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

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 Sebagai Syarat- Syarat Memperoleh Gelar Kesarjanaan dalam Ilmu Hukum (SH)

Oleh:

Khusnul Abadi

(135010112111007)



KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN

UNIVERSITAS BRAWIJAYA

FAKULTAS HUKUM

MALANG

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 Memperoleh Gelar Sarjana Hukum Islam

(SHI)

Oleh:

Khusnul Abadi

NIM: 10210014



JURUSAN AL-AHWAL AL-SYAKHSYIYAH

FAKULTAS SYARI'AH

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI MAULANA MALIK IBRAHIM
MALANG

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

Telah menyatakan lulus dengan nilai:

T	D		٠
Dewan	Pen	0111	1
Dewan	1 011	Suj	1

	-M(Penguji Utama
1.	M. Hamidi Masykur, S.H., M.K	(n	
	NIP: 198004 19200812 1 002)
			Ketua Penguji
2	Dr. Sudirman, M.A.		
۷.	NIP: 19770822 200501 1 003)
		医过程的	Sekertaris Penguji
•	Dr. Jazim Hamidi, S.H., M.H.		Sekertaris i eliguji
3.	NIP: 19661116 199702 1 001)
		1000年	G 1
		THI WAY	Sekertaris Penguji
4.	Dr. Fakhruddin, M.HI.		
	NIP: 19740819 200003 1 002		
		TATAMAR AR	
		Mengetahui:	

Dr. Rahmat Safa'at, SH.M.Si.

Dekan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya,

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

Dekan Fakultas Syariah UIN Malang,

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 orangorang yang dapat meraih kesuksesan dan kebahagiaan dunia-akhirat.

Amien....

LEMBAR MOTTO

 $\begin{array}{c} \mathbb{C} \oplus \mathbb{$

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

بسم الله الرّحمن الرّحيم

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:

- 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.
- 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.HI., 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 menunjukan 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	iv
LEMBAR PEPENGESAHAN	v
LEMBAR PERSEMBAHAN	
LEMBAR MOTTO	
HALAMAN PERNYATAAN	vii
KATA PENGANTAR	ix
DAFTAR ISI	xiii
DAFTAR TABEL	xvi
DAFTAR LAMPIRAN	xvii
TRANSLITERASI	xviii
ABSTRAK	xxii
BAB I: PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	6
C. Batasan Masalah	6
D. Tujuan Penelitian	7
E. Manfaat Penelitian	8
F. Kegunaan Penelitian	9

G. Penelitian Terdahulu	10
H. Sistematika Penulisan	20
Bab II: Kajian Teori	23
A. Epistimologi 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	65
BAB III: METODE PENELITIAN	64
A. Jenis Penelitian	64
B. Pendekatan Penelitian	64
C. Metode Pengumpulan Bahan Hukum	65
D. Jenis Bahan Hukum	67
E. Metode Analisis Bahan Hukum	69
F. Penelitian Terdahulu	69
BAB IV: PEMBAHASAN	70
A. Bentuk Sentralisasi	70
B. Dampak Yuridis Putusan MK	81
1. Dampak Administratif	81
2. Dampak Perubahan Ketentuan Pidana	87
BAB IV: PENUTUP	92
A. Kesimpulan	92
B. Saran	93
Daftar Pustaka	94
Lampiran	100

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





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

= tidak dilambangkan

$$=$$
 St

ε ' (koma menghadap ke atas)

$$= h$$

$$a = d$$

$$\mathbf{i} = dz$$

$$J = r$$

$$j = z$$

$$=$$
 S

$$\mathbf{e}$$
 = \mathbf{w}

$$=$$
 sh

Hamzah (*) 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 ('), berbalik dengan koma (') untuk pengganti lambang " ?".

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 قال menjadi qâla

Vokal (i) panjang= î misalnya قيل menjadi qîla

Vokal (u) panjang= û misalnya دون 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

menjadi qawlun قول misalnya و menjadi qawlun

Diftong (ay) = منیر menjadi khayrun

D. Ta' Marbûthah (هُ)

Ta' marbûthah ditransliterasikan dengan "<u>t</u>" jika berada di tengahtengah kalimat, tetapi apabila *Ta' marbûthah* tersebut berada di akhir kalimat, maka ditransliterasikan dengan menggunakan "h" misalnya: الرّسالة menjadi *al-risalat li al-mudarrisah*. Atau apabila berada di tengahtengah kalimat yang terdiri dari susunan *mudlâf* dan *mudlâf ilayh*, maka

ditransliterasikan dengan menggunakan t yang disambungkan dengan kalimat berikutnya, misalnya: في رحمة الله menjadi fi $rahmatill \hat{a}h$.

E. Kata Sandang dan Lafadh al-jalálah

Kata sandang berupa "al" (ال) ditulis dengan huruf kecil, kecuali terletak di awal kalimat, sedangkan "al" dalam lafadh *jalalah* yang berada di tengahtengah 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 Kesarjanahan 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 triliyun, 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 managemen 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

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

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، و2) تأثير القرارات القضائية من عدد المحكمة الدستورية٨٦ /٢٠١٢/PUU-X 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).

نتائج هذه الدراسة هي: 1) إدارة مركزية الزكاة من قبل الوكالة 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 تستثني 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 zakat 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 minannas (dimensi horizontal) sebagai sebuah kewajiban terhadap sesama manusia.

Zakat sendiri merupakan ibadah ritual yang memiliki implikasi yang bermakna sosial. Tokoh pemikir islam, Muhammmad Abdul Mannan berfikiran bahwa zakat merupakan poros dan pusat keuangan negara Islam. Hal itu terbukti, Zakat dapat menopang kebutuhan di sektor moral, sosial, dan ekonomi. Dalam sektor moral, zakat mengikis habis ketamakan dan keserakahan si kaya. Dalam sektor sosial, zakat bertindak sebagai alat unik yang diberikan Islam untuk menghapus kemiskinan dari masyarakat dengan menyadarkan si kaya akan tanggung jawab sosial yang mereka miliki. Dalam sektor ekonomi zakat mencegah penumpukan kekayaan dalam tangan segelintir orang dan

memungkinkan kekayaan untuk disebarkan sebelum sempat menjadi besar, ia merupakan sumbangan wajib kaum muslimin untuk negara.¹

Banyak orang yang mengatakan, Indonesia adalah negara yang penduduknya mayoritas beragama Islam dan memiliki jumlah penduduk beragama islam yang besar. 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. Dulunya, UU 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

¹ Mannan. Ekonomi Islam: Teori Dan Praktek Dasar-dasar Ekonomi Islam, Dana Bhakti Wakaf,

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.

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 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 nizabnya, 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;
- 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 mengakomodir dari pada ketiga isu lainnya. Peneliti tetap membicarakan ketiga isu tersebut secara umum. Dari kutipan petusan 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

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.

kelembagaan melalui Lembaga Amil Zakat yang berbadan hukum maupun amil zakat tradisional akan berpotensi mengalami kemunduran. Akibat terfatal, 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 beralasan 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:

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

- 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?

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:

- Bentuk managerial sentralisasi pengelolaan zakat oleh BAZNAS yang 1. 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.
- Dampak yuridis putusan Mahkamah Konstitusi nomor 86/PUU-X/2012 2. BRAWIUA terhadap pengelolaan zakat.

Manfaat Penelitian E.

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 pengeloaan zakat. Peneliti berharap hasil penelitian ini bisa menjadi sebuah landasan teori yang dapat dijadikan sebagai referensi dalam pengembanan keilmuan hukum atau syariah secara umum, dan managemen 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.

AS BRAWI.

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 sesui 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. 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 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat?, b. Bagaimana respon lembaga pengelolaan zakat yang ada di kota Yokyakarta atas lahirnya persyaratan pembentukan LAZ pada Pasal 18 ayat (2) UU No 23 Tahun 2011 tetang 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 Yokyakarta. 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. Dompet 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 Yoyakarta 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.

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 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

-

⁶ 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 Diterbutkan, Yogyakarta, Fakultas Syariah dan hukum UIN Sunan Kalijaga, 2013.

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.

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, pendayaunaan hasil pengumpulan zakat berdasarkan skala prioritas kebutuhan mustahiq dan dapat dimantfaatkan untuk usaha yang produktif.⁸

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

⁷ 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 diterbitkkan, Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Brawijaya, Malang, 2012.

⁸ Lili ulfah, *Tinjauan Hukum Islam Terhadap Pasal 16 Ayat (1) Dan (2) Uu No 39 Tahun 1999 Tentangg Pengelolaan Zakat*, skripsi tidak diterbitkan, Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga, Yogyakarta, 2008.

sosiologis atau empiris dengan menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif. Sedangkan dalam pengumpulan data, peneliti mengunakan 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 pendisribusiaannya 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 dilihat dari adanya tabungan, dan perubahan yang positif secara sedikit demi sedikit pada pertumbuhan ekonomi mereka.⁹

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

_

⁹ 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.

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 karyawati, serta kepala dinas kota Blitar membayar zakat untuk meningkatkan kualitas beragama sekaligus mensyukuri nikmat yang telah diberikan oleh Allah SWT. 10

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

_

¹⁰ Abdul Kadir, *Implementasi UU Nomor 38 tahun 1999 tentangg pengelolaan zakat di BAZDA kota Blitar*, Skripsi tidak diterbitkan, Malang, Fakultas Syari'ah/ Al-Syakhsiah Universitas Islam Negeri (UIN), 2007.

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 perundangundangan 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. Satusatunya pijakan sentralisasi pengelolaan zakat pada negara adalah praktik yang 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 megara 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 rujukan¹¹.

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

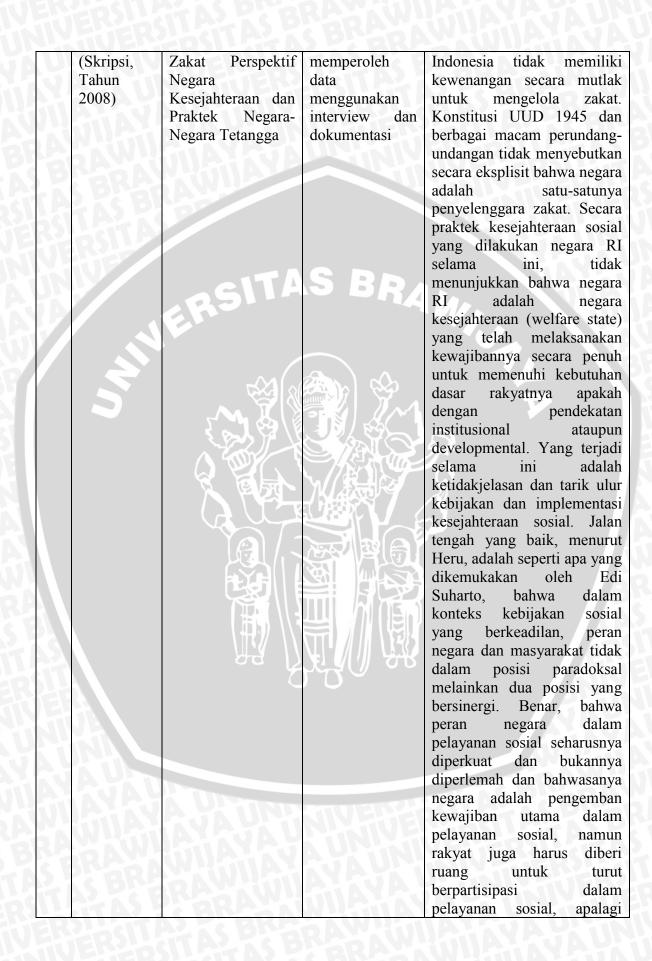
Tabel 1
Penelitian Terdahulu

No	Nama	Judul	Metode Analisis	Hasil
1	M. Wildan	"Pengelolaan	analisis	Penelitian ini memperoleh
	Humaidi	Zakat Dalam Pasal	kualitatif,	hasil bahwa, rumah zakat
13:	(Skripsi	18 Ayat (2) UU No	diperoleh data	menolak UU No 23 Tahun
	Tahun	23 Tahun 2011	menggunakan	2011 tentang Pengelolaan
	2013)	(Studi Respon	wawancara	Zakat tersebut karena akan
		Lembaga		mengakibatkan LAZ LAZ
		Pengelolaan Zakat		yang ada sebelum UU ini
	AUAU	Di Kota		lahir akan terancam
		Yogyakarta)	47711171	dibubarkan.
2	Trie Anis	Implementasi	analisis	implementasi Undang-
	Rosyidah	Undang-Undang	kualitatif dan	Undang nomor 23 tahun
	dan Asfi	Nomor 23 Tahun	pendekatan	2011 terhadap legalitas

¹¹ Heru Susetyo, *Peran Negara Dalam Pengelolaan Zakat: Perspektif Negara Kesejahteraan dan Praktek Negara-Negara Tetangga.* Jurnal Pemikiran dan Gagasan, Vol. 1 Agustus 2008

			DEABKE	AWW. HIAYE
M	Manzilati,	2011 Terhadap	content analysis	pengelolaan zakat oleh
	(Penelitian	Legalitas	0511	lembaga amil zakat (studi
	Komparasi	Pengelolaan Zakat	ERETOSIL.	pada beberapa LAZ di Kota
VAL	Dosen	Oleh Lembaga		Malang) belum tersosialisasi
	Mahasiswa,	Amil Zakat (Studi		kepada masyarakat sehingga
	Tahun	Pada Beberapa Laz		pihak pengelola zakat dan
6 13	2012)	Di Kota Malang)		masyarakat ragu bahwa
FA	S D. D.			Undang-Undang nomor 23
145				tahun 2011 tentang
1667				Pengelolaan Zakat benar-
				benar diterapkan, hal ini
\ A	10			dikarenakan masih
		ERSITA	5 BD	banyaknya pasal yang tidak
		.03		sesuai dengan kondisi
				masyarakat sehingga
				menghambat legalitas LAZ
				dalam mengelola zakat.
3	Lili Ulfah,	Tinjauan Hukum	deskriptif	Dari hasil penelitian dapat
	(Skripsi	Islam Terhadap	kualitatif	disimpulkan bahwa
	Tahun	Pasal 16 Ayat (1)	digunakan	pendayaunaan hasil
	2008)	Dan (2) UU No 39	analisis pustaka	pengumpulan zakat
		Tahun 1999		berdasarkan skala prioritas
		Tentang		kebutuhan mustahiq dan
		Pengelolaan Zakat	W.Saile	dapat dimanfaatkan untuk
		1157	イははない	usaha yang produktif
4	Ali Imran,	Model	penelitian	model pendayagunaan zakat
	(Skripsi	Pendayagunaan	sosiologis atau	yang dilaksanakan oleh
	Tahun	Zakat Untuk	empiris dengan	LAZIS Masjid Sabilillah
	2009)	Kesejahteraan	menggunakan	Kodya Malang dapat
		Mustahiq (Studi di	pendekatan	dikatakan sebagai zakat
		LAZIS Masjid	deskriptif	produktif yang pada sistem
		Sabilillah	kualitatif	pendisribusiaannya
		kecamatan		dilakukan secara bergulir
		Blimbing kodya	rado o o	kepada para mustahiq dengan
		Malang)		bentuk akad pinjaman yang
				dikemas dengan dua model
	VE.			yaitu: pertama ditujukan
				untuk permodalan usaha
77				sebagai tambahan modal
				usaha dalam membuka
	AYA	UPTILL		lapangan usaha dalam hal ini
	HIVAY	TUAULT	NIVETE	adalah (program UMKM),
AG	A 1. 1. 1. 1	PHAVAY		dan yang kedua permodalan
	RAW	WALLERWAY	AYAINI	kerja yang disalurkan dalam
	BRA	ZXWUSA	AYPIAI	wujud barang sebagai alat
	AD HE F	KELAWI	TIVANA	kerja yang dijadikan sebagai
				sarana untuk bekerja dalam

			DE BKE	
		HUEK256	THEATS	hal ini adalah (program
		LINTIVE H	IDSILL STATE	pemberdayaan tukang
-	A h d. 1	Invalamentasi IIII	doglenia ti f	becak).
5	Abdul	Implementasi UU		UU Nomor 38 Tahun 1999
	Kadir,	Nomor 38 tahun	kualitatif dalam	tentang Pengelolaan Zakat,
	(Skripsi,	1999 tentang	memperoleh	secara praktis masih belum
	Tahun	pengelolaan zakat		seutuhnya mencerminkan
TA	2007)	di BAZDA kota	menggunakan	keberadaan UU tersebut.
40	TARK	Blitar menjelaskan bahwa BAZDA	interview	Sementara itu, manajemen
120	Salls	kota Blitar		yang diterapkan adalah,
WA		Kota Biitai		perencanaan, organisasi, pelaksanaan dan
			C DA	1
		AGITA	OBRA	pengawasan, tetapi masih
VB.				belum terwujud dikarenakan ada beberapa hambatan.
				ada beberapa hambatan. Sedangkan dalam
				pelaksanaan penghimpunan
				dana, BAZDA kota Blitar
				menggunakan beberapa
				pendekatan diantaranya
		5.48/8	FGC 1	pendekatan personal yang
				mengedepankan rasa
				tanggung jawab moral
		R EE	\//#J	sesama manusia dengan
			JAASS	upaya melakukan investasi
				akhirat, dan pendekatan
		Y -		institusional, dalam hal ini,
				BAZDA kota Blitar
			10000000000000000000000000000000000000	mengirim surat kesediaannya
				kepada pegawai instansi
		RIP AVE		pemerintah kota Blitar untuk
		(43) //		menyisihkan sebagian gaji
				mereka untuk saudara-
		J 20 12	KIND OR	saudaranya yang berhak
		C		mendapatkan zakat, serta
	34			Pendekatan intruksional,
	VE L			yakni dalam hal ini
				menghimbau kepada para
71	1947			karyawan dan karyawati,
	AUGI			serta kepala dinas kota Blitar
	AYA	I Detroit		membayar zakat untuk
		TUA UP	MIVEHE	meningkatkan kualitas
A	WILLIA	ATTUAU		beragama sekaligus
	BAM	VXLAUU	AYINI	mensyukuri nikmat yang
551			AYPYAI	telah diberikan oleh Allah.
6	Heru	Peran Negara	deskriptif	secara legal dan
	Susetyo,	Dalam Pengelolaan	kualitatif dalam	konstitusional negara



WANNY SIVERS TAY NAVANANANANANANANANANANANANANANANANANAN	ketika terbukti megara 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
--	---

Sumber: Data Pustaka, diolah, 2015

Berdasarkan kontek dari beberapa penelitian sebelumnya, yang dilakukan oleh beberapa peneliti khususnya penelitian 1 dan 2 mengkajian yang mirip yaitu mengenai implemantasi UU 23/2013 tentang zakat secara impirik, dengan melihat lansung pada lapangan. Berbeda dasar peneliti ke 3 menggunaka UU no 39 tahun 1999 tentang pengelolaan zakat sebagai dasar yuridis pengelolaannya. Peneliti ke 4 memiki 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 terakhi 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 pengunaan 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.

H. Sistematika Penulisan

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

Bab I merupakan pendahuluan. Bab ini memuat beberapa elemen dasar penelitian ini, anatara lain, latar belakang masalah yang memberikan landasan berfikir pentingnya penelitian ini, rumusan permasalahan yang menjadi fakus 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 penulisan penelitian. Dengan demikian, pada bab ini membahas tetang gambaran dasar penelitian.

Pembahasan yang berdasarkan teori-teori managemen 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 managemen pengelolaan zakat yang telah menjadi kebiasaan masyarakat. Di bagian kedua akan membahas mengenai sejarah managemen 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 ditanah air,

mulai sebelum semerdekaan, setelah kemerdekan, 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.

Diskripsi hasil penelitian akan dibahas dalam bab III. Hasil penelitian yang dimaksud iyalah hasil putusan mahkamah kanstitusi 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'far¹² zakat dari segi bahasa (lughot) adalah kesuburan, kesucian dan keberkahan. Sedangkan, zakat menurut terminologi (syar'i) adalah sejumlah harta tertentu yang diwajibkan oleh Allah SWT untuk diberikan kepada orang yang berhak menerima zakat (mustahiq) yang disebutkan dalam Al-Quran. Selain itu, bisa juga berarti sejumlah harta tertentu dari harta tertentu yang diberikan kepada orang yang berhak menerimanya dengan syarat-syarat tertentu.¹³

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:



¹² Ja'far, Zakat Puasa dan Haji, (Jakarta: KALAM MULIA, 1985), H 1.

¹³ Data lebih jelas juga dapat dilihat pada, http://id.wikibooks.org/wiki/Panduan_pintar_zakat diakses 12 januari 2015.

Sesungguhnya zakat-zakat itu, hanyalah untuk orang-orang fakir, orang-orang miskin, pengurus-pengurus zakat, Para mu'allaf yang dibujuk 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 Bijaksana¹⁴.

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

_

¹⁴ 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.

tetap sebagai orang muslim dan zakatnya harus diambil oleh orang yang berwajib, sedang dia diberikan hukuman cambuk. Apabila sekelompok muslim enggan menunaikan zakat tanpa mengingkari wajibnya, dan mereka memiliki kekuatan fisik, maka mereka harus ditaklukan sampai mereka mau menyerahkan zakat itu¹⁵.

Kata zakat dan shalat di dalam Al-Quran disebutkan sebanyak 82 kali. Dalam banyak ayat, zakat disebutkan dalam rangkaian kata yang saling beriringan dengan shalat, sehingga zakat memiliki kedudukan yang sama dengan shalat, tidak seperti kewajiban-kewajiban lainnya seperti puasa dan haji. Dengan penyebutan yang beriringan ini, shalat dan zakat tidak bisa dipisahkan. Oleh karena itu, tidaklah seseorang diterima shalatnya manakala zakatnya tidak ditunaikan.

2. Prinsip dan Tujuan Zakat

Zakat adalah ibadah yang memiliki dua dimensi, yaitu fertical dan horizontal. Zakat merupakan ibadah sebagai ketaatan kepada Allah (*hablu minallah*; fertical) dan sebagai kewajiban kepada sesama manusia (*hablu minannas*; horizontal). Zakat juga sering disebut sebagai ibadah kesunguhan dalam harta¹⁶.

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

.

¹⁵ Ja'far, op.cit. h 16.

¹⁶ Hikmat dan Hidayat, *Panduan Pintar Zakat*, (Jakarta: Qultummedia, 2008), H 8.

- Prinsip Keyakinan Keagamaan, yaitu bahwa orang yang membayar zakat merupakan salah satu manifestasi dari keyakinan agama.
- Prinsip Pemerataan dan Keadilan; merupakan tujuan sosial zakat, yaitu membagi kekayaan yang diberikan Allah lebih merata dan adil kepada masyarakat.
- 3. Prinsip Produktivitas, yaitu menekankan bahwa zakat memang harus dibayar karena milik tertentu telah menghasilkan produk tertentu setelah lewat jangka waktu tertentu.
- 4. Prinsip Nalar, yaitu sangat rasional bahwa zakat harta yang menghasilkan itu harus dikeluarkan.
- 5. Prinsip Kebebasan, yaitu bahwa zakat hanya dibayar oleh orang yang bebas atau merdeka.
- 6. Prinsip Etika dan Kewajaran, yaitu zakat tidak dipungut secara semenamena, tapi melalui aturan yang disyariatkan.

Para cendekiawan muslim banyak yang menerangkan tentang tujuantujuan zakat, baik secara umum yang menyangkut tatanan ekonomi, sosial, dan kenegaraan maupun secara khusus yang ditinjau dari tujuan-tujuan nash secara eksplisit¹⁷, yaitu diantaranya:

- 1. Menyucikan harta dan jiwa muzaki.
- 2. Mengangkat derajat fakir miskin.
- 3. Membantu memecahkan masalah para gharimin, ibnu sabil dan mustahiq lainnya.

¹⁷ Hikmat dan Hidayat, Panduan Pintar Zakat, h 9.

- 4. Membentangkan dan membina tali persaudaraan sesama umat Islam dan manusia pada umumnya.
- 5. Menghilangkan sifat kikir para pemilik harta.
- 7. Menghilangkan sifat dengki dan iri dari hati orang miskin.
- 8. Menjembatani jurang antara si kaya dengan si miskin di dalam masyarakat agar tidak ada kesenjangan diantara keduannya.
- Mengembangkan rasa tanggung jawab sosial pada diri seseorang, terutama bagi yang memiliki harta.
- Mendidik manusia untuk berdisiplin menunaikan kewajiban dan menyerahkan hak orang lain padanya.
- 11. Zakat merupakan manifestasi syukur atas nikmat Allah.
- 12. Berakhlak dengan akhlak Allah.
- 13. Mengobati hati dari cinta dunia.
- 14. Mengembangkan kekayaan batin.
- 15. Mengembangkan dan memberkahkan harta.
- 16. Membebaskan si penerima (mustahiq) dari kebutuhan sehingga dapat merasa hidup tentram dan dapat meningkatkan kekusyukan ibadah kepada Allah.
- 17. Sarana pemerataan pendapatan untuk mencapai keadilan sosial.
- 18. Tujuan yang meliputi bidang moral, sosial, dan ekonomis: dalam bidang moral, zakat mengikis ketamakan dan keserakahan hati si kaya. Sedangkan, dalam bidang sosial, zakat berfungsi untuk menghapuskan kemiskinan dari masyarakat. Sedangkan dibidang ekonomi, zakat mencegah penumpukan kekayaan ditangan sebagian kecil manusia dan

merupakan sumbangan wajib kaum muslimin untuk perbendaharaan Negara.

Menurut Didin Hafidhuddin¹⁸ mencatat ada (5) lima hikmah dan manfaat zakat, yaitu:

- 1. Sebagai perwujudan keimanan kepada Allah SWT, mensyukuri nikmatnya, menubuhkan akhlak mulia dengan rasa kemanusiaan yang tinggi, menghilangkan sifat kikir, rakus dan materialistis, 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 baik dan lebih sejahtera, sehingga mereka dapat memenuhi kebutuhan hidupnya dengan layak, dapat beribadah kepada Allah SWT, terhindar dari bahaya kekufuran, sekaligus menghilangkan sifat iri dengki dan hasad yang mungkin timbul dari kalangan mereka ketika mereka melihat orang kaya yang memiliki harta yang cukup banyak.
- 3. Sebagai pilar amal bersama antara orang-orang kaya yang bercukupan hidupnya dan para mujahid yang seluruh waktunya digunakan untuk berjihad di jalan Allah SWT yang karena kesibukannya tersebut, ia tidak memiliki waktu dan kesempatan untuk berusaha dan berikhtiyar bagi kepentingan nafkah diri dan keluarganya.

¹⁸ Fakhruddin, *Fikih dan Manajemen Zakat di Indonesia*, (Malang: UIN-Malang Press, 2008), h 28.

- 4. Sebagai salah satu sumber dana bagi pembangunan sarana maupun prasarana yang harus dimiliki umat Islam, seperti sarana ibadah, pendidikan, kesehatan, sosial maupun ekonomi sekaligus sarana pengembangan kualitas sumber daya manusia muslim.
- 5. Untuk memasyarakatkan etika bisnis yang benar, sebab zakat itu bukanlah membersihkan harta yang kotor,akan tetapi mengeluarkan bagian dari hak orang lain dari harta kita yang kita usahakan dengan baik dan benar sesuai dengan ketentuan Allah

3. Golongan Penerima Zakat (Mustahiq)

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

"Sesungguhnya zakat-zakat itu, hanyalah untuk orang-orang fakir, orangorang miskin, pengurus-pengurus zakat, Para mu'allaf yang dibujuk 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 (Qs-At-Taubah: 60)".

Didalam hadits riwayat Abu Daud dari Ziyad bin Al-Harits Al-Shada'i, Rosululloh bersabda,

"Sesungguhnya Allah SWT tidak berwasiat dengan hukum nabi dan juga tidak dengan hukum lainnya sampai Dia memberikan hukum didalamnya. Maka, Allah membagi zakat kepada delapan bagian. Apabila kamu termasuk salah satu dari bagian tersebut, maka aku berikan hakmu."(HR Abu Daud).

Delapan kelompok (*asnaf*) dari ayat dan hadits di atas, yaitu terperinci sebagai berikut¹⁹.

1. Fakir

a. Fakir adalah orang yang penghasilannya tidak dapat memenuhi kebutuhan pokok (primer) sesuai dengan kebiasaan masyarakat dan wilayah tertentu. Menurut pandangan mayoritas ulama fikih, fakir adalah orang yang tidak memiliki harta dan penghasilan yang halal, atau yang mempunyai harta yang kurang dari nisab zakat dan kondisinya lebih buruk dari pada orang miskin.

b. Orang fakir berhak mendapat zakat sesuai dengan kebutuhan pokokya selama setahun, karena zakat berulang setiap tahun. Patokan kebutuhan pokok yang akan dipenuhi adalah berupa makanan, pakaian, tempat tinggal dan

¹⁹ Hikmat dan Hidayat, op.cit. h 140.

kebutuhan pokok lainnya dalam batas kewajaran, tanpa berlebih-lebihan atau terlalu irit.

c. Diantara pihak yang dapat menerima zakat dari kuota fakir, yaitu orangorang yang memenui syarat membutuhkan. Maksudnya, tidak mempunyai pemasukan atau harta, atau tidak mempunyai keluarga yang menangung kebutuhannya.

2. Miskin

Adalah orang-orang yang memerlukan, yang tidak dapat menutupi kebutuhan pokoknya sesuai dengan kebiasaan yang berlaku. Miskin menurut mayoritas ulama adalah orang yang tidak memiliki harta dan tidak mempunyai pencarian yang layak untuk memenuhi kebutuhannya.

Menurut Imam Abu Hanifah, miskin adalah orang yang tidak memiliki sesuatu. Menurut Hanafi dan Maliki, keadaan mereka lebih buruk dari orang fakir, sedangkan menurut mazhab Syafii dan Hambali, keadaan mereka lebih baik dari orang kafir²⁰.

3. Amil Zakat

Adalah semua pihak yang bertindak mengerjakan yang berkaitan dengan pengumpulan, penyimpanan, penjagaan, pencatatan dan penyaluran atau distribusi harta zakat. Mereka diangkat oleh pemerintah dan memperoeh izin darinya atau dipilih oleh instansi pemerintah yang berwenang atau oleh masyarakat Islam

²⁰ Hikmat dan Hidayat, *Panduan Pintar Zakat*, h 141

untuk memungut dan membagikan serta tugas lain yang berhubungan dengan zakat.

4. Muallaf

Adalah orang yang baru masuk Islam kurang dari satu tahun yang masih memerlukan bantuan dalam beradaptasi dengan kondisi baru mereka, meskipun tidak berupa pemberian nafkah, atau dengan mendirikan lembaga keilmuan dan sosial yang akan melindungi dan memantapkan hati mereka dalam memeluk Islam serta yang akan menciptakan lingkungan yang serasi dengan kehidupan baru mereka, baik moril maupun materiil.

5. Riqab

Riqab adalah hamba yang disuruh menebus dirinya. Mengingat golongan ini sekarang tidak ada lagi, maka kuota zakat mereka dialihkan kegolongan mustahiq lain menurut pendapat mayoritas ulama fiqih. Namun, sebagian ulama berpendapat bahwa golongan ini masih ada, yaitu para tentara muslim yang menjadi tawanan.

6. Orang yang Berutang (Gharimin)

Orang berutang yang berhak menerima kuota zakat golongan ini ialah²¹:

a. Orang yang berutang untuk kepentingan pribadi yang tidak bisa dihindarkan, dengan syarat-syarat, utang itu tidak untuk kemaksiatan, utang itu

²¹ Hikmat dan Hidayat, *Panduan Pintar Zakat*, h 143.

melilit pelakunya, si pengutang tidak sangup lagi melunasi utangnya, utang itu sudah jatuh tempo dan harus dilunasi.

b. Orang-orang yang berutang untuk kepentingan sosial, seperti berutang untuk mendamaikan antara pihak yang bertikai dengan memikul biaya *diyat* (denda kriminal) atau biaya barang-barang yang dirusak. Orang seperti ini berhak menerima zakat walaupun mereka orang kaya yang mampu melunasi utangnya.

c. Orang yang berutang karena menjamin utang orang lain, dimana yang menjamin dan yang dijamin keduanya berada dalam kondisi kesulitan keuangan.

d. Orang yang berutang untuk membayar *diyat* karena pembunuhan tidak sengaja, apabila keluarga benar-benar tidak mampu membayar denda tersebut, begitu pula kas negara.

7. Fisabilillah

Yang dimaksud fisabililah adalah orang berjuang dijalan Allah dalam pengertian luas sesuai dengan yang ditetapkan oleh para ulama fikih. Intinya adalah melindungi dan memelihara agama serta meningikan kalimat tauhid, seperti berperang, berdakwah, berusaha menerapkan hukum Islam, menolak fitnah-fitnah yang ditimbulkan oleh musuh-musuh Islam, membendung arus pemikiranpemikiran yang bertentangan dengan Islam²².

VE

²² Hikmat dan Hidayat, *Panduan Pintar Zakat*, h 144.

8. Ibnu Sabil

Orang yang dalam perjalanan (*ibnu sabil*) adalah orang asing yang tidak memiliki biaya untuk kembali ke tanah airnya. Golongan ini diberi zakat dengan syarat syarat:

- a. Sedang dalam perjalanan di luar lingkungan negeri tempat tingalnya. Jika msih di lingkungan negara tempat tinggalnya lalu ia dalam keadaan mrmbutuhkan, maka ia diangap sebagai fakir atau miskin.
- b. Perjalanan tersebut tidak bertentangan dengan syariat Islam, sehingga pemberian zakat itu tidak menjadi bantuan untuk berbuat maksiat.
- c. Pada saat itu ia tidak memiliki biaya untuk kembali ke negerinya, meskipun di negerinya sebagai orang kaya²³.

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 menunjukan, bahwa sasaran pertama zakat ialah hendak menghapuskan kemiskinan dan kemelaratan dalam masyarakat Islam.

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 kaum fakir miskin merupakan sasaran pertama dan

.

²³ Hikmat dan Hidayat, *Panduan Pintar Zakat*, h 146.

menjadi tujuan zakat zakat yang utama 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 mustahiq²⁴.

Ketika dilihat dalam praktek penyaluran zakat pada umunya dapat dilihat model penyaluran zakat ada dua macam. Pertama muzakki lansung 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 Syafii, bahwa pemilik harta diperbolehkan membagikan atau menyalurkan 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*, hasil pertanian dan barang pertambangan, maka terhadap kebolehan membagikan oleh diri sendiri, ada dua pendapat. Pendapat yang paling zahir yaitu *kaul jadid* adalah boleh menyalurkan harta zahir langsung kepada mustahiq. Dan menurut *kaul kadim* tidak boleh, akan tetapi wajib diberikan kepada penguasa atau

²⁴ Yusuf Qardawi, *SPEKTRUM ZAKAT Dalam Membangun Ekonomi Kerakyatan*, (Jakarta Timur: Zikrul Hakim, 2005), h 510.

lembagalembaga zakat, karena untuk melaksanakan aturannya dan tidak menjauhinya²⁵.

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 silaturrahim 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 amanah dan terpercaya. Hal ini sebagaimana terkandung dalam surat At Taubah ayat 103.

Ambillah zakat dari sebagian harta mereka, dengan zakat itu kamu membersihkan²⁶ dan mensucikan²⁷ mereka dan mendoalah untuk mereka. Sesungguhnya doa kamu itu (menjadi) ketenteraman jiwa bagi mereka. dan Allah Maha mendengar lagi Maha mengetahui.

²⁶ Maksudnya: zakat itu membersihkan mereka dari kekikiran dan cinta yang berlebih-lebihan

²⁵ Hikmat dan Hidayat, *Panduan Pintar Zakat*, h 746.

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

Distribusi zakat terkadang hanya bersirkulasi pada suatu tempat tertentu, ketika zakat tidak dikelola secara kelembagaan dan diberikan langsung oleh si pemberi zakat (muzakki) kepada mustahiq (penerima zakat). Hal ini salah satu factor penyebabnya adalah kurang adanya lembaga zakat yang profesional, yang menyampaikan dana zakat tersebut kepada umat yang membutuhkan juga berimplikasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat²⁸.

Zakat tidak lagi dibayarkan langsung dari muzakki kepada mustahik. Itu tidak mengurangi fungsi dan peran zakat dalam mengentaskan kemiskinan. Disamping itu, pengelolaan zakat oleh lembaga pengelola zakat akan lebih banyak manfaatnya, apalagi yang memiliki kekuatan hukum formal, akan memiliki beberapa keuntungan, antara lain:

- a. Untuk menjamin kepastian dan kedisiplinan pembayar zakat.
- b. Untuk menjaga perasaan rendah diri para mustahik zakat apabila berhadapan langsung untuk menerima zakat dan para muzakki.
- c. Untuk mencapai efesiensi dan efektivitas serta sasaran yang tepat dalam penggunaan harta zakat menurut skala prioritas yang ada pada suatu tempat.
- d. Untuk memperlihatkan *syiar* Islam dalam semangat penyelenggaraan pemerintahan yang Islami.

Sebaliknya, jika zakat diserahkan langsung dari muzakki kepada mustahik, meskipun secara hukum *syari'ah* adalah sah, disamping akan terabaikan hal-hal

²⁸ 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.

tersebut diatas juga hikmah dan fungsi zakat, terutama yang berkaitan dengan kesejahteraan umat akan sulit terwujud.

Zakat sebetulnya dapat menjadi salah satu alternatif pertumbuhan dan pemerataan ekonomi yang selama ini timpang. Hal ini bisa terlaksana apabila pengelolaan zakat dilakukan secara efektif dalam hal pengumpulan dan pendistribusiannya²⁹.

Sementara itu pada kenyataanya, beberapa problem zakat yang selama ini ada menjadi penghambat optimalisasi peranan lembaga zakat. Selain kurangnya respon masyarakat terhadap zakat, baik pembayarannya, maupun pengelolaannya. Ternyata keterlibatan semua pihak terhadap lembaga zakat pun sangat minim.

Padahal dengan keterlibatan dari semua pihak, maka optimalisasi peran lembaga zakat untuk menciptakan keadilan sosial sebagaimana esensi dari zakat itu sendiri secara ideal dapat memberikan pemerataan ekonomi³⁰.

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

²⁹ Muhammad Daud Ali, *Lembaga-Lembaga Islam Indonesia*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1995), h 240.

³⁰ Muhammad Daud Ali, *Lembaga-Lembaga Islam Indonesia*, h 242.

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 Mekkah dalam rangka melakukan pembinaan aqidah dan keyakinan umat, ayat-ayat tentang zakat sudah diwahyukaan kepada beliau, misalnya Q.S. Al-Rum 39 dan Q.S. Al-Dzariyat 19:

"Dan sesuatu Riba (tambahan) yang kamu berikan agar Dia bertambah pada harta manusia, Maka Riba 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)".

"Dan pada harta-harta mereka ada hak untuk orang miskin yang meminta dan orang miskin yang tidak 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 sendiri³¹.

-

³¹ Fakhruddin, op.cit. h 220.

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.

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 tsamaniyah* 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 pengelolaaan 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 akuntabel ³².

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 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 Khattabbahwa seorang Khalifah untuk hidup sehari-harinya tidak perlu pergi ke pasar untuk menjual barang-barang daganganya, 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

³² Fakhruddin, Fikih dan Manajemen Zakat di Indonesia, h 223.

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 embrio *Bait al-Mal* dalam arti yang lebih luas. *Bait al-Mal* bukan seekedar berarti pihak yang menangani harta umat, namun juga berarti suatu tempat untuk menyimpan harta Negara. Abu Bakar menyiapkan tempat khusus di rumahnya berupa karung atau kantung untuk menyimpan harta yang dikirimkan ke Madinah. Hal ini berlangsung sampai kewafatan beliau pada tahun 13 H/634 M³³.

b. 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. Buktinya, tidak ditemukan seorang miskin pun oleh Muadz bin Jabal di wilayah Yaman.

Muadz adalah staf Rasulullah SAW yang diutus untuk memungut zakat di Yaman. Pada masa Khalifah Abu Bakar dan Umar, Muadz terus bertugas di sana. Abu Ubaid menuturkan bahwa Muadz pernah mengirimkan hasil zakat yang dipungutnya di Yaman kepada Khalifah Umar di Madinah, karena Muadz tidak menjumpai orang yang berhak menerima zakat di Yaman, namun Khalifah Umar mengembalikannya. Ketika Muadz mengirimkan sepertiga hasil zakat itu, Khalifah Umar kembali menolaknya dan berkata, "Saya tidak mengutusmu

³³Fakhruddin, Fikih dan Manajemen Zakat di Indonesia, h 225.

sebagai kolektor upeti, Saya mengutusmu untuk memungut zakat dari orang-orang kaya di sana dan membagikannya kepada kaum miskin dari kalangan mereka juga." Muadz menjawab, "kalau saya menjumpai orang miskin di sana, tentu saya tidak akan mengirimkan apa pun kepada Anda."

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".³⁴

c. Masa Usman bin Affan

Pada masa Kholifah Usman bin Afan terbagi menjadi dua periode. Pada peroide 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.

³⁴ Fakhruddin, Fikih dan Manajemen Zakat di Indonesia, h 227.

Akhirnya klimaks dari tuduhan itu adalah terjadinya pemberontakan di madinah yang didukung dari utusan-utusan mesir yang kemudian berakibat pada terbunuhnya khalifah Usman.

Karena pengaruh yang besar dari keluarganya, tindakan Usman banyak mendapat protes dari umat dalam pengelolaan Bait al-Mal. Dalam hal ini, Ibnu Sa'ad menukilkan ucapan Ibnu Syihab al-Zuhri, seorang yang sangat besar jasanya dalam mengumpulkan hadits, yang menyatakan, "Usman telah mengangkat sanak kerabat dan keluarganya dalam jabatan-jabatan tertentu pada enam tahun terakhir dari masa pemerintahanya. 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-bagikanya 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*³⁵.

³⁵ Fakhruddin, Fikih dan Manajemen Zakat di Indonesia, h 228.

d. 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, mendapatkan jatah pakaian yang hanya bisa menutupi tubuh sampai separo kakinya, dan sering banjunya itu penuh dengan tambalan.

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, aku tidak 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 zakat³⁶.

3. Masa Tabi'in

Khalifah Umar bin Abdul Aziz tak jauh beda dengan Khalifah Umar bin Khatab yang telah diceritakan di atas. Meskipun masa kekhalifahanya cukup singkat, hanya sekitar 3 tahun, umat Islam akan terus mengenangnya sebagai khalifah yang berhasil mensejahterahkan rahyat. Ibnu Abdil Hakam

³⁶ Fakhruddin, *Fikih dan Manajemen Zakat di Indonesia*, h 229.

meriwayatkan, Yahya bin Said, seorang petugas zakat masa itu berkata, "Saya pernah diutus Umar bin Abdul Aziz untuk memungut zakat ke Afrika. Setelah memungutnya, saya bermaksud memberikannya kepada orang-orang miskin. Namun saya tidak menjumpai seorang pun. Umar bin Abdul Aziz telah menjadikan semua rakyat pada waktu itu bercukupan. Akhirnya saya memutuskan untuk membeli budak lalu memerdekannya."

Kemakmuran itu tak hanya ada di Afrika, tetapi juga merata di seluruh penjuru wilayah Khilafah Islam, seperti Irak dan Basrah. Abu Ubaid mengisahkan, Khalifah Umar bin Abdul Aziz mengirim surat kepada Hamid bin Abdurahman, Gubernur Irak, agar membayar semua gaji dan hak rutin di propinsi itu. Dalam surat balasannya, abdul hamid berkata, "Saya sudah membayarkan semua gaji dan hak mereka. Namun, di *Bait al-Mal* masih banyak terdapat uang." Khalifah Umar bin Abdul Aziz memerintahkan, "Carilah orang yang dililit utang tetapi tidak boros. Berilah dia uang untuk melunasi utangnya." Abdul Hamid kembali menyurati Khalifah Umar, "Saya sudah membayarkan Utang mereka, tetapi di *Bait al-Mal masih* banyak uang."

Mungkin indikator kemakmuran yang ada ketika itu sulit akan terulang kembali, yaitu ketika para amil zakat berkeliling di perkampungan-perkampungan Afrika, tapi mereka tidak menemukan seseorangpun yang mau menerima zakat. Negara benar-benar mengalami surplus, bahkan sampai ke tingkat dimana utangutang pribadi dan biaya pernikahan warga pun ditanggung oleh negara.³⁷

³⁷ Fakhruddin, Fikih dan Manajemen Zakat di Indonesia, h 231.

Sebenarnya, Umar bin Abdul Aziz menyadari dengan baik ia adalah bagian dari masa lalu. Ia tidak mungkin sangup 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.

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 (spirit) yang memanifestasi dalam bentuk pembayaran pajak atas negara. Seorang cendikiawan muslim kontemporer Indonesia, Masdar F. Mas'udi mengatakan, zakat pada mulanya adalah upeti sebagaimana umumya berlaku dalam praktik ketatanegaraan zaman dulu. Hanya saja, upeti yang secara nyata telah membuat rakyat miskin semakin tenggelam dalam kemiskinannya, dengan spirit zakat lembaga upeti itu justru harus menjadi sarana yang efektif bagi pemerataan dan penyejahteraan kaum miskin. Dengan kata lain, lembaga upeti yang semula menjadi sumber

kedzaliman, dengan spirit zakat harus ditransformasikan menjadi wahana penciptaan keadilan. ³⁸

Zakat sebagai konsep keagamaan, di satu pihak, dan pajak sebagai konsep keduniawian, di pihak lain, bukanlah hubungan dualisme yang dikotomis melainkan hubungan keesaan wujud yang dialektis. Zakat bukan sesuatu yang harus dipisahkan, diparalelkan, dan apalagi dipersaingkan dengan pajak, melainkan justru merupakan sesuatu yang harus disatukan sebagaimana disatukannya roh dengan badan atau jiwa dengan raga. Zakat merasuk ke dalam pajak sebagai ruh dan jiwanya, sedangkan pajak memberi bentuk pada zakat sebagai badan atau raga bagi proses pengejewantahannya. Memisahkan zakat dari pajak adalah sama halnya dengan memisahkan spirit dari tubuhnya, memisahkan bentuk dari essensinya. ³⁹

Pemaknaan zakat dan pajak yang sangat modernis semacam itu dapat kita lihat penerapannya pada masa kerajaan-kerajaan Islam Nusantara. Pada masa Kerajaan Islam Aceh, misalnya, masyarakat menyerahkan zakat-zakat mereka kepada negara yang mewajibkan zakat/pajak kepada setiap warga negaranya. ⁴⁰ Kerajaan berperan aktif dalam mengumpulkan pajak-pajak tersebut, dan kerajaan membentuk sebuah badan yang ditangani oleh pejabat-pejabat kerajaan dengan tugas sebagai penarik pajak atau zakat. Pemungutan pajak ini dilakukan di pasar-pasar, muara-muara sungai yang dilintasi oleh perahu-perahu dagang, dan

20

³⁸ Masdar Farid Mas'udi, *Agama Keadilan, Risalah Zakat dalam Islam,* (Jakarta: Pustaka Firdaus, 1991), h 111.

³⁹ Masdar Farid Mas'udi, *Agama Keadilan, Risalah Zakat dalam Islam*, h 117-118.

⁴⁰ 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.

terhadap orang-orang yang berkebun, berladang, atau orang yang menanam di hutan. Karena itulah, banyak sekali macam dan jenis pajak yang diberlakukan pada setiap sumber penghasilan dan penghidupan warganya.

Kantor pembayaran pajak ini pada masa kekuasaan kerajaan Aceh berlangsung di masjid-masjid. Seorang imam dan kadi (penghulu) ditunjuk untuk memimpin penyelenggaraan ritual-ritual keagamaan. Penghulu berperan besar dalam mengelola keuangan masjid yang bersumber melalui zakat, sedekah, hibah, maupun wakaf. ⁴¹

Sebagaimana Kerajaan Aceh, Kerajaan Banjar juga berperan aktif dalam mengumpulkan zakat dan pajak. Pajak tersebut dikenakan pada seluruh warga negara (warga kerajaan), baik yang pejabat, petani, pedagang, atau pun lainnya. Jenis-jenis pajak yang berlaku pada masa itu juga bermacam-macam, seperti pajak kepala, pajak tanah, pajak padi persepuluh, pajak pendulangan emas dan berlian, pajak barang dagangan dan pajak bandar. Yang menarik dicatat di sini, penarikan pajak terhadap hasil-hasil bumi dilakukan setiap tahun sehabis musim panen, dalam bentuk uang atau hasil bumi. Semua ini sesuai dengan praktek pembayaran zakat pertanian dalam ajaran Islam.

Pembayaran pajak di kerajaan Banjar ini diserahkan kepada badan urusan pajak yang disebut dengan istilah Mantri Bumi. Orang-orang yang bekerja di Mantri Bumi ini berasal dari warga kerajaan biasa namun memiliki skill dan

_

⁴¹ Azyumardi Azra, *Kuntarno Noor Aflah (ED), Filantropi dalam Sejarah Islam di Indonesia*, (Jakarta: Forum Zakat (FOZ), 2006), h 20.

⁴² Faisal, op.cit. h 258.

keahlian yang mumpuni di bidangnya, oleh karena itu mereka diangkat menjadi pejabat kerajaan.

b. Masa Kolonialisme

Pengelolaan zakat di Indonesia tidak bias dilepaskan dari proses Islamisasi yang terjadi pada abad ketujuh masehi. Melalui perantara saudagar, dai dan sufi dari Jazirah Arab, India dan Persia, Islam mulai menjadi agama yang dianut oleh masyarakat Indonesia yang sudah berinteraksi dengan mereka. Bermula dari masyarakat pesisir di wilayah utara Indonesia, Aceh dan terus menyebar menjadi agama mayoritas di Indonesia. Dengan pendekatan cultural yang sudah ada yaitu Hindu dan Budha, Islam berkembang di Indonesia. Sehingga sebagian ajaran Islam ada yang terkontaminasi dengan budaya tersebut. Hal ini juga mempengaruhi pengamalan ajaran Islam oleh pemeluknya. Ada istilah kaum Islam abangan dan kaum santri. Kesadaran masyarakat terhadap zakat tidak sejalan dengan kesadaran terhadap shalat dan puasa. Zakat hanya dimaknai sebagai zakat fitrah pada bulan Ramadhan dan dikelola secara individu.

Pada masa penjajahan Belanda, kondisi ini tetap dipertahankan. Melalui pengaruh C. Snouck Hurgronje dalam "Politik Islam", Belanda membatasi perkembangan Islam karena dianggap membahayakan pemerintahan Belanda. Masyarakat Indonesia dikenalkan dengan pemahaman bahwa Islam adalah ibadah ritual yang terpisah dari kehidupan. Pemerintah tidak boleh campur tangan dalam masalah keagamaan⁴³.

⁴³ Faisal, Sejarah Pengelolaan Zakat di Dunia Muslim dan Indonesia, h 260.

Tak terkecuali dengan zakat, Belanda juga membuat kebijakan untuk memperlemah pelaksanaan zakat. Belajar dari pengalaman tentang masyarakat Aceh, Belanda menganggap zakat adalah diantara faktor yang menyebabkan kesulitan menduduki Aceh. Masyarakat Aceh menggunakan sebagian dana zakat untuk membiayai perang dengan Belanda.

Pemerintah Belanda melalui kebijakannya Bijblad Nomor 1892 tahun 1866 dan Bijblad 6200 tahun 1905 melarang petugas keagamaan, pegawai pemerintah, termasuk priyayi pribumi ikut serta dalam pengumpulan zakat. Kebijakan ini dikeluarkan karena khawatir dengan perkembangan Islam dan upaya untuk memisahkan agama dari urusan kehidupan. Kebijakan ini mengubah praktek pengelolaan zakat di Indonesia saat itu. Kesadaran masyarakat untuk berzakat menjadi menurun dan sebagian lagi menyerahkan zakat mereka ke individu ulama dengan harapan mendapat syafaat dari Allah Yang Maha Kuasa.

Fenomena ini terus berlangsung sampai abad ke sembilan belas. Merespon praktek pengamalan zakat yang tradisional ini, Muhammadiyah mempelopori perubahan pengelolaan zakat dengan membentuk lembaga amil zakat tersendiri. Lembaga tersebut khusus mengurusi zakat, infak, sedekah dan wakaf serta menyalurkannya kepada pihak yang berhak, terutama fakir miskin. Pada masa selanjutnya, pengelolaan zakat mulai menggerakkan ekonomi dengan membentuk koperasi-koperasi, pendidikan, kesehatan dan usaha produktif lainnya. 44

Pada masa pendudukan Jepang, pemerintah mulai ambil bagian dalam pengelolaan zakat. Hal itu ditandai dengan dibentuknya MIAI (Majlis 'Islam Ala

⁴⁴ Faisal, Sejarah Pengelolaan Zakat di Dunia Muslim dan Indonesia, h 263.

Indonesia). Pada tahun 1943, MIAI membentuk Baitul Maal untuk mengorganisasikan pengelolaan zakat secara terkoordinasi. Badan ini dikepalai oleh Ketua MIAI sendiri, Windoamiseno dengan anggota komite yang berjumlah 5 orang, yaitu Mr. Kasman Singodimedjo, S.M. Kartosuwirjo, Moh. Safei, K. Taufiqurrachman, dan Anwar Tjokroaminoto. Gerakan secara massif pun dilakukan. Upaya-upaya itu rupanya tidak sia-sia, sebab dalam jangka waktu yang singkat, -hanya beberapa bulan saja-, Baitul Mal telah berhasil didirikan di 35 kabupaten dari 67 kabupaten yang ada di Jawa pada saat itu. Tetapi kemajuan ini menyebabkan Jepang khawatir akan munculnya gerakan anti-Jepang. Maka, pada 24 Oktober 1943, Jepang membubarkan MIAI. 45

2. Setelah Kemerdekaan

a. Masa Awal Kemerdekaan

Setelah Indonesia memperoleh kemerdekaannya, zakat kembali menjadi perhatian para ekonom dan ahli fiqih bersama pemerintah dalam menyusun ekonomi Indonesia. Hal tersebut dapat kita lihat pada pasal-pasal dalam UUD 1945 yang berkaitan dengan kebebasan menjalankan syariat agama (pasal 29), dan pasal 34 UUD 1945 yang menegaskan bahwa fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara negara. Kata-kata fakir miskin yang dipergunakan dalam pasal tersebut jelas menunjukkan kepada mustahiq zakat (golongan yang berhak menerima zakat). 46

⁴⁵ Moch. 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.

⁴⁶ Muhammad, Zakat Profesi, h 38.

Pada tahun 1951 Kementerian Agama mengeluarkan Surat Edaran Nomor: A/VII/17367, tanggal 8 Desember 1951 tentang Pelaksanaan Zakat Fitrah. Kementerian Agama melakukan pengawasan supaya pemakaian dan pembagian hasil pungutan zakat berlangsung menurut hukum agama.⁴⁷

Kementerian Agama mulai menyusun Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Pelaksanaan Zakat dan Rencana Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (RPPPUU) tentang Pelaksanaan Pengumpulan dan Pembagian Zakat serta Pembentukan Baitul Mal pada tahun 1964. Sayangnya, kedua perangkat peraturan tersebut belum sempat diajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) maupun kepada Presiden. Perhatian Pemerintah terhadap lembaga zakat ini mulai meningkat sekitar tahun 1968. Saat itu diterbitkanlah peraturan Menteri Agama Nomor 4 tentang Pembentukan Badan Amil Zakat dan Nomor 5/1968 tentang pembentukan Baitul Mal (Balai Harta Kekayaan) di tingkat pusat, propinsi dan kabupaten/kotamadya. Namun pada tahun tersebut, Menteri Keuangan menjawab putusan Menteri Agama dengan menyatakan bahwa peraturan mengenai Zakat tidak perlu dituangkan dalam Undang-Undang, cukup dengan Peraturan Menteri Agama saja. Karena ada respons demikian dari Menteri Keuangan, maka Menteri Agama mengeluarkan Instruksi Nomor 1 Tahun 1968, yang berisi penundaan pelaksanaan Peraturan Menteri Agama Nomor 4 dan Nomor 5 Tahun 1968 di atas.48

b. Masa Orde Baru

⁴⁷ Depag RI, *Pedoman Zakat, Badan Proyek Peningkatan Zakat dan Wakaf,* (Jakarta, 2002), h. 284.

⁴⁸ Dawam Rahardjo, *Perspektif Deklarasi Makkah Menuju Ekonomi Islam*, (Bandung: Mizan, 1987), h 36-37.

Kepemimpinan Presiden Soeharto memberikan sedikit angin segar bagi umat Islam dalam konteks penerapan zakat ini. Sesuai anjuran Presiden dalam pidatonya saat memperingati Isra' Mi'raj di Istana Negara tanggal 22 Oktober 1968 maka dibentuklahn Badan Amil Zakat Infaq dan Shadaqah (BAZIS) yang dipelopori oleh Pemerintah Daerah DKI Jaya. Sejak itulah, secara beruntun badan amil zakat terbentuk di berbagai wilayah dan daerah seperti di Kalimantan Timur (1972), Sumatra Barat (1973), Jawa Barat (1974), Aceh (1975), Sumatra Selatan dan Lampung (1975), Kalimantan Selatan (1977), dan Sulawesi Selatan dan Nusa tenggara Barat (1985).49

Perkembangan zakat pada masa Orde Baru ini tidak sama di setiap daerahnya. Sebagian masih pada tahapan konsep atau baru ada di tingkat kabupaten seperti Jawa Timur. Atau ada pula yang hanya dilakukan oleh Kanwil Agama setempat. Karena itulah, mekanisme penarikan dana oleh lembaga zakat ini bervariasi. Di Jawa Barat hanya terjadi pengumpulan zakat fitrah saja. Di DKI Jaya terjadi pengumpulan zakat, ditambah dengan infaq dan shadaqah. Dan di tempat-tempat lain masih meniru pola pada masa awal penyebaran Islam, yakni menarik semua jenis harta yang wajib dizakati.⁵⁰

Sejarah Pelaksanaan Zakat di Indonesia Pada tahun 1984 dikeluarkan Instruksi Menteri Agama Nomor 2 tahun 1984 tanggal 3 Maret 1984 tentang Infaq Seribu Rupiah selama bulan Ramadhan yang pelaksanaannya diatur dalam Keputusan Direktur Jendral Bimas Islam dan Urusan Haji Nomor 19/1984 tanggal 30 April 1984. Pada tanggal 12 Desember 1989 dikeluarkan Instruksi Menteri

⁴⁹ Muhammad Daud Ali, op.cit. h 36.

⁵⁰ Dawam Rahardjo, Perspektif Deklarasi Makkah Menuju Ekonomi Islam, h 188-190.

Agama 16/1989 tentang Pembinaan Zakat, Infaq, dan Shadaqah yang menugaskan semua jajaran Departemen Agama untuk membantu lembaga-lembaga keagamaan yang mengadakan pengelolaan zakat, infaq, dan shadaqah agar menggunakan dana zakat untuk kegiatan pendidikan Islam dan lainnya. Pada tahun 1991 dikeluarkan Keputusan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 dan 47 tahun 1991 tentang Pembinaan Badan Amil Zakat, Infaq, dan Shadaqah yang kemudian ditindaklanjuti dengan Instruksi Menteri Agama Nomor 5 tahun 1991 tentang Pedoman Pembinaan Teknis Badan Amil Zakat, Infaq, dan Shadaqah dan Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 7 tahun 1988 tentang Pembinaan Umum Badan Amil Zakat, Infaq, dan Shadaqah.⁵¹

3. Awal Reformasi

Terbentuknya Kabinet Reformasi memberikan peluang baru kepada umat Islam, yakni kesempatan emas untuk kembali menggulirkan wacana RUU Pengelolaan Zakat yang sudah 50 tahun lebih diperjuangkan. Komisi VII DPR-RI yang bertugas membahas RUU tersebut. Penggodokan RUU memakan waktu yang sangat panjang, hal itu disebabkan perbedaan visi dan misi antara pemerintah dan anggota DPR. Satu pihak menyetujui apabila persoalan zakat diatur berdasarkan undang-undang. Sementara pihak lain tidak menyetujui dan lebih mendorong supaya pengaturan zakat diserahkan kepada masyarakat. Pada tahun 1999 Undang-undang Nomor 38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat dikeluarkan oleh pemerintah. Pemerintah bersama Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) berusaha memajukan kesejahteraan sosial dan perekonomian bangsa

⁵¹ Fakhruddin, op.cit h 246.

⁵² Muhammad, op.cit h. 40.

dengan menerbitkan Undang-ndang Nomor 38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat. Kemudian dikeluarkan pula Keputusan Menteri Agama nomor 581 tahun 1999 tentang Pelaksanaan Undang-undang Nomor 38 tahun 1999 dan Keputusan Direktur Jendral Bimas Islam dan Urusan Haji Nomor D-291 tahun 2000 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Zakat.⁵³

Semua undang-undang yang diterbitkan di atas bertujuan untuk menyempurnakan sistem pelaksanaan zakat. Seperti pada masa prakemerdekaan zakat sebagai sumber dana perjuangan, maka pada era reformasi ini zakat diharapkan mampu mengangkat keterpurukan ekonomi bangsa akibat resesi ekonomi dunia dan krisis multidimensi yang datang melanda. Bahkan sebagian pihak menilai bahwa terbentuknya undang-undang pengelolaan zakat di Indonesia merupakan catatan 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.

⁵³ Fakhruddin, op.cit, h 247.

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 2001.⁵⁴

Sejarah Penlaksanaan Indonesia Secara garis besar undang-undang zakat di atas memuat aturan tentang pengelolaan dana zakat yang terorganisir dengan 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, zakat dimungkinkan terhindar bentuk-bentuk pengelolaan dari 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

⁵⁴ Lili Ulfah, op.cit. h 67.

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.⁵⁵

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 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 merefisi 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

⁵⁵ Fakrudin, op.cit hal. 249-250.

Peraturan Perundang-undangan tentang Pengelolaan Zakat dan peraturan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan dalam Undang-Undang ini." Ditemba dengan Pasal 45 yang menyatakan bahwa "Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, Undang-Undang Nomor 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 judisial 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: prubahan 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 beberapa 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 disebutkan⁵⁶:

- (1) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.
- (2) Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.
- (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.

⁵⁶ Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945.

- (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 (dalam istilah Hans Kelsen, *statute and customary law*) yang bertentangan dengan konstitusi (Undang-Undang Dasar). Ide ini, bermula dari Prof. Hans Kelsen, guru besar kenamaan dari Universitas Wina (Vienna) 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 Tahun 1920 yang disahkan dalam Konvensi Konstitusi pada tanggal 1 Oktober 1920 sebagai Konstitusi Federal Austria.⁵⁷

Sejarah berdirinya lembaga Mahkamah Konstitusi (MK) diawali dengan diadopsinya ide MK (Constitutional Court) dalam amandemen konstitusi yang dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) pada tahun 2001

⁵⁷Hamdan Zoelva, *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

sebagaimana dirumuskan dalam ketentuan Pasal 24 ayat (2), Pasal 24C, dan Pasal 7B Undang-Undang Dasar 1945 hasil Perubahan Ketiga yang disahkan pada 9 Nopember 2001. Ide pembentukan MK merupakan salah satu perkembangan pemikiran hukum dan kenegaraan modern yang muncul di abad ke-20.

Setelah disahkannya Perubahan Ketiga UUD 1945 maka dalam rangka menunggu pembentukan MK, MPR menetapkan Mahkamah Agung (MA) menjalankan fungsi MK untuk sementara sebagaimana diatur dalam Pasal III Aturan Peralihan UUD 1945 hasil Perubahan Keempat.DPR dan Pemerintah kemudian membuat 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 dan disahkan oleh Presiden pada hari itu (Lembaran Negara Nomor 98 dan Tambahan Lembaran Negara Nomor 4316).Dua hari kemudian, pada tanggal 15 Agustus 2003, Presiden melalui Keputusan Presiden Nomor 147/M Tahun 2003 hakim konstitusi untuk pertama kalinya yang dilanjutkan dengan pengucapan sumpah jabatan para hakim konstitusi di Istana Negara pada tanggal 16 Agustus 2003.Lembaran perjalanan MK selanjutnya adalah pelimpahan perkara dari MA ke MK, pada tanggal 15 Oktober 2003 yang menandai mulai beroperasinya kegiatan MK sebagai salah satu cabang kekuasaan kehakiman menurut ketentuan UUD 1945.58

_

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

Ketika melihat putusan MK yang menjadi penelitian ini, dalam gugatannya pemohon penguji menggunakan pasal 28C, 28D, 28 E, 28 H UUD 1945, sebagai pembanding 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"; 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"; Pasal 28 E Undang-Undang Dasar 1945 yangselengkapnya 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."; 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."; dan "(3) Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat". 59

Karena ketentuan yang demikian tersebut, maka UU ini di ajukan sebagai judisial 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 mengadili pada

⁵⁹ Undang-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

Undang- Undang terhadap UUD, memutuskan sengketa kewenangan lembaga Negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil Pemilu." 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." ⁶⁰

Mahkamah Konstitusi mempunyai hak atau kewenangannya untuk melakukan pengujian Undang-Undang (UU) terhadap UUD yang juga didasarkan pada Pasal 10 ayat (1) UU Nomor 24 Tahun 2003 juncto UU Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan UU Nomor 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 adalah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, sangat merugikan Hak Konstitutional dan Kepentingan para Pemohon maka berdasarkan peraturan tersebut di atas Mahkamah Konstitusi berwenang untuk memeriksa dan mengadili perkara tersebut. 61

⁶⁰ Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945.

⁶¹ UU Nomor 24 Tahun 2003 juncto UU Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi

BAB III

METODE PENELITIAN

A. 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. 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. 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 tetang Pengelolaan Zakat merupakan produk dari politik yang dijadikan sebagai sumber hukum di Negara Indonesia.

B. Pendekatan Penelitian

Sesuai dengan latar belakang, rumusan masalah dan tujuan penelitian maka dalam penelitian ini mengunakan pendekatan kasus atau *case-aproach*, yaitu pendekatan yang menelaah kasus-kasus yang telah menjadi putusan pengadilan Mahkamah Konstitusi yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap⁶⁴. Penelitian ini juga menggunakan pendekatan kualitatif, yaitu pendekatan yang digunakan jika data yang dibutuhkan berupa sebaran-sebaran informasi yang tidak

⁶² Tim punyusun, *Pedoman Penulisan Karya Tulis Ilmiah 2012*, Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri (UIN), Malang: 2012, h 20.

⁶³ Jhony Ibrahim, *Teori Dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayu Media Publishing, Malang, 2006, h 44.

⁶⁴ Tim penyusun, loc.cit.

perlu dikuantitatifkan⁶⁵. Penelitian ini mengunakan pendekatan tersebut sebab objek penelitian merupakan hukum yang tidak mungkin menggunakan perhitungan metematis.

C. 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.

D. 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

⁶⁵ Sudjarwo, Metode Penelitian Sosial, Mandar Maju, Bandung, 2001, h 57.

dan putusan hakim⁶⁶. 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. 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 telefisi 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 hokum tersier dalam penelitian ini yaitu: kamus lengkap, eksiplodia, dan lain-lain.

⁶⁶ Tim Penyempuran, *Pedoman Penulisan Karya Ilmiah, Program Studi Sarjana Ilmu Hokum* (Malang: Universitas Brawijaya, 2013), h 23.

⁶⁷ Peter Mahmud marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2008), h 141.

E. 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 pengelompokkan data. 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. Metode interpretasi grametikal yang bersifat umum terhadap permasalahan konkret yang dihadapi.

F. 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

⁶⁸ Lexi J.Moleong, *Metodologi Penelitian Kumulatif*, (Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2009), h 280-281.

⁶⁹ Jony Ibrahim, op.cit. h 393.

menjadi lama (berbelit). Selain itu, pemerintah pusat tidak harus memikirkan permasalahan yang timbul akibat perbedaan pengambilan keputusan, karena seluluh keputusan dan kebijakan dikoordinir seluruhnya oleh pemerintah pusat.⁷⁰

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. 71



⁷⁰ Tim, *Sentralisasi*, (online), http://id.wikipedia.org/wiki/Sentralisasi, diakses tanggal 6 Januari 2015.

 $^{^{71}}$ Undang Undang No 23 tahun 2011 tentang
g Pengelolaan Zakat, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor
 115 .

BAB IV

PEMBAHASAN

A. Bentuk Sentralisasi

Sentralisasi yang secara terminologi berasal dari kata 'sentral' berarti 'pusat', sentralisasi sendiri berarti pemusatan. Dalam hal ini maksudnya adalah pemusatan pengelolaan zakat atau managemen 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.

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.

⁷² Kamus Besar Bahasa Indonesia offline, versi 3.8.

⁷³ Undang Undang No 23 tahun 2011 tentangg Pengelolaan Zakat, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 115.

Perubahan pengaturan menjadikan pola managemen 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 ekslusif. Hal ini berarti adanya pengaturan dalam Undang-Undang justru bertujuan untuk meningkatkan peranan pranata keagamaan, untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan keadilan sosial.⁷⁴

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". Data statistik sejarah menujukkan 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)⁷⁶. 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.⁷⁷

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

⁷⁴ Faisal, Sejarah Pengelolaan Zakat di Dunia Muslim dan Indonesia, h 10.

⁷⁵ Amelia Fauzia, saksi ahli pemohon dalam Putusan Mahkamah Konstitusi no 86/PUU-X/2012 tentangg perngujian Undang-Undang no 23 tahun 2011 tentangg Pengelolaan Zakat, h 27.

⁷⁶ Data dikumpulkan pemohon, h 13. Disampaikan juga oleh beberapa tokoh, h 18 dan 29,

⁷⁷ Putusan, Amelia Fauzia, op.cit h 14.

masyarakat dalam pengelolaan zakat dimarjinalkan. Semisal BAZNAS dibiayai dari APBN, APBD, dan hak amil⁷⁸, sementara LAZ hanya dibiayai dari hak amil. Selain itu, BAZNAS adalah operator yang sekaligus menjadi regulator.⁷⁹

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*". 80

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

⁷⁸ 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)

⁷⁹ 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.

⁸⁰ Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 86/PUU-X/2012, H 30.

untuk melaksanakan kewajiban keagamaannya secara sukarela. Terbukti, Amilamil 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,"⁸¹

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". 82

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

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

⁸¹ 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

⁸² 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.⁸³

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	Kewenangan LAZ membantu
	zakat:	BAZNAS:
	Untuk melaksanakan pengelolaan	Untuk membantu BAZNAS dalam
	zakat, Pemerintah membentuk	pelaksanaan pengumpulan,
	BAZNAS. berkedudukan di ibu	pendistribusian, dan pendayagunaan
	kota negara. merupakan lembaga	zakat, masyarakat dapat membentuk
	pemerintah nonstruktural yang	LAZ. Pembentukan LAZ wajib
	bersifat mandiri dan bertanggung	mendapat izin Menteri atau pejabat
	jawab kepada Presiden melalui	yang ditunjuk oleh Menteri. (Pasal
	Menteri. BAZNAS merupakan	17 dan 18)
	lembaga yang berwenang	Syarat pendirian:
	melakukan tugas pengelolaan zakat	ORMAS Islam
	secara nasional. Dalam	Berbadan hukum
	melaksanakan tugas BAZNAS	Rekomendasi dari BAZNAS
	menyelenggarakan fungsi semua	Memiliki pengawas syariat

⁸³ Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 86/PUU-X/2012, H 37.

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

Sumber: Data Primer: putusan MK, diolah, 2015

Perwakilan perimentah 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, menghalanghalangi bahkan mematikan LAZ, bahkan keberadaan LAZ dalam UU Pengelolaan Zakat ditegaskan dan telah dikukuhkan dalam Pasal 17 UU Pengelolaan Zakat.⁸⁴

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

⁸⁴ 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". 85

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. ⁸⁶

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

⁸⁶ 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."

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

¹

⁸⁷ 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 daari 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.

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. ⁸⁹

⁸⁸ Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 86/PUU-X/2012, H 75.

⁸⁹ 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 prifat. Dimana pemerintah tak perlu terlalu dalam mengurusi persoalan terlalu dalam dalam masalah prifat tersebut. Sehingga akan menjadi berbahaya bila suatu hari nanti ada pemerintahan lalim yang memanfaatkan dana umat tersebut.

Mahkamah Konstitusi menemukakan 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. ⁹⁰

Mahkamah Konstitusi memetuskan, 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. ⁹¹ Peneliti menambil 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

⁹⁰ Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 86/PUU-X/2012, Hal 83.

juga menjalankan fungsi sebagai operator, adalah pihak yang diberi wewenang untuk memberikan rekomendasi atas izin operasional tersebut."92

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.

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

⁹² 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.

⁹³ 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. ⁹⁴

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 menambakan syarat "mendapat rekomendasi dari BAZNAS" yang diatur dalam Pasal 18 ayat (2) huruf e 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

⁹⁴ 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. ⁹⁵

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

⁹⁵ 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." 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	Perubaan	Keterangan
1 RA 5 V	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)

 $^{^{96}}$ Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor $86/\mathrm{PUU-X/2012}$, Hal 103.

	dakwah, dan sosial;	hukum.	RESAWA
	b. berbentuk lembaga berbadan hukum; "	ERSITA	S BRBRAN TAS BRBR
2	Pasal 18 ayat (2) huruf c " c. mendapat rekomendasi dari BAZNAS;"	Tetap	Tidak beralasan hokum
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 tampa izin pun akan terkena pidana. Apakah adil orang yang melakukan kegiatan baik, beribadah memajukan umat, menguragi 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. 97

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:

.

 $^{^{97}}$ Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor $86/\mathrm{PUU-}X/2012$, Hal 108.

Tabel 4
Perubahan Ketentuan Pidana

No	Pasal pidana yang berubah	Sebelum	Sesudah putusan MK
	SOAVAUND	putusan MK	INLATUERS
1	Pasal 39	Kata setiap	Kata setiap orang
45	Setiap orang yang dengan	orang tampa	mengecualikan
	sengaja melawan hukum	pengcualian	perkumpulan orang,
111	tidak melakukan	sehingga ustad,	perseorangan tokoh umat
	pendistribusian zakat sesuai	takmir,	Islam (alim ulama), atau
	dengan ketentuan Pasal 25	pengurus	pengurus/ takmir masjid/
	dipidana dengan pidana	pondok	musholla di suatu
	penjara paling lama 5	pesantren dan	komunitas dan wilayah
7//	(lima) tahun dan/atau	pihak swasta	yang belum terjangkau
	pidana denda paling banyak	lainnya akan	oleh BAZ dan LAZ, dan
	Rp500.000.000,00 (lima	terkena	telah memberitahukan
	ratus juta rupiah).	ancaman pasal	kegiatan pengelolaan
2	Pasal 41	ini	zakat dimaksud kepada
	Setiap orang yang dengan	1000	pejabat yang berwenang.
	sengaja dan melawan		
	hukum melanggar		
	ketentuan sebagaimana		'
	dimaksud dalam Pasal 38	医伊拉尔	
	dipidana dengan pidana		
	kurungan paling lama 1	(本人) 数 (
	(satu) tahun dan/atau		4
	pidana denda paling banyak		3
	Rp50.000.000,00 (lima	I TITLE A TO	
Carrela	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 V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Bentuk sentralisasi pengelolaan zakat oleh Badan Amil Zakat Nasional merupakan pola menegement 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 yan terkait denan judul skripsi ini, yaitu:

- 1. Hendaknya BAZNAS selaku pengemban amanat terbesar dalam pengelolaan dan managemen zakat yang terdapat di Indonesia, melaksanakan kewajiban dan kewenanannya dengan benar sesuai dengan ketentuan perundangundangan yang berlaku. Agar tidak melebihi kewenangannya dalam memberikan perizinan pengelolaan zakat.
- 2. Semua pihak swasta, termasuk LAZ belum berizin, ulama', 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 nomer 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 Dompet Duafa, Zakat TV,

 "Undang Undang Penelolaan 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 didowload 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).
- Fakhruddin, "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 Diterbutkan, 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 tentangg 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, Muhammmad 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 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.
- 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 punyusun, "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 Tentangg Pengelolaan Zakat", Skripsi Tidak
 Diterbitkan, Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga,
 Yogyakarta, 2008.
- Undang Undang No 23 Tahun 2011 tentangg Pengelolaan Zakat, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 115 .

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945.

- Wiklipedi, wiklipedi free hosting, "Sentralisasi"

 http://id.wikipedia.org/wiki/Sentralisasi, diakses tanggal 6 Januari

 2015, wiklipedi.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.