

**KONTEKSTUALISASI HUKUM ZAKAT DI INDONESIA
(STUDI TENTANG LEGISLASI DAN KONSTITUSIONALITAS
UU PENGELOLAAN ZAKAT DALAM PERSPEKTIF
SIYĀSAH SYAR'IIYAH)**

Asmawi & Afwan Faizin

Dosen Fakultas Syariah dan Hukum

UIN Syarif Hidayatullah Jakarta

Email: asmawi@uinjkt.ac.id & afwan.faizin@uinjkt.ac.id

Abstract: This article aims to discuss the enactment of Zakat Management Law 23/2011. Based on the critical textual study, this study proposes an analysis showing that the legislation of this law come out of centestation by various interest from different groups. Substantially, this law does not contravene the Constitution of 1945 so that is has a very strong constitutional ground. Siyasashar'iyya is here relevant to the legislation of Islamic law, including the Law of Zakat Management 23/2011. Therefore, this law is a real example of the product of the politics of Islamic law in the context of Indonesia.

Keywords: *Law of Zakat, legislation Siyasashar'iyya.*

Abstrak: Artikel ini akan menjelaskan bahwa legislasi UU 23/2011 (UUPZ) merupakan suatu proses politik yang menghadirkan kontestasi kepentingan/aspirasi berbagai pihak. UU 23/2011 (UUPZ) secara umum tidak bertentangan dengan UUD 1945 sehingga memiliki daya konstitusionlitas yang relatif kokoh. Teori *siyāsah syar'iyyah* memiliki relevansi yang kuat dengan isu legislasi dan konstitusionalitas UU 23/2011 (UUPZ). UU 23/2011 (UUPZ) merupakan produk dari *siyāsah syar'iyyah* dalam konteks keindonesiaan.

Kata kunci: *Undang-Undang Zakat, legislasi, siyāsah syar'iyyah.*

A. Pendahuluan

Terkait kerja besar pengelolaan zakat, terdapat 5 (lima) agenda besar yang harus menjadi perhatian utama dan prioritas untuk dilaksanakan. Pertama, sosialisasi dan edukasi zakat yang terus menerus kepada masyarakat luas, baik perorangan maupun badan usaha, termasuk mendorong para *muzakki* berzakat melalui amil zakat. Kedua, penguatan institusi mil zakat, yang meliputi penguatan sumber daya manusia (SDM), penguatan sistem *Information Technology* (IT), penguatan program-program yang menyentuh kebutuhan dasar *mustahiq*, sistem pelaporan yang transparan sehingga terwujud amil zakat yang amanah dan akuntabel. Ketiga, program pemberdayaan zakat produktif, sehingga *mustahiq* bisa menjadi *muzakki*. Keempat, penguatan regulasi. Pengelolaan zakat nasional memerlukan penguatan dari sisi regulasi, yakni Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Menteri, dan Peraturan Daerah. Kelima, penguatan sinergi antar-sesama komponen pengelola zakat.¹

Sementara itu, dari perspektif regulasi, harus disambut gembira kelahiran 2 (dua) produk peraturan perundang-undangan, yaitu UU No. 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat [selanjutnya disebut UU 23/2011 (UUPZ)] dan Peraturan Pemerintah No. 14 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan UU No. 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (selanjutnya disebut “PP 14/2014”). Dalam risetnya, Moch. Nur Ichwan menyimpulkan bahwa modernisasi dan profesionalisasi pengelolaan zakat merupakan hal utama dalam konteks reformasi hukum zakat. Karena itu, kebanyakan kaum muslim, terutama pegiat institusi filantropi Islam, merasakan bahwa regulasi zakat (UU Zakat) yang ada tidak memadai dan perlu diperbarui.²

Kehadiran 2 (dua) regulasi ini tentu akan memperkuat arsitektur baru perzakatan nasional. Tentu saja, masih ada 2 (dua) instrumen regulasi lagi yang diperlukan dalam rangka pembangunan zakat nasional, yaitu (i) Peraturan Menteri Agama (PMA) dan (ii) Pedoman Pengelolaan Zakat (PPZ) yang ditetapkan oleh BAZNAS. Keempat instrumen hukum ini (UU, PP, PMA dan PPZ) merupakan satu kesatuan regulasi dan aturan yang akan menentukan arah masa depan pengelolaan zakat nasional. Dengan telah keluarnya PP 14/2014 ini, tugas terpenting ialah bagaimana melaksanakannya sehingga aturan dan ketentuan pengelolaan zakat bisa berjalan dengan baik, efisien dan efektif. Untuk itu, setidaknya ada 2 (dua) agenda

¹Didin Hafidhuddin, “Agenda Besar Pengelolaan Zakat” dalam <http://pusat.baznas.go.id/berita-artikel/agenda-besar-pengelolaan-zakat/>. Diakses pada 20-03-2015.

²Moch. Nur Ichwan, *Official Reform of Islam: State Islam and the Ministry of Religious Affairs in Contemporary Indonesia, 1966-2004*, (Leiden: Leiden University, 2006), h. 359.

utama yang harus diprioritaskan, yaitu (i) sosialisasi PP 14/2014 dan (ii) penyiapan tindak lanjut PP 14/2014.³

Seperti diketahui, jauh sebelum lahirnya UU 23/2011 (UUPZ), regulasi perzakatan di negara kita telah diwadahi oleh UU No. 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat [selanjutnya disebut UU 38/1999 (UUPZ)]. UU 38/1999 (UUPZ) dilandasi dengan dasar pikiran bahwa agar menjadi sumber dana yang dapat dimanfaatkan bagi kesejahteraan masyarakat, terutama untuk mengentaskan masyarakat dari kemiskinan dan menghilangkan kesenjangan sosial, perlu adanya pengelolaan zakat secara profesional dan bertanggung jawab yang dilakukan oleh masyarakat bersama pemerintah. Dalam hal ini, pemerintah berkewajiban memberikan perlindungan, pembinaan dan pelayanan kepada *muzakki*, *mustahiq* dan pengelola zakat.⁴

Akan tetapi, seiring dengan berjalannya waktu, pengelolaan zakat berdasarkan UU 38/1999 (UUPZ) dinilai sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan kebutuhan hukum dalam masyarakat sehingga perlu diganti. Menurut Gondon Radityo Gambiro, anggota Fraksi Partai Demokrat di DPR RI, terdapat 2 (dua) alasan pokok mengapa UU 38/1999 (UUPZ) diganti. Pertama, belum signifikannya kemanfaatan pengelolaan zakat bagi masyarakat, baik sebagai *muzakki* maupun *mustahiq*. Kedua, adanya kebutuhan akan pengaturan pengelolaan zakat yang komprehensif demi tercapainya tujuan pengelolaan zakat di Indonesia.⁵ Atas dasar pikiran ini digulirkanlah legislasi RUU Pengelolaan Zakat, yang kemudian pada akhirnya disetujui sebagai UU, yang dikenal dengan UU 23/2011 (UUPZ).

Seperti diketahui, pihak DPR dan Pemerintah menyepakati bahwa RUU Pengelolaan Zakat dimasukkan sebagai salah satu komponen dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) Tahun 2010-2014. Proses legislasi RUU Pengelolaan Zakat tentu memiliki dinamikanya sendiri. Apalagi, banyak pihak yang berkepentingan dengan UU semacam ini. Tak dapat dipungkiri, tolak-tarik kepentingan dalam proses legislasi RUU ini mewarnai tahapan-tahapan pembahasan yang dilaluinya di DPR. Dari perspektif sejarah dan sosiologi hukum, proses legislasi RUU ini tentu menarik untuk dikaji secara khusus.

Dalam perkembangannya kemudian, UU 23/2011 (UUPZ) mendapat respon kritis dari sejumlah tokoh pemerhati/pegiat zakat dan lembaga zakat nasional, yang puncaknya berupa pengajuan permohonan uji materiil (*judicial review*) ke

³Irfan Syauqi Beik, "Agenda pasca PP 14/2014" dalam <http://pusat.baznas.go.id/berita-artikel/agenda-pasca-pp-no-142014/>. Diakses pada 20-03-2015.

⁴Lihat Bagian Penjelasan UU 38/1999.

⁵Lihat Puji Kurniawan, "Legislasi Undang-Undang Zakat", h. 101, dalam Jurnal AL-RISALAH, Volume 13, No. 1, Mei 2013.

Mahkamah Konstitusi. Setelah melewati serangkaian persidangan, Mahkamah Konstitusi menetapkan putusan yang secara substantif memberikan kepastian hukum menyangkut kedudukan dan tugas BAZNAS serta kedudukan LAZ dalam pengelolaan zakat nasional. Dengan memaknai Putusan Mahkamah Konstitusi ini secara substantif maka semua pemangku kepentingan perzakatan perlu mengarahkan perhatian kepada agenda besar yang harus dilakukan secara bersama-sama dan simultan, suatu agenda besar tidak sekadar memiliki tujuan jangka pendek berupa memperkuat eksistensi dan memajukan semua lembaga zakat, tetapi menjangkau tujuan jangka panjang berupa memperkuat dan memajukan pengelolaan zakat nasional sehingga potensi zakat yang kita miliki mampu mengangkat kesejahteraan umat Islam di Indonesia dan menanggulangi masalah kemiskinan yang masih membelit kehidupan bangsa kita saat ini.

Pada sisi lain, uji materiil (*judicial review*) atas UU 23/2011 (UUPZ) sesungguhnya merupakan upaya mengkritisi aspek konstitusionalitas UU tersebut. Sasaran normatif dari uji materiil (*judicial review*) tersebut ialah Pasal 5, Pasal 6, Pasal 7, Pasal 17, Pasal 18, Pasal 19, Pasal 38, dan Pasal 41. Kedelapan pasal ini, oleh pihak pemohon, dipandang bertentangan dengan UUD 1945, yakni Pasal 28C Ayat (2), Pasal 28D Ayat (1), Pasal 28E Ayat (2) dan Ayat (3), dan 28H Ayat (2) dan Ayat (3). Dari perspektif teori dan doktrin ilmu hukum (ilmu perundang-undangan), konstitusionalitas UU 23/2011 beserta argumentasi yang melandasinya tentu menarik untuk dievaluasi secara komprehensif dan integratif.

Sementara, dari perspektif kajian ilmu syariah, terutama kajian *siyâsah syar'iyah*, persoalan legislasi dan konstitusionalitas suatu UU dipandang sebagai isu yang urgen untuk diselidiki karena UU sesungguhnya merupakan salah satu *outcome* dari *siyâsah syar'iyah*. Seperti diketahui, *siyâsah syar'iyah* merupakan serangkaian kebijakan, kegiatan dan tindakan politis yang bertujuan menciptakan kemaslahatan, kemanfaatan dan keadilan, serta menihilkan kerusakan dan kedzaliman dalam kehidupan masyarakat, yang selaras dengan nilai-nilai syariat Islam. Maka dari itu, legislasi dan konstitusionalitas UU 23/2011 (UUPZ) tentu bisa diselidiki dengan pendekatan kajian *siyâsah syar'iyah*.

Atas dasar pikiran di atas penting untuk diteliti persoalan bagaimanakah pandangan teori *siyâsah syar'iyah* terhadap legislasi dan konstitusionalitas UU 23/2011 (UUPZ) dalam kerangka kontekstualisasi hukum zakat di Indonesia?

Penelitian ini bercorak deskriptif. Di dalam penelitian ini digunakan pendekatan kualitatif. Karena itu, desain yang digunakan ialah desain penelitian kualitatif. Dari segi tipologi penelitian hukum, penelitian ini merupakan penelitian hukum yang

mengaplikasikan, secara kombinatif-integratif, pendekatan normatif-doktriner, pendekatan sejarah hukum dan politik hukum.

Pendekatan sejarah hukum diaplikasikan dalam penelitian ini karena isu legislasi UU Pengelolaan Zakat dimaknai sebagai suatu bagian dari rangkaian peristiwa sejarah pembentukan perundang-undangan masa reformasi (pasca Orde Baru), terutama periode kepemimpinan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, periode 2009–2014. Sedangkan pendekatan politik hukum diaplikasikan dalam penelitian ini karena isu legislasi UU Pengelolaan Zakat dimaknai juga sebagai panggung kontestasi berbagai pihak untuk mewujudkan kepentingan (politik) masing-masing untuk terwadahi dalam konstruksi UU Pengelolaan Zakat tersebut. Sementara pendekatan normatif-doktriner diaplikasikan dalam penelitian ini karena isu konstitusionalitas UU Pengelolaan Zakat dimaknai sebagai arena adu argumentasi hukum melalui interpretasi hukum atas norma dan doktrin hukum yang terkait.

Pengumpulan data dilakukan dengan menerapkan tehnik studi dokumenter (studi pustaka). Tehnik pengumpulan data tersebut diterapkan sesuai dengan data yang dibutuhkan. Tehnik studi dokumenter diterapkan untuk menghimpun data tentang teori *siyâsah syar'iyah*, proses legislasi UU Pengelolaan Zakat dan deskripsi konstitusionalitas UU tersebut.

Data yang dikumpulkan berupa data kualitatif. Sumber data penelitian ini ialah bahan pustaka. Bahan pustaka yang digunakan berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tertier. Bahan hukum primer yang digunakan ialah naskah akademik RUU Pengelolaan Zakat, naskah RUU Pengelolaan Zakat, dokumen sidang pembahasan RUU Pengelolaan Zakat di DPR, naskah UU Pengelolaan Zakat (UU 23/2011), dan Putusan Mahkamah Konstitusi RI (Putusan No. 86/PUU-X/2012 tentang Pengujian UU No. 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat terhadap UUD 1945). Sedangkan bahan hukum sekunder yang digunakan ialah sejumlah karya ilmiah para dari pakar hukum Islam dan pakar hukum nasional, yang berfokus pada isu UU Pengelolaan Zakat. Sementara bahan hukum tertier yang digunakan berupa sejumlah karya ilmiah yang berhubungan, baik secara langsung maupun tak langsung, dengan isu UU Pengelolaan Zakat, dan karya-karya ilmiah mengenai teori legislasi, teori konstitusi dan teori politik hukum.

Terkait dengan isu teori *siyâsah syar'iyah*, akan dirujuk bahan-bahan pustaka primer, yakni kitab-kitab/buku-buku yang ditulis oleh sejumlah tokoh pakar hukum Islam, baik pada abad-abad pra-modern maupun abad modern/kontemporer. Dalam kaitan ini, akan dilakukan rekonstruksi dan reinterpretasi teori *siyâsah syar'iyah*.

Terkait dengan isu proses legislasi RUU Pengelolaan Zakat, akan dirujuk sejumlah dokumen risalah rapat-rapat, baik pada tingkat Panitia Kerja (Panja) RUU Pengelolaan Zakat, Komisi maupun Paripurna di DPR RI.

Terkait dengan isu konstusionalitas, dokumen Putusan Mahkamah Konstitusi RI dijadikan bahan utama kajian, yakni Putusan No.86/PUU-X/2012 tentang Pengujian UU No. 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat terhadap UUD 1945. Di samping itu, digunakan pula Risalah Sidang Perkara dimaksud.

Dalam hal analisis data, diterapkan metode analisis kualitatif berupa pendekatan analisis isi secara kualitatif (*qualitative content analysis*). Analisis data tersebut meliputi langkah-langkah reduksi, verifikasi dan inferensi. Karena penelitian ini merupakan penelitian kualitatif maka hasil analisis data tersajikan secara integratif dalam setiap bahasan dari laporan penelitian.

B. Perspektif-Teoritis tentang *Siyâsah Syar'iyah*

Siyâsah Syar'iyah sebagaimana sering didefinisikan oleh pakar hukum Islam adalah “hukum-hukum pemerintahan yang terkait dengan urusan kenegaraan dan kemasyarakatan yang seiring dengan ruh Syariah, diderivasi dari prinsip-prinsip umum syariah dalam rangka mewujudkan kemaslahatan umum, meski tidak dijelaskan secara detil oleh teks al-Qur'an dan Hadis”.⁶ Dengan demikian, *siyâsah syar'iyah* adalah sistem dan perundang-undangan dalam pemerintahan yang sesuai dengan dasar-dasar agama Islam meskipun tidak ada dalil khusus yang mengaturnya. Cakupan *siyâsah syar'iyah* sangat luas meliputi persoalan-persoalan tentang struktur pemerintahan, hubungan luar negeri, dan lembaga keuangan. Dalam *siyâsah syar'iyah* prinsip-prinsip umum syariah, seperti menghilangkan kesulitan (*raf' al-haraj*), menutup pintu keburukan (*sadd al-dzar'ah*), musyawarah, dan mengembalikan problem-problem pelik kepada para ahli merupakan landasan normatif syariah yang harus dipegang teguh.

Meski hanya berdasarkan prinsip-prinsip umum Syariah, serta tidak adanya dalil-dalil rinci (*tafsîlîy*) dari teks-teks al-Qur'an dan Hadis, para ulama fikih sama sekali tidak mempersoalkan sifat ke-*syar'iy*-an dari *siyâsah syar'iyah*. Sejauh hukum-hukum yang ditetapkan dalam sebuah pemerintahan tidak bertentangan dengan hukum Islam yang rinci maka hukum-hukum tersebut dipandang sebagai produk hukum dan perundang-undangan yang Islami (*syar'îy*).

⁶Lihat 'Abd al-Rahmân Tâj, *al-Siyâsah al-Syar'iyah wa al-Fiqh al-Islâmîy*, (Mesir: Dâr al-Ta'lif, 1953), h. 10; dan Abd al-Wahhâb Khallâf, *Politik Hukum Islam*, terjemahan Zainuddin Adnan, (Yogyakarta: Tiara Wacana, 1994), h. vii.

Alhasil, setiap hukum yang sangat dibutuhkan oleh umat adalah *siyâsah syar'iyah* yang dapat dipedomani, jika memenuhi persyaratan dua hal:

- a. Sesuai dengan ruh syariah dengan berpedoman dengan kaidah-kaidah atau prinsip-prinsip umum syariah yang tetap dan tidak berubah pada setiap kondisi dan zaman.
- b. Tidak bertentangan secara substantif dengan dalil-dalil hukum syariah yang rinci dan tetap pada setiap kondisi dan zaman. Jika tidak ada dalil-dalil syara' yang rinci yang menunjuk kepada suatu kasus hukum maka sebuah keputusan atau kebijakan yang diambil berdasarkan prinsip-prinsip umum syariah dipandang tidak bertentangan dengan syariah.

Sebagian ulama berpandangan bahwa *qawâ'id fiqhiyyah* adalah kaidah-kaidah umum yang dapat menjadi rujukan atau dalil dalam *istinbât* hukum Islam oleh para hakim dan mufti.⁷ Dalam kajian *siyâsah syar'iyah*, terdapat *qawâ'id fiqhiyyah* yang berhubungan *siyâsah syar'iyah*, seperti dijelaskan di bawah ini.

1. لا ضرر ولا ضرار (*Jangan menimbulkan bahaya pada orang lain dan jangan pula menimbulkan bahaya bagi diri sendiri*).

Perlu dikemukakan bahwa *qâ'idah fiqhiyyah* ini sangat penting posisinya dalam kajian *siyâsah syar'iyah*. Bahkan, seluruh cabang hukum fiqh dibangun di atas *qâ'idah fiqhiyyah* ini. Landasan dari *qâ'idah fiqhiyyah* ini adalah Hadis :

لا ضرر ولا ضرار⁸

Jangan menimbulkan bahaya pada orang lain dan jangan pula menimbulkan bahaya bagi diri sendiri.

Ibn al-Atsîr berpandangan bahwa *la darara* berarti seseorang tidak boleh menimbulkan bahaya terhadap orang lain sehingga menyebabkan hak-haknya berkurang; sedang *la dirâra* berarti larangan seseorang membalas orang lain dengan menimbulkan bahaya terhadapnya. Al-Syatîbi menyatakan bahwa meski *qâ'idah fiqhiyyah* ini bersifat *zannîy*, tetapi ia berada pada dasar yang pasti (*qat'îy*), karena kemudaratannya itu telah jelas larangannya dalam Syariah.⁹

Qâ'idah fiqhiyyah ini bermakna bahwa larangan menimbulkan bahaya / mudarat terhadap siapapun, baik orang lain maupun diri sendiri. Dengan kata lain, semua

⁷Ahmad Ali al-Nadwîy, *al-Qawâ'id al-Fiqhiyyah*, (Damaskus: Dâr al-Qalam, 1991). h. 295.

⁸Diriwayatkan oleh al-Hâkim dalam Kitab *al-Mustadrak*, Hadis No. 66. Al-Hakim menyatakann bahwa Hadis ini *shâhîh* menurut kriteria Imam Muslim. Ini disepakati oleh Imam al-Dzahabi. Hadis ini diriwayatkan pula oleh Imam Ahmad dalam Kitab *al-Musnad*, Hadis No. 2719 dan juga oleh Ibn Mâjah dalam Sunan Ibn Mâjah, Hadis No. 2331.

⁹Abû Ishâq Ibrahim al-Syatîbi, *al-Muwâfaqât fi Uṣûl al-Syar'ah*, Juz ke-3 h. 9-10.

norma hukum dalam Islam itu tidak ada yang mengandung bahaya/mudarat, sehingga bahaya/mudarat harus dicegah terjadinya, dipersulit terjadinya; dan bila terjadi harus sebisa mungkin diminimlasir dampaknya sehingga tidak menimbulkan bahaya/mudarat yang besar lagi. Sebagai contoh upaya mencegah bahaya/mudarat ialah mempersiapkan pertahanan negara dari kemungkinan serangan musuh sebagaimana firman Allah:

وَأَعِدُّوا لَهُمْ مَا اسْتَطَعْتُمْ مِنْ قُوَّةٍ وَمِنْ رِبَاطِ الْخَيْلِ تُرْهَبُونَ بِهِ عَدُوَّ اللَّهِ وَعَدُوَّكُمْ .

Dan siapkanlah untuk menghadapi mereka kekuatan apa saja yang kamu sanggupi dan kuda-kuda yang ditambatkan untuk berperang (yang dengan poersiapan itu) kalain dapat menggetarkan musuh-musuh Allah. (Q.s. al-Anfâl/: 60).

Mencegah bahaya/mudarat harus segera dilakukan dalam konteks *siyasa syari'yyah* baik sebelum terjadi, sedang terjadi, atau setelah terjadi, sebisa mugkin itu dilakukan. Tidak boleh bersikap lambat dalam mencegah bahaya/mudarat karena akan menimbulkan bahaya/mudarat yang lebih besar lagi. Dari *qâ'idah fiqhiyyah* ini, diformulasi *qâ'idah fiqhiyyah*, turunannya, yang berbunyi:

الضرر يُدفع بقدر الإمكان

(Bahaya itu dicegah dengan segala daya upaya yang mungkin dilakukan)

2. *التصرف على الرعية منوط بالمصلحة (Kebijakan atas rakyat harus disandarkan kepada masalah)*

Perlu dikemukakan bahwa *qâ'idah fiqhiyyah* ini diambil dari *nass-nass* Al-Qur'an dan Hadis. Jelaslah bahwa *qâ'idah fiqhiyyah* ini memiliki kedudukan penting dalam hukum Islam. Dengan *qâ'idah fiqhiyyah* ini pemerintah atau penguasa dibatasi kekuasaannya dalam menentukan kebijakan publik. Pembatasan kebijakan itu meniscayakan pemerintah merujuk kepada *masalah* pada setiap kebijakan. Prinsip ini bersidat umum dan universal.

‘Izz al-Dīn ibn ‘Abd al-Salām mengatakan : “Para penguasa atau wakilnya harus menentukan kebijakan harus memilih yang lebih maslahat untuk rakyat, menghindari kerusakan, serta menarik manfaat. Tidak cukup bagi pemerintah mengambil kebijakan yang mengandung maslahat saja, tapi harus memilih yang paling maslahat diantara beberapa pilihan, kecuali hal hal itu berkaibat kepada kesulitan....dengan dalil firman Allah : “Janganlah kalin mendekati harta anak yatim kecuali karena sesuatu yang lebih baik.” Jika dalam ayat tersebut terkait dengan

keputusan wali anak yatim terhadap harta mereka, maka lebih-lebih lagi bila terkait dengan hak umat yang lebih luas.

Di antara contoh *qâ'idah fiqhiyyah* ini adalah jika seorang korban pembunuhan tidak memiliki wali, maka pemerintah menjadi walinya dengan catatan bahwa pemerintah tidak dapat memberikan pengampunan kepada pembunuh secara gratis karena bertentangan dengan *maslahah*. Akan tetapi, pemerintah boleh menetapkan *qisâs* atau *diyât* (ganti rugi). Contoh lain, seorang hakim tidak boleh menikahkan gadis kecil pradewasa kepada laki-laki yang tidak sekufu dengan pertimbangan *maslahah*.

3. العادة محكمة (Kebiasaan itu dapat dipandang sebagai hukum)

Diantara *qâ'idah fiqhiyyah* yang merujuk kepada *nass* al-Qur'an dan Hadis ialah kaedah tentang *'urf* (adat) atau *al-'âdah* (kebiasaan). Keduanya memiliki peran besar dalam perubahan hukum. Al-Qurtubîy menyatakan bahwa *al-'urf*, *al-ma'rûf*, dan *al-'ârifah* merupakan setiap perilaku yang baik, yang dapat diterima akal sehat dan membuat jiwa tenang.¹⁰

Terdapat Hadis yang merupakan landasan bagi *qâ'idah fiqhiyyah* ini:

الوزن وزن أهل مكة و الكيال مكيال أهل مدينة (رواه أبو داود عن ابن عمر)¹¹

(Timbangan itu berdasarkan timbangan penduduk Mekah, sedangkan takaran itu menurut takaran penduduk Madinah)

Hadis di atas menunjukkan bahwa kebanyakan penduduk Madinah adalah petani kurma sehingga kebiasaan mereka ialah menggunakan takaran sebagai ukuran. Sedangkan penduduk Mekkah adalah pedagang sehingga kebiasaan mereka ialah menggunakan timbangan sebagai ukuran. Dengan kata lain, kedua alat ukur tersebut dapat menjadi standar secara syara' dalam hal-hal yang terkait dengan penetapan *niṣâb* zakat, besaran *diyât*, besaran zakat fitrah, besaran *kaffârat*, dan sebagainya.

Diantara bentuk kasus hukum yang terkait dengan *qâ'idah fiqhiyyah* ini ialah apa yang pernah dinyatakan oleh seorang hakim, Imam Syuraih pada zaman Khalifah 'Umar ibn al-Khattâb kepada para pemintal benang : *ستكم بينكم* (tradisi yang berlaku diantara kalian). Imam al-'Aini menjelaskan bahwa maksud pernyataan

¹⁰al-Qurtubîy, *al-Jâmi' li Ahkâm al-Qur'ân*, juz 7, h. 346.

¹¹Lihat *Sunan Abi Dâwud*, Hadis No. 3340 dalam *al-Maktabah al-Syâmilah*. Nâsir al-Dîn al-Albânîy menyatakan Hadis ini sah.

tersebut ialah adat kebiasaan diantara para pemintal benang tersebut merupakan patokan yang menjadi pegangan (*mu'tabarah*).¹²

4. المشقة تجلب التيسير (*Kesulitan mendatangkan kemudahan*)

Disepakati bahwa *qâ'idah fiqhiyyah* ini merupakan sandaran dan asas bagi berbagai persoalan fikih. Imam al-Syâtibî menyatakan bahwa dalil-dalil yang melandasi asas “menghilangkan kesulitan” (*raf' al-haraj*) memiliki derajat yang pasti.¹³

Sejumlah ayat al-Qur'an yang menjadi dasar *qâ'idah fiqhiyyah* ini, diantaranya ialah Q.s.al-Baqarah/2:185, Q.s. al-Nisâ'/4:28; Q.s. al-A'râf/7: 157; dan Q.s. al-Nûr/24:61. Beberapa Hadis juga menyatakan hal senada, di antaranya ialah Hadis yang diriwayatkan oleh Imam al-Bukhârî dari Anas ibn Mâlik: “*Permudahlah, janganlah kau persulit.*”¹⁴ Ketika menafsirkan Q.s. al-Baqarah/2:185, Syeikh Rasyid Ridha menyatakan bahwa lebih utama berpuasa bagi seseorang yang tidak menemui kesulitan karena tidak adanya *'illat al-hukm*, tapi bila berat dan menyulitkan maka lebih baik ia berbuka. Hal ini karena Allah tidak menginginkan kesukaran dengan hukum-hukumnya, tetapi Dia menginginkan kemudahan untuk kebaikan mereka. Ini adalah salah satu ajaran pokok Syariah Islam yang menjadi rujukan masalah-masalah lain, dan dari ajaran ini dirumuskan *qâ'idah fiqhiyyah* : المشقة تجلب التيسير.¹⁵

Dalam konteks *siyâsah syar'iyah*, *qâ'idah fiqhiyyah* ini mengharuskan pemerintah mengambil kebijakan publik yang tidak menimbulkan kesulitan dengan standar tertentu. Bila ada peraturan perundang-undangan yang menimbulkan kesulitan maka harus diberikan *rukhsah* (keringanan-keringanan).

إذا اجتمع الحلال والحرام غلب الحرام الحلال

(Jika tercampur antara yang halal dan yang haram, maka yang haram dimenangkan atas yang halal)

Diakui bahwa *qâ'idah fiqhiyyah* ini berhubungan dengan soal kontradiksi dan *tarjih* seputar masalah halal dan haram, yang menggambarkan sikap kehati-hatian dalam urusan agama. Dalil yang menjadi landasan dari *qâ'idah fiqhiyyah* ini ialah :

¹²al-'Ainiy, *Umdat al-Qâri Syarh al-Bukhâriy*, Juz ke-12, h. 16.

¹³Abû Ishâq Ibrâhîm al-Syâtibîy, *al-Muwâfaqât fi Usûl al-Syar'ah*, Juz ke-1, h. 231.

¹⁴al-Bukhâriy, *Sahîh al-Bukhâriy*, Juz ke-1, h. 27.

¹⁵Lihat Rasyid Ridha, *Tafsir al-Manâr*, Juz ke-2, h.165.

عن النعمان بن بشير يقول : سمعت رسول الله صلى الله عليه و سلم يقول
 (الحلال بين والحرام بين وبينهما مشتبهات لا يعلمها كثير من الناس فمن
 اتقى ا بهات استبرأ لدينه وعرضه ومن وقع في الشبهات كالراعى يرعى حول
 الحمى أوشك أن يواقعها ألا وإن لكل ملك حمى ألا وإن حمى الله في أرضه
 محارمه (متفق عليه)

Dari al-Nu'mân ibn Basyir, ia berkata: Aku mendengar Rasulullah s.a.w bersabda: Yang halal itu jelas, yang haram itu juga jelas; dan diantara keduanya ada sesuatu yang syubhat (samar), tidak diketahui oleh kebanyakan orang. Barangsiapa menjaga dirinya dari sesuatu yang syubhat maka ia telah membebaskan guna kepentingan agamanya dan kehormatannya, dan barangsiapa terjatuh dalam syubhat seperti penggembala yang menggembala di sekitar jurang, dikhawatirkan ia jatuh ke dalamnya. Ingatlah bahwa setiap hak milik memiliki pagar, maka pagar Allah di buminya adalah adalah laranga-larangannya. (Muttafaq 'alaih).

Musytabihat yang dimaksud dalam Hadis di atas adalah sesuatu yang tidak jelas kehalalan dan keharamannya karena adanya pertentangan dalil, dimana sebagian dalil menunjukkan kehalalannya, sedang yang lainnya menunjukkan keharamannya.¹⁶

Ulama bersepakat bahwa *qâ'idah fiqhiyyah* ini penting dalam rangka menjaga diri dari yang haram, hanya mengambil yang halal dan menjaga diri dari yang *syubhat* guna memelihara agama dan kehormatan lantaran dikhawatirkan terjatuh kepada yang haram.

Namun, dari kandungan makna *qâ'idah fiqhiyyah* ini terdapat pengecualian, yakni apabila sesuatu yang haram dapat dipisahkan dari yang halal, maka sisanya tetap halal. Pemisahan unsur halal dari yang haram dapat dilakukan sepanjang yang diharamkan tidak lebih besar dari pada yang halal. Bila unsur haram dan halal telah dapat diidentifikasi maka unsur haram harus dikeluarkan.

Berlandaskan *qâ'idah fiqhiyyah* ini, secara ringkas dapat dirmuskan bahwa harta atau uang dalam persepektif fiqh bukanlah benda haram karena zatnya (*'ainiyah*) tapi karena cara memperolehnya (*li gairihi*). Oleh karena itu, bila tercampur harta atau uang yang halal dengan yang haram, sedang bagian yang haram dapat diidentifikasi dan dikeluarkan maka harta atau uang yang tersisa adalah halal hukumnya.

¹⁶Ibn Hajar al-Haitamîy, *Fath al-Mubîn Syarh al-Arba'in*, h. 112-113.

Eksistensi *qâ'idah fiqhiyyah* ini dapat dirujuk dari fatwa Ibn Salâh, Imam al-Nawawî, Ibn Taimiyyah, Ibn Aal-'Arabî, dan dan Ibn al-Qayyim al-Jauziyyah. Ibn Salâh-di dalam fatwanya-menyatakan:

لو اختلط دراهم حلال بدراهم حرام و لم تتميز فطريقه ان يعزل قدر الحرام
ويتصرف الباقي والذي عزله ان علم صاحبه سلمه إليه وإلا تصدق به عنه.

*Jika uang yang halal tercampur dengan uang yang haram dan tidak dapat dibedakan maka jalan keluarnya ialah memisahkan bagian yang haram dan menggunakan sisanya. Sedangkan bagian haram yang dikeluarkan, jika ia tahu pemiliknya maka ia harus menyerahkannya atau bila tidak maka harus disedekahkan.*¹⁷

Pendapat Ibn Salâh di atas juga di dukung oleh oleh Imam al-Nawawî (w.676 H) dengan pernyataannya:

إتفق أصحابنا ونصوص الشافعي على مثله فيما إذا غصب زيتا او حنطة
وخطه بمثله قالوا: يدفع إليه من المختلط قدر حقه ويحل الباقي للغاصب.

*Kalangan sahabat kami (ulama-ulama Syafi'iyah) telah sepakat. Demikian pula, teks-teks dari Imam al-Syafi'i, seperti fatwa Ibn Salâh dalam kasus bila seseorang meng-gasab minyak atau gandum; lalu, ia campur dengan yang sejenisnya (yang halal) maka ulama-ulama Syafi'iyah berpendapat bahwa disisihkan dari harta yang tercampur sesuai kadar hak pemiliknya, dan menjadi halal sisanya bagi orang yang meng-gasab tersebut.*¹⁸

Senada dengan hal tersebut Ibn Taimiyyah-dalam fatwanya-menyatakan:

من اختلط بماله الحلال والحرام أخرج قدر الحرام والباقي حلال له

*Jika seseorang hartanya tercampur antara unsur yang halal dan yang haram maka unsur yang haram harus dikeluarkan, dan sisanya menjadi halal baginya.*¹⁹

Pendapat Ibnu Taimiyyah di atas kemudian lebih ditegaskan kembali oleh muridnya, Ibn al-Qayyim al-Jauziyyah :

¹⁷Lihat Jalâl al-Dîn al-Suyûtî, *al-Asybah wa al-Nazâ'ir*, (Kairo: Dâr al-Salâm, 2006), , Juz ke-1, h. 254.

¹⁸Lihat Jalâl al-Dîn al-Suyûtî, *al-Asybah wa al-Nazâ'ir*, (Kairo: Dâr al-Salâm, 2006) , Juz ke-1, h. 254-255.

¹⁹Lihat *Fatawa Ibn Taimiyyah*, Juz ke-29, h. 273.

التوبة من أختلط ما له الحلال بالحرام وتعذر عليه تمييزه أن يتصدق بقدر
الحرام ويطيب باقي ماله

Pertobatan bagi orang yang hartanya tercampur antara yang halal dan yang haram sehingga ia sulit membedakannya ialah dengan cara bersedekah sesuai dengan jumlah unsur haramnya dan sisa hartanya menjadi baik (halal).²⁰

يقدم في كل ولاية من هو أقوم بمصالحها

(Orang yang lebih mengetahui kemaslahatan suatu wilayah diutamakan)

Disepakati bahwa *qâ'idah fiqhiyyah* ini merupakan derivasi dari suatu *qâ'idah fiqhiyyah* penting, yakni *jalb al-masâlih wa dar' al-mafâsid*, yang *nota bene* berkaitan dengan *siyâsah syar'iyah*.

Di antara penerapan *qâ'idah fiqhiyyah* ini, yakni dalam penunjukan seorang hakim harus diutamakan orang yang paling cerdas dan pandai di bidang hukum. Demikian pula, dalam memilih panglima militer harus diutamakan mereka yang paling mengetahui strategi pertempuran dan menguasai ilmu militer.

Sebagaimana telah dijelaskan, dapat diambil sebuah benang merah bahwa ada perbedaan antara *siyâsah syar'iyah* dan *siyâsah* yang lain atau *siyâsah waq'iyah* yang bersumber dari hasil pemikiran, eksperimen dan kebiasaan turun-temurun. Sedangkan *siyâsah syar'iyah* bersumber kepada prinsip-prinsip Syariah untuk mewujudkan kesejahteraan, keadilan dan kedamaian, baik antar individu maupun kelompok, berdasarkan wahyu atau agama. Nilai dan norma transendental merupakan dasar pembentukan peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh institusi-institusi kenegaraan yang formal. Syariah merupakan sumber pokok bagi kebijakan pemerintah dalam mengatur berbagai macam urusan publik dalam penyelenggaraan kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Sumber lain dari *siyâsah syar'iyah* ialah manusia sendiri dan lingkungannya. Peraturan-peraturan yang bersumber dari lingkungan sendiri seperti pandangan para ahli, adat-kebiasaan, pengalaman manusia dan warisan budaya perlu disinergikan dengan nilai-nilai transendental agar tidak terjadi pertentangan dengan kebijakan dan kehendak Tuhan seperti yang ditetapkan dalam Syariah-Nya. Jadi, sumber dari *siyâsah syar'iyah* ialah wahyu dan manusia sendiri serta lingkungannya.

Ibn al-Qayyim al-Jauziyyah dan Ibn Taimiyyah menyebut *siyâsah syar'iyah* dengan *siyâsah ilâhiyyah* karena bersumber kepada tuntunan Kitab Suci al-Qur'an.

²⁰Lihat Ibn al-Qayyim al-Jauziyyah, *Madârij al-Sâlikîn*, Juz ke-1, h. 391.

Kemaslahatan yang akan dicapai harus mengikuti Syariah. Sebaliknya, *siyâsah* yang tidak mengikuti prinsip Syariah, meski sekilas tampak mengandung *maslahah*, pada hakekatnya bukanlah *siyâsah* yang sesuai dengan prinsip-prinsip Syariah.

Sementara itu, *siyâsah wad'iyah* adalah peraturan perundang-undangan yang dibuat manusia yang bersumber pada manusia sendiri dan lingkungannya, seperti pandangan para ahli, adat kebiasaan, pengalaman-pengalaman, dan aturan-aturan yang diwariskan oleh tradisi. Sumber-sumber hukum yang berasal dari manusia ini berbeda-beda dan berkembang karena adat-istiadat, pengalaman, budaya dan pandangan manusia pasti saling berbeda dan terus berkembang.

Di sini ada titik persamaan antara *siyâsah syar'iyah* dan *siyâsah wad'iyah*, yakni di mana perundangan-undangan yang bersumber kepada manusia dan lingkungan merupakan sumber yang dipandang sah. Lalu, apakah hasil temuan manusia dan lingkungan serta adat-kebiasaan dapat dikategorikan dalam *siyâsah syar'iyah*? Jawabannya secara eksplisit sebenarnya terdapat dalam Q.s. al-Nisâ' / 4:59, di mana keputusan-keputusan penguasa (*ulu al-amr*)-sejauh tidak bertentangan dengan Syariah-memiliki kekuatan normatif dalam pandangan Islam.

Suatu kebijakan, antara lain, yang berbentuk peraturan hukum, yang digali dari sumber-sumber tersebut di atas akan dipandang Islami apabila isi dan prosedur pembentukannya memenuhi syarat-syarat. *Pertama*, isi peraturan itu sesuai, sejalan atau tidak bertentangan dengan dengan Syariah. *Kedua*, peraturan atau kebijakan tersebut tidak diskriminatif; artinya semua orang memiliki kedudukan yang sama di depan hukum, tidak memberatkan, menegakkan keadilan, mewujudkan kemaslahatan dan menjauhkan kemudharatan. *Ketiga*, prosedur pembentukannya melalui musyawarah.

Dengan demikian, antara *siyâsah syar'iyah* dan *siyâsah wad'iyah* terdapat irisan yang merupakan medan ijtihad dalam mewujudkan kemaslahatan, di mana satu dan yang lainnya dapat bersinergi.

C. Perspektif *Siyâsah Syar'iyah* terhadap Legislasi UUPZ

Pada 27 Oktober 2011, Rapat Paripurna DPR-RI mensahkan RUU Pengelolaan Zakat, Infaq dan Shadaqah menjadi Undang-Undang tentang Pengelolaan Zakat sebagai pengganti UU No. 38 Tahun 1999. Konsep RUU ini berasal dari usul inisiatif DPR-RI.²¹

²¹Lihat dalam M. Fuad Nasar, "Peran Parlemen RI Dalam Penguatan Institusi Zakat", diakses dari <http://pusat.baznas.go.id/berita-artikel/peran-parlemen-ri-dalam-penguatan-institusi-zakat/>, pada 20 Maret 2014.

Pembahasan RUUPZ di parlemen akhirnya menuju tahap akhir dengan tercapainya kesepakatan antara pemerintah (Kemenag) dan DPR. RUUPZ, yang diperjuangkan sejak DPR periode 2004-2009 dan naskahnya telah selesai dibuat DPR sejak tahun 2010, sedang draft pemerintah baru masuk pada April 2011, ternyata pembahasannya berjalan relatif singkat. Pembahasan RUUPZ selesai pada bulan September 2011, hanya sekitar 3 bulan saja, dan direncanakan akan disahkan pada rapat paripurna DPR, 25 Oktober 2011.²²

Dalam rangka penguatan institusi zakat, DPR-RI semula menginginkan pemisahan antara fungsi regulator dan fungsi kontrol dalam pengelolaan zakat yang ditangani oleh lembaga independen bernama Dewan Zakat Indonesia (DZI). Di dalam konsep awalnya, RUU mereposisi keberadaan BAZNAS dan BAZDA, dan sebaliknya memperkuat posisi LAZ. Namun, dalam pembahasan RUU di parlemen, DPR lebih banyak mengakomodir Daftar Isian Masalah (DIM) versi Pemerintah, sehingga menghasilkan arsitektur zakat nasional sebagaimana kini tertuang dalam UU 23/2011.²³

Draft RUUPZ sebenarnya telah masuk dalam agenda kerja DPR sejak 2004-2009 yang lalu, tapi sayang RUU ini gagal selesai dibahas dan disahkan. Kemudian DPR periode 2009-2014 menjadikan amandemen UU 38/1999 sebagai legislasi prioritas untuk dibahas dan disahkan pada tahun 2010. Panitia Kerja (Panja) internal Komisi VIII pun dibentuk pada awal tahun 2010 sebagai wadah aspirasi segenap elemen masyarakat untuk membahas seputar persoalan zakat, terkait pokok-pokok substansi apa saja yang harus diatur dalam UU tersebut. Terdapat beberapa elemen masyarakat sipil yang diundang oleh Panja RUUPZ DPR, seperti Forum Zakat (FOZ), MUI, BAZNAS, PP Muhammadiyah, PBNU, Forum Masyarakat Sadar Zakat dan Pajak Indonesia (FORMASZAPI), Mat'laul Anwar, Al-Irsyad Islami, ICMI, dan IMZ.²⁴

Dari draft akhir RUUPZ yang akan disahkan terlihat pokok-pokok reformasi pengelolaan zakat nasional masa depan yaitu: (i) sentralisasi pengelolaan zakat nasional oleh pemerintah, yaitu melalui Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) yang didirikan dari tingkat pusat hingga kabupaten/kota dimana BAZNAS di setiap tingkatan dapat membentuk UPZ (Unit Pengumpul Zakat) hingga ke tingkat kelurahan; (ii) peran serta masyarakat dalam pengelolaan zakat nasional melalui

²²Lihat dalam Yusuf Wibisono, "Ironi UU Zakat", diakses dari <http://ucuy.blogspot.co.id/2011/10/ironi-ruu-zakat.html>, pada 15 Oktober 2015.

²³Lihat dalam M. Fuad Nasar, "Peran Parlemen RI Dalam Penguatan Institusi Zakat", diakses dari <http://pusat.baznas.go.id/berita-artikel/peran-parlemen-ri-dalam-penguatan-institusi-zakat/>, pada 20 Maret 2014.

²⁴Hamka Fuji Sunu, "Menyoal Agenda Legislasi UU Zakat", diakses dari <http://www.pa-bekasi.go.id/berita/bacaBerita/18/menyoal-agenda-legislasi-uu-pengelolaan-zakat>, pada 15 Oktober 2015.

Lembaga Amil Zakat (LAZ) dimarjinalkan di mana eksistensi LAZ hanya sekedar membantu BAZNAS; (iii) sumber pembiayaan BAZNAS berasal dari APBN, APBD dan hak amil, sedang LAZ hanya dari hak amil; dan (iv) Menteri Agama melaksanakan fungsi pembinaan dan pengawasan terhadap BAZNAS dan LAZ, dan dapat memberikan sanksi administratif atas pelanggaran berupa peringatan tertulis, pembekuan operasi hingga pencabutan izin.²⁵

Namun, sayangnya RUUPZ ini kembali gagal selesai dibahas dan disahkan. Padahal, menurut penuturan salah satu anggota Komisi VIII DPR RI, draft amandemen undang-undang tersebut sudah disahkan di dalam rapat paripurna DPR dan telah dilaporkan ke Pemerintah sehingga seharusnya revisi RUUPZ segera diproses, sebab selama tahun 2010 tak ada satupun undang-undang yang disahkan oleh DPR. Apalagi, keberadaan UUPZ benar-benar sangat dibutuhkan oleh masyarakat untuk memperjelas sistem dan tata kelola zakat di Indonesia. Hal ini karena polemik alot tentang posisi dan fungsi pemerintah dalam pemberdayaan zakat. Ironisnya, perdebatan masih belum menemukan titik temu apakah pemerintah berlaku sebagai regulator, operator, ataukah regulator sekaligus operator yang sepatutnya masalah seperti ini bisa diselesaikan dengan sikap bijaksana.²⁶

Rapat Paripurna DPR menyetujui pengesahan RUUPZ menjadi UU. Persetujuan tersebut ditanyakan langsung dari meja pimpinan sidang dan seluruh fraksi yang ada di DPR menyatakan setuju RUUPZ menjadi UU.²⁷

Pada 27 Oktober 2011, Wakil Ketua DPR Priyo Budi Santoso baru saja mengetukkan palu dengan cukup keras sebanyak tiga kali, pertanda Sidang Paripurna DPR RI segera dimulai. Berdasarkan catatan absen yang ada saat itu, sebanyak 323 politisi Senayan yang hadir. Artinya, itu sudah dianggap *quorum* dan sidang boleh dilanjutkan karena sudah dihadiri oleh separuh lebih anggota parlemen. Salah satu agenda penting saat itu ialah pengesahan UU Pengelolaan Zakat (UUPZ) yang sudah sekian lama ditunggu menggantikan UU No. 38 Tahun 1999 yang dinilai sudah tidak bisa menjawab persoalan di ranah perzakatan nasional.²⁸ “Saya minta kepada seluruh fraksi agar pendapat akhir fraksi masing-masing melalui juru bicaranya

²⁵Lihat dalam Yusuf Wibisono, “Ironi UU Zakat”, diakses dari <http://ucuy.blogspot.co.id/2011/10/ironi-ruu-zakat.html>, pada 15 Oktober 2015.

²⁶Hamka Fuji Sunu, “Menyoal Agenda Legislasi UU Zakat”, diakses dari <http://www.pa-bekasi.go.id/berita/bacaBerita/18/menyoal-agenda-legislasi-uu-pengelolaan-zakat>, pada 15 Oktober 2015.

²⁷Lihat dalam “DPR Setujui RUU Zakat, Infaq, dan Shodaqoh (ZIS) Menjadi Undang-Undang”, diakses dari <http://news.detik.com/advertorial-news-block/1756911/>, pada 14 Oktober 2015.

²⁸Lihat Forum Zakat Indonesia, *Majalah INFO Z+*, Edisi 15, No. VI, November-Desember 2011, h. 4.

dapat menyerahkan pendapat akhir fraksinya ke meja pimpinan,” jelas Wakil Ketua DPR Priyo Budi Santoso, di Gedung Nusantara II.²⁹

Namun, baru saja sidang dimulai suasana yang semula tenang tiba-tiba riuh karena terjadi hujan interupsi dari wakil rakyat yang mempertanyakan beberapa pasal yang dianggap krusial dan akan memicu persoalan di kemudian hari. “Biasanya kalau sidang paripurna langsung disahkan. Bila ada acara interupsi, tidak mempermasalahkan substansi karena sudah dibahas di Panja,” keluh politisi Partai Golkar itu coba menetralkan suasana.³⁰

Sejurus kemudian, Priyo Budi Santoso meminta Gondo Radityo Gambiro, Ketua Panja RUUPZ untuk terlebih dahulu menyampaikan proses dan prosedur perjalanan UUPZ tersebut sebelum diperdebatkan. Dalam penjelasannya, politisi Partai Demokrat (PD) ini, secara gamblang memaparkan bahwa UU 38/1999 sebenarnya merupakan sebuah kemajuan karena mampu mengejawantahkan prinsip-prinsip syariah ke dalam hukum positif. Akan tetapi, dalam level implementasi UU tersebut masih belum optimal, terutama dalam mengakomodasi kepentingan pengelolaan zakat dalam sistem yang profesional. Oleh karena itu, UU tersebut dianggap sudah tidak bisa lagi menjadi payung hukum yang menjadi pedoman bagi masyarakat sehingga DPR berinisiatif untuk melakukan perubahan UUPZ agar dapat diterapkan secara terpadu dan terkoordinasi.³¹

Wakil Ketua Komisi VIII DPR itu dalam laporannya mengatakan bahwa Rapat Paripurna DPR merupakan momentum bersejarah setelah 66 tahun bangsa kita merdeka. “Insya Allah hari ini bangsa Indonesia akan melakukan perubahan besar dalam sistem hukum positif tentang pengelolaan zakat,” katanya.³² Menurutnya, undang-undang ini merupakan satu kemajuan dalam penerapan prinsip-prinsip syariah ke dalam hukum positif, dimana negara memiliki peran dan harus hadir memberikan pelayanan, perlindungan, dan jaminan kepada seluruh fakir miskin yang menjadi mustahik utama zakat.³³

Apabila hal ini dapat diimplementasikan dengan sungguh-sungguh, jelas Gondo Radityo Gambiro, maka hakekat kemerdekaan akan dirasakan oleh saudara-saudara kita yang lemah dan belum beruntung dalam memperbaiki kualitas hidupnya. “Konsepsi pemikiran tersebut menjadi dasar pertimbangan Komisi

²⁹Lihat dalam “DPR Setujui RUU Zakat, Infaq, dan Shodaqoh (ZIS) Menjadi Undang-Undang”, diakses dari <http://news.detik.com/advertorial-news-block/1756911/>, pada 14 Oktober 2015.

³⁰ Lihat Forum Zakat Indonesia, *Majalah INFO Z+*, Edisi 15, No. VI, November-Desember 2011, h. 4.

³¹Lihat Forum Zakat Indonesia, *Majalah INFO Z+*, Edisi 15, No. VI, November-Desember 2011, h. 4.

³²Lihat dalam “DPR Setujui RUU Zakat, Infaq, dan Shodaqoh (ZIS) Menjadi Undang-Undang”, diakses dari <http://news.detik.com/advertorial-news-block/1756911/>, pada 14 Oktober 2015.

³³Lihat dalam “DPR Setujui RUU Zakat, Infaq, dan Shodaqoh (ZIS) Menjadi Undang-Undang”, diakses dari <http://news.detik.com/advertorial-news-block/1756911/>, pada 14 Oktober 2015.

VIII DPR melakukan perubahan atas Undang-Undang No. 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat,” kata Gondo Radityo Gambiro.³⁴

Gondo Radityo Gambiro menambahkan, salah satu dasar pertimbangan Komisi VIII DPR mengajukan usul perubahan UU No. 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat (“UU 38/1999”) dengan alasan UU 38/1999 dipandang sebagai wujud kemajuan dalam penerapan prinsip-prinsip syariah ke dalam hukum positif. Namun demikian, menurut Gondo Radityo Gambiro, pelaksanaan UU 38/1999 dirasakan masih belum optimal untuk mengakomodir penyelenggaraan kewajiban zakat dalam sistem yang profesional. Karena itu, undang-undang tersebut sudah tidak sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum dalam masyarakat sehingga perlu diganti.³⁵ “Berdasarkan alasan tersebut, Komisi VIII DPR melakukan usul inisiatif perubahan terhadap UUPZ agar kebijakan pengelolaan zakat dapat dilakukan secara terarah, terpadu, dan terkoordinasi dengan baik serta disesuaikan dengan kebutuhan saat ini,” jelas Gondo Radityo Gambiro.³⁶

Gondo Radityo Gambiro memaparkan bahwa RUUPZ yang terdiri atas 11 bab 47 pasal ini, semula bernama RUU Pengelolaan Zakat, Infaq, dan Sedekah kemudian berubah menjadi RUU Pengelolaan Zakat, sedang kata infaq dan shadaqah serta dana sosial keagamaan lainnya hanya sebagai ekstra norma sebagaimana diatur dalam Pasal 28. RUU ini digodok oleh Panja, yang terdiri atas 26 orang yang berasal dari beberapa unsur, yaitu 4 orang dari pimpinan Komisi VIII, 6 orang dari Fraksi Partai Demokrat, 4 orang dari Fraksi Partai Golkar, 4 orang dari Fraksi PDIP, 2 orang dari Fraksi PKS, 2 orang dari Fraksi PAN, 1 orang dari Fraksi PPP, 1 orang dari Fraksi PKB, 1 orang dari Fraksi Partai Hanura, 1 orang dari Fraksi Partai Gerindra.

Isu penting dalam RUU tersebut meliputi beberapa aspek, diantaranya ialah (i) seputar penguatan peran BAZNAS sebagai lembaga non struktural yang bertanggungjawab kepada Presiden melalui Kemenag, (ii) perihal BAZNAS sebagai lembaga yang memiliki kewenangan mengelola zakat secara nasional, (iii) perihal hubungan BAZNAS dengan BAZDA provinsi dan BAZDA kabupaten/kota yang memiliki relasi hirarkis, yang sebelumnya hanya bersifat koordinatif, konsultatif dan informatif, (iv) perihal keanggotaan BAZNAS, yang terdiri atas 11 orang (8 orang dari unsur masyarakat dan 3 orang dari unsur pemerintah) dengan masa jabatan selama 5 tahun dan dapat dipilih kembali untuk satu kali periode jabatan. Isu lainnya ialah

³⁴Lihat dalam “DPR Setujui RUU Zakat, Infaq, dan Shodaqoh (ZIS) Menjadi Undang-Undang”, diakses dari <http://news.detik.com/advertorial-news-block/1756911/>, pada 14 Oktober 2015.

³⁵Lihat dalam “DPR Setujui RUU Zakat, Infaq, dan Shodaqoh (ZIS) Menjadi Undang-Undang”, diakses dari <http://news.detik.com/advertorial-news-block/1756911/>, pada 14 Oktober 2015.

³⁶Lihat dalam “DPR Setujui RUU Zakat, Infaq, dan Shodaqoh (ZIS) Menjadi Undang-Undang”, diakses dari <http://news.detik.com/advertorial-news-block/1756911/>, pada 14 Oktober 2015.

adanya pengaturan atau “penertiban” terhadap LAZ dalam melaksanakan fungsinya meliputi pendirian organisasi, mekanisme pengelolaan, pembukaan perwakilan, dan pelaporan, yang secara teknis akan diatur oleh Peraturan Pemerintah (PP).

Dalam RUUPZ tersebut, zakat dinyatakan sebagai pengurang penghasilan kena pajak karena kalau langsung digunakan sebagai pengurang pajak akan bertentangan dengan UU No. 36 Tahun 2008 tentang Pajak Penghasilan, yakni Pasal 4 ayat (3). Karena itu, dalam UU ini akhirnya hanya diputuskan bahwa pembayaran zakat kepada LAZ/BAZ akan diposisikan sebagai pengurang dari penghasilan kena pajak (Pasal 22).³⁷ Gondo Radityo Gambiro lebih jauh menjelaskan bahwa terkait operasionalisasi, BAZNAS dibiayai oleh APBN dan hak amil, BAZDA dibiayai oleh APBD dan hak amil, dan LAZ menggunakan hak amil untuk operasional.³⁸

Usai Gondo Radityo Gambiro turun dari mimbar interupsi kembali meruyak ke arena sidang paripurna. Ecky Awal Muharam, anggota Fraksi PKS, mempersoalkan Pasal 18, terutama Pasal 18 ayat (2) huruf (a), yang menetapkan bahwa LAZ harus terdaftar sebagai organisasi kemasyarakatan Islam yang mengelola bidang pendidikan, dakwah dan sosial; dan Pasal 18 ayat (2) huruf (b), yang menetapkan bahwa LAZ harus berbentuk lembaga berbadan hukum. Bila *regeling* ini diterapkan, diyakini akan membawa transformasi perubahan organisasi yang cukup radikal dan akan berakibat sangat fatal. Pasalnya, peran masyarakat yang selama ini melakukan dakwah dan pengumpulan zakat di tingkat mushalla, surau, majelis taklim kecil, dan masjid di kampung-kampung atau di gang-gang akan terancam gulung tikar dan tidak boleh beroperasi lagi. Mereka akan kesulitan bermetamorfosa karena itu semua dilakukan secara kultural dan sporadis. Kalaupun mereka ada badan hukumnya, paling-paling berupa yayasan. “Hal tersebut kalau dibiarkan bisa berbahaya karena memberangus kekuatan kultural umat Islam,” katanya lantang.³⁹

Di sisi lain, masih menurut Ecky Awal Muharam, adanya ancaman pemidanaan bagi mereka yang tidak memiliki izin amat mengkhawatirkan. Barangkali pemerinah juga tak menginginkan hal tersebut. Sebab, waktu yang diberikan dalam pasal peralihan sangat sempit hanya satu tahun bagi LAZ yang ingin tetap eksis dan mendapatkan pengakuan meyesuaikan diri menjadi ormas. “Kalau mau jujur, tingkat akuntabilitas BAZDA sangat rendah sehingga bila kelak ditemukan mismanajemen, BAZDA juga akan menghadapi hal serupa, ancaman hukuman yang serius,” papar Ecky Awal Muharam memberi *warning*.⁴⁰

³⁷Lihat Forum Zakat Indonesia, *Majalah INFO Z+*, Edisi 15, No. VI, November-Desember 2011, h. 5.

³⁸Lihat Forum Zakat Indonesia, *Majalah INFO Z+*, Edisi 15, No. VI, November-Desember 2011, h. 5.

³⁹Lihat Forum Zakat Indonesia, *Majalah INFO Z+*, Edisi 15, No. VI, November-Desember 2011, h. 5.

⁴⁰Lihat Forum Zakat Indonesia, *Majalah INFO Z+*, Edisi 15, No. VI, November-Desember 2011, h. 5.

Kalau mau dicermati satu persatu, masih banyak ambiguitas yang terdapat dalam UUPZ tersebut. Sebagai contoh, terkait dengan pembedaan terhadap lembaga yang tidak amanah, maksudnya masih kabur. Jangan sampai hadirnya UU bukan membawa kemanfaatan, malah menciptakan kemudarat. "Maka dari itu, semestinya kewajiban menjadi ormas harus dihilangkan," Ecky Awal Muharam kembali menegaskan.⁴¹

Anggota Fraksi PKS lainnya, Abdul Hakim, juga mengajukan interupsi agar UUPZ tidak diterapkan secara semena-mena. Abdul Hakim berpendapat bahwa seharusnya UUPZ yang baru tetap memberikan kesempatan kepada *civil society* sehingga ruang gerak mereka tidak dibatasi sebagaimana yang terjadi pada rezim UU 38/1999. "Kemenag dan BAZNAS memperkuat pada sektor *controlling, monitoring* serta pembinaan. Dengan begitu, terbentuknya organisasi pengelola zakat harusnya dipermudah," tukas Abdul Hakim.⁴²

Lebih-lebih ketentuan peralihan pada Pasal 43 ayat (4) yang menentukan bahwa LAZ yang sudah disahkan oleh Kemenag harus menyesuaikan diri dengan ketentuan UU yang baru harus segera berubah menjadi ormas, semisal lembaga Dompot Dhuafa, Rumah Zakat, YDSF, dan PKPU. "Waktu tersebut terlalu sempit dan akan memberatkan LAZ," kata Abdul Hakim menyampaikan keberatannya.⁴³

Akan tetapi, rupanya politisi dari partai lain juga tak mau tinggal diam. Mereka keberatan dengan langkah Fraksi PKS yang dinilai *setback*. Hal itu akan membuyarkan UU yang telah dibahas selama berbulan-bulan. Proses pembuatan RUUPZ sudah menempuh prosedur yang benar. Ada uji publik di tiga daerah dan rapat internal. Raker pada tanggal 19 Oktober 2011 dengan Kementerian Agama dan menteri terkait menyepakati untuk menggunakan kata akhir masing-masing fraksi. Secara umum masing-masing sudah menyetujui RUU ini dengan bertanda tangan bahwa RUU ini disetujui untuk dibawa ke sidang paripurna. "Ini penting diketahui supaya tidak ada salah paham. Kalaupun ada kekurangan maka dicari solusi yang elegan," papar Abdul Kadir Karding, anggota Fraksi PKS, yang *nota bene* Ketua Komisi VIII.⁴⁴

Pendapat lain disampaikan oleh anggota Fraksi PAN, Achmad Rubai. Menurut politisi PAN ini, terlalu berlebihan bila RUUPZ tersebut dinilai mengancam eksistensi kegiatan zakat yang dilakukan oleh masyarakat, apalagi sampai menakut-nakuti LAZ besar yang selama ini berkiprah dan berkontribusi signifikan akan dimatikan. Sikap semacam itu, dinilainya, menandakan yang bersangkutan belum memahami secara

⁴¹Lihat Forum Zakat Indonesia, *Majalah INFO Z+*, Edisi 15, No. VI, November-Desember 2011, h. 5.

⁴²Lihat Forum Zakat Indonesia, *Majalah INFO Z+*, Edisi 15, No. VI, November-Desember 2011, h. 5.

⁴³Lihat Forum Zakat Indonesia, *Majalah INFO Z+*, Edisi 15, No. VI, November-Desember 2011, h. 6.

⁴⁴Lihat Forum Zakat Indonesia, *Majalah INFO Z+*, Edisi 15, No. VI, November-Desember 2011, h. 6.

utuh isi RUU tersebut. “Coba lihat Pasal 16 ayat (1) dan penjelasannya. Pemikiran itu tidak berdasar,” katanya.⁴⁵ Pasal tersebut berbunyi:

*Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya Baznas, Baznas provinsi, dan Baznas kabupaten/kota dapat membentuk UPZ pada instansi pemerintah, badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, perusahaan swasta dan perwakilan Republik Indonesia di luar negeri serta dapat membentuk UPZ pada tingkat kecamatan, kelurahan atau nama lainnya, dan tempat lainnya. Dalam penjelasan yang dimaksud dengan ‘tempat lainnya’ antara lain masjid dan majelis taklim.*⁴⁶

Bantahan serupa atas keberatan Fraksi PKS juga disampaikan oleh Bahrul Hayat, Sekjen Kementerian Agama, yang sengaja diberikan waktu bicara dalam sidang paripurna atas kritik dari beberapa anggota perlemen. Menurut Bahrul Hayat, Pasal 18 menyebutkan syarat-syarat pendirian LAZ bersifat kumulatif, bukan alternatif. Teks “ormas” harus tetap tercantum dan dipertahankan supaya zakat tidak dimiliki oleh individu. Adapun yang dimaksud dengan “ormas” dalam konteks RUU ini tentu saja adalah ormas Islam sebagaimana dimaksud UU Ormas yang pada saat ini tengah direvisi oleh DPR.⁴⁷

Perihal keharusan LAZ berbadan hukum, hal ini berhubungan dengan siapa yang berwenang mengelola aset sehingga manakala sewaktu-waktu ada masalah atau ada upaya dipailitkan, akan jelas siapa yang mempunyai kedudukan hukum, siapa yang punya hak dan kewajiban sebagaimana diatur dalam UU Yayasan. “ Bila Pasal 18 diubah dengan pilihan kata “atau” maka akan berdampak sangat serius dan bisa terjadi pertentangan antara satu pasal dengan pasal lainnya. Itu artinya LAZ boleh dimiliki oleh perorangan,” jelas Bahrul Hayat.⁴⁸

Meski begitu, Fraksi PKS tetap melihat RUUPZ tersebut masih kurang berpihak kepada masyarakat dan LAZ. Hujan interupsi masih terus terjadi. Di babak berikutnya, perdebatan kemudian mengkrucut pada 2 (dua) pasal, yaitu Pasal 18 dan Pasal 43. Pada akhirnya, karena terjadi pertentangan yang cukup keras, pimpinan sidang menyarankan untuk dilakukan lobi selama lima belas menit. Masing-masing fraksi mengutus satu orang wakilnya untuk membicarakan pokok-pokok pikiran yang nyaris membuat rapat paripurna *deadlock*.⁴⁹

⁴⁵Lihat Forum Zakat Indonesia, *Majalah INFO Z+*, Edisi 15, No. VI, November-Desember 2011, h. 6.

⁴⁶Lihat Forum Zakat Indonesia, *Majalah INFO Z+*, Edisi 15, No. VI, November-Desember 2011, h. 6.

⁴⁷Lihat Forum Zakat Indonesia, *Majalah INFO Z+*, Edisi 15, No. VI, November-Desember 2011, h. 6.

⁴⁸Lihat Forum Zakat Indonesia, *Majalah INFO Z+*, Edisi 15, No. VI, November-Desember 2011, h. 6.

⁴⁹Lihat Forum Zakat Indonesia, *Majalah INFO Z+*, Edisi 15, No. VI, November-Desember 2011, h. 7.

Entah apa yang terjadi di dalam ruangan lobi yang tertutup itu karena ternyata hasilnya jauh dari harapan. Pasal 18 tetap kokoh sebagaimana draft awal. Perubahan terjadi pada Pasal 43 ayat (4) diubah redaksinya sehingga LAZ yang semula diberikan waktu untuk menyesuaikan diri hanya 1 (satu) tahun bertambah menjadi 5 (lima) tahun. Perubahan lainnya dilakukan terhadap penjelasan Pasal 4 ayat (3) perihal badan usaha yang dikenai wajib zakat adalah badan hukum yang dimiliki oleh umat Islam. ” Apakah UUPZ dapat disetujui” tanya Priyo Budi Santoso selaku pimpinan sidang. ”Setuju...”, sahut anggota DPR yang ada di ruang gedung Nusantara II secara serentak.⁵⁰

Ketukan palu pimpinan sidang paripurna menandakan bahwa RUUPZ resmi disahkan menjadi UU oleh parlemen, menggantikan UU 38/1999. Hal ini akan menjadi babak baru dalam tata organisasi pengelolaan zakat nasional. ”UU ini banyak bersifat *mandatory*, yang sebelumnya lebih berdimensi *voluntary*. Siapa operator dan regulatornya jelas. LAZ tidak perlu terlalu khawatir,” kata Dewi Coryati, anggota Fraksi PAN.⁵¹

Gondo berharap, setelah RUU ini disahkan, pemerintah segera melakukan sosialisasi serta menyusun beberapa peraturan pelaksanaannya, agar undang-undang ini dapat berlaku efektif.⁵² ” UU ini juga mengharuskan adanya delapan Peraturan Pemerintah dan dua Peraturan Menteri sebagai petunjuk teknis,” tandas Gondo Radityo Gambiro.⁵³

Hasil akhir dari pembahasan RUUPZ ini adalah anti klimaks, selain karena waktu pembahasan yang relatif singkat dan tanpa debat publik yang memadai, juga karena hampir keseluruhan isi RUU ini didominasi oleh draft pemerintah. Draft awal RUU usulan DPR ini, yang merupakan RUU inisiatif DPR, yang banyak menampung aspirasi masyarakat sipil atas pengelolaan zakat nasional, substansinya nyaris hilang seluruhnya dari RUU ini.⁵⁴

Dalam perspektif *siyâsah syar’iyyah*, DPR merupakan institusi perwakilan rakyat (*Majlis al-Syûrâ*). Keanggotaan *Majlis al-Syûrâ* dapat dipilih melalui pemilihan umum. Keanggotaan *Majlis al-Syûrâ* dapat merepresentasikan kelompok-kelompok dalam masyarakat, termasuk partai politik. *Majlis al-Syûrâ* merupakan lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara. *Majlis al-Syûrâ*

⁵⁰Lihat Forum Zakat Indonesia, *Majalah INFO Z+*, Edisi 15, No. VI, November-Desember 2011, h. 7.

⁵¹Lihat Forum Zakat Indonesia, *Majalah INFO Z+*, Edisi 15, No. VI, November-Desember 2011, h. 7.

⁵²Lihat dalam ”DPR Setujui RUU Zakat, Infaq, dan Shodaqoh (ZIS) Menjadi Undang-Undang”, diakses dari <http://news.detik.com/advertorial-news-block/1756911/>, pada 14 Oktober 2015.

⁵³Lihat Forum Zakat Indonesia, *Majalah INFO Z+*, Edisi 15, No. VI, November-Desember 2011, h. 7.

⁵⁴Lihat dalam Yusuf Wibisono, ”Ironi UU Zakat”, diakses dari <http://ucuy.blogspot.co.id/2011/10/ironi-ruu-zakat.html>, pada 15 Oktober 2015.

mempunyai fungsi legislasi (*sultah al-tasyrī*).⁵⁵ Fungsi legislasi (*sultah al-tasyrī*) dilaksanakan sebagai perwujudan *Majlis al-Syûrâ* selaku pemegang kekuasaan membentuk undang-undang.⁵⁶

Majlis al-Syûrâ mempunyai sejumlah tugas dan wewenang, diantaranya ialah membentuk undang-undang yang dibahas dengan kepala negara (*ra'īs al-daulah*) untuk mendapat persetujuan bersama. Anggota *Majlis al-Syûrâ* mempunyai sejumlah hak, diantaranya ialah mengajukan usul rancangan undang-undang (*taqnīn al-ahkâm*).⁵⁷ Dalam pembentukan undang-undang (*taqnīn al-ahkâm*), *Majlis al-Syûrâ* mengadakan persiapan, penyusunan, pembahasan, dan penyempurnaan rancangan undang-undang.

Dalam perspektif *siyâsah syar'iyah*, legislasi UUPZ merupakan salah satu aktivitas politik yang dilakukan oleh lembaga tinggi negara, yakni DPR (*Majlis al-Syûrâ*) dan Presiden (*ra'īs al-daulah*). DPR-dalam pandangan *siyâsah syar'iyah*-diposisikan sebagai institusi negara yang diberikan kekuasaan membuat undang-undang (*al-sultah al-tasyrī'iyah*). Legislasi UUPZ merupakan produk ijtihad yang dilakukan oleh DPR (*Majlis al-Syûrâ*).⁵⁸

Dalam konteks ini, ijtihad dilakukan melalui serangkaian aktivitas-aktivitas yang berlangsung di DPR, yang terdiri atas 2 (dua) tingkat pembicaraan, yaitu Tingkat I dalam rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat Badan Legislasi, rapat Badan Anggaran, atau rapat panitia khusus; dan Tingkat II dalam rapat paripurna. Pembicaraan Tingkat I dilakukan dengan kegiatan sebagai berikut: (a) pengantar musyawarah, (b) pembahasan daftar inventarisasi masalah, dan (c) penyampaian pendapat mini. Penyampaian pendapat mini disampaikan pada akhir Pembicaraan Tingkat I oleh fraksi dan Presiden. Dalam Pembicaraan Tingkat I dapat diundang pimpinan lembaga negara atau lembaga lain apabila materi rancangan undang-undang berkaitan dengan lembaga negara atau lembaga lain. Sedangkan pembicaraan Tingkat II merupakan pengambilan keputusan dalam rapat paripurna dengan kegiatan sebagai berikut. Pertama, penyampaian laporan yang berisi proses, pendapat mini fraksi, dan hasil Pembicaraan Tingkat I. Kedua, pernyataan persetujuan atau penolakan dari tiap-tiap fraksi dan anggota secara lisan yang diminta oleh pimpinan

⁵⁵Abd al-Wahhâb Khallâf, *al-Siyâsah al-Syar'iyah au Nizâm al-Daulah al-Islâmiyyah fî al-Syu'ûn al-Dustûriyyah wa al-Khârijiyyah wa al-Mâliyyah*, (Kairo: Dâr al-Ansâr, 1397 H/ 1977 M), h. 42 dan seterusnya.

⁵⁶Abû al-Hasan 'Alî al-Mâwardî, *al-Ahkâm al-Sultâniyyah wa al-Walâyat al-Dîmiyyah*, (Kuwait: Dâr Ibn Qutaibah, 1409 H/ 1989 M), h. 88 dan seterusnya.

⁵⁷Ibn Taimiyah, *al-Siyâsah al-Syar'iyah fî Islâh al-Râ'î wa al-Ra'iyah*, (Damaskus: Maktabah Dâr al-Bayân, 1405 H/1985 M), h. 72 dan seterusnya.

⁵⁸Abd al-'Âli Ahmad 'Atwah, *al-Madkhal ilâ al-Siyâsah al-Syar'iyah*, (Riyadh: Jâmi'ah al-Imâm Muhammad ibn Su'ûd al-Islâmiyyah, 1414 H/ 1993 M), h. 134-136.

rapat paripurna. Ketiga, pendapat akhir Presiden yang disampaikan oleh menteri yang mewakilinya.

D. Perspektif *Siyâsah Syar'iyah* terhadap Konstitusionalitas UUPZ

Pengujian konstitusionalitas dimaksud ialah pengujian UU No. 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (selanjutnya disebut UU 23/2011), yakni Pasal 5, Pasal 6, Pasal 7, Pasal 17, pasal 18, Pasal 19, Pasal 38, dan Pasal 41, terhadap UUD 1945.

Pasal 5 UU 23/2011 menyatakan bahwa:

- (1) *Untuk melaksanakan pengelolaan Zakat pemerintah membentuk BAZNAS.*
- (2) BAZNAS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berkedudukan di Ibu Kota Negara.
- (3) *BAZNAS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan lembaga pemerintah non-struktural yang bersifat mandiri dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui menteri.*

Pasal 6 UU 23/2011 menyatakan:

BAZNAS merupakan lembaga yang berwenang melakukan tugas pengelolaan zakat secara nasional.

Pasal 7 UU 23/2011 menyatakan:

- (1) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6, BAZNAS menyelenggarakan fungsi :
 - a. Perencanaan pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan zakat;
 - b. Pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan zakat;
 - c. Pengendalian pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan zakat; dan
 - d. Pelaporan dan Pertanggung jawaban pengelolaan zakat.
- (2) Dalam menjalankan tugas dan fungsinya, BAZNAS dapat bekerjasama dengan fihak terkait sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3) BAZNAS melaporkan tugasnya secara tertulis kepada Presiden melalui menteri dan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia paling sedikit 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun.

Pasal 17 UU 23/2011 menyatakan:

untuk membantu BAZNAS dalam pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat, masyarakat dapat membentuk LAZ.

Pasal 18 UU 23/2011 menyatakan:

- (1) Pembentukan LAZ, wajib mendapat izin menteri atau pejabat yang ditunjuk oleh menteri.
- (2) Izin sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya diberikan apabila memenuhi persyaratan paling sedikit :
 - a. terdaftar sebagai organisasi kemasyarakatan Islam yang mengelola bidang pendidikan, dakwah, dan sosial;
 - b. berbentuk lembaga berbadan hukum;
 - c. mendapat rekomendasi dari BAZNAS;
 - d. memiliki pengawas syariat;
 - e. memiliki kemampuan teknis, administratif, dan keuangan untuk melaksanakan kegiatannya;
 - f. bersifat nirlaba;
 - g. memiliki program untuk pendayagunaan zakat bagi kesejahteraan umat; dan
 - h. bersedia diaudit syariat dan keuangan secara berkala;

Pasal 19 UU 23/2011 menyatakan:

LAZ wajib melaporkan pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat yang telah diaudit kepada BAZNAS secara berkala.

Adapun alasan yang diajukan oleh para pemohon diuraikan dalam serangkaian paragraf berikut ini.

Pertama, Pasal 5, 6 dan 7 UU 23/2011 ini, telah mensentralisasi pengelolaan zakat nasional sepenuhnya di tangan pemerintah, yaitu di BAZNAS. Dengan logika sentralisasi dan subordinasi di atas maka UU 23/2011 secara sistematis memarjinalkan, bahkan berpotensi mematikan Lembaga Amil Zakat (LAZ) yang berjumlah lebih dari 300 di seluruh Indonesia. Lembaga Amil Zakat di Indonesia yang selama tiga dekade terakhir telah secara aktif turut membangun masyarakat, khususnya melalui program-program pemberdayaan masyarakat dan penanggulangan kemiskinan, perkembangannya terancam terhambat bahkan berpotensi mengalami kemunduran

besar. Hal ini adalah pelanggaran terhadap Pasal 28C, Pasal 28E angka 2 dan angka 3 UUD 1945.⁵⁹

Kedua, Pasal 17, Pasal 18 dan Pasal 19 UU 23/2011 telah secara eksplisit mensubordinasikan kedudukan Lembaga Amil Zakat (LAZ) bentukan masyarakat sipil, sebagai berada di bawah BAZNAS dengan menyatakan bahwa eksistensi Lembaga Amil Zakat (LAZ) hanya sekedar membantu.

Ketiga, Pasal 18 UU 23/2011 menyebutkan bahwa pembentukan Lembaga Amil Zakat wajib mendapat izin Menteri atau pejabat yang ditunjuk oleh Menteri; dan izin tersebut hanya diberikan apabila *memenuhi persyaratan minimal*. Klausul syarat perizinan ini merupakan suatu bentuk kesewenang-wenangan, yakni frasa tersebut menjadi “pasal karet” yang membuka kesempatan bagi negara (dalam hal ini Pemerintah yang diwakili Menteri Agama) untuk bertindak sewenang-wenang dalam mengeluarkan izin bagi Lembaga Amil Zakat, di antaranya dengan cara menambahkan syarat-syarat lain yang tidak atau belum tercantum dalam UU 23/2011.

Keempat, Pasal 18 ayat (2) huruf (a) UU 23/2011, yang menentukan syarat pendirian Lembaga Amil Zakat (LAZ) harus berbentuk ormas Islam, adalah ahistoris dan mengingkari peran masyarakat sipil yang sejak tiga dekade terakhir secara gemilang telah membangkitkan zakat nasional dari ranah amal-sosial ke ranah pemberdayaan-pembangunan, yang antara lain dipelopori oleh Yayasan Dana Sosial Al Falah (1987), Dompot Dhuafa Republika (1993), Rumah Zakat Indonesia (1998) dan Pos Keadilan Peduli Ummat (1999).

Kelima, Pasal 18 UU 23/2011, berpotensi melemahkan, bahkan mematikan perkembangan Lembaga Amil Zakat (LAZ) sehingga ketentuan ini secara jelas merugikan hak konstitusional para pemohon untuk dapat turut serta membangun masyarakat dan berpartisipasi dalam pembangunan-suatu hak asasi yang diatur dalam Pasal 28C dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.

Keenam, Pasal 18 ayat 2 huruf c UU 23/2011 juga menetapkan persyaratan pendirian Lembaga Amil Zakat (LAZ) harus mendapatkan rekomendasi dari BAZNAS, padahal berdasarkan UU 23/2011 ini, BAZNAS juga menyandang status sebagai operator zakat nasional, status yang sama sebagaimana halnya dengan Lembaga Amil Zakat; maka hal ini secara jelas menimbulkan *conflict of interest*.

Ketujuh, semua hal di atas secara jelas bersifat kontraproduktif dengan upaya peningkatan kinerja zakat nasional, khususnya dalam upaya mengoptimalkan potensi dana filantropi Islam yang besar untuk penanggulangan kemiskinan; dan

⁵⁹Putusan MK-RI No. 86/PUU-X/2012, h. 15.

kinerja penghimpunan dan pendayagunaan dana zakat lebih banyak ditentukan oleh legitimasi dan reputasi lembaga pengumpul, bukan semata-mata oleh sentralisasi kelembagaan oleh pemerintah melalui perundang-undangan nasional.; dan pada kenyataannya kinerja zakat nasional di Indonesia terbukti justru meningkat setelah dikelola oleh masyarakat umum yang kredibel dan partisipasi publik yang optimal.

Kedelapan, keberadaan Lembaga Amil Zakat terus mengalami peningkatan yang sampai sekarang telah tersebar di berbagai daerah di Indonesia, baik cabang lembaganya maupun distribusi zakatnya dalam bentuk program-programnya, di mana berbagai layanan sosial masyarakat telah berhasil dikembangkan, seperti rumah sakit, lembaga pendidikan, maupun lembaga-lembaga pemberdayaan masyarakat.

Kesembilan, sejarah nusantara menunjukkan bahwa dunia perzakatan telah hidup dan berkembang sebagai bagian dinamika masyarakat. Sekian lama negara tidak pernah hadir dalam urusan zakat, namun zakat (termasuk infaq, shadaqah dan wakaf) tetap hidup dan berkembang di masyarakat; dan karena itu, keberadaan Lembaga Amil Zakat sebagai lembaga yang diinisiasi masyarakat, bagaimanapun, masih sangat diperlukan.

Kesepuluh, Pasal 38 *juncto* Pasal 41 UU 23 / 2011 telah memberikan dasar hukum untuk berlangsungnya kriminalisasi terhadap para amil zakat yang tidak memiliki ijin pejabat yang berwenang; dan karenanya telah mencederai hak konstitusional para Pemohon, utamanya yang tercantum pada Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.

Kesebelas, lebih jauh lagi, bagi Amil Zakat dan Lembaga Amil Zakat yang tetap beroperasi tanpa izin Menteri, terancam dikriminalisasi oleh UU 23/2011 ini yang melarang Lembaga Amil Zakat yang beroperasi tanpa ijin dari pejabat yang berwenang dan memberi ancaman pidana kurungan maksimal 1 (satu) tahun dan/ atau pidana denda maksimal Rp 50 juta bagi amil zakat yang tak memiliki ijin; maka, semua amil zakat yang beroperasi tanpa ijin meski memiliki kredibilitas tinggi dan karenanya, mendapat kepercayaan tinggi dari masyarakat, akan dikriminalisasi, apakah dikenakan denda ataupun kurungan.

Keduabelas, berbagai ketentuan di atas secara jelas bersifat diskriminatif di mana tidak terdapat kesetaraan perlakuan di antara sesama warga negara di hadapan hukum; sebaliknya, telah terjadi marjinalisasi dan subordinasi, yakni secara teknis-ekonomi, diskriminasi *ala* UU 23/2011 kepada Lembaga Amil Zakat dengan memberi berbagai *privilege* kepada BAZNAS sebagai operator zakat bentukan pemerintah, telah menciptakan *tingkatan arena berkompetisi* yang tidak sama antar sesama operator zakat nasional.

Ketigabelas, alasan demi konsolidasi organisasi pengelola zakat (OPZ) mendapat pembenaran karena kini jumlah operator zakat nasional memang sudah terlalu banyak sehingga menimbulkan inefisiensi karena mayoritas OPZ beroperasi pada skala usaha yang terlalu kecil. Hal ini juga menyulitkan pengaturan dan pengawasan OPZ yang efektif, terlebih dengan ketiadaan regulator zakat yang kuat. Karena itu restriksi pendirian Lembaga Amil Zakat memiliki rasionalitas yang kuat. Namun restriksi terhadap Lembaga Amil Zakat ini menjadi tidak valid ketika restriksi dikaitkan dengan status sebagai ormas Islam. Restriksi pendirian ini juga semakin kehilangan kredibilitas ketika hal ini tidak diterapkan ke BAZNAS hanya karena ia lembaga bentukan pemerintah. Berdasarkan UU 23/2011, pendirian BAZNAS justru menjadi amanat UU tanpa persyaratan sama sekali. Meskipun UU 23/2011 menyatakan bahwa BAZNAS adalah lembaga pemerintah non struktural, namun pendirian BAZNAS secara jelas mengikuti struktur pemerintahan. Maka, ke depan akan terdapat 1 BAZNAS pusat, 33 BAZNAS provinsi dan 502 BAZNAS kabupaten/kota. Alih-alih melakukan konsolidasi, UU ini justru memperkuat *status quo* di mana saat ini telah terdapat 1 BAZNAS, 33 BAZ provinsi dan 447 BAZ kabupaten/kota.

Keempatbelas, dengan diberlakukannya UU 23/2011 akan merugikan tidak hanya para Pemohon dan Lembaga Amil Zakat tetapi juga berdampak pada seluruh warga negara Indonesia, khususnya masyarakat miskin dan marjinal, para mustahik dan penerima manfaat dana zakat, yang selama ini telah banyak terbantu oleh berbagai program yang dilaksanakan oleh Lembaga Amil Zakat. Hal tersebut bertentangan dengan Pasal 28H UUD 1945.

Kelimabelas, dalam konteks masyarakat madani Indonesia yang demokratis, UU 23/2011 semestinya mengokohkan peran negara dalam memberi perlindungan bagi warga negara yang membayar zakat (*muzakki*), menjaga ketertiban umum dengan mencegah penyalahgunaan dana zakat, memfasilitasi sektor filantropi Islam untuk perubahan sosial dan memberi insentif bagi perkembangan dunia zakat nasional. Namun, UU 23/2011 ini justru mematahkan praktek pengelolaan zakat yang baik oleh masyarakat sipil yang telah berjalan lama sekaligus memarjinalkan partisipasi masyarakat sipil dalam penanggulangan kemiskinan dan pembangunan sebagaimana yang selama ini telah dilakukan oleh lebih dari 300 Lembaga Amil Zakat di Indonesia.

Keenambelas, dengan disahkannya UU 23/2011 ini justru akan menjadi langkah mundur bagi dunia zakat nasional karena UU ini gagal menjalankan misi utamanya dalam mengoptimalkan potensi dana filantropi Islam yang besar dan perannya yang strategis dalam penanggulangan kemiskinan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Ketujuhbelas, UU 23/2011 bertentangan dengan Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D, Pasal 28E, dan Pasal 28H UUD 1945.

Kedelapanbelas, para pembentuk UU 23/2011, tidak memperhatikan harmonisasi dan sinkronisasi dengan hukum tertinggi di negara RI, yakni UUD 45, dalam membentuk Undang-Undang tersebut.

Kesembilanbelas, pada prinsipnya pemberlakuan UU 23/2011 sangat bertentangan dan melanggar UUD 1945 sebagai hukum tertinggi di Negara Republik Indonesia.

Kedua puluh, dengan diundangkannya UU 23/2011 tersebut akan memarjinalkan, menghambat dan bahkan mematikan kelangsungan operasional organisasi para Pemohon dan juga Lembaga Amil Zakat lainnya, khususnya dalam melakukan program pemberdayaan masyarakat dan penanggulangan kemiskinan serta perluasan akses dan kesempatan kerja bagi rakyat Indonesia. Hal ini dimungkinkan terjadi dengan alasan: (i) terjadi diskriminasi antar sesama operator zakat nasional di mana UU memberi keistimewaan yang luar biasa kepada BAZNAS; (ii) terjadi Sentralisasi pengelolaan zakat nasional sepenuhnya di tangan pemerintah, yaitu BAZNAS, dan mensubordinasi-kan dan memarjinalisasi-kan Lembaga Amil Zakat di bawah BAZNAS yang statusnya adalah sama-sama sebagai operator zakat nasional; (iii) terjadi kriminalisasi terhadap Lembaga Amil Zakat dan amil zakat tradisional yang tidak mempunyai ijin dari pejabat yang berwenang, padahal selama ini lembaga-lembaga tersebut telah dipercaya oleh para muzakki Indonesia karena telah mengelola dana zakat dengan amanah, professional dan akuntabel; (iv) terjadi marjinalisasi dan penyempitan akses bagi para mustahik dan penerima manfaat dana zakat untuk memperoleh manfaat dari dana zakat, akibat adanya pembatasan terhadap Lembaga Amil Zakat dan amil zakat yang boleh beroperasi; dan (v) terjadi pembatasan terhadap preferensi dan pilihan para muzakki dalam menyalurkan dana zakatnya, akibat dibatasinya Lembaga Amil Zakat dan amil zakat yang boleh beroperasi dengan persyaratan ijin operasi yang tidak adil.

Para pemohon *judicial review* mengajukan petitum, yakni (i) Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa Pasal 5, Pasal 6, Pasal 7, Pasal 17, Pasal 18, Pasal 19 serta Pasal 38 dan Pasal 41 dari UU 23/2011 secara keseluruhan bertentangan dan melanggar Pasal 28C ayat (2) UUD 1945, Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, Pasal 28E ayat (2) dan ayat (3) dan Pasal 28H ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945; dan (ii) Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa UU 23/2011 tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat dengan segala akibat hukumnya.⁶⁰

⁶⁰Putusan MK-RI No. 86/PUU-X/2012, h. 26.

Terkait isu sentralisasi organisasi pengelola zakat di bawah BAZNAS, yang diatur oleh Pasal 5 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3); Pasal 6; serta Pasal 7 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UU 23/2011, hakim Mahkamah Konstitusi mengemukakan pandangan dan pendapatnya yang bulat.

Hakim Mahkamah Konstitusi berpandangan bahwa pembentukan lembaga pengelola zakat, infak, dan sedekah yang bersifat nasional oleh Pemerintah yang dipadukan (bersinergi) dengan lembaga amil yang telah ada dan/atau yang akan ada, tidak menghalangi hak warga negara untuk, antara lain, membangun masyarakat, bangsa, dan negara; meyakini kepercayaan; bebas dalam berserikat dan berkumpul; maupun mengembangkan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat. Pembentukan suatu lembaga pengelola zakat oleh Pemerintah harus dimaknai dalam konteks memperkuat dan/atau mensinergikan pelayanan zakat, infak, dan sedekah yang telah dilakukan oleh lembaga pengelola zakat bentukan masyarakat maupun oleh amil perorangan. Maka dari itu, Hakim Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa permohonan pengujian konstitusional yang diajukan oleh para pemohon *judicial review* terhadap Pasal 5 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3); Pasal 6; Pasal 7 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UU 23/2011 tidak beralasan menurut hukum.⁶¹

Terkait isu subordinasi Lembaga Amil Zakat (LAZ) kepada BAZNAS seperti diatur oleh Pasal 17 dan Pasal 19 UU 23/2011, hakim Mahkamah Konstitusi memiliki pendapat dan pandangan yang juga bulat. Hakim Mahkamah Konstitusi berpandangan bahwa dari konstruksi Pasal 17 UU tersebut, para pemohon *judicial review* tidak terhalang haknya untuk tetap melaksanakan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat sebagaimana yang telah dilaksanakan oleh para pemohon *judicial review* selama ini; dan lagipula, kata “membantu” dalam pasal tersebut haruslah dimaknai membantu BAZNAS dalam membantu negara melakukan pengelolaan zakat secara transparan dan akuntabel.⁶²

Hakim Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa kewajiban melaporkan pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat tidak merugikan hak konstitusional para pemohon *judicial review*. Menurut mereka, Pasal 19 UU 23/2011 tidak mencampuri hak LAZ dalam pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat, melainkan hanya mewajibkan tindakan administratif tertentu berupa laporan. Dalam pandangan mereka, kewajiban yang diatur Pasal 19 UU tersebut ialah kewajiban administratif yang tujuannya untuk memastikan bahwa semua LAZ sedang atau telah mengumpulkan, mendistribusikan, serta mendayagunakan zakat sesuai dengan norma dan peraturan perundang-undangan

⁶¹Putusan MK-RI No. 86/PUU-X/2012, h. 94.

⁶²Putusan MK-RI No. 86/PUU-X/2012, h. 96.

yang berlaku di masyarakat sehingga dapat dijamin bahwa semua LAZ telah meneruskan amanat masyarakat yang membayarkan zakat kepada yang berhak menerimanya sebagai suatu kepentingan hukum masyarakat, baik yang membayar maupun yang menerima, yang harus dilindungi oleh undang-undang.⁶³ Maka dari itu, Hakim Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa permohonan pengujian konstitusional yang diajukan oleh para pemohon *judicial review* terhadap Pasal 17 dan Pasal 19 UU 23/2011 tidak beralasan menurut hukum.⁶⁴

Terkait isu kesewenang-wenangan dalam perizinan pengelolaan zakat oleh Pemerintah, seperti diatur dalam Pasal 18 ayat (1) dan ayat (2) UU 23/2011, hakim Mahkamah Konstitusi memiliki pendapat dan pandangan yang juga bulat. Hakim Mahkamah Konstitusi berpandangan bahwa beberapa syarat yang harus dipenuhi oleh lembaga yang bergerak di bidang penyaluran dan/atau pendayagunaan zakat—seperti diatur oleh Pasal 18 ayat (2)—adalah (i) bergerak di bidang keagamaan Islam; (ii) bersifat nirlaba; (iii) memiliki rencana/program kerja pendayagunaan zakat; dan (iv) memiliki kemampuan untuk melaksanakan rencana/program kerjanya. Selain itu, jika ada syarat di luar keempat syarat tersebut di atas, bukan berarti bahwa syarat di luar keempat syarat dimaksud tidak harus dipenuhi, melainkan tetap harus dipenuhi selama syarat dimaksud tidak bertentangan dengan UUD 1945 karena dengan dipenuhinya syarat tersebut akan menjadikan suatu pengelolaan lebih baik. Maka dari itu, syarat yang disebutkan dalam Pasal 18 ayat (2) UU 23/2011, yaitu: *e. memiliki kemampuan teknis, administratif, dan keuangan untuk melaksanakan kegiatannya; f. bersifat nirlaba; g. memiliki program untuk mendayagunakan zakat bagi kesejahteraan umat*, adalah syarat yang tidak bertentangan dengan UUD 1945 dan karenanya harus dipenuhi oleh setiap lembaga yang ingin beraktivitas di bidang pengumpulan, penyaluran dan/atau pendayagunaan zakat.⁶⁵

Hakim Mahkamah Konstitusi berargumen bahwa UUD 1945 tidak membatasi siapa yang berhak melakukan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat, akan tetapi UUD 1945 mewajibkan negara untuk melindungi masyarakat baik sebagai muzaki maupun sebagai penerima, yang oleh karenanya UUD 1945 juga memberikan hak kepada pembentuk Undang-Undang untuk memilih kebijakan hukum (*opened legal policy*) yang paling sesuai bagi pendayagunaan zakat. Terkait dengan hal tersebut Mahkamah berpendapat bahwa pengaturan atau pembatasan oleh pembentuk Undang-Undang tidak dapat pula dilakukan dengan sebebas-

⁶³Putusan MK-RI No. 86/PUU-X/2012, h. 96.

⁶⁴Putusan MK-RI No. 86/PUU-X/2012, h. 97.

⁶⁵Putusan MK-RI No. 86/PUU-X/2012, h. 98.

bebasnya, melainkan, antara lain, harus memperhatikan tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum.⁶⁶

Hakim Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa Pasal 18 ayat (2) huruf a dan huruf b UU 23/2011 yang mensyaratkan bahwa LAZ harus terdaftar sebagai organisasi kemasyarakatan Islam atau berbentuk lembaga berbadan hukum mengakibatkan ketidakadilan sebab menafikan keberadaan lembaga atau perorangan yang selama ini telah bertindak sebagai amil zakat. Hakim Mahkamah Konstitusi juga berpendapat bahwa ketentuan Pasal 18 ayat (2) huruf a dan huruf b UU 23/2011, tidak dapat dimaknai sebagai syarat kumulatif, melainkan kedua syarat dalam dua poin (huruf) a dan b tersebut harus dibaca dalam satu kesatuan yang merupakan pilihan atau alternatif. Hakim Mahkamah Konstitusi berpandangan bahwa Pasal 18 ayat (2) huruf a dan huruf b UU 23/2011 harus ditafsirkan secara konstitusional oleh Mahkamah supaya tidak bertentangan dengan UUD 1945.⁶⁷

Hakim Mahkamah Konstitusi berpandangan bahwa syarat “mendapat rekomendasi dari BAZNAS” yang diatur dalam Pasal 18 ayat (2) huruf c UU 23/2011 bukan dalam konteks BAZNAS menjadi pihak yang menentukan dapat atau tidak dapatnya suatu lembaga menjadi LAZ. BAZNAS dalam konteks pemberian rekomendasi ini adalah sebagai lembaga yang ditunjuk oleh negara (Pemerintah) untuk membantu memberikan pertimbangan terkait izin pendirian LAZ, sehingga terhadap masyarakat, BAZNAS menjadi pihak yang memberikan konsultasi dalam pendirian LAZ dan selanjutnya terhadap Pemerintah menjadi pemberi rekomendasi dan pertimbangan. Maka dari itu, hakim Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa kewenangan BAZNAS untuk memberikan rekomendasi dalam perizinan pendirian LAZ adalah bukan persoalan konstitusionalitas sehingga pengujian Pasal 18 ayat (2) huruf c UU 23/2011 tidak beralasan menurut hukum.⁶⁸

Hakim Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa syarat Pasal 18 ayat (2) huruf d UU 23/2011 harus ditekankan pada independensi pengawas syariat terhadap LAZ yang diawasinya, sehingga meskipun dibentuk oleh LAZ bersangkutan, penunjukan atau pemilihan (anggota) pengawas syariat harus mempertimbangkan atau memperhatikan integritas dan independensi dari orang-orang yang akan dipilih atau ditetapkan sebagai pengawas syariat. Walaupun terdapat pengawas syariat internal, dimungkinkan juga adanya pengawas syariat yang bersifat eksternal untuk menjalankan fungsi pengawasan terhadap LAZ yang tidak memiliki pengawas syariat internal. Maka dari itu, hakim Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa

⁶⁶Putusan MK-RI No. 86/PUU-X/2012, h. 100.

⁶⁷Putusan MK-RI No. 86/PUU-X/2012, h. 100.

⁶⁸Putusan MK-RI No. 86/PUU-X/2012, h. 102.

Pasal 18 ayat (2) huruf d UU 23/2011 yang menyatakan, “... *d. memiliki pengawas syariat*” tidak bertentangan dengan UUD 1945 sepanjang Pasal 18 ayat (2) huruf d UU 23/2011 dimaknai memiliki pengawas syariat, baik internal atau eksternal. Hakim Mahkamah Konstitusi berkesimpulan bahwa Pasal 18 ayat (1) dan ayat (2) huruf h UU 23/2011 tidak bertentangan dengan Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28E ayat (2) dan ayat (3), serta Pasal 28H ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945.⁶⁹

Terkait isu kriminalisasi terhadap amil zakat yang tidak memperoleh izin, seperti diatur oleh Pasal 38 dan Pasal 41 UU 23/2011, hakim Mahkamah Konstitusi memiliki pendapat dan pandangan yang juga bulat. Hakim Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa keberadaan ketentuan pidana pada Pasal 38 dan Pasal 41 UU 23/2011 telah memenuhi doktrin hukum pidana yang disebutkan di atas. Artinya memang terdapat keterkaitan kepentingan yang erat antara individu, masyarakat, dan negara dalam hal pengumpulan, pendistribusian, serta pendayagunaan zakat. Salah satu pertimbangan yang menguatkan ialah bahwa warga negara yang memberikan atau membayarkan zakat perlu dilindungi dalam hal kepastian penyaluran zakat yang dibayarkannya, sekaligus menjamin bahwa zakat dimaksud memenuhi fungsi sosialnya tanpa merugikan kepentingan perseorangan, masyarakat, dan negara.⁷⁰

Hakim Mahkamah Konstitusi menilai bahwa Pasal 38 UU 23/2011 tersebut pada intinya melarang setiap orang yang tidak memiliki izin dari pejabat berwenang untuk bertindak sebagai amil zakat. Dengan perkataan lain, Pasal 38 UU 23/2011 menghendaki agar penyelenggaraan pengelolaan zakat yang dilakukan oleh semua amil zakat yang ada di wilayah hukum negara Indonesia harus dilengkapi dengan izin dari pejabat yang berwenang. Mahkamah dapat memahami niat baik pembentuk Undang-Undang yang berupaya melakukan rekayasa sosial terhadap pelaksanaan zakat.⁷¹

Hakim Mahkamah Konstitusi menilai bahwa pengorganisasian pelaksanaan zakat oleh negara bukanlah hal yang bertentangan dengan UUD 1945, namun terhalangnya hak-hak warga negara dalam membayarkan/menunaikan zakat akibat belum terjangkaunya pelayanan pemerintah dalam pelaksanaan ketentuan UU 23/2011 sesuai waktu yang diatur dalam UU itu sendiri, adalah akibat perumusan norma Pasal 38 dan Pasal 41 UU 23/2011 yang tidak tepat secara sosiologis, karena tidak memperhitungkan realitas sosial di lapangan, sehingga berakibat terjadinya pelanggaran terhadap UUD 1945. Apalagi UU 23/2011 nyata-nyata mengabaikan

⁶⁹Putusan MK-RI No. 86/PUU-X/2012, h. 102.

⁷⁰Putusan MK-RI No. 86/PUU-X/2012, h. 104.

⁷¹Putusan MK-RI No. 86/PUU-X/2012, h. 104.

eksistensi amil zakat yang telah melayani umat sejak lama sebelum UU 23/2011 diberlakukan.⁷²

Maka dari itu, hakim Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa frasa “Setiap orang” dalam Pasal 38 dan Pasal 41 UU 23/2011 bertentangan dengan UUD 1945 sepanjang frasa tersebut tidak dimaknai dengan mengecualikan perkumpulan orang, perseorangan tokoh umat Islam (alim ulama), atau pengurus/takmir masjid/musholla di suatu komunitas dan wilayah yang belum terjangkau oleh BAZ dan LAZ, dan telah memberitahukan kegiatan pengelolaan zakat dimaksud kepada pejabat yang berwenang. Atas dasar pertimbangan tersebut, hakim Mahkamah Konstitusi memandang permohonan para pemohon *judicial review* beralasan menurut hukum untuk sebagian.⁷³

Dalam amar putusannya, hakim Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Pasal 18 ayat (2) huruf a dan huruf b Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5255) yang menyatakan, “a. terdaftar sebagai organisasi kemasyarakatan Islam yang mengelola bidang pendidikan, dakwah, dan sosial”; “b. berbentuk lembaga berbadan hukum” bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai “terdaftar sebagai organisasi kemasyarakatan Islam yang mengelola bidang pendidikan, dakwah, dan sosial, atau lembaga berbadan hukum, harus mendapatkan izin dari pejabat yang berwenang, sedangkan untuk perkumpulan orang, perseorangan tokoh umat Islam (alim ulama), atau pengurus/takmir masjid/musholla di suatu komunitas dan wilayah yang belum terjangkau oleh BAZ dan LAZ, cukup dengan memberitahukan kegiatan pengelolaan zakat dimaksud kepada pejabat yang berwenang”.⁷⁴

Dalam amar putusannya, Mahkamah Konstitusi juga memutuskan bahwa Pasal 18 ayat (2) huruf a dan huruf b Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5255) yang menyatakan, “a. terdaftar sebagai organisasi kemasyarakatan Islam yang mengelola bidang pendidikan, dakwah, dan sosial”; huruf b yang menyatakan, “berbentuk lembaga berbadan hukum” tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai “terdaftar sebagai organisasi kemasyarakatan Islam yang mengelola bidang pendidikan, dakwah, dan sosial, atau lembaga berbadan hukum harus mendapatkan izin dari pejabat yang berwenang, sedangkan untuk perkumpulan orang, perseorangan tokoh umat Islam (alim

⁷²Putusan MK-RI No. 86/PUU-X/2012, h. 105.

⁷³Putusan MK-RI No. 86/PUU-X/2012, h. 105.

⁷⁴Putusan MK-RI No. 86/PUU-X/2012, h. 107.

ulama), atau pengurus/takmir masjid/musholla di suatu komunitas dan wilayah yang belum terjangkau oleh BAZ dan LAZ, cukup dengan memberitahukan kegiatan pengelolaan zakat dimaksud kepada pejabat yang berwenang".⁷⁵

Dalam amar putusannya, Mahkamah Konstitusi juga memutuskan bahwa Pasal 18 ayat (2) huruf d Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5255) yang menyatakan, "*Memiliki pengawas syariat*" tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, "*pengawas syariat, baik internal, atau eksternal*".⁷⁶

Dalam amar putusannya, Mahkamah Konstitusi juga memutuskan bahwa frasa "*Setiap orang*" dalam Pasal 38 dan Pasal 41 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5255) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai dengan "*mengecualikan perkumpulan orang, perseorangan tokoh umat Islam (alim ulama), atau pengurus/takmir masjid/musholla di suatu komunitas dan wilayah yang belum terjangkau oleh BAZ dan LAZ, dan telah memberitahukan kegiatan pengelolaan zakat dimaksud kepada pejabat yang berwenang*".⁷⁷

Dalam amar putusannya, Mahkamah Konstitusi juga memutuskan bahwa frasa "*Setiap orang*" dalam Pasal 38 dan Pasal 41 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5255) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai dengan "*mengecualikan perkumpulan orang, perseorangan tokoh umat Islam (alim ulama), atau pengurus/takmir masjid/musholla di suatu komunitas dan wilayah yang belum terjangkau oleh BAZ dan LAZ, dan telah memberitahukan kegiatan pengelolaan zakat dimaksud kepada pejabat yang berwenang*".⁷⁸

Pasal 29 ayat (1) UUD 1945 menegaskan bahwa Negara Indonesia adalah negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa, sehingga negara berkewajiban untuk menjamin kemerdekaan atau kebebasan setiap orang untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agama dan kepercayaannya itu. Dalam perspektif warga negara, UUD 1945 menentukan bahwa kebebasan memeluk agama

⁷⁵Putusan MK-RI No. 86/PUU-X/2012, h. 108.

⁷⁶Putusan MK-RI No. 86/PUU-X/2012, h. 108.

⁷⁷Putusan MK-RI No. 86/PUU-X/2012, h. 109.

⁷⁸Putusan MK-RI No. 86/PUU-X/2012, h. 109.

dan beribadat menurut agama dan kepercayaannya merupakan hak konstitusional bagi setiap warga negara.

Dalam perspektif *siyâsah syar'iyah*, beragama dan beribadat menurut agama merupakan objek hubungan konstitusional antara warga negara dan negara, yaitu setiap warga negara berhak dan bebas memeluk agama dan beribadah menurut agamanya dan negara berkewajiban untuk menjamin kemerdekaan atau kebebasan setiap orang untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agama dan kepercayaannya itu. Secara spesifik sebagai hak asasi, ditentukan bahwa perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah.

Dalam perspektif *siyâsah syar'iyah*, setiap warga negara wajib menghormati hak asasi orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, sehingga dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dalam undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis. Dalam perspektif *siyâsah syar'iyah*, dalam pelaksanaan hak dan kebebasan seseorang, negara berhak atau berwenang untuk melakukan pembatasan dengan menggunakan instrumen undang-undang; dan warga negara berkewajiban untuk mentaati undang-undang dimaksud dalam kerangka ketundukannya kepada pembatasan yang dilakukan oleh negara.

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

Dalam perspektif *siyâsah syar'iiyyah*, zakat merupakan pelaksanaan atau pengamalan ajaran agama yang berada dalam *forum externum* yang memiliki relasi sosial. Negara sebagai suatu entitas yang dibentuk dengan fungsi memberikan perlindungan khususnya terhadap bangsa atau rakyat yang membentuknya, antara lain, mengenai keamanan harta kekayaan atau properti yang dimilikinya, secara konstitusional berwenang untuk turut serta dalam mewujudkan pelaksanaan pengelolaan zakat yang efektif dan efisien secara manajerial serta amanah sesuai dengan ajaran Islam, sehingga sampai kepada mereka yang berhak. Itulah maksud dan tujuan utama dari pembentukan UU 23/2011 (UUPZ).

Dalam perspektif *siyâsah syar'iiyyah*, zakat memiliki tujuan yang berhimpit dengan tujuan dan dasar negara, yaitu memajukan kesejahteraan umum dan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Oleh karena itu, hubungan konstitusional antara negara dan warga negara dalam soal agama yang bersifat resiprositas sebagaimana diuraikan di atas memiliki dasar-dasar yang tepat, baik secara konstitusional maupun rasional. Karena itu pula, dalam UU 23/2011 (UUPZ) ditentukan bahwa penunaian zakat dapat mengurangi kewajiban pembayaran pajak. Dengan demikian, dalam perspektif *siyâsah syar'iiyyah*, negara sebagai suatu entitas dengan fungsi yang diamanatkan kepadanya untuk mencapai tujuan bersama dalam bernegara, sesuai dengan konstitusi yang menjadi kerangka kerjanya, memiliki hak atau kewenangan semata-mata demi tercapainya tujuan dimaksud. Dalam setiap pengaturan dalam bentuk hukum apapun negara haruslah memperhatikan hal yang secara sosiologis telah secara efektif berjalan. Maka dari itu, dalam perspektif *siyâsah syar'iiyyah*, setiap pengaturan tidak dapat dibenarkan jika meniadakan pranata sosial yang telah berjalan tersebut, melainkan negara melalui instrumen peraturan perundang-undangan berkewajiban untuk membimbing dan membinanya supaya dapat berseiring dengan dinamika kemajuan suatu bangsa yang telah menegara.

Dalam perspektif *siyâsah syar'iiyyah*, pembentukan suatu badan atau lembaga tertentu untuk menangani masalah-masalah keseharian warga negara adalah hal yang wajar. Justru negara-dalam konsepsi *siyâsah syar'iiyyah*-bukan hanya berhak, melainkan memiliki kewajiban, untuk menciptakan dan/atau memajukan kesejahteraan umum yang bersifat lahir dan batin.

Dalam perspektif *siyâsah syar'iiyyah*, campur tangan negara terhadap pengupayaan kesejahteraan umum mutlak harus dilakukan, sehingga pengelolaan zakat oleh masyarakat menjadi efektif dan efisien. Dalam perspektif *siyâsah syar'iiyyah*, pengelolaan zakat dimaksud menjadi krusial manakala terjadi kegagalan atau kemunduran kemampuan dalam menyelenggarakan pelayanan publik, yang

berakibat tidak terlayannya kepentingan warga negara, sedang di satu sisi negara tidak dapat memaksa agar masyarakat tetap memberikan pelayanan publik secara maksimal. Di titik inilah terlihat perbedaannya dengan keikutsertaan negara dalam pelayanan publik. Maka dari itu, dalam perspektif *siyâsah syar'iiyyah*, kemungkinan terjadinya kegagalan dalam pelayanan publik atau dalam pemenuhan kebutuhan masyarakat warga negara harus menjadi pertimbangan tersendiri bagi negara.

Dalam perspektif *siyâsah syar'iiyyah*, harus dipertimbangkan juga kemungkinan memperluas kemanfaatan zakat, infak, dan sedekah, dengan cara mendistribusikan zakat, infak, dan sedekah secara merata dari daerah yang berkelebihan ke daerah yang masih berkekurangan. Hal demikian tentu tidak dapat dilakukan oleh amil, baik lembaga maupun perseorangan, yang memiliki keterbatasan sumber daya. Selain itu secara umum tentu akan memberikan beban tambahan bagi amil zakat yang beraktivitas di daerah jika harus merencanakan serta mendistribusikan zakat, infak, dan sedekah ke daerah lain di luar wilayah kerjanya. Dalam perspektif *siyâsah syar'iiyyah*, pemerataan manfaat zakat, infak, dan sedekah menjadi hal yang sama pentingnya dan bahkan inheren dengan keberadaan zakat, infak, dan sedekah itu sendiri sebagai salah satu instrumen untuk kesejahteraan masyarakat.

Dalam perspektif *siyâsah syar'iiyyah*, fungsi yang harus dijalankan BAZNAS dalam pelaksanaan tugasnya, yakni fungsi perencanaan, pelaksanaan, pengendalian, serta pelaporan dan pertanggungjawaban terhadap kegiatan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat, merupakan fungsi dasar yang harus dimiliki oleh semua organisasi atau lembaga pengelola zakat dalam rangka pelayanan kepada masyarakat yang lebih efektif dan efisien. Dalam perspektif *siyâsah syar'iiyyah*, fungsi dimaksud adalah syarat mutlak bagi terselenggaranya pelayanan zakat yang efektif dan efisien, yang selanjutnya akan memberikan jaminan terlaksananya ibadah zakat masyarakat.

Dalam perspektif *siyâsah syar'iiyyah*, pembentukan lembaga pengelola zakat, infak, dan sedekah yang bersifat nasional oleh pemerintah yang dipadukan (bersinergi) dengan lembaga amil zakat bentukan masyarakat, tidak menghalangi hak warga negara untuk, antara lain, membangun masyarakat, bangsa, dan negara; meyakini kepercayaan; bebas dalam berserikat dan berkumpul; maupun mengembangkan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat. Dalam perspektif *siyâsah syar'iiyyah*, 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.

Dalam perspektif *siyâsah syar'iyah*, pengaturan terhadap pengelolaan zakat yang dilakukan masyarakat merupakan mekanisme perlindungan negara terhadap masyarakat dari terjadinya pelanggaran yang merugikan masyarakat. Selain itu, dalam perspektif *siyâsah syar'iyah*, pengaturan tersebut tidak dilakukan secara diskriminatif atau dilakukan dengan melakukan pembatasan, pelecehan, atau pengucilan yang didasarkan pada perbedaan manusia atas dasar agama, ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, dan pandangan politik.

Dalam perspektif *siyâsah syar'iyah*, terdapat beberapa syarat yang harus dipenuhi oleh lembaga yang bergerak di bidang penyaluran dan/ atau pendayagunaan zakat adalah (i) bergerak di bidang keagamaan Islam; (ii) bersifat nirlaba; (iii) memiliki rencana/program kerja pendayagunaan zakat; dan (iv) memiliki kemampuan untuk melaksanakan rencana/program kerjanya.

Dalam perspektif *siyâsah syar'iyah*, pengaturan atau pembatasan oleh pembentuk Undang-Undang tidak dapat pula dilakukan dengan sebebas-bebasnya, melainkan, antara lain, harus memperhatikan tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum

Dalam perspektif *siyâsah syar'iyah*, kesediaan untuk diaudit syariat dan diaudit keuangan secara berkala merupakan salah satu bentuk upaya pencapaian transparansi dan akuntabilitas pengelolaan. Audit secara syariat semata-mata dilakukan untuk memastikan bahwa tata cara pelaksanaan pengumpulan, distribusi, dan pendayagunaan zakat telah sesuai dengan tuntunan (syariat) agama Islam. Sedangkan audit keuangan pada pokoknya ditujukan agar zakat yang disalurkan oleh muzaki melalui amil untuk kepentingan mustahik benar-benar didistribusikan serta didayagunakan secara efektif dan tepat tujuan.

Dalam perspektif *siyâsah syar'iyah*, negara atau pemerintah memiliki hak dan kewenangan untuk mengatur dan terlibat dalam pelaksanaan ibadah keagamaan yang memiliki relasi sosial, yakni pada aspek atau unsur ibadah yang bersinggungan dengan kepentingan masyarakat luas. Hal demikian, dalam konteks keberadaan UU 23/2011, dalam perspektif *siyâsah syar'iyah*, penggunaan instrumen pidana dimaksudkan untuk memastikan dilaksanakannya ketentuan dalam undang-undang dalam rangka mewujudkan tertib bermasyarakat, khususnya dalam pengelolaan zakat, infak, sedekah, dan wakaf. Dalam perspektif *siyâsah syar'iyah*, terkait pembuatan norma hukum pidana, terdapat tiga kepentingan hukum yang wajib dilindungi, yaitu (i) kepentingan hukum perseorangan, (ii) kepentingan hukum masyarakat, dan (iii) kepentingan hukum negara.

Dalam perspektif *siyâsah syar'iyah*, keberadaan ketentuan pidana dalam UU 23/2011 telah memenuhi doktrin hukum pidana. Artinya memang terdapat

keterkaitan kepentingan yang erat antara individu, masyarakat, dan negara dalam hal pengumpulan, pendistribusian, serta pendayagunaan zakat. Tegasnya, warga negara yang memberikan atau membayarkan zakat perlu dilindungi dalam hal kepastian penyaluran zakat yang dibayarkannya, sekaligus menjamin bahwa zakat dimaksud memenuhi fungsi sosialnya tanpa merugikan kepentingan perseorangan, masyarakat, dan negara.

E. *Siyâsah Syar'iyah* dan Kontekstualisasi Hukum Zakat Indonesia

Dalam wacana implementasi hukum Islam, pandangan aliran modernisme Islam dan fundamentalisme Islam cukup relevan untuk diangkat. Yusril Ihza Mahendra mencatat, modernisme Islam memandang bahwa doktrin yang berhubungan dengan masalah-masalah muamalah hanya bersifat umum sehingga ijtihad harus digalakkan. Pandangan dasar ini erat hubungannya dengan persoalan hukum yang akan diberlakukan dalam negara.

Oleh karena modernisme Islam memandang bahwa tradisi awal Islam hanya mengikat prinsip-prinsipnya saja maka rincian-rincian hukum Islam yang diberlakukan di zaman itu dapat diubah dengan ijtihad baru untuk menyesuaikannya dengan zaman yang baru. Hukum yang berlaku di suatu negara-bagi modernisme Islam-merupakan hukum hasil ijtihad terhadap “dasar-dasar Syariah sebagai sumber hukum”. Pemberlakuannya dilakukan sebagai *al-ijmâ'*, yakni keputusan seluruh wakil-wakil rakyat di Parlemen, dan ini merupakan salah satu varian dari manifestasi *siyâsah syar'iyah*.

Menurut Modernisme Islam, hukum Syariah adalah sumber hukum tertinggi di dalam negara. Bagi Modernisme Islam, pelaksanaan “ajaran dan hukum Islam” itu harus mempertimbangkan keadaan tempat dan zamannya. Dalam pandangan Modernisme Islam, hukum Islam yang akan dilaksanakan ialah “hukum Islam yang modern, yang sesuai dengan konteks negara Islam bersangkutan (Indonesia). Istilah *Syarī'ah* sebagai “sumber hukum” berbeda dengan pengertian *Syarī'ah* sebagai “hukum”. Sebagai “sumber hukum”, Syariah tidak dilaksanakan secara langsung, melainkan terlebih dahulu perlu dirinci ke dalam suatu bentuk undang-undang yang memungkinkannya diberlakukan dalam “sistem peradilan” tertentu; dan ini merupakan perwujudan dari *siyâsah syar'iyah*.⁷⁹

Sedangkan Fundamentalisme Islam-dalam pengamatan Yusril Ihza Mahendra-memandang bahwa doktrin yang berhubungan dengan masalah-masalah muamalah

⁷⁹Yusril Ihza Mahendra, *Modernisme dan Fundamentalisme dalam Politik Islam: Perbandingan Partai Masyumi (Indonesia) dan Partai Jamâ'at-i-Islâmî (Pakistan)*, terj. Mun'im A. Sirry, (Jakarta: Paramadina, 1999), hlm. 237-238.

telah terperinci; bahwa ruang gerak ijtihad terbatas; dan bahwa doktrin harus ditafsirkan secara *rigid* dan literal. Karena itu, Fundamentalisme Islam menghendaki aplikasi Syariah secara keseluruhan sebagai hukum yang berlaku secara langsung dalam negara, tanpa harus disesuaikan dengan perubahan zaman dan tempat.⁸⁰ Aplikasi yang demikian merupakan varian konkret dari *siyâsah syar'iyah*.

Dalam negara Islam, hukum Islam adalah hukum negara, di mana pengertian "hukum Islam" tersebut dibatasi sebagai hukum Syariah yang pelaksanaannya memerlukan intervensi kekuasaan negara. Hukum-hukum yang telah tegas dinyatakan dalam al-Qur'an dan Sunnah Nabi seperti hukum *hudûd*, adalah persoalan-persoalan yang tidak perlu diperdebatkan lagi. Badan legislatif-yakni *Amîr* dengan menerima nasihat *ahl al-hall wa al-'aqd*-hanya perlu menyusun peraturan-peraturan Syariah ke dalam pasal-pasal perundang-undangan, memberikan definisi yang sesuai dengan maksud ketentuan-ketentuan hukum itu, dan membuat peraturan pelaksanaan untuk melaksanakan hukum Allah itu. Jika ada maksud al-Qur'an dan Sunnah mengenai suatu ketentuan hukum yang mengandung beberapa penafsiran maka tugas badan legislatif ialah memutuskan penafsiran mana yang akan digunakan dan dimasukkan ke dalam perundang-undangan negara. Prosedur untuk memutuskannya harus dilakukan dengan merujuk pada penafsiran ulama-ulama fiqh terkemuka, yang dianggap memiliki otoritas. Jika ada masalah-masalah yang perlu diatur dengan peraturan hukum tetapi peraturan-peraturan yang tegas tidak ada di dalam al-Qur'an dan Sunnah, tetapi ada di dalam kitab-kitab fiqh maka badan legislatif mengambil salah satu pandangan yang dianggap mempunyai kredibilitas yang lebih meyakinkan. Jika suatu masalah tidak ada peraturan hukumnya, baik di dalam al-Qur'an, Sunnah, atau pun konvensi Khulafâ' al-Râsyidîn maka badan legislatif dapat membuat undang-undang sendiri sepanjang tidak bertentangan dengan semangat Syariah. Hal ini, tidak lain, merupakan perwujudan dari *siyâsah syar'iyah*.

Dalam konteks *siyâsah syar'iyah*, *amîr* negara Islam sebagai pihak yang berwenang untuk menetapkan berlakunya suatu ketentuan hukum, dapat saja membentuk suatu panitia khusus untuk mengkaji dan menyusun rancangan undang-undang. Panitia khusus itu bisa saja berasal dari anggota-anggota *ahl al-hall wa al-'aqd*, tetapi bisa saja berasal dari luar badan itu. Jika *amîr* setuju dengan rancangan itu, ia meminta nasihat seluruh anggota *ahl al-hall wa al-'aqd* untuk mengesahkan rancangan undang-undang itu menjadi peraturan hukum yang mengikat. Akan

⁸⁰Yusril Ihza Mahendra, *Modernisme dan Fundamentalisme dalam Politik Islam: Perbandingan Partai Masyumi (Indonesia) dan Partai Jamâ'at-i-Islâmî (Pakistan)*, terj. Mun'im A. Sirry, (Jakarta: Paramadina, 1999), hlm. 237-238.

tetapi, *amîr* tidak terikat dengan nasihat *ahl al-hall wa al-'aqd* dalam memutuskan penegasan diberlakukannya suatu undang-undang.⁸¹

Dalam konteks *siyâsah syar'iyah*, menurut pandangan Justice J. Iqbal, kekuasaan legislatif (pembuat undang-undang)-dalam konsepsi “Negara Islam” otoritasnya atau perannya dibatasi dan hanya bisa dilaksanakan dalam kerangka aturan yang dinyatakan al-Qur'an dan Sunnah. Secara umum terdapat 3 (tiga) kemungkinan lingkup aktivitas kekuasaan legislatif dalam suatu “Negara-Bangsa Muslim”. Pertama, menegakkan hukum yang secara spesifik ditetapkan di dalam al-Qur'an dan Sunnah. Kedua, melakukan penyesuaian peraturan perundang-undangan dengan al-Qur'an dan Sunnah. Ketiga, menjadikan peraturan perundang-undangan sebagai legislasi subordinatif yang tidak melanggar al-Qur'an dan Sunnah.⁸²

Dalam konteks *siyâsah syar'iyah*, hukum Islam merupakan bagian dari Hukum Nasional Indonesia, sebagai pelaksanaan sila pertama Pancasila dan Pasal 29 ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945. Melalui jalur ini, ketentuan hukum Islam yang memerlukan kekuasaan negara untuk pelaksanaannya mendapat jaminan konstitusional.⁸³ Ali Said, mantan Menteri Kehakiman era Orde Baru, menegaskan bahwa hukum Islam-bersanding sejajar dengan hukum Adat dan hukum Barat-merupakan bahan baku pembentukan hukum nasional Indonesia. Hal yang senada juga dikemukakan Ismail Saleh-pengganti Ali Said-ketika berpendapat bahwa hukum Islam itu memainkan peranan penting dalam membenrtuk dan membina ketertiban sosial umat Islam dan mempengaruhi segala segi kehidupan mereka; dan karena itu, jalan terbai yang dapat ditempuh ialah mengusahakan secara ilmiah adanya transformasi norma-norma hukum Islam ke dalam hukum nasional sepanjang norma hukum Islam tersebut sesuai atau tidak bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945 dan relevan dengan kebutuhan hukum khusus umat Islam.⁸⁴

Dalam konteks *siyâsah syar'iyah*, eksistensi hukum Islam di Indonesia selalu mengambil 2 (dua) bentuk, yaitu (1) hukum normatif yang diimplementasikan secara sadar oleh umat Islam; dan (2) hukum formal yang dilegislasikan sebagai hukum positif bagi umat Islam. Yang pertama menerapkan pendekatan kultural,

⁸¹Yusril Ihza Mahendra, *Modernisme dan Fundamentalisme dalam Politik Islam: Perbandingan Partai Masyumi (Indonesia) dan Partai Jamâ'at-i-Islâmî (Pakistan)*, terj. Mun'im A. Sirry, (Jakarta: Paramadina, 1999), hlm. 238 dan 257-259.

⁸²Justice J. Iqbal, “The Concept of State in Islam” in M. Ahmed (ed.), *State, Politics and Islam*, (Indianapolis: American Trust Publications, 1986). Lihat dalam Mashood A. Baderin, *International Human Rigths and Islamic Law*, (New York; Oxford University Press Inc., 2003), hlm. 52.

⁸³Rifyal Ka'bah, *Hukum Islam di Indonesia : Perspektif Muhammadiyah dan Nahdlatul Ulama*, (Jakarta: Universitas Yarsi Jakarta, 1999), hlm. 264.

⁸⁴Mohammad Daud Ali, “Kedudukan dan Pelaksanaan Hukum Islam dalam Negara Republik Indonesia”, dalam Cik Hasan Bisri, (ed.), *Hukum Islam dalam Tatanan Masyarakat Indonesia*, (Jakarta: Logos Wacana Ilmu, 1998), hlm. 48-49.

sedang yang kedua mengutamakan penghampiran struktural. Hukum Islam dalam bentuk kedua itupun proses legislasinya menggunakan 2 (dua) cara. Pertama, hukum Islam dilegislasikan secara formal untuk umat Islam, seperti UU 23/2011 ini. Kedua, materi-materi hukum Islam diintegrasikan ke dalam hukum nasional tanpa menyebutkan hukum Islam secara formal, seperti UU No. 1 Tahun 1974 dan UU No. 7 Tahun 1989.⁸⁵

Sehubungan dengan tafsiran atas Pasal 29 ayat (1) UUD 1945 dalam kerangka Dekrit Presiden 5 Juli 1959, Hazairin mengemukakan pandangan bahwa makna dari *Negara Berdasarkan atas Ketuhanan Yang Maha Esa* ialah (1) di dalam negara RI tidak boleh berlaku atau diberlakukan suatu peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan kaidah (hukum) agama dan norma kesusilaan bangsa Indonesia; (2) negara RI wajib memfasilitasi pelaksanaan hukum suatu agama sepanjang pelaksanaan hukum agama itu memerlukan bantuan alat kekuasaan atau penyelenggara negara; (3) syariat yang tidak memerlukan bantuan kekuasaan negara untuk menjalankannya, dapat dijalankan sendiri oleh setiap pemeluk agama yang bersangkutan.⁸⁶ Kehadiran UU 23/2011 merupakan satu bentuk realisasi dari makna Pasal 29 ayat (1) UUD 1945 itu; dan sekaligus merupakan realisasi dari *siyâsah syar'iyah* dalam konteks keindonesiaan.

Menurut pendapat Ichtijanto SA, hukum agama merupakan unsur mutlak hukum nasional. Tertib hukum masyarakat Indonesia membutuhkan adanya peraturan perundang-undangan yang sesuai dengan dan bersumber dari ajaran-ajaran agama. Sumber tertib hukum negara RI ialah pandangan hidup, kesadaran dan cita hukum serta cita moral yang meliputi suasana kejiwaan dan watak bangsa Indonesia yang religius.⁸⁷ Diberlakukannya UU 23/2011 merupakan bentuk nyata hukum nasional yang bersumberkan hukum agama; dan kebijakan pemberlakuan tersebut memmanifestasikan *siyâsah syar'iyah* dalam konteks keindonesiaan.

Dalam perbincangan implementasi hukum Islam (hukum zakat) di Indonesia, patut juga diperhatikan tawaran paradigma Kuntowijoyo, yakni paradigma obyektivikasi Islam⁸⁸, yang dalam konteks ini dapat disebut sebagai obyektivikasi hukum zakat. Jadi, tidak secara langsung dan otomatis seluruh norma hukum Islam (hukum zakat) menjadi hukum negara, tetapi ia harus melalui obyektivikasi.⁸⁹ Upaya

⁸⁵Siti Musda Mulia, dkk, *Pembaruan Hukum Islam: Counter Legal Draft Kompilasi Hukum Islam*, hlm. 8.

⁸⁶Lihat Mohammad Daud Ali, *Hukum Islam dan Peradilan Agama (Kumpulan Tulisan)*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1997), hlm. 205-206.

⁸⁷Ichtijanto SA, *Hukum Islam dan Hukum Nasional*, (Jakarta: Ind-Hill co Indonesia, 1990), hlm. 50.

⁸⁸Dalam pandangan penulis, paradigma obyektivikasi Islam relevan dengan persoalan implementasi hukum Islam, sehingga layak disebut dengan "paradigma obyektivikasi hukum Islam".

⁸⁹Uraian lebih jauh, lihat Kuntowijoyo, *Identitas Politik Umat Islam*, (Bandung: Mizan, 1999), hlm. 17, 20 dan 23.

objektivikasi tersebut jelas merupakan varian dari *siyâsah syar'iyah* dalam konteks keindonesiaan.

F. Penutup

Legislasi UU 23/2011 (UUPZ) merupakan suatu proses politik yang menghadirkan kontestasi kepentingan/aspirasi berbagai pihak. UU 23/2011 (UUPZ) secara umum tidak bertentangan dengan UUD 1945 sehingga memiliki daya konstitusionalitas yang relatif kokoh. Teori *siyâsah syar'iyah* memiliki relevansi yang kuat dengan isu legislasi dan konstitusionalitas UU 23/2011 (UUPZ). UU 23/2011 (UUPZ) merupakan produk dari *siyâsah syar'iyah* dalam konteks keindonesiaan. Pemerintah perlu membuat Peraturan Pemerintah (PP) dan peraturan lainnya sebagai peraturan pelaksanaan dari UU 23/2011 (UUPZ), dengan memperhatikan Putusan Mahkamah Konstitusi RI, Nomor 86/PUU-X/2012.

Lembaga Amil Zakat (LAZ) perlu mengambil langkah-langkah penyesuaian dengan tuntutan normatif dari Putusan Mahkamah Konstitusi RI, Nomor 86/PUU-X/2012. BAZNAS perlu mengambil langkah-langkah bagi optimalisasi fungsi dan tugasnya, sesuai dengan UU 23/2011 (UUPZ), Putusan Mahkamah Konstitusi RI, Nomor 86/PUU-X/2012, pandangan dan saran sebagaimana direkam dalam putusan MK RI tersebut. Masyarakat pada umumnya ikut serta secara aktif melakukan pengawasan terhadap kinerja LAZ dan BAZNAS, baik pada level daerah maupun level nasional.

Daftar Pustaka

- Ahmad, Wan Marhaini Wan, *Zakat Investment in Malaysia: A Study of Contemporary Policy and Practice in Relation to Shari'a*, Edinburgh, England: University of Edinburgh, 2012
- Ali, Mohammad Daud, "Kedudukan dan Pelaksanaan Hukum Islam dalam Negara Republik Indonesia", dalam Cik Hasan Bisri, (ed.), *Hukum Islam dalam Tatanan Masyarakat Indonesia*, Jakarta: Logos Wacana Ilmu, 1998
- Ali, Mohammad Daud, *Hukum Islam dan Peradilan Agama (Kumpulan Tulisan)*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1997
- al-Arabiyy, Muḥammad ibn Abdullah, *Nizâm al-Hukm fi al-Islâm*: Beirut: Dâr al-Fikr, 1968

- Asshiddieqiey, Jimly, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, 2006
- Asshiddieqiey, Jimly, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: Konstitusi Press, 2006
- Asshiddieqiey, Jimly, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, 2010
- Asshiddieqiey, Jimly, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI dan PSHTN, 2004
- al-Farrâ', Abû Ya'lâ Muhammad ibn al-Husain, *al-Ahkâm al-Sultâniyyah aw al-Wilâyât al-Diniyyah*, Beirut: Dâr al-Kutub al-'Ilmiyyah, 1421 H/2000 M
- Faraj, al-Sayyid Ahmad, *al-Sultâh al-Idâriyyah wa al-Siyâsah al-Syar'iyyah fi al-Daulah Islâmiyyah*, Kairo: Mu'assasat al-Isrâ', 1414 H/1993 M
- Ghazali, Aidit, *Development : an Islamic Perspective*, Malaysia: Pelanduk Publication, 1990
- al-Harrânî, Ibn Taimiyyah, *al-Siyâsah al-Syar'iyyah fi Islâh al-Râ'î wa al-Ra'iyyah*, Riyadh: Dâr 'Ilm al-Fawâ'id, t.th.
- Ibn Taimiyyah, *al-Siyâsah al-Syar'iyyah fi Islâh al-Râ'î wa al-Ra'iyyah*, Beirut: Dâr al-Âfaq al-Jadîdah, 1988
- Ichwan, Moch. Nur, *Official Reform of Islam: State Islam and the Ministry of Religious Affairs in Contemporary Indonesia, 1966-2004*, Leiden: Leiden University, 2006
- Ichtijanto SA, *Hukum Islam dan Hukum Nasional*, Jakarta: Ind-Hill co Indonesia, 1990
- Justice J. Iqbal, "The Concept of State in Islam" in M. Ahmed (ed.), *State, Politics and Islam*, Indianapolis: American Trust Publications, 1986
- Ka'bah, Rifyal, *Hukum Islam di Indonesia: Perspektif Muhammadiyah dan Nahdlatul Ulama*, Jakarta: Universitas Yarsi Jakarta, 1999
- Kaslam, Shawal, "Governing Zakat as a Social Institution: The Malaysian Perspective", *International Journal of Governance*, Volume No. 1 (2011) Issue No. 2 (September)
- al-Jauziyyah, Ibn Qayyim, *al-Turuq al-Hukmiyyah fi al-Siyâsah al-Syar'iyyah*, Riyadh: Dâr 'Ilm al-Fawâ'id, t.th.

- Khallâf, ‘Abd al- Wahhâb, *al-Siyâsah al-Syar’iyyah wa Nizâm al-Daulah al-Islâmiyyah fi al-Syu’ûn al-Dustûriyyah, wa al-Khârijiyyah wa al-Mâliyyah*, (Beirut: Muassasat al-Risâlah, 1987
- Kurniawati, (et.al.), *Kedermawanan Kaum Muslimin: Potensi dan Realita Zakat Masyarakat di Indonesia*, Jakarta: Pustaka Media, 2004
- Kuntowijoyo, *Identitas Politik Umat Islam*, Bandung: Mizan, 1999
- Mahfud, Moh. MD, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia, 1998
- Mahmud, Mek Wok, Sayed Sikandar Shah (Haneef), “ The Use of Zakat Revenue in Islamic Financing: Jurisprudential Debate and Practical Feasibility “, *Journal of Studies in Islam and the Middle East*, Vol. 6, No. 1, Article 2
- Mahendra, Yusril Ihza, *Modernisme dan Fundamentalisme dalam Politik Islam: Perbandingan Partai Masyumi (Indonesia) dan Partai Jamâ‘at-i-Islâmî (Pakistan)*, terj. Mun’im A. Sirry, Jakarta: Paramadina, 1999
- Mas’udi, Masdar Farid, *Syarah Konstitusi: UUD 1945 dalam Perspektif Islam*, Jakarta; Pustaka Alvabet, 2011
- Mulia, Siti Musda dkk, *Pembaruan Hukum Islam: Counter Legal Draft Kompilasi Hukum Islam*, Jakarta: Jakarta: Tim Pengarusutamaan Gender, Departemen Agama, 2004
- Namazi, Mahmood, “Bayt al-Mal and the Distribution of Zakat”, *Message of Thaqaalayn*, Summer 2010, Vol. 11, No. 2
- Nonet, Philip, Philip Selznick, *Hukum Responsif*, alih bahasa Raisul Muttaqien, Bandung: Nusamedia, 2008
- al-Qaradâwî, Yûsuf, *al-Siyâsah al-Syar’iyyah fi Dau’ Nusûs al-Syarî‘ah wa Maqâsidiha*, Kairo: Mu’assasat al-Risâlah, 1422 H/2001 M
- Powell, Russel, “Zakat: Drawing Insights for Legal Theory and Economic Policy from Islamic Jurisprudence”, *Seattle University School of Law Digital Commons*, 2010,
- Rajab, Muhammad Tahsîn ‘Atâ, *Daur al-Maslahah al-Mursalâh fi Ahkâm al-Siyâsah al-Syar’iyyah fi ‘Ahd al-Sahâbah*, Gaza: Jâmi’ah al-Islâmiyyah Gazâ, 1430 H/2009 M
- al-Rais, Muhammad Diyâ’ al-Dîn, *al-Nazariyyât al-Siyâsiyyah al-Islâmiyyah*, Kairo: Maktabat Dâr al-Turâts, t.th

- Salim, Arskal, *The Shift in Zakat Practice in Indonesia: From Piety to an Islamic Socio-Political-Economic System*, Chiang Mai, Thailand: Asian Muslim Action Network, 2008
- Sarea, Adel, “ Zakat as a Benchmark to Evaluate Economic Growth: An Alternative Approach “ , *International Journal of Business and Social Science* Vol. 3 No. 18 (Special Issue-September 2012)
- Syaukani, Imam, A. Ahsin Thohari, *Dasar-Dasar Politik Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004
- Tim PIRAC, *Pola dan Kecenderungan Masyarakat Berzakat*, Jakarta: PIRAC, 2002
- ‘Utwah, ‘Abd al-‘Âl Ahmad, *al-Madkhal ila al-Siyâsah al-Syar’iyyah*, Riyadh: Jâmi’at al-Imâm Muhammad ibn Su’ûd al-Islâmiyyah, 1414 H/1993 M
- Wahid, Hairunnizam, Radiah Abdul Kader, “Localization Of Malaysian Zakat Distribution: Perceptions Of Amil And Zakat Recipients“, *Seventh International Conference-The Tawhidi Epistemology: Zakat and Waqf Economy*, Bangi, 2010
- al-Zuhailî, Wahbah, *al-Dzarâ’i fî al-Siyâsah al-Syar’iyyah wa al-Fiqh al-Islâmiy*, Damaskus: Dâr al-Maktabî, 1419 H/1999 M