

SUBORDINASI PENGELOLAAN ZAKAT OLEH MASYARAKAT DALAM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA

Nur Fadhilah

Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Tulungagung
nurfafiyalana@gmail.com

Abstract

Judicial review of the Law No 23 Year 2011 on Zakat's Management has been approved by the Constitutional Court on 31 October 2013. The Court decision No 86/PUU-X/2012 acknowledge the position of LAZ as an assistance of BAZNAS. Thus, LAZ as an institution founded by society is merely a subordinate.

Kata Kunci: *subordinate, zakat's management*

A. PENDAHULUAN

Pengelolaan zakat di Indonesia memasuki nuansa baru dalam hal kebijakan. Setelah berlaku selama 12 tahun, akhirnya UU Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat diamandemen dengan UU Nomor 23 Tahun 2011 melalui Sidang Paripurna DPR pada tanggal 27 Oktober 2011. Meskipun baru disahkan, UU ini telah mengundang kontroversi di masyarakat khususnya di kalangan Lembaga Amil Zakat (LAZ), sehingga mendorong diajukannya *judicial review* kepada Mahkamah Konstitusi. Uji materi terhadap UU No. 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat telah menghasilkan putusan yang dibacakan oleh Mahkamah Konstitusi (MK) pada tanggal 31 Oktober 2013. Melalui putusan Nomor 86/PUU-X/2012 itu, MK menempatkan posisi LAZ sebagai pihak yang membantu BAZNAS.

Kata membantu menunjukkan ketidaksetaraan posisi antara BAZNAS dan LAZ serta mensubordinasikan kedudukan LAZ sebagai lembaga pengelola zakat yang

dibentuk masyarakat di bawah BAZNAS sebagai lembaga pengelola zakat yang dibentuk pemerintah. Subordinasi LAZ juga disertai kewajiban LAZ terhadap BAZNAS yang harus ditunaikan, yaitu melaporkan pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat yang telah diaudit secara berkala. UU Pengelolaan Zakat (UUPZ) menerapkan persyaratan yang ketat pada pendirian LAZ, sementara hal yang sama tidak diterapkan kepada BAZNAS karena statusnya sebagai lembaga pengelola zakat yang dibentuk pemerintah. Pendirian BAZNAS di semua tingkatan menjadi amanat UU. Selain itu, UUPZ memberi *privilege* secara luar biasa kepada BAZNAS, sehingga menciptakan *level of playing field* yang tidak sama antara BAZNAS dan LAZ. Ketika LAZ dihadapkan pada disiplin kinerja yang tinggi karena kelangsungan operasionalnya sepenuhnya tergantung pada zakat yang dihimpun, BAZNAS mendapat pembiayaan dari APBN dan APBD serta tetap berhak menggunakan zakat untuk operasionalnya, yaitu hak amil. Berdasarkan uraian di atas, tulisan ini akan mengemukakan pembahasan tentang perkembangan historis pengelolaan zakat, pengelolaan zakat di Indonesia, dan subordinasi pengelolaan zakat oleh masyarakat dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia.

B. PEMBAHASAN

1. Perkembangan Historis Pengelolaan Zakat

Awal pelebagaan zakat dalam sejarah Islam berlangsung secara bertahap mengikuti dinamika perubahan sosial yang mengiringi pembentukan dan perkembangan masyarakat Islam. Selama tiga belas tahun di Makkah, kaum muslim didorong untuk menginfakkan harta mereka kepada para fakir, miskin, dan budak, namun belum ditentukan kadar dan ukurannya. Perintah zakat yang diturunkan di Makkah masih sebatas anjuran untuk berbuat baik kepada fakir miskin dan pihak-pihak yang kekurangan. Sebagian sanggup menjalankannya, namun cukup banyak yang

keberatan karena tidak mudah memulai ajaran baru ini, meskipun sebelumnya mereka terbiasa menjalankan kemurahan hati dan bersikap ramah terhadap orang asing (*karam*)²⁴⁷. Bangsa Arab sangat terkenal dengan kemurahan hati dan keramahannya. Memberi santunan kepada orang miskin bukanlah hal yang baru bagi mereka. Namun ketika Islam mengajarkan zakat sebagai suatu kewajiban (*haqq ma'lūm*), bukan sekedar kemurahan hati, wajar saja bila kemudian timbul resistensi dari sebagian mereka²⁴⁸.

Konsep pendistribusian pada masa Nabi adalah langsung menghabiskan seluruh dana zakat yang diterima dan sudah mengenal konsep desentralisasi distribusi zakat. Hal ini tergambar dalam pesan Nabi ketika mengutus Muadz bin Jabal ke Yaman yang menyatakan bahwa salah satu prinsip zakat adalah “dari dan untuk penduduk setempat”. Pandangan Nabi ini dilatarbelakangi adanya perbedaan situasi dan kondisi di setiap daerah dimana setiap daerah tentu memiliki kebutuhan dan orang-orang yang akan dibantu sendiri.

Sepeninggal Nabi, praktik pemungutan zakat oleh petugas negara tetap dilakukan oleh Khulafa' al Rasyidin yaitu Abu Bakar, Umar bin Khatthab, Utsman bin Affan dan Ali bin Abi Thalib. Khalifah Abu Bakar melanjutkan tugas Nabi terutama tugas-tugas pemerintahan (khilafah) khususnya dalam mengembangkan ajaran agama Islam, termasuk menegakkan syariat zakat yang telah ditetapkan sebagai rukun Islam yang penting dan strategis. Khalifah

²⁴⁷ Irfan Abubakar dan Chaider S. Bamualim (eds.). 2006. *Filantropi Islam dan Keadilan Sosial: Studi tentang Potensi, Tradisi, dan Pemanfaatan Filantropi Islam di Indonesia*. Jakarta: CSRC UIN Syarif Hidayatullah dan The Ford Foundation. hlm. 67.

²⁴⁸ Adiwarmanto Azwar Karim, “Filantropi dalam Pandangan Agama-agama dan Praktiknya di Dunia Islam dan Kristen Barat” dalam Idris Thaha (ed.). 2003. *Berderma untuk Semua: Wacana dan Praktik Filantropi Indonesia*. Jakarta: Pusat Bahasa dan Budaya UIN Syarif Hidayatullah dan Teraju, hlm. 94.

Abu Bakar memandang masalah ini sangat serius, karena fungsi zakat sebagai sumber utama pendapatan negara. Di masa pemerintahan Abu Bakar, zakat dilakukan dengan merujuk kepada cara-cara pengelolaan zakat yang dilakukan Nabi SAW. Salah satu hadis Nabi yang menjadi pedoman Khalifah Abu Bakar dalam pengelolaan zakat adalah: "Aku (Rasulullah) diperintahkan memerangi suatu golongan manusia, sampai mereka mengucapkan dua kalimat syahadat, mendirikan shalat dan menunaikan zakat²⁴⁹". Khalifah Umar sangat fleksibel melakukan penundaan pungutan zakat pada masa paceklik di tahun *al Ramaḍa* (musim kemarau). Namun di sisi yang lain, Khalifah Umar tidak segan bertindak keras dengan mengenakan denda 20% dari total harta bagi siapa saja yang tidak jujur dalam menghitung zakatnya²⁵⁰.

Perubahan yang signifikan dalam pengumpulan zakat pada masa pemerintahan Usman adalah dengan merubah kebijakan pengumpulan zakat. Harta yang dizakati dibagi dalam dua kategori yaitu *amwāl zāhirah* (harta benda yang dapat diketahui jumlah atau nilainya oleh pengamat, seperti kekayaan yang berbentuk binatang atau tumbuhan) dan *amwāl bāṭinah* (harta yang tidak dapat diketahui kecuali oleh pemiliknya sendiri). Pada masa Nabi saw. para sahabat menyerahkan *amwāl bāṭinah* itu kepada Nabi untuk kemudian diserahkan kepada para amil agar dibagikan sesuai dengan petunjuk agama. Tetapi pada masa Usman, karena harta kekayaan telah sedemikian melimpah, dan demi kemaslahatan umum beliau mengalihkan wewenang pembagian kepada pemilik harta secara langsung. Pengalihan ini tidak mencabut wewenang imam untuk

²⁴⁹ Abdurrachman Qadir. 2001. *Zakat dalam Dimensi Mahdhah dan Sosial*, Cet. 2, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, hlm. 89-90.

²⁵⁰ Adiwarmarman Azwar Karim, "Filantropi dalam Pandangan Agama-agama dan Praktiknya di Dunia Islam dan Kristen Barat" dalam Idris Thaha (ed.). 2003. *Berderma untuk Semua: Wacana dan Praktik Filantropi Indonesia...* hlm. 95.

maksud tersebut²⁵¹. Walaupun muzaki telah memperoleh wewenang dari penguasa dalam tugasnya sebagai amil zakat, tetapi wewenang itu hanya menjadikannya sebagai wakil dari imam atau pemerintah.

Tradisi pengumpulan zakat oleh pemerintah terus berjalan sepeninggal Khulafa' al-Rasyidin. Bahkan praktik ini semakin meningkat, khususnya pada periode Daulah Bani Umayyah yang berkuasa selama hampir sembilan puluh tahun (661-750 M). Khalifah Mu'awiyah, misalnya, menginisiasi penarikan zakat dari gaji pegawai pemerintahannya. Menurut Yusuf Qardhawi²⁵², Khalifah Umar bin Abdul Aziz adalah orang pertama yang mewajibkan zakat atas harta kekayaan yang diperoleh dari penghasilan usaha atau hasil jasa yang baik, termasuk gaji, honorarium, penghasilan berbagai profesi, dan berbagai *māl al-mustafād* lainnya.

Pada masa Khalifah Hisyam, pelembagaan zakat oleh negara ditandai dengan dibentuknya sebuah jawatan khusus yang menangani zakat yang dikenal dengan *diwān al-ṣadaqa*. Bersamaan dengan upaya-upaya pengembangan lembaga zakat ini, ketidakpercayaan kepada amil yang pernah timbul pada masa Khalifah Usman bin Affan muncul kembali²⁵³. Hal ini tercermin pada perdebatan di kalangan fuqaha apakah masih patut membayar zakat kepada amil atau tidak

²⁵¹ Yusuf Qardhawi. 1996. *Hukum Zakat: Studi Komparatif Mengenai Status dan Filsafat Zakat berdasarkan Qur'an dan Hadis*. Terjemah oleh Salman Harun dkk. Bogor: Pustaka Litera AntarNusa, hlm. 760; Muhammad Hadi. 2010. *Problematika Zakat Profesi dan Solusinya (Sebuah Tinjauan Sosiologi Hukum Islam)*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hlm. 74.

²⁵² Yusuf Qardhawi. 1996. *Hukum Zakat: Studi Komparatif Mengenai Status dan Filsafat Zakat berdasarkan Qur'an dan Hadis...* hlm. 472.

²⁵³ Irfan Abubakar dan Chaider S. Bamualim (eds.). 2006. *Filantropi Islam dan Keadilan Sosial: Studi tentang Potensi, Tradisi, dan Pemanfaatan Filantropi Islam di Indonesia...* hlm. 70.

sebagaimana dikemukakan berikut ini²⁵⁴: 1) Imam Abu Hanifah berpendapat bahwa *al amwāl al zāhirah* harus diserahkan kepada imam, sedangkan *al amwāl al bāṭinah* terserah kepada pemilik harta; 2) Mazhab Maliki berpendapat bahwa pada dasarnya zakat wajib diserahkan kepada imam yang adil. Imam al Qurthubi menambahkan bahwa jika imam yang menerima bersifat adil (dalam penerimaan atau pembagiannya), maka tidak dibenarkan si pemilik untuk membagi-baginya sendiri; 3) Mazhab Syafi'i berpendapat bahwa untuk harta yang bersifat *bāṭin*, si pemilik dapat membagi-baginya sendiri. Sedang dalam bentuk *zāhir*, terdapat dua pilihan yaitu, *jāiz* (boleh) dan tidak. Kalau *jāiz* (boleh), maka dapat diperselisihkan lagi, yaitu apakah wajib atau tidak; dan 4) Mazhab Hanafi berpendapat bahwa tidak diwajibkan penyerahan dan pembagian oleh imam atau amil. Tetapi apabila si pemilik menyerahkan, maka kewajibannya telah gugur.

Meskipun ulama berbeda pendapat tentang penyerahan jenis harta tertentu kepada imam atau amil, akan tetapi mereka sepakat dalam dua masalah yang mendasar yaitu²⁵⁵: Pertama, salah satu hak imam adalah menuntut rakyatnya untuk mengeluarkan zakat, baik dari harta *zāhir* maupun *bāṭin*, terutama jika imam mengetahui kondisi rakyatnya yang enggan untuk menunaikan zakat sebagaimana yang diperintahkan Allah. Perbedaan pendapat di kalangan ulama tentang penyerahan zakat kepada imam terjadi dalam keadaan imam tidak memintanya. Jika imam meminta zakat untuk diserahkan kepadanya, maka rakyat harus menyerahkan.

Kedua, apabila imam membiarkan urusan zakat dan tidak memintanya, maka tanggungjawab zakat dari pemilik

²⁵⁴ Yusuf Qardhawi. 1996. *Hukum Zakat: Studi Komparatif Mengenai Status dan Filsafat Zakat berdasarkan Qur'an dan Hadis...* hlm. 745-747

²⁵⁵ Yusuf Qardhawi. 1996. *Hukum Zakat: Studi Komparatif Mengenai Status dan Filsafat Zakat berdasarkan Qur'an dan Hadis...* hlm. 752-753

harta tidaklah gugur. Pemilik harta tetap dibebani kewajiban untuk menyerahkan sendiri zakatnya kepada mustahik, karena zakat merupakan ibadah dan kewajiban agama yang bersifat pasti.

Keterlibatan para penguasa dalam pengumpulan dan pembagian zakat berangsur-angsur berkurang antara lain disebabkan karena keengganan kaum muslim sendiri untuk menyerahkannya dengan alasan adanya para penguasa yang tidak islami, dan tidak mustahil disebabkan juga karena keengganan para penguasa sendiri untuk melaksanakan tugas-tugas tersebut dengan berbagai pertimbangan. Diperolehnya *kharaj* (pajak tanah) sebagai sumber pendapatan baru memungkinkan melimpahnya kekayaan negara. Namun demikian, hal ini menyebabkan berkurangnya perhatian terhadap pengelolaan zakat. Selama periode Daulah Bani Abbasiyyah akhir, pengelolaan dana zakat tidak lagi dilakukan secara terpisah, melainkan dicampur dengan *kharaj*, sedangkan zakat harta dikelola secara terpisah dari jenis zakat lainnya. Lambat laun praktik pengumpulan dana zakat oleh negara mulai berkurang hingga sama sekali pudar menjelang abad ke-12. Selama awal abad ke-13 dan abad ke-14, pengumpul zakat yang ditunjuk oleh negara tidak lagi muncul sebagai kelompok penerima zakat. Sejak masa itu dan selanjutnya, praktik zakat secara umum berlangsung secara interpersonal, meskipun fikih tetap membolehkan zakat diberikan kepada negara²⁵⁶.

Tercerabutnya zakat dari pemerintahan formal, benar-benar tuntas sekitar abad ke-17 Masehi, yaitu ketika umat Islam di mana-mana jatuh di bawah kekuasaan

²⁵⁶ Abu Yusuf. 1975. *Kitab al Kharaj*. Jilid I. Baghdad: Tanpa Penerbit, hlm. 536; Rifyal Ka'bah. 2004. *Penegakan Syari'at Islam di Indonesia*. Jakarta: Khairul Bayan, hlm 67. Kewajiban zakat yang harus disalurkan melalui negara ini berlangsung sampai ke masa pemerintahan Umawi dan awal pemerintahan Abbasi. Setelah itu sampai hari ini, zakat menjadi lembaga sukarela, tanpa kewajiban negara untuk menyalurkannya.

penjajah Barat yang kafir. Mulai dari ujung barat Afrika sampai dengan ujung timur kepulauan Nusantara, tidak ada lagi umat Islam yang bersedia menunaikan zakat melalui kekuasaan formal yang kafir. Dalam keadaan demikian, kekuasaan atau imamah *de facto* yang mengendalikan kehidupan umat adalah imamah swasta yang berpusat pada tokoh-tokoh keagamaan, terutama pada guru-guru sufi selaku pemandu kehidupan agama. Melalui pengaruh mereka inilah, masyarakat muslim membina kehidupannya sendiri yang hampir sepenuhnya terpisah dari kaitan apapun dengan kekuasaan formal yang kafir. Untuk konteks Indonesia, pemegang imamah *de facto* itu adalah para *kiai* (Jawa), *ajengan* (Sunda), *tuan guru* (Lombok), *buya* (Sumatera), atau *tengku* (Aceh) yang membangun kekuasaannya di wilayah-wilayah pedesaan dengan pesantren sebagai pusatnya²⁵⁷. Di beberapa tempat seperti di Afrika atau lainnya, imam masjid, ulama lokal atau tarekat sufi menjalankan fungsi sebagai pengumpul zakat²⁵⁸.

Menurut Masdar F. Mas'udi²⁵⁹, dalam rentang waktu yang demikian panjang, tiga belas abad bahkan lebih, pemikiran dan praktik zakat di kalangan umat Islam secara berangsur-angsur ditandai oleh tiga kelemahan dasar dan sekaligus menjadi ciri pokok yang saling terkait. Pertama, kelemahan pada segi filosofi. Kelemahan yang menyangkut segi filosofis adalah kelemahan yang disebabkan oleh tiadanya pandangan sosial yang mendasari praktik zakat. Umat Islam memandang zakat tidak lebih dari sekedar amaliah ritual (*ibadah mahdah*) yang terpisah dari konteks sosial apapun. Padahal Nabi Muhammad bersama

²⁵⁷ Masdar F. Mas'udi. 2005. *Menggagas Ulang Zakat sebagai Etika Pajak dan Belanja Negara untuk Rakyat*. Bandung: Mizan Pustaka, hlm. 40-41.

²⁵⁸ Irfan Abubakar dan Chaider S. Bamualim (eds.). 2006. *Filantropi Islam dan Keadilan Sosial: Studi tentang Potensi, Tradisi, dan Pemanfaatan Filantropi Islam di Indonesia...* hlm. 71.

²⁵⁹ Masdar F. Mas'udi. 2005. *Menggagas Ulang Zakat sebagai Etika Pajak dan Belanja Negara untuk Rakyat...* hlm. 18-37.

komunitasnya di Madinah telah membuktikan efektivitas ajaran zakat yang sangat potensial. Kedua, kelemahan pada segi struktur dan kelembagaan. Bermula dari kelemahan pada konsep filosofinya, kelemahan kedua pun tidak terelakkan, yaitu kelemahan yang berkaitan dengan struktur dan tata laksana zakat. Misalnya tentang definisi operasional zakat, objek zakat atau harta yang harus dizakati, kadar atau tarif zakat, batas minimal harta terkena zakat (nisab), waktu zakat, sasaran zakat, dan hal-hal terkait yang selama ini menjadi monopoli bahasan ahli-ahli fikih dengan pendekatannya yang legal formalistis. Ketiga, kelemahan pada segi manajemen operasional. Kelemahan pokok ketiga yang telah melumpuhkan konsep zakat terjadi pada bidang organisasi pengelolaannya atau dalam bidang per-*amil*-annya. Pada zaman Nabi dan Khulafa' al-Rasyidin, pengelolaan zakat berada di bawah tanggung jawab pemerintah, dipungut oleh pemerintah dan disalurkan juga oleh pemerintah. Didorong oleh kepercayaan terhadap kepemimpinan Nabi dan para khalifahnyanya, ketaatan umat untuk menunaikan kewajiban zakat kepada negara tampak begitu besar. Bahkan tidak jarang, dengan keikhlasan hati, mereka menyerahkan kepada negara lebih dari yang ditentukan dalam kadar perzakatan yang dicanangkan secara formal. Kepercayaan yang demikian tidak lagi dinikmati oleh penguasa-penguasa selanjutnya, karena kelainan-kelainan mendasar yang mereka lakukan sendiri secara sengaja dan terbuka. Gabungan yang saling berkelindan antara tiga kelemahan tersebut telah membuat zakat, yang pada mulanya dan pada dasarnya merupakan suatu visi dan gerakan sosial dengan jangkauan yang menyentuh realitas sosio-struktural, tereduksi hanya menjadi aksi simbolik-personal yang tidak serta merta berdampak pada realitas sosial.

2. Pengelolaan Zakat di Indonesia

Di Indonesia, aktivitas zakat diperkirakan sudah mulai dipraktikkan sejak adanya beberapa orang Islam yang

datang ke Nusantara sekitar abad kedelapan sampai kesembilan Masehi²⁶⁰. Namun, besar kemungkinan praktik tersebut mulai tampak nyata khususnya ketika Islam sudah menjadi kekuatan sosial dan politik dengan berdirinya beberapa kerajaan Islam pada akhir abad keduabelas Masehi²⁶¹. Sebagai salah satu inti ajaran Islam, zakat khususnya zakat fitrah dan juga sedekah telah dijalankan oleh komunitas muslim yang sudah mulai kuat di nusantara.

Di masa-masa awal hingga abad ketujuhbelas, wacana dan praktik berderma banyak diwarnai tradisi berderma di kalangan para pengikut tarekat, yang merupakan da'i-da'i pertama yang membawa dan menyebarkan Islam di nusantara. Corak Islam yang berkembang pada masa itu, di samping cukup fleksibel dengan praktik-praktik lokal yang telah ada sebelumnya, juga belum terlalu menekankan standar baku syariat, meskipun ajaran syariat pada tingkat tertentu telah dikenal²⁶².

Pada abad kesembilanbelas setelah proses islamisasi menyebar hampir di seluruh pelosok Nusantara, praktik zakat bisa ditemukan di semua komunitas muslim di Indonesia, meskipun jenis zakat yang dipraktikkan secara umum barulah zakat fitrah, sementara zakat mal masih

²⁶⁰ Amelia Fauzia dan Ary Hermawan, "Ketegangan antara Kekuasaan dan Aspek Normatif Filantropi dalam Sejarah Islam di Indonesia" dalam Idris Thaha (ed.). 2003. *Op.cit.*, hlm. 157-189; Irfan Abubakar dan Chaider S. Bamualim (eds.). 2006. *Filantropi Islam dan Keadilan Sosial: Studi tentang Potensi, Tradisi, dan Pemanfaatan Filantropi Islam di Indonesia...* hlm. 96.

²⁶¹ Irfan Abubakar dan Chaider S. Bamualim (eds.). 2006. *Berderma untuk Semua: Wacana dan Praktik Filantropi Indonesia...* hlm. 96.

²⁶² Azyumardi Azra. 2004. *Jaringan Ulama Timur Tengah dan Kepulauan Nusantara Abad XVII dan XVIII*. Edisi Revisi. Jakarta: Prenada Media, hlm. 224.

sangat terbatas²⁶³. Terbatasnya pelaksanaan zakat mal ini salah satunya tercermin dalam wawasan pengetahuan yang minim tentang zakat mal. Hingga awal abad kedupuluh, sebagian muslim di Jawa misalnya, mengidentikkan istilah zakat dengan dengan zakat padi yang dikeluarkan ketika panen²⁶⁴.

Pada perkembangan selanjutnya, tradisi berderma dalam Islam lebih banyak terpusat di masjid dan pesantren, meskipun praktik-praktik sedekah dalam konteks budaya lokal seperti kelahiran dan kematian, masih terus dijalankan oleh masyarakat. Hal ini tidak terlepas dari peran para kyai desa yang mengelola masjid atau memimpin pesantren. Kyai desa atau *teungku* di Aceh menerima zakat dari masyarakat dan membagikan sebagian kepada penduduk yang membutuhkan serta menggunakan sebagian untuknya. Masjid berfungsi sebagai *baitul māl*, yaitu menyimpan dana-dana sosial keagamaan seperti zakat, infak, dan sedekah yang diperoleh dari masyarakat. Masjid-masjid tersebut memiliki uang kas yang cukup besar sehingga dinilai potensial untuk mendanai tidak saja aktivitas ibadah ritual dan kebutuhan perbaikan masjid, tetapi juga kegiatan-kegiatan dakwah keagamaan dan pelayanan sosial. Tradisi ini sangat kental pada abad kesembilanbelas sehingga kemudian dilegalkan oleh pemerintah kolonial Belanda dan disebut dengan *moskeekas* atau kas masjid²⁶⁵.

Kolonialisme membawa perubahan yang sangat berarti dalam perjalanan sejarah Islam di Indonesia. Perubahan tersebut tidak hanya terjadi pada struktur politik

²⁶³ C. Snouck Hurgronje. 1992. *Nasihat-nasihat C. Snouck Hurgronje Semasa Kepegawaiaannya kepada Pemerintah Hindia Belanda 1889-1936*. Jilid VII. Jakarta: INIS, hlm. 1323-1379.

²⁶⁴ Irfan Abubakar dan Chaider S. Bamualim (eds.). 2006. *Berderma untuk Semua: Wacana dan Praktik Filantropi Indonesia...* hlm. 99.

²⁶⁵ Irfan Abubakar dan Chaider S. Bamualim (eds.). 2006. *Berderma untuk Semua: Wacana dan Praktik Filantropi Indonesia...* hlm 100.

kerajaan kerajaan saja di mana kekuatan politik sultan direduksi sedemikian besar, tetapi juga pada domain keagamaan di mana pemerintah kolonial (yang beragama Kristen) menyadari sepenuhnya kekuatan politik Islam dan aspek politis dari syariat serta mobilitas sosial yang dimiliki para kyai di masjid, pesantren, dan tarekat. Pada masa itu, intervensi pemerintah sangat besar terhadap pengelolaan uang kesejahteraan umat yang terkonsentrasi di masjid-masjid dengan pejabat administratif seperti penghulu²⁶⁶. Hal ini cukup beralasan mengingat harta zakat selain digunakan untuk menolong umat yang sedang kesulitan, sebagian lainnya dijadikan modal perjuangan untuk melawan penjajah. Di Sumatera misalnya, Belanda terlibat dalam perang berkepanjangan melawan orang-orang Aceh yang mayoritas muslim. Begitu juga di daerah lain yang penduduknya muslim, pada umumnya memberikan perlawanan yang sengit terhadap Belanda karena memiliki sumber dana berupa hasil zakat, infak dan sedekah²⁶⁷.

Pemerintah Belanda kemudian melakukan kontrol yang cukup ketat dengan cara mengeluarkan kebijakan yang mengatur tentang pengelolaan zakat. Pengelolaan zakat dibatasi sedemikian rupa agar memenuhi tujuan dan fungsi ritualnya saja, sehingga tidak bisa dimobilisasi untuk tujuan-

²⁶⁶ Amelia Fauzia dan Ary Hermawan, "Ketegangan antara Kekuasaan dan Aspek Normatif Filantropi dalam Sejarah Islam di Indonesia" dalam Idris Thaha (ed.). 2003. *Filantropi Islam dan Keadilan Sosial: Studi tentang Potensi, Tradisi, dan Pemanfaatan Filantropi Islam di Indonesia...* hlm. 157-189.

²⁶⁷ Mohammad Daud Ali. 1988. *Sistem Ekonomi Islam: Zakat dan Wakaf*. Jakarta: UI Press, hlm. 32-33; Uswatun Hasanah, "Potret Filantropi Islam di Indonesia" dalam Idris Thaha (ed.). 2003. *Filantropi Islam dan Keadilan Sosial: Studi tentang Potensi, Tradisi, dan Pemanfaatan Filantropi Islam di Indonesia...* hlm. 203-246; Abdul Ghofur Anshori. 2006. *Hukum dan Pemberdayaan Zakat: Upaya Sinergis Wajib Zakat dan Pajak di Indonesia*. Yogyakarta: Pilar Media, hlm. 6.

tujuan politis. Menurut Mohammad Daud Ali²⁶⁸, peraturan menyangkut dana zakat sebenarnya ditujukan untuk mencegah zakat digunakan untuk menentang pemerintah. Pada tanggal 4 Agustus 1893, pemerintah Belanda mengeluarkan *Bijblad* Nomor 1892 untuk mengawasi pelaksanaan zakat fitrah oleh penghulu atau naib dengan alasan untuk mencegah terjadinya penyelewengan keuangan zakat. Ironisnya penghulu atau naib yang bekerja untuk melaksanakan administrasi kekuasaan Belanda itu tidak digaji dan tidak diberi tunjangan. Pemerintah Belanda juga mengeluarkan larangan bagi semua pegawai pemerintahan dan priyayi pribumi untuk ikut serta membantu pelaksanaan zakat sebagaimana dituangkan dalam *Bijblad* Nomor 6200 pada tanggal 28 Februari 1905. Peraturan ini berhasil menyebabkan penerimaan zakat menurun, sehingga dana rakyat untuk melawan penjajah tidak memadai.

Sejak Indonesia merdeka, memang ada beberapa usaha yang dilakukan untuk mengembangkan dan meningkatkan pelaksanaan zakat di berbagai daerah, bahkan adapula pejabat pemerintah yang ikut membantu pelaksanaan zakat. Namun demikian, belum ada suatu badan resmi yang dibentuk oleh pemerintah kecuali di Aceh pada tahun 1959²⁶⁹. Perhatian pemerintah terhadap pelaksanaan zakat mulai meningkat pada tahun 1968 dengan mengeluarkan Peraturan Menteri Agama Nomor 4 Tahun 1968 tertanggal 15 Juli 1968 tentang Pembentukan Badan Amil Zakat dan Peraturan Menteri Agama Nomor 5 Tahun 1968 tertanggal 22 Oktober 1968 tentang Pembentukan Baitul Mal (Balai Harta Kekayaan) di tingkat pusat, propinsi, dan kabupaten/kotamadya. Sebenarnya pada tahun 1967, pemerintah telah menyiapkan RUU Zakat

²⁶⁸Mohammad Daud Ali. 1988. *Sistem Ekonomi Islam: Zakat dan Wakaf...* hlm. 32-33.

²⁶⁹ Uswatun Hasanah, "Potret Filantropi Islam di Indonesia" dalam Idris Thaha (ed.). 2003. *Filantropi Islam dan Keadilan Sosial: Studi tentang Potensi, Tradisi, dan Pemanfaatan Filantropi Islam di Indonesia...* hlm. 203-246.

yang akan diajukan kepada DPR untuk disahkan menjadi UU. RUU Zakat yang disiapkan oleh Menteri Agama tersebut, diharapkan mendapatkan dukungan dari Menteri Sosial karena erat hubungannya dengan pelaksanaan Pasal 34 UUD 1945 dan Menteri Keuangan karena ada hubungannya dengan pajak. Akan tetapi, dalam jawabannya, Menteri Keuangan berpendapat bahwa peraturan mengenai zakat tidak perlu dituangkan dalam UU, melainkan cukup dengan Peraturan Menteri Agama saja. Atas dasar pertimbangan itu, maka keluarlah Instruksi Menteri Agama Nomor 1 Tahun 1968 yang menunda pelaksanaan Peraturan Menteri Agama Nomor 4 dan 5 Tahun 1968. Dalam pidato peringatan Isra' Mi'raj di Istana Negara pada tanggal 26 Oktober 1968, presiden Soeharto menganjurkan untuk menghimpun zakat secara sistematis dan terorganisir, bahkan secara pribadi presiden bersedia menjadi amil zakat tingkat nasional. Anjuran ini menjadi pendorong terbentuknya Badan Amil Zakat di berbagai propinsi yang dipelopori oleh Pemerintah DKI Jakarta. Empat belas tahun kemudian, tepatnya pada tahun 1982, Presiden Soeharto melembagakan anjurannya dengan membentuk Yayasan Amal Bakti Muslim Pancasila²⁷⁰.

Di bawah Gubernur Ali Sadikin, Pemerintah DKI Jakarta mendirikan Badan Amil Zakat (BAZ) dengan Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor Cb.14/8/18/68 tentang Pembentukan Badan Amil Zakat berdasarkan syariat Islam dalam wilayah DKI Jakarta. Inovasi Pemerintah DKI ini kemudian diikuti oleh propinsi-propinsi lain yang dipelopori oleh pejabat atau unsur pemerintah dengan dukungan ulama atau pemimpin Islam

²⁷⁰ Mohammad Daud Ali. 1988. *Sistem Ekonomi Islam: Zakat dan Wakaf...* hlm. 36-37; Uswatun Hasanah, "Potret Filantropi Islam di Indonesia" dalam Idris Thaha (ed.). 2003. *Filantropi Islam dan Keadilan Sosial: Studi tentang Potensi, Tradisi, dan Pemanfaatan Filantropi Islam di Indonesia...* hlm. 203-246; Abdul Ghofur Anshori. 2006. *Hukum dan Pemberdayaan Zakat: Upaya Sinergis Wajib Zakat dan Pajak di Indonesia...* hlm. 9.

atau sebaliknya. Sementara itu di daerah lain, perkembangan kelembagaan zakat mengalami perbedaan, di antaranya ada yang baru pada tingkat konsep, ada yang terbentuk hanya di tingkat kabupaten seperti di Jawa Timur, ada yang hanya dilakukan oleh Kantor Wilayah Agama setempat, ada yang belum ada perkembangan sama sekali, bahkan ada yang terbentuk lembaganya, tetapi belum berjalan sebagaimana mestinya.

Dalam rangka memberdayakan lembaga zakat di Indonesia, pada tahun 1991 dikeluarkan Surat Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Agama Nomor 29 dan 47 Tahun 1991 tentang Pembinaan Badan Amil Zakat, Infak dan Shadaqah (BAZIS)²⁷¹. Apa yang telah dirintis pada era Orde Baru ini terus berlanjut dan bahkan berkembang hingga pada tahun 1999, perkembangan pengelolaan zakat diperkuat dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat sebagai peraturan pertama yang mengaitkan zakat sebagai kewajiban beragama dengan pajak sebagai kewajiban warga negara²⁷². Penetapan UU Pengelolaan Zakat ini selanjutnya diikuti dengan beberapa peraturan pelaksanaan.

Pengelolaan zakat di Indonesia pada perkembangan selanjutnya ditandai dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat pada tanggal 25 November 2011. UU Pengelolaan Zakat yang baru menggantikan Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999

²⁷¹ Uswatun Hasanah, "Potret Filantropi Islam di Indonesia" dalam Idris Thaha (ed.). 2003. *Filantropi Islam dan Keadilan Sosial: Studi tentang Potensi, Tradisi, dan Pemanfaatan Filantropi Islam di Indonesia...* hlm. 203-246.

²⁷² "Zakat yang telah dibayarkan kepada Badan Amil Zakat atau Lembaga Amil Zakat dikurangkan dari laba/pendapatan sisa kena pajak dari wajib pajak yang bersangkutan sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku", UU Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat Pasal 14 Ayat (3). Abdul Ghofur Anshori. 2006. *Hukum dan Pemberdayaan Zakat: Upaya Sinergis Wajib Zakat dan Pajak di Indonesia...* hlm. 165.

tentang Pengelolaan Zakat karena dinilai sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat²⁷³. Lahirnya UU Pengelolaan Zakat yang baru untuk menggantikan UU Pengelolaan Zakat yang lama diharapkan dapat memberikan perubahan yang positif.

Namun demikian, UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat yang ditetapkan telah melahirkan kontroversi di kalangan pengelola zakat yang dibentuk masyarakat sehingga diajukan *judicial review* kepada Mahkamah Konstitusi. Beberapa alasan yang disampaikan pemohon dalam perkara pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat terhadap UUD RI 1945 adalah: Pertama, terjadi diskriminasi antar sesama operator zakat nasional di mana UU memberi keistimewaan yang luar biasa kepada BAZNAS. Pendirian BAZNAS di tingkat pusat, provinsi dan kabupaten/kota menjadi amanat UU tanpa persyaratan apapun²⁷⁴, di saat yang sama pendirian Lembaga Amil Zakat mendapat mendapat restriksi yang sangat ketat²⁷⁵. Kedua, terjadi sentralisasi pengelolaan zakat nasional sepenuhnya di tangan pemerintah, yaitu BAZNAS, dan mensubordinasikan dan memarjinalisasikan Lembaga Amil Zakat di bawah BAZNAS yang statusnya adalah sama-sama sebagai operator zakat nasional. BAZNAS adalah lembaga yang memiliki kewenangan dalam pengelolaan zakat nasional²⁷⁶ dan eksistensi Lembaga Amil Zakat hanya sekedar membantu BAZNAS²⁷⁷. Pendirian Lembaga Amil Zakat mendapat

²⁷³ Konsideran huruf e dan Penjelasan atas UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat.

²⁷⁴ Pasal 5 dan Pasal 15 UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat.

²⁷⁵ Pasal 18 UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat.

²⁷⁶ Pasal 5 UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat.

²⁷⁷ Pasal 17 UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat.

restriksi yang sangat ketat dan bahkan berpotensi mematikan seperti ketentuan Lembaga Amil Zakat didirikan oleh ormas Islam²⁷⁸ dan mendapat rekomendasi BAZNAS²⁷⁹. Ketiga, 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. Mereka terancam dipidana berdasarkan Pasal 38 *juncto* Pasal 41 UU Nomor 23 Tahun 2011. Keempat, 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. Kelima, 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 adil²⁸⁰.

Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 86/PUU-X/2012 dalam perkara pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat terhadap UUD RI 1945 yang diucapkan pada tanggal 31 Oktober 2013, MK mengabulkan sebagian permohonan para pemohon dan menolak permohonan para pemohon untuk selain dan selebihnya. MK mengubah dan memberi tafsiran atas tiga pasal UU Pengelolaan Zakat yaitu Pasal 18 ayat (2) huruf a, b, dan d, Pasal 38, dan Pasal 41. Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi ini, maka pada tanggal 14 Februari

²⁷⁸ Pasal 18 Ayat (2) huruf a UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat.

²⁷⁹ Pasal 18 Ayat (2) huruf c UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat.

²⁸⁰ Duduk Perkara angka (2.1.V) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 86/PUU-XI/2012 tanggal 31 Oktober 2013 perihal pengujian UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat.

2014 ditetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat.

3. Subordinasi Pengelolaan Zakat oleh Masyarakat dalam Peraturan Perundang-undangan di Indonesia

Pengelolaan zakat dilakukan oleh dua lembaga pengelola zakat, yaitu Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) sebagai lembaga pengelola zakat yang dibentuk oleh pemerintah dan Lembaga Amil Zakat (LAZ) sebagai lembaga pengelola zakat yang dibentuk oleh masyarakat. Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, BAZNAS dapat membentuk Unit Pengumpul Zakat (UPZ) untuk membantu pengumpulan zakat.

Selain kesempatan untuk melakukan pengelolaan zakat yang diberikan kepada BAZNAS sebagai lembaga pengelola zakat yang dibentuk oleh pemerintah, kesempatan untuk melakukan pengelolaan zakat juga diberikan kepada Lembaga Amil Zakat yang selanjutnya disingkat LAZ. LAZ adalah lembaga yang dibentuk masyarakat yang memiliki tugas membantu pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat²⁸¹. Berkaitan dengan kata “membantu” pada Pasal 17²⁸² UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, menurut Mahkamah Konstitusi²⁸³, memang dapat menimbulkan konotasi bahwa

²⁸¹ UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat Pasal 1 Angka 8 dan Pasal 17.

²⁸² Pasal 17 UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat menyatakan bahwa: “Untuk membantu BAZNAS dalam pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat, masyarakat dapat membentuk LAZ.” Pasal 17 adalah salah satu pasal yang dimohonkan pengujiannya (*judicial review*) kepada Mahkamah Konstitusi. Meskipun demikian, Mahkamah berpendapat bahwa pengujian konstitusional Pasal 17 tidak beralasan menurut hukum.

²⁸³ Pertimbangan Hukum angka (3.16) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 86/PUU-XI/2012 tanggal 31 Oktober 2013

LAZ adalah subordinasi dari BAZNAS. Hal ini dikarenakan kata membantu secara harfiah mengandung makna sebuah tindakan yang dilakukan oleh bukan pelaku utama. Namun demikian, pengaturan terhadap pengelolaan zakat yang dilakukan masyarakat merupakan mekanisme perlindungan negara terhadap masyarakat dari terjadinya pelanggaran yang merugikan masyarakat. Hal demikian adalah suatu bentuk *opened legal policy* dari pembentuk UU yang dapat dibenarkan oleh UUD 1945.

Pada UU sebelumnya yaitu UU Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat, posisi lembaga pengelola zakat yang dibentuk pemerintah maupun masyarakat memiliki kesetaraan posisi dan kewenangan dalam melakukan pengelolaan zakat. Keduanya bertugas untuk mengumpulkan, mendistribusikan, dan mendayagunakan zakat sebagaimana ditegaskan dalam UU Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat Pasal 8. Hal yang berbeda dinyatakan dalam UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat Pasal 17:

Untuk membantu BAZNAS dalam pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan masyarakat, masyarakat dapat membentuk LAZ. Kata membantu berarti memberi sokongan (tenaga dsb) supaya kuat (kukuh, berhasil baik, dsb) dan bisa juga berarti menolong²⁸⁴. Kata membantu menunjukkan ketidaksetaraan posisi di antara BAZNAS dan LAZ. Pasal 17 telah mensubordinasikan kedudukan LAZ sebagai lembaga pengelola zakat yang dibentuk masyarakat di bawah BAZNAS sebagai lembaga pengelola zakat yang dibentuk pemerintah. Eksistensi LAZ hanya sekedar membantu BAZNAS dalam melakukan pengelolaan zakat. Subordinasi LAZ juga disertai kewajiban LAZ terhadap BAZNAS yang

perihal pengujian UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat.

²⁸⁴ <http://badanbahasa.kemdikbud.go.id/kbbi/index.php> diakses tanggal 27 Mei 2016.

harus ditunaikan, yaitu melaporkan pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat yang telah diaudit secara berkala. Hamid Chalid pada saat bertindak sebagai saksi ahli Pemohon menyatakan bahwa kata membantu tersebut semakin menegaskan bahwa hanya BAZNAS sesungguhnya yang memiliki wewenang untuk melakukan pengelolaan zakat:

.....UU Nomor 23 Tahun 2011 telah menempatkan posisi yang berbeda dimana BAZNAS sebagai pihak yang berwenang sedangkan LAZ hanyalah membantu (Pasal 17 UU *a quo*). Kata membantu itu semakin menegaskan bahwa wewenang BAZNAS sendirian sajalah yang sesungguhnya memiliki kewenangan *a quo*. Sesungguhnya Negara juga boleh saja mengatur atau meregulasi pengelolaan zakat dalam konteks menciptakan tata kelola yang baik dan mempersempit ruang penyimpangan dalam pengelolaan zakat seperti sanksi-sanksi yang dimaksud dalam Pasal 39 dan Pasal 40 UU *a quo*, tetapi Negara tidak dapat mengambil alih hak pilih yang dimiliki masyarakat untuk menentukan amil yang dipercaya untuk menyalurkan zakat mereka. Jadi, persoalan sesungguhnya bukanlah terletak pada ada tidaknya kewenangan negara untuk mengatur kehidupan keagamaan, tetapi ditiadakannya peran masyarakat sipil untuk melaksanakan kewajiban keagamanya itu secara sukarela di antara mereka”²⁸⁵.

Menurut UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, untuk dapat menjadi LAZ harus memenuhi beberapa standar sebagai berikut: a) LAZ

²⁸⁵ Keterangan Ahli Pemohon. Sidang Perkara Nomor 86/PUU-X/2012 Perihal Pengujian UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat terhadap UUD RI Tahun 1945. Jakarta. 24 Oktober 2012.

merupakan lembaga pengelola zakat yang dibentuk oleh masyarakat; b) Mampu melaksanakan fungsi pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat; c) Pembentukan LAZ wajib mendapat izin Menteri atau pejabat yang ditunjuk oleh Menteri²⁸⁶; dan d) LAZ melakukan koordinasi dengan BAZNAS dengan wajib melaporkan pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat yang telah diaudit kepada BAZNAS secara berkala²⁸⁷. Jika mencermati kewajiban pelaporan kepada BAZNAS sebagaimana ditegaskan pada Pasal 19²⁸⁸ UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, menurut Mahkamah Konstitusi²⁸⁹, akan memunculkan pemahaman bahwa LAZ memang menjadi subordinat dari BAZNAS karena LAZ dikenai kewajiban untuk melaporkan secara berkala kepada BAZNAS mengenai pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat yang telah diaudit. Namun demikian, kewajiban melaporkan pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat tidak mencampuri hak LAZ dalam pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat, melainkan hanya mewajibkan tindakan administratif tertentu berupa laporan. Mahkamah Konstitusi menilai

²⁸⁶ UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat Pasal 18 Ayat (1).

²⁸⁷ UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat Pasal 19.

²⁸⁸ Pasal 19 UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat menyatakan bahwa: "LAZ wajib melaporkan pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat yang telah diaudit kepada BAZNAS secara berkala". Pasal 19 adalah salah satu pasal yang dimohonkan pengujiannya (*judicial review*) kepada Mahkamah Konstitusi. Meskipun demikian, Mahkamah berpendapat bahwa pengujian konstitusional Pasal 19 tidak beralasan menurut hukum.

²⁸⁹ Pertimbangan Hukum angka (3.16) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 86/PUU-XI/2012 tanggal 31 Oktober 2013 perihal pengujian UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat.

bahwa kewajiban LAZ untuk melaporkan pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat kepada BAZNAS tidak merugikan hak konstitusional para Pemohon sehingga pengajuan konstitusional Pasal 19 UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat tidak beralasan menurut hukum.

Salah satu gagasan awal yang mengemuka terkait upaya amandemen UU Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat adalah ketiadaan substansi pihak yang berperan sebagai regulator, koordinator, dan pengawas nasional pengelolaan zakat. Belum ada kejelasan fungsi siapa sebagai regulator, siapa sebagai koordinator, dan siapa sebagai pengawas. Keberadaan BAZ dan LAZ adalah sebagai lembaga pengelola zakat, sementara siapa yang berfungsi sebagai regulator, koordinator, dan pengawas belum ada. UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat memberikan kewenangan kepada BAZNAS untuk menyelenggarakan fungsi perencanaan, pelaksanaan, pengendalian, dan koordinator pelaporan pengelolaan zakat nasional secara bersamaan. BAZNAS tetap menjalankan fungsi sebagai pelaksana pengelolaan zakat sebagaimana LAZ, yaitu pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat. Lebih dari itu, BAZNAS juga diberikan kewenangan menjadi perencana, pengendali, dan koordinator kegiatan pengelolaan zakat yang dilakukan oleh BAZNAS di bawahnya dan LAZ. Tidak adanya pemisahan secara tegas antara fungsi operator dan regulator membuka peluang terjadinya konflik kepentingan manakala BAZNAS sebagai lembaga otoritatif yang mengkoordinasikan pengelolaan zakat di setiap tingkatan pada saat bersamaan bertindak sebagai pelaksana pengelolaan zakat.

Dalam konteks BAZNAS sebagai operator, UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat menerapkan persyaratan yang ketat pada pendirian LAZ, sementara hal yang sama tidak diterapkan kepada BAZNAS karena statusnya sebagai lembaga pengelola zakat yang dibentuk pemerintah. Pendirian BAZNAS di semua

tingkatan menjadi amanat UU. Selain itu, UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat memberi *privilege* secara luar biasa kepada BAZNAS, sehingga menciptakan *level of playing field* yang tidak sama antara BAZNAS dan LAZ. Ketika LAZ dihadapkan pada disiplin kinerja yang tinggi karena kelangsungan operasionalnya sepenuhnya tergantung pada zakat yang dihimpun, BAZNAS mendapat pembiayaan dari APBN dan APBD serta tetap berhak menggunakan zakat untuk operasionalnya, yaitu hak amil²⁹⁰. Azyumardi Azra pada saat bertindak sebagai saksi ahli Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa BAZNAS idealnya cukup berperan sebagai katalisator, *clearing house*, dan supervisor pengelolaan zakat nasional:

.....seyogyanya dapat dipastikan agar BAZNAS tidak mendominasi seluruh pengelolaan zakat dan iswaf dengan pemberlakuan restriksi-restriksi yang dapat menyulitkan bagi pertumbuhan dan eksistensi LAZ, baik yang konvensional berbasis masjid dan lingkungan, ormas Islam, maupun LAZ/LSM Advokasi Zakat. Idealnya BAZNAS dalam berbagai tingkatannya menjadi semacam lembaga katalisator, *clearing house*, dan supervisor bagi terwujudnya usaha bersama yang terpadu dan komprehensif dalam pengelolaan filantropi Islam untuk sebesar-besar kemaslahatan umat dan bangsa²⁹¹.

Berkaitan dengan syarat pembentukan LAZ, UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat Pasal 18 ayat (2) huruf a dan huruf b menegaskan bahwa LAZ harus terdaftar sebagai organisasi kemasyarakatan Islam dan

²⁹⁰ Heru Susetyo. 2012. *Selamatkan Gerakan Zakat: Catatan-Catatan Kritis atas Undang-Undang No.23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat*. Jakarta: Koalisi Masyarakat Zakat (KOMAZ), hlm. 20.

²⁹¹ Risalah Sidang Perkara Nomor 86/PUU-X/2012 Perihal Pengujian UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat terhadap UUD RI Tahun 1945. Jakarta. 6 November 2012.

berbentuk lembaga berbadan hukum. Hal ini mengakibatkan ketidakadilan sebab menafikan keberadaan lembaga atau perorangan yang selama ini telah bertindak sebagai amil zakat. Sesuai putusan Mahkamah Konstitusi, persyaratan pembentukan LAZ dalam PP Nomor 14 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat mengalami perubahan jika dibandingkan dengan persyaratan pembentukan LAZ dalam UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat.

Jika pada UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, syarat huruf a, terdaftar sebagai organisasi kemasyarakatan Islam yang mengelola bidang pendidikan, dakwah, dan sosial dan syarat huruf b, berbentuk lembaga berbadan hukum merupakan syarat kumulatif yang harus dipenuhi dalam pembentukan LAZ, maka pada PP Nomor 14 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, setelah disesuaikan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi, kedua syarat tersebut adalah syarat pilihan atau alternatif yang cukup dipenuhi salah satunya sebagai persyaratan pembentukan LAZ. Lembaga yang berkeinginan menjadi LAZ boleh memilih salah satu status, apakah berbentuk organisasi kemasyarakatan Islam atau lembaga berbadan hukum. Pembentukan LAZ akan mendapat izin Menteri atau pejabat yang ditunjuk oleh Menteri setelah memenuhi persyaratan sebagai berikut:

Pertama, terdaftar sebagai organisasi kemasyarakatan Islam yang mengelola bidang pendidikan, dakwah, dan sosial, atau lembaga berbadan hukum. Dalam Penjelasan PP Nomor 14 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat Pasal 57 huruf a ditegaskan bahwa yang dimaksud dengan “terdaftar sebagai organisasi kemasyarakatan Islam yang mengelola bidang pendidikan, dakwah, dan sosial, atau lembaga berbadan hukum” adalah organisasi kemasyarakatan Islam yang mengelola bidang pendidikan, dakwah, dan sosial yang terdaftar di kementerian yang

menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang dalam negeri atau lembaga berbadan hukum yang berbentuk yayasan atau perkumpulan berbasis Islam yang telah disahkan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia²⁹². Pilihan untuk terdaftar sebagai organisasi kemasyarakatan Islam atau lembaga berbadan hukum hanya ditegaskan pada PP Nomor 14 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat Pasal 57, sementara pada Pasal 58 dan Pasal 59 hanya menyatakan “organisasi kemasyarakatan Islam” tanpa menambahkan “lembaga berbadan hukum”.

Pasal 57 menyatakan bahwa dalam syarat pembentukan LAZ terdapat pilihan untuk terdaftar sebagai organisasi kemasyarakatan Islam atau lembaga berbadan hukum. Hal ini telah disesuaikan dengan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 86/PUU-XI/2012 tanggal 31 Oktober 2013 perihal Pengujian UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat. Pilihan tersebut tidak dinyatakan pada Pasal 58 dan Pasal 59 dengan hanya menyatakan “organisasi kemasyarakatan Islam” tanpa menambahkan “lembaga berbadan hukum”, bahkan pada Pasal 58 permohonan tertulis izin pembentukan LAZ dilakukan dengan melampirkan kedua surat keterangan baik itu surat keterangan terdaftar sebagai organisasi kemasyarakatan dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang dalam negeri maupun surat keputusan pengesahan sebagai badan hukum dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia. Hal ini menunjukkan inkonsistensi pembuat PP dalam merumuskan ketentuan berkaitan dengan pembentukan LAZ. Selain itu penerapan persyaratan yang ketat pada pendirian LAZ,

²⁹² Penjelasan atas PP Nomor 14 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat Pasal 57 huruf a.

tidak diterapkan kepada BAZNAS karena pendirian BAZNAS di semua tingkatan menjadi amanat UU tanpa ada persyaratan tertentu, menegaskan adanya ketidaksetaraan antara BAZNAS dan LAZ sebagai sesama pengelola zakat.

Kedua, mendapat rekomendasi dari BAZNAS. Persyaratan pembentukan LAZ berupa rekomendasi dari BAZNAS membuka peluang terjadinya konflik kepentingan. Hal ini dikarenakan BAZNAS juga menyandang status sebagai operator zakat nasional, status yang sama sebagaimana halnya LAZ. BAZNAS mempunyai motif dan kewenangan untuk menjegal pendirian LAZ yang berpotensi menjadi pesaingnya. Hal ini turut menegaskan terjadinya pergeseran posisi LAZ menjadi subordinat BAZNAS sebab pendirian LAZ disyaratkan dengan rekomendasi yang dikeluarkan oleh BAZNAS. Yusuf Wibisono pada saat bertindak sebagai saksi ahli Pemohon menyatakan bahwa pendirian LAZ yang harus mendapat rekomendasi BAZNAS merupakan sesuatu yang janggal karena BAZNAS bertindak juga sebagai operator:

.....pasal juga yang sangat bermasalah menurut kami adalah Pasal 18 ayat (2) huruf c, pendirian LAZ itu harus mendapatkan rekomendasi dari BAZNAS. Di UU Nomor 23 ini, BAZNAS adalah juga pemain operator zakat nasional. Ini *conflict of interest*, Yang Mulia, terlebih lagi BAZNAS di UU ini memiliki kewenangan regulator, tapi dia juga merangkap operator, sedangkan LAZ adalah operator. Jadi di sini tidak ada tata kelola yang *clear*²⁹³.

Ketiga, memiliki pengawas syariat. Mahkamah Konstitusi menafsirkan bahwa posisi pengawas syariat bersifat inheren bahkan merupakan bagian internal dari LAZ. Dari perspektif pengawasan, pengawas syariat dapat

²⁹³ Risalah Sidang Perkara Nomor 86/PUU-X/2012 Perihal Pengujian UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat terhadap UUD RI Tahun 1945. Jakarta. 17 Oktober 2012.

diartikan sebagai pengawas syariat yang dibentuk secara internal oleh LAZ maupun pengawas syariat yang bersifat eksternal. Jika pengawas syariat dalam kaitannya dengan LAZ adalah pengawas yang bersifat internal, maka hal yang harus dipertimbangkan adalah apakah tepat konsep pengawasan oleh diri LAZ itu sendiri. Pengawasan yang dilakukan oleh diri sendiri dapat saja berhasil dan mencapai tujuannya, namun juga ada kemungkinan atau ada potensi terjadinya kegagalan pengawasan jika pengawas tersebut secara struktural ditempatkan dan diperlakukan sebagai layaknya satuan organisasi. Untuk mengurangi potensi kegagalan pengawasan, atau dengan kata lain untuk meningkatkan keberhasilan pengawasan, syarat Pasal 18 ayat (2) huruf d UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat 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 internal²⁹⁴.

Keempat, memiliki kemampuan teknis, administratif, dan keuangan untuk melaksanakan kegiatannya. LAZ merupakan lembaga publik yang mengelola zakat sebagai salah satu sumberdaya ekonomi masyarakat muslim. Prinsip-prinsip administrasi modern harus dikuasai untuk menjamin akuntabilitas dan transparansi pengelolaannya.

²⁹⁴ Pertimbangan Hukum angka (3.18.1) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 86/PUU-XI/2012 tanggal 31 Oktober 2013 perihal pengujian UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat.

Kelima, bersifat nirlaba. Ketentuan mengenai sifat nirlaba dimaksudkan untuk mencegah penyimpangan pendayagunaan zakat ke arah *profit-oriented*. Program pemberian zakat kepada mustahik bersifat hibah dan tidak dapat dianggap sebagai pinjaman modal sebagaimana praktek lembaga keuangan konvensional. Dana zakat juga tidak dapat dialihkan sebagai kapital oleh LAZ untuk tujuan mencari keuntungan.

Keenam, memiliki program untuk mendayagunakan zakat bagi kesejahteraan umat. Yang dimaksud dengan pendayagunaan adalah upaya untuk memperluas manfaat zakat demi kemaslahatan umat.

Ketujuh, bersedia diaudit syariah dan keuangan secara berkala. Kesiapan untuk diaudit syariat dan diaudit keuangan secara berkala adalah salah satu bentuk upaya pencapaian transparansi dan akuntabilitas pengelolaan. Kedua audit yang bertujuan untuk mencapai transparansi diperlukan sebagai perwujudan perlindungan terhadap hak muzaki serta terhadap pelaksanaan pengumpulan, distribusi, dan pendayagunaan zakat sebagai ibadah²⁹⁵.

Berkaitan dengan mekanisme perizinan, izin pembentukan LAZ berskala nasional diberikan oleh Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agama²⁹⁶. Izin pembentukan LAZ berskala provinsi diberikan oleh direktur jenderal yang mempunyai tugas dan fungsi di bidang zakat pada kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang

²⁹⁵ Pertimbangan Hukum angka (3.18.2) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 86/PUU-XI/2012 tanggal 31 Oktober 2013 perihal pengujian UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat.

²⁹⁶ PP Nomor 14 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat Pasal 59 Ayat (1).

agama²⁹⁷. Sementara itu izin pembentukan LAZ berskala kabupaten/kota diberikan oleh kepala kantor wilayah kementerian agama provinsi²⁹⁸.

Dalam UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat Pasal 38 dan Pasal 41, ditegaskan adanya ancaman sanksi bagi masyarakat yang mengelola zakat tapi tidak memiliki izin dari pejabat yang berwenang. Rumusan norma larangan terutama frasa “setiap orang” pada Pasal 38 terlalu umum/luas, sehingga berpotensi mengkriminalisasi pengelolaan zakat oleh perkumpulan, perseorangan, atau takmir/pengurus masjid yang selama ini telah berjalan. Ketentuan ini telah menimbulkan ketidakadilan dari aspek kelembagaan dengan mengabaikan eksistensi amil zakat yang telah melayani umat sejak lama sebelum UU tersebut berlaku.

Dalam putusannya, Mahkamah Konstitusi mengakui keberadaan lembaga atau perorangan yang selama ini telah bertindak sebagai amil zakat. Sebelum UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat diundangkan, pengelolaan zakat dilakukan oleh masyarakat sendiri, baik oleh organisasi (antara lain organisasi kemasyarakatan yang bergerak di bidang dakwah atau pendidikan), organisasi berbadan hukum (yayasan), perkumpulan orang (seperti pengurus/takmir masjid atau mushala), bahkan oleh satu atau beberapa orang yang dianggap sebagai tokoh agama (alim ulama) dengan mengumpulkan dan membagi zakat dalam komunitas tertentu yang anggota dan wilayahnya relatif kecil. Mahkamah Konstitusi juga menafikan potensi kriminalisasi pengelolaan zakat oleh perkumpulan, perseorangan, atau takmir/pengurus masjid yang selama ini telah berjalan. Pasal 38 dan Pasal 41 berlaku pada tanggal

²⁹⁷ PP Nomor 14 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat Pasal 59 Ayat (2).

²⁹⁸ PP Nomor 14 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat Pasal 59 Ayat (3).

diundangkannya yaitu pada tanggal 25 November 2011. Pada saat pengelolaan zakat yang dilakukan oleh amil zakat yang tidak memiliki izin dari pejabat yang berwenang dilarang oleh Pasal 38, pemerintah belum dapat membentuk struktur badan amil zakat dan/atau unit pelayanan terkait yang mampu menjangkau seluruh wilayah yang selama ini dilayani oleh para amil zakat tradisional. Dilarangnya kegiatan amil zakat yang tidak memiliki izin dari pejabat berwenang sejak UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat berlaku, telah atau setidaknya berpotensi memunculkan kekosongan pelayanan zakat di masyarakat dengan belum terbentuknya LAZ atau BAZNAS di seluruh pelosok negara.

Seandainya pun telah dibentuk badan amil zakat di tingkat propinsi maupun di tingkat kabupaten/kota, pada kenyataannya masih banyak daerah/wilayah yang belum terjangkau oleh BAZNAS, BAZNAS propinsi, BAZNAS kabupaten/kota ataupun LAZ. Tentu tidaklah wajar untuk mengharuskan (memaksa) para muzaki di suatu wilayah agar mendatangi BAZNAS propinsi, BAZNAS kabupaten/kota, LAZ, maupun unit pelayanan zakat terdekat, apabila ternyata jaraknya cukup jauh, hanya demi mematuhi ketentuan Pasal 38 dan Pasal 41. Dengan pertimbangan inilah, Mahkamah Konstitusi mengakui eksistensi amil zakat yang telah melayani umat sejak lama sebelum UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat diberlakukan. Untuk perkumpulan orang, perseorangan, tokoh umat Islam (alim ulama), atau pengurus/takmir masjid/musholla di suatu komunitas dan wilayah yang belum terjangkau oleh BAZNAS dan LAZ, dapat melakukan kegiatan pengelolaan zakat dengan memberitahukan secara tertulis kepada pejabat yang berwenang. Hal ini sebagaimana ditegaskan dalam PP Nomor 14 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat Bagian Keempat: Amil Zakat Perseorangan atau Perkumpulan Orang dalam Masyarakat Pasal 66. Yang dimaksud dengan “komunitas

dan wilayah tertentu belum terjangkau oleh BAZNAS dan LAZ” adalah komunitas muslim yang berada di suatu wilayah yang secara geografis jaraknya cukup jauh dari BAZNAS dan LAZ dan tidak memiliki infrastruktur untuk membayarkan zakat kepada BAZNAS dan LAZ²⁹⁹.

Pengelolaan zakat oleh amil zakat perseorangan atau perkumpulan orang dalam masyarakat hanya dapat dilakukan jika di suatu komunitas atau wilayah tertentu secara geografis jaraknya cukup jauh dari BAZNAS dan LAZ serta tidak memiliki infrastruktur untuk membayarkan zakat kepada BAZNAS dan LAZ sehingga belum terjangkau oleh BAZNAS dan LAZ. Hal ini akan menimbulkan polemik bagi amil zakat perseorangan atau perkumpulan orang dalam masyarakat yang berada di wilayah yang sudah memiliki BAZNAS dan LAZ seperti di beberapa kota-kota besar. Potensi kriminalisasi terhadap amil zakat perseorangan atau perkumpulan orang dalam masyarakat akan semakin tinggi karena dalam penunaian dan pembayaran zakat bukanlah semata-mata mengenai berlakunya hukum agama dan hukum positif, namun di dalamnya juga terdapat suatu kepercayaan (*trust*) dari orang yang memberikan zakat (muzaki) tersebut kepada amil zakat. Putusan Mahkamah Konstitusi dan PP Nomor 14 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat Pasal 66 secara langsung mematikan potensi amil zakat perseorangan atau perkumpulan orang dalam masyarakat di kota-kota besar dan atau daerah-daerah yang sudah terdapat BAZNAS dan LAZ.

Berkaitan dengan amil zakat perseorangan atau perkumpulan orang dalam masyarakat, Mahkamah Konstitusi menyatakan dalam pertimbangan hukumnya:

²⁹⁹ Penjelasan atas PP Nomor 14 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat Pasal 66.

Subordinasi Pengelolaan Zakat oleh Masyarakat ...

Bahwa dalam konteks amil zakat kumpulan orang atau perseorangan yang bukan organisasi kemasyarakatan maupun lembaga yang bukan badan hukum, negara memiliki kewajiban untuk membina amil zakat kumpulan orang atau perseorangan tersebut agar menjadi lebih profesional dan untuk selanjutnya amil zakat perseorangan atau kelompok orang tersebut bertransformasi menjadi LAZ sebagaimana yang dimaksud oleh Undang-undang a quo³⁰⁰.

Hal ini secara tidak langsung ke depan bisa membuat amil zakat perseorangan atau perkumpulan orang dalam masyarakat ditiadakan dan dinafikan keberadaannya serta dipaksakan untuk tergabung dalam sebuah LAZ. Kriminalisasi amil zakat perseorangan atau perkumpulan orang dalam masyarakat akan semakin dirasa apabila UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat Pasal 41 diterapkan. Dengan diterapkannya ketentuan ini semakin menegaskan akan hilangnya dan disingkirkannya keberadaan amil zakat perseorangan atau perkumpulan orang dalam masyarakat untuk melakukan pengelolaan zakat. Kedudukan amil zakat perseorangan atau perkumpulan orang dalam masyarakat yang tidak mendapatkan tempat lagi dalam pengelolaan zakat, khususnya bagi mereka yang berada diwilayah perkotaan dan atau diwilayah yang memiliki BAZNAS dan LAZ adalah merupakan suatu bentuk diskriminasi dan pengecualian yang bertentangan dengan konstitusi, disamping itu membuka potensi dan peluang timbulnya konflik dalam masyarakat. Amil zakat perseorangan atau perkumpulan orang dalam masyarakat yang tetap

³⁰⁰ Pertimbangan Hukum angka (3.17.7) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 86/PUU-XI/2012 tanggal 31 Oktober 2013 perihal pengujian UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat.

melakukan pengelolaan zakat tanpa memenuhi ketentuan peraturan perundang-undangan, akan dipidanakan akibat melaksanakan ajaran agamanya, padahal mengamalkan ajaran agama adalah hak konstitusi amil zakat perseorangan atau perkumpulan orang dalam masyarakat yang dilindungi oleh negara sebagaimana ditegaskan dalam UUD RI Tahun 1945 Pasal 29 ayat (2).

Penunaian dan pembayaran zakat adalah kewajiban keagamaan yang harus mendapat jaminan dari negara dalam pelaksanaannya. Negara boleh saja mengatur atau meregulasi pengelolaan zakat dalam konteks menciptakan tata kelola yang baik dan mempersempit ruang penyimpangan dalam pengelolaan zakat seperti sanksi-sanksi yang dimaksud dalam Pasal 39 dan Pasal 40 UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, tetapi Negara tidak dapat mengambil alih hak pilih yang dimiliki masyarakat untuk menentukan amil yang dipercaya untuk menyalurkan zakat mereka. Jadi, persoalan sesungguhnya bukanlah terletak pada ada tidaknya kewenangan negara untuk mengatur kehidupan keagamaan, tetapi ditiadaknya peran masyarakat sipil untuk melaksanakan kewajiban keagamanya itu secara sukarela di antara mereka.

Kemajemukan dan sejarah perzakatan nasional sudah menunjukkan eksistensi amil zakat perseorangan atau perkumpulan orang dalam masyarakat jauh sebelum adanya UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat. Pengakuan negara terhadap keberadaan amil zakat perseorangan atau perkumpulan orang dalam masyarakat yang hanya beroperasi di wilayah yang belum terjangkau BAZNAS dan LAZ telah menghilangkan kesempatan bagi amil zakat perseorangan atau perkumpulan orang dalam masyarakat di wilayah yang sudah memiliki BAZNAS dan LAZ untuk melakukan pengelolaan zakat.

C. PENUTUP

Sebagai penutup tulisan ini dapat dikemukakan beberapa hal sebagai berikut:

1. Pada zaman Nabi dan Khulafa' al-Rasyidin, pengelolaan zakat berada di bawah tanggung jawab pemerintah, dipungut oleh pemerintah dan disalurkan juga oleh pemerintah. Didorong oleh kepercayaan terhadap kepemimpinan Nabi dan para khalifahannya, ketaatan umat untuk menunaikan kewajiban zakat kepada negara tampak begitu besar. Kepercayaan yang demikian tidak lagi dinikmati oleh penguasa-penguasa selanjutnya menyebabkan tercerabutnya zakat dari pemerintahan formal.
2. Di Indonesia, aktivitas zakat diperkirakan sudah mulai dipraktikkan sejak adanya beberapa orang Islam yang datang ke Nusantara sekitar abad kedelapan sampai kesembilan Masehi. Sejak Indonesia merdeka, ada beberapa usaha yang dilakukan untuk mengembangkan dan meningkatkan pelaksanaan zakat di berbagai daerah, bahkan adapula pejabat pemerintah yang ikut membantu pelaksanaan zakat. Pengelolaan zakat di Indonesia memasuki nuansa baru dalam hal kebijakan sejak tahun 1999, yang dilanjutkan dengan amandemen UU Pengelolaan Zakat pada tahun 2011. UU ini telah mengundang kontroversi, sehingga mendorong diajukannya *judicial review* kepada Mahkamah Konstitusi.
3. Subordinasi pengelolaan zakat oleh masyarakat dalam peraturan perundang-undangan dapat dikemukakan sebagai berikut: menempatkan posisi LAZ sebagai pihak yang membantu BAZNAS, menerapkan persyaratan yang ketat pada pendirian LAZ sementara hal yang sama tidak diterapkan kepada BAZNAS, dan menghilangkan kesempatan bagi amil zakat perseorangan atau perkumpulan orang dalam masyarakat di wilayah yang sudah

memiliki BAZNAS dan LAZ untuk melakukan pengelolaan zakat.

Daftar Pustaka

- Abubakar, Irfan dan Bamualim, Chaider S. (eds.). 2006. *Filantropi Islam dan Keadilan Sosial: Studi tentang Potensi, Tradisi, dan Pemanfaatan Filantropi Islam di Indonesia*. Jakarta: CSRC UIN Syarif Hidayatullah dan The Ford Foundation.
- Ali, Mohammad Daud. 1988. *Sistem Ekonomi Islam: Zakat dan Wakaf*. Jakarta: UI Press.
- Anshori, Abdul Ghofur. 2006. *Hukum dan Pemberdayaan Zakat: Upaya Sinergis Wajib Zakat dan Pajak di Indonesia*. Yogyakarta.
- Azra, Azyumardi. 2004. *Jaringan Ulama Timur Tengah dan Kepulauan Nusantara Abad XVII dan XVIII*. Edisi Revisi. Jakarta: Prenada Media.
- Hadi, Muhammad. 2010. *Problematika Zakat Profesi dan Solusinya (Sebuah Tinjauan Sosiologi Hukum Islam)*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Hurgronje, C. Snouck. 1992. *Nasihat-nasihat C. Snouck Hurgronje Semasa Kepegawaiannya kepada Pemerintah Hindia Belanda 1889-1936*. Jilid VII. Jakarta: INIS.
- Ka'bah, Rifyal. 2004. *Penegakan Syari'at Islam di Indonesia*. Jakarta: Khairul Bayan.
- Mas'udi, Masdar F. 2005. *Menggagas Ulang Zakat sebagai Etika Pajak dan Belanja Negara untuk Rakyat*. Bandung: Mizan Pustaka.

Subordinasi Pengelolaan Zakat oleh Masyarakat ...

Qadir, Abdurrachman. 2001. *Zakat dalam Dimensi Maahdah dan Sosial*, Cet. 2, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada

Qardhawi, Yusuf. 1996. *Hukum Zakat: Studi Komparatif Mengenai Status dan Filsafat Zakat berdasarkan Qur'an dan Hadis*. Terjemah oleh Salman Harun dkk. Bogor: Pustaka Litera AntarNusa.

Susetyo, Heru. 2012. *Selamatkan Gerakan Zakat: Catatan-Catatan Kritis atas Undang-Undang No.23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat*. Jakarta: Koalisi Masyarakat Zakat (KOMAZ)

Thaha, Idris (ed.). 2003. *Berderma untuk Semua: Wacana dan Praktik Filantropi Indonesia*. Jakarta: Pusat Bahasa dan Budaya UIN Syarif Hidayatullah dan Teraju.

Yusuf, Abu. 1975. *Kitab al Kharaj*. Jilid I. Baghdad: Tanpa Penerbit.

UU Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat

UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat

PP Nomor 14 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 86/PUU-XI/2012 tanggal 31 Oktober 2013 perihal pengujian UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat.

<http://badanbahasa.kemdikbud.go.id/kbbi/index.php>
diakses tanggal 27 Mei 2016.