi antara BAZ dan LAZ yang selama ini belum terlaksana karena tidak diatur secara tegas dalam perundang-undangan sebelumnya. Undang-Undang ini memberikan legalitas dan ruang gerak bagi BAZNAS untuk membangun sistem dan jaringan informasi pengelolaan zakat yang terintegrasi secara nasional. Dalam Undang-Undang, di samping bertindak sebagai operator, BAZNAS juga bertugas sebagai koordinator pengelolaan zakat nasional. Penguatan kelembagaan BAZNAS dengan kewenangan yang disebutkan dalam UU sama sekali tidak membawa ekses bahwa BAZNAS akan mematikan aktivitas pengumpulan zakat di masjid, pesantren, majelis taklim, dan tempat lainnya, melainkan kegiatan tersebut harus terkoordinasi dengan BAZNAS.”⁹⁴

Dengan demikian, kewenangan yang dimiliki BAZNAS memang harus berbeda dengan kewenang yang dimiliki LAZ. Sebagai lembaga yang dibiayai

⁹⁴ Perwakilan BAZNAS, saksi Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 86/PUU-X/2012 pengujian konstitusionalitas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5255, h 70.

dengan Anggaran Pendapatan Belanja Negara, memang harus memiliki kewajiban lebih banyak dari pada yang tak memiliki sokongan dana pemerintah tersebut.

Dalam pendapatnya, perwakilan MUI berharap agar kyai dan perorangan yang selama ini menjadi amil agar menyatu dan diharapkan salah satunya menjadi pembimbing bagi amil-amil yang ada di sekitar. Badan hukum yang dimaksud dalam Undang-Undang adalah UPZ dengan bentuk badan hukum sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku. UPZ bisa berupa satu unit subsidiari dari induk yang telah berbadan hukum. Sedangkan, Pasal 38 Undang-Undang 23 tahun 2011 bertolak dari semangat untuk mencegah penyalahgunaan dana zakat, misalnya penggelapan dana zakat.⁹⁵

Azyumardi Azra berpandangan, Pengelolaan dana zakat seyogianya tetap berada di tangan umat Islam sendiri, yang dengan cara ini umat Islam tetap dapat mempertahankan warisan dan kekayaan historis, religio historisnya, dan sekaligus independensinya *vis a vis* negara. Hal demikian disebabkan APBN pada zaman Belanda hingga kemerdekaan, tidak pernah mencakup anggaran untuk ormas, masjid, dan para fungsionarisnya. Ini akan berbahaya jika pengelolaan zakat sepenuhnya dikuasai pemerintah, hal tersebut dapat melumpuhkan sumber pendanaan untuk berbagai kepentingan pemberdayaan umat. Lebih berbahaya lagi, dapat membuat umat Islam tergantung kepada pemerintah rezim penguasa yang memiliki kepentingan sendiri terhadap umat Islam.⁹⁶

⁹⁵ Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 86/PUU-X/2012, H 75.

⁹⁶ Pendapat hakim MK, Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 86/PUU-X/2012 pengujian konstitusionalitas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5255, h 78.

Pendapat Azyumardi Azra demikian, menyadari jika persoalan agama di Indonesia merupakan persoalan privat. Dimana pemerintah tak perlu terlalu dalam mengurus persoalan terlalu dalam dalam masalah privat tersebut. Sehingga akan menjadi berbahaya bila suatu hari nanti ada pemerintahan lalim yang memanfaatkan dana umat tersebut.

Mahkamah Konstitusi menemukan pendapat, justru negara dalam konsepsi *religious welfare state* bukan hanya berhak, melainkan memiliki kewajiban, untuk menciptakan dan/atau memajukan kesejahteraan umum yang bersifat lahir dan batin. Campur tangan negara terhadap pengupayaan kesejahteraan umum mutlak harus dilakukan, sehingga pengelolaan zakat oleh masyarakat menjadi efektif dan efisien. Selain itu, kemungkinan terjadinya kegagalan dalam pelayanan publik atau dalam pemenuhan kebutuhan masyarakat warga negara harus menjadi pertimbangan tersendiri bagi Negara. Harus dipertimbangkan juga kemungkinan memperluas kemanfaatan zakat, infak, dan sedekah, dengan cara mendistribusikan zakat, infak, dan sedekah secara merata dari daerah yang berkelebihan ke daerah yang masih berkekurangan. Selain itu secara umum tentu akan memberikan beban tambahan bagi amil zakat yang beraktivitas di daerah jika harus merencanakan serta mendistribusikan zakat, infak, dan sedekah ke daerah lain di luar wilayah kerjanya. Pembentukan suatu lembaga pengelola zakat oleh Pemerintah harus dimaknai dalam konteks memperkuat dan/atau mensinergikan pelayanan zakat, infak, dan sedekah yang

telah dilakukan oleh lembaga pengelola zakat bentukan masyarakat maupun oleh amil perorangan.⁹⁷

Mahkamah Konstitusi memutuskan, permohonan pengujian konstitusional yang diajukan oleh para Pemohon terhadap Pasal 5; Pasal 6; Pasal 7 UU No 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat tidak beralasan menurut hukum.⁹⁸ Peneliti mengambil pemahaman isu konstitusi sentralisasi pengelolaan zakat di Indonesia dibuat tak berdasarkan hukum dalam hal ini UUD 1945.

B. Dampak Yuridis Putusan MK

1. Dampak Administratif

UU No 23 Tahun 2011 sendiri berdampak terhadap proses pembentukan LAZ, dimana LAZ yang selama ini berbadan hukum yayasan harus mendaftarkan lembaga, menjadi ormas dan berbadan hukum. Padahal selama ini LAZ berbadan hukum yayasan. Hal ini berimplikasi LAZ berhenti/ bubar, selanjutnya melakukan pendaftaran ormas dan dibadanhukumkan. Seperti yang di ungkapkan pemohon “Satu-satunya „kepastian hukum“ adalah Lembaga Amil Zakat yang berbadan hukum Yayasan membubarkan diri atau Lembaga Amil Zakat tersebut berhenti mengelola dana zakat. Kemudian memulai lagi kegiatan dari awal dengan membentuk badan hukum perkumpulan, mendaftarkan sebagai ormas Islam lalu mengajukan permohonan ijin untuk beroperasi sebagai Lembaga Amil Zakat, di mana izin tersebut juga belum tentu akan dikeluarkan, mengingat BAZNAS yang

⁹⁷ Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 86/PUU-X/2012, Hal 83.

⁹⁸ Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 86/PUU-X/2012, Hal 95.

juga menjalankan fungsi sebagai operator, adalah pihak yang diberi wewenang untuk memberikan rekomendasi atas izin operasional tersebut.”⁹⁹

Dengan adanya putusan ini menjadikan syarat-syarat administrasi dalam pasal 18 ayat 2 berubah. Meski, beberapa syarat mutlak atau syarat yang harus ada. MK berpendapat, dalam hal ini syarat-syarat yang demikian harus dipenuhi bukan semata karena peraturan perundang-undangan yang mewajibkannya demikian, melainkan karena syarat demikian adalah perluasan dari makna ibadah sebagaimana dimaksud dan dilindungi oleh UUD 1945.¹⁰⁰

Sementara itu terdapat syarat yang tidak bersifat mutlak melainkan lebih bersifat sebagai penyempurna, dalam arti tidak terkait langsung dengan substansi penyaluran dan/atau pendayagunaan zakat. Syarat tersebut adalah ketentuan disebutkan dalam Pasal 18 ayat (2) UU 23 Tahun 2011, yaitu: e. memiliki kemampuan teknis, administratif, dan keuangan untuk melaksanakan kegiatannya; f. bersifat nirlaba; g. memiliki program untuk mendayagunakan zakat bagi kesejahteraan umat, adalah syarat yang tidak bertentangan dengan UUD 1945 dan karenanya harus dipenuhi oleh setiap lembaga yang ingin beraktivitas di bidang pengumpulan, penyaluran dan/atau pendayagunaan zakat.

Selanjutnya, MK berpendapat bahwa ketentuan Pasal 18 ayat (2) huruf a dan huruf b UU 23 Tahun 2011, tidak dapat dimaknai sebagai syarat kumulatif, melainkan kedua syarat dalam dua poin (huruf) a dan b tersebut harus dibaca

⁹⁹ Surat Permohonan, Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 86/PUU-X/2012 pengujian konstitusionalitas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5255, Hal 18.

¹⁰⁰ Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 86/PUU-X/2012, Hal 98.

dalam satu kesatuan yang merupakan pilihan atau alternatif. Dengan perkataan lain, lembaga yang berkeinginan menjadi LAZ boleh memilih salah satu status, yaitu apakah berbentuk a) organisasi kemasyarakatan Islam; atau b) lembaga berbadan hukum.¹⁰¹

Terkait dengan pendaftaran atau ketercatatan lembaga oleh Pemerintah kedua bentuk lembaga tersebut memiliki konsekuensi yang berbeda. Pilihan menjadi organisasi kemasyarakatan memiliki konsekuensi bahwa lembaga bersangkutan harus didaftarkan. Sementara pendaftaran tidak dilakukan jika lembaga bersangkutan memilih bentuk badan hukum, karena dalam proses pembentukan badan hukum sudah pasti dilakukan pencatatan dan/atau pendaftaran sebagaimana mestinya.

Mahkamah menambahkan syarat “mendapat rekomendasi dari BAZNAS” yang diatur dalam Pasal 18 ayat (2) huruf c UU No 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat bukan dalam konteks BAZNAS menjadi pihak yang menentukan dapat atau tidak dapatnya suatu lembaga menjadi LAZ. BAZNAS dalam konteks pemberian rekomendasi ini adalah sebagai lembaga yang ditunjuk oleh negara (Pemerintah) untuk membantu memberikan pertimbangan terkait izin pendirian LAZ, sehingga terhadap masyarakat, BAZNAS menjadi pihak yang memberikan konsultasi dalam pendirian LAZ dan selanjutnya terhadap Pemerintah menjadi pemberi rekomendasi dan pertimbangan. Berdasarkan pertimbangan itu Mahkamah berpendapat kewenangan BAZNAS untuk memberikan rekomendasi dalam perizinan pendirian LAZ adalah bukan persoalan

¹⁰¹ Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 86/PUU-X/2012, h 101.

konstitusionalitas, sehingga pengujian Pasal 18 ayat (2) huruf c UU No 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat tidak beralasan menurut hukum.

MK berpendapat, bahwa dari frasa “memiliki” dalam Pasal 18 ayat (2) huruf d UU No 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat yang selengkapnya menyatakan, “d. memiliki pengawas syariat”, Mahkamah menafsirkan bahwa posisi pengawas syariat yang dimaksud oleh ketentuan tersebut adalah bersifat *inheren* dan bahkan merupakan bagian *internal* dari LAZ bersangkutan. Dari perspektif pengawasan, menurut Mahkamah Konstitusi sebenarnya pengawas syariat dapat diartikan sebagai pengawas syariat yang dibentuk secara internal oleh LAZ bersangkutan, maupun pengawas syariat yang bersifat eksternal.¹⁰²

Jika pengawas syariat dalam kaitannya dengan LAZ adalah pengawas yang bersifat internal, maka MK mempertanyakan apakah tepat konsep pengawasan oleh diri LAZ itu sendiri. Pengawasan yang dilakukan oleh diri sendiri dapat saja berhasil dan mencapai tujuannya, namun juga ada kemungkinan atau ada potensi terjadinya kegagalan pengawasan jika pengawas tersebut secara struktural ditempatkan dan diperlakukan sebagai layaknya satuan organisasi. Untuk mengurangi potensi kegagalan pengawasan, atau dengan kata lain untuk meningkatkan keberhasilan pengawasan, Mahkamah berpendapat syarat Pasal 18 ayat (2) huruf d UU No 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat dimaksud harus ditekankan pada **independensi pengawas syariat** terhadap LAZ yang diawasinya, sehingga meskipun dibentuk oleh LAZ bersangkutan, penunjukan atau pemilihan (anggota) pengawas syariat harus mempertimbangkan atau

¹⁰² Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 86/PUU-X/2012 , Hal 102.

memperhatikan integritas dan independensi dari orang-orang yang akan dipilih atau ditetapkan sebagai pengawas syariat. Walaupun terdapat pengawas syariat internal dimungkinkan juga adanya pengawas syariat yang bersifat eksternal untuk menjalankan fungsi pengawasan terhadap LAZ yang tidak memiliki pengawas syariat internal.

“Audit secara syariat semata-mata dilakukan untuk memastikan bahwa tata cara pelaksanaan pengumpulan, distribusi, dan pendayagunaan zakat telah sesuai dengan tuntunan (syariat) agama Islam, sedangkan audit keuangan pada pokoknya ditujukan agar zakat yang disalurkan oleh muzaki melalui amil untuk kepentingan mustahik benar-benar didistribusikan serta didayagunakan secara efektif dan tepat tujuan. Kedua audit yang bertujuan untuk mencapai transparansi demikian tidak bertentangan dengan UUD 1945, bahkan diperlukan sebagai perwujudan perlindungan terhadap hak muzaki serta terhadap pelaksanaan pengumpulan, distribusi, dan pemberdayaan zakat sebagai ibadah.”¹⁰³ Begitulah penafsiran audit syariah dan audit keuangan oleh mahkamah konstitusi.

Syarat – syarat tersebut dapat dilihat dalam tabel sebagai berikut:

Tabel 3

Perubahan Ketentuan Terhadap LAZ Sesudah Adanya Putusan

no	Ketentuan UU no 23 Tahun 2011	Perubahan	Keterangan
1	Pasal 18 (2) huruf : “ a. terdaftar sebagai organisasi kemasyarakatan Islam yang mengelola bidang pendidikan,	a) organisasi kemasyarakatan Islam; atau b) lembaga berbadan	Bersifat alternative (atau)

¹⁰³ Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 86/PUU-X/2012 , Hal 103.

	dakwah, dan sosial; b. berbentuk lembaga berbadan hukum;”	hukum.	
2	Pasal 18 ayat (2) huruf c “ c. mendapat rekomendasi dari BAZNAS;”	Tetap	Tidak beralasan hukum
3	Pasal 18 ayat (2) huruf d: “ d. memiliki pengawas syariat”	pengawas syariat, bisa dipahami baik internal, atau eksternal	pengawas syariat harus mempertimbangkan atau memperhatikan integritas dan independensi
4	Pasal 18 ayat (2) UU 23 Tahun 2011: “ e. memiliki kemampuan teknis, administratif, dan keuangan untuk melaksanakan kegiatannya; f. bersifat nirlaba; g. memiliki program untuk mendayagunakan zakat bagi kesejahteraan umat”	Tetap	syarat yang tidak bersifat mutlak melainkan lebih bersifat sebagai penyempurna, dalam arti tidak terkait langsung dengan substansi penyaluran dan/atau pendayagunaan zakat.
5	Pasal 18 ayat (2) UU 23 Tahun 2011: “h. bersedia diaudit syariat dan keuangan secara berkala.”	Tetap	Kedua audit yang bertujuan untuk mencapai transparansi demikian tidak bertentangan dengan UUD 1945

Sumber : *Data Primer: Putusan MK, diolah, 2015*

Dengan demikian, perubahan administratif yang kongkrit dari putusan MK tersebut, yaitu: ketentuan Pasal 18 ayat (2) huruf a (ormas) dan huruf b (berbadan hukum) UU 23 Tahun 2011, yang tidak dapat dimaknai sebagai syarat kumulatif, melainkan kedua syarat tersebut harus dibaca dalam satu kesatuan yang merupakan pilihan atau alternatif. Dengan perkataan lain, lembaga yang berkeinginan menjadi LAZ boleh memilih salah satu status, yaitu apakah berbentuk a) organisasi kemasyarakatan Islam, atau b) lembaga berbadan hukum.

Sedangkan, terkait dengan pendaftaran dan pencatatan lembaga oleh Pemerintah kedua bentuk lembaga tersebut memiliki konsekuensi yang berbeda. Pilihan menjadi organisasi kemasyarakatan memiliki konsekuensi bahwa lembaga bersangkutan harus didaftarkan. Sementara pendaftaran tidak dilakukan jika lembaga bersangkutan memilih bentuk badan hukum.

2. Dampak Perubahan Ketentuan Pidana

Ketentuan Pidana dalam UU No 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat berimplikasi, lembaga atau perorangan yang tidak memiliki izin akan terkena sanksi pidana. Keadaan ini sangat janggal. Sebab terdapat banyak sekali pengelolaan zakat, seperti penggiat zakat di musolla atau masjid, Pondok pesantren, atau ulama" lain yang melaksanakan pengelolaan zakat tanpa izin pun akan terkena pidana. Apakah adil orang yang melakukan kegiatan baik, beribadah memajukan umat, mengurangi kemiskinan akan terkena pidana ini. Oleh sebab itu, MK merubah ketentuan tersebut.

MK menilai rumusan norma larangan terutama frasa "setiap orang" pada Pasal 38 UU No 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat terlalu umum/ luas, sehingga berpotensi mengkriminalisasi pelaksanaan zakat yang selama ini telah berjalan, yaitu pelaksanaan zakat yang dilakukan oleh perkumpulan, perseorangan, takmir/pengurus mesjid, dan lain sebagainya; Mahkamah menemukan fakta bahwa Negara dalam hal ini pemerintah belum dapat membentuk struktur badan amil zakat dan/atau unit pelayanan terkait yang mampu menjangkau seluruh wilayah yang selama ini dilayani oleh para amil zakat tradisional. Artinya, dilarangnya kegiatan amil zakat yang tidak memiliki izin dari

pejabat berwenang, sejak Undang-Undang no 23 Tahun 2011 mulai berlaku, telah atau setidaknya berpotensi memunculkan kekosongan pelayanan zakat di masyarakat dengan belum terbentuknya LAZ atau BAZNAS di seluruh pelosok negara.

Dengan begitu, Mahkamah berpendapat frasa, “Setiap orang” dalam Pasal 38 dan Pasal 41 UU No 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat bertentangan dengan UUD 1945 sepanjang frasa tersebut tidak dimaknai dengan mengecualikan perkumpulan orang, perseorangan tokoh umat Islam (alim ulama), atau pengurus/takmir masjid/musholla di suatu komunitas dan wilayah yang belum terjangkau oleh BAZ dan LAZ, dan telah memberitahukan kegiatan pengelolaan zakat dimaksud kepada pejabat yang berwenang.¹⁰⁴

Dengan demikian dalam Putusan Mahkamah Konstitusi terhadap PUU zakat No 23 Tahun 2011 terhadap ketentuan pidana tersebut mengecualikan perkumpulan orang, perseorangan tokoh umat Islam (alim ulama), atau pengurus/takmir masjid/musholla di suatu komunitas dan wilayah yang belum terjangkau oleh BAZ dan LAZ, dan telah memberitahukan kegiatan pengelolaan zakat dimaksud kepada pejabat yang berwenang.

Perubahan dampak pidana sebelum dan sesudah putusan MK dapat dilihat dalam tabel sebagai berikut:

¹⁰⁴ Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 86/PUU-X/2012 , Hal 108.

Tabel 4

Perubahan Ketentuan Pidana

No	Pasal pidana yang berubah	Sebelum putusan MK	Sesudah putusan MK
1	Pasal 39 Setiap orang yang dengan sengaja melawan hukum tidak melakukan pendistribusian zakat sesuai dengan ketentuan Pasal 25 dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).	Kata setiap orang tanpa pengecualian sehingga ustad, takmir, pengurus pondok pesantren dan pihak swasta lainnya akan terkena ancaman pasal ini	Kata setiap orang mengecualikan perkumpulan orang, perseorangan tokoh umat Islam (alim ulama), atau pengurus/ takmir masjid/ musholla di suatu komunitas dan wilayah yang belum terjangkau oleh BAZ dan LAZ, dan telah memberitahukan kegiatan pengelolaan zakat dimaksud kepada pejabat yang berwenang.
2	Pasal 41 Setiap orang yang dengan sengaja dan melawan hukum melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 dipidana dengan pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).		

Sumber : *Data Primer: Putusan MK, diolah, 2015*

Dengan memperhatikan putusan MK tersebut, rumusan norma larangan terutama frasa “setiap orang” pada Pasal 38 dan 41 UU No 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat terlalu umum/ luas, sehingga berpotensi mengkriminalisasi pelaksanaan zakat yang selama ini telah berjalan, yaitu pelaksanaan zakat yang dilakukan oleh perkumpulan, perseorangan, takmir/pengurus mesjid, dan lain sebagainya. Sehingga Mahkamah menafsirkan ketentuan tersebut diberikan batasan dengan mengecualikan perkumpulan orang,

perseorangan tokoh umat Islam (alim ulama), atau pengurus/takmir masjid/musholla di suatu komunitas dan wilayah yang belum terjangkau oleh BAZ dan LAZ, dan telah memberitahukan kegiatan pengelolaan zakat dimaksud kepada pejabat yang berwenang.



BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Bentuk sentralisasi pengelolaan zakat oleh Badan Amil Zakat Nasional merupakan pola manajemen pengelolaan zakat dimana lembaga ini berstatus sebagai operator dan regulator juga bertugas sebagai koordinator pengelola. Dalam segi pembiayaan BAZNAS dibiayai dari APBN, APBD, dan hak amil, sementara Lembaga Amil Zakat hanya dibiayai dari hak amil saja. Dalam UU No 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat mengatur terlalu ketat terhadap pendirian LAZ yang harus mendapat rekomendasi BAZNAS. Mahkamah Konstitusi berpendapat BAZNAS harus bersinergi dengan LAZ dan tidak menghalangi hak warga. Selanjutnya sentralisasi pengelolaan zakat oleh BAZNAS tidak beralasan menurut hukum saat diuji dengan Undang Undang Dasar tahun 1945.

Dampak dari putusan MK yaitu: a) Syarat administratif pembentukan LAZ berbentuk huruf „a“ orgmas Islam atau huruf „b“ lembaga berbadan hukum. Ketentuan ini bersifat alternative, sehingga LAZ berbentuk yayasan tetap bisa melaksanakan pengelolaan zakat. b) Dalam ketentuan pidana “setiap orang” pasal 38 dan 41 mengecualikan Lembaga Amil Zakat belum berizin, pihak swasta lain yang belum terjangkau oleh Badan Amil Zakat dan telah memberitahukan kegiatan pengelolaan zakat kepada pejabat yang berwenang.

B. Saran

Dari hasil penelitian yang dilakukan oleh peneliti, perlu kiranya peneliti memberikan masukan dan saran yang terkait dengan judul skripsi ini, yaitu:

1. Hendaknya BAZNAS selaku pengembal amanat terbesar dalam pengelolaan dan manajemen zakat yang terdapat di Indonesia, melaksanakan kewajiban dan kewenangannya dengan benar sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Agar tidak melebihi kewenangannya dalam memberikan perizinan pengelolaan zakat.

2. Semua pihak swasta, termasuk LAZ belum berizin, ulama^{ah}, takmir, dan pihak lain untuk memberikan laporannya kepada pihak pemerintah supaya terindar dari ancaman pidana dalam UU No 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan zakat.

3. Masukan bagi peneliti selanjutnya, penelitian zakat yang berdasarkan pada Undang-Undang nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, agar tetap memperhatikan ketentuan putusan MK Nomor 86/PUU-X/2012 Tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 dan Peraturan Presiden nomor 14 tahun 2014 pengaturan terhadap UU NO 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat. sehingga sesuai dengan ketentuan peraturan pengelolaan zakat secara sempurna.

Daftar Pustaka

Al Quran dan Terjemahnya, Aplikasi versi 1.2, terbit bulan November tahun 2003.

Azra, Azyumardi; Aflah (editor), “Filantropi dalam Sejarah Islam di Indonesia dalam Kuntarno Noor Zakat & Peran Negara”, (Jakarta: Forum Zakat, 2006).

Bisri, Hasan, “Pilar-Pilar Penelitian Hukum Islam Dan Pranata Sosial”, (Jakarta: PT. Raja Grafindo, 2004).

Budiman, Moch. Arif, “Melacak Praktik Pengelolaan Zakat Di Indonesia Pada Masa Pra-Kemerdekaan,” Jurnal Khazanah (IAIN Antasari, Banjarmasin), Vol. IV, No. 01, Januari-Februari 2005.

Daftar Rujukan video: 1) Satu Meja, Kompas TV, “Kemana Dana Zakat Mengir?” Dipublis tanggal 7 Oktober 2013; 2) Kabar Dompot Duafa, Zakat TV, “Undang Undang Penelolan Zakat”; 3) Bincang Tuntas Bisnis Syariah, TVONE, “Pengelolaan Zakat Dan Zakaf” 6 Agustus 2013; 4) Azyumardu Azra, MK TV, “Potensi Dana Zakat Memicu Tarik Menarik Kepentingan” sidang 6 November 2012, semua video tersebut didownload dari www.youtube.com, diakses beberapa kali pada tahun 2014.

Daud Ali, Muhammad, “Lembaga-Lembaga Islam Indonesia”, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1995).

Depag RI, “Pedoman Zakat”, (Jakarta: Badan Proyek Peningkatan Zakat dan Wakaf, 2002).

Faisal, “Sejarah Pengelolaan Zakat di Dunia Muslim dan Indonesia (Pendekatan Teori Investigasi-Sejarah Charles Peirce dan Defisit Kebenaran Lieven Boeve)”, (Lampung: IAIN Raden Intan, 2011).

Fakhrudin, “Fikih dan Manajemen Zakat di Indonesia”, (Malang: UIN-MALANG PRESS, 2008).

Farid Mas’udi, Masdar, “Agama Keadilan, Risalah Zakat dalam Islam”, (Jakarta: Pustaka Firdaus, 1991).

Farid Mas’udi, Masdar, “Pajak Itu Zakat, Uang Allah Untuk Kemaslahatan Rakyat”, (Bandung: PT Mizan Pustaka, 2010).

Hafidhuddin, Didin, “Zakat Dan Peningkatan Kesejahteraan (Upaya Memahami Kembali Makna Dan Hakikat Zakat) dalam Mimbar Agama dan Budaya”, (Jakarta: UIN Syarif Hidayatullah Pres, 2002).

Hasibuan, Ahmad Supardi, “KEBIJAKSANAAN PEMERINTAH TENTANG PENGELOLAAN ZAKAT”, <http://riau1.kemenag.go.id/index.php?a=artikel&id=341> , diakses tanggal 20 Mei 2014.

Hikmat dan Hidayat, “Panduan Pintar Zakat”, (Jakarta: Qultum media, 2008).

Humaidi, M. Wildan, “Pengelolaan Zakat Dalam Pasal 18 Ayat (2) UU No 23 Tahun 2011 (Studi Respon Lembaga Pengelolaan Zakat Di Kota

Yogyakarta)”, Skripsi Tidak Diterbitkan, Yogyakarta, Fakultas Syariah dan hukum UIN Sunan Kalijaga, 2013.

Ibrahim, Jhony, “Teori Dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif”, (Malang: Bayu Media Publishing, 2006).

Imran, Ali, “Model Pendayagunaan Zakat Untuk Kesejahteraan Mustahiq (Studi di LAZIS Masjid Sabilillah kecamatan Blimbing kodya Malang)”, skripsi tidak diterbitkan, Malang, Fakultas Syari’ah Universitas Islam Negeri (UIN), 2009.

Ja’far, “Zakat Puasa dan Haji”, (Jakarta: Kalam Mulia, 1985).

Kadir, Abdul, “Implementasi UU Nomor 38 tahun 1999 tentang pengelolaan zakat di BAZDA kota Blitar”, Skripsi tidak diterbitkan, Malang, Fakultas Syari’ah/ Al-Syakhsiah Universitas Islam Negeri (UIN), 2007.

Kamus Besar Bahasa Indonesia offline, aplikasi versi 3.8.

Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, “Akademisi Uu Pengelolaan Zakat Perlu Ditinjau Ulang,” <http://www.djpp.kemenkumham.go.id/berita-hukum-dan-perundang-undangan/2114-akademisi-uu-pengelolaan-zakat-perlu-ditinjau-ulang.html>, dipublis 31 May 2012, diakses tanggal 20 Mei 2014.

Lexi J.Moleong, “Metodologi Penelitian Kumulatif”, (Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2009).

Mannan, Muhammad Abdul, “Ekonomi Islam: Teori Dan Praktek Dasar-dasar Ekonomi Islam,” (Yogyakarta: Penerbit Dana Bhakti Wakaf, 1993).

Marzuki, Peter Mahmud. “Penelitian Hukum”, (Jakarta: Kencana, 2008).

Nasar, M Fuad, “Mengurai Isu Krusial PP Pengelolaan Zakat”
<http://pusat.baznas.go.id/berita-artikel/mengurai-isu-krusial-pp-pengelolaan-zakat/> , dipublikasikan pada 14 Maret 2014, diakses tanggal 20 Mei 2014.

Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 86/PUU-X/2012, pengujian konstusionalitas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5255.

Qardawi, Yusuf, “Spektrum Zakat Dalam Membangun Ekonomi Kerakyatan”, (Jakarta Timur: Zikrul Hakim, 2005).

Rahardjo, Dawam “Perspektif Deklarasi Makkah Menuju Ekonomi Islam”, (Bandung: Mizan, 1987).

Saepullah, Asep, “Perbedaan Uu Zakat Yang Lama Dengan Yang Baru”
<https://shareeducation.wordpress.com/2012/10/25/perbedaan-uu-zakat-yang-lama-dengan-yang-baru/> , dipublikasikan 25 Oktober 2012, diakses tanggal 20 Mei 2014.

Sudjarwo, “Metode Penelitian Sosial”, (Bandung: Mandar Maju, 2001).

Sularno, M. "Pengelolaan Zakat Oleh Badan Amil Zakat Daerah Kabupaten/ Kota Se Daerah Istimewa Yogyakarta: Studi Terhadap Implementasi Undang-Undang No. 38 Tahun 1999 Tentang Pengelolaan Zakat." Jurnal Ekonomi Islam La Riba, Vol. IV No. 1 Juli 2010.

Susetyo, Heru, "Peran Negara Dalam Pengelolaan Zakat: Perspektif Negara Kesejahteraan dan Praktek Negara-Negara Tetangga". Jurnal Pemikiran dan Gagasan, Vol. 1 Agustus 2008

Tim Penyempurna, "Pedoman Penulisan Karya Ilmiah Program Studi Sarjana Ilmu Hukum Fakultas Hukum", (Malang: Universitas Brawijaya, 2013).

Tim penyusun, "Pedoman Penulisan Karya Tulis Ilmiah 2012", (Malang: Fakultas Syariah UIN Malang, 2012).

Tri Jata Ayu Pramesti, "Berapa Lama Proses Penyelesaian Perkara Pengujian UU di MK?", <http://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt51e0d6123ffb7/berapa-lama-proses-penyelesaian-perkara-pengujian-uu-di-mk?>, dipublikasikan 10 September 2013, diakses tanggal 20 Mei 2014.

Trie Anis Rosyidah dan Asfi Manzilati, "Implementasi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Terhadap Legalitas Pengelolaan Zakat Oleh Lembaga Amil Zakat (Studi Pada Beberapa LAZ Di Kota Malang)", Penelitian Komparasi berupa PDF, Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Brawijaya, Malang, 2012.

Ulfah, Lili, “Tinjauan Hukum Islam Terhadap Pasal 16 Ayat (1) Dan (2) UU No 39 Tahun 1999 Tentang Pengelolaan Zakat”, Skripsi Tidak Diterbitkan, Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga, Yogyakarta, 2008.

Undang Undang No 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 115 .

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945.

Wiklipedi, wikipedi free hosting, “Sentralisasi” <http://id.wikipedia.org/wiki/Sentralisasi> , diakses tanggal 6 Januari 2015, wikipedi.com juga diakses beberapa kali pada tahun 2014 dan tahun 2015.

Zoelva, Hamdan, Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Ketatanegaraan RI, <https://hamdanzoelva.wordpress.com/2008/04/07/mahkamah-konstitusi-dalam-sistem-ketatanegaraan-ri/> , diakses tanggal 23 februari 2015.

BIODATA PENULIS SKRIPSI

1. NAMA (sesuai ijazah SMA) : Khusnul Abadi
2. Nomor Induk Mahasiswa : 131050112111007/ 10210014
3. Tempat dan Tanggal Lahir : Malang, 24 – April - 1991
4. Jenis Kelamin : Laki-laki
5. Status Perkawinan : Belum kawin
6. Alamat asal : Jl. KH. Wahid hasyim, RT 007/ RW 003,
Putukrejo, Gondanglegi, Malang

7. Agama : Islam
 8. Nama Orang Tua : Jumali
 9. Alamat Orang Tua : Jl. KH. Wahid hasyim, RT 007/ RW 003,
Putukrejo, Gondanglegi, Malang
- Alamat Email : abadi_91@yahoo.com

Pendidikan

	jenjang pendidikan	nama sekolah	tahun lulus
1	Dasar	SDN Sunan Ampel	2004
2	SLTP	SMP Raudlatul Ulum 2	2007
3	SLTA	MA Raudlatul Ulum 2	2010

Pengalaman Organisasi Sebelum Kuliah

- a. Anggota FOSSA (Forum Silaturrahmi Santri Alkausar)
- b. Pengurus OSIS MA
- c. SAKA Bakti Husada

Pengalaman Organisasi Saat Kuliah

- a. KBMB (Keluarga Besar Mahasiswa Bidikmisi)
- b. PPMI (Persatuan Pers Mahasiswa Indonesia)
- c. UAPM (Unit Aktifitas Pers Mahasiswa) Inovasi
- d. HMJ AS (Himpunan Mahasiswa Jurusan Al Ahwal Al Syahyiyah)
- e. IAMHI (Ikatan Advokat Mahasiswa Hukum Indonesia)

Pembuat CV

Khusnul Abadi

[2.8] Menimbang bahwa para Pemohon telah menyampaikan kesimpulan tertulis bertanggal 13 November 2012 yang diterima Kepaniteraan Mahkamah pada 13 November 2012; Pemerintah telah menyampaikan kesimpulan tertulis bertanggal 12 November 2012 yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 4 Desember 2012; dan Pihak Terkait (BAZNAS) telah menyampaikan kesimpulan tertulis bertanggal 12 November 2012 yang diterima Kepaniteraan Mahkamah pada 13 November 2012, yang pada pokoknya masing-masing tetap pada pendiriannya;

[2.9] Menimbang bahwa untuk mempersingkat uraian dalam putusan ini, segala sesuatu yang terjadi di persidangan cukup ditunjuk dalam berita acara persidangan, yang merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan putusan ini;

3. PERTIMBANGAN HUKUM

[3.1] Menimbang bahwa para Pemohon memohon pengujian konstusionalitas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5255, selanjutnya disebut UU 23/2011), yaitu:

Pasal 5 ayat (1) : “Untuk melaksanakan pengelolaan zakat, Pemerintah membentuk BAZNAS”.

Pasal 5 ayat (2) : “BAZNAS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berkedudukan di ibu kota negara”.

Pasal 5 ayat (3) : “BAZNAS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan lembaga pemerintah nonstruktural yang bersifat mandiri dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri”.

Pasal 6 : “BAZNAS merupakan lembaga yang berwenang melakukan tugas pengelolaan zakat secara nasional”.

Pasal 7 ayat (1) : “Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6, BAZNAS menyelenggarakan fungsi:

- a. perencanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat;

- b. pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat;
- c. pengendalian pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat; dan
- d. pelaporan dan pertanggungjawaban pelaksanaan pengelolaan zakat”.

Pasal 7 ayat (2) : “Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, BAZNAS dapat bekerja sama dengan pihak terkait sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”.

Pasal 7 ayat (3) : “BAZNAS melaporkan hasil pelaksanaan tugasnya secara tertulis kepada Presiden melalui Menteri dan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia paling sedikit 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun”.

Pasal 17 : “Untuk membantu BAZNAS dalam pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat, masyarakat dapat membentuk LAZ”.

Pasal 18 ayat (1) : “Pembentukan LAZ wajib mendapat izin Menteri atau pejabat yang ditunjuk oleh Menteri”.

Pasal 18 ayat (2) : “Izin sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya diberikan apabila memenuhi persyaratan paling sedikit:

- a. terdaftar sebagai organisasi kemasyarakatan Islam yang mengelola bidang pendidikan, dakwah, dan sosial;
- b. berbentuk lembaga berbadan hukum;
- c. mendapat rekomendasi dari BAZNAS;
- d. memiliki pengawas syariat;
- e. memiliki kemampuan teknis, administratif, dan keuangan untuk melaksanakan kegiatannya;
- f. bersifat nirlaba;
- g. memiliki program untuk mendayagunakan zakat bagi kesejahteraan umat; dan
- h. bersedia diaudit syariat dan keuangan secara berkala.

- Pasal 19 : “LAZ wajib melaporkan pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat yang telah diaudit kepada BAZNAS secara berkala”.
- Pasal 38 : “Setiap orang dilarang dengan sengaja bertindak selaku amil zakat melakukan pengumpulan, pendistribusian, atau pendayagunaan zakat tanpa ijin pejabat yang berwenang”.
- Pasal 41 : “Setiap orang yang dengan sengaja dan melawan hukum melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 dipidana dengan pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah)”.

terhadap UUD 1945, yaitu:

- Pasal 28C ayat (2) : “Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya”.
- Pasal 28D ayat (1) : “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”.
- Pasal 28E ayat (2) : “Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya”.
- Pasal 28E ayat (3) : “Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat”.
- Pasal 28H ayat (2) : “Setiap orang mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan”.
- Pasal 28H ayat (3) : “Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat”.

[3.2] Menimbang bahwa sebelum mempertimbangkan pokok permohonan, Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Mahkamah) terlebih dahulu akan mempertimbangkan:

- a. kewenangan Mahkamah untuk mengadili permohonan *a quo*;

- b. kedudukan hukum (*legal standing*) para Pemohon untuk mengajukan permohonan *a quo*;

Terhadap kedua hal tersebut, Mahkamah berpendapat sebagai berikut:

Kewenangan Mahkamah

[3.3] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5226, selanjutnya disebut UU MK), dan Pasal 29 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076, selanjutnya disebut UU Nomor 48/2009), salah satu kewenangan konstitusional Mahkamah adalah mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar;

[3.4] Menimbang bahwa permohonan para Pemohon adalah untuk menguji konstitusionalitas Pasal 5, Pasal 6, Pasal 7, Pasal 17, Pasal 18, Pasal 19, Pasal 38, dan Pasal 41 UU 23/2011 terhadap UUD 1945, yang menjadi salah satu kewenangan Mahkamah, sehingga oleh karenanya Mahkamah berwenang untuk mengadili permohonan *a quo*;

Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) para Pemohon

[3.5] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 51 ayat (1) UU MK beserta Penjelasannya, yang dapat mengajukan permohonan pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 adalah mereka yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya yang diberikan oleh UUD 1945 dirugikan oleh berlakunya suatu Undang-Undang, yaitu:

- a. perorangan warga negara Indonesia (termasuk kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama);

- b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang;
- c. badan hukum publik atau privat; atau
- d. lembaga negara;

Dengan demikian, Pemohon dalam pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 harus menjelaskan dan membuktikan terlebih dahulu:

- a. kedudukannya sebagai Pemohon sebagaimana dimaksud Pasal 51 ayat (1) UU MK;
- b. kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang diberikan oleh UUD 1945 yang diakibatkan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;

[3.6] Menimbang pula bahwa Mahkamah sejak Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005, bertanggal 31 Mei 2005, dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-V/2007, bertanggal 20 September 2007, serta putusan-putusan selanjutnya berpendirian bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana dimaksud Pasal 51 ayat (1) UU MK harus memenuhi lima syarat, yaitu:

- a. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
- b. hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut oleh Pemohon dianggap dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
- c. kerugian konstitusional tersebut harus bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
- d. adanya hubungan sebab-akibat (*causal verband*) antara kerugian dimaksud dan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
- e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian konstitusional seperti yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi;

[3.7] Menimbang bahwa berdasarkan uraian sebagaimana tersebut pada paragraf **[3.5]** dan **[3.6]** di atas, selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan mengenai kedudukan hukum (*legal standing*) para Pemohon dalam permohonan *a quo* sebagai berikut:

[3.8] Menimbang bahwa dalil para Pemohon pada pokoknya adalah, Pemohon I dan Pemohon II merupakan Lembaga Amil Zakat Nasional yang telah memiliki izin operasional dari Menteri Agama Republik Indonesia; Pemohon III dan Pemohon IV adalah yayasan yang telah menjalankan kegiatan sebagai Lembaga Amil Zakat dalam skala nasional tetapi belum mendapatkan izin operasional dari Menteri Agama Republik Indonesia; Pemohon V sampai dengan Pemohon VIII adalah Lembaga Amil Zakat Daerah yang belum mendapatkan izin dari kepala daerah; Pemohon IX adalah Lembaga Amil Zakat Daerah yang telah mendapatkan izin dari kepala daerah; Pemohon X adalah mantan amil zakat (perorangan); dan Pemohon XI sampai dengan Pemohon XIII adalah muzaki.

Para Pemohon mendalilkan mempunyai hak konstitusional yang diberikan oleh Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28E ayat (2) dan ayat (3); dan Pasal 28H UUD 1945, dirugikan oleh berlakunya UU 23/2011. Menurut para Pemohon, diundangkannya UU 23/2011 akan membuat para Pemohon mengalami diskriminasi, marjinalisasi, sentralisasi, sub-ordinasi, kriminalisasi, dan ketidaknyamanan dalam beraktivitas selaku Lembaga Amil Zakat (LAZ). Lebih lanjut, menurut para Pemohon hal tersebut akan berakibat pengelolaan zakat nasional khususnya yang dilakukan oleh masyarakat sipil, baik lembaga amil zakat yang berbadan hukum maupun tradisional, berpotensi mengalami kemunduran dan/atau penghentian;

[3.9] Menimbang bahwa Pemohon I sampai dengan Pemohon IX adalah yayasan yang bergerak di bidang sosial dan keagamaan, dan dalam kegiatannya berhubungan erat dengan praktik pengelolaan zakat, infaq, shadaqoh, dan/atau waqaf (bukti P-1, bukti P-2, dan bukti P-5 sampai dengan bukti P-11);

Pemohon X sampai dengan Pemohon XIII adalah perseorangan warga negara yang mendalilkan dirinya sebagai muzaki atau pembayar zakat.

Menurut Mahkamah, para Pemohon sebagai lembaga yang bergerak dalam bidang pengelolaan (amil) zakat maupun para Pemohon yang adalah muzaki, berpotensi untuk mengalami hambatan terhadap aktivitas mereka terkait dengan pengaturan tentang pengelolaan zakat dalam pasal dan/atau ayat UU 23/2011 yang dimohonkan pengujian konstitusionalitasnya.

Dengan memperhatikan potensi akibat yang dialami oleh para Pemohon karena adanya pasal dan/atau ayat dalam UU 23/2011 *a quo*, dalam hal ini potensi

perlakuan diskriminasi, marjinalisasi, sentralisasi, sub-ordinasi, kriminalisasi, dan ketidaknyamanan dalam beraktivitas selaku LAZ, atau pada umumnya berakibat pada kemunduran pengelolaan zakat nasional, menurut Mahkamah terdapat hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian dimaksud dan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;

[3.10] Menimbang bahwa oleh karena Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*, dan para Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo* maka selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan pokok permohonan;

Pendapat Mahkamah

Pokok Permohonan

[3.11] Menimbang bahwa para Pemohon memohon pengujian konstitusionalitas Pasal 5, Pasal 6, Pasal 7, Pasal 17, Pasal 18, Pasal 19, Pasal 38, dan Pasal 41 UU 23/2011 terhadap Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28E ayat (2), Pasal 28E ayat (3), Pasal 28H ayat (2), dan Pasal 28H ayat (3) UUD 1945 dengan alasan:

Pasal 5, Pasal 6, dan Pasal 7 telah memusatkan pengelolaan zakat nasional di tangan pemerintah melalui BAZNAS, sehingga berpotensi mematikan lebih dari 300 LAZ di Indonesia;

Pasal 17, Pasal 18, dan Pasal 19 mensubordinasikan kedudukan LAZ yang dibentuk masyarakat menjadi berada di bawah BAZNAS;

Pasal 18 yang mengatur bahwa pembentukan LAZ wajib mendapat izin Menteri atau pejabat yang ditunjuk oleh Menteri, telah membuka kesempatan bagi negara untuk sewenang-wenang dengan menambahkan syarat-syarat baru;

Pasal 18 ayat (2) huruf a yang mengatur izin pendirian LAZ hanya diberikan bagi organisasi kemasyarakatan Islam, adalah bersifat diskriminatif dan dapat mematikan lebih dari 300 LAZ yang ada, karena hampir seluruh LAZ berbadan hukum Yayasan yang secara hukum tidak dapat didaftarkan sebagai Ormas.

Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2001 tentang Yayasan menyatakan bahwa yayasan adalah badan hukum yang tidak mempunyai anggota, sedangkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan menyatakan ormas sebagai entitas yang berbasis keanggotaan.

Pasal 18 ayat (2) huruf a yang mensyaratkan LAZ harus berbentuk ormas Islam adalah pengingkaran terhadap peran masyarakat yang sejak tiga dekade terakhir telah membangkitkan zakat nasional.

Pasal 18 ayat (2) huruf c menetapkan bahwa pendirian LAZ harus mendapatkan rekomendasi dari BAZNAS yang sekaligus bertindak sebagai operator zakat.

Pasal 38 melarang setiap orang untuk dengan sengaja bertindak selaku amil zakat tanpa izin pejabat yang berwenang. Terhadap pelanggarnya, Pasal 41 memberikan ancaman pidana berupa pidana kurungan dan/atau pidana denda. Pasal 38 *juncto* Pasal 41 membuka potensi terjadinya kriminalisasi terhadap amil zakat yang tidak memiliki izin pejabat berwenang.

LAZ yang telah memperoleh izin dari Menteri diberi kesempatan selama lima tahun untuk menyesuaikan diri, namun UU 23/2011 tidak menyediakan payung hukum bagi upaya perubahan badan hukum dimaksud.

[3.12] Menimbang bahwa sesuai dengan pokok permohonan para Pemohon tersebut Mahkamah mengkategorisasi isu yang harus dipertimbangkan sebagai berikut:

- a. sentralisasi organisasi pengelola zakat di bawah BAZNAS;
- b. subordinasi LAZ kepada BAZNAS;
- c. kesewenang-wenangan dalam perizinan pengelolaan zakat oleh Pemerintah; dan
- d. kriminalisasi terhadap amil zakat yang tidak memperoleh izin.

[3.13] Menimbang bahwa sebelum mempertimbangkan lebih lanjut pokok permohonan para Pemohon, Mahkamah perlu menguraikan beberapa hal berikut ini.

Bahwa terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) tidak terlepas dari nilai dan sejarah yang melatarbelakanginya. Hidup berketuhanan merupakan nilai-nilai yang hidup dan dianut oleh bangsa Indonesia sejak lama. Pahit getirnya hidup tanpa perikemanusiaan dan tanpa perikeadilan sebagai akibat dari adanya penjajahan oleh bangsa asing merupakan fakta sejarah yang dialami oleh bangsa Indonesia. Oleh karena itu, terbentuknya NKRI diyakini oleh bangsa Indonesia sebagai buah dari perjuangan kemerdekaan dalam waktu yang sangat panjang serta atas berkat rahmat Allah, Tuhan Yang Maha Kuasa, yang didorong oleh cita-cita luhur supaya berkehidupan kebangsaan yang bebas. Berdasarkan

nilai-nilai yang dianut dan sejarah yang melatarbelakangi lahirnya bangsa Indonesia tersebut maka Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, serta mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia merupakan beberapa hal yang diletakkan sebagai dasar negara dalam menjalankan fungsi dan tujuannya, antara lain, melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum [vide Pembukaan UUD 1945];

[3.13.1] Bahwa berdasarkan hal-hal yang diuraikan tersebut, Pasal 29 ayat (1) UUD 1945 menegaskan bahwa Negara Indonesia adalah negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa, sehingga negara berkewajiban untuk menjamin kemerdekaan atau kebebasan setiap orang untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agama dan kepercayaannya itu [vide Pasal 29 ayat (2) UUD 1945]. Dalam perspektif warga negara, UUD 1945 menentukan bahwa kebebasan memeluk agama dan beribadat menurut agama dan kepercayaannya merupakan hak konstitusional bagi setiap warga negara [vide Pasal 28E ayat (1) dan Pasal 28I ayat (1) UUD 1945]. Dengan demikian, beragama dan beribadat menurut agama merupakan objek hubungan konstitusional antara warga negara dan negara, yaitu setiap warga negara berhak dan bebas memeluk agama dan beribadah menurut agamanya dan negara berkewajiban untuk menjamin kemerdekaan atau kebebasan setiap orang untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agama dan kepercayaannya itu. Secara spesifik sebagai hak asasi, ditentukan bahwa perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah [vide Pasal 28I ayat (4) UUD 1945]. Sebaliknya, setiap warga negara wajib menghormati hak asasi orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, sehingga dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dalam Undang-Undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis [vide Pasal 28J UUD 1945]. Dengan perkataan lain, dalam pelaksanaan hak dan kebebasan seseorang, negara berhak atau berwenang untuk melakukan pembatasan dengan menggunakan instrumen Undang-Undang dan

warga negara berkewajiban untuk mentaati Undang-Undang dimaksud dalam kerangka ketundukannya kepada pembatasan yang dilakukan oleh negara;

[3.13.2] Bahwa beragama adalah mempercayai atau mengimani suatu ajaran kebenaran yang diyakininya dari Tuhan dan melaksanakan atau mengamalkan ajaran tersebut dalam kehidupan sehari-hari, baik dalam kehidupan pribadi maupun dalam kehidupan sosialnya. Oleh karena itu, beragama memiliki dua ranah dalam diri manusia. *Pertama*, adalah ranah dalam *forum internum*, yaitu ranah internal atau ranah batin seseorang yang faktanya merupakan ranah yang bersifat personal yang menjadi milik pribadi seseorang, sehingga di dalam ranah tersebutlah sesungguhnya kebebasan beragama menjadi milik pribadi sepenuhnya. Di dalam ranah tersebut seseorang bebas mempercayai atau mengimani suatu ajaran agama yang diyakininya dari Tuhan. *Kedua*, adalah ranah dalam *forum externum*, yaitu ranah eksternal atau ranah pelaksanaan atau pengamalan ajaran dalam kehidupan sehari-hari dengan menggunakan media fisik, baik berupa tutur kata, tingkah laku, atau perbuatan yang lain, atau dengan menggunakan media harta benda, sehingga *forum externum* memiliki relasi sosial;

[3.13.3] Bahwa dalam perspektif beragama sebagaimana diuraikan di atas, zakat merupakan pelaksanaan atau pengamalan ajaran agama yang berada dalam *forum externum* yang memiliki relasi sosial. Negara sebagai suatu entitas yang dibentuk dengan fungsi memberikan perlindungan khususnya terhadap bangsa atau rakyat yang membentuknya [vide Pembukaan UUD 1945 alinea IV], antara lain, mengenai keamanan harta kekayaan atau properti yang dimilikinya, secara konstitusional berwenang untuk turut serta dalam mewujudkan pelaksanaan pengelolaan zakat yang efektif dan efisien secara manajerial serta amanah sesuai dengan ajaran Islam, sehingga sampai kepada mereka yang berhak. Itulah maksud dan tujuan utama dari pembentukan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat [vide Pertimbangan dan Penjelasan Umum UU 23/2011];

Lagi pula secara khusus terkait dengan negara, zakat memiliki tujuan yang berhimpit dengan tujuan dan dasar negara, yaitu memajukan kesejahteraan umum dan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Oleh karena itu, hubungan konstitusional antara negara dan warga negara dalam soal agama yang bersifat resiprositas sebagaimana diuraikan di atas memiliki dasar-dasar yang tepat, baik secara konstitusional maupun rasional. Karena itu pula maka

dalam Undang-Undang *a quo* ditentukan bahwa penunaian zakat dapat mengurangi kewajiban pembayaran pajak. Dengan demikian, negara sebagai suatu entitas dengan fungsi yang diamanatkan kepadanya untuk mencapai tujuan bersama dalam bernegara, sesuai dengan konstitusi yang menjadi kerangka kerjanya, memiliki hak atau kewenangan semata-mata demi tercapainya tujuan dimaksud. Dalam setiap pengaturan dalam bentuk hukum apapun negara haruslah memperhatikan hal yang secara sosiologis telah secara efektif berjalan. Dengan memperhatikan keadaan yang demikian maka setiap pengaturan menurut Mahkamah tidak dapat dibenarkan jika meniadakan pranata sosial yang telah berjalan tersebut, melainkan negara melalui instrumen peraturan perundang-undangan berkewajiban untuk membimbing dan membinanya supaya dapat berseiring dengan dinamika kemajuan suatu bangsa yang telah menegara;

[3.14] Menimbang bahwa terhadap norma-norma yang dimohonkan pengujian oleh para Pemohon, Mahkamah mempertimbangkan sebagai berikut:

Sentralisasi organisasi pengelola zakat di bawah BAZNAS [Pasal 5 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3); Pasal 6; serta Pasal 7 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UU 23/2011]

[3.15] Menimbang bahwa para Pemohon mendalilkan UU 23/2011 yang menyatakan:

Pasal 5 ayat (1) : *“Untuk melaksanakan pengelolaan zakat, Pemerintah membentuk BAZNAS”;*

Pasal 5 ayat (2) : *“BAZNAS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berkedudukan di ibu kota negara”;*

Pasal 5 ayat (3) : *“BAZNAS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan lembaga pemerintah nonstruktural yang bersifat mandiri dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri”;*

Pasal 6 : *“BAZNAS merupakan lembaga yang berwenang melakukan tugas pengelolaan zakat secara nasional”;*

Pasal 7 ayat (1) : *“Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6, BAZNAS menyelenggarakan fungsi: a. perencanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat; b. pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan*

pendayagunaan zakat; c. pengendalian pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat; dan d. pelaporan dan pertanggungjawaban pelaksanaan pengelolaan zakat”;

Pasal 7 ayat (2) : *“Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, BAZNAS dapat bekerja sama dengan pihak terkait sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”;*

Pasal 7 ayat (3) : *“BAZNAS melaporkan hasil pelaksanaan tugasnya secara tertulis kepada Presiden melalui Menteri dan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia paling sedikit 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun”;*

bertentangan dengan Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28E ayat (2) dan ayat (3), serta Pasal 28H ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945;

Terhadap dalil para Pemohon dimaksud Mahkamah berpendapat bahwa pembentukan suatu badan atau lembaga tertentu untuk menangani masalah-masalah keseharian warga negara adalah hal yang wajar. Justru negara dalam konsepsi *religious welfare state* bukan hanya berhak, melainkan memiliki kewajiban, untuk menciptakan dan/atau memajukan kesejahteraan umum yang bersifat lahir dan batin. Campur tangan negara terhadap pengupayaan kesejahteraan umum mutlak harus dilakukan, sehingga pengelolaan zakat oleh masyarakat menjadi efektif dan efisien. Pengelolaan dimaksud menjadi krusial manakala terjadi kegagalan atau kemunduran kemampuan dalam menyelenggarakan pelayanan publik, yang berakibat tidak terlayannya kepentingan warga negara, sementara di satu sisi negara tidak dapat memaksa agar masyarakat tetap memberikan pelayanan publik secara maksimal. Di titik inilah terlihat perbedaannya dengan keikutsertaan negara dalam pelayanan publik. Berdasarkan pertimbangan tersebut, menurut Mahkamah kemungkinan terjadinya kegagalan dalam pelayanan publik atau dalam pemenuhan kebutuhan masyarakat warga negara harus menjadi pertimbangan tersendiri bagi negara;

[3.15.1] Bahwa pengelolaan zakat, infak, dan sedekah, yang dalam prakteknya berkaitan erat dengan pengumpulan, pendistribusian, dan penggunaan, merupakan kegiatan yang membutuhkan semangat pelayanan tertentu. Semangat pelayanan tersebut selama ini telah menjadikan pengelolaan zakat dilaksanakan oleh berbagai pihak, baik dalam bentuk organisasi sederhana seperti ketakmiran mesjid atau musholla; oleh pengurus pondok pesantren; oleh pemuka agama

setempat; bahkan oleh perseorangan yang mendistribusikan sendiri zakat, infak, maupun sedekahnya. Terdapat juga pengelolaan yang dilakukan oleh organisasi atau lembaga yang lebih modern, seperti Yayasan Dompot Dhuafa, Pos Keadilan Peduli Umat, Yayasan Rumah Zakat Indonesia, Yayasan Yatim Mandiri, dan lain sebagainya, yang beberapa di antaranya menjadi Pemohon dalam perkara pengujian konstusionalitas Undang-Undang ini.

Tanpa menafikan fakta historis bahwa kebangkitan pengelolaan zakat Indonesia dipacu oleh lembaga amil zakat bentukan masyarakat, keberadaan lembaga-lembaga amil zakat tersebut, yang memiliki pemahaman dan kepedulian terhadap pelaksanaan pelayanan zakat, infak, dan sedekah, senyatanya masih belum mampu melayani keseluruhan muzaki (pembayar zakat) yang tersebar di seluruh wilayah Indonesia. Demikian pula dengan amil perorangan yang kemampuan pelayanannya sangat terbatas.

[3.15.2] Menurut Mahkamah, harus dipertimbangkan juga kemungkinan memperluas kemanfaatan zakat, infak, dan sedekah, dengan cara mendistribusikan zakat, infak, dan sedekah secara merata dari daerah yang berkelebihan ke daerah yang masih berkekurangan. Hal demikian tentu tidak dapat dilakukan oleh amil, baik lembaga maupun perseorangan, yang memiliki keterbatasan sumber daya. Selain itu secara umum tentu akan memberikan beban tambahan bagi amil zakat yang beraktivitas di daerah jika harus merencanakan serta mendistribusikan zakat, infak, dan sedekah ke daerah lain di luar wilayah kerjanya. Pemerataan manfaat zakat, infak, dan sedekah menjadi hal yang sama pentingnya dan bahkan inheren dengan keberadaan zakat, infak, dan sedekah itu sendiri sebagai salah satu instrumen untuk kesejahteraan masyarakat. Berdasarkan hal tersebut cukup beralasan bagi muzaki dan amil untuk memahami atau setidaknya mengetahui pemanfaatan zakat, infak, dan sedekah yang dibayarkan. Hal demikian bukan hanya terkait dengan masalah transparansi dan/atau akuntabilitas penyaluran zakat, melainkan pemenuhan esensi dari ibadah zakat, infak, dan sedekah dalam dimensi sosialnya, yaitu memberikan kesejahteraan kepada masyarakat dimulai dari masyarakat yang berada pada level kualitas hidup paling rendah;

[3.15.3] Menimbang bahwa mengenai kedudukan BAZNAS dan sifat kelembagaannya yang non-struktural sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat (2) dan ayat (3) UU 23/2011, menurut Mahkamah, ketentuan demikian merupakan

pilihan kebijakan hukum (*opened legal policy*) dari pembentuk Undang-Undang, karena UUD 1945 tidak pernah membatasi tempat/lokasi domisili lembaga tertentu. UUD 1945 juga tidak membatasi sifat lembaga bentukan Pemerintah, apakah akan bersifat struktural atau bersifat non-struktural. Selain itu, terlepas dari pilihan sifat struktural maupun non-struktural, lembaga yang dibentuk oleh Pemerintah sudah sewajarnya bertanggung jawab kepada pembentuknya, yaitu Pemerintah. Dalam hal ini, Undang-Undang *a quo* mengatur bahwa pertanggungjawaban dimaksud kepada Presiden melalui Menteri. Terkait laporan pelaksanaan tugas oleh BAZNAS kepada Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (3) UU 23/2011, menurut Mahkamah, laporan demikian adalah bagian dari upaya mewujudkan transparansi dan akuntabilitas dalam pelaksanaan tugas BAZNAS, yang bersesuaian dengan semangat pertanggungjawaban BAZNAS yang diatur dalam Pasal 5 ayat (3) UU 23/2011.

Adapun mengenai Pasal 7 ayat (1) UU 23/2011 yang mengatur fungsi yang harus dijalankan BAZNAS dalam pelaksanaan tugasnya, Mahkamah menilai bahwa fungsi perencanaan, pelaksanaan, pengendalian, serta pelaporan dan pertanggungjawaban terhadap kegiatan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat, justru adalah fungsi dasar yang harus dimiliki oleh semua organisasi atau lembaga pengelola zakat dalam rangka pelayanan kepada masyarakat yang lebih efektif dan efisien. Dalam perspektif manajerial fungsi dimaksud adalah syarat mutlak bagi terselenggaranya pelayanan zakat yang efektif dan efisien, yang selanjutnya akan memberikan jaminan terlaksananya ibadah zakat masyarakat. Demikian pula dengan dibukanya kemungkinan kerjasama antara BAZNAS dengan pihak terkait menurut Pasal 7 ayat (2) UU 23/2011, Mahkamah menilai hal demikian harus diartikan dalam upaya untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi tugas dan fungsi BAZNAS sebagai amil zakat;

[3.15.4] Menimbang bahwa berdasarkan pertimbangan di atas, Mahkamah berpendapat pembentukan lembaga pengelola zakat, infak, dan sedekah yang bersifat nasional oleh Pemerintah yang dipadukan (bersinergi) dengan lembaga amil yang telah ada dan/atau yang akan ada, tidak menghalangi hak warga negara untuk, antara lain, membangun masyarakat, bangsa, dan negara; meyakini kepercayaan; bebas dalam berserikat dan berkumpul; maupun mengembangkan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat. Pembentukan suatu

lembaga pengelola zakat oleh Pemerintah harus dimaknai dalam konteks memperkuat dan/atau mensinergikan pelayanan zakat, infak, dan sedekah yang telah dilakukan oleh lembaga pengelola zakat bentukan masyarakat maupun oleh amil perorangan.

Berdasarkan pertimbangan demikian, menurut Mahkamah, permohonan pengujian konstiusional yang diajukan oleh para Pemohon terhadap Pasal 5 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3); Pasal 6; Pasal 7 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UU 23/2011 tidak beralasan menurut hukum;

Subordinasi LAZ kepada BAZNAS [Pasal 17 dan Pasal 19 UU 23/2011]

[3.16] Menimbang bahwa para Pemohon mendalilkan UU 23/2011 yang menyatakan:

Pasal 17 : *“Untuk membantu BAZNAS dalam pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat, masyarakat dapat membentuk LAZ”,*

Pasal 19 : *“LAZ wajib melaporkan pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat yang telah diaudit kepada BAZNAS secara berkala”,*

bertentangan dengan Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28E ayat (2) dan ayat (3), serta Pasal 28H ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945.

Menurut para Pemohon pada pokoknya pasal-pasal *a quo* menurunkan posisi lembaga amil zakat bentukan masyarakat menjadi subordinasi dari BAZNAS.

Terhadap dalil tersebut, menurut Mahkamah kata “membantu” dalam Pasal 17 Undang-Undang *a quo* memang dapat menimbulkan konotasi bahwa LAZ adalah subordinasi dari BAZNAS. Hal demikian disebabkan karena kata membantu secara harfiah mengandung makna sebuah tindakan yang dilakukan oleh bukan pelaku utama. Begitu pun jika mencermati Pasal 19 UU 23/2011, akan memunculkan pemahaman bahwa LAZ memang menjadi subordinat dari BAZNAS karena LAZ dikenai kewajiban untuk melaporkan secara berkala kepada BAZNAS mengenai pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat yang telah diaudit;

[3.16.1] Dengan memperhatikan ketentuan dalam UUD 1945, terutama pasal yang diajukan oleh para Pemohon sebagai dasar pengujian konstiusionalitasnya,

menurut Mahkamah pengaturan terhadap pengelolaan zakat yang dilakukan masyarakat merupakan mekanisme perlindungan negara terhadap masyarakat dari terjadinya pelanggaran yang merugikan masyarakat. Selain itu, menurut Mahkamah pengaturan tersebut tidak dilakukan secara diskriminatif atau dilakukan dengan melakukan pembatasan, pelecehan, atau pengucilan yang didasarkan pada perbedaan manusia atas dasar agama, ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, dan pandangan politik. Kata “membantu” dalam Pasal 17 UU 23/2011 yang menurut para Pemohon mengakibatkan subordinasi posisi LAZ di bawah BAZNAS menurut Mahkamah tidak tepat jika dimaknai dalam konteks diskriminasi. Hal demikian adalah suatu bentuk *opened legal policy* dari pembentuk undang-undang yang menurut Mahkamah dapat dibenarkan oleh UUD 1945. Dari konstruksi Pasal 17 Undang-Undang *a quo* Mahkamah menilai para Pemohon tidak terhalang haknya untuk tetap melaksanakan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat sebagaimana yang telah dilaksanakan oleh para Pemohon selama ini. Lagipula, kata “membantu” dalam pasal tersebut haruslah dimaknai membantu BAZNAS dalam membantu negara melakukan pengelolaan zakat secara transparan dan akuntabel.

[3.16.2] Jika dikaitkan dengan Pasal 19 UU 23/2011, hal yang seolah-olah menghalangi hak para Pemohon adalah kewajiban LAZ untuk melaporkan pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat yang telah diaudit oleh BAZNAS secara berkala. Menurut Mahkamah, kewajiban melaporkan pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat tidak merugikan hak konstitusional para Pemohon. Pasal 19 Undang-Undang *a quo* tidak mencampuri hak LAZ dalam pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat, melainkan hanya mewajibkan tindakan administratif tertentu berupa laporan. Kewajiban yang diatur Pasal 19 Undang-Undang *a quo* adalah kewajiban administratif yang tujuannya tidak dapat diartikan lain selain untuk memastikan bahwa semua LAZ sedang atau telah mengumpulkan, mendistribusikan, serta mendayagunakan zakat sesuai dengan norma dan peraturan perundang-undangan yang berlaku di masyarakat. Sehingga, dapat dijamin bahwa semua LAZ telah meneruskan amanat masyarakat yang membayarkan zakat kepada yang berhak menerimanya sebagai suatu kepentingan hukum masyarakat, baik yang membayar maupun yang menerima, yang harus dilindungi oleh Undang-Undang;

[3.16.3] Bahwa jika keberatan para Pemohon terhadap Pasal 17 UU 23/2011 didasarkan bahwa secara historis kebangkitan kinerja zakat nasional serta didasarkan pada “prestasi” kinerja BAZNAS dan BAZDA dibandingkan kinerja LAZ, Mahkamah memberikan pertimbangan sebagai berikut.

Kebangkitan kinerja zakat nasional memang tidak dapat dilepaskan dari keberadaan LAZ yang dibentuk masyarakat, namun keberhasilan LAZ membangkitkan kesadaran masyarakat dalam menunaikan zakat tentunya tidak dimaksudkan oleh para Pemohon untuk menghalangi kemunculan lembaga amil zakat yang lain, apalagi jika kemunculan LAZ yang lain tersebut ditujukan untuk turut memaksimalkan potensi manfaat dari zakat untuk kesejahteraan masyarakat. Adapun mengenai hal yang diyakini oleh para Pemohon bahwa selama ini kinerja BAZNAS dan BAZDA belum semuanya maksimal dan masih tertinggal dibandingkan dengan kinerja LAZ bentukan masyarakat, menurut Mahkamah, jika benar demikian adanya, masalah ketertinggalan kinerja tersebut adalah masalah lain dan tidak terkait dengan isu konstusionalitas Pasal 17 UU 23/2011.

Berdasarkan pertimbangan tersebut di atas, Mahkamah berpendapat permohonan para Pemohon mengenai pengujian konstusionalitas Pasal 17 dan Pasal 19 UU 23/2011 tidak beralasan menurut hukum;

Kesewenang-wenangan dalam perizinan pengelolaan zakat oleh Pemerintah

[Pasal 18 ayat (1) dan ayat (2) UU 23/2011]

[3.17] Menimbang bahwa para Pemohon mendalilkan UU 23/2011 yang menyatakan:

Pasal 18 ayat (1) : *“Pembentukan LAZ wajib mendapat izin Menteri atau pejabat yang ditunjuk oleh Menteri”, dan*

Pasal 18 ayat (2) : *“Izin sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya diberikan apabila memenuhi persyaratan paling sedikit:*

- a. terdaftar sebagai organisasi kemasyarakatan Islam yang mengelola bidang pendidikan, dakwah, dan sosial;*
- b. berbentuk lembaga berbadan hukum;*
- c. mendapat rekomendasi dari BAZNAS;*
- d. memiliki pengawas syariat;*
- e. memiliki kemampuan teknis, administratif, dan keuangan untuk melaksanakan kegiatannya;*

- f. *bersifat nirlaba;*
- g. *memiliki program untuk mendayagunakan zakat bagi kesejahteraan umat; dan*
- h. *bersedia diaudit syariat dan keuangan secara berkala.”*

bertentangan dengan Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28E ayat (2) dan ayat (3), serta Pasal 28H ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945.

Terhadap dalil para Pemohon dimaksud, Mahkamah berpendapat bahwa dalam pembentukan suatu lembaga bagi pelaksanaan ibadah wajib, dalam hal ini adalah zakat, lembaga tersebut harus memenuhi beberapa syarat mutlak atau syarat yang harus ada. Dalam hal ini syarat-syarat yang demikian harus dipenuhi bukan semata karena peraturan perundang-undangan yang mewajibkannya demikian, melainkan karena syarat demikian adalah perluasan dari makna ibadah (zakat) sebagaimana dimaksud dan dilindungi oleh UUD 1945. Sementara itu terdapat syarat yang tidak bersifat mutlak melainkan lebih bersifat sebagai penyempurna, dalam arti tidak terkait langsung dengan substansi penyaluran dan/atau pendayagunaan zakat.

[3.17.1] Menurut Mahkamah beberapa syarat yang harus dipenuhi oleh lembaga yang bergerak di bidang penyaluran dan/atau pendayagunaan zakat adalah i) bergerak di bidang keagamaan Islam; ii) bersifat nirlaba; iii) memiliki rencana/program kerja pendayagunaan zakat; dan iv) memiliki kemampuan untuk melaksanakan rencana/program kerjanya. Selain itu, jika ada syarat di luar keempat syarat tersebut di atas, bukan berarti bahwa syarat di luar keempat syarat dimaksud tidak harus dipenuhi, melainkan tetap harus dipenuhi selama syarat dimaksud tidak bertentangan dengan UUD 1945 karena dengan dipenuhinya syarat tersebut akan menjadikan suatu pengelolaan lebih baik.

Berdasarkan pendapat Mahkamah tersebut di atas, syarat yang disebutkan dalam Pasal 18 ayat (2) UU 23/2011, yaitu: *e. memiliki kemampuan teknis, administratif, dan keuangan untuk melaksanakan kegiatannya; f. bersifat nirlaba; g. memiliki program untuk mendayagunakan zakat bagi kesejahteraan umat*, adalah syarat yang tidak bertentangan dengan UUD 1945 dan karenanya harus dipenuhi oleh setiap lembaga yang ingin beraktivitas di bidang pengumpulan, penyaluran dan/atau pendayagunaan zakat.

[3.17.2] Sementara konstitusionalitas syarat lainnya dalam Pasal 18 ayat (2) UU 23/2011, yaitu syarat yang tercantum pada huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf h, Mahkamah mempertimbangkan sebagai berikut.

Bahwa para Pemohon, yang antara lain, mengkhawatirkan bahwa harus ada perubahan bentuk lembaga dari yang semula badan hukum yayasan menjadi organisasi kemasyarakatan sebagaimana disyaratkan oleh Pasal 18 ayat (2) huruf a UU 23/2011. Kekhawatiran demikian dapat dipahami karena pada saat diajukannya pengujian konstitusional terhadap UU 23/2011, penerapan Pasal 18 ayat (2) huruf b UU 23/2011 terutama terkait frasa "*organisasi kemasyarakatan*" memiliki hubungan erat dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan (selanjutnya disebut UU 8/1985), namun demikian, posisi hukum Pasal 18 ayat (2) huruf a dan huruf b UU 23/2011 yang demikian berubah ketika Undang-Undang *a quo* sedang menjalani proses pengujian di Mahkamah. Perubahan tersebut terjadi akibat diundangkan dan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 17/2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan (selanjutnya disebut UU 17/2013) yang mencabut dan menyatakan tidak berlakunya UU 8/1985. Oleh karena itu, Mahkamah akan mempertimbangkan mengenai syarat yang tercantum dalam Pasal 18 ayat (2) huruf a dan huruf b UU 23/2011 secara sekaligus meskipun syarat huruf b tidak dimohonkan pengujian konstitusionalitasnya oleh para Pemohon;

[3.17.3] Bahwa jika frasa "*organisasi kemasyarakatan*" dalam Pasal 18 ayat (2) huruf a UU 23/2011 ditafsirkan dengan merujuk pada UU 17/2013 maka dalam kaitannya pula dengan Pasal 18 ayat (2) huruf b UU 23/2011, para Pemohon yang telah berbadan hukum yayasan tidak harus mengubah badan hukum dan mendaftarkan diri sebagai suatu organisasi kemasyarakatan Islam yang mengelola bidang pendidikan, dakwah, dan sosial, karena Pasal 11 ayat (1) UU 17/2013 pada pokoknya menyatakan bahwa ormas berbadan hukum dapat berbentuk perkumpulan atau yayasan, dan Pasal 15 ayat (1) UU 17/2013 yang pada pokoknya menyatakan ormas berbadan hukum dinyatakan terdaftar setelah mendapat pengesahan badan hukum. Namun demikian, terlepas dari keberadaan UU 17/2013, menurut Mahkamah syarat pemberian izin pembentukan LAZ sebagaimana dimaksud oleh Pasal 18 ayat (2) huruf a dan huruf b UU 23/2011 tidak harus berbentuk ormas. Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1), serta Pasal 28E ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945 telah memberikan kepada setiap orang hak

untuk memajukan diri dan memperjuangkan hak secara kolektif; hak untuk mendapat pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil; serta hak untuk bebas berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat.

[3.17.4] Bahwa UUD 1945 tidak membatasi siapa yang berhak melakukan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat, akan tetapi UUD 1945 mewajibkan negara untuk melindungi masyarakat baik sebagai muzaki maupun sebagai penerima, yang oleh karenanya UUD 1945 juga memberikan hak kepada pembentuk Undang-Undang untuk memilih kebijakan hukum (*opened legal policy*) yang paling sesuai bagi pendayagunaan zakat. Terkait dengan hal tersebut Mahkamah berpendapat bahwa pengaturan atau pembatasan oleh pembentuk Undang-Undang tidak dapat pula dilakukan dengan sebebas-bebasnya, melainkan, antara lain, harus memperhatikan tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum [vide Pasal 28J ayat (2) UUD 1945];

[3.17.5] Mahkamah mempertimbangkan bahwa sebelum UU 23/2011 diundangkan, pengelolaan zakat dilakukan oleh masyarakat sendiri, baik oleh organisasi (antara lain organisasi kemasyarakatan yang bergerak di bidang dakwah atau pendidikan), organisasi berbadan hukum (yayasan), perkumpulan orang (seperti pengurus/takmir mesjid atau musholla), atau bahkan oleh satu atau beberapa orang yang dianggap sebagai tokoh agama (alim ulama) dengan mengumpulkan dan membagi zakat dalam komunitas tertentu yang anggota dan wilayahnya relatif kecil. Berdasarkan fakta tersebut, Mahkamah berpendapat Pasal 18 ayat (2) huruf a dan huruf b UU 23/2011 yang mensyaratkan bahwa LAZ harus terdaftar sebagai organisasi kemasyarakatan Islam atau berbentuk lembaga berbadan hukum mengakibatkan ketidakadilan sebab menafikan keberadaan lembaga atau perorangan yang selama ini telah bertindak sebagai amil zakat;

[3.17.6] Berdasarkan pertimbangan tersebut di atas, meskipun yang dimohonkan pengujian konstiusionalitas adalah Pasal 18 ayat (2) huruf a UU 23/2011 sedangkan Pasal 18 ayat (2) huruf b UU 23/2011 tidak dimohonkan pengujian, Mahkamah berpendapat bahwa ketentuan Pasal 18 ayat (2) huruf a dan huruf b UU 23/2011, tidak dapat dimaknai sebagai syarat kumulatif, melainkan kedua syarat dalam dua poin (huruf) a dan b tersebut harus dibaca dalam satu kesatuan yang merupakan pilihan atau alternatif. Dengan perkataan lain, lembaga

yang berkeinginan menjadi LAZ boleh memilih salah satu status, yaitu apakah berbentuk a) organisasi kemasyarakatan Islam; atau b) lembaga berbadan hukum.

Terkait dengan pendaftaran atau ketercatatan lembaga oleh Pemerintah sebagai bagian dari upaya perlindungan pelaksanaan zakat, kedua bentuk lembaga tersebut memiliki konsekuensi yang berbeda. Pilihan menjadi organisasi kemasyarakatan memiliki konsekuensi bahwa lembaga bersangkutan harus didaftarkan. Sementara pendaftaran tidak dilakukan jika lembaga bersangkutan memilih bentuk badan hukum, karena dalam proses pembentukan badan hukum sudah pasti dilakukan pencatatan dan/atau pendaftaran sebagaimana mestinya.

[3.17.7] Terhadap kedua pilihan tersebut, Mahkamah sekali lagi menegaskan bahwa baik berbentuk organisasi kemasyarakatan, badan hukum, maupun perseorangan, kewajiban umum yang harus dipenuhi oleh calon amil zakat dimaksud adalah i) bergerak di bidang keagamaan Islam; ii) bersifat nirlaba; iii) memiliki rencana/program kerja pendayagunaan zakat; dan iv) memiliki kemampuan untuk melaksanakan rencana/program kerjanya.

Bahwa dalam konteks amil zakat kumpulan orang atau perseorangan yang bukan organisasi kemasyarakatan maupun lembaga yang bukan badan hukum, negara memiliki kewajiban untuk membina amil zakat kumpulan orang atau perseorangan tersebut agar menjadi lebih profesional dan untuk selanjutnya amil zakat perseorangan atau kumpulan orang tersebut bertransformasi menjadi LAZ sebagaimana yang dimaksud oleh Undang-Undang *a quo*.

Berdasarkan pertimbangan tersebut di atas menurut Mahkamah Pasal 18 ayat (2) huruf a dan huruf b UU 23/2011 harus ditafsirkan secara konstitusional oleh Mahkamah supaya tidak bertentangan dengan UUD 1945. Oleh karena itu syarat dalam huruf a dan huruf b harus dibaca dalam satu kesatuan yang merupakan pilihan atau alternatif sebagaimana akan dinyatakan dalam amar putusan di bawah ini;

[3.18] Menimbang bahwa untuk menilai konstitusionalitas Pasal 18 ayat (2) huruf c UU 23/2011 Mahkamah harus membacanya secara utuh sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari Pasal 18 UU 23/2011, yang pada pokoknya mengatur mengenai izin pembentukan LAZ. Pihak yang berwenang memberi izin pembentukan LAZ adalah Menteri atau pejabat yang ditunjuk oleh Menteri [vide Pasal 18 ayat (1) UU 23/2011]. Hal demikian mengandung maksud bahwa

penilaian atas pemenuhan syarat yang diatur kemudian dalam Pasal 18 ayat (2) UU 23/2011 dilakukan oleh Menteri atau pejabat yang ditunjuk oleh Menteri. Lebih lanjut dapat dikatakan bahwa hanya Menteri dan atau pejabat yang ditunjuk oleh Menteri yang dapat menentukan apakah suatu lembaga dapat menjadi LAZ atau tidak.

Oleh karena itu menurut Mahkamah syarat “mendapat rekomendasi dari BAZNAS” yang diatur dalam Pasal 18 ayat (2) huruf c UU 23/2011 bukan dalam konteks BAZNAS menjadi pihak yang menentukan dapat atau tidak dapatnya suatu lembaga menjadi LAZ. BAZNAS dalam konteks pemberian rekomendasi ini adalah sebagai lembaga yang ditunjuk oleh negara (Pemerintah) untuk membantu memberikan pertimbangan terkait izin pendirian LAZ, sehingga terhadap masyarakat, BAZNAS menjadi pihak yang memberikan konsultasi dalam pendirian LAZ dan selanjutnya terhadap Pemerintah menjadi pemberi rekomendasi dan pertimbangan. Berdasarkan pertimbangan tersebut Mahkamah berpendapat kewenangan BAZNAS untuk memberikan rekomendasi dalam perizinan pendirian LAZ adalah bukan persoalan konstusionalitas, sehingga pengujian Pasal 18 ayat (2) huruf c UU 23/2011 tidak beralasan menurut hukum.

[3.18.1] Bahwa dari frasa “memiliki” dalam Pasal 18 ayat (2) huruf d UU 23/2011 yang selengkapnya menyatakan, “*d. memiliki pengawas syariat*”, Mahkamah menafsirkan bahwa posisi pengawas syariat yang dimaksud oleh ketentuan tersebut adalah bersifat inheren dan bahkan merupakan bagian internal dari LAZ bersangkutan. Dari perspektif pengawasan, menurut Mahkamah sebenarnya pengawas syariat dapat diartikan sebagai pengawas syariat yang dibentuk secara internal oleh LAZ bersangkutan, maupun pengawas syariat yang bersifat eksternal. Jika pengawas syariat dalam kaitannya dengan LAZ adalah pengawas yang bersifat internal, maka hal yang harus dipertimbangkan oleh Mahkamah adalah apakah tepat konsep pengawasan oleh diri LAZ itu sendiri.

Pengawasan yang dilakukan oleh diri sendiri dapat saja berhasil dan mencapai tujuannya, namun juga ada kemungkinan atau ada potensi terjadinya kegagalan pengawasan jika pengawas tersebut secara struktural ditempatkan dan diperlakukan sebagai layaknya satuan organisasi. Untuk mengurangi potensi kegagalan pengawasan, atau dengan kata lain untuk meningkatkan keberhasilan pengawasan, Mahkamah berpendapat syarat Pasal 18 ayat (2) huruf d UU 23/2011 dimaksud harus ditekankan pada independensi pengawas syariat

terhadap LAZ yang diawasinya, sehingga meskipun dibentuk oleh LAZ bersangkutan, penunjukan atau pemilihan (anggota) pengawas syariat harus mempertimbangkan atau memperhatikan integritas dan independensi dari orang-orang yang akan dipilih atau ditetapkan sebagai pengawas syariat. Walaupun terdapat pengawas syariat internal dimungkinkan juga adanya pengawas syariat yang bersifat eksternal untuk menjalankan fungsi pengawasan terhadap LAZ yang tidak memiliki pengawas syariat internal.

Berdasarkan pertimbangan tersebut di atas, Mahkamah berpendapat bahwa Pasal 18 ayat (2) huruf d UU 23/2011 yang menyatakan, “... *d. memiliki pengawas syariat*” tidak bertentangan dengan UUD 1945 sepanjang Pasal 18 ayat (2) huruf d UU 23/2011 dimaknai memiliki pengawas syariat, baik internal atau eksternal;

[3.18.2] Bahwa menurut Mahkamah kesediaan untuk diaudit syariat dan diaudit keuangan secara berkala sebagaimana dimaksud oleh Pasal 18 ayat (2) huruf h UU 23/2011 adalah salah satu bentuk upaya pencapaian transparansi dan akuntabilitas pengelolaan. Audit secara syariat semata-mata dilakukan untuk memastikan bahwa tata cara pelaksanaan pengumpulan, distribusi, dan pendayagunaan zakat telah sesuai dengan tuntunan (syariat) agama Islam, sedangkan audit keuangan pada pokoknya ditujukan agar zakat yang disalurkan oleh muzaki melalui amil untuk kepentingan mustahik benar-benar didistribusikan serta didayagunakan secara efektif dan tepat tujuan. Kedua audit yang bertujuan untuk mencapai transparansi demikian tidak bertentangan dengan UUD 1945, bahkan diperlukan sebagai perwujudan perlindungan terhadap hak muzaki serta terhadap pelaksanaan pengumpulan, distribusi, dan pemberdayaan zakat sebagai ibadah.

Berdasarkan pertimbangan tersebut Mahkamah berpendapat bahwa Pasal 18 ayat (1) dan ayat (2) huruf h UU 23/2011 tidak bertentangan dengan Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28E ayat (2) dan ayat (3), serta Pasal 28H ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945;

Kriminalisasi terhadap amil zakat yang tidak memperoleh izin [Pasal 38 dan Pasal 41 UU 23/2011]

[3.19] Menimbang bahwa para Pemohon mendalilkan Pasal 38 UU 23/2011 yang menyatakan, “*Setiap orang dilarang dengan sengaja bertindak selaku amil*

zakat melakukan pengumpulan, pendistribusian, atau pendayagunaan zakat tanpa izin pejabat yang berwenang” dan Pasal 41 yang menyatakan, “Setiap orang yang dengan sengaja dan melawan hukum melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 dipidana dengan pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah)”, potensial mengakibatkan kriminalisasi terhadap pengurus LAZ atau para amil zakat tradisional yang tidak memiliki izin dari pejabat berwenang. Dengan demikian, menurut para Pemohon Pasal 38 dan Pasal 41 UU 23/2011 bertentangan dengan Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28E ayat (2) dan ayat (3), serta Pasal 28H ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945.

Terhadap dalil para Pemohon dimaksud menurut Mahkamah bahwa dalam kedua pasal yang memuat larangan dan ketentuan pidana dimaksud, yaitu Pasal 38 UU 23/2011 yang memuat norma larangan, dan Pasal 41 UU 23/2011 yang memuat ancaman pidana, terdapat dua pertanyaan hukum yang harus dijawab. Pertanyaan hukum tersebut adalah i) apakah pelaksanaan ibadah (syariat) zakat, infak, dan sedekah perlu diancam dengan sanksi pidana; dan ii) siapa saja pihak yang dapat dikenai saksi pidana dimaksud?;

[3.19.1] Pada pertimbangan hukum yang diuraikan sebelumnya, Mahkamah telah menyatakan pendapat bahwa negara *c.q.* pemerintah memiliki hak dan kewenangan untuk mengatur dan terlibat dalam pelaksanaan ibadah keagamaan yang memiliki relasi sosial yaitu pada aspek atau unsur ibadah yang bersinggungan dengan kepentingan masyarakat luas. Hal demikian, dalam konteks keberadaan UU 23/2011, bahwa penggunaan instrumen pidana dimaksudkan untuk memastikan dilaksanakannya ketentuan dalam Undang-Undang *a quo* dalam rangka mewujudkan tertib bermasyarakat, khususnya dalam pengelolaan zakat, infak, sedekah, dan wakaf. Berkaitan dengan hal tersebut Mahkamah perlu mengutip syarat-syarat yang terdapat dalam doktrin hukum pidana yang menyatakan bahwa terdapat tiga kepentingan hukum yang wajib dilindungi oleh hukum, yaitu i) kepentingan hukum perseorangan; ii) kepentingan hukum masyarakat; dan iii) kepentingan hukum negara.

[3.19.2] Mahkamah menilai keberadaan ketentuan pidana pada Pasal 38 dan Pasal 41 UU 23/2011 telah memenuhi doktrin hukum pidana yang disebutkan di atas. Artinya memang terdapat keterkaitan kepentingan yang erat antara individu, masyarakat, dan negara dalam hal pengumpulan, pendistribusian, serta

pendayagunaan zakat. Salah satu pertimbangan yang menguatkan Mahkamah adalah bahwa warga negara yang memberikan atau membayarkan zakat perlu dilindungi dalam hal kepastian penyaluran zakat yang dibayarkannya, sekaligus menjamin bahwa zakat dimaksud memenuhi fungsi sosialnya tanpa merugikan kepentingan perseorangan, masyarakat, dan negara. Namun demikian, Mahkamah menilai rumusan norma larangan terutama frasa “setiap orang” pada Pasal 38 UU 23/2011 terlalu umum/luas, sehingga berpotensi mengkriminalisasi pelaksanaan zakat yang selama ini telah berjalan, yaitu pelaksanaan zakat yang dilakukan oleh perkumpulan, perseorangan, takmir/pengurus mesjid, dan lain sebagainya;

[3.19.3] Bahwa menurut Mahkamah Pasal 38 UU 23/2011 tersebut pada intinya melarang setiap orang yang tidak memiliki izin dari pejabat berwenang untuk bertindak sebagai amil zakat. Dengan perkataan lain, Pasal 38 UU 23/2011 menghendaki agar penyelenggaraan pengelolaan zakat yang dilakukan oleh semua amil zakat yang ada di wilayah hukum negara Indonesia harus dilengkapi dengan izin dari pejabat yang berwenang. Mahkamah dapat memahami niat baik pembentuk Undang-Undang yang berupaya melakukan rekayasa sosial terhadap pelaksanaan zakat.

Ketentuan pidana yang diatur dalam Pasal 38 dan Pasal 41 Undang-Undang *a quo* berlaku pada tanggal diundangkannya Undang-Undang *a quo*, yaitu pada tanggal 25 November 2011. Pada saat pelaksanaan zakat yang dilakukan oleh amil zakat yang tidak memiliki izin dari pejabat yang berwenang dilarang oleh Pasal 38 Undang-Undang *a quo*, Mahkamah menemukan fakta bahwa negara *c.q.* Pemerintah belum dapat membentuk struktur badan amil zakat dan/atau unit pelayanan terkait yang mampu menjangkau seluruh wilayah yang selama ini dilayani oleh para amil zakat tradisional. Artinya, dilarangnya kegiatan amil zakat yang tidak memiliki izin dari pejabat berwenang, sejak Undang-Undang *a quo* mulai berlaku, telah atau setidaknya berpotensi memunculkan kekosongan pelayanan zakat di masyarakat dengan belum terbentuknya LAZ atau BAZNAS di seluruh pelosok negara.

[3.19.4] Seandainya pun telah dibentuk badan amil zakat di tingkat provinsi maupun di tingkat kabupaten/kota, kenyataannya masih banyak daerah/wilayah yang belum terjangkau oleh BAZNAS, BAZDA, ataupun juga LAZ. Tentu tidaklah wajar untuk mengharuskan (memaksa) para muzaki di suatu wilayah agar mendatangi BAZDA tingkat provinsi atau kabupaten/kota, LAZ, maupun unit

pelayanan zakat terdekat, apabila ternyata jaraknya cukup jauh, hanya demi mematuhi ketentuan Pasal 38 dan Pasal 41 Undang-Undang *a quo*.

Belum tersedianya BAZ dan LAZ dalam penyaluran zakat dimaksud, sementara pada saat yang sama amil zakat yang tidak memiliki izin dari pejabat berwenang telah dilarang memberikan pelayanan, tentu mengakibatkan terhalangnya hak warga negara untuk membayarkan/menyalurkan zakat sebagai bagian dari ibadah mereka. Terhalangnya warga negara untuk menunaikan kewajiban maupun tuntunan agamanya inilah yang menurut Mahkamah bertentangan dengan UUD 1945 terutama Pasal 28E ayat (2) dan Pasal 29 ayat (2) UUD 1945;

[3.19.5] Menurut Mahkamah, pengorganisasian pelaksanaan zakat oleh negara bukanlah hal yang bertentangan dengan UUD 1945, namun terhalangnya hak-hak warga negara dalam membayarkan/menunaikan zakat akibat belum terjangkaunya pelayanan pemerintah dalam pelaksanaan ketentuan Undang-Undang *a quo* sesuai waktu yang diatur dalam UU itu sendiri, adalah akibat perumusan norma Pasal 38 dan Pasal 41 Undang-Undang *a quo* yang tidak tepat secara sosiologis, karena tidak memperhitungkan realitas sosial di lapangan, sehingga berakibat terjadinya pelanggaran terhadap UUD 1945. Apalagi UU 23/2011 nyata-nyata mengabaikan eksistensi amil zakat yang telah melayani umat sejak lama sebelum UU 23/2011 diberlakukan.

Berdasarkan pertimbangan tersebut di atas, Mahkamah berpendapat frasa, “Setiap orang” dalam Pasal 38 dan Pasal 41 UU 23/2011 bertentangan dengan UUD 1945 sepanjang frasa tersebut tidak dimaknai dengan mengecualikan perkumpulan orang, perseorangan tokoh umat Islam (alim ulama), atau pengurus/takmir masjid/musholla di suatu komunitas dan wilayah yang belum terjangkau oleh BAZ dan LAZ, dan telah memberitahukan kegiatan pengelolaan zakat dimaksud kepada pejabat yang berwenang;

[3.20] Menimbang bahwa berdasarkan seluruh pertimbangan hukum tersebut permohonan para Pemohon beralasan menurut hukum untuk sebagian.

4. KONKLUSI

Berdasarkan penilaian atas fakta dan hukum sebagaimana diuraikan di atas, Mahkamah berkesimpulan:

- [4.1]** Mahkamah berwenang untuk mengadili permohonan *a quo*;
- [4.2]** Para Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*;
- [4.3]** Pokok permohonan beralasan menurut hukum untuk sebagian.

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5226), dan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076);

5. AMAR PUTUSAN

Mengadili,

Menyatakan:

1. Mengabulkan permohonan para Pemohon untuk sebagian;
 - 1.1. Pasal 18 ayat (2) huruf a dan huruf b Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5255) yang menyatakan, "*a. terdaftar sebagai organisasi kemasyarakatan Islam yang mengelola bidang pendidikan, dakwah, dan sosial*"; "*b. berbentuk lembaga berbadan hukum*" bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai "*terdaftar sebagai organisasi kemasyarakatan Islam yang mengelola bidang pendidikan, dakwah, dan sosial, atau lembaga berbadan hukum, harus mendapatkan izin dari pejabat yang berwenang, sedangkan untuk perkumpulan orang, perseorangan tokoh umat Islam (alim ulama), atau pengurus/takmir masjid/musholla di suatu komunitas dan wilayah yang belum terjangkau oleh BAZ dan LAZ, cukup dengan memberitahukan*

kegiatan pengelolaan zakat dimaksud kepada pejabat yang berwenang”;

- 1.2. Pasal 18 ayat (2) huruf a dan huruf b Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5255) yang menyatakan, *”a. terdaftar sebagai organisasi kemasyarakatan Islam yang mengelola bidang pendidikan, dakwah, dan sosial”;* huruf b yang menyatakan, *”berbentuk lembaga berbadan hukum”* tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai *”terdaftar sebagai organisasi kemasyarakatan Islam yang mengelola bidang pendidikan, dakwah, dan sosial, atau lembaga berbadan hukum harus mendapatkan izin dari pejabat yang berwenang, sedangkan untuk perkumpulan orang, perseorangan tokoh umat Islam (alim ulama), atau pengurus/takmir masjid/musholla di suatu komunitas dan wilayah yang belum terjangkau oleh BAZ dan LAZ, cukup dengan memberitahukan kegiatan pengelolaan zakat dimaksud kepada pejabat yang berwenang”;*
- 1.3. Pasal 18 ayat (2) huruf d Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5255) yang menyatakan, *”Memiliki pengawas syariat”* bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, *”pengawas syariat, baik internal, atau eksternal”;*
- 1.4. Pasal 18 ayat (2) huruf d Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5255) yang menyatakan, *”Memiliki pengawas syariat”* tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, *”pengawas syariat, baik internal, atau eksternal”;*
- 1.5. Frasa, *”Setiap orang”* dalam Pasal 38 dan Pasal 41 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 115, Tambahan Lembaran

Negara Republik Indonesia Nomor 5255) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai dengan *“mengecualikan perkumpulan orang, perseorangan tokoh umat Islam (alim ulama), atau pengurus/takmir masjid/musholla di suatu komunitas dan wilayah yang belum terjangkau oleh BAZ dan LAZ, dan telah memberitahukan kegiatan pengelolaan zakat dimaksud kepada pejabat yang berwenang”*;

- 1.6. Frasa, *“Setiap orang”* dalam Pasal 38 dan Pasal 41 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5255) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai dengan *“mengecualikan perkumpulan orang, perseorangan tokoh umat Islam (alim ulama), atau pengurus/takmir masjid/musholla di suatu komunitas dan wilayah yang belum terjangkau oleh BAZ dan LAZ, dan telah memberitahukan kegiatan pengelolaan zakat dimaksud kepada pejabat yang berwenang”*;
2. Memerintahkan untuk memuat putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya;
3. Menolak permohonan para Pemohon untuk selain dan selebihnya.

Demikian diputuskan dalam Rapat Permusyawaratan Hakim oleh sembilan Hakim Konstitusi yaitu Moh. Mahfud M.D., selaku Ketua merangkap Anggota, Achmad Sodiki, Ahmad Fadlil Sumadi, Anwar Usman, Harjono, Muhammad Alim, M. Akil Mochtar, Hamdan Zoelva, dan Maria Farida Indrati, masing-masing sebagai Anggota, pada **hari Kamis, tanggal dua puluh delapan, bulan Februari, tahun dua ribu tiga belas**, dan diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada **hari Kamis, tanggal tiga puluh satu, bulan Oktober, tahun dua ribu tiga belas**, selesai diucapkan **pukul 16.00 WIB**, oleh delapan Hakim Konstitusi, yaitu Hamdan Zoelva, selaku Ketua merangkap Anggota, Ahmad Fadlil Sumadi, Anwar Usman, Harjono, Muhammad Alim, Maria Farida Indrati, Arief Hidayat, dan Patrialis Akbar, masing-masing sebagai Anggota, dengan didampingi oleh Mardian Wibowo sebagai Panitera

Pengganti, serta dihadiri oleh Pemohon/Kuasanya, Pemerintah atau yang mewakili, dan Dewan Perwakilan Rakyat atau yang mewakili.

KETUA,

ttd.

Hamdan Zoelva

ANGGOTA-ANGGOTA,

ttd.

Ahmad Fadlil Sumadi

ttd.

Anwar Usman

ttd.

Harjono

ttd.

Muhammad Alim

ttd.

Maria Farida Indrati

ttd.

Arief Hidayat

ttd.

Patrialis Akbar

PANITERA PENGGANTI,

ttd.

Mardian Wibowo