

**KEBIJAKAN KRIMINALISASI TENTANG TINDAK
PIDANA PENGELOLAAN ZAKAT
(Studi Kritis Atas Undang-Undang No. 23 Tahun 2011
tentang Pengelolaan Zakat Perpekstif Hukum Pidana Islam)**

TESIS



Oleh :

RABITH MADAH KHULAILI HARSYA, S.H.I., M.H.I.

Nomor Mhs : 10912605

BKU : Hukum dan Sistem Peradilan Pidana

Program Studi : Ilmu Hukum

**PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2013**



**KEBIJAKAN KRIMINALISASI TENTANG TINDAK PIDANA
PENGELOLAAN ZAKAT**
(Studi Kritis Atas Undang-Undang No. 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan
Zakat Perpektif Hukum Pidana Islam)
Oleh :

Nama Mhs. : **Rabith Madah Khulaili Harsya, S.H.I., M.H.I.**
No. Pokok Mhs. : **10912605**
BKU : **Hukum dan Sistem Peradilan Pidana**

**Telah diujikan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis
dan dinyatakan LULUS pada Sabtu, 31 Agustus 2013
Program Magister (S-2) Ilmu Hukum**

Pembimbing I

Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D

Yogyakarta,

Pembimbing II

M. Abdul Kholiq, S.H., M.Hum

Yogyakarta,

Anggota Penguji

Dr. Drs. Rohidin, M.Ag

Yogyakarta,

Mengetahui
Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia

Dr. Hj. Ni matul Huda, S.H., M.Hum.



**KEBIJAKAN KRIMINALISASI TENTANG TINDAK PIDANA
PENGELOLAAN ZAKAT**

(Studi Kritis Atas Undang-Undang No. 23 Tahun 2011
Tentang Pengelolaan Zakat Perpekstif Hukum Islam)

Oleh :

Nama Mhs. : Rabith Madah Khulaili Harsya, S.H.I., M.H.I
No. Pokok Mhs. : 10912605
BKU : Hukum dan Sistem Peradilan Pidana

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan kepada Tim
Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis
Program Magister (S-2) Ilmu Hukum

Pembimbing I

Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D.

Yogyakarta,

Pembimbing II

M. Abdul kholiq, S.H., M.Hum.

Yogyakarta,

Mengetahui
Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia

Dr. Hj. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.

**KEBIJAKAN KRIMINALISASI TENTANG TINDAK PIDANA
PENGELOLAAN ZAKAT**

(Studi Kritis Atas Undang-Undang No. 23 Tahun 2011
Tentang Pengelolaan Zakat Perpekstif Hukum Islam)

Oleh :

RABITH MADAH KHULAILI HARSYA, S.H.I., M.H.I.

Nomor Mhs : 10912605
BKU : Hukum dan Sistem Peradilan Pidana
Program Studi : Ilmu Hukum

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan
Ke muka Tim Penguji dalam Tesis

Yogyakarta,

Pembimbing I



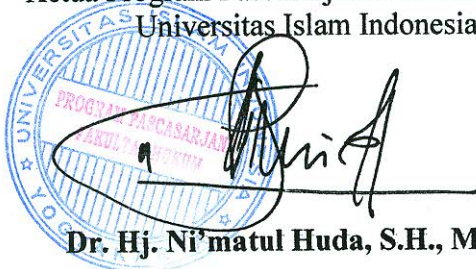
Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D.

Pembimbing II



M. Abdul kholiq, S.H., M.Hum.

Mengetahui
Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia



Dr. Hj. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum



PERNYATAAN ORISINALITAS

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Rabith Madah Khulaili Harsya, S.H.I., M.H.I.
NPM : 10912605
Jenjang : Magister (S2)
Program Studi : Ilmu Hukum
Konsentrasi : Hukum dan Sistem Peradilan Pidana

Menyatakan bahwa naskah tesis ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian/karya saya sendiri, kecuali bagian-bagian yang dirujuk sumbernya.

Yogyakarta, 2 Mei 2013

Saya yang menyatakan,



Rabith Madah Khulaili Harsya, S.H.I., M.H.I.
NIM : 10912605

PEDOMAN TRANSLITERASI ARAB-LATIN

Berdasarkan Surat Keputusan Bersama
Menteri Agama RI dan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan RI
Nomor: 158/1987 dan 0543 b/U/1987, tanggal 22 Januari 1988.

I. Konsonan Tunggal

Huruf Arab	Nama	Huruf Latin	Keterangan
ا	alif	tidak dilambangkan	tidak dilambangkan
ب	ba'	b	Be
ت	ta'	t	Te
ث	sa'	ṡ	es (dengan titik diatas)
ج	jim	j	Je
ح	ha'	ḥ	ha (dengan titik dibawah)
خ	kha'	kh	ka dan ha
د	dal	d	De
ذ	zal	ẓ	zet (dengan titik diatas)
ر	ra'	r	Er
ز	zai	z	Zet
س	sin	s	Es
ش	syin	sy	Es dan Ye
ص	sād	ṣ	Es (dengan titik dibawah)
ض	dhad	ḍ	De (dengan titik dibawah)
ط	ta'	ṭ	Te (dengan titik dibawah)
ظ	zha'	ẓ	Zet (dengan titik dibawah)
ع	'ain	‘	koma terbalik di atas
غ	ghain	g	Ge
ف	fa'	f	Ef
ق	qāf	q	Qi
ك	kāf	k	Ka
ل	lam	l	'El
م	mim	m	'Em
ن	nun	n	'En
و	wawu	w	We

ه	ha'	h	Ha
ء	hamzah	'	Apostrof
ي	ya'	Y	Ye

II. Konsonan Rangkap karena Syaddah ditulis Rangkap

متعدين عدة	ditulis ditulis	muta'acquidīn 'iddah
---------------	--------------------	-------------------------

III. Ta' marbutah

1. Bila dimatikan ditulis h

هبة جزية	ditulis ditulis	Hibbah jizyah
-------------	--------------------	------------------

(ketentuan ini tidak diberlakukan terhadap kata-kata Arab yang sudah terserap ke dalam bahasa Indonesia, seperti shalat, zakat, dan sebagainya, kecuali bila dikehendaki lafal aslinya).

Bila diikuti dengan kata sandang 'al serta bacaan kedua itu terpisah, maka ditulis dengan h

كرامة الأولياء	Ditulis	karāmah al-auliyā'
----------------	---------	--------------------

2. Bila ta` marbutah hidup atau dengan harkat, fathah, kasrah dan dammah ditulis t.

زكاة الفطر	Ditulis	zakātul fiṭri
------------	---------	---------------

IV. Vokal Pendek

—	Fathah	ditulis	a
—	Kasrah	ditulis	i
—	Dammah	ditulis	u

V. Vokal Panjang

fathah + alif	ditulis	ā
جاهلية	ditulis	jāhiliyyah
fathah + ya' mati	ditulis	ā
يسعى	ditulis	yas'ā
kasrah + ya' mati	ditulis	ī
كريم	ditulis	karīm
dammah + wawu mati	ditulis	ū
فروض	ditulis	furūd

VI. Vokal Rangkap

Fath}ah + ya' mati	ditulis	ai
بينكم	ditulis	bainakum
fathah + wawu mati	ditulis	au
قول	ditulis	qaulun

VII. Vocal Pendek yang Berurutan dalam Satu Kata dipisahkan dengan Apostrof

أنتم	ditulis	a'antum
أعدت	ditulis	u'iddat
لئن شكرتم	ditulis	la'in syakartum

VIII. Kata Sandang Alif + Lam

- a. Bila diikuti Huruf Qamariyyah

القرآن	Ditulis	al-Qur' ān
--------	---------	------------

القياس	Ditulis	al-Qiyās
--------	---------	----------

- b. Bila diikuti huruf Syamsiyyah ditulis dengan menggandakan huruf Syamsiyyah yang mengikutinya, serta menghilangkan huruf *l* (el) nya.

السماء	Ditulis	as-Samā'
الشمس	Ditulis	asy-Syams

IX. Penulisan Kata-kata dalam Rangkaian Kalimat

Ditulis menurut bunyi pengucapannya dan menulis penulisannya.

ذوي الفروض	ditulis	żawī al-furūḍ
أهل السنة	ditulis	ahl as-sunnah

- X. Penulisan nama, istilah, dan kata-kata yang berasal dari bahasa Arab dan telah menjadi nama, istilah dan kata-kata Indonesia ditulis menurut Kamus Umum Bahasa Indonesia susunan W.J.S. Poerwodarminto, Jakarta: Balai Pustaka, cetakan keempatbelas, tahun 1995, seperti;

القران	ditulis	al Qur'an
تقوى	ditulis	takwa

dan lain-lain.

MOTTO DAN PERSEMBAHAN

إِنَّ ۙ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ ۗ أَهْلِيهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ كُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُ
اللَّهُ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا

“Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha mendengar lagi Maha melihat”.

(Q.S. an-Nisa’ [4]: 58)

“Sesungguhnya orang-orang yang berlaku adil di sisi Allah laksana berada di atas mimbar yang terbuat dari cahaya. Mereka adalah orang-orang yang berlaku adil dalam menetapkan hukum baik kepada rakyat maupun kepada keluarga”.

(HR. Muslim)

“To accept passively an unjust system is to cooperate with that system; thereby the oppressed become as evil as the oppressor”

“Menerima secara pasrah suatu sistem yang tidak adil, berarti bekerja sama dengan sistem itu; dengan demikian kaum yang tertindas menjadi sama jahatnya dengan si penindas”. (Martin Luther King, Jr)

Karya kecil ini penulis persembahkan untuk:

Orang tua beserta keluarga besar penulis

Sahabat-sahabat penulis

Calon isteriku tercinta

Para pejuang keadilan

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN.....	ii
HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN	iii
PERNYATAAN ORISINALITAS	iv
KATA PENGANTAR	v
PEDOMAN TRANSLITASI ARAB-LATIN	ix
ABSTRAK	xiv
DAFTAR ISI	xvi
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	7
C. Tujuan Penelitian.....	7
D. Manfaat Penelitian	8
E. Kerangka Teori atau doktrin.....	10
F. Telaah Pustaka	28
G. Metode Penelitian.....	34
H. Sistematika Penulisan	38
BAB II PENGELOLAAN ZAKAT DI INDONESIA	40
A. Realitas Pengelolaan Zakat di Indonesia.....	40

1.	Potensi Zakat di Indonesia	40
2.	Telaah Umum Permasalahan Zakat di Indonesia.....	50
3.	Tujuan dan Prinsip Pengelolaan Zakat di Indonesia.....	57
4.	Argumen Regulasi Pengelolaan Zakat oleh Pemerintah di Indonesia	61
5.	Kebijakan Pengelolaan Zakat oleh Negara	62
B.	Akuntabilitas Tata Kelola Zakat di Indonesia	66
1.	Politik Pengelolaan Zakat di Indonesia.....	66
2.	Transparansi Tata Kelola Zakat di Indonesia	74
3.	Masalah Pengelolaan Zakat di Indonesia	78
4.	Prinsip Pengelolaan Zakat di Indonesia	82
5.	Integrasi Pengelolaan Zakat di Indonesia	88

BAB III KEBIJAKAN KRIMINALISASI DALAM HUKUM PIDANA

	NASIONAL DAN MENURUT HUKUM PIDANA ISLAM	94
A.	Pengertian Kriminalisasi.....	94
B.	Asas-asas dan Kriteria Kriminalisasi.....	96
C.	Nilai-nilai yang Harus Dilindungi dalam Penetapan Kriminalisasi	117
D.	Kebijakan Kriminalisasi Menurut Dalam Hukum Pidana Islam	124
E.	Eksistensi Hukum Islam Dalam Hukum Nasional	131
F.	Prinsip-prinsip Hukum Pidana Islam	162

BAB IV ANALISIS ATAS SANKSI KRIMINALISASI DALAM	
PENGELOLAAN ZAKAT DI INDONESIA	183
A. Kesesuaian Kriminalisasi Perbuatan Pada Pasal 39 sampai dengan 42 Undang-undang No. 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat dengan prinsip-prinsip kriminalisasi	183
1. Dasar Kriminalisasi Pengelolaan Zakat	183
2. Implementasi dan Problem Kriminalisasi dalam Pengelolaan Zakat.....	209
B. Kriminalisasi Perbuatan Pidana Pada Pasal 39 sampai dengan 42 Undang-undang No. 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat Ditinjau dari Hukum Pidana Islam.....	212
1. Jarimah Khianat dalam Pengelolaan Zakat	212
2. Kualifikasi Tindak Pidana dalam Pengelolaan Zakat	222
3. Unsur atau Rukun Jinayah dalam Hukum Pidana Islam	227
4. Posisi Sanksi Agama dan Sanksi Kekuasaan dalam Pidana Islam	231
5. Bentuk-bentuk Tindak Pidana dalam Hukum Pidana Islam .	232
6. Pelaku-pelaku Jarimah dalam Hukum Pidana Islam	239
7. Hukuman dan Sanksi Hukum yang Dijatuhkan	241

BAB V PENUTUP	243
A. Kesimpulan	243
B. Saran	246

DAFTAR PUSTAKA	248
-----------------------------	------------

LAMPIRAN

1. Undang-undang RI No. 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat	I
2. Proses Uji Materi Undang-undang RI No. 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat di Mahkamah Konstitusi RI	XXX
3. Curriculum Vitae	CCCXXVII

ABSTRAK

Kebijakan kriminalisasi merupakan menetapkan perbuatan yang semula bukan tindak pidana menjadi suatu tindak pidana dalam aturan perundang-undangan. Pada hakikatnya kebijakan kriminalisasi merupakan bagian dari kebijakan kriminal dengan menggunakan sarana hukum pidana, dan oleh karena itu termasuk bagian dari kebijakan hukum pidana. Dalam rangka menanggulangi kejahatan diperlukan berbagai sarana sebagai reaksi yang dapat diberikan kepada pelaku kejahatan berupa pidana. Karena, pidana masih dianggap relevan untuk menanggulangi kejahatan, meski masih banyak reaksi lain yang berupa non-pidana dalam menanggulangi kejahatan. Pidana sebagai sarana pengendalian kejahatan diperlukan adanya konsepsi politik dalam hukum pidana yakni mengadakan pemilihan untuk mencapai hasil perundang-undangan pidana yang sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu dan untuk masa-masa yang akan datang. Konsepsi politik hukum pidana untuk menanggulangi kejahatan, disamping melalui pembuatan produk hukum berupa pembuatan undang-undang hukum pidana tidak lepas juga dengan usaha menuju kesejahteraan masyarakat melalui kebijakan sosial (*social policy*). Hal ini berarti kebijakan untuk menanggulangi kejahatan dengan menggunakan sanksi pidana, harus pula dipadukan dengan usaha-usaha lain yang bersifat non-penal.

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka penelitian ini mencoba menganalisis Undang-undang No. 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, Kebijakan kriminalisasi tentang perbuatan-perbuatan tertentu sebagaimana terdapat pada pasal 39 sampai dengan 42 Undang-undang No. 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat dilakukan dengan takzir. Takzir merupakan bagian dari hukum pidana Islam yang tergantung pada kemauan politik penguasa, karena berlakunya sebuah produk hukum tidak dapat dipisahkan dengan konteks sosial politik di mana hukum tersebut diciptakan. Sedangkan kriminalisasi bagi pengelola zakat merupakan langkah maju dalam transformasi hukum Islam di Indonesia. Oleh karena itu, fakta dan legitimasi ini, memberikan peluang yang cukup besar untuk penerapan hukum Islam secara komprehensif dan Pertimbangan *masalah* dan pendekatan *siyasah sar'iyah*, maka pengelolaan zakat oleh negara termasuk penerapan sanksi bagi pihak-pihak yang terkait menjadi mendesak.

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode pendekatan perundang-undangan dan filosofis. Karena penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, maka digunakan bahan hukum yang terdiri dari bahan hukum primer, sekunder, dan tersier dengan analisis data kualitatif, komprehensif dan lengkap. Sedangkan teknik pengumpulan bahan hukum menggunakan studi dokumen.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa kebijakan kriminalisasi terdapat tiga hal yang menjadi perdebatan dalam Undang-undang No. 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, yaitu sentralisasi pengelolaan zakat, kriminalisasi lembaga amil zakat, dan persyaratan lembaga pengelola zakat, memandang perlu menjadi pertimbangan seperti apa tingkat penerimaan dan kepercayaan publik

terhadap Baznas jika diputuskan sebagai pengelola tunggal zakat. dalam undang-undang itu dinyatakan pengelolaan zakat tanpa izin pemerintah berwenang dapat diberi sanksi berupa pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda maksimal Rp.500.000.000,- (lima ratus juta rupiah). jelas akan merugikan pengelola zakat tradisional yang kehadirannya telah eksis jauh sebelum undang-undang itu dibuat.

Sanksi takzir dalam zakat ini adalah sebagai preventif dan represif serta kuratif dan edukatif. Karena tujuan pemidanaan dalam Islam sebagai upaya menolak dan mencegah terjadinya kejahatan, serta upaya memberi perbaikan dan pendidikan bagi pelaku dan orang lain. Kalau ini berjalan efektif maka hukum Islam mampu berperan sebagai *social rngineering* yang bertujuan untuk mengadakan perubahan-perubahan. Berdasarkan kriminalisasi suatu perbuatan dan penjatuhan hukuman, maka dapat dilihat, bahwasanya ketentuan pidana yang termuat di dalam Undang-undang No. 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat memberikan suatu kejelasan bahwa antara hukum positif dan hukum Islam masih memiliki keterkaitan yang sama, yakni mengenai tujuan hukum dan pada satu sisi hukum positif masih mencari akan pemecahan permasalahan-permasalahannya (*problem solver*) pada kaidah-kaidah hukum Islam. Hal ini menunjukkan bahwa ditetapkan suatu perbuatan menjadi perbuatan pidana (kriminalisasi) yang termuat di dalam Undang-undang No. 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat memberi mafaakat pada konsep hukum Islam, yaitu melindungi atau memberi perlindungan terhadap nilai agama (*hifzul dien*), memberi perlindungan terhadap akal (*hifzul aql*), memberi perlindungan terhadap harta (*hifzul maal*), memberi perlindungan terhadap keturunan (*hifzul nasl*), dan memberi perlindungan terhadap kehormatan (*hifzul 'ird*), sebagaimana penjelasan tentang tujuan hukum Islam.

Keyword: Kriminalisasi, Pengelolaan Zakat, Takzir

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Perkembangan masyarakat modern menuntut adanya pelayanan pranata hukum yang memadai dalam kehidupannya, baik menyangkut pranata hukum Islam maupun hukum nasional. Oleh karena itu, sebagai upaya memberikan pelayanan hukum terhadap umat Islam Indonesia, hukum Islam mengalami tranformasi terhadap hukum nasional sebagai wujud mengembangkan watak dinamis dengan pendekatan multi-demensional kehidupan yang tidak terikat kepada ketentuan normatif.¹ Dalam perkembangan hukum di Indonesia, pembinaan pembangunan hukum nasional (termasuk hukum pidana), telah dilaksanakan sejak GBHN tahun 1973 sampai GBHN tahun 1999 yang mengarisikan upaya pembangunan dan pembentukan hukum nasional. Tujuan dari

¹Menurut Abdurrahman Wahid, pendekatan normatif telah mengendap sekian lama, bahkan hampir-hampir menjadi formil yang mati, dalam, *Islam Kosmopolitan: Nilai-nilai Islam dan Transformasi Kebudayaan*, (Jakarta: The Wahid Intitute, 2007), hlm. 50. Transformasi hukum Islam dalam sistem hukum Indonesia kontemporer pada pokoknya dapat disandarkan pada dua urgensi utama. *Pertama*, argumentasi kultural historis dan sosiologis. *Kedua*, argumentasi normatif dan legal kontitusional. Jika argumentasi kultural historis dan sosiologis terkait dengan fakta empiris penerimaan masyarakat terhadap eksistensi hukum Islam dalam sistem hukum Indonesia sebagai rangkaian yang tak terpisahkan dengan eksistensinya pada masa penjajahan, maka argumentasi normatif dan legal konstitusional tentu saja terkait dengan sandaran politik hukum secara konstitusional bedasarkan UUD 1945 dan tuntutan hakiki hukum Islam bedasarkan al-Qur'an dan as-Sunnah. Baca antara lain Masdar Farid Mas'udi, *Agama Keadilan: Risalah Zakat (Pajak) dalam Islam*, (Jakarta: Pustaka Firdaus, 1991), hlm. 29; idem, "Zakat? Ya Pajak itu", *Republika* (16 Februari 1992); idem, "Kebalikan Konsep Zakat pada Tempatnya", *Aula* (Juli 1992), hlm. 72-82; idem, "Zakat dan Keadilan Sosial, *Amanah 3*, (Februari 1996), hlm. 38-40.

pembinaan tersebut adalah menata sistem hukum nasional yang menyeluruh dan terpadu dengan mengakui dan menghormati agama dan hukum adat serta memperbaharui perundang-undangan warisan kolonial dan hukum nasional yang diskriminatif, termasuk ketidakadilan gender dan ketidaksesuaiannya dengan tuntutan reformasi melalui program legeslasi.²

Secara teori hukum, sumber-sumber hukum Islam, hukum adat, dan hukum barat mempunyai nilai dan peluang yang sama untuk dijadikan sebagai sumber hukum positif dalam implementasi hukum pidana di Indonesia, namun harus ditundukkan secara rasional pada dunia modern yang disesuaikan dengan kemajuan zaman dengan tidak meninggalkan prinsip dasar pemidanaan yang bertujuan meminimalkan terjadinya kejahatan kemanusiaan. Oleh karena itu, Indonesia sebagai negara yang mayoritas penduduknya beragama Islam, memiliki dasar yang kuat untuk menerapkan hukum Islam dalam hukum positif termasuk dalam pengelolaan zakat. Karena zakat merupakan ibadah yang ketentuannya ada dalam *nash*, (al-Qur'an)³, tetapi masalah pengurusannya diserahkan kepada pemerintah (*ulul amri*). Yang salah satu tujuannya mewujudkan keadilan sosial (*social justice*).⁴ Oleh karena itu, zakat bukan semata urusan yang bersifat

² Lihat GBHN Tahun 1999 Bab. IV A, ayat (2). Ungkapan tersebut dapat dipahami bahwa pembangunan hukum nasional secara garis besar bersumber pada 1) hukum adat, 2) hukum agama, dan 3) hukum mancanegara, khususnya dari hukum barat. Lihat A. Qodri Azizy, *Eklektisisme Hukum Nasional: Kompetisi antara Hukum Islam dan Hukum Umum*, (Yogyakarta: Gama Media, 2002), hlm. 111.

³ Q.S. al-Maidah (4) : 60 dan 103.

⁴ Sebab, sejarah telah menunjukkan bahwa zakat (bersama *jizyah* dan *kharaj*) telah menjadi kewajiban setiap masyarakat dan sekaligus menjadi sumber keuangan yang amat potensial bagi negara dan pemerintah (*baitul mal* atau *state institution*) sebagai mewujudkan keadilan dan kesejahteraan sosial. Dengan demikian, *political elite* menempati posisi penting dalam rangka merealisasikan misi dan tujuan ajaran zakat, dalam Abdul Manan, *Reformasi Hukum Islam di Indonesia*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006), hlm. 12-13.

kearifan (kedermawaan), tetapi juga otoritatif (perlu ada kekuatan memaksa) karena memiliki posisi dan kedudukan yang sangat strategis dalam membangun kesejahteraan, pengentaskan kemiskinan, dan meningkatkan ekonomi masyarakat. Oleh karena itu, pemerintah membentuk lembaga yang mengurus zakat untuk memungkinkan zakat berkembang, tidak saja dalam konteks pemenuhan kewajiban keagamaan seorang *muzakki*, melainkan juga dalam kerangka strategi struktural untuk meningkatkan harkat hidup masyarakat ekonomi lemah.

Merealisasikan misi dan tujuan zakat ini, maka pemerintah mengeluarkan seperangkat hukum di bidang zakat berupa Undang-undang No. 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat. Salah satu substansi yang terpenting undang-undang ini adalah berupa regulasi kebijakan pidana yang berkualifikasi tindak pidana kejahatan dan tindak pidana pelanggaran bagi pengelola yang lalai dan tidak profesional mengelola zakat. Sementara penerapan konsep sanksi pidana yang beredar pada alam pikiran manusia semata (undang-undang), hasilnya tidak efektif dan cenderung dapat berubah serta ditingalkan seiring perkembangan zaman. Permasalahan pokok yang perlu diurai dalam penelitian ini adalah kriminalisasi dalam hukum Islam (sebagai agama yang mewajibkan zakat) bersumber pada al-Qur'an dan hadis yang memiliki nilai spiritual dan berdimensi keakhiratan serta dapat berpengaruh secara psikologis dalam penerapannya.⁵ Sedang fakta empiris menunjukkan, bahwa hukum Islam sebagai *living law* dalam

⁵ Dalam konteks ini, maka Islam memberikan alternatif pidana berupa *qisas* dan *diyat*. Sedang pidana tidak harus dilihat pada ukuran primitif dan modern tetapi lebih mengutamakan efektifitas dari tujuan yang diharapkan untuk menjaga kepentingan umum dan melindungi setiap anggota masyarakat dari kemudharatan (bahaya). Oleh sebab itu, penegakan hukum Islam harus berdasarkan kemaslahatan dan mengandung nilai-nilai keadilan bagi masyarakat. Lihat Burhanudin Daya, *Gerakan Pembaharuan Pemikiran Islam*, (Yogyakarta: Tiara Wacana, 1995), hlm. 76.

interaksi keseharian masyarakat Indonesia telah menunjukkan eksistensinya dalam sistem hukum di Indonesia dan telah memiliki akar historis dalam kesadaran masyarakat Islam.⁶

Melalui Undang-undang No. 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat ini, pemerintah telah menerapkan berupa sanksi pidana bagi pelanggaran pengelolaan zakat yang dilakukan oleh amil korporasi (perusahaan), sehingga pengelolaan zakat tidak menjadi monopoli pemerintah. Sedangkan dalam Undang-undang No. 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat pasal 39 sampai dengan 42 menyatakan bahwa kelalaian mendistribusikan dikenai sanksi pidana kurungan dan atau denda. Sedangkan tindak pidana kejahatan dan pengelapan dana zakat atau penyelewengan dikenakan sanksi tindak pidana kejahatan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pertanyaanya adalah apakah sanksi ini mencerminkan unsur-unsur sebagaimana dalam pidana Islam?, apakah sanksi itu membawa tujuan menolak dan mencegah (*ar-raddu wa az-zajru*) serta upaya memberi perbaikan dan pendidikan (*al-islah wa at-ta'dib*)⁷ sebagaimana tujuan kriminalisasi dalam hukum Islam?, apakah makna filosofis yang terkandung dalam penerapan sanksi pada pasal 39 sampai dengan 42 Undang-undang No. 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat tersebut?, apakah dengan diakomodirnya sanksi ini merupakan bentuk transformasi hukum pidana Islam ke sistem hukum

⁶ Akar historis eksistensi hukum Islam dimaksud, antara lain direpresentasikan lewat *teori Receptio in complexu* dan *teori Receptie* sebagaimana sangat dikenal dalam kontelasi kesejarahan hukum Indonesia pada masa penjajahan. Lihat Muhammad Daud Ali, *Hukum Islam: Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Islam di Indonesia*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1999), hlm. 219., juga Muhammad Idris Ramulyo, *Asas-asas Hukum Islam: Sejarah Timbul dan Berkembangnya Hukum Islam di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 1995), hlm. 58-59.

⁷ Ahmad Hanafi, *Asas-asas Hukum Pidana Islam*, (Jakarta: Bulan Bintang, 1976), hlm. 279. Lihat juga Muhammad Iqbal Siddiqi, *The Penal Law of Islam*, (Lahore: Kazi Publication, 1979), hlm. 7-8.

nasional?, dan di mana letak kontribusi hukum pidana Islam dalam rangka pembaharuan hukum pidana nasional?

Bila dicermati dalam praktik pembayaran zakat di masyarakat dilakukan dalam suasana kekeluargaan dan kepercayaan dimana *muzaki* (pembayar zakat) tidak mempermasalahkan apakah *amil* (panitia penerima zakat) sudah mendapat izin atau tidak dari Pemerintah. Akibatnya, jika penerapan pasal ini dilakukan secara serampangan tanpa sosialisasi dan dukungan yang intensif dari berbagai pihak, tentu tidaklah akomodatif dengan realitas yang terjadi dalam masyarakat selama ini.⁸ Akan banyak amil-amil yang belum mengerti mengenai aturan baru ini terancam sanksi pidana. Fakta hukum, tidak bisa diterapkan begitu saja tanpa memandang kondisi sosial masyarakat. Padahal saat ini puluhan ribu masjid di berbagai kampung dan ribuan majelis taklim, yayasan sosial, panti asuhan, dan lembaga sejenis, sudah akrab dengan pengelolaan zakat secara mandiri. Dengan undang-undang ini, mereka tidak bisa lagi leluasa untuk melakukan pengelolaan zakat sebagaimana yang sudah jamak berjalan secara rutin.

Kebijakan kriminalisasi dalam Undang-undang No. 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, yang praktik formulasinya dituangkan dalam perangkat regulasi operasional pengelolaan zakat, dapat dikualifikasi sebagai tindak pidana pada umumnya (versi konvensional), atau sebagai tindak pidana berbasis hukum pidana Islam (*fiqh jinayah*).⁹ Oleh sebab itu, analisis atas semua kebijakan

⁸ Lihat pasal 38 sampai dengan 41 Undang-undang No. 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat yang dapat menyulut kecemasan dan ketakutan masyarakat.

⁹ *Jinayah* dalam pemikiran sebagian fuqaha mempunyai pengertian yang sama dengan istilah *jarimah*. *Jinayah* secara etimologi berasal dari kata *jana* berarti memetik. *Jana* juga *muradif* dengan *irtikaba zanban* artinya berbuat dosa, Ahmad Warsun Munawir, Kamus Arab-Indonesia,

kriminalisasi yang menjadi fokus dan konsentrasi kajian terkait pengelolaan zakat, dan sekaligus dikomparasikan dengan kualifikasi tindak pidana, dan sanksi yang secara otentik dikenal dalam tradisi dan konsepsi hukum pidana Islam. Namun dalam implementasinya masih banyak menghadapi problem, karena masih kurangnya perangkat hukum dan peraturan perundang-undangan yang mendukung bagi upaya optimalisasi operasional “prinsip syari’ah” dalam arti seluasnya.

Regulasi kebijakan kriminalisasi dalam operasional pengelolaan zakat tentu saja merupakan sesuatu yang baru, dan sekaligus sebagai sistem hukum pidana nasional. Karena itu, regulasi pemidanaan melalui undang-undang zakat dapat dimaknai sebagai satu kekayaan khazanah akademik yang menarik untuk ditelaah, dikaji dan patut untuk diteliti dalam sebuah karya ilmiah. Untuk itu, penelitian ini akan memfokuskan pada “*kajian regulasi kebijakan kriminalisasi dalam pengelolaan zakat berbasis hukum pidana Islam*”. Melalui penelitian ini diharapkan dapat diketahui argumentasi yang melatar belakangi, proses perumusan dan implementasi kebijakan dalam rangka politik hukum di Indonesia. Untuk itu, perlu dilakukan secara sistemik dan holistik agar peran kontributif dan signifikansi Islam dalam kehidupan berbangsa dan bernegara dapat menjadi pilar

(Yogyakarta: PP Al-Munawir, 1988), hlm. 233. Abd. al-Qadir ‘Awdah berpendapat bahwa *jinayah* artinya “perbuatan yang dilakukan syara’, baik berkenaan dengan jiwa, harta atau lainnya”. Adapun istilah *jarimah* menurut al-Mawardi mengandung pengertian larangan-larangan syara’ yang diancam oleh Allah dengan hukum *hadd* atau *ta’zir*. Sementara al-Sayid Sabiq mendefinisikan *jinayah* sebagai berikut “segala tindakan yang dilarang oleh syari’at untuk dilakukan”. Perbuatan yang dilarang ialah setiap perbuatan yang bila dilakukan menimbulkan bahaya nyata terhadap agama, jiwa, akal, harga diri dan harta benda. Abd. al-Qadir ‘Awdah, *al-Tasyri’ al-Jina’i al-Islami*, (Beirut: Dar al-Fikr, 1963), I : 63; al-Mawardi, *al-Jurjani, at-Ta’rifat*, (Mesir: Syirkah Maktabah Mustafa al-Bab al-Halabi wa Awladahu, 1938), hlm. 70; al-Sayid Sabiq, *Fiqh Sunnah*, Juz II, (Beirut: Dar al-Fikr, 1992), hlm. 427; Ahmad Hanafi, *Asas-asas Hukum Pidana Islam*, (Jakarta: Bulan Bintang, 1976), hlm. 1.

moralitas pembangunan menuju tercapainya tata kehidupan yang lebih bermartabat secara fisik, material, dan mental spiritual.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang sebagaimana diuraikan di atas, maka permasalahan pokok yang menjadi kegelisahan akademik dapat diurai menjadi beberapa permasalahan sebagai berikut, yaitu:

1. Apakah perbuatan dalam pasal 39 sampai dengan 42 Undang-undang No. 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat yang dianggap kriminal, sudah memenuhi prinsip-prinsip kebijakan kriminalisasi?
2. Bagaimanakah kebijakan kriminalisasi tentang perbuatan-perbuatan tertentu sebagaimana terdapat pada pasal 39 sampai dengan 42 Undang-undang No. 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, jika hal itu ditinjau dari segi prinsip-prinsip hukum pidana Islam?

C. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan fokus penelitian, maka tujuan penelitian ini, maka tujuan penelitian adalah sebagai berikut, yaitu:

1. Untuk mengungkap latar belakang perumusan tindak pidana (kriminalisasi terhadap beberapa perbuatan) pada pasal 39 sampai dengan 42 Undang-

undang No. 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, kesesuaiannya dengan prinsip-prinsip kebijakan kriminalisasi.

2. Untuk melihat kesuaian antara kebijakan kriminalisasi dalam pasal 39 sampai dengan 42 Undang-undang No. 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, dengan prinsip-prinsip hukum pidana Islam.

D. Manfaat Penelitian

Pemberlakuan Undang-undang No. 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat berimplikasi terhadap problem-problem klasik yang telah berjalan selama ini. Untuk itu, hasil penelitian ini diharapkan memberikan manfaat secara akademik, dan manfaat secara praktis, sebagaimana sebagai berikut yaitu:

1. Manfaat Akademis

Penelitian ini memfokuskan pada perpektif kajian kebijakan pembedaan dalam operasional pengelolaan zakat. Untuk itu, diharapkan dapat memberikan manfaat secara akademik yang berupa; *pertama*, dapat dijadikan kontruksi kajian kritis guna menjelaskan secara sistematis dan konprehensif tentang karakteristik, kontruksi dan dimensi hukum pidana Islam sebagai subsistem hukum Islam, untuk dapat menjadi alternatif dalam dalam memberikan solusi atas problem kevakuman operasional pranata Islam *rahmatan lil'alam* dan relevensinya dalam mewujudkan keadilan

bagi kemanusiaan, kehidupan sosial dan ekonomi di tengah dominasi sistem hukum konvensional.

Kedua, sebagai pijakan bagi peneliti lainnya dalam upaya merekonstruksi kajian teoritis secara sistematis dan komprehensif, utamanya terkait skema konseptual normatif hukum pidana Islam dalam perpektif totalitas sistem hukum Islam guna menjelaskan taraf konsistensi, koherensi, dan sinkronisasi kebijakan pembedaan dalam operasional pengelolaan zakat.

Ketiga, temuan penelitian ini dapat dijadikan informasi penting dan berharga bagi peneliti lanjutan pada aspek yang berbeda dalam penelitian hukum umumnya, dan hukum Islam secara khusus.

2. Manfaat Praktis

Bahwa penelitian ini sebagai bagian dari banyak kajian dan penelitian lain yang telah dilakukan oleh banyak pihak, juga setidaknya ada dua manfaat utama. *Pertama*, diharapkan dapat berguna sebagai informasi ilmiah dan kontribusi pemikiran bagi upaya revitalisasi kebijakan pembedaan berbasis sistem hukum pidana Islam, gunaantisipasi potensi konflik hukum dan problem hukum yang sangat mungkin terjadi dalam operasional pengelolaan zakat kontemporer.

Kedua, diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan kajian lebih lanjut bagi kalangan praktisi dan penggiat ekonomi Islam, terutama dalam memperkaya khasanah kajian bagi upaya transformasi sistem hukum Islam, guna mewujudkan konsistensi sistem hukum Islam seutuhnya dalam produk regulasi legal formal pengelolaan zakat kontemporer.

E. Kerangka Teori atau Doktrin

Dalam mengurai dan memecahkan permasalahan yang terdapat dalam tulisan ini, penyusun mendasarkan pada satu atau beberapa teori pendukungnya. Teori yang dipergunakan adalah yang memiliki relevansi langsung dan cukup signifikan dalam telaah kali ini, sehingga kemampuan untuk melakukan objektifikasi ide dan pengabsahan kontekstual dapat ditemukan. Teori yang dipergunakan dalam tulisan ini adalah teori kriminalisasi, dan teori hukum pidana Islam, sebagai berikut yaitu:

1. Teori Kriminalisasi

Kebijakan kriminalisasi merupakan menetapkan perbuatan yang semula bukan tindak pidana menjadi suatu tindak pidana dalam aturan perundang-undangan. Pada hakikatnya kebijakan kriminalisasi merupakan bagian dari kebijakan kriminal dengan menggunakan sarana hukum pidana, dan oleh karena itu termasuk bagian dari kebijakan hukum pidana.¹⁰ Dalam

¹⁰ Teguh Prasetyo, *Kriminalisasi dalam Hukum Pidana*, (Bandung: Nusa Media, 2010), hlm. 133.

rangka menanggulangi kejahatan diperlukan berbagai sarana sebagai reaksi yang dapat diberikan kepada pelaku kejahatan berupa pidana. Karena, pidana masih dianggap relevan untuk menanggulangi kejahatan, meski masih banyak reaksi lain yang berupa non-pidana dalam menanggulangi kejahatan. Pidana sebagai sarana pengendalian kejahatan diperlukan adanya konsepsi politik dalam hukum pidana yakni mengadakan pemilihan untuk mencapai hasil perundang-undangan pidana yang sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu dan untuk masa-masa yang akan datang.¹¹ Konsepsi politik hukum pidana untuk menanggulangi kejahatan, disamping melalui pembuatan produk hukum berupa pembuatan undang-undang hukum pidana tidak lepas juga dengan usaha menuju kesejahteraan masyarakat melalui kebijakan sosial (*social policy*). Hal ini berarti kebijakan untuk menanggulangi kejahatan dengan menggunakan sanksi pidana, harus pula dipadukan dengan usaha-usaha lain yang bersifat non-penal.

Dua masalah sentral dalam kebijakan kriminal dengan menggunakan sarana penal atau hukum pidana ialah masalah penentuan sebagai berikut, yaitu:

1. Perbuatan apa yang seharusnya dijadikan tindak pidana, dan
2. Sanksi apa yang sebaiknya digunakan atau dikenakan kepada pelanggar.

¹¹ *Ibid.*

Penganalisaan terhadap dua masalah sentral diatas tidak dapat dilepaskan dari konsepsi integral antara kebijakan kriminal dengan kebijakan sosial. Ini berarti pemecahan masalah-masalah diatas harus pula diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu dari kebijakan sosial politik yang telah ditetapkan.¹² Sudarto berpendapat bahwa dalam menghadapi masalah sentral diatas yang sering disebut sebagai masalah kriminalisasi, harus memperhatikan hal-hal yang pada intinya adalah sebagai berikut, yaitu:

- a. Penggunaan hukum pidana harus memperhatikan tujuan pembangunan nasional, yaitu mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang merata materiil dan spiritual berdasarkan pancasila. Sehubungan dengan ini maka penggunaan hukum pidana untuk menanggulangi kejahatan demi kesejahteraan dan pengayoman masyarakat.
- b. Perbuatan yang diusahakan untuk dicegah atau ditanggulangi dengan hukum pidana harus merupakan “perbuatan yang tidak dikehendaki” yaitu perbuatan yang mendatangkan kerugian materiil ataupun spiritual atau warga masyarakat.
- c. Penggunaan hukum pidana harus pula memperhitungkan prinsip “untung dan rugi” (*cost benefit principle*).

¹² Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2010), hlm. 35.

- d. Penggunaan hukum pidana harus pula memperhatikan kapasitas atau kemampuan daya kerja dari badan-badan penegak hukum, yaitu jangan sampai ada kelampauan beban tugas (*overbelasting*).¹³

Kriminalisasi haruslah diwujudkan dalam bentuk peraturan tertulis seperti perundang-undangan. Aturan perundang-undangan tersebut harus tunduk pada asas-asas hukum dalam aturan perundang-undangan dimana suatu peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan undang-undang yang lebih tinggi. Peraturan undang-undang pidana atau yang mengandung pidana juga harus menggunakan asas legalitas. Asas legalitas mengandung makna bahwa ketentuan dapat dipidananya suatu perbuatan harus terjadi melalui undang-undang dalam arti formil. Tidak diperbolehkan menciptakan sanksi pidana selain yang ditentukan oleh undang-undang dalam arti formil. Syarat untuk menindak suatu perbuatan yang melanggar hukum harus dengan adanya ketentuan dalam undang-undang pidana yang merumuskan perbuatan tercela atau kejahatan dan memberikan suatu sanksi terhadapnya. Hal ini disebut legalitas dari negara dalam hukum pidana. Konsep bahwa tindak pidana adalah melanggar kepentingan negara sebagai representasi dari kepentingan publik pada umumnya yang menjadikan dasar pemberian kewenangan negara untuk menentukan, membuat peraturan, dan menghukum seseorang yang melanggar peraturan yang telah dibuat oleh negara.

¹³ *Ibid.*, hlm. 36.

Marc Ancel pernah mengatakan, bahwa “*Modern Criminal Science*” terdiri dari tiga komponen “*Criminology*”, “*Criminal Law*” dan “*Penal Policy*”.¹⁴ Dikemukakan olehnya, bahwa “*Penal Polity*” adalah suatu ilmu sekaligus seni yang pada akhirnya mempunyai tujuan praktis untuk memungkinkan peraturan hukum positif dirumuskan secara lebih baik dan untuk memberi pedoman tidak hanya kepada pembuat undang-undang, tetapi juga kepada pengadilan yang menerapkan undang-undang dan juga kepada penyelenggara atau pelaksana putusan pengadilan.¹⁵ Dapat dilihat dari politik hukum maupun dari politik kriminal. Menurut Sudarto, politik hukum adalah sebagai berikut, yaitu:

- a. Usaha untuk mewujudkan peraturan-peraturan yang baik sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu saat;¹⁶
- b. Kebijakan dari negara melalui badan-badan yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki yang diperkirakan bisa digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan.¹⁷

¹⁴ Marc Ancel, *Social Defence, A Modern Approach to Criminal Problem*, (London: Routledge & Kegan Paul, 1965), hlm. 4-5.

¹⁵ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana; Perkembangan Penyusunan Konsep KUHP Baru*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2008), hlm. 23.

¹⁶ Sudarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, (Bandung: Alumni, 1981), hlm. 159.

¹⁷ Sudarto, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat*, (Bandung: Sinar Baru, 1983), hlm. 20.

Kebijakan untuk membuat peraturan hukum pidana yang baik, pada hakikatnya tidak dapat dilepaskan dari tujuan penanggulangan kejahatan. Jadi kebijakan atau politik hukum pidana juga merupakan bagian dari politik kriminal. Dengan perkataan lain, dilihat dari sudut politik kriminal, maka politik hukum pidana identik dengan pengertian kebijakan penanggulangan kejahatan dengan hukum pidana.¹⁸

Bahwa pada hakikatnya masalah kebijakan hukum pidana bukanlah semata-mata pekerjaan teknik perundang-undangan yang dapat dilakukan secara yuridis normatif dan sistematik-dogmatif. Di samping pendekatan yuridis normatif, kebijakan hukum pidana juga memerlukan pendekatan yuridis faktual yang dapat berupa pendekatan sosiologis, historis dan komparatif; bahkan memerlukan pula pendekatan komprehensif dari berbagai disiplin sosial lainnya dan pendekatan integral dengan kebijakan sosial dan pembangunan nasional pada umumnya.¹⁹

Masalah kebijakan hukum pidana termasuk salah satu bidang yang seyoggianya menjadi pusat perhatian kriminologi. Termasuk memang pidana sebagai salah satu bentuk reaksi atau respons terhadap kejahatan, merupakan salah satu objek studi kriminologi.²⁰

¹⁸ Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Hukum Pidana*, (Semarang: Ananta, 1994), hlm. 2.

¹⁹ Sholehuddin, *Sistem Sanksi dalam Hukum Pidana, Ide dasar Double Track System dan Implementasinya*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003), hlm. 45.

²⁰ Howard Jones mendefinisikan kriminologi sebagai "*The science that studies the social phenomenon of crime, its causes and the measures which society direct against it*". G. P. Hoefnagels menyatakan: "*Criminology studies the formal and informal processes of criminalization and decriminalization, crime, criminals and those related thereto, the causes of*

Usaha penanggulangan kejahatan lewat pembuatan undang-undang (hukum) pidana pada hakikatnya juga merupakan bagian integral dari usaha perlindungan masyarakat (*social welfare*). Oleh karena itu, wajar pulalah apabila kebijakan atau politik hukum pidana juga merupakan bagian integral dari kebijakan atau politik sosial (*social policy*).

Arti luas, kebijakan hukum pidana dapat mencakup ruang lingkup kebijakan di bidang hukum pidana materiil, di bidang hukum pidana formal dan di bidang hukum pelaksanaan pidana.

Pengelolaan distribusi zakat yang diterapkan di Indonesia terdapat dua macam kategori yaitu distribusi secara konsumtif dan produktif. Perkembangan metode distribusi zakat yang saat ini mengalami perkembangan pesat baik menjadi sebuah objek kajian ilmiah dan penerapannya di berbagai lembaga amil zakat yaitu metode pendayagunaan secara produktif. Zakat produktif adalah zakat yang diberikan kepada mustahik sebagai modal untuk menjalankan suatu kegiatan ekonomi dalam bentuk usaha, yaitu dengan untuk mengembangkan tingkat ekonomi dan potensi produktifitas mustahik.

Dikeluarkannya peraturan perundang-undangan tentang pengelolaan zakat tersebut selangkah lebih maju bangsa Indonesia untuk meningkatkan kesadaran masyarakat dalam penunaian dan pelayanan ibadah zakat khususnya bagi umat Islam, karena zakat sebagai rukun Islam merupakan

crime and the official and unofficial responses to it". (garis bawah dari penulis, Lihat G. P. Hoefnagels, *The Other Side of Criminology*, Kluwer Deventer, 1973, hlm. 44-45).

kewajiban setiap muslim yang mampu untuk membayarnya dan diperuntukkan bagi mereka yang berhak menerimanya. Dengan pengelolaan yang baik (profesional, amanah, transparan dan bertanggung jawab) maka zakat merupakan sumber dana potensial yang dapat dimanfaatkan untuk memajukan bagi kesejahteraan masyarakat terutama pengentasan kemiskinan dan pemberantasan kesenjangan sosial.

Kriminalisasi, Pasal 38 dan Pasal 41, karena para amil zakat yang tradisional ataupun yang mempunyai lembaga tapi tidak memiliki izin itu terancam dikriminalisasikan karena Lembaga Amil Zakat (LAZ) yang tidak memiliki izin ini bahkan diancam penjara dan/atau denda maksimal Rp.50.000.000,- dan kurungan satu tahun. Pemohon mengungkapkan bahwa keberadaan LAZ ini di berbagai daerah sangat banyak, mereka selama ini tidak melanggar hukum negara. Akan tetapi karena tidak mempunyai izin terancam dikriminalisasikan. Kedudukan LAZ dan Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) yang dalam undang-undang lama setara, namun dengan adanya pasal tersebut keberadaan LAZ menjadi membantu Baznas. Dengan kata lain, adanya pasal tersebut kedudukan LAZ tidak lagi setara atau ada subordinasi dan marginalisasi peran LAZ.

Pasal 41 mengancam siapapun yang dengan sengaja dan melawan hukum melanggar Pasal 38 dipidana dengan kurungan paling lama satu tahun dan pidana denda paling banyak Rp. 50.000.000,-. Pasal 38 yang dirujuk mengatur larangan bagi siapapun yang dengan sengaja

mengumpulkan, mendistribusikan, atau mendayagunakan zakat tanpa izin pejabat yang berwenang.

Mengusulkan agar pemerintah menyempurnakan Undang-undang No. 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat ini khususnya aturan yang menyangkut kriminalisasi terhadap LAZ. Adanya pasal kriminalisasi harus menjadi perhatian pemerintah untuk disempurnakan dan dikaji ulang. LAZ tradisional tetap boleh menerima, menyalurkan zakat, asalkan ada keteraturan sesuai Undang-undang No. 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat ini. Jika tidak ada pengaturan (zakat), akan berbahaya. Semangat Undang-undang No. 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat ini agar ada pengaturan manajemen zakat yang jelas dan koordinasi antar LAZ dan BAZNAS, sehingga tidak liar, pengelolaan laporan dana zakat oleh LAZ harus transparan dengan sebuah sistem. Harus ada pelaporan dana zakat yang jelas dari setiap LAZ, dalam urusan uang tidak boleh ada *husnudzhon* (berprasangka baik). Jadi Undang-undang No. 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat tidak mereduksi hak LAZ, tetapi membangun sistem pengelolaan zakat yang terintegrasi.

2. Teori Pidanaan dalam Islam

Secara umum dapat dikatakan bahwa berbeda dengan sistem hukum pidana positif yang mendasarkan dan memjustifikasi teori hukumnya pada pandangan tentang utilitas sosial (*social utility*), maka teori hukuman dalam

sistem hukum pidana Islam lebih didasarkan pada sumber teks wahyu tuhan yang dituliskan dalam al-Qur'an dan Sunnah Rasulullah.

Menurut Ahmad Hanafi, tujuan pokok pembedaan dalam hukum Islam adalah untuk, sebagai berikut yaitu:

- a. Pencegahan (*ar-arddu wa jazru*)
- b. Perbaikan (*al-islah*)
- c. Pendidikan (*at-ta'dib*)²¹

Tujuan pembedaan dalam Islam dapat dipahami dari petunjuk nash yang terdapat dalam Q.S al-Maidah (5): 33 tentang *al-hirabah* (perampokan).



²¹ Ahmad Hanafi, *Asas-asas...*, hlm. 255.



Sesungguhnya pembalasan terhadap orang-orang yang memerangi Allah dan Rasul-Nya dan membuat kerusakan di muka bumi, hanyalah mereka dibunuh atau disalib, atau dipotong tangan dan kaki mereka dengan bertimbal balik,²² atau dibuang dari negeri (tempat kediamannya). yang demikian itu (sebagai) suatu penghinaan untuk mereka didunia, dan di akhirat mereka beroleh siksaan yang besar.²³

Tujuan pemidanaan yang tercantum dalam nash itu adalah untuk menciptakan keadilan ketentraman individu dan masyarakat serta mencegah perbuatan-perbuatan yang bisa menimbulkan kerugian terhadap individu dan masyarakat, baik yang berkaitan dengan jiwa, harta maupun kehormatan. Tujuan ini sejalan dengan pemberian hukuman dalam Islam sesuai dengan konsep tujuan umum disyariatkannya hukum, yaitu untuk merealisasi kemaslahatan umat dan sekaligus menegakkan keadilan.²⁴ Penghinaan²⁵ (خزي) yaitu sanksi penghinaan dan sanksi yang membuka kejelekan/aib seperti dikatakan أخزاه الله artinya Allah membuka kejelekan dan menghinakannya. Maksudnya membuka aibnya dan menghinakannya.²⁶ Maka menurut al-Jashash, ayat tersebut menunjukkan bahwa bagi pelaku

²² Maksudnya ialah: memotong tangan kanan dan kaki kiri; dan kalau melakukan lagi Maka dipotong tangan kiri dan kaki kanan.

²³ Departemen Agama Republik Indonesia, *al-Qur'an dan Terjemahnya*, (Jakarta: Yayasan Penerjemah/Penafsir al-Qur'an, 1971), hlm. 164.

²⁴ Makhrus Munajat, *Dekonstruksi Hukum Pidana Islam*, (Yogyakarta: Logung Pustaka, 2007), hlm. 52.

²⁵ Berkaitan dengan ini Leo Polak yang menguraikan tentang variasi-variasi teori pembalasan mengemukakan salah satu pembalasan adalah penghinaan (*reprobasi*). Teori penghinaan ini didukung oleh Von Bart yang mengatakan: "Makin besar kehendak menentang hukum makin besar penghinaan yang dijatuhkan." Lihat Loe Polak dalam Andi Hamzah, *Asas-asas Hukum Pidana*, (Jakarta: Reneka Cipta: 1994), hlm. 23-33.

²⁶ Muhammad Ali al-Shabuni, *Rawa Tu al-Bayan Tafsir Ayat al-Ahkam Min al-Qur'an Juz I*, (Kairo: Dar al-Kutub al-Islamiyah, 1999 M/1420 H), hlm. 514.

pencurian ditegakkan had atasnya. Tidak ada kafarat untuk dosanya, karena Allah telah memberikan mengenai ancamannya di akhirat sesudah ditegakkan had atas mereka.²⁷

Bila dilihat tujuan hukum itu dari ketetapan hukum yang dibuat oleh Allah SWT dan Nabi Muhammad SAW baik yang termuat dalam al-Qur'an atau al-Hadis yaitu untuk kebahagiaan dunia dan akhirat, dengan jalan mengambil segala yang bermanfaat dan mencegah serta menolak segala yang tidak berguna bagi kehidupan manusia (kemaslahatan manusia: kemaslahatan yang dimaksud oleh Abu Ishak asy-Syathibiy dan disepakati oleh para ahli lainnya yaitu: memelihara agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta). Oleh karenanya, tujuan hukum Islam dapat dilihat dari dua aspek, sebagai berikut yaitu:

1. Aspek pembuat hukum Islam adalah Allah SWT dan Nabi Muhammad SAW, tujuan hukum Islam adalah untuk memenuhi keperluan manusia yang bersifat *daruriyyat* yaitu kebutuhan primer, *hajiyyat* yaitu kebutuhan skunder seperti berbagai fasilitas untuk bekerja maupun fasilitas umum, dan *tahsiniyyat* dapat diartikan sebagai pemenuhan hal-hal yang menjadikan manusia mampu berbudan dan urusan-urusan hidup secara lebih baik.²⁸ Selain itu, adalah untuk ditaati dan dilaksanakan oleh manusia serta

²⁷ Imam Abi Bakr Ahmad al-Razi al-Jashash selanjutnya disebut Imam al-Jashash, *Ahkam al-Qur'an Jilid II Juz II*, (Beirut: Dar al-Fikr, 1414 H/1993 M), hlm. 115.

²⁸ Topo Santoso, *Menggagas Hukum Pidana Islam: Penerapan Syariah Dalam Konteks Modernitas*, (Bandung: Asy Syaamil Press-Grafika, 2001), hlm. 130-131.

meningkatkan kemampuan manusia untuk memahami hukum Islam melalui metodologi pembentukannya (*ushul al-fiqh*).²⁹

2. Aspek manusia sebagai pelaku dan pelaksana hukum Islam yaitu: tujuan hukum Islam adalah untuk mencapai kehidupan manusia yang bahagia. Caranya adalah dengan mengambil yang bermanfaat dan menolak yang tidak berguna bagi kehidupan. Singkatnya untuk mencapai keridhoaan Allah SWT.

Berdasarkan tujuan hukum Islam di atas, dapat dirumuskan bahwa tujuan hukum pidana Islam adalah memelihara jiwa, akal, harta masyarakat secara umum, dan keturunan. Oleh karena itu, kedudukan hukum pidana Islam amat penting dalam kehidupan bermasyarakat. Sebab, empat dari lima tujuan syariat yang disebutkan di atas, hanya dapat dicapai dengan mentaati ketentuan hukum pidana Islam, dan dua diantaranya bertautan dengan ketentuan hukum perdata Islam, yaitu harta dan keturunan, sementara akal dan jiwa semata-mata dipelihara oleh ketentuan hukum pidana Islam.³⁰

Tujuan pemidanaan dalam hukum pidana Islam secara implisit menetapkan adanya tujuan pemidanaan seperti diungkapkan dalam ayat al-Qur'an berikut ini, yaitu:

²⁹ Kata *ushul fiqh* terdiri dari dua kata yaitu *ushul* yang berarti sumber atau dalil dan *fiqh* yang artinya mengetahui hukum-hukum syara tentang perbuatan umat manusia. Jadi *ushul fiqh* dapat di artikan ilmu pengetahuan yang objeknya adalah dalil hukum atau sumber hukum dengan mendalam dan metode penggaliannya. Lihat Beni Ahmad Saebani dan Januri, *Fiqh Ushul Fiqh*, (Bandung: Pustaka Setia, 2008), hlm. 17.

³⁰ Zainuddin Ali, *Hukum Pidana Islam*, (Jakarta: Sinar Garafika, 2007), hlm. 13-14.



*Laki-laki yang mencuri dan perempuan yang mencuri, potonglah tangan keduanya (sebagai) pembalasan bagi apa yang mereka kerjakan dan sebagai siksaan dari Allah. dan Allah Maha Perkasa lagi Maha Bijaksana.*³¹



*Perempuan yang berzina dan laki-laki yang berzina, Maka deralah tiap-tiap seorang dari keduanya seratus dali dera, dan janganlah belas kasihan kepada keduanya mencegah kamu untuk (menjalankan) agama Allah, jika kamu beriman kepada Allah, dan hari akhirat, dan hendaklah (pelaksanaan) hukuman mereka disaksikan oleh sekumpulan orang-orang yang beriman.*³²

³¹ Q.S. al-Maidah (5): 38.

³² Q.S. An-Nur (24): 2.

Dari ayat di atas secara substansial menunjukkan adanya unsur pembalasan yang dikehendaki syara bagi pelanggar undang-undang dan harus dilakukan di depan umum. Dari uraian diatas dapat disimpulkan tujuan pembedaan dalam Islam sebagai berikut, yaitu:

1. Pembedaan sebagai pembalasan (*retribution*), artinya setiap perbuatan yang melanggar hukum harus dikenakan sanksi sesuai dengan ketentuan nash. Jangka panjang aspek ini adalah pemberian perlindungan terhadap masyarakat luas (*Social defence*). Contoh hukum qisas.
2. Pembedaan sebagai pencegahan kolektif atau *general prevention* artinya pembedaan bisa memberikan pelajaran bagi orang lain untuk tidak melakukan kejahatan serupa. Contoh: orang berzina harus didera dimuka umum sehingga orang lain melihat dan diharapkan tidak melakukan perzinaan.
3. Pembedaan dimaksud sebagai *special prevention* (pencegahan khusus) artinya seseorang yang melakukan tindak pidana setelah diterapkan sanksi ia akan bertaubat dan tidak mengulangi kejahatannya lagi, dalam aspek ini terkandung nilai treatment.³³

³³ Makhrus Munajat, *Hukum Pidana Islam di Indonesia*, (Yogyakarta: Teras, 2009), hlm. 288-290.

Menurut pendapat lain, Tujuan pokok dalam penjatuhan hukum dalam hukum Islam ialah pencegahan atau *preventif* (*ar-radu wa zajru*) dan pengajaran serta pendidikan atau *represif* (*al-islam wa tahdzib*). Pengertian pencegahan disini adalah menahan pembuat agar tidak mengulangi perbuatan jarimahnyanya atau tidak terus menerus melakukan perbuatannya, dan mencegah orang lain agar tidak melakukannya.³⁴

Pemidanaan menurut nash tersebut sebagai pembalasan (*جزاء*) dan sebagai siksaan (*نكالاً*). Berdasarkan informasi dari ayat-ayat tersebut, maka tujuan pemidanaan dalam Islam pada intinya adalah siksaan dan penghinaan sebagai suatu bentuk pembalasan. Siksaan dan penghinaan inilah yang merupakan wujud dari suatu sanksi pidana. Hal yang sama dikemukakan oleh Muhammad Iqbal Sidiqi dengan menyetir pertengahan ayat 2 Q.S. an-Nuur (24) : “.....*dan janganlah belas kasihan kepada keduanya mencegah kamu untuk (menjalankan) agama Allah, jika kamu beriman kepada Allah dan dari akhirat.....*”.³⁵

Atas dasar ayat ini, Muhammad Iqbal Sidiqi berkesimpulan sebagai berikut, yaitu:

1. Jika kesalahan itu terbukti, maka orang yang melakukan kejahatan harus dihukum dan disaksikan para korban.

³⁴ Ahmad Hanafi, *Asas-asas Hukum Pidana Islam*, (Jakarta: Bulan Bintang, 1967), hlm. 257.

³⁵ Q.S. an-Nuur (24) : 2.

2. Tidak ada rasa kasihan pada pemberian sanksi pidana.
3. Sanksi pidana yang telah ditentukan tidak dapat digantikan:
 - a. Jika perasaan kasih sayang itu berubah tidak dapat dipenuhi.
 - b. Jika sanksi pidana itu dipandang kejam, hendaklah ditolak dan ditentang dan hanya kemunafikan yang dapat beranggapan atau berkata demikian.³⁶

Para fuqaha berpendapat bahwa tujuan pemidanaan dalam Islam sebagai upaya menolak dan mencegah (الرد والزجر) serta upaya perbaikan dan pendidikan (الاصلاح والتهديب)³⁷ Pada dasarnya sanksi pidana itu merupakan pembalasan atas tindak pidana yang dilakukan seseorang. Bentuk-bentuk pembalasan dapat saja bervariasi, tergantung pada jenis-jenis tindak pidana yang terjadi. Pembalasan itu bisa berkualifikasi berat, ringan dan bahkan bisa sama (Qishas).

Oleh karena tujuan pemidanaan adalah pencegahan, maka besarnya hukuman harus sedemikian rupa yang cukup mewujudkan tujuan tersebut, tidak boleh kurang atau lebih dari batas yang diperlukan, dan demikian terdapat prinsip keadilan dalam menjatuhkan hukuman. Bila demikian keadaanya, maka hukuman dapat berbeda-beda terutama hukum ta'zir,

³⁶ Muhammad Iqbal Sidiqi, *The Penal....*, hlm. 7-8.

³⁷ A. Hanafi, *Asas-asas Hukum....*, hlm. 279.

menurut perbuatannya. Selain pencegahan hukum Islam bertujuan juga untuk memberikan perhatiannya kepada diri pembuat sendiri, bahkan memberikan pelajaran dan mengusahakan yang terbaik bagi pembuat jarimah. Disamping untuk diri pembuat, penjatuhannya pidana juga bertujuan untuk membentuk masyarakat yang baik.³⁸

Pada konteks Indonesia, maksud tujuan pemidanaan ialah sebagai berikut, yaitu:

1. Untuk mencegah dilakukannya tindak pidana demi pengayoman negara, masyarakat, dan penduduk.
2. Untuk membimbing agar terpidana bertaubat dan mejadi anggota masyarakat yang berbudi baik dan berguna.
3. Pemidanaan tidak dimaksud untuk menderitakan dan merendahkan martabat manusia.
4. Untuk menghilangkan noda-noda akibat tindak pidana.

Sistem pemindanaan dan susunan pidana di dalam WVS Nederlandse banyak dipengaruhi oleh aliran prevensi khusus yang bersifat *verbetering*, menunjukkan hukum pidana disana mempunyai tujuan kompromis. Jika menilik pada KUHP Indonesia yang diterapkan berdasarkan asas

³⁸ *Ibid.*, hlm. 256-257.

konkordansi, maka tidak bisa dipungkiri pula jika dalam KUHP tujuan pemidanaan lebih menuju pada aliran kompromis atau gabungan.³⁹

Dari uraian diatas terkait tujuan hukum pidana dan tujuan pemidanaan dalam hukum *civil law*, *common law* maupun hukum umum hampir serupa dengan tujuan hukum pidana Islam. Tujuan hukum pidana maupun pemidanaan pada dasarnya mencakup tujuan *retribution*, *prevention* baik *special prevention* maupun *general prevention*. Kesemua tujuan hukum itu pada essensinya bertujuan untuk memberikan kemaslahatan, perlindungan dan kemanfaat kepada individu dan masyarakat. Esensi dari suatu pemidanaan dimaksud untuk mengeliminir dan meminimalkan kemungkinan terjadinya sesuatu tindak pidana. Tujuan pemidanaan bisa tercapai apabila sanksi pidana dapat membuat yang bersangkutan dan orang lain terhindar dari melakukan perbuatan yang dilarang atau meninggalkan kewajiban yang diperintah.

F. Telaah pustaka

Hukum pidana Islam merupakan salah satu bagian dari syariat Islam yang materinya kurang begitu dikenal oleh masyarakat muslim. Bahkan di kalangan cendekiawan muslim sendiri masih ada yang beranggapan bahwa hukum-hukum pidana yang tercantum dalam al-Qur'an dan pernah dilaksanakan pada zaman Rasulullah itu tidak relevan lagi untuk diterapkan pada zaman modern ini.

³⁹ Bambang Poernomo, *Asas-asas Hukum Pidana*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994), hlm. 27-33.

Anggapan ini sebenarnya dipengaruhi oleh pemikiran orientalis barat pada umumnya, yang menyatakan bahwa hukum pidana Islam itu hukum yang kejam, biadab, tidak manusiawi, melanggar hak asasi manusia, dan sebagainya. Padahal kalau diteliti dengan seksama tidak ada satupun hukum pidana di dunia ini yang tidak merampas hak asasi manusia.

Reléfensi yang berkaitan tentang hukum pidana Islam dapat ditemukan dalam karya M. Abdul Kholiq, *Kontribusi Hukum Pidana Islam dalam Pembaharuan Hukum Pidana di Indonesia*,⁴⁰ prinsip-prinsip pemikiran dalam hukum pidana Islam yang dapat dikontribusikan tersebut adalah mencakup keseluruhan masalah dasar yang ada dalam hukum pidana yakni masalah tindak pidana, masalah pertanggung jawaban pidana dan masalah sanksi pidana. Berdasarkan penelitian dengan kajian analisis komparatif, diperoleh hasil bahwa setidaknya ada sejumlah enam konsep pemikiran Islam yang prospek untuk dikontribusikan bagi penyempurnaan penyusunan RUU KUHP Nasional Indonesia mendatang. Keenam pemikiran itu ialah yang berkaitan dengan konsep-konsep tentang: (1) asas legalitas materiel, (2) asas retro aktif, (3) kualifikasi tindak pidana dalam sistematika hukum pidana, (4) status niat dari seseorang dalam melakukan tindak pidana beserta implementasi hukumnya, (5) masalah ketidak mampuan bertanggung jawab atas tindak pidana yang dilakukan seseorang, dan (6) konsep tentang falsafah dan tujuan pembedaan serta stelsel pidana yang *victim oriented* (memperhatikan korban kejahatan) sebagai

⁴⁰ M. Abdul Kholiq, *Kontribusi Hukum Pidana Islam dalam Pembaharuan Hukum Pidana di Indonesia*, Thesis tidak diterbitkan di Program Pascasarjana Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang, 2001.

penyeimbang terhadap konsep hukum yang *offender oriented* (memperhatikan pelaku kejahatan). Berbagai konsep pemikiran Islam yang berdasarkan kajian analisis komparatif menunjukkan adanya “nilai plus” dibanding dengan konsep pemikiran yang terancang dalam RUU KUHP yang telah tersusun sekarang ini, secara keseluruhan direkomendasikan agar dapat diakomodasikan dalam penyempurnaan penyusunan RUU KUHP Nasional mendatang. Harapan dan tujuannya ialah agar KUHP mendatang bisa mendekati perwujudan konsep hukum yang “ideal” sebagaimana dicita-citakan oleh segenap elemen bangsa.

Iman Setya Budi, *Tata Kelola Zakat dalam Perpektif Hukum Islam dan Hukum Positif*,⁴¹ keluarnya UU No. 38 tahun 1999 tentang pengelolaan zakat merupakan salah satu elemen pendukung dalam rangka manifestasi penanggulangan kemiskinan melalui pengaturan tentang pengelolaan zakat dalam regulasi hukum positif di Indonesia. Didamping itu, dapat menjadi pedoman bagi amil zakat dalam menjalankan tugas, fungsi dan perannya dalam mengelola zakat. Permasalahan pokok yang dikaji dalam tesis ini adalah: bagaimana konsep tata kelola zakat dalam perpektif hukum Islam dan hukum positif? Dan bagaimana relevansi konsep tata kelola zakat dalam perpektif hukum Islam dan hukum positif dengan pengembangan ekonomi? Penelitian ini adalah penelitian kepustakaan dengan menggunakan pendekatan yuridis dan sosiologis. Dalam menganalisis sumber-sumber penelitian digunakan metode *content analisis* (analisis isi). Kemudian dalam mengkaji pendapat para ulama digunakan metode perbandingan. Kelompok *Pertama*, penerima zakat adalah fakir. *Kedua*, kelompok tersebut

⁴¹ Iman Setya Budi, *Tata Kelola Zakat dalam Perpektif Hukum Islam dan Hukum Positif*, Tesis, tidak diterbitkan di Program Pascasarjana UIN Sunan Kaijaga Yogyakarta, 2011.

merupakan kelompok dan sasaran pertama yang berhak menerima zakat. Dalam pandangan Yusuf Qardlawy, kondisi tersebut menunjukkan bahwa tujuan zakat ialah hendak menghapuskan kemiskinan dan kemelaratan dari kehidupan masyarakat Islam. Dalam UU No. 38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat, persoalan pendayagunaan zakat diatur dalam Pasal 16, urainnya sebagai berikut:

a). Hasil pengumpulan zakat didayagunakan untuk *mushahiq*, sesuai dengan ketentuan agama (Pasal 16 ayat 1), b). Pendayagunaan zakat berdasarkan skala prioritas kebutuhan *mustahiq* dan dapat dimanfaatkan untuk usaha produktif (Pasal 16 ayat 2). c). Hasil penerimaan infaq, shadaqah, hibah, wasiat, waris dan kafarat, digunakan terutama untuk usaha produktif (Pasal 17).

Sumber pustaka secara spesifik mengetengahkan perpektif teoritis hukum pidana Islam, antara lain terdapat karya A. Hanafi, *Asas-Asas Hukum Islam*,⁴² dan karya Haliman, *Hukum Pidana Syari'at Islam Menurut Ajaran Ahlul Sunnah*.⁴³ Kedua sumber pustaka ini, pada pokoknya tidak terlalu berbeda satu sama lainnya. Di mana, perpektif teoritis hukum pidana Islam yang ketengahkan lebih bersifat normatif, dan kurang bermiliki perpektif akademis secara kontekstual.

Sedangkan perspektif teoritis kebijakan hukum pidana konvensional memang terbilang cukup banyak, antara lain direpresentasikan dalam karya Barda Nawawi Arif dan karya Sholehuddin. Namun, praktisnya dapat dibilang tidak satu pun diantaranya mengetengahkan komparasi akademis perpektif hukum jinayah Islam. Di antaranya karya Sholehuddin, *Sistem Sanksi dalam Hukum Pidana; Ide*

⁴² A. Hanafi, *Asas-Asas Hukum Islam*, (Jakarta: Bulan Bintang, 1967).

⁴³ Haliman, *Hukum Pidana Syari'at Islam Menurut Ahlul Sunnah*, (Jakarta: Bulan Bintang, 1971).

*Dasar Double Track System dan Implementasinya.*⁴⁴ Memaparkan perpekstif *double track system* sebagai sebuah stelsel sanksi alternatif dalam sistem hukum pidana kontemporer. Di mana, telah terjadi orientasi kebijakan pemidanaan untuk menerapkan sanksi sebagai *treatment* setara dan terpisah dengan sanksi sebagai *punishment*. Meskipun, regulasi sanksi yang bersifat tindakan (*treatment*) dan sanksi yang bersifat pidana (*punishment*), dalam operasionalnya kerap menimbulkan *inconsistency* penerapannya antara satu produk legislasi perundang-undangan pidana dengan yang lainnya.

Barda Nawawi Arif, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana.*⁴⁵ Kebijakan hukum pidana secara komprehensif dan sistemik terkait dengan kebijakan penanggulangan kejahatan, penegakan hukum, kebenaran dan keadilan.

Sumber pustaka lain yang mengetengahkan spesifikasi kajian mengenai eksistensi hukum Islam di Indonesia, yang memadai. Diantaranya berupa karya al-Yasa' Abubakar, *Syari'ah Islam di Provinsi Nangroe Aceh Darussalam; Paradigma, Kebijakan, dan Kegiatan.*⁴⁶ Juga karya Bustanul Arifin, *Pelebagaan Hukum Islam di Indonesia; Akar Sejarah, Hambatan, Dan Prospeknya.*⁴⁷ Selain itu terdapat karya Amrullah Ahmad (editor), *Dimensi Hukum Islam dalam Sistem*

⁴⁴ Sholehuddin, *Sistem Sanksi dalam Hukum Pidana; Ide Dasar Double Track System dan Implementasinya*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2003).

⁴⁵ Barda Nawawi Arif, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2002).

⁴⁶ Al-Yasa' Abubakar, *Syari'at Islam di Provinsi Nangroe Aceh Darussalam; Paradigma, Kebijakan dan Kegiatan*, (Banda Aceh: Dinas Syari'ah Islam Provinsi Nagroe Aceh Darussalam, 2004).

⁴⁷ Bustanul Arifin, *Pelebagaan Hukum Islam di Indonesia; Akar Sejarah, Hambatan dan Prospeknya*, (Jakarta: Gema Insani Press, 1996).

Hukum Nasional.⁴⁸ Karya Abd. Salam Arief, *Pembaharuan Pemikiran Hukum Islam Antara Fakta dan Realita; Kajian Pemikiran Hukum Syaikh Mahmud Syaltut*.⁴⁹

Jelasnya bahwa aneka sumber pustaka yang mempresentasikan khazanah pemikiran hukum Islam, termasuk kajian mengenai hukum zakat dan hukum pidana, hampir semuanya masih dominan dalam perpektif normatif Islam. Hal sebaliknya, aneka sumber pustaka yang mempresentasikan khazanah pemikiran hukum rasional (konvensional), termasuk perpektif kajian sistem hukum nasional Indonesia, praktisnya sama sekali menghambatan makna meta-yuridis konsepsi Ketuhanan Yang Maha Esa sebagai dasar negara.⁵⁰

Sedangkan karya Topo Santoso merupakan sumber pustaka yang secara khusus membahas kajian hukum pidana Islam yang dapat dikategorikan sebagai karya lebih kontekstual dan komprehensif. Bahkan, dalam konteksnya ini Jimly Asshiddiqie⁵¹ mengapresiasi kehadiran karya Topo Santoso, *Membumikan Hukum Pidana Islam; Penegakan Syari'at dalam Wacana dan Agenda*,⁵² sebagai karya yang sangat relevan sehubungan dengan kurangnya karya-karya sejenis, ditengah minat untuk mengkaji hukum pidana Islam semakin meluas. Sementara, kajian dan studi kritis dan mendalam terhadap bidang ini terus semakin menghilang,

⁴⁸ Amrullah Ahmad dkk, *Dimensi Hukum Islam dalam Sistem Hukum Nasional*, (Jakarta: Gema Insani Press, 1996).

⁴⁹ Abd. Salam Arief, *Pembaharuan Pemikiran Hukum Islam Antara Fakta dan Realita; Kajian Pemikiran Hukum Syaikh Mahmud Syaltut*, (Yogyakarta: LESFI, 2003).

⁵⁰ Lihat Ketentuan Pasal 29 ayat (1) UUD 1945.

⁵¹ Jimly Asshiddiqie "kata pengantar" dalam Topo Santoso, *Membumikan Hukum Pidana Islam; Penegakan Syari'at dalam Wacana dan Agenda*, (Jakarta: Gema Insani Press, 2003), hlm. vii.

⁵² Topo Santoso, *Membumikan Hukum Pidana Islam; Penegakan Syari'at dalam Wacana dan Agenda*, (Jakarta: Gema Insani Press, 2003).

karena dipandang kurang bermanfaat secara praktis lantaran hilangnya penerapan pidana Islam di dunia Islam.

Kajian mengenai regulasi kebijakan pemidanaan dalam operasional pengelolaan zakat melalui penelitian ini, dapat secara akademis diposisikan sebagai khasanah keilmuan dan perpektif kajian aspek hukum syari'at Islam kontekstual. Bahkan tidak sekadar secara spesifik dilakukan sekaligus merupakan alternatif untuk mengentahkan kondisi faktual regulasi legal formal syari'ah Islam yang lebih memadai secara istematis dan komprehensif, di tengah pluralisme sistem hukum dan potensi konflik hukum.

G. Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan proses dilakukan secara sistematis dengan maksud untuk mendapat informasi ilmiah mengenai serentetan peristiwa dan dalam rangka pemecahan suatu permasalahan. Penelitian merupakan suatu proses dari kegiatan mengumpulkan, mengolah, menyajikan, dan menganalisis suatu masalah peristiwa.⁵³ Untuk memperoleh kajian yang dapat dipertanggungjawabkan, maka metode dalam penulisan tesis ini sebagai berikut, yaitu:

1. Pendekatan

⁵³ Noeng Muhadjir, *Metodologi Keilmuan Paradigma Kualitatif, Kuantitatif, dan Mixed*, (Yogyakarta: Rake Sarasin, 2007), hlm. 94-96.

Pendekatan penelitian yang dilakukan, dengan memadukan dua karakteristik yaitu sebagai penelitian kualitatif segenap kebijakan hukum normatif,⁵⁴ maka bahan hukum yang digunakan terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.⁵⁵ Penelusuran hukum normatif dilakukan dengan pendekatan normatif dogmatis lewat seperangkat legal formal dan normatif hukum Islam. Sementara itu, obyek penelitian kualitatif diterusuri melalui eksploitasi atas *political will* kebijakan pemerintah, otoritas pengelola zakat dan diskusi yang berkembang tentang dinamika zakat dan pengelolaannya di Indonesia, sebagai berikut yaitu:

- a. Bahan hukum primer yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat berupa perundang-undangan. Bahan hukum primer dalam penelitian ini adalah Undang-undang No. 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, dan peraturan perundang-undangan lain yang relevan dengan topik penelitian ini.
- b. Bahan hukum sekunder yaitu bahan yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder dalam penelitian ini terdiri dari risalah undang-undang pengelolaan zakat,

⁵⁴ Penelitian hukum normatif merupakan penelitian hukum yang mengkaji hukum tertulis dari berbagai aspek, yaitu aspek teori, sejarah, filosofi, perbandingan, struktural dan komposisi, lingkup dan materi, konsistensi, penjelasan umum dan pasal demi pasal, formalitas dan kekuatan mengikat sesuatu undang-undang, serta bahasa hukum yang digunakan, tetapi tidak mengkaji aspek terapan atau implementasinya. Lihat Abdul Kadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, (Bangung: Citra Aditya Bakti, 2004), hlm. 101-102.

⁵⁵ Dalam penelitian normatif data tersebut dengan bahan hukum. Lihat M. Syamsuddin, *Operasionalisasi Penelitian Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo, 2007), hlm. 96. Sebagai perbandingan lihat juga Gregory Churchill, dikutip dari Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press, 2005), hlm. 51.

buku, jurnal, artikel, dan literatur lainnya yang berkaitan dengan permasalahan yang dibahas.

- c. Bahan hukum tersier yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yaitu ensiklopedia dan kamus.

2. Metode Pengumpulan Data

Data utama penelitian berupa kebijakan hukum normatif berupa seperangkat regulasi dan berbagai norma dalam hukum Islam. Segmen *legal formal* dihimpun lewat sumber bahan kepustakaan (*library research*) yaitu cara pengumpulan bahan hukum dengan memeriksa atau menelusuri dokumen-dokumen atau kepustakaan yang dapat memberikan informasi atau keterangan yang dibutuhkan dalam penelitian ini.⁵⁶ Berupa seperangkat produk peraturan perundang-undangan, terutama dalam bentuk undang-undang sedangkan data normatif hukum Islam dihimpun lewat seperangkat ketentuan fiqh, al-Qur'an dan al-Hadis, terutama yang terdapat dalam aneka sumber pustaka berupa kitab fiqh, kitab hadis, dan kitab al-Qur'an, sebagai berikut yaitu:

⁵⁶ M. Syamsudin, *Operasionalisasi Penelitian....Op.Cit.*, hlm. 101.

- a. Perundang-undangan (*Statute Approach*), yaitu menelaah semua undang-undang dan regulasi yang berkaitan dengan penelitian yang dilakukan. Penelaahan ini dapat digunakan untuk mencari rasionalis dan dasar ontologi lahirnya undang-undang tersebut.⁵⁷
- b. Filosofis, yaitu mengkaji secara mendalam latar belakang suatu aturan maupun konsep hukum dibuat, dengan mendasarkan pembahasan pada teori filsafat hukum berkisar pada persoalan hakekat, nilai, metode dan juga tujuan dari suatu aturan hukum.⁵⁸

3. Analisis Data

Setelah proses pengelolaan data berupa rekonstruksi atau sistematisasi, dengan membuat klarifikasi dan kategorisasi data berdasarkan relevansinya dengan obyek kajian dan lingkup variable. Adapun proses analisis dan interpretasi data, tidak sekadar dilakukan untuk menemukan makna yang lebih luas, atau pemaknaan data, melainkan sekaligus membuat rumusan implikasi dari hasil penelitian.

Analisis data dilakukan dengan metode diskriptif kualitatif dan analisis komparatif. Untuk ini proses analisis dan interpretasi data dilakukan dengan menggunakan dua pendekatan, dimulai dengan mendiskripsikan data sesuai dengan lingkup dan relevansi masalah yang menjadi obyek kajian. Analisis

⁵⁷ *Ibid.*, hlm. 58.

⁵⁸ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1985), hlm. 320.

dan interpretasi untuk kategori data kualitatif dilakuakn secara diskriptif kualitatif, sedangkan analisis dan interpretasi data kebijakan hukum normatif lebih dititik-tekanan pada analisis kontens.⁵⁹ Pada akhirnya penarikan kesimpulan dilakukan dengan menggunakan metode induktif, dimana generalisasi yang menjadi kesimpulan dalam lingkup penelitian ini ditarik dari analisis data berdasarkan karakteristik obyek yang diteliti.

H. Sistematika Penulisan

Dalam sistematika penulisan ini dibagi dalam lima bab. Masing-masing bab terdiri dari beberapa sub bab dengan tujuan agar pembahasan tesis ini tersusun dengan sistematis. Adapun sistematika penulisannya sebagai berikut, yaitu:

Bab pertama, berisi pendahuluan, di dalamnya dibahas tentang: (a) latar belakang masalah, (b) rumusan masalah, (c) tujuan penelitian, (d) manfaat penelitian, (e) kerangka teori atau doktrin, (f) telaah pustaka, (g) metode penelitian, dan (h) sistematika penulisan

Bab kedua, berisi tinjauan umum pengelolaan zakat di indonesia yang terdiri meliputi realitas pengelolaan zakat di indonesia di dalamnya terdiri dari pembahasan potensi zakat, beberapa telaah umum permasalahan zakat, tujuan dan prinsip pengelolaan zakat, argumen regulasi pengelolaan zakat oleh pemerintah, kebijakan pengelolaan zakat oleh negara dan sub bab terakhir mengenai akuntabilitas tata kelola zakat di indonesia yang terdiri politik pengelolaan zakat, transparansi tata kelola zakat dan masalah terhadap pengelolaan zakat.

⁵⁹ Abdul Kadir Muhammad, *Hukum*, *Op.Cit.* hlm. 127.

Bab ketiga, berisi kebijakan kriminalisasi dalam hukum pidana nasional dan maupun hukum pidana islam, yang meliputi pengertian kriminalisasi, asas-asas dan kriteria kriminalisasi, nilai-nilai yang harus dilindungi dalam penerapan kriminalisasi, kebijakan kriminalisasi menurut hukum pidana Islam, eksistensi hukum Islam dalam hukum nasional, prinsip-prinsip hukum pidana Islam.

Bab keempat, merupakan analisis sanksi kriminalisasi dalam pengelolaan zakat di Indonesia, menganalisis melalui keseuaian kriminalisasi menurut hukum pidana nasional mengenai pembahasannya dasar-dasar kriminalisasi pengelola zakat, implementasi dan problem kriminalisasi pengelolaan zakat dan kualifikasi tindak pidana dalam pengelolaan zakat dan yang terakhir mengenai kriminalisasi perbuatan pidana ditinjau dari hukum pidana Islam yang pembahasannya meliputi jarimah khianat dalam pengelolaan zakat, kualifikasi tindak pidana pengelolaan zakat.

Bab kelima, merupakan bab penutup, penulis menggunakan kesimpulan umum dari tesis secara keseluruhan dan saran, kemudian dengan daftar pustaka sebagai rujukan serta beberapa lampiran yang dianggap relevan.

BAB II

PENGELOLAAN ZAKAT DI INDONESIA

A. Realitas Pengelolaan Zakat di Indonesia

1. Potensi Zakat di Indonesia

Sesungguhnya dengan keberadaan umat Islam Indonesia yang berjumlah 244.775.796 jiwa dan 87,18% penduduknya mayoritas beragama Islam atau sekitar 182,570,000 jiwa,¹ Indonesia memiliki potensi yang luar biasa terkait usaha pengemtasan kemiskinan melalui pemberdayaan zakat umat Islam yang selama ini belum tertangani dengan maksimal. Idealisme dan normativisme dari zakat tersebut ternyata belum membumi dan bermanfaat secara signifikan sebagaimana semestinya.² Akibatnya masalah kemiskinan menjadi permasalahan pembangunan Indonesia yang belum terakomodir dengan baik. Ada beberapa asumsi yang mendasarinya, boleh jadi hal ini disebabkan karena adanya tradisi yang picik dari kaum muslimin dalam memahami fungsi-fungsi zakat sehingga lambat laun intitusi zakat

¹ Sumber dari <http://sp2010.bps.go.id/index.php/site/tabel?tid=321>, dan <http://mastonie-go2blog.blogspot.com/2012/01/tentang-agama-islam-di-indonesia.html>, di akses pada 24 Februari 2013.

² Muhammad, *Zakat Profesi, Wacana Pemikiran dalam Fiqih Kontemporer*, (Jakarta: Salemba Diniyah, 2002), hlm. 38.

menjadi tanpa makna.³ Oleh karena itu, dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, maka makin besar harapan umat Islam Indonesia untuk keterlaksanaannya. Sehingga menuntut pengelolaan yang sebaik-baiknya, agar zakat dapat pengelolaan atau manajemen yang sebaik-baiknya dan sesuai dengan amanat Undang-undang serta sesuai ketentuan syar'i hukum Islam.

Pengelolaan zakat dapat dilakukan oleh individu maupun kelompok. Namun mayoritas ulama sepakat, lebih baik pengelolaan zakat dilakukan dan diatur pemerintah. Perkembangan pengelolaan zakat di Indonesia, sangat dipengaruhi oleh pemerintah.⁴ Misalnya, di era kolonial Belanda, pengelolaan zakat cenderung dihalangi oleh Pemerintah Kolonial tersebut karena diduga untuk membiayai perjuangan melawan Pemerintah Belanda. Sedangkan awal kemerdekaan Indonesia, pemerintah belum terlalu memperhatikan pengelolaan zakat dan disibukkan mempertahankan kemerdekaan Indonesia. Sehingga pengelolaan zakat dikelola secara individu.

Pada era pemerintahan orde baru, pengelolaan zakat mulai mendapatkan perhatian, namun tidak sampai dimasukkan dalam undang-undang. Implikasinya, berbagai lembaga amil zakat independen dan non-

³ Fazlur Rahman, *Tema Pokok al-Qur'an*, alih bahasa Anas Mahyudi, (Bandung: Pustaka, 1996), hlm. 61.

⁴ Mustafa Edwin Nasution dkk, *Indonesia Development Report 2009*, (Jakarta; PEBS FE UI dan CID, 2009), hlm. 2.

pemerintah bermunculan yang juga di ikuti kesadaran masyarakat untuk membayar zakat mulai meningkat.

Kebijakan pemerintah yang setengah hati untuk menerapkan zakat dalam sistem perekonomian Indonesia, menyebabkan sebagian masyarakat berinisiatif untuk mengelolan zakat secara lebih produktif sehingga mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Terbukti, pada tahun 1989, Yayasan Dana Sosial Al-Falah (YDSF) dibentuk oleh ormas Islam di Surabaya dengan mengikuti model BAZIS. Selanjutnya, pada periode 1990an, beberapa perusahaan membentuk lembaga yang mengelola dana ZIS (Zakat, Infaq dan Shadaqah). Salah satu Lembaga Amil Zakat (LAZ) yang paling awal didirikan oleh masyarakat adalah Dompot Dhuafa (DD) Republika yang didirikan oleh karyawan Harian Umum Republika, 2 Juli 1993. Melalui institusi ini, Harian Republika mengumpulkan dana-dana ZIS karyawannya untuk kemudian menyalurkan kepada orang yang berhak menerimanya seperti orang miskin. Setelah itu, berbagai LAZ bermunculan di Tanah Air. Ada yang berafiliasi dengan lembaga sosial-keagamaan yang sudah ada dan murni muncul karena kepedulian terhadap masyarakat. Misalnya, Yayasan Daarut Tauhid (didirikan oleh Pesantren Daarut Tauhid), Dompot Sosial Ummul Qura', Pos keadilan Peduli Umat, LAZ Muhammadiyah (Ormas Muhammadiyah), baitul Mal Muamalat (Bank Muamalat Indonesia), dan masih banyak lagi.⁵

⁵ Departemen Agama Republik Indonesia, *Pedoman Zakat*, (Jakarta: Badan Proyek Peningkatan Zakat dan Wakaf, 2000), hlm. 289.

Pada tanggal 7 Juli 1997 ahirlah Forum Zakat (FOZ) sebagai wadah/asosiasi yang memayungi keberadaan LAZ untuk Menangani masalah-masalah yang berkaitan dengan pengelolaan zakat.

Pada tahun 1998, Indonesia mengalami krisis ekonomi yang kemudian dianggap banyak pihak memincu terjadinya reformasi dalam berbagai bidang kehidupan dan kenegaraan. Tahun ini pula, lembaga zakat kian genjar di wacanakan tanpa terkecuali.⁶

Seiring dengan semakin besarnya kiprah lembaga-lembaga pengelolaan zakat, khususnya lembaga non-pemerintah, pemerintah juga semakin menyadari bahwa sudah saatnya dibuat instidusi dan regulasi zakat di Indonesia. Pada awal Agustus 1999, Menteri Agama A. Malik Fadjar, membacakan RUU tentang Pengelolaan Zakat di depan sidang paripurna DPR-RI. Setelah melalui perjuangan panjang, pada tanggal 23 September 1999 Presiden B.J. Habibie mengesahkan Undang-Undang No. 38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat. Unit terdiri dari 10 Bab dan 25 Pasal. Dalam pasal ini membahas tentang; *pertama*, tujuan dan manajemen pengelolaan zakat; *dibentuknya* lembaga amil zakat pemerintah; *kedua*, *diakuinya* lembaga amil zakat non-pemerintah; *ketiga*, dapat *dibentuknya* Unit Pengumpulan Zakat (UPZ) baik di dalam maupun luar negeri sebagai perpanjangan tangan BAZ dalam pengumpulan zakat; *keempat*, dapat

⁶ *Ibid.*, hlm. 7.

dijadikan pengurang pajak; *kelima*, serta perlunya pengawasan terhadap kinerja badan amil zakat.⁷

Untuk mendukung pelaksanaan Undang-undang tersebut, pemerintah yang diwakili Menteri Agama mengeluarkan Keputusan Menteri Agama RI No. 581 tahun 1999 tentang pelaksanaan Undang-undang No. 38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat,⁸ yang kemudian direvisi oleh KMA-RI No. 373 tahun 2003 dan keputusan Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam dan Urusan Haji No. D/291/2000 tentang Teknis Pengelolaan Zakat. Keputusan Menteri Agama tersebut secara khusus membedakan Badan Amil Zakat (BAZ) dan Lembaga Amil Zakat (LAZ) bentukan non-pemerintah. Sebenarnya kedua lembaga zakat tersebut sama-sama memiliki fungsi pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan perolehan zakat.

Pada tahun 2001 Departemen Agama RI membentuk Direktorat Pengembangan Zakat dan Wakaf melalui Keputusan Menteri Agama RI No. 1 tahun 2001 untuk memperkuat institusi zakat dan mengoptimalkan pengelolaan zakat. Peraturan ini menjelaskan mengenai ketentuan pengelolaan dan pengumpulan zakat, pembinaan lembaga pengelola zakat.

Selain Pemerintah Pusat dan Departemen Agama, pemerintah daerah juga mengakomodasi pelaksanaan Undang-undang No. 38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat dan KMA NO. 373/2003 untuk mengoptimalkan

⁷ Fakhruddin, *Fiqh dan Manajemen Zakat di Indonesia*, (Malang:UIN Malik Ibrahim Malang Press, 2008), hlm. 249-251.

⁸ Nuruddin Mhd. Ali, *Zakat Sebagai Instrumen Kebijakan Fiskal*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2006), hlm. 34.

pelaksanaan zakat di daerah. Kota Cilegon (2001), Kabupaten Serang dan Lombok Timur (2002), Kabupaten Molok Sumatera barat (2003), Kabupaten Tangerang dan Propinsi Banten (2004). Menurut studi Litbang Departemen Agama, hingga akhir 2006 terdapat kurang lebih 24 daerah di Indonesia baik provinsi maupun kabupaten/ kota yang telah memiliki Perda Zakat. Pada periode ini pula, marak didirikan berbagai bagan/ lembaga amil zakat di pelosok tanah air. BAZIS tingkat Kabupaten berjumlah 277, BAZIS tingkat kecamatan berjumlah 3160 buah, sedangkan tingkat desa/ kelurahan berjumlah 38.117.

Adapun yang mendorong lahirnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat antara lain adalah, sebagai berikut yaitu:

- a. Keinginan umat Islam Indonesia menyempurnakan pelaksanaan ajaran agamanya. Hal ini tampak pada kesadaran beribadah umat Islam dalam mendirikan sholat, berpuasa selama bulan Ramadhan, dan melaksanakan ibadah haji. Di samping itu, umat Islam semakin menyadari perlunya penuaian zakat sebagai kewajiban agama harus dilaksanakan oleh setiap muslim yang mampu melaksanakannya karena telah memehuni syarat-syarat yang telah ditentukan;
- b. Kesadaran yang semakin meningkat di kalangan umat Islam tentang potensi zakat jika pemanfaatannya dilakukan sebaik-baiknya, akan dapat memecahkan berbagai masalah sosial, seperti pemeliharaan

anak-anak terlantar, yatim-piatu, pembinaan remaja, penyelenggaraan pendidikan;

- c. Dalam sejarah Islam, peran lembaga zakat mampu, (a) melindungi manusia dari kehinaan dan kemiskinan, (menimbulkan solidaritas sosial antara sesama anggota masyarakat), (b) mempermudah pelaksanaan tugas-tugas kemasyarakatan yang berhubungan dengan kepentingan umum, (c) meratakan rezeki yang diperoleh dari Allah, dan (d) mencegah akumulasi kekayaan pada golongan atau beberapa golongan tertentu;
- d. Usaha-usaha untuk mewujudkan pengembangan dan pengelolaan zakat di Indonesia, makin lama makin tumbuh berkembang. Selain dilakukan oleh masyarakat sendiri, juga didorong pengembangannya oleh pemerintah daerah.⁹

Salah satu gagasan besar penataan pengelolaan zakat yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 dan menjiwai keseluruhan

⁹ Saifudin Zuhri, *Zakat Konseptual*, (Semarang: Bina Sejati, 2000), hlm. 12. Lihat bandingkan dengan Risalah Undang-undang No. 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, tentang menimbang; a). bahwa negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu; b). bahwa menunaikan zakat merupakan kewajiban bagi umat Islam yang mampu sesuai dengan syariat Islam; c). bahwa zakat merupakan pranata keagamaan yang bertujuan untuk meningkatkan keadilan dan kesejahteraan masyarakat; d). Bahwa dalam rangka meningkatkan daya guna dan hasil guna, zakat harus dikelola oleh secara melembaga sesuai dengan syariat Islam; e). Bahwa Undang-undang No. 38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat sudah tidak sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum dalam masyarakat sehingga perlu diganti; f). bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud huruf (a), huruf (b). Huruf (c), huruf (d), dan huruf (e) perlu membentuk Undang-undang tentang Pengelolaan Zakat.

pasalnya adalah pengelolaan yang terintegrasi. Kata “terintegrasi” menjadi asas yang melandasi kegiatan pengelolaan zakat di negara kita, baik dilakukan Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) di semua tingkatan maupun Lembaga Amil Zakat (LAZ) yang mendapat legalitas sesuai ketentuan perundang-undangan.

Integrasi dalam pengertian undang-undang berbeda dengan sentralisasi. Menurut ketentuan undang-undang, zakat yang terkumpul disalurkan berdasarkan prinsip pemerataan, keadilan, dan kewilayahan. Melalui integrasi pengelolaan zakat, dipastikan potensi dan realisasi pengumpulan zakat dari seluruh daerah serta manfaat zakat untuk pengentasan kemiskinan akan lebih terukur berdasarkan data dan terpantau dari sisi kinerja lembaga pengelolanya. Secara keseluruhan pasal-pasal dalam Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah yang sedang disiapkan, memberi ruang dan jaminan bagi terwujudnya pengelolaan zakat yang amanah, profesional, transparan, akuntabel dan partisipatif.¹⁰

Integrasi pengelolaan zakat menempatkan BAZNAS sebagai koordinator. Peran koordinator merupakan satu kesenyawaan dengan integrasi. Pengkoordinasian yang dilakukan BAZNAS inilah yang ke depan akan mengawal jalannya proses integrasi dan sinergi dari sisi manajemen maupun dari sisi kesesuaian syariah. Hal ini diatur dalam ketentuan pasal 6 dan 7 Undang-undang No. 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat sebagai

¹⁰ Asep Saefuddin, Zakat antar Bangsa Muslim : Menimbang Posisi Realistis Pemerintah dan Organisasi Masyarakat Sipil. Zakat dan Empowering dalam *Jurnal Pemikiran dan Gagasan* Vol 1 No 4. Agustus 2008, hlm. 80.

dasar hukum yang memberikan ruang terbuka kepada BAZNAS untuk menjalankan fungsi koordinasi. Ketika LAZ menjadi bagian dari sistem yang dikoordinasikan BAZNAS, maka posisinya secara hukum menjadi kuat, sehingga prinsip dan tuntunan syari'ah dalam al-Quran (Q.S. At-Taubah [9]: 103 dan 60) dapat terpenuhi.

Para pengelola zakat perlu memahami lahirnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat yang akan dilengkapi dengan Peraturan Pemerintah tentang Pelaksanaan Undang-Undang, sejatinya bertujuan untuk menata pengelolaan zakat yang lebih baik. Penataan sebagaimana dimaksud tidak terlepas dari kepentingan untuk menjadikan amil zakat lebih profesional, memiliki legalitas secara yuridis formal dan mengikuti sistem pertanggungjawaban kepada pemerintah dan masyarakat. Tugas dan tanggung jawab sebagai amil zakat tidak bisa dilepaskan dari prinsip syariah yang mengaitkan zakat dengan kewenangan pemerintah (*ulil amri*) untuk mengangkat amil zakat.¹¹

Pada prinsipnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 hadir untuk menata perkembangan perzakatan di negara kita. Namun perlu diperhatikan bahwa perubahan BAZDA menjadi BAZNAS dan BAZDA Kecamatan menjadi UPZ (Unit Pengumpul Zakat), memerlukan langkah adaptasi cukup mendasar pada organisasi pengelola zakat yang dibentuk oleh Pemerintah.

¹¹ Agustianto. Distribusi Zakat. <http://abumujahidah.blogspot.com/2013/10/pengelolaan-zakat-di-negara-negara-Islam.html>. Diakses tanggal 18 Februari 2013.

Di sisi lain LAZ juga harus melakukan penyesuaian berkaitan dengan persyaratan lembaga, perizinan, dan sebagainya.

Dalam kaitan inilah upaya merapikan barisan para amil zakat perlu dilakukan secara berkesinambungan. BAZNAS dan LAZ harus bersinergi dalam satu tujuan besar, yaitu mengoptimalkan pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan zakat untuk meningkatkan kesejahteraan umat dan bangsa. Oleh karena itu peningkatan kinerja, pembenahan alur pelaporan dan pertanggung-jawaban BAZNAS dan LAZ harus menjadi perhatian kita bersama, seiring perubahan regulasi menuju pengelolaan zakat terintegrasi. Selaras dengan langkah di atas reposisi BAZNAS sebagai koordinator dan pusat pelaporan pengelolaan zakat di Indonesia seyogianya disambut dengan pandangan positif. Bukankah kita semua menyadari, upaya merapikan barisan amil zakat merupakan satu keniscayaan. Untuk itu berbagai kendala psikologis, sosiologis, dan kepentingan untuk membesarkan lembaga masing-masing harus ditempatkan di bawah kepentingan yang lebih besar. Masa depan yang seharusnya dipikirkan, diperjuangkan dan dibangun ialah masa depan perzakatan secara keseluruhan.

Terkait dengan pemberdayaan zakat umat Islam yang selama ini belum terberdayakan dengan maksimal, ada beberapa kendala yang menjadi penyebabnya, antara lain. *Pertama*, masih rendahnya tingkat kesadaran masyarakat muslim terhadap penuaian zakat. *Kedua*, informasi hal *ihwal* zakat yang sampai di masyarakat relatif minim dan terbatas. *Ketiga*,

kekurangan pengertian masyarakat tentang cara menghitung zakat yang sering kali terkait dengan tingkat kejujuran mereka dalam menghitung zakatnya. *Keempat*, kepercayaan masyarakat terhadap organisasi pengelola zakat yang masih rendah, karena dianggap kurang profesional dan kurang transparan (aspek akuntabilitas), sehingga tidak sedikit para muzakki yang menunaikan dan memberikan zakatnya secara pribadi maupun langsung kepada mustahiq.¹² Hal ini senada dengan yang dikatakan Yusuf al-Qardawi, bahwa hal-hal yang dapat berpengaruh terhadap keberhasilan pengelolaan zakat adalah tentang perluasan cakupan harta wajib zakat (objek zakat) yang masih *debatable*, manajemen yang belum sepenuhnya profesional dan proses alokasi dan distribusi yang belum efektif dan efisien.¹³ Untuk itu, dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, pemerintah telah melakukan berbagai usaha yang dilakukan untuk mewujudkan efektivitas undang-undang tersebut, dan terberdayakannya dengan maksimal dengan membentuk badan-badan resmi pengelola zakat, seperti terbentuknya seksi Zakat pada Kementrian Agama, Badan Amil Zakat (BAZ) pada pemerintah daerah maupun oleh ormas-ormas Islam¹⁴ yang tujuannya ingin mendorong umat Islam untuk sadar zakat dan mengelolanya sesuai dengan ketentuan syar'i.

¹² Didin Hafidhuddin, *Zakat dalam Perekonomian Modern*, (Jakarta: Gema Insani Press, 2002), hlm. 30.

¹³ Yusuf al-Qardawi, *Kiat Islam Mengentaskan Kemiskinan*, (Jakarta: Gema Insani Press, 1991), hlm. 16.

¹⁴ Masdar Farid Mas'udi, *Pajak itu Zakat: Uang Allah untuk Kemaslahatan Rakyat*, (Bandung: Mizan, 2010), hlm. 48-49.

2. Telaah Umum Permasalahan Zakat di Indonesia

Upaya-upaya yang telah dilakukan, baik oleh pemerintah melalui pendidikan di sekolah/madrasah maupun melalui penyuluhan agama baik oleh petugas Kementerian Agama maupun oleh para Kyai untuk merealisasikan zakat itu cukup besar. Namun dalam implementasinya masih banyak dijumpai permasalahan yang dapat menghambat optimalisasi pelaksanaan zakat. Adapun permasalahan yang menghambat pelaksanaan zakat antara lain adalah; pemahaman zakat yang sangat terbatas, pemahaman terhadap konsep fiqh zakat yang kurang kontekstual, masih munculnya kepentingan sesaat dalam pengelolaan zakat, masih munculnya hambatan politis, penyerahan zakat yang kurang tepat sasaran, belum terkoordinasinya dalam pembentukan badan pengelola zakat.¹⁵ Untuk lebih detailnya, permasalahan yang menghambat optimalisasi pelaksanaan zakat sebagai berikut, yaitu:¹⁶

a. Pemahaman Zakat

Pengertian masyarakat tentang pengelolaan zakat, sangat terbatas kalau dibandingkan dengan sholat dan puasa, misalnya, disebabkan karena pendidikan keagamaan Islam di masa lampau kurang menjelaskan pengertian dan masalah zakat. Akibatnya, kurang paham umat Islam kurang pula pelaksanaannya.

¹⁵ Lihat Abdurrahman Wahid, "Kata Pengantar" dalam Masdar Farid Mas'udi, *Agama Keadilan: Risalah Zakat (pajak) dalam Islam*, (Jakarta: P3M, 2005), hlm. xi-xii.

¹⁶ Lihat Faisal, *Sejarah Pengelolaan Zakat di Dunia Muslim dan Indonesia (Pendekatan Teori Investigasi-Sejarah Charles Peirce dan Defisit Kebenaran Lieven Boeve)*, (Lampung: IAIN Raden Intan Lampung, 2010), hlm. 529.

b. Konsep Fiqh Zakat

Konsep pengertian dan pemahaman mengenai zakat hasil itjihad manusia, al-Qur'an disebutkan pokok-pokoknya saja yang kemudian yang dijelaskan oleh sunah Nabi Muhammad SAW. Penjabarannya yang tercantum dalam kitab-kitab fiqh lama nampaknya tidak sesuai lagi dengan keadaan sekarang. Fiqh zakat yang ada yang diajarkan di lembaga-lembaga pendidikan Islam di Indonesia hampir seluruhnya merupakan hasil perumusan para ahli beberapa abad yang lalu, yang dipengaruhi oleh situasi dan kondisi setempat masa itu. Perumusan itu banyak yang tidak tepat lagi untuk dipergunakan mengatur zakat dalam masyarakat modern saat ini. Pertumbuhan ekonomi Indonesia sekarang, yang mempunyai sektor-sektor industri, dan pelayanan jasa, tidak tampak oleh fiqh zakat yang telah ada. Dalam fiqh zakat sekarang, yang wajib dizakati hanya emas, perak, barang-barang niaga, makanan yang mengenyangkan, binatang peliharaan seperti unda, dan domba. Disebutkan juga barang-barang tambang dan penemuan tetapi hanya terbatas pada emas dan perak saja. Selain dari itu tidak disebutkan. Yang demikian memang sesuai dengan perkembangan masyarakat Islam masa itu, tetapi tidak cocok lagi dengan masa sekarang.¹⁷

¹⁷ Zakiyah Drajat, *Zakat Pembersih Harta dan Jiwa*, (Jakarta: Ruhama, 1994), hlm. 84.

c. Pembentukan Kepentingan

Pembentukan kepentingan organisasi-organisasi atau lembaga-lembaga sosial Islam yang memungut zakat ini seperti BAZIS dan BAZ sebagai lembaga atau organisasi amil zakat baru. Kalau pengumpulan zakat dilakukan secara terkoordinasi dalam badan-badan baru tersebut, lembaga yang lama merasa khawatir kepentingannya akan terganggu. Sesungguhnya kekhawatiran ini tidak perlu ada asal saja semua dilaksanakan dengan tertib dan terencana, baik mengenai pengumpulan maupun tentang pendayagunaannya.

d. Hambatan Politis

Terdapat juga hambatan politis dalam penyelenggaraan pengumpulan zakat ini, sebab di dalam masyarakat masih terdapat kelompok-kelompok yang mengabungkan ibadah zakat dengan Piagam Jakarta. Pandangan ini tentu saja tidak dapat dibenarkan, karena pasal 29 ayat (2) UUD 1945 menjamin kebebasan penduduk (terutama warga negaranya) untuk beribadah menurut agamanya. Zakat adalah ibadah yang wajib ditunaikan oleh setiap muslim yang memenuhi syarat, sama halnya dengan kewajiban melaksanakan ibadah shalat, puasa dan haji yang merupakan bagian dari hukum Islam. Dengan atau tanpa Piagam Jakarta umat Islam berkewajiban menjalankan syari'at Islam atau hukum agamanya. Zakat yang secara

mikro merupakan ibadah umat Islam itu, secara makro dapat dimanfaatkan untuk memajukan kesejahteraan umum bangsa Indonesia.

e. Sikap Kurang Percaya

Kesadaran yang semakin tumbuh dalam masyarakat Islam Indonesia tentang pelaksanaan zakat, dalam masyarakat ada juga sikap kurang percaya terhadap penyelenggaraan zakat itu. Sikap ini sesungguhnya ditujukan kepada orang yang atau sekelompok orang yang mengurus zakat. Sikap ini adalah peninggalan sejarah, seperti sikap kurang percayanya orang terhadap penyelenggaraan koperasi, karena kesalahan-kesalahan yang dibuat oleh pengurusnya. Namun, sikap ini akan dapat dikurangi, jika tidak dapat dihapuskan sama sekali kalau diciptakan organisasi yang baik terutama sistem adminitrasinya, pengawasan yang ketat dan sempurna.

f. Sikap Tradisional

Kebiasaan para wajib zakat terutama dipedesaan, menyerahkan zakatnya tidak kepada delapan kelompok atau beberapa dari golongan yang berhak menerima zakat, tatapi kepada para pemimpin agama setempat. Pemimpin agama (kyai) tidak bertindak sebagai amil yang

berkewajiban membagikan atau menyalurkan zakat kepada mereka yang berhak menerimanya, tetapi bertindak sebagai *mustahiq* (orang yang berhak menerima zakat) sendiri dalam kategori *sabilillah* yakni orang yang berjuang di jalan Allah. Cara dan sikap ini tidak sepenuhnya salah, namun sikap tersebut seyogyanya ditinggalkan, diantaranya untuk menghindari penumpukan harta (zakat) pada orang tertentu, padahal salah satu tujuan zakat adalah pemerataan rezeki untuk mencapai keadilan sosial.

g. Pengorganisasian

Pengorganisasian zakat perlu juga diatur sebaik-baiknya agar pelaksanaan zakat dapat dikoordinasikan dan diarahkan. Ini perlu dilakukan untuk memantapkan kepercayaan masyarakat dan wajib zakat. Peranan pemerintah diperlukan dalam hal ini, di samping keikutsertaan pemimpin-pemimpin agama. Sistem administrasi, penyusunan personalia yang harus didasarkan pada prinsip-prinsip manajemen yang sehat agar pelaksanaan zakat dapat berjalan dengan sebaik-baiknya. Supaya organisasi yang mengurus zakat dapat berjalan dengan baik, prinsip-prinsip pengorganisasian berikut perlu dilaksanakan, sebagai berikut yaitu:

- 1) penanggungjawaban tertinggi seyogyanya pemerintah atau pejabat tertinggi dalam strata pemerintahan setempat atau

lingkungan tertentu. Unsur-unsur masyarakat Islam perlu diikutsertakan, juga bertanggungjawab;

- 2) pelaksanaannya adalah suatu lembaga tetap dengan pegawai yang bekerja penuh secara profesional, dibiayai pada permulaan dengan subsidi pemerintah, yang kemudian secara berangsur-angsur oleh dana amal zakat sendiri;
- 3) kebijaksanaan harus dirumuskan secara jelas dan dipergunakan sebagai dasar perencanaan, pengumpulan dan pendayagunaan zakat, sumber dan sasaran pemanfaatannya untuk suatu waktu tertentu;
- 4) program pendayagunaan zakat harus terinci supaya lebih efektif dan produktif bagi pengembangan masyarakat;
- 5) usaha untuk penggunaan dana untuk pelaksanaan program yang dilakukan oleh lembaga dan atau organisasi masyarakat, harus didasarkan pada studi kelayakan;
- 6) mekanisme pengawasan dilakukan melalui peraturan-peraturan, administrasi, baik ketatausahaan maupun pembukuan. Tiga bulan sekali atau setiap penutupan tahun buku dibuat laporan kegiatan yang diumumkan kepada masyarakat;
- 7) pengembangan dasar-dasar hukum tentang zakat, pemahaman baru tentang zakat, sumber zakat, masalah pengumpulan dan

pendayagunaannya dilakukan melalui penelitian, baik penelitian kepustakaan maupun penelitian lapangan;

- 8) penyuluhan untuk menciptakan kondisi yang kondusif dalam menarik partisipasi masyarakat untuk menunaikan ibadah zakat dilakukan secara teratur dan terus-menerus.¹⁸

3. Tujuan dan Prinsip Pengelolaan Zakat di Indonesia

Zakat merupakan salah rukun Islam yang lima, dan merupakan kewajiban bagi setiap muslim untuk mengeluarkannya baik zakat fitrah (zakat individu) yang harus dikeluarkan pada akhir ramadhan, maupun zakat mal (harta) yang harus dikeluarkan yang harus dikeluarkan bagi mereka yang telah memiliki harta mencapai satu nishab (ketentuan wajib zakat) untuk diperuntukkan bagi mereka yang berhak menerimanya. Oleh karena itu, pengelolaan zakat yang baik merupakan sumber dana potensial yang dapat dimanfaatkan untuk memajukan kesejahteraan umat bagi seluruh masyarakat.¹⁹

Agar sumber dana yang berasal dari zakat kaum muslimin dapat dimanfaatkan bagi kesejahteraan masyarakat terutama untuk mengentaskan masyarakat dari kemiskinan dan menghilangkan kesenjangan sosial, perlu

¹⁸ Abdurrahim dan Mubarak, *Zakat dan Peranannya dalam Pembangunan Bangsa serta Kemaslahatannya bagi Umat*, (Jakarta: Yayasan Yatim Piatu/PP. Al-Mukhlisihin kerjasama dengan CV. Surya Handayani Pratama, 2002), hlm. 35.

¹⁹ Gani Inayah, *Teori Komprehensif tentang Zakat dan Pajak*, (Yogyakarta: PT Tiara Wacana Yogya, 2003), hlm. 235.

adanya pengelolaan zakat secara profesional dan bertanggungjawab yang dilakukan oleh masyarakat bersama pemerintah. Dalam hal ini pemerintah berkewajiban memberikan perlindungan, pembinaan, dan pelayanan kepada *muzzaki* (orang wajib zakat), *mustahiq* (penerima zakat), dan *'amil* (pengelola zakat).

Sebagaimana disampaikan Gani, bahwa tujuan pengelolaan zakat adalah meningkatkannya kesadaran masyarakat dalam penuaian dan dalam pelayanan ibadah zakat, meningkatnya fungsi dan peranan pranata keagamaan dalam upaya mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan keadilan sosial, serta meningkatnya hasil guna dan daya guna zakat.²⁰ Di samping itu, untuk menjamin pengelolaan zakat sebagai amanah agama yang dapat dipertanggungjawabkan, baik secara vertikal maupun horisontal. Oleh karena itu, dengan diundangkannya Undang-undang No. 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, maka pengelolaan zakat telah memiliki payung hukum yang dapat dipertanggungjawabkan.²¹ Dengan diundangkannya bentuknya undang-undang tentang pengelolaan zakat, diharapkan dapat ditingkatkan kesadaran *muzzaki* untuk menunaikan kewajiban zakat dalam rangka mensucikan diri terhadap harta yang dimilikinya, mengangkat derajat *mustahiq*, dan meningkatnya

²⁰ Asnaini, *Zakat Produktif dalam Perspektif Hukum Islam*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar bekerjasama dengan STAIN Bengkulu, 2008), hlm. 43-44.

²¹ Fakhruddin, *Fiqh dan Manajemen Zakat*, (Malang: UIN Maliki Malang Press, 2012), hlm. 252. Berdasarkan Undang-undang No. 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, maka yang dimaksud pengelolaan zakat adalah kegiatan yang meliputi perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, dan pengawasan terhadap pendistribusian serta pendayagunaan zakat. Lihat Undang-undang No. 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, Pasal 1.

keprofesionalan pengelolaan zakat, yang semuanya untuk mendapat ridho Allah. Sehingga untuk mewujudkan keadilan sosial, kemaslahatan, keterbukaan, dan kepastian hukum sebagai manifestasi pengamalan Pancasila dan UUD 1945 lebih terbuka.

Permasalahan yang harus disadari oleh pengelola (*'amil*) zakat, adalah tujuan pengelolaan zakat itu sendiri. Adapun tujuan pengelolaan zakat menurut Suparman ada tiga, yaitu, *pertama*, meningkatnya kesadaran masyarakat dalam penunaian dan dalam pelayanan ibadah zakat. Sebagaimana realitas yang ada dimasyarakat bahwa sebagian umat Islam yang mampu belum menunaikan ibadah zakat, jenis ini bukan persoalan kemampuan akan tetapi adalah tentang kesadaran indah zakat yang kurang terutama dari umat Islam sendiri. Hal ini menyimpan pekerjaan rumah tersendiri bagaimana secara umum umat Islam meningkat kesadaran beragamanya.

Kedua, meningkatnya fungsi dan peranan pranata keagamaan dalam upaya mewujudkan masyarakat dan keadilan sosial. Pengelola zakat atau *'amil* merupakan salah satu institusi yang dapat dipakai untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat atau menghapuskan derajat kemiskinan masyarakat serta mendorong terjadinya keadilan distribusi harta. Karena zakat dipungut dari orang kaya untuk kemudian didistribusikan kepada *mustadz'afilin* (fakir dan miskin) di daerah di mana zakat itu dipungut. sehingga akan membangkitkan solidaritas sosial, mengurangi kesenjangan sosial dan pada gilirannya akan mengurangi derajat kejahatan di tengah masyarakat.

Ketiga, meningkatnya hasil guna dan daya guna zakat. Oleh karena itu, lembaga zakat sebaiknya memiliki *database* tentang *muzakki* dan *mustahiq*. Profil *muzakki* perlu di data untuk mengetahui potensi-potensi atau peluang untuk melakukan sosialisasi maupun pembinaan. *Muzakki* adalah nasabah kita semur hidup, maka perlu adanya perhatian dan pembinaan yang memadai guna memupuk nilai kepercayaannya, terutama terkait program pendistribusian dan pendayagunaan agar *mustahiq* dapat meningkatkan kualitas kehidupannya, dari status *mustahiq* berubah menjadi *muzakki*.²²

Sebelum mendistribusikan tentang pengelolaan zakat maka yang perlu pertama kali di bicarakan adalah menentukan visi dan misi dari lembaga zakat yang akan dibentuk tersebut. Bagaimana visi lembaga zakat yang akan dibentuk serta misi apa yang hendak dijalankan guna menggapai visi yang telah ditetapkan, akan sangat mewarnai gerak dan arah yang hendak dituju dari pembentukan lembaga zakat tersebut. Visi dan misi ini telah disosialisasikan kepada segenap pengurus agar menjadi pedoman dan arah dari setiap kebijakan atau keputusan yang diambil. Sehingga lembaga zakat yang dibentuk memiliki arah dan sasaran yang jelas.

²² Suparman Usman, *Hukum Islam; Asas-asas dan Pengantar Studi Hukum Islam dalam Tata Hukum Indonesia*, (Jakarta: Gaya Media Pertama, 2001), hlm. 276.

4. Argumen Regulasi Pengelolaan Zakat oleh Pemerintah di Indonesia

Menurut teori ketatanegaraan Islam, pengelolaan zakat diserahkan kepada *waliyul amr* yang dalam konteks ini adalah pemerintah, sebagaimana perintah Allah dalam al-Qur'an: *khudz min amwalihim* (ambillah zakat dari sebagian harta mereka).²³ Para fuqaha menyimpulkan ayat tersebut, bahwa kewenangan untuk melakukan pengambilan zakat dengan kekuatan hanya dapat dilakukan oleh pemerintah. Pengurusan zakat dimulai era Rasulullah sebagai penggagas, terus berkembang seiring dengan berkembangnya sistem pemerintah di wilayah-wilayah Islam. Saat ini pola pengelolaan zakat yang beragam berbagai negara Islam merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dari sejarah pengelolaan zakat.

Pengelolaan zakat saat ini di berbagai negara Islam memiliki bermacam bentuk, ada yang dikelola oleh pemerintah, ada yang dikelola oleh masyarakat langsung, serta ada yang dikelola oleh lembaga yang dibentuk masyarakat dan dikukuhkan oleh pemerintah. Secara historis, praktik pengelolaan zakat di Indonesia dimulai sejak Islam tersebar di wilayah nusantara. Pada awal abad ke 20 M, filantropi²⁴ Islam (pengelolaan

²³ Q.S. at-Taubah (9): 103.

²⁴ Kata atau istilah filantropi (kedermawanan sosial) kedermawanan dikenal dan dipraktikkan sebagai sedekah, asuh/pengasuhan, zakat, persepuluhan, derma, kebajikan, sumbangan, infak dan padanan atau tindakan lain yang semakna, mungkin tergolong istilah yang baru bagi sebagian besar masyarakat Indonesia. Filantropi berasal dari dua kata bahasa Yunani, yaitu *philos* dan *antrophos* yang berarti *love of people*, (mencintai sesama manusia). Dilihat dari dua kata tersebut, filantropi lebih berkaitan dengan upaya manusia untuk menunjukkan rasa cinta kasihnya kepada sesama melalui berbagai upaya yang dilakukan. Namun dalam perkembangannya, filantropi lebih berkaitan dengan proses *sharing private resources* untuk *publik benefit*. *Private resources* di sini tidak selalu dimaknai dengan uang, tapi bentuk sumber daya lainnya, seperti barang, pikiran, dan tenaga. Dari penjabaran tentang definisi filantropi tersebut, dapat ditarik kesimpulan bahwa dalam kegiatan filantropi terkandung makna *humanity*, *solidarity*,

zakat mal, zakat fitrah, sedekah serta sumbangan-sumbangan lain) kian berkembang sejak 1990-an, pertumbuhan dana yang berhasil dikumpulkan lembaga-lembaga filantropi²⁵ non-pemerintah demikian fenomenal dengan manajemen profesional.²⁶ Sehingga menarik untuk ikut campurnya negara dalam masalah ini untuk mengeluarkan regulasi, melakukan koordinasi, dan pengawas.²⁷

5. Kebijakan Pengelolaan Zakat oleh Negara

Salah satu sila dari Pancasila adalah Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Sebagaimana diamanatkan dalam UUD 1945 memajukan dan mensejahterakan rakyat Indonesia merupakan salah satu tujuan nasional negara Republik Indonesia. Untuk mewujudkan tujuan nasional tersebut, perlu dilakukan upaya antara lain dengan, mengali dan memanfaatkan dana melalui zakat. Zakat merupakan sumber dana potensial untuk dimanfaatkan bagi pembangunan bangsa dan ketahanan negara terutama dalam rangka mengentaskan kemiskinan dan menghilangkan kesenjangan sosial. Oleh

subsidiary, non profit orientation dan *voluntarism*. Meski filantropi tergolong sebagai sebagian istilah atau kosa kata baru di Indonesia, kegiatan filantropi sendiri sudah menjadi tradisi dan dipraktikkan secara turun temurun oleh nenek moyang kita sejak ratusan tahun yang lalu. Bahkan kegiatan filantropi dan mobilisasi sumber daya telah berkembang pesat di Indonesia dalam seputuh tahun terakhir. Beberapa penelitian yang dilakukan oleh PIRAC misalnya, menunjukkan bahwa sumbangan masyarakat terus meningkat dari tahun ke tahun. Kim Klein, *Fundraising for Social Change*, Fourth Edition (Oakland California: Chardon Press, 2001), hlm. 5.

²⁵ Hilman Latief, Filantropi Islam, Agenda Organisasi Sektor Ketiga, dan Masyarakat Sipil di Indonesia, Zakat dan Empowering, dalam *Jurnal Pemikiran dan Gagasan*. Vol. 1, No. 4, 9 Agustus 2008, hlm. 84.

²⁶ Sri Edi Swasono, dkk, (ed), *Sekitar Kemiskinan dan keadilAn: dari Cendikiawan Kita tentang Islam*, (Jakarta: UI Press, 1988), hlm. 19.

²⁷ Shawki Ismail Shehatah Egypt, *Management of Zakat in Modern Muslim Society*, (Karachi: Islamic Research and Training, 1985), hlm. 71.

karena itu, perlu adanya pengelolaan zakat secara profesional dan bertanggungjawab yang dilakukan pemerintah dan masyarakat, sebagaimana tujuan diundangkannya Undang-undang No. 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat.²⁸

Pengelolaan zakat oleh pemerintah ini adalah sangat logis karena adanya beberapa pertimbangan, di antaranya adalah sebagai berikut, yaitu:

1. Untuk menjamin kepastian dan disiplin pembayaran zakat
2. Menjaga perasaan rendah diri para mustahiq zakat apabila langsung menerima haknya dari para wajib zakat.
3. Untuk mencapai efisiensi, efektivitas, dan sasaran yang tepat dalam penggunaan harta zakat menurut skala prioritas yang ada pada suatu tempat.
4. Untuk memperlihatkan hukum Islam dalam semangat penyelenggaraan negara dan pemerintah yang Islami. Sebaliknya, jika pelaksanaan zakat langsung diserahkan kepada setiap wajib zakat,

²⁸ Ada tiga tujuan pengelolaan zakat. *Pertama*, meningkatkan pelayanan bagi masyarakat dalam menunaikan zakat sesuai dengan tujuan agama. *Kedua*, meningkatkan fungsi dan peranan pranata keagamaan dalam upaya mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan keadilan sosial. *Ketiga*, meningkatkan hasil guna dan daya guna zakat. Lihat Undang-undang No. 38 tahun 1999 pasal 5 jo Undang-undang No. 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, Pasal 3.

maka nasib dan hak-hak orang miskin dan para mustahiq lainnya, tidak memperoleh jaminan yang pasti.²⁹

Sedangkan tujuan utama dari zakat adalah menciptakan keadilan dan kesejahteraan sosial umat. Inilah pesan dan ajaran moral yang harus selalu ditegakkan. Dalam rangka menegakkan ajaran moral, berbagai aturan hukum yang terkait dengan zakat harus selalu dievaluasi bahkan diubah jika tidak lagi dapat mendukung tujuan moral zakat.³⁰ Dengan kata lain, yang perlu selalu dipertahankan dan ditegakkan itu adalah moral sedangkan aturan hukum dapat diubah kapan saja dengan tuntutan dan tujuan tempat atau zaman. Dalam bahasa ushul fiqh yang *qath'iy* adalah moral (keadilan sosial) sedangkan hukum dan sistem yang dibangun bersifat *dzanni* yang dimodifikasi bahkan diubah sesuai dengan tuntutan dan tempat atau masa.³¹ Hal ini didasari oleh pemikiran, dimana sifat dasar manusia adalah berkembang sesuai dengan tuntutan masa dan tempat, maka dipandang wajar

²⁹ Fuad Zein, "Kontribusi Zakat bagi Kesejahteraan Masyarakat dan Permasalahannya: Sebuah Titikan Normatif dan Empirik" dalam Syamsul Anwar dkk., *Antologi Pemikiran Hukum Islam di Indonesia: Antara Idealitas dan Realitas*, (Yogyakarta: Fakultas Syari'ah, 2008), hlm. 18.

³⁰ Dawam Rahardjo, *Perspektif Deklarasi Makkah Menuju Ekonomi Islam*, (Bandung: Mizan, 1987), hlm. 36-37.

³¹ *Ibid.*, hlm. 231. Hal ini sesuai dengan *qaidah fiqh* yang menegaskan:

الحكم يدور مع علته و جودا و عدما

"*Hukum itu tergantung ada tidaknya illat (yang melingkupinya)*" Ibrahim Muhammad Mahmud al-Hariri, *al-Madkhal ila al-Qawa'id al-Fiqiyah al-Kulliyah*, (Yordan: Dar Imar, 1998), hlm. 178.

لا ينكر تغيير الأحكام بتغير الأزمنة والأمكنة والأحوال والذيات والعوائد

"*Tidak diingkari adanya perubahan hukum karena adanya perubahan waktu, tempat, kondisi, motivasi dan tradisi*" Ibn Qayyim al-Jauziyah, *I'lam al-Muwaqi'in 'an Rabb al-'Alamin*, ed., Muhammad 'Abd al-Salam Ibrahim, (Beirut: Dar al-Kutb al-Ilmiyyah, 1411 H/1991 M), III: 11.

jika rumusan-rumusan hukum Islam bisa berubah sesuai dengan tuntutan kepentingan kemanusiaan berdasarkan prinsip etika dan moral yang telah digariskan (*qabul al-tagyir*). Pemikiran kembali dan perumusan kembali merupakan aktifitas yang tidak bisa dielakkan (*inevitable*), yang dalam praktiknya memperhatikan realitas sosial, politik, budaya dan tradisi masing-masing lokalitas umat.³² Dengan demikian, dasar pijakan fiqh tidak semata berupa teks ajaran suci, tetapi juga realitas masyarakat fiqh itu sendiri sebagai objeknya.³³

Menurut Ibnu Taimiyyah, zakat tidak semata-mata ditujukan untuk memenuhi semua keperluan negara, melainkan zakat juga sebagai aset negara dalam melaksanakan kegiatan pembangunan, khususnya untuk mengurangi kesenjangan ekonomi di antara warga negara. Sehubungan hal itu, Ibnu Taimiyah mengungkapkan bahwa zakat disyariatkan untuk mewujudkan sarana egaliter dan solider. Dalam ungkapannya yang lain, zakat merupakan dasar kesetia kawatan sosial.³⁴

³² Akh Minhaji, "Hukum Islam antara Sakralitas dan Profanitas: Perspektif Sejarah Sosial". Pidato Pengukuhan Guru Besar Sosial Hukum Islam, IAIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, 25 September 2004, hlm. 51-52.

³³ Sejarah juga telah menunjukkan bahwa zakat (bersama *jizyah* dan *kharaj*) telah menjadi kewajiban setiap anggota masyarakat dan sekaligus menjadi sumber keuangan yang amat potensial bagi negara dan pemerintah (sebagai *state institution* atau *state treasury*, *bayt al-mal*) sebagai sarana mewujudkan keadilan dan kesejahteraan sosial. Dengan demikian, *political elite* menempati posisi penting dalam rangka meralisasikan misi dan tujuan ajaran zakat. Dalam konteks ekonomi moderns, zakat bisa dijadikan sarana untuk kontrol masyarakat terhadap kebijakan-kebijakan publik yang diambil oleh *political elite*, baik pada tingkat pusat maupun daerah. Akh Minhaji, "*Zakat dalam...*", hlm. 231.

³⁴ Ibnu Taimiyyah, *Majmu' Fatawa*, (Kairo: al-Husainiyyah, 1905), Vol. 25, hlm. 84. Lihat juga M. Arskal Salim, *Etika Intervensi Negara*, (Jakarta: Logos, 1998), hlm. 67.

Disini *check and balance* menjadi suatu yang tidak terhindarkan (*inivitable*), sebab anggota masyarakat yang membayar zakat (atau pajak dalam bahasa sekuler) akan menuntut transparansi dari kebijakan-kebijakan publik pengelola negara dan pemerintah. Fenomena inilah yang terjadi di tengah-tengah masyarakat moderns seperti di Barat dan sekaligus dipandang sebagai salah satu ciri penting masyarakat madani.

B. Akuntabilitas Tata Kelola Zakat di Indonesia

1. Politik Pengelolaan Zakat di Indonesia

Praktek pengelolaan zakat di Indonesia tidak terlepas dari praktek yang ada di dunia Islam yang dimulai sejak abad 13 sampai dengan 17 M, di mana pengelolaan zakat diserahkan kepada masyarakat Islam, dan negara kolonial menghindari campur tangan dengan urusan agama Islam.³⁵ Dengan berkembangnya pesantren, madrasah dan organisasi kemasyarakatan Islam, kesadaran mengeluarkan zakat dan shadaqoh umat Islam berkembang dengan pesat. Sehingga pada saat perang kemerdekaan, zakat dan shadaqoh memberikan sumbangan besar dalam mencapai kemerdekaan Indonesia.

Dalam perkembangannya, setelah Indonesia merdeka baik pada zaman kemerdekaan maupun pada jaman pemerintahan orde lama, negara hanya memberikan supervisi dalam pengelolaan zakat dengan mengeluarkan Surat

³⁵ Sjechul Hadi Pernomo, *Pemerintah RI sebagai Pengelola Zakat*, (Jakarta: Pustaka Firdaus, 1993), hlm. 9.

Edaran Kementrian Agama No. A/VII/17367 tahun 1951 yang sifatnya hanya melanjutkan ketentuan ordonasi Belanda yaitu negara tidak mencampuri urusan pemungutan dan pembagian zakat, tetapi hanya melakukan pengawasan. Pada tahun 1964 misalnya, Kementrian Agama menyusun RUU pelaksanaan zakat dan rancangan perpu pengumpulan dan pembagian zakat dan pembentukan baitul mal. Akan tetapi, keduanya belum sempat diajukan ke DPR dan Presiden. Baru pada tahun 1967, sebagai sebuah langkah tidak lanjut Menteri Agama mengirimkan RUU pelaksanaan zakat kepada DPR-GR. Point penting dari surat pengajuan Menteri Agama pada saat itu adalah pembayaran zakat merupakan keniscayaan bagi umat Islam di Indonesia, dan negara mempunyai kewajiban moril untuk mengaturnya.³⁶

Satu tahun kemudian, berdasarkan saran dan masukan dari berbagai pihak Menteri Agama menerbitkan Peraturan Menteri Agama No. 4 tahun 1968 tentang Pembentukan Badan Amil Zakat dan Peraturan Menteri Agama No. 5 tahun 1968 tentang Pembentukan Baitul Mal yang berfungsi sebagai pengumpulan zakat untuk kemudian disetor kepada BAZ. Dengan demikian, keterlibatan pemerintah dalam pengelolaan zakat dilakukan setelah pemerintahan orde baru, yang dilakukan melalui basis³⁷ yang didasarkan atas seruan dan dorongan Presiden berurut-turut pada peringatan Ira' Mi'raj dan Idul Fitri 1968 keluarlah Intruksi Menteri Agama No. 1

³⁶ Bahtiar Effendy, *Islam dan Negara Transformasi Pemikiran dan Praktik Politik Islam di Indonesia*, (Jakarta: Paramadina, 1998), hlm. 298.

³⁷ *Ibid.*, hlm. 29.

tahun 1969 tentang penundaan PMA No. 4 dan No. 5 tahun 1968. Presiden Soeharto menegaskan bahwa melalui mobilisasi zakat untuk warga miskin dapat membantu pembangunan ekonomi sosial dan keagamaan. Presiden Soeharto menyerukan:

“Marilah kita gunakan dana ini (zakat) secara efektif dan efisien. Kita mengelola secara lebih luas dan mengarahkannya untuk tujuan-tujuan yang tetap. Kita bisa menggunakannya untuk membangun rumah-rumah ibadah, rumah sakit, rumah yatim piatu, membantu orang-orang tua, untuk membantu dan membuka peluang pekerjaan bagi orang-orang fakir miskin dan untuk membangun lainnya yang berhubungan dengan bidang sosial spiritual dan keagamaan dalam cara-cara yang lebih produktif, sebagai langkah yang pertama (untuk mobilisasi dana zakat), saya umumkan di sini kepada semua warga miskin Indonesia bahwa saya pribadi siap menjalankan pengumpulan zakat secara besar-besaran.”³⁸

Pernyataan Presiden Soeharto di atas bukan tanpa proses, tetapi bersifat produk interaksi dan refleksi pengaruh yang lain, yaitu para ulama dan situasi. Di mana sebulan sebelum perayaan Isra' Mi'raj, ada sebelas ulama terkemuka dan terpengaruh yang mengajukan permohonan penting dan historis untuk mengingatkan presiden dan pentingnya zakat bagi setiap muslim sebagai kewajiban keagamaan dan sosial dan manfaat zakat bagi Islam, masyarakat dan negara serta bangsa dan keseluruhan untuk mewujudkan keadilan sosial dan pembangunan nasional di segala bidang.³⁹

³⁸ Terkait dengan usaha pengelolaan zakat Taufik Abdullah mengatakan, bahwa “ia, sebagai seorang warga negara (yang beragama Islam), bersedia menggalang ‘upaya massif berskala nasional untuk mengumpulkan zakat’ dan menyampaikan laporan tahunan tentang pengumpulan dan pendistribusian zakat” Lihat Iwan Triyuwono, *Organisasi dan Akuntansi Syari'ah*, (Yogyakarta: LKiS, 2000), hlm. 81.

³⁹ Kesebelas ulama itu adalah Prof. Dr. Hamka, KH. Muh. Salach Sungaidi, KH. Ahmad Zarkasi, KH. Muh. Sukri Gazali, KH. Muh. Sodry, KH. Taufiqurrahman, Ustadz M. Ali al-

Dengan demikian nafas baru pengelolaan zakat, baru didapatkan kembali pada era 1990-an.

Pada tahun 1991, pemerintah mengeluarkan Surat Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia dan Menteri Agama Republik Indonesia No. 29 dan 47 tahun 1991 tentang Pembinaan Badan Amil Zakat, Infaq dan Shadaqoh. Dan diikuti dengan Intruksi Menteri Agama No. 5 tahun 1991 tentang Pembinaan Teknis Badan Amil Zakat, Infaq dan Shadaqoh. Tentu hal ini juga dipengaruhi oleh relasi Islam dan negara pada saat itu sedang mulai membaik sehingga ormas-ormas Islam seperti Muhammadiyah dan Nadlatul Ulama ikut berperan dan pengelolaan dan pendayagunaan zakat. Selain itu juga terdapat lembaga-lembaga zakat yang dikelola oleh masyarakat seperti LAZ (Lembaga Amil Zakat).

Seruan Presiden Soeharto sebagaimana penjelasan diatas telah lewat untuk beberapa tahun. Ada respon yang positif dengan lahirnya lembaga-lembaga zakat swasta atau bahkan formal yang keberadaannya didukung oleh pemerintah. Idealnya urusan zakat pada saat sekarang sudah tidak menjadi masalah lagi dan tinggal memetik hasil dari apa yang telah diusahakan sebelumnya. Ini terbukti lahirnya pengelola-pengelola zakat yang terus berkembang seiring dengan dinamisnya kondisi politik dan ekonomi di Indonesia. Puncaknya pada 1991 dimana dikeluarkan Undang-

undang No. 38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat yang disusul dengan keputusan Menteri Agama No. 581 tahun 1999.

Kenyataan lahirnya Undang-undang pengelolaan zakat ini merupakan bukti bahwa pengelolaan zakat selama ini masih tetap belum maksimal, dan barangkali yang telah penting lagi, belum mencapai target yang diinginkan. Sehingga setelah lahirnya Undang-undang No. 38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat yang disusul dengan keputusan Menteri Agama No. 581 tahun 1999, banyak muncul Lembaga Amil Zakat (LAZ) yang disahkan, yaitu (1) Damper Dhuafa, (2) Yayasan Amanah Takaful, (3) Pos Keadilan Peduli Umat (PKPU), (4) Yayasan Baitul Maal Muamalat, (5) Yayasan Dana Sosial Al Falah, (6) Yayasan Baitul Maal Hidayatullah, (7) LAZ Persatuan Islam (PERSIS), (8) Yayasan Baitul Maal Ummat Islam (BAMUIS) PT BNI (persero) tbk, (9) LAZ Yayasan Bangun Sejahtera Mitra Umat, (10) LAZ Dewan Dakwah Islamiyah Indonesia (DDII), (11) LAZ Yayasan Baitul Maal Bank Rakyat Indonesia, (12) LAZIS Muhammadiyah, (13) LAZ Baitul Maal Wat Tamwil (BMT), (14) LAZ Yayasan Dompot Sosial Ummul Quro (DSUQ)/ Rumah Zakat Indonesia (RZI)/ Rumah Zakat (RZ), (15) LAZ Baituzzakah Pertamina (BAZMA), (16) LAZ Dompot Peduli Ummat Daarut Tauhid (DPU DT), (17) LAZ Nadlatul Ulama (NU), dan (18) LAZ Ikatan Persaudaraan Haji (IPHI).⁴⁰

⁴⁰Cahyo Budi Santoso, "Gerakan Zakat Indonesia" dalam <https://dsniamanah.or.id/web/content/view/105/1/> diakses pada 25 Juni 2012.

Dalam perjalanan sejarah, seiring berjalannya era reformasi dan dibukanya kran demokrasi sejak tahun 1998, maka setelah selama 15 tahun Undang-undang Pengelolaan Zakat kembali di revisi setelah maraknya lembaga-lembaga amil zakat swasta. Undang-undang pengelolaan zakat direvisi karena beberapa hal yang dianggap perlu pelurusan dan perbaikan. Salah satu point revisi yang dibincangkan saat ini adalah tentang pelarangan pemungutan dan pengelolaan zakat dalam Undang-undang No. 11 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat yakni Badan Amin Zakat Nasional.⁴¹ Tentu hal ini akan mengejutkan beberapa pihak, terutama lembaga-lembaga swasta, padahal apabila dilihat dari segi kepercayaan masyarakat, lembaga-lembaga amil zakat swasta ini justru lebih mendapat kepercayaan dari masyarakat karena dikelola secara akuntabel, transparan, partisipatif dan inovatif.⁴²

Bila dicermati, lahirnya revisi terhadap Undang-undang Pengelolaan Zakat di Indonesia adalah adanya problematika di kalangan umat Islam

⁴¹ Hal ini didasarkan pada pandangan yang mengatakan bahwa pengelolaan zakat, dapat dilakukan oleh negara yang berasaskan Islam. namun demikian, ada pendapat lain mengungkapkan bahwa pengumpulan zakat dapat dilakukan oleh badan-badan hukum swasta di bawah pengawasan pemerintah. *Ibid.* Di satu sisi, ini dapat dilakukan sebagai wujud kepedulian negara terhadap semangat zakat dalam Islam. Namun di sisi lain, kepastian yang tidak berujung terhadap regulasi yang dikeluarkan pemerintah tentang zakat yang menjadikan hilangnya kepercayaan masyarakat terhadap lembaga yang dibentuk oleh pemerintah. Ini disebabkan oleh ketidak adaannya *building trust* (membangun kepercayaan) yang sering menjadi kendala *image* pengelolaan zakat di Indonesia. Lihat Dialog Jum'at, Nadzir Profesional, *SKH Republika*, Jum'at, 12 Januari 2007.

⁴² Keikutsertaan pemerintah dalam pengelolaan zakat umat Islam di Indonesia tidak lepas dari peran lembaga-lembaga pengelola zakat yang dilaksanakan oleh masyarakat seperti LAZ (Lembaga Amil Zakat), maupun lembaga-lembaga di bawah organisasi kemasyarakatan seperti Muhammadiyah dan Nahdlatul Ulama. Oleh karena itu, pengelolaan zakat dalam Islam sebagaimana dilakukan organisasi kemasyarakatan Islam bukan sekedar bagaimana cara menghimpun dan menyalurkan zakat kepada yang berhak, tetapi lebih jauh mencakup upaya sistematisasi untuk mentransformasikan nilai-nilai Islam dalam pengembangan masyarakat dan negara. Lihat Nasaruddin Umar, *Zakat dan Negara dalam Perspektif Hukum Positif di Indonesia*, dalam M. Arifin Purwakanta, Noor Aflah (ed.), *Southeast Asia Zakat Movement*, (Jakarta: Forum Zakat & Dompot Dhuafa dan Pemkot Padang, 2008), hlm. 36.

dalam pengelolaan zakat. Adapun problematika pengelolaan zakat yang terjadi selama ini adalah karena adanya tiga kelemahan serius. *Pertama*, kesalahan pada segi filosofis dan epistemologis. *Kedua*, segi struktur dan kelembagaannya, dan *ketiga*, kelemahan manajemen operasionalnya.⁴³ Gabungan yang saling berkaitan dan antara tiga kelemahan tersebut telah membuat tergesernya pengelolaan zakat, yang pada mulanya didasarkan pada gerakan sosial dengan jangkauan yang menyentuh realitas sosio kultural, namun tereduksi oleh aktifitas personal yang implementasinya tergantung pada kesadaran individu. Akibatnya, bila dipandang secara konvensional umat Islam memandang zakat tidak lebih dari sekadar dari ibadah murni (*mahdlah*) yang terpisah dari konteks sosial apapun. Sehingga adalah melaksanakan zakat semata-mata hanya untuk memenuhi kewajiban yang berasal dari Allah, yaitu suatu kewajiban yang harus dilaksanakan tanpa boleh mempertanyakan dan apalagi menolaknya.

Dari sudut pandang ini, zakat menjadi kewajiban agama individual yang berakhir dalam dirinya sendiri, dan hanya digunakan untuk mensucikan diri (zakat fitrah) kekayaan individu (zakat mal maupun zakat profesi) sebagaimana diperintah oleh Allah. Para pendukung pendapat ini cenderung menginterpretasikan ajaran-ajaran al-Qur'an maupun al-Hadits dipahami secara tekstual tanpa mencoba menangkap dan memahami maksudnya (kontektual), atau dalam konteks lain, Islam telah mereduksi dan

⁴³ Masdar Farid Mas'udi, "Zakat Etika dan Belanja Negara untuk Rakyat", dalam Syamsul Anwar, dkk., *Antologi Pemikiran Hukum Islam di Indonesia: Antara Idealitas dan Realitas*, (Yogyakarta: Fakultas Syari'ah UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, 2008), hlm. 37.

mengimplementasikan ajarannya dalam suatu cara dengan sangat formal dan dogmatis.⁴⁴

2. Transparansi Tata Kelola Zakat di Indonesia

Pengelolaan zakat adalah kegiatan perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, dan pengawasan terhadap pengumpulan dan pendistribusian serta pendayagunaan zakat. Adapun tujuan sistem pengelolaan zakat adalah meningkatkan pelayanan bagi masyarakat dalam menunaikan zakat sesuai dengan tuntutan agama dengan meningkatnya fungsi dan peranan pranata keagamaan dalam upaya mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan keadilan sosial meningkatnya hasil guna dan daya guna zakat.⁴⁵ Oleh karena itu, pengelolaan zakat menuntut adanya manajemen yang dapat dipertanggungjawabkan baik secara vertikal maupun horisontal.

Salah satu bentuk tanggungjawab dalam pengelolaan zakat, zakat dikelola secara transparan dan akuntabilitas.⁴⁶ Adapun langkah yang perlu dilakukan adalah laporan keuangan yang dipublikasikan kepada masyarakat

⁴⁴ Iwan Triyuwono, *Organisasi dan Akuntansi Syari'ah*, (Yogyakarta: LKiS, 2000), hlm. 78.

⁴⁵ Muhammad Daud Ali, *System Ekonomi Islam, Zakat dan Wakaf*, (Jakarta: Universitas Indonesia Press, 1988), hlm. 60.

⁴⁶ Akuntabilitas pengelola zakat berarti berkewajiban pengelola zakat untuk tanggap atas kebutuhan publik dan kemampuan publik untuk meminta pertanggungjawaban pengelola zakat. Suatu ukuran yang menunjukkan beberapa besar tingkat kesesuaian penyelenggaraan pelayanan dengan ukuran nilai-nilai atau norma-norma eksternal yang dimiliki oleh para pemerintah yang berkepentingan dengan layanan tersebut. Instansi pemerintah dan para aparturnya harus dapat mempertanggungjawabkan pelaksanaan kewenangan yang diberikan sesuai dengan tugas dan fungsinya. Demikian halnya dengan kebijakan, program, dan kegiatan yang dilaksanakan. Lihat Mimbar Ulama No. 258/XXI, *Zakat dan Pajak untuk Kemaslahatan*, Februari 2000.

oleh organisasi pengelola zakat. Untuk menjadikan laporan pengelolaan zakat yang akuntabel, dibutuhkan sistem akuntansi yang akuntabel pula. Oleh karena itu, sistem akuntansi merupakan serangkaian prosedur dan tahapan-tahapan proses yang harus diikuti mulai dari pengumpulan dan mencatat data keuangan, kemudian mengelola data tersebut menjadi laporan keuangan⁴⁷ yang dapat dipertanggungjawabkan dan diterima oleh masyarakat. Adapun peran masyarakat terkait dengan pengawasan pengelolaan zakat, adalah sesuai dengan amanat undang-undang No. 38 tahun 1999 jo Undang-undang no. 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat. Dalam Undang-undang No. 38 tahun 1999 Pasal 18 sampai dengan 20 jo Undang-undang No. 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat pasal 34 menyebutkan bahwa; a). Masyarakat dapat berperan serta dalam pengawasan badan amil zakat dan lembaga amil zakat, b). Diwujudkan dalam bentuk; memperoleh informasi tentang pengelolaan zakat yang dikelola oleh badan amil zakat dan lembaga amil zakat; memberikan laporan atas terjadinya penyimpangan pengelolaan zakat.⁴⁸

Perbaikan tata kelola pengelolaan zakat dilakukan dengan cara mendorong partisipasi masyarakat terhadap pengelolaan zakat, transparansi dan akuntabilitas organisasi pengelola zakat dalam perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, pengumpulan, pendistribusian, serta pendayagunaan zakat. Sedangkan yang dimaksud dengan partisipasi dalam

⁴⁷ Mahmudi, *Sistem Akuntansi Organisasi Pengelola Zakat*, (Yogyakarta: P3EI Press, 2009), hlm. 19.

⁴⁸ Lihat Suparman Usman, *Hukum Islam...*, hlm. 174.

pengelolaan zakat adalah kemampuan publik untuk mengerti dan bersuara atau mempengaruhi proses pengambilan keputusan dalam pengelolaan zakat. Dalam hal ini, ada berbagai tingkat partisipasi, mulai dari berbagai informasi hingga berbagi peran. Sedangkan wujud nyata partisipasi adalah adanya kemudahan bagi publik untuk memberi masukan dalam proses penyusunan kebijakan.

Adapun transparansi pengelolaan zakat harus menerapkan prinsip yang menjamin akses atau kebebasan bagi setiap orang untuk memperoleh informasi tentang pengelolaan zakat, antara lain informasi tentang kebijakan, proses pembuatan dan pelaksanaan. Wujud nyata prinsip tersebut antara lain dapat dilihat apabila publik mempunyai kemudahan untuk mengetahui serta memperoleh data dan informasi tentang kebijakan, program, dan kegiatan pengelolaan zakat. Adapun prinsip transparansi paling tidak dapat diukur melalui sejumlah indikator seperti, sebagai berikut yaitu:

- a. Mekanisme yang dijamin sistem keterbukaan dan standarisasi dari semua proses-proses pengelolaan zakat.
- b. Mekanisme yang memfasilitasi pertanyaan-pertanyaan publik tentang berbagai kebijakan dan pengelolaan zakat.

- c. Mekanisme yang memfasilitasi pelapor maupun penyebar informasi maupun penyimpangan tindakan pengelola zakat di dalam kegiatan melayani.⁴⁹

Berdasarkan prinsip transparansi dalam pengelolaan zakat, maka kemunculan lembaga keuangan Islam khususnya lembaga pengelolaan zakat sebagai organisasi yang leratif baru dituntut untuk melakukan pengelolaan zakat secara profesional dan akuntabilitasnya dapat diterima oleh berbagai pihak. oleh karena itu, para pakar hukum Islam dan pakar akuntansi harus mencari dasar bagi penerapan dan pengembangan standar akuntansi yang berbeda dengan standar akuntansi bank dan lembaga keuangan konvensional sebagaimana telah dikenal selama ini.⁵⁰ Sehingga standar akuntansi tersebut menjadi kunci sukses lembaga pengelolaan zakat ditangani, terutama dalam melayani masyarakat di sekitarnya. Oleh karena itu, pengelola zakat harus dapat menyajikan informasi yang cukup akurat, dapat dipercaya, dan relevan bagi para penggunanya, namun tetap dalam konteks hukum Islam.

Akuntabilitas organisasi pengelola zakat dapat ditunjukkan melalui laporan keuangan serta audit terhadap laporan keuangan yang dikelola, dengan menggunakan sitem pembukuan yang standar dan siap diaudit oleh

⁴⁹ *Ibid.*, hlm. 30.

⁵⁰ Sabahaddin Zaim, *Management of Zakat in Modern Moslim Society*, (Pakistan: tp, 1985), hlm. 74.

akuntan publik. Sistem standar akuntansi pengelola zakat ini adalah sesuai dengan standar akuntansi zakat,⁵¹ yang merupakan alat untuk menghasilkan laporan keuangan yang akuntabel.⁵² Adapun indikator untuk menjamin akuntabilitas publik dalam pengelolaan zakat, dapat dilakukan dengan langkah-langkah sebagai berikut, yaitu:⁵³

- a. Pembuatan sebuah keputusan harus dibuat secara tertulis dan tersedia bagi setiap warga yang membutuhkan.
- b. Pembuatan keputusan sudah memenuhi standar etika dan nilai-nilai yang berlaku, artinya sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi yang benar maupun nilai-nilai yang berlaku di pemerintah.
- c. Adanya kejelasan dari sasaran kebijaksanaan yang diambil, dan sudah sesuai dengan visi dan misi organisasi, serta standar yang berlaku.
- d. Adanya mekanisme untuk menjamin bahwa standar telah terpenuhi dengan konsekuensi mekanisme pertanggungjawaban jika standar tersebut tidak terpenuhi.
- e. Konsekuensi maupun kelayakan dan target operasional yang telah ditetapkan maupun prioritas dalam mencapai target tersebut.⁵⁴

⁵¹ Lihat Pernyataan Standar Akuntansi Keuangan (PSAK) No. 109 tentang akuntansi zakat yang dikeluarkan oleh Ikatan Akuntan Indonesia (IAI)

⁵² Standar akuntansi zakat merupakan pedoman yang mengatur tentang pengakuan, pengukuran, dan laporan keuangan. Mursyidi, *Akuntansi Zakat Kontemporer*, (Bandung: Remaja Rosda Karya, 2003), hlm. 38.

⁵³ Guritno Mangkosubroto, *Ekonomi Publik*, (Yogyakarta : BPFE, 2001), hlm. 72.

⁵⁴ A.M. Saefuddin, dkk., *Islam untuk Disiplin Ilmu Ekonomi*, (Jakarta: Departemen Agama, 1986), hlm. 52.

Di samping itu, pada tahap sosialisasi kebijakan, diperlukan beberapa indikator yang dapat digunakan untuk menjamin akuntabilitas publik, sebagai berikut, yaitu:⁵⁵

- a. Penyebarluasan informasi mengenai suatu keputusan, melalui media massa;
- b. Akurasi dan kelengkapan informasi yang berhubungan dengan cara-cara mencapai sasaran suatu program;
- c. Akses publik pada informasi atas suatu keputusan setelah keputusan dibuat dan mekanisme pengaduan masyarakat. Ketersediaan sistem informasi manajemen dan monitoring hasil yang telah dicapai oleh pemerintah.⁵⁶

3. Masalah Pengelolaan Zakat di Indonesia

Sebagaimana kita ketahui bersama, bahwa pendistribusian zakat yang langsung dilakukan langsung oleh *Muzaki* banyak mendatangkan *madlarat* yang menelan korban jiwa dan luka-luka,⁵⁷ dan ini merupakan wujud

⁵⁵ Mustafa Edwin Nasution dan Budi Setyanto, *Pengenalan Eksklusif Ekonomi Islam*, (Jakarta: Kencana, 2006), hlm. 184.

⁵⁶ Badan Publik adalah lembaga eksekutif, legeslatif, yudikatif, dan badan lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara, yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah, atau organisasi non pemerintah sepanjang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapat dan belanja daerah, sumbangan masyarakat, dan/atau luar negeri. Lihat A.M. Saefuddin, dkk., *Islam untuk..*, hlm. 53.

⁵⁷ Kasus pembagian zakat oleh Haji Syaikhon, di Kelurahan Puturejo, Kecamatan Purworejo, Kabupaten Pasuruan, 15 September 2008, merupakan gambaran umum tentang

hilangnya kepercayaan masyarakat terhadap lembaga zakat yang menjadikan zakat kurang berfungsi sebagaimana mestinya. Permasalahan yang perlu disadari, bahwa salah satu sebab belum berfungsinya zakat sebagai instrument pemerataan ekonomi di masyarakat adalah pengelolaan yang tidak optimal, hal ini juga didorong oleh pengetahuan masyarakat tentang harta yang wajib dizakatkan masih terbatas pada sumber-sumber konvensional.⁵⁸ Oleh karena itu, dalam kondisi semacam ini, seharusnya negara memberikan perhatian khusus dan membenahi pengelolaan zakat di tingkatan konsep maupun aplikasinya di masyarakat, agar zakat dapat berfungsi untuk mensejahterakan umat.

Perlu dipahami bersama, bahwa pengelolaan zakat dalam konsep ketatanegaraan Islam diserahkan kepada *waliyul amr* yang dalam konteks ini adalah pemerintah. Oleh karena itu, pemerintah untuk mengambil alih pengelolaan zakat yang dikelola oleh individu (*muzaki*), karena menurut para fuqaha, bahwa kewenangan untuk melakukan pengambilan zakat dengan kekuatan hanya dapat dilakukan oleh pemerintah⁵⁹ dan ini dilakukan untuk *kemaslahatan* umat. Di samping itu, pemerintah untuk lebih

kemiskinan yang nyata di Indonesia. Peristiwa tersebut menunjukkan bahwa banyak sekali masyarakat Indonesia yang menjadi pemburu zakat. Khamami Zada, "Zakat dan derita Kaum Miskin" dalam <http://www/mui.or.id/konten/hikmah/zakat> dan derita kaum miskin, diakses 10 November 2012.

⁵⁸ Didin Hafidhuddin, *Zakat dalam...*, hlm. 2.

⁵⁹ Q.S. at-Taubah (9): 103. Sementara substansi utama Undang-undang No. 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat adalah pengaturan harta obyek zakat dan pendayagunaan, serta pengaturan organisasi pengelola zakat. Dalam undang-undang tersebut organisasi pengelola zakat dibedakan menjadi dua, yaitu Badan Amil Zakat Nasional yang dikelola pemerintah dan Lembaga Amil Zakat yang dikelola oleh masyarakat. Kedua organisasi pengelola zakat tersebut pada dasarnya merupakan pengganti peran otoritatif pemerintah dalam pengelolaan zakat. Meskipun demikian, kedua organisasi ini memiliki kelemahan mendasar karena sebagai otoritas pengelola zakat. Undang-undang tidak memberikan kekuatan memaksa organisasi pengelola zakat kepada para muzakki.

mensosialisasikan fungsi zakat dalam kehidupan umat. Jika masyarakat telah memahami dan menyadari tentang aplikasi zakat, maka zakat akan dapat berfungsi secara optimal. Sementara kondisi *Muzaki* di Indonesia saat ini masih berada pada level kesadaran yang belum sepenuhnya, dan masih dalam pengetahuan menuju tahapan aplikasi. Artinya dari dimensi ritual, zakat sudah banyak berperan namun dari dimensi sosial ekonomi pengelolaan secara produktif belum banyak berperan khususnya dalam upaya meningkatkan kesejahteraan umat. Hal ini karena masih menghadapi permasalahan, di antaranya adalah sebagai berikut, yaitu:

1. Fiqh zakat berkembang dan dipahami oleh umat Islam Indonesia merupakan hasil rumusan para ulama terdahulu sehingga banyak yang sudah tidak sesuai dengan perkembangan keadaan era sekarang.
2. Belum adanya permasamaan perpekstif dan langkah dalam pengelolaan zakat sehingga mereka melakukannya secara sendiri-sendiri baik perorangan maupun kelompok sesuai dengan kepemimpinannya masing-masing.
3. Kurangnya motivasi dan sosialisasi kepada masyarakat tentang pengelolaan zakat yang baik dan benar.
4. Belum adanya pola (manajemen) pengelolaan zakat yang standar untuk menjadi pedoman bersama bagi para penfelola dana zakat.⁶⁰

⁶⁰ Fuad Zein, "Kontribusi Zakat.....", hlm. 24.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka pola penangan zakat harus mulai di ubah, jika sebelumnya hanya didekati dalam hukum-hukum agama, maka ke depan harus didekati juga dalam instrument manajemen keuangan dan kebijakan ekonomi. Sebagai sebuah kewajiban masyarakat, maka zakat adalah intrumen fiskal, akan tetapi dalam lingkup pemanfaatan dan pendayagunaan, maka zakat adalah *intrument moneter* dalam intrumen sosial. Sehingga tidak salah jika penataan dan pengelolaan zakat juga dikaitkan dengan kebijakan ekonomi suatu negara. Untuk itu, diperlukan visi dan misi zakat yang adabtasikan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.⁶¹ Sementara Undang-undang zakat yang di buat oleh pemerintah hanya untuk mengatur organisasi pengelola zakat, dan tidak mengatur zakat secara keseluruhan. Padahal pemberdayagunaan zakat membutuhkan regulasi yang menyeluruh. Oleh karena itu, dengan semakin luasnya lingkup persoalan zakat, maka sudah seharusnya apabila zakat dikelola lebih dalam lagi dan ditempatkan dalam tata kelola negara Indonesia.⁶²

⁶¹ Dalam manajemen ada nasihat menarik, visi tanpa aksi, cuma mimpi. Sedangkan aksi tanpa visi, hanya rutinatas saja. Itulah pengelolaan zakat di Indonesia. Kerja keras tanpa dilandasi visi, maka hanya sekedar kerja keras tanpa mampu merubah apapun. Jika dianalogikan dengan sebuah permainan sepakbola, sebuah pertandingan tanpa wasit, aturan serta sanksi maka akan terjadi benturan antar pemain, dan kisruh di mana-mana. Eric Sudewo, *Standarisasi Pengelolaan Zaswaf Empat Negara (Malaysia-Singapura-Brunei-Indonesia)*, dalam M. Arifin Purwakanta, Noor Aflah (ed.), *Southeast Asia.....*, hlm. 64.

⁶² Sahri Muhammad, *Pengembangan Zakat dan Infaq dalam Upaya meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat*, (Malang: Yayasan Pusat Study Avicenna, 1982), hlm. 28.

4. Prinsip Pengelolaan Zakat di Indonesia

Berdasarkan Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, maka yang dimaksud “Pengelolaan Zakat” adalah kegiatan yang meliputi perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, dan pengawasan terhadap pendistribusian serta pendayagunaan zakat. Sebelum mendiskusikan tentang pengelolaan zakat maka yang perlu pertama kali di bicarakan adalah menentukan visi dan misi dari lembaga zakat yang akan dibentuk tersebut. Bagaimana visi lembaga zakat yang akan dibentuk serta misi apa yang hendak dijalankan guna menggapai visi yang telah ditetapkan, akan sangat mewarnai gerak dan arah yang hendak dituju dari pembentukan lembaga zakat tersebut. Visi dan misi ini harus disosialisasikan kepada segenap pengurus agar menjadi pedoman dan arah dari setiap kebijakan atau keputusan yang diambil. Sehingga lembaga zakat yang dibentuk memiliki arah dan sasaran yang jelas.⁶³

Selanjutnya adalah melakukan “pengelolaan zakat”. Sebagaimana dijelaskan dalam maksud definisi pengelolaan zakat diatas. Diawali dengan kegiatan perencanaan, di mana dapat meliputi perencanaan program beserta *budgeting*-nya serta pengumpulan (*collecting*), data *muzakki* dan *mustahiq*, kemudian pengorganisasian meliputi pemilihan struktur organisasi (dewan pertimbangan, dewan pengawas dan badan pelaksana), penempatan orang-orang (amil) yang tepat dan pemilihan system pelayanan yang

⁶³ Muhammad, Makalah di sampaikan pada “*Training Manajemen Pengelolaan Zakat, Infak dan Shodaqoh*” di adakan oleh LPPAI UII : Tanggal 29 Oktober 2000.

memudahkan. Ditunjang dengan perangkat lunak (*software*) yang memadai, kemudian dengan tindakan nyata (*pro active*) melakukan sosialisasi serta pembinaan baik kepada *muzakki* maupun *mustahiq* dan terakhir adalah pengawasan dari sisi syariah, manajemen dan keuangan operasional pengelolaan zakat.⁶⁴

Empat hal di atas menjadi persyaratan mutlak yang harus dilakukan terutama oleh lembaga pengelola zakat baik oleh BAZ (Badan Amil Zakat) maupun LAZ (Lembaga Amil Zakat) yang profesional.⁶⁵

Tujuan besar dilaksanakannya pengelolaan zakat adalah, *Pertama*, meningkatnya kesadaran masyarakat dalam penunaian dan dalam pelayanan ibadah zakat. Sebagaimana realitas yang ada dimasyarakat bahwa sebagian besar umat Islam yang kaya (mampu) belum menunaikan ibadah zakatnya, jelas ini bukan persoalan “kemampuan” akan tetapi adalah tentang “kesadaran ibadah zakat” yang kurang terutama dari umat Islam sendiri. Hal ini menyimpan pekerjaan rumah tersendiri bagaimana secara umum umat Islam meningkat kesadaran beragamanya.⁶⁶

Kedua, meningkatnya fungsi dan peranan pranata keagamaan dalam upaya mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan keadilan sosial. Pengelola zakat / amil adalah merupakan salah satu institusi yang dapat dipakai untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat atau menghapuskan derajat

⁶⁴ Ali Yafie, *Menggagas Fiqh Sosial*, (Bandung: Pustaka Firdaus, 1994), hlm. 231.

⁶⁵ Eri Sudewo, *Manajemen Zakat; Tinggalkan 15 Tradisi Terapkan 4 Prinsip Dasar*, (Jakarta, Ciputat : Institut Manajemen Zakat, 2004), hlm. 190.

⁶⁶ Yusuf al-Qardawi, *Al-Ibadah fil Islam*, (Beirut: Muassasah Risalah, 1993), hlm, 235.

kemiskinan masyarakat serta mendorong terjadinya keadilan distribusi harta. Karena zakat itu dipungut dari orang-orang kaya untuk kemudian didistribusikan kepada *mustadz'afin* (fakir miskin) di daerah di mana zakat itu dipungut. Jelas hal ini akan terjadi aliran dana dari para aghniya kepada dhuafa dalam berbagai bentuknya mulai dari kelompok konsumtif maupun produktif (investasi). Maka secara sadar, penunaian zakat akan membangkitkan solidaritas sosial, mengurangi kesenjangan sosial dan pada gilirannya akan mengurangi derajat kejahatan di tengah masyarakat.⁶⁷

Terakhir, *Ketiga*, meningkatnya hasil guna dan daya guna zakat. Setiap lembaga zakat sebaiknya memiliki database (pangkalan data) tentang muzakki dan mustahiq. Profil muzakki perlu didata untuk mengetahui potensi-potensi atau peluang untuk melakukan sosialisasi maupun pembinaan kepada muzakki. Muzakki adalah nasabah kita seumur hidup, maka perlu adanya perhatian dan pembinaan yang memadai guna memupuk nilai kepercayaannya. Terhadap mustahiq-pun juga demikian, program pendistribusian dan pendayagunaan harus diarahkan sejauh mana mustahiq tersebut dapat meningkatkan kualitas kehidupannya, dari status mustahiq berubah menjadi muzakki.⁶⁸

Di Indonesia, ada 2 (dua) kelembagaan pengelola zakat yang diakui pemerintah, yaitu Badan Amil Zakat (BAZ) dan Lembaga Amil Zakat (LAZ). Kedua-duanya telah mendapat payung perlindungan dari

⁶⁷ Yusuf al-Qrdawi, *Fiqhus Zakat*, (Beirut: Muassasah, 1991), hlm. 41.

⁶⁸ Abu Bakar Jaabir al-Jazaari, *Minhajul Muslim*, (Beirut: Daar al-Fikr, 1976), hlm. 248.

pemerintah. Wujud perlindungan pemerintah terhadap kelembagaan pengelola zakat tersebut adalah Undang-Undang RI Nomor 38 tahun 1999 jo Undang-Undang RI Nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, Keputusan Menteri Agama RI Nomor 581 tahun 1999 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat, serta keputusan Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam dan Urusan Haji Nomor D/291 tahun 2000 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Zakat.⁶⁹

Di samping memberikan perlindungan hukum pemerintah juga berkewajiban memberikan pembinaan serta pengawasan terhadap kelembagaan BAZ dan LAZ di semua tingkatannya. Mulai tingkat nasional, propinsi, kabupaten/Kota sampai kecamatan. Dan pemerintah berhak melakukan peninjauan ulang (pencabutan ijin) bila lembaga zakat tersebut melakukan pelanggaran-pelanggaran terhadap pengelolaan dana yang dikumpulkan masyarakat baik berupa zakat, infaq, sadaqah, dan wakaf.⁷⁰

Untuk mendapatkan sertifikasi atau pengukuhan dari pemerintah, setiap Lembaga Amil Zakat mengajukan permohonan kepada pemerintah dengan melampirkan:⁷¹

- a. Akte Pendirian (Berbadan Hukum)
- b. Data (base) muzakki dan mustahiq

⁶⁹ Yusuf Qardawi, *Peran Nilai dan Moral dalam Perekonomian Islam*, (Jakarta: Robbani Press 1997), hlm. 98.

⁷⁰ Monzer Kahf, *Ekonomi Islam; telaah Analitik terhadap Fungsi Sistem Ekonomi Islam*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1995), hlm. 88.

⁷¹ Abdurrahman Qadir, *Zakat dalam Dimensi Mahdah dan Sosial*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1998), hlm. 82.

- c. Daftar susunan pengurus
- d. Rencana program kerja jangka pendek, jangka menengah dan jangka panjang
- e. Neraca atau laporan posisi keuangan, serta
- f. Surat pernyataan kesediaan untuk diaudit oleh lembaga yang independen.

Selanjutnya setiap lembaga zakat yang telah mendapat sertifikasi dari pemerintah berkewajiban:⁷²

- a. Segera melakukan kegiatan sesuai dengan program kerja yang dicanangkan,
- b. Menyusun laporan termasuk laporan keuangan,
- c. membuat publikasi laporan keuangan yang telah diaudit melalui media massa, kemudian,
- d. menyerahkan laporan kepada pemerintah.

Teknis operasional pengelolaan zakat dilakukan oleh amil dengan beberapa kriteria sebagai berikut: memiliki sifat amanah, mempunyai visi dan misi, berdedikasi, professional dan berintegritas tinggi.⁷³

Menurut perangkat perundang-undangan yang ada bahwa zakat yang dibayarkan melalui badan amil zakat (BAZ) atau lembaga Amil Zakat (LAZ) yang mendapat sertifikasi dari pemerintah dapat digunakan sebagai

⁷² Muhammad Arif Mufraini, *Akuntansi dan Manajemen Zakat*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2009), hlm. 85.

⁷³ Mustaq Ahmad, *Etika Bisnis dalam Islam*, (Jakarta: Pustaka Al-Kautsar, 2001) hlm. 75.

faktor pengurang penghasilan kena pajak dari Pajak Penghasilan Wajib Pajak yang bersangkutan dengan menggunakan bukti setoran yang sah. Bukti Setoran Zakat yang sah harus mencantumkan hal-hal sebagai berikut:⁷⁴

- a. Nama, alamat dan nomor lengkap pengesahan Badan Amil Zakat atau nomor lengkap pengukuhan Lembaga Amil Zakat,
- b. Nomor urut bukti setoran,
- c. Nama, alamat muzakki dan Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) apabila zakat penghasilan yang dibayarkan dikurangkan dari penghasilan kena pajak penghasilan,
- d. Jumlah zakat atas penghasilan yang disetor dalam angka dan huruf serta dicantumkan tahun haul,
- e. Tanda tangan, nama, jabatan petugas Badan amil Zakat, tanggal penerimaan dan stempel Badan Amil Zakat atau Lembaga Amil Zakat.

Bukti setoran tersebut dibuat dalam rangkap 3 (tiga), dengan rincian sebagai berikut:⁷⁵

- a. Lembar 1 (asli), diberikan kepada muzakki yang dapat digunakan sebagai bukti pengurangan penghasilan kena pajak penghasilan.
- b. Lembar 2, diberikan kepada Badan Amil Zakat atau Lembaga Amil Zakat sebagai arsip.

⁷⁴ M. Zainul Muttaqin, "Kewajiban Menjadi Muzakki," Makalah pada seminar Zakat antara Cita dan fakta, Bogor, januari 1997

⁷⁵ Mawardi, *Lembaga Perekonomian Umat*, (Pekanbaru: Suska press, 2008), hlm. 32.

- c. Lembar 3, digunakan sebagai arsip Bank Penerima, apabila zakat disetor melalui Bank.

Uraian selengkapnya dapat dibaca dalam Undang-Undang RI Nomor 38 tahun 1999 jo Undang-Undang RI Nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, Keputusan Menteri Agama No. 373 tahun 2003, (yang merupakan pengganti dari Keputusan Menteri Agama RI Nomor 581 tahun 1999) maupun Pedoman Teknis Pengelolaan Zakat melalui Keputusan Dirjen Bimmas Islam dan Urusan Haji Nomor D/291 tahun 2000.

5. Integrasi Pengelolaan Zakat di Indonesia

Salah satu gagasan besar penataan pengelolaan zakat yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 dan menjiwai keseluruhan pasalnya adalah pengelolaan yang terintegrasi. Kata “terintegrasi” menjadi asas yang melandasi kegiatan pengelolaan zakat di negara kita, baik dilakukan Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) di semua tingkatan maupun Lembaga Amil Zakat (LAZ) yang mendapat legalitas sesuai ketentuan perundang-undangan.⁷⁶

⁷⁶ Lihat penjelasan Syauqi Ismail Sahhatih, *Penerapan Zakat dalam Bisnis Modern*, diterjemahkan dari buku : *At-Thathbiq Al-Mu'ashir Lizzakah*, (Bandung : Pustaka Setia, 1980), hlm. 21-24. Dalam uraiannya menghimpun riwayat pengumpulan zakat di masa Nabi dan Khulafaurrasyidin serta pendapat para ulama tentang kewajiban pembayaran zakat kepada pemerintah. Lihat juga : Yusuf Qaradhawi, *Kiat Islam Mengentaskan Kemiskinan* (Judul Asli : *Musykilah Al-Fakr Wakaiifa 'Aalajaha al-Islam*), penerjemah : Syafril Halim, Jakarta : Gema Insani Press, 1995, h. 107-107, dan Muh. Ridwan, *Zakat dan Kemiskinan*, (Yogyakarta: UII Press, 2002), hlm. 122.

Integrasi dalam pengertian undang-undang berbeda dengan sentralisasi. Menurut ketentuan undang-undang, zakat yang terkumpul disalurkan berdasarkan prinsip pemerataan, keadilan, dan kewilayahan. Melalui integrasi pengelolaan zakat, dipastikan potensi dan realisasi pengumpulan zakat dari seluruh daerah serta manfaat zakat untuk pengentasan kemiskinan akan lebih terukur berdasarkan data dan terpantau dari sisi kinerja lembaga pengelolanya. Secara keseluruhan pasal-pasal dalam Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah yang sedang disiapkan, memberi ruang dan jaminan bagi terwujudnya pengelolaan zakat yang amanah, profesional, transparan, akuntabel dan partisipatif.⁷⁷

Integrasi pengelolaan zakat menempatkan BAZNAS sebagai koordinator. Peran koordinator merupakan satu kesenyawaan dengan integrasi. Pengkoordinasian yang dilakukan BAZNAS inilah yang ke depan akan mengawal jalannya proses integrasi dan sinergi dari sisi manajemen maupun dari sisi kesesuaian syariah. Hal ini diatur dalam ketentuan pasal 6 dan 7 Undang-Undang No 23 Tahun 2011 sebagai dasar hukum yang memberikan ruang terbuka kepada BAZNAS untuk menjalankan fungsi koordinasi. Ketika LAZ menjadi bagian dari sistem yang dikoordinasikan BAZNAS, maka posisinya secara hukum menjadi kuat, sehingga prinsip dan

⁷⁷ Chairul Anwar, *Islam dan Tantangan Kemanusiaan Abad XXI*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2000), hlm. 155.

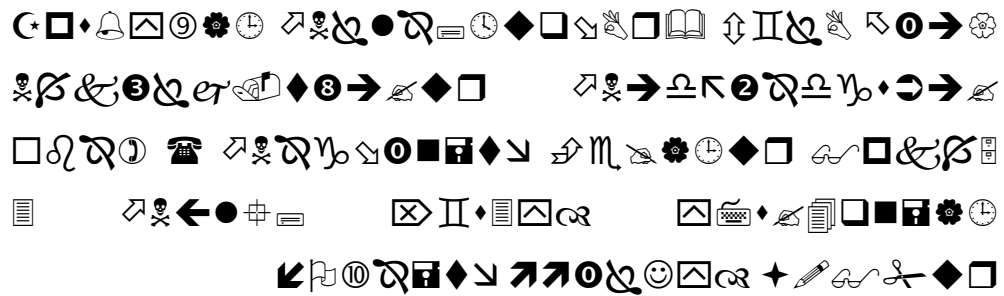
tuntunan syariah dalam Al Quran (QS At Taubah 9 : 60 dan 103) dapat terpenuhi.⁷⁸



Sesungguhnya zakat-zakat itu, hanyalah untuk orang-orang fakir, orang-orang miskin, pengurus-pengurus zakat, Para mu'allaf yang dibujuk hatinya, untuk (memerdekakan) budak, orang-orang yang berhutang, untuk jalan Allah dan untuk mereka yang sedang dalam perjalanan, sebagai suatu ketetapan yang diwajibkan Allah, dan Allah Maha mengetahui lagi Maha Bijaksana.⁷⁹

⁷⁸ Yusuf Qardhawi, *Hukum Zakat : Studi Komparatif mengenai status dan Filsafat Zakat Berdasarkan Qur'an dan Hadis*, Diterjemahkan oleh Salman Harun et. al., (Bogor : Pustaka Litera Antar Nusa, 2007). Dalam Buku ini ketentuan harta obyek zakat diuraikan secara komprehensif dari Bab III s.d. Bab X. hlm. 121-501.

⁷⁹ QS. At-taubah (9): 60. Yang berhak menerima zakat ialah: 1. orang fakir: orang yang Amat sengsara hidupnya, tidak mempunyai harta dan tenaga untuk memenuhi penghidupannya. 2. orang miskin: orang yang tidak cukup penghidupannya dan dalam Keadaan kekurangan. 3. Pengurus zakat: orang yang diberi tugas untuk mengumpulkan dan membagikan zakat. 4. Muallaf: orang kafir yang ada harapan masuk Islam dan orang yang baru masuk Islam yang imannya masih lemah. 5. memerdekakan budak: mencakup juga untuk melepaskan Muslim yang ditawan oleh orang-orang kafir. 6. orang berhutang: orang yang berhutang karena untuk kepentingan yang bukan maksiat dan tidak sanggup membayarnya. Adapun orang yang berhutang untuk memelihara persatuan umat Islam dibayar hutangnya itu dengan zakat, walaupun ia mampu membayarnya. 7. pada jalan Allah (sabilillah): Yaitu untuk keperluan pertahanan Islam dan kaum muslimin. di antara mufasirin ada yang berpendapat bahwa fisabilillah itu mencakup juga kepentingan-kepentingan umum seperti mendirikan sekolah, rumah sakit dan lain-lain. 8. orang yang sedang dalam perjalanan yang bukan maksiat mengalami kesengsaraan dalam perjalanannya.



Ambillah zakat dari sebagian harta mereka, dengan zakat itu kamu membersihkan⁸⁰ dan mensucikan⁸¹ mereka dan mendoalah untuk mereka. Sesungguhnya doa kamu itu (menjadi) ketenteraman jiwa bagi mereka. dan Allah Maha mendengar lagi Maha mengetahui.⁸²

Para pengelola zakat perlu memahami lahirnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat yang akan dilengkapi dengan Peraturan Pemerintah tentang Pelaksanaan Undang-Undang, sejatinya bertujuan untuk menata pengelolaan zakat yang lebih baik. Penataan sebagaimana dimaksud tidak terlepas dari kepentingan untuk menjadikan amil zakat lebih profesional, memiliki legalitas secara yuridis formal dan mengikuti sistem pertanggungjawaban kepada pemerintah dan masyarakat. Tugas dan tanggung jawab sebagai amil zakat tidak bisa dilepaskan dari prinsip syariah yang mengaitkan zakat dengan kewenangan pemerintah (*ulil amri*) untuk mengangkat amil zakat.⁸³

⁸⁰ Maksudnya: zakat itu membersihkan mereka dari kekikiran dan cinta yang berlebihan kepada harta benda.

⁸¹ Maksudnya: zakat itu menyuburkan sifat-sifat kebaikan dalam hati mereka dan memperkembangkan harta benda mereka.

⁸² QS. At-Taubah (9): 103.

⁸³ Al-Qurtubi, *al-jami' Li Ahkam al-qur'an*, (Beirut Libanon: Daar el-Kutub 'Ilmiyyah 1413 H/1993 M), Jilid VII-VIII, hlm, 112-113

Pada prinsipnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 hadir untuk menata perkembangan perzakatan di negara kita. Namun perlu diperhatikan bahwa perubahan BAZDA menjadi BAZNAS dan BAZDA Kecamatan menjadi UPZ (Unit Pengumpul Zakat), memerlukan langkah adaptasi cukup mendasar pada organisasi pengelola zakat yang dibentuk oleh Pemerintah. Di sisi lain LAZ juga harus melakukan penyesuaian berkaitan dengan persyaratan lembaga, perizinan, dan sebagainya.⁸⁴

Dalam kaitan inilah upaya merapikan barisan para amil zakat perlu dilakukan secara berkesinambungan. BAZNAS dan LAZ harus bersinergi dalam satu tujuan besar, yaitu mengoptimalkan pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan zakat untuk meningkatkan kesejahteraan umat dan bangsa.⁸⁵

Oleh karena itu peningkatan kinerja, pembenahan alur pelaporan dan pertanggung- jawaban BAZNAS dan LAZ harus menjadi perhatian kita bersama, seiring perubahan regulasi menuju pengelolaan zakat terintegrasi. Selaras dengan langkah di atas reposisi BAZNAS sebagai koordinator dan pusat pelaporan pengelolaan zakat di Indonesia seyogianya disambut dengan pandangan positif. Bukankah kita semua menyadari, upaya merapikan barisan amil zakat merupakan satu keniscayaan. Untuk itu berbagai kendala psikologis, sosiologis, dan kepentingan untuk

⁸⁴ Didin Hafiduddin, *Zakat dalam Perekonomian Modern*, (Jakarta: Gema Insani Press, 2002), hlm. 75.

⁸⁵ Heri Sudarsona, *Bank dan Lembaga keuangan syariah*, (Yogyakarta: Ekonesia, 2003), hlm. 59.

membesarkan lembaga masing-masing harus ditempatkan di bawah kepentingan yang lebih besar. Masa depan yang seharusnya dipikirkan, diperjuangkan dan dibangun ialah masa depan perzakatan secara keseluruhan.⁸⁶

⁸⁶ Hasbi Ash-Shiddieqie, *Zakat Sebagai Salah Satu Unsur Pembinaan Masyarakat Sejahtera*, (Yogyakarta: Matahari Masa, 1969), hlm. 22-23.

BAB IV

ANALISIS ATAS SANKSI KRIMINALISASI DALAM PENGELOLAAN ZAKAT DI INDONESIA

A. Kesesuaian Kriminalisasi Perbuatan Pada Pasal 39 sampai dengan 42 Undang-undang No. 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat dengan prinsip-prinsip kriminalisasi

1. Dasar Kriminalisasi Pengelolaan Zakat

Zakat merupakan kewajiban bagi umat Islam yang telah memenuhi ketentuan, dan diberikan kepada yang berhak (*mustahik*) untuk menerimanya. Bahwa pengelolaan zakat tidak hanya dilakukan dengan pendekatan hukum agama (Islam) sesuai dengan ketentuan syari'ah, tetapi juga harus memperhatikan asas legalitas, akuntabilitas dan sistem pengawasan yang dalam hal ini Undang-undang tentang Pengelolaan Zakat.¹ Oleh karena itu, tidak seorang pun dapat membantah bahwa keamanan dana zakat akan lebih terjamin apabila dikelola oleh lembaga yang memiliki otoritas dan kepastian hukum yaitu negara. Berdasarkan ajaran Islam, zakat tidak termasuk dalam urusan antara individu dengan Allah semata, namun

¹ Nurdin Mhd. Ali, *Zakat sebagai Instrumen dalam Kebijakan Fiskal*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006), hlm. xxiv.

terkait dengan hak negara dan masyarakat.² Pengelolaan zakat harus diatur oleh negara untuk menciptakan kesatuan sistem dalam perencanaan, pelaksanaan, pengendalian, pelaporan dan pertanggungjawaban atas pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan zakat. Pembentukan Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) tidak dapat diartikan sebagai sentralisasi pengelolaan zakat tetapi dalam rangka meningkatkan daya guna dan hasil guna, dalam pasal 38 dan pasal 41 Undang-undang No. 23 tahun 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, bahwa kriminalisasi amil jika tidak berizin dari pejabat berwenang, lebih ditekankan untuk menginventarisir, menertibkan, mewujudkan akuntabilitas, dan transparansi kepada lembaga yang mengelola zakat dari masyarakat. Izin dari pejabat yang berwenang diharapkan agar pihak yang mengelola zakat dari masyarakat dapat dijamin menyalurkan zakat yang dikelola secara benar. Lembaga pengelola zakat (amil zakat) tidak menyimpang dari tujuan pengelolaan zakat sebagaimana diamanatkan dalam undang-undang ini. Demikian juga tidak tepat jika izin pengelolaan zakat dari pejabat berwenang dipersulit, dipersempit, dan mematikan ruang gerak lembaga amil zakat yang dilaksanakan oleh masyarakat.³

Undang-undang No. 23 tahun 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat secara substansi ingin menertibkan pengelolaan zakat secara akuntabel. Namun dalam pelaksanaannya terdapat tiga hal yang menjadi

² Asnaini, *Zakat Produktif dalam Perspektif Hukum Islam*, (Yogyakarta: Pustaka Peljar, 2008), hlm. 29.

³ Sjechul Hadi Permono, *Pemerintah Republik Indonesia Sebagai Pengelola Zakat*, (Jakarta: Pustaka Firdaus, 1992), hlm. 151.

debatebel, yaitu sentralisasi pengelolaan zakat, kriminalisasi lembaga amil zakat, dan persyaratan lembaga pengelola zakat. Permasalahan yang perlu menjadi pertimbangan adalah seperti apa tingkat penerimaan dan kepercayaan publik terhadap pengelola zakat jika diputuskan sebagai pengelola tunggal zakat (Baznas). Sementara, Undang-undang No. 23 tahun 2011 pasal 38 menyatakan bahwa pengelolaan zakat yang tanpa izin pemerintah berwenang dapat diberi sanksi berupa pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda maksimal Rp.500.000.000,- (lima ratus juta rupiah). Pasal ini jelas akan merugikan pengelola zakat tradisional yang kehadirannya telah eksis jauh sebelum undang-undang itu dibuat.

Kebijakan kriminalisasi, dalam hukum pidana meliputi dua masalah, yaitu apakah dasar pembenaran untuk mengkriminalisasikan suatu perbuatan sebagai tindak pidana; dan apakah kriteria yang digunakan dalam melakukan kriminalisasi, terlebih persoalan pengelolaan zakat ini menjadi penting karena pengelolaan zakat lebih dekat dengan delik penipuan yang berkaitan dengan delik penodaan agama dan isu hak asasi manusia.

Dasar pembenaran untuk mengkriminalisasikan suatu perbuatan sebagai tindak pidana lebih banyak terletak di luar bidang hukum pidana. Artinya, dasar pembenaran tersebut berkaitan dengan faktor-faktor sosial di luar bidang hukum pidana. Adapun faktor-faktor yang termasuk dasar pembenaran tersebut adalah faktor nilai, ilmu pengetahuan, dan faktor kebijakan.

Ditinjau dari sudut nilai, kaidah hukum pidana merupakan jalinan nilai yang berasal dari nilai-nilai sosial yang terdapat dalam masyarakat yang diproses melalui mekanisme politik yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain, kaidah hukum pidana merupakan gabungan dari beberapa nilai sosial atau gabungan dari kaidah-kaidah sosial yang terdapat dalam masyarakat.

Nilai-nilai atau kaidah-kaidah sosial yang menjadi sumber pembentukan kaidah hukum pidana meliputi nilai-nilai dan kaidah-kaidah agama, serta nilai-nilai dan norma-norma budaya yang hidup dalam kesadaran masyarakat.

Hukum pidana mempunyai hubungan yang sangat kuat dengan moral, khususnya pengaruh nilai-nilai dan kaidah-kaidah moral terhadap pembentukan kaidah-kaidah hukum pidana. Mengingat kuatnya pertalian antara moral dan hukum pidana merupakan masalah penting.

Jerome Hall mengemukakan bahwa *The moral quality of the criminal law is the major issues of our times and permeates all the social disciplines*. Artinya, kualitas moral hukum pidana merupakan isu penting pada waktu sekarang dan meliputi semua disiplin sosial.⁴

Mengenai moralitas hukum pidana muncul permasalahan, apakah dapat dipandang pada hukum moral sebagai asal usul penerjemah dan

⁴ Romli Atmasasmita, *Bunga Rampai Kriminologi*, (Jakarta: Rajawali, 1984), hlm. 56.

penjamin dari hukum pidana. Dapatkah hukum moral tersebut dipergunakan sebagai suatu petunjuk bagi pembentuk undang-undang untuk mempergunakan hukum pidana dalam memaksakan ukuran/landasan moral.

Hubungan moral dan hukum pidana menampakkan diri terutama pada norma-norma perilaku yang ingin diatur oleh hukum pidana, tetapi moral juga mengatur perilaku tersebut. Apabila perbuatan-perbuatan amoral dijadikan sebagai perbuatan yang ilegal menurut hukum pidana berarti ada kesesuaian antara kaidah moral dan kaidah hukum pidana. Namun adakalanya terjadi pertentangan antara nilai-nilai moral dan hukum pidana. Misalnya dalam masalah pengguguran kandungan dan bunuh diri.

Dengan demikian moralitas mempunyai relevansi terhadap kriminalitas, meskipun terbatas. Mengenai hal ini Halvetius⁵ mengungkapkan bahwa “hukum pidana menggambarkan kekuatannya dari moralitas masyarakat”. Suatu perbuatan yang tidak salah menurut berbagai cara pandang tidak boleh dikualifikasikan sebagai suatu kejahatan.

Pendapat senada dikemukakan pula oleh Biderman dkk yang mengemukakan bahwa “kejahatan mempunyai signifikansi dalam proporsi yang luas dengan perasaan moral orang-orang”. Pengaruh ini tidak hanya terbatas pada orang-orang yang menjadi korban secara langsung⁶ Hubungan hukum pidana dan moral melahirkan konsepsi kejahatan *mala in se*

⁵ Halvetius, *Limits of Criminal Law*, (Canada: 1979), hlm. 15.

⁶ William C Rhodes, *Behavioral Threat and Community Response*, (New York: Behavioral Publication Inc, 1984), hlm. 36.

(kejahatan yang bukan hanya melanggar undang-undang, tapi juga melanggar kaidah-kaidah moral) dan *mala prohibita* (kejahatan yang merupakan pelanggaran undang-undang).

Kejahatan merupakan sebagian dari perbuatan-perbuatan amoral, dan pada umumnya dapat dikatakan bahwa kejahatan merupakan bagian yang paling atau sangat amoral. Hubungan ini dapat digambarkan sebagai dua buah lingkaran yang bertitik pusat satu. Dimana perbuatan-perbuatan amoral merupakan lingkaran yang besar, sedangkan pelanggaran aturan-aturan hukum pidana (kejahatan) merupakan lingkaran yang lebih kecil.⁷

Dalam Undang-undang No. 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, pasal 39 sampai pasal 42 dapat dikaitkan dengan pendapat para ahli tentang kriminalisasi sebagai berikut, yaitu:

39. Setiap orang dengan sengaja melawan hukum tidak melakukan pendistribusian zakat sesuai dengan pasal 25⁸ dipidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp. 500.000.000,- (lima ratus juta rupiah).
40. Setiap orang dengan sengaja dan melawan hukum melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 37⁹ dipidana dengan

⁷ Purnianti dan Moh. Kemal Darmawan, *Madzhab dan Penggolongan Teori dalam Kriminologi*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1994), hlm. 9.

⁸ Pasal 25, Zakat wajib didistribusikan kepada mustahik sesuai dengan syariat Islam.

⁹ Pasal 37, Setiap orang dilarang melakukan tindakan memiliki, menjaminkan (mengadaikan), menghibahkan, menjual, dan/atau mengalihkan zakat, infak, sedekah, dan/atau dana sosial keagamaan lainnya yang ada dalam pengelolaannya.

pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp. 500.000.000,- (lima ratus juta rupiah).

41. Setiap orang dengan sengaja dan melawan hukum melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 38¹⁰ dipidana dengan pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp. 50.000.000,- (lima puluh juta rupiah).
42. (1) Tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam pasal 39 dan pasal 40 merupakan kejahatan.¹¹

(2) Tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam pasal 41 merupakan pelanggaran.¹²

Dalam pasal 39 jo pasal 25 ini bisa dikaitkan dengan kejahatan berperbuatan amoral disebabkan tidak memdistribusikan zakat kepada mustahik sesuai dengan syari'at Islam. Karena, apabila perbuatan telah mencocoki larangan undang-undang maka disitu ada kekeliruan. Letak perbuatan melawan hukumnya sudah ternyata, dari sifat melanggarnya

¹⁰ Pasal 38, Setiap orang dilarang dengan sengaja bertindak selaku amil zakat melakukan pengumpulan, pendistribusian, atau pendayagunaan zakat tanpa izin pejabat yang berwenang.

¹¹ Kejahatan merupakan suatu tindakan yang termasuk dalam tindak pidana berat atau lebih berat dari sekedar pelanggaran; perbuatan yang dilakukan dengan sengaja dan dilakukan dengan sadar dengan maksud tertentu untuk menguntungkan diri sendiri yang merugikan orang lain atau masyarakat. Lihat M. Marwan dan Jimmy P, *Kamus Hukum; Dictionary of Law Complete Edition*, (Surabaya: Reality Publisher, 2009), hlm. 339.

¹² Pelanggaran merupakan tindak pidana yang diancam hukumannya lebih ringan daripada kejahatan; tindak pidana yang dilakukan karena kealpaan artinya bahwa tindak pidana itu dilakukan tidak dengan sengaja, melainkan terjadinya karena pelakunya alpa, kurang memperhatikan keadaan atau khilaf. (hukum pidana). *Ibid.*, hlm. 493.

ketentuan undang-undang kecuali jika termasuk perkecualian yang telah ditentukan oleh undang-undang pula. Dalam ini melawan hukum berarti melawan undang-undang, sebab hukum adalah undang-undang. Pendirian yang demikian disebut pendirian yang formal dan berpendapat bahwa belum tentu kalau semua perbuatan yang mencocoki larangan undang-undang bersifat melawan hukum, karena menurut pendapat ini yang dinamakan hukum bukanlah undang-undang saja, disamping undang-undang (hukum yang tertulis) adapula hukum yang tidak tertulis yaitu norma-norma atau kenyataan-kenyataan yang berlaku dalam masyarakat. Pendirian yang demikian disebut pendirian yang materiil.

Dalam pasal 40 jo pasal 37 ini bisa dikaitan dengan kejahatan perbuatan amoral disebabkan melakukan perbuatan memiliki, menjaminkan atau mengadaikan, menghibahkan, menjualkan, dan/atau mengalihkan zakat, infaq, sedekah, dan/atau dana sosial keagamaan lainnya yang ada dalam pengelolaannya. Karena, Kerugian materiil dapat terdiri dari kerugian yang nyata-nyata diderita dan keuntungan yang seharusnya diperoleh. Jadi pada umumnya diterima bahwa si pembuat perbuatan melawan hukum harus mengganti kerugian tidak hanya untuk kerugian yang nyata-nyata diderita, juga keuntungan yang seharusnya diperoleh dan dapat menimbulkan kerugian yang bersifat immaterial/idiil seperti ketakutan, sakit dan kehilangan kesenangan hidup.

Dalam pasal 41 jo pasal 38 perbuatan ini tidak digolongkan ke dalam kejahatan amoral disebabkan hanya masalah adminitrasi perizinan kepada

pejabat yang berwenang untuk bertindak sebagai amil zakat melakukan pengumpulan, pendistribusian, atau pendayagunaan zakat kepada mustahik. Karena, Perbuatan yang dilarang oleh suatu aturan hukum larangan mana disertai ancaman (sanksi) yang berupa pidana tertentu, bagi barang siapa melanggar larangan tersebut dan bahwa perbuatan pidana atau tindak pidana senantiasa merupakan suatu perbuatan yang tidak sesuai atau melanggar suatu aturan hukum atau perbuatan yang dilarang oleh aturan hukum yang disertai dengan sanksi pidana yang mana aturan tersebut ditujukan kepada perbuatan sedangkan ancamannya atau sanksi pidananya ditujukan kepada orang yang melakukan atau orang yang menimbulkan kejadian tersebut. Dalam hal ini maka terhadap setiap orang yang melanggar aturan-aturan hukum yang berlaku, dengan demikian dapat dikatakan terhadap orang tersebut sebagai pelaku perbuatan pidana atau pelaku tindak pidana. Akan tetapi haruslah diingat bahwa aturan larangan dan ancaman mempunyai hubungan yang erat, oleh karenanya antara kejadian dengan orang yang menimbulkan kejadian juga mempunyai hubungan yang erat pula.

Dalam pasal 42 ini tidak digolongkan dalam perbuatan kriminalisasi amoral. Pasal 42 ayat (1) lebih menekankan perbuatan kejahatan dalam pasal 39 dan pasal 40, penentuan sebuah perbuatan sebagai kejahatan dalam undang-undang tidaklah terlepas dari proses pembuatan kebijakan dalam menentukan sebuah perbuatan itu sebagai tindak pidana atau sebuah delik. Dalam membuat atau merumuskan suatu kebijakan banyak faktor yang berpengaruh, sehingga harus diantisipasi agar mudah dan berhasil saat

diimplementasikan. Tiap kelakuan yang bersifat tidak susila dan merugikan, dan menimbulkan begitu banyak ketidaktenangan dalam suatu masyarakat tertentu, sehingga masyarakat itu berhak untuk mencelanya dan menyatakan penolakannya atas kelakuan itu dalam bentuk nestapa dengan sengaja diberikan karena kelakuan tersebut. Suatu perbuatan tingkah laku yang bertentangan dengan undang-undang, perbuatan atau tingkah laku yang selain merugikan si penderita, juga sangat merugikan masyarakat yaitu berupa hilangnya keseimbangan, ketentraman dan ketertiban. Perbuatan pelanggaran norma hukum yang ditafsirkan atau patut ditafsirkan masyarakat sebagai perbuatan yang merugikan, menjengkelkan sehingga tidak boleh dibiarkan (negara bertindak). Sedangkan dalam ayat (2) lebih menekankan pada pelanggaran pada pasal 41, memberikan batasan mengenai pelanggaran (wetsdeliktern) yaitu perbuatan-perbuatan yang sifat melawan hukumnya baru dapat diketahui setelah ada wet yang menentukan demikian. Di samping memberikan perlindungan hukum pemerintah juga berkewajiban memberikan pembinaan serta pengawasan terhadap kelembagaan BAZ dan LAZ di semua tingkatannya. Mulai tingkat nasional, propinsi, kabupaten/Kota sampai kecamatan. Dan pemerintah berhak melakukan peninjauan ulang (pencabutan ijin) bila lembaga zakat tersebut melakukan pelanggaran-pelanggaran terhadap pengelolaan dana yang dikumpulkan masyarakat baik berupa zakat, infaq, sadaqah, & wakaf.

Dalam konteks adanya ancaman pidana bagi Lembaga Amil Zakat (LAZ) tersirat bahwa kehendak untuk melakukan kriminalisasi terhadap

amil zakat yang tidak memperoleh izin dari pemerintah dalam Undang-undang No. 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat. Pasalnya, memungut zakat dari masyarakat kepada lembaga manapun merupakan bagian dari kebebasan beragama.¹³ Tidak boleh ada kriminalisasi terhadap LAZ atau pengurusnya, masyarakat tidak boleh digiring hanya menyalurkan zakat pada satu lembaga amil tertentu, dalam Pasal 41 mengancam siapapun yang dengan sengaja dan melawan hukum melanggar Pasal 39 dipidana dengan kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp. 50.000.000,- (lima puluh juta rupiah). Pasal 38 yang dirujuk mengatur larangan bagi siapapun yang dengan sengaja mengumpulkan, mendistribusikan, atau mendayagunakan zakat tanpa izin pejabat yang berwenang.

Oleh karena itu, pemerintah untuk mempermudah pemberian izin bagi LAZ di masyarakat, dan segera menyempurnakan terhadap pasal yang menyangkut kriminalisasi terhadap LAZ dalam Undang-undang No. 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat tersebut. Adanya pasal kriminalisasi harus menjadi perhatian pemerintah untuk disempurnakan dan dikaji ulang, karena selama ini zakat telah dikelola dengan baik meskipun masih tradisional. Pengelolaan dana zakat, harus tetap ada di tangan umat Islam baik yang berbentuk tradisional maupun LAZ yang berbadan hukum resmi. Sebab, potensi zakat di Indonesia sangat besar seiring meningkatnya jumlah masyarakat muslim menengah. Tugas pemerintah dalam hal ini adalah

¹³ Undang-undang No. 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, Pasal 42.

membimbing LAZ baik yang sudah berizin maupun yang belum berizin untuk dapat mengelola zakat yang sesuai dengan tujuan zakat itu sendiri. Dalam hal ini, pada hakikatnya pemerintah tidak melarang masyarakat untuk menyerahkan zakatnya ke LAZ konvensional, tetapi membimbing pengelolaan zakat yang selama ini dikelola secara konvensional dan berbasis masjid yang kebanyakan tidak berbadan hukum.¹⁴

Dengan diberlakukannya hukum pidana Islam di Indonesia yang didasarkan kepada kenyataan, (kalaupun itu dapat disebut sebagai sebuah teori) maka dapat disebut teori kenyataan, sehingga hukum Islam berlaku di Indonesia sebagai suatu kenyataan. Ada tiga kenyataan yang menjadi dasar, yaitu kenyataan personal, kenyataan sosiologis, dan kenyataan yuridis konstitusional.¹⁵ Dalam kaitan dengan kenyataan personal, bangsa Indonesia mayoritas menganut agama Islam, dan secara personal bagi masing-masing individu muslim itu hukum Islam berlaku sepenuhnya terhadap dirinya, dengan kata lain, setiap person yang menerima Islam sebagai agamanya akan menerima hukum Islam dan akan menjalankannya secara penuh. Meskipun demikian, harus diakui bahwa kepatuhan itu akan sangat beragam dan dalam menjalankan itu juga mungkin sekali tidak sepenuhnya benar,

¹⁴ T.M. Hasbi Ash Shiddieqy, *Beberapa Permasalahan Zakat*, (Jakarta: Tintamas Indonesia, 1976), hlm. 32.

¹⁵ Ibrahim Hosein, "Kerangka Landasan Pemikiran Islam", Jakarta: Kelompok Pemikir Masalah-masalah Keagamaan Departemen Agama, 10 September 1984.

namun sedikit atau banyak setiap orang muslim tentu akan menjalankan agamanya termasuk hukumnya.¹⁶

Terkait dengan sanksi pidana bagi orang yang dengan sengaja melawan hukum dalam mengelola zakat dalam Undang-undang No. 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, pasal 39 sampai dengan 42 kalau dilihat dari tiga perspektif tersebut, secara yuridis mempunyai relevansi, dan dapat diberi sanksi berupa kurungan 5 tahun maupun denda Rp. 500.000.000,- (lima ratus juta rupiah). Sedang secara sosiologis praktik zakat di Indonesia sudah lama berlaku sejak Islam masuk ke wilayah nusantara. Ajaran Islam sudah lama mengatur tentang zakat ini hanya tidak disebutkan kriminalisasinya kepada pengelola zakat. Dalam masyarakat yang berlaku selama ini adalah sanksi moral bagi yang tidak mengeluarkan zakat atau tidak benar mengelola zakat. Sedangkan secara filosofis kriminalisasi pengelola zakat mempunyai kebijaksanaan bagi muzakki (personal) maupun orang lain (sosial).

Kriminalisasi zakat sebagaimana diatur dalam Undang-undang No. 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, secara lebih luas akan menimbulkan rasa senang bagi individu apabila melihat hukum pidana (termasuk dalam kriminalisasi pengelolaan zakat) mendapat pengakuan Negara, terutama bagi penganut aliran formalistik atau integralistik yang melihat tidak ada

¹⁶ Muhyar Fanani, *Membumikan Hukum Langit: Nasionalisasi Hukum Islam dan Islamisasi Hukum Nasional Pasca Reformasi*, (Yogyakarta: Tiara Wacana, 2008), hlm. 199.

pemisahan antara urusan agama dan negara.¹⁷ Sebagaimana diketahui bahwa hukuman hukum pidana dan negara tergantung pada bentuk negara, yang dalam teori politik politik hukum kita kenal tiga model hubungan Islam dan negara, yaitu: paradigma integralistik,¹⁸ paradigma simbiotik,¹⁹ dan paradigma sekularistik.²⁰

Secara sosial kriminalisasi pengelolaan zakat bila ditinjau secara filosofis, maka akan membawa kemaslahatan dan keadilan sosial, sehingga pesan dasar Islam sebagai *rahmatan lil alamin* terwujud. Salah satu tujuan pokok dari zakat adalah upaya mewujudkan keadilan sosial (*al-‘dalah al-ijtima’iyyah, social justice*), sebagai sarana penting menuju kesejahteraan umat atau masyarakat. Zakat berhubungan dengan prinsip keadilan ekonomi, sehingga orang fakir miskin dapat ikut merasakan. Karena menjadi fakir miskin bukan merupakan pilihan pribadinya, menjadi orang

¹⁷ Topo Santoso, *Menggagas Hukum Pidana Islam: Penerapan Syari’at Islam dalam Konteks Modernitas*, (Bandung: Syamil, 2001), hlm. 28.

¹⁸ Pendukung paradigma ini berasal dari kelompok Sunni seperti Hasan al-Banna, Sayyid Quthb, Muhammad Rasyid Rida dan Maulana al-Maududi. Lihat Munawir Sjadzali, *Islam dan Tata Negara*, (Jakarta: UI Press, 1993), hlm. 1.

¹⁹ Konsepsi al-Mawardi tentang negara, hukum Islam mempunyai posisi sentral sebagai sumber legitimasi terhadap realitas politik. Ungkapan lain al-Mawardi mencoba mengkompromikan realitas politik dengan idealitas politik seperti disyaratkan oleh agama, dan menjadikan agama sebagai alat justifikasi kepantasan atau kepatutan politik. Dengan demikian, al-Mawardi sebenarnya mengenalkan sebuah pendekatan pragmatik dalam menyelesaikan persoalan politik ketika berhadapan dengan prinsip-prinsip agama. Pemikiran-pemikiran lain juga berpendapat demikian adalah al-Ghazali (w. 11 H) dalam karyanya *Nasihah al-Mulk, Kimiya-yi al-Sa’adat dan al-Iqtisad fi al-I’tiqad*. Abd. Salam Arief, “Politik Islam antara Aqidah dan Kekuasaan Negara” dalam A. Maftuh Abegebriel dkk, *Negara Tuhan: The Thematic Encyclopaedia*, (Yogyakarta: SR-Ins Publishing, 2004), hlm. 110-111. Juga Din Syamsudin, “Usaha Pencarian Konsep Negara dalam Sejarah Pemikiran Politik Islam” dalam *Jurnal Ulumul Qur’an*, No. 2 vol. IV tahun 1993., hlm. 6-7.

²⁰ Abd. Salam Arief, “Politik Islam...”, hlm. 7-8. Lihat Leonard Binder, *Islamic Liberalism: A Critique of Development Ideologies*, (Chicago: Chicago of University Press, 1988), hlm. 128-169. Lihat Ali Abd al-Raziq, “*Message Not Government, Religijs Not Stata*”, dalam Charles Kurzman (ed.), *Liberal Islam: A Sourcebook*, (Oxford: Oxford University Press, 1998), hlm. 1-29.

yang terlantar dan sia-sia, tinggal di kolong jembatan, atau menjadi pengungsi, sama sekali tidak pernah diinginkan oleh semua orang. Oleh karena itu, harus ada usaha yang secara sungguh-sungguh merupakan tanggungjawab sosial, dan tanggungjawab untuk menegakkan keadilan yang dimulai dari keadilan ekonomi. Pihak yang pertama-tama bertanggungjawab adalah mereka yang punya.²¹

Kejahatan, dilihat dari sudut pandang pendekatan legal diartikan sebagai suatu perbuatan yang melanggar hukum pidana atau Undang-undang yang berlaku di masyarakat.²² Pada hakikatnya, suatu perbuatan yang melanggar hukum pidana atau Undang-undang yang berlaku dalam suatu masyarakat adalah suatu perbuatan yang sangat merugikan masyarakat yang bersangkutan. Mengapa demikian? Kita harus sadari bahwa eksistensi suatu hukum di dalam masyarakat merupakan pengejawantahan dari tuntutan masyarakat agar jalannya kehidupan bersama menjadi baik dan tertib. Dengan dilanggarnya fondasi ketertiban masyarakat tersebut maka tentunya perbuatan tersebut adalah jahat.²³

Pernyataan bahwa tidak akan ada kejahatan apabila tidak ada hukum (undang-undang) pidana dan bahwa kita akan dapat menghilangkan seluruh kejahatan hanya dengan menghapuskan semua hukum (undang-undang)

²¹ Masdar Farid Mas'udi, "Zakat Etika dan Belanja Negara untuk Rakyat", dalam Syamsul Anwar, dkk., *Antologi Pemikiran Hukum Islam di Indonesia: Antara Idealitas dan Realitas*, (Yogyakarta: Fakultas Syari'ah UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, 2008), hlm. 100.

²² P.A.F. Lamintang dan Theo Lamintang, *Delik-delik Khusus: Kejahatan Melanggar Norma Kesusilaan dan Norma Kepayutan*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2009), hlm. 19.

²³ Yesmil Anwar, *Saat Menuai Kejahatan; Sebuah Pendekatan Sosiokultural Kriminologi, Hukum, dan HAM*, (Bandung: Refika Aditama, 2009), hlm. 28.

pidana adalah *logomachy*.²⁴ Memang benar bahwa andaikata undang-undang terhadap pencurian ditarik kembali, maka mencuri itu tidak akan merupakan kejahatan, meskipun ia bersifat menyerang atau merugikan dan masyarakat umum akan memberikan reaksi terhadapnya. Sebutan kepada perilaku itu mungkin akan berubah tetapi perilaku dan perlawanan masyarakat terhadap perilaku tersebut hakikatnya akan tetap sama, sebab “kepentingan-kepentingan masyarakat” yang rusak oleh perilaku itu hakikatnya akan tetap tidak berubah. Karena inilah, maka telah diadakan usaha-usaha untuk merumuskan definisi tentang kejahatan di mana kejahatan merupakan suatu uraian mengenai sifat hakikat perbuatan-perbuatan yang dilarang oleh hukum.²⁵ Dalam konteks ini, konsep kejahatan lebih menekankan arti segi sosialnya daripada arti yuridis tentang definisi kejahatan. Sebagaimana berikut, yaitu:²⁶

1. Menurut Soesilo, ada dua pengertian kejahatan, yaitu pengertian kejahatan secara yuridis dan pengertian kejahatan secara sosiologis. Ditinjau dari segi yuridis, kejahatan adalah suatu perbuatan tingkah laku yang bertentangan dengan undang-undang. Ditinjau dari segi sosiologis, kejahatan adalah perbuatan atau tingkah laku yang selain merugikan si penderita, juga sangat merugikan masyarakat yaitu berupa hilangnya keseimbangan, ketentraman dan ketertiban.

²⁴ Yesmil Anwar dan Adang, *Sistem Hukum Pidana: Konsep, Komponen, dan Pelaksanaannya dalam Penegakkan Hukum di Indonesia*, (Bandung: Widya Padjadjaran, 2009), hlm. 14.

²⁵ *Ibid.*, hlm. 75.

²⁶ Yesmin Anwar dan Adang, *Pembaharuan Hukum Pidana: Reformasi Hukum Pidana*, (Jakarta: Grasindo, 2008), hlm. 187.

2. Menurut Bemmelem, kejahatan merupakan suatu tindakan anti sosial yang menimbulkan kerugian, ketidakpatutan dalam masyarakat, sehingga dalam masyarakat terdapat kegelisahan, dan untuk menentramkan masyarakat, Negara harus menjatuhkan hukuman kepada penjahat.
3. Menurut Elliot, kejahatan adalah suatu problem dalam masyarakat modern atau tingkah laku yang gagal dan melanggar hukum dapat dijatuhi hukuman penjara, hukuman mati dan hukuman denda dan seterusnya.
4. Menurut Bonger, kejahatan adalah perbuatan yang sangat anti sosial yang memperoleh tantangan dengan sadar dari negara berupa pemberian penderitaan.
5. Menurut Moeliono, kejahatan adalah perbuatan pelanggaran norma hukum yang ditafsirkan atau patut ditafsirkan masyarakat sebagai perbuatan yang merugikan, menjengkelkan sehingga tidak boleh dibiarkan (negara bertindak).
6. Menurut Sahetapy dan Reksodiputro, kejahatan mengandung konotasi tertentu, merupakan suatu pengertian dan penamaan yang relatif, mengandung variabilitas dan dinamik serta bertalian dengan perbuatan atau tingkah laku (baik aktif maupun pasif), yang dinilai oleh sebagian mayoritas atau minoritas masyarakat sebagai suatu perbuatan anti

sosial, suatu perkosaan terhadap skala nilai sosial dan atau perasaan hukum yang hidup dalam masyarakat sesuai dengan ruang dan waktu.

Menurut Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP), Tindak Pidana dibedakan menjadi tindak pidana kejahatan dan tindak pidana pelanggaran. Tindak pidana kejahatan dirumuskan dalam buku kedua KUHP, dan tindak pidana pelanggaran dirumuskan dalam buku ketiga KUHP.²⁷ Kriteria pembedaan dalam dua jenis ini tidak dijelaskan dalam KUHP. Karena KUHP tidak memberikan penjelasan kriteria pembedaan itu, maka kriteria pembedaan itu dikembangkan dalam ilmu pengetahuan hukum pidana. Dalam ilmu pengetahuan hukum pidana ini terdapat dua pandangan mengenai kriteria pembedaan tindak pidana kejahatan dan tindak pidana pelanggaran.²⁸ Selanjutnya yang termasuk kejahatan sebagaimana yang diatur dalam buku kedua KUHP, diantaranya adalah pencurian. Disebutkan bahwa “pencurian berasal dari kata curi yang berarti berbagai-bagai perkara pencurian, sedangkan arti daripada pencurian adalah perkara (perbuatan),

²⁷ Yesmin Anwar dan Adang, *Kriminologi*, (Bandung: Refika Aditama, 2010), hlm. 169.

²⁸ pandangan yang bersifat kualitatif dan pandangan yang bersifat kuantitatif. 1. Pandangan yang bersifat kualitatif menyatakan bahwa: Kejahatan adalah “*rechtsdelict*” yaitu perbuatan yang bertentangan dengan keadilan, terlepas apakah perbuatan itu diancam pidana dalam suatu Undang-undang atau tidak, jika benar-benar dirasakan oleh masyarakat sebagai bertentangan dengan keadilan, misalnya: pembunuhan, pencurian. Pelanggaran adalah “*wetsdelict*” yaitu perbuatan yang oleh umum baru disadari sebagai suatu tindak pidana, karena Undang-undang menyebutkan sebagai delik, jadi karena ada Undang-undang mengancamnya dengan pidana, misalnya: memarkir mobil disebelah kanan jalan. 2. Pandangan yang bersifat kuantitatif, yaitu “hanya meletakkan kriterium pada perbedaan yang dilihat dari segi kriminologi, ialah pelanggaran itu lebih ringan dari pada kejahatan”. Lihat Editor: Sinta Dewi, Irawati Handayani, Prita Amalia, *Perkembangan Hukum di Indonesia: Tinjauan Retrospeksi dan Prospektif*, (Bandung: PT Remaja Rosdakarya & Bagian Hukum Internasional Fakultas Hukum Unpad, 2012), hlm. 359.

mencuri (mengambil milik orang lain).²⁹ Perbuatan ini dimaksudkan untuk memiliki barang yang diambilnya, dimana barang tersebut belum ada dalam kekuasaannya. Setelah dilakukan perbuatan mengambil, maka barang tersebut baru berpindah penguasaannya yang mengakibatkan putusya hubungan penguasaan antara barang tersebut dengan orang yang memilikinya. Menurut Wirjono Prodjodikoro “kata mengambil dalam arti sempit terbatas pada menggerakkan tangan dan jari-jari, memegang barangnya, dengan mengalihkannya ke lain tempat”. Sedangkan arti kata mengambil menurut KUHP adalah “mengambil untuk dikuasainya, maksudnya waktu pencuri mengambil barang itu, barang tersebut belum ada dalam kekuasaannya”. Selanjutnya yang dimaksud dengan barang, dalam KUHP tidak diberikan mengenai pengertiannya, tetapi dalam penjelasannya barang itu diartikan sebagai barang yang berwujud termasuk pula binatang (manusia tidak termasuk), misalnya, uang, baju, kalung dan sebagainya, serta termasuk pula daya listrik dan gas, meskipun tidak berwujud tetapi dialirkan di kawat atau pipa, dan barang ini tidak perlu mempunyai harga ekonomis. Dapat dikatakan, kayu sebagai barang, yang tidak saja memiliki nilai ekonomis, tetapi memiliki manfaat bagi kehidupan manusia. Di sini dapat disimpulkan bahwa tindak pidana pencurian adalah perbuatan yang merugikan kekayaan orang lain, dan barang yang diambil harus berharga.

Harga ini tidak selalu bersifat ekonomis, misalnya barang yang diambil tidak mungkin akan terjual kepada orang lain, tetapi bagi si korban

²⁹ W.J.S. Poerwadarminta, *Kamus Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1999), hlm. 429.

sangat dihargai sebagai suatu kenang-kenangan, contohnya beberapa helai rambut yang diambil dari orang yang meninggal yang sangat dicintai atau beberapa halaman yang disobek dari suatu buku catatan atau surat. Dan benda atau barang yang dijadikan obyek tersebut adalah sebagian atau seluruhnya kepunyaan orang lain atau masih ada pemiliknya. Selain daripada itu Wirjono Prodjodikoro menjelaskan juga bahwa: Barang yang diambil dapat sebagian dimiliki oleh si pencuri, yaitu apabila merupakan suatu barang warisan yang belum dibagi-bagi, dan si pencuri salah seorang ahli waris yang turut berhak atas barang itu. Hanya jika barang yang diambil itu tidak dimiliki oleh siapapun (*res nullius*), misalnya sudah dibuang oleh si pemilik, maka tidak ada tindak pidana pencurian. Yang dimaksud dengan barang yang dimiliki oleh siapapun, dalam hal ini ada dua pengertian yaitu:

- a. *Res Derelictae* adalah benda atau barang yang memang tidak dimiliki oleh seseorang, contohnya: ikan yang ada di laut, burung yang ada di hutan.
- b. *Res Nullius* adalah benda atau barang yang semula dimiliki oleh orang lain, tetapi orang itu kemudian melepaskan haknya atas barang itu, misalnya: barang yang dibuang di tempat sampah. Jadi bila barang yang tidak dimiliki oleh siapapun, dan kemudian barang itu diambil oleh orang lain, maka orang tersebut tidak dapat dikatakan mencuri, tetapi apabila barang itu sebagian atau seluruhnya milik orang lain, misalnya salah seorang yang mempunyai hak atas barang warisan, tetapi barang warisan itu belum dibagi-bagi, dan ternyata orang yang mempunyai hak atas barang warisan itu telah mengambil lebih dulu barang warisan itu tanpa

sepengetahuan dari para ahli waris yang lain, maka orang tersebut dapat dikatakan melakukan pencurian. Selanjutnya mengenai unsur dengan maksud untuk memiliki, sebelum penulis menjelaskan unsur tersebut sebagaimana yang dirumuskan dalam Pasal 362 KUHP, maka terlebih dahulu perlu diketahui bentuk-bentuk dari kesengajaan. Sebagaimana berikut, yaitu:³⁰

1. Kesengajaan yang bersifat suatu tujuan untuk mencapai sesuatu (*opzet als oogmerk*);
2. Kesengajaan yang bukan mengandung suatu tujuan, melainkan disertai keinsafan, bahwa suatu akibat pasti akan terjadi (*opzet bij zekerheidsbewustzijn* atau kesengajaan secara keinsafan kepastian);
3. Kesengajaan seperti sub 2 tetapi dengan disertai keinsafan hanya ada kemungkinan (bukan kepastian), bahwa suatu akibat akan terjadi (*opzet bij mogelijkheids-bewustzi in* atau kesengajaan secara keinsafan kemungkinan).

Lembaga Amil Zakat (LAZ) yang tidak memiliki izin ini bahkan diancam denda maksimal Rp. 50.000.000,- (lima puluh juta rupiah) dan kurungan satu tahun, bahwa keberadaan LAZ ini di berbagai daerah sangat banyak, mereka selama ini tidak melanggar hukum negara. Akan tetapi

³⁰ Tegus Sulistia dan Aria Zurnetti, *Hukum Pidana: Horizon Baru Pasca Reformasi*, (Jakarta: Rajawali Press, 2010), hlm. 306.

karena tidak mempunyai izin terancam dikriminalisasikan. Kedudukan LAZ dan Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) yang dalam undang-undang lama setara, namun dengan adanya pasal tersebut keberadaan LAZ menjadi membantu BAZNAS. Dengan kata lain, adanya pasal tersebut kedudukan LAZ tidak lagi setara atau ada subordinasi dan marginalisasi peran LAZ. Kemudian pada Pasal 18, pengelolaan zakat yang sudah lama dikelola masyarakat secara tradisional namun belakangan ada tendensi disentralisasikan oleh negara. Tendensi yang meminggirkan peran masyarakat sipil seperti amil zakat tradisional. Seharusnya, partisipasi masyarakat untuk membantu mengumpulkan zakat itu difasilitasi bukan malah dipinggirkan.³¹

Pengeluaran biaya untuk penegakan hukum berkaitan dengan anggaran untuk berbagai sumberdaya yang digunakan untuk mendeteksi dan menghukum pelanggar. Pada sejumlah kasus, sumberdaya yang digunakan untuk penegakan hukum bagi pelanggaran tertentu paling tepat dipandang sebagai 'biaya kesempatan', yaitu sumberdaya yang mestinya telah atau dapat digunakan untuk menegakkan hukum pidana lain.

Selain aspek pencegahan perilaku yang bernilai sosial dan pengeluaran untuk penegakan, biaya kriminalisasi yang lain adalah efek kriminalisasi pada individu. Tidak semua 'kepedihan' hukuman bisa diukur dengan skala ekonomi, atau bahkan dengan skala psikologis. Namun, kita

³¹ Saifudin Zuhri, *Zakat di Era Reformasi; Tata Kelola Baru*, (Semarang: Fakultas Tarbiyah IAIN Walisongo bekerjasama dengan Bima Sakti, 2012), hlm. 178-179.

bisa mendeskripsikan efek penahanan, penuntutan, pendakwaan, dan penghukuman pada pelanggar-pelanggar individual. Ini meliputi pengurangan produktivitas yang disebabkan oleh stigmatisasi (pemberian cap buruk) dan pengungkungan, dampak buruk bagi keluarga yang di tanggung, dan kerugian psikis dan fisik yang bisa terjadi sebagai akibat pemenjaraan.

Komponen biaya yang lain adalah efek yang ditimbulkan kriminalisasi pada privasi seseorang. Stephen dan Devlin mengakui bahayanya mengkriminalisasi perilaku yang terjadi dalam ranah privat yang tidak menimbulkan kerugian bagi orang lain. Permasalahannya adalah bahwa penegakan hukum ini mengharuskan polisi menggunakan teknik-teknik investigasi yang "*intrusive*" yang melanggar privasi.

Selanjutnya efek kriminogenik yang timbul akibat kriminalisasi. Sejumlah pelarangan memiliki konsekuensi kriminogenik, yaitu, menciptakan keadaan-keadaan yang meningkatkan kemungkinan timbulnya aktivitas kejahatan yang tidak akan terjadi seandainya tidak ada pelarangan dalam hal tertentu. Menurut para teoritis pelabelan, respon resmi terhadap suatu penyimpangan, terutama melalui proses stigmatisasi dalam hukum pidana, meningkatkan kemungkinan penyimpangan lebih lanjut oleh individu-individu lain yang belum melakukannya.

Ada pula biaya yang harus diukur akibat penegakan hukum yang setengah hati. Tingkat penegakan yang sesungguhnya ditentukan berdasar

alokasi sumberdaya penyelidikan dan penuntutan serta prevalensi (maraknya) perilaku yang dilarang.

Tarif kejahatan mempunyai dua konsekuensi sosial. *Pertama*, pendapatan yang sangat besar yang dihasilkan oleh *illegal trafficking* atas barang-barang yang dilarang tidak terkena pajak. *Kedua*, para pengusaha pasar gelap memiliki dorongan yang kuat, dan modal yang kuat untuk mengambil langkah apa pun yang diperlukan untuk melindungi investasi mereka dan mengurangi risiko penghukuman.³² Selain mengukur manfaat dan biaya, pelaksanaan kriminalisasi harus menimbang untung dan rugi. Menurut Junker, argumen untung-rugi dalam dekriminalisasi adalah paham libertarianisme terselubung, dan bahwa para pendukungnya secara implisit merongrong legitimasi dan manfaat pelarangan itu bagi masyarakat.³³

kriminalisasi terbatas pada penetapan suatu perbuatan sebagai tindak pidana yang diancam dengan sanksi pidana. Pengertian kriminalisasi tidak terbatas pada penetapan suatu perbuatan sebagai tindak pidana dan dapat dipidana, tetapi juga penambahan (peningkatan) sanksi pidana terhadap tindak pidana yang sudah ada. Kriminalisasi merupakan masalah yang kompleks karena adanya perbedaan jenis perbuatan yang dapat dikriminalisasi, perbedaan nilai dan norma dalam masyarakat, beragamnya pilihan instrumen pengaturan kehidupan masyarakat, dan perubahan sosial

³² Peter W. Low, dkk., *Criminal Law: Cases and Materials*, (New York: The Foundation Press, Inc., 1986), hlm. 1075-1080.

³³ *Ibid.*, dikutip dari Junker, "Criminalization and Criminogenesis", at 19 UCLA L. Rev. 697 (1972).

yang terjadi dalam masyarakat. Kriteria yang perlu dipertimbangkan dalam kriminalisasi meliputi: perbuatan yang dikriminalisasi adalah perbuatan yang tidak dikehendaki menurut rasa keadilan masyarakat, kemampuan hukum pidana mengatasi masalah yang dikriminalisasi, keseimbangan antara sarana dan hasil atau manfaat yang diperoleh melalui kriminalisasi, keseimbangan antara biaya dan hasil, dampak negatif dari kriminalisasi, dan kemampuan badan peradilan dan aparat penegak hukum menegakkan perbuatan yang dikriminalisasi.

Membentuk kelembagaan hukum yang memisahkan antara regulator, pengawas dan operator dalam pengelolaan zakat sehingga diperoleh struktur hukum yang mengelola zakat secara baik, akunabel serta transparan dan membentuk struktur hukum yakni memastikan pembentukan badan zakat Indonesia sebagai regulator dan pengawas, dewan zakat nasional yang menjamin kepatuhan syariah, melegalisasi lembaga/badan amil zakat sebagai operator, dan menegaskan yurisdiksi Pengadilan Agama sebagai lembaga peradilan atas perselisihan zakat di Indonesia.

Memberi wewenang dan tugas kepada Pemerintah cq Kementerian Agama RI melakukan pemajuan, sosialisasi dan menganjurkan kepada wajib zakat menyadari kewajibannya membayar zakat memastikan tercapainya tujuan pengelolaan zakat sebagai sumber dana yang potensial bagi pemberantasan kemiskinan dan memastikan penyalurannya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat pada lingkungan dan

wilayah/daerah sumber zakat, mengatur penyaluran zakat diwajibkan untuk mustahik pada wilayah/daerah yang sama.

Pendistribusian dan peruntukan zakat kepada mustahik untuk bidang kesejahteraan sosial yang dilakukan dengan penetapan dan pengawasan badan zakat Indonesia sebagai regulator dan pengawas, mengatur harta zakat yang bersumber dari masyarakat dalam pengelolaan zakat ditetapkan secara yuridis formil sebagai keuangan negara sehingga merupakan obyek pemeriksaan keuangan negara dan mengatur pembayaran zakat sebagai pengurangan kewajiban pajak.

Pengembangan peran serta masyarakat dalam pengawasan, pemajuan, sosialisasi dan menganjurkan pengelolaan zakat, serta laporan dan pengaduan sebagai bentuk partisipasi publik. Standardisasi dan sertifikasi dalam setiap kegiatan pengelolaan zakat, mencakup aspek perencanaan, pengorganisasian, pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan zakat.

Memastikan perbuatan mana yang dikriminalisasi dengan sanksi pidana dan mana yang hanya sanksi administratif, peringatan dan denda agar memberikan kepastian hukum. Menormakan status harta zakat yang dikumpulkan sebagai bentuk amanah yang dititipkan muzakki kepada operator (lembaga/badan amil), yang karenanya hanya bisa diserahkan kepada muzakki. Operator hanya penympul dan penyalur zakat kepada mustahik, bukan lembaga pembiayaan atau fund manager sehingga zakat muzakki bukan untuk direinvestasikan.

2. Implikasi dan Problem Kriminalisasi dalam Pengelolaan Zakat

Ahli-ahli hukum pada umumnya, karena pengalaman-pengalamannya yang lama dan khusus dalam bidang pemikiran hukum kerap kali dihadapkan kepada suatu situasi, dimana norma-norma lama dan kepentingan-kepentingan baru yang mendatang harus dipertemukan demikian rupa, sehingga mencapai satu tingkat disahkannya nilai-nilai baru yang berlaku dalam masyarakat mencapai satu tingkat disahkan nilai-nilai baru yang berlaku dalam masyarakat menjadi norma hukum. Hukum Islam yang berusia kurang lebih 14 abad, sejak beberapa abad yang terakhir-terakhir ini menjadi tersisih kedudukannya sebagai hukum positif diberberapa negara, bukanlah satu hal yang mudah. Karena sebagaimana diakui oleh banyak ahli hukum Islam sendiri, seakan-akan tidak ada lagi satu bagianpun di dunia Islam sendiri yang rakyatnya sepenuhnya hidup menurut ajaran-ajaran Islam dan hukum Islam.³⁴

Penerapan kriminalisasi dalam hal kelalaian zakat mempunyai implikasi yang efektif dalam usaha meningkatkan kesadaran hukum para pengelola zakat. Secara umum ada beberapa pengaruh dan implikasi dengan lahirnya aturan pengelolaan zakat, adanya lembaga (BAZ dan LAZ) dan sanksinya.

Sebagaimana diatur dalam pasal 5 dan pasal 17 Undang-undang No. 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, keberadaan BAZ dan LAZ

³⁴ Hazairin, *Hukum Islam dan Masyarakat*, (Jakarta: Bumi Aksara, 1960), hlm. 79.

menjadi sangat penting karena merupakan bekal utama untuk diraihnya kepercayaan dari masyarakat. Sebagai intitusi publik yang mengelola dana publik, kepercayaan menjadi faktor yang sangat penting bagi berjalannya lembaga itu. Oleh karena itu, pengelolaan zakat oleh pemerintah menjadi terasa lebih penting. Hal ini sebagaimana disebutkan bahwa zakat bukan merupakan obyek zakat bagi penerima, dan zakat atas penghasilan boleh dikurangkan dari penghasilan kena pajak [pasal 4 ayat (3) huruf (a) dan pasal 9 ayat (1) huruf (g) Undang-undang No. 36 tahun 2008 tentang Perubahan Keempat atas Undang-undang No. 7 tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan]. Ketentuan itu merupakan insentif bagi perorangan maupun lembaga wajib pajak, sekaligus juga merupakan peluang bagi LPZ untuk bisa mengumpulkan dana zakat yang lebih banyak.³⁵

Untuk kepentingan seperti itu, akreditasi LPZ baik syar'i maupun manajemen menjadi sangat diperlukan. Di samping itu, secara yuridis Undang-undang No. 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat juga membicarakan sanksi hukum bagi para pengelola LPZ yang menyimpang (pasal 39 sampai dengan 42 Undang-undang No. 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat). Dengan pemberlakuan dua undang-undang tersebut, zakat berpotensi menjadi dana masyarakat yang sangat besar. Di samping itu, masyarakat juga merasa bahwa penghimpunan zakat merupakan

³⁵ Masdar Farid Mas'udi, *Pajak itu Zakat: Uang Allah untuk Kemaslahatan Umat*, (Bandunng: Mizan, 2010), hlm. 112.

kegiatan yang resmi memiliki legalitas hukum, dan upaya perusuasi ke masyarakat menjadi lebih mudah.³⁶

Potensi dana zakat yang sangat besar ini tentu sangat menggembirakan terutama untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Tetapi juga mengandung kerawanan bila tidak disikapi dengan hati-hati. LPZ bisa menjadi ladang korupsi baru. Oleh karena itu, dibutuhkan SDM pengelola LPZ yang berkualifikasi amanah dan profesional. Di samping transparan dan akuntabilitas publik agar memungkinkan kontrol dari masyarakat, juga pengawasan dari Komisi Pengawas dan Dewan Pertimbangan. Oleh karena itu, berhasil atau tidaknya suatu LPZ dalam mengelola dana zakat dan shadaqah, sangat bergantung pada kecakapan SDM dalam menjalankan LPZ sesuai dengan kaidah-kaidah manajemen yang benar. Oleh karena itu, hal ini sangat menguntungkan di satu sisi, tetapi disisi lain mengandung banyak masalah, sehingga diperlukannya membangun jaringan kerja untuk mengatasi ketiadaan koordinasi, komunikasi dan informasi di antara LPZ yang ada³⁷ agar pelaksanaan pengelolaan zakat sesuai dengan tujuan disyariatkannya zakat.

³⁶ Abdurrahman Wahid, "Kasus Penafsiran Ulang yang Tuntas", kata pengantar dalam Masdar Farid Mas'udi, *Ibid.*, hlm. xxiii

³⁷ Syamsul Anwar., dkk, *Antologi Pemikiran Hukum Islam di Indonesia antara Idealisme dan Realitas*, (Yogyakarta: Syari'ah Press, 2008), hlm. 21-23.

B. Kriminalisasi Perbuatan Pidana Pada Pasal 39 sampai dengan 42 Undang-undang No. 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat Ditinjau dari Hukum Pidana Islam

1. Jarimah Khiyanah dalam Pengelolaan Zakat

Kata khiyanah berasal dari bahasa Arab yang merupakan bentuk *verba noun* atau *masdar* dari kata kerja "خان - يخون", selain "خيانة" bentuk masdarnya bisa berupa "خونا - وخانة - ومخنة". Yang semuanya berarti "أن يؤتمن الإنسان فلا ينصح" sikap tidak becusnya seseorang pada saat diberikan kepercayaan.³⁸

Banyak *isim fail*/ pelaku kerja "خان - يخون" adalah "خانن" yang oleh al-Fayumi dalam *al-Misbah al-Munir* diartikan dengan "امينا هو الذى خان ماجعل عليه" seseorang yang berkhianat terhadap sesuatu yang dipercayakan kepadanya,³⁹ dan oleh al-Syaukani dalam *Nail al-Autar* diberi penjelasan bahwa "خانن" adalah

"من يأخذ المال خفية و يظهر النصح للمالك" orang yang mengambil harta secara sembunyi-sembunyi dan menampakkan perilaku baiknya terhadap pemilik (harta tersebut).⁴⁰

³⁸ Ibnu Munzur, *Lisan al-'Arab*, jilid 13, (Mesir: Dar al-Ma'arif, t.t.), hlm. 144.

³⁹ Ahmad bin Muhammad bin Ali al-Fayumi, *al-Misbah al-Munir fi Garib al-Syarh al-Kabir li ar-Rafi'i*, (Mesir: al-Kutub al-Islamiyyah, 1994), hlm. 184.

Penjelasan makna “خانن” yang dikemukakan oleh asy-Syaukani ini juga dikemukakan oleh Syamsul Haq Abadi dalam *'aun al-Ma'bud* dan al-Mubarakfuri dalam *Tuhfah al-Ahwadzi* secara mendetail dan lengkap ia mengatakan dalam *al-Mirqah* pengarangnya berkata bahwa *kha'in* adalah seseorang yang diberi kepercayaan untuk (merawat/mengurus) sesuatu/barang dengan akad sewa menyewa, dan titipan, tetapi sesuatu itu diambilnya, kemudian dia mengaku kalau barang itu hilang atau dia mengingkari barang sewaan atau titipan tersebut ada padanya.⁴¹

Sementara itu, ar-Raghib al-'Asfahani pakar bahasa al-Qur'an ketika menjelaskan makna khianat, ia kaitkan kata *nifak* kedua kata ini sama-sama memiliki arti yang tidak baik.⁴² Dengan demikian, ungkapan khianat juga digunakan bagi seseorang yang melanggar atau mengambil hak orang lain dan dapat pula dalam bentuk pembatalan sepihak perjanjian yang dibuatnya, khususnya dalam masalah utang piutang atau masalah muamalah secara umum. Lebih singkat dan lebih spesifik dari pada definisi khianat menurut al-'Asfahani di atas, Wahbah az-Zuhaili mendefinisikan khianat dengan segala sesuatu (tindakan/upaya yang bersifat) melanggar janji dan

⁴⁰ Asy-Syaukani, *Nail al-Autar*, (Beirut: Dar al-Fikr, t.t.), VII: 304. Definisi khianat sebagaimana disampaikan oleh Asy-Syaukani ini bersifat khusus dan spesifik sebab ia mengaitkan khianat dengan persoalan pengelapan harta atau tindakan curang terhadap harta.

⁴¹ Muhammad Syams al-Haq al-'Azim Abadi, *al-'Aun al-Ma'bud bi Syarh Sunan Abi Dawud*, jilid VII, (Lebanon: Dar al-Fikr al-Maktabah al-Salafiyah, 1979), hlm. 464. Lihat juga al-Mubarakfuri, *Tuhfah al-ahwazi*, (Beirut: Dar al-Fikr, 2003), hlm. 9.

⁴² Ar-Raghib al-Asfahani, mengatakan bahwa kata *al-Khiyanah* dan *an-Nifaq* memiliki arti yang sama tetapi kata *al-Khiyanah* dipakai dalam kaitannya dengan janji dan amanah. Sedangkan kata *an-Nifaq* digunakan dalam kaitannya dengan hutang, kemudian kedua kata ini saling bercampur/samar. *Khianat* adalah sebuah sikap menyalahi/menentang kebenaran dengan cara membatalkan janji secara sembunyi-sembunyi/pihak. Lawan kata dari makna *al-Khiyanah* adalah amanah/ lihat ar-Raghib al-Asfahani, *Mu'jam Mufradat al-Fazi al-Qur'an*, (Beirut: Dar al-Fikr, t.t.), hlm. 62.

kepercayaan yang telah dipersyaratkan di dalamnya atau telah berlaku menurut adat kebiasaan seperti tindakan pembantaian terhadap kaum muslimin atau sikap menampakkan permusuhan terhadap kaum muslimin.⁴³

Sebagaimana pada *jarimah ghulul*, *risywah* dan *gasab*, pada *jarimah khianat*, dalil-dalil yang menegaskan tentang keharaman jarimah khianah ini tidak menyebutkan masalah sanksi hukum secara eksplisit, jelas dan kongkrit. Oleh karena itu, khianat masuk ke dalam kategori *jarimah takzir*, bukan pada ranah *hudud* dan *qishash/diat*.

Melihat kasus di atas dapat dilihat bahwa permasalahan yang dilanggar oleh sikap khianat adalah sikap amanah. Prinsip ini menghendaki suatu sikap moral pemimpin atau orang diberi amanah untuk menjalankan amanah yang diberikan oleh Allah, dan tentu juga, amanah dari rakyat banyak, maka pemerintah berkewajiban melahirkan kebijakan yang dapat memberi manfaat kepada seluruh rakyat seperti perundang-undangan. Prinsip ini memiliki landasan teologis yang valid dalam al-Qur'an.



⁴³ Wahbah az-Zuhaili, *al-Fiqh al-Islam wa Adillatuhu*, jilid VIII, (Jakarta: Gema Insani Press, 2011), hlm. 5876.



Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat⁴⁴ kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha mendengar lagi Maha melihat.⁴⁵

Pasal 39, Prinsip pelaksanaan amanat sebagai realisasi dari ketentuan al-Qur'an tersebut mengandung pengertian bahwa pemerintah berkewajiban untuk memenuhi hak-hak sipil, yaitu eksternalisasi atas *mustahiq* atau *asnaf*:⁴⁶ *fakir* (mereka yang mempunyai harta kurang dari satu nisab),⁴⁷ *miskin* (kelompok yang meminta-minta karena memang mereka tidak mempunyai apa-apa, dan lebih lemah dibandingkan orang-orang fakir,⁴⁸ ada pula yang berpandangan bahwa nasib miskin masih setingkat lebih baik dari pada fakir),⁴⁹ *amil* (pihak yang mereka sebut dengan predikat 'imam',

⁴⁴ Kata "*al-Amanat*" adalah bentuk jama' (*plural form*) dari kata *amanat*. Apa yang dimaksud dengan kata *amanat* di dalam ayat tersebut tidak ada kesepakatan sarjana Islam. Ibn Jarir al-Thabari mengatakan, bahwa yang dimaksud dengan kata *amanat* di sini adalah bahwa pemimpin umat agar mereka menunaikan hak-hak umat Islam seperti penyelesaian perkara rakyat secara baik dan adil. Abu Ja'far bin Muhammad bin Jarir al-Thabari. *Jami' al-Bayan 'an Ta'wil Ayat al-Qur'an*, jilid V, (Kairo: Mushthafa al-Babi al-Halabi, 1968), hlm. 145. Sedangkan Ibn Taymiyah mengartikan kata *amanat* dengan kekuasaan dan harta benda. Ibn Taymiyah, *al-Siyasah al-Syar'iyyah fi Ishlahi al-Ra'i wa al-Ra'iyyah*, (Mesir: Dar al-Kitab al-'Arabi, 1969), hlm. 27.

⁴⁵ Q.S. an-Nisa' (4): 58.

⁴⁶ Saifudin Zuhri, *Zakat Kontekstual*, (Semarang: Bima Sejati, 2000), hlm. 24.

⁴⁷ Lihat uraian Muhammad Abdul Mun'im Jamal, *Tafsir al-Farid li al-Qur'an al-Majid*, Jilid II, (Dar al-Jadid, t.t.p., t.th), hlm. 1246.

⁴⁸ Lihat juga Muhammad Rasyid Ridha, *Tafsir al-Qur'anul Karim Lias Saikh Muhammad Abduh*, Juz III, (Mesir: Maktabah al-Qohiroh, t.th), hlm. 569.

⁴⁹ Muhammad I'zah Daruzah, *al-Tafsir al-Hadis*, Juz VI, (Mesir: Isa Bab al-Halabi, 1964), hlm. 168. Fuqoha yang berpendapat demikian termasuk At-Tabari, Lihat Imam At-Tabari, *Tafsir at-Tabari*, Jilid XIV, (Bairut: Daru Fikr, 1978), hlm. 397.

atau mereka yang diangkat oleh imam),⁵⁰ *al-muallafah qulubuhum* (sebagai orang yang tengah dibujuk untuk masuk lebih mantap kedalam komunitas Islam),⁵¹ *ar-riqab* (orang yang dengan setatus budak, dipergunakan untuk menebus tawanan yang tertangkap dan diperbudak oleh musuh),⁵² *al-gharim* (orang-orang yang terlilit hutang atau jatuh pailit, dan tidak mampu untuk membayar kembali ditegaskannya bahwa, utang yang melilit tersebut digunakan untuk kebajikan, bukan untuk kemaksiatan atau hanya menuruti bergaya mewah),⁵³ *Sabilillah* (tentara yang berperang di jalan Allah, mempertahankan kedaulatan Islam dari para kafir),⁵⁴ *Ibnu Sabil* (musafir yang kehabisan bekal).⁵⁵ Dalam pengertian ini, setiap pribadi yang mempunyai kedudukan fungsional dalam kehidupan politik dianut agar melaksanakan kewajibannya dengan sebaik-baiknya dan kelaian terhadap kewajiban tersebut akan mengakibatkan kerugian bagi dirinya.

Pasal 40, prinsip keadilan pada umumnya berkonotasi dalam penetapan hukum atau kebijaksanaan raja. Akan tetapi, keadilan dalam hukum Islam meliputi berbagai aspek. Prinsip keadilan ketika dimaknai sebagai prinsip moderasi, menurut Wahbah Az-Zuhaili bahwa perintah Allah ditujukan bukan karena esensinya, seba Allah tidak mendapat keuntungan dari ketaatan dan tidak pula mendapatkan kemadaratan dari

⁵⁰ Masdar F. Mas'udi, *Agama Keadilan: Risalah Zakat (Pajak) dalam Islam*, (Jakarta: Pustaka Firdaus, 1993), hlm. 150.

⁵¹ *Ibid.*, hlm. 152.

⁵² Hasby Ash Shiddieqy, *Beberapa Permasalahan Zakat*, (Jakarta: Tinta Mas Indonesia, t.t.h.), hlm. 36.

⁵³ Azhar Basyir, *Op. Cit*, hlm. 81.

⁵⁴ *Ibid.*, hlm. 158.

⁵⁵ *Ibid.*, hlm. 162.

perbuatan maksiat manusia. Namun ketaatan tersebut hanyalah sebagai jalan untuk memperluas prilaku dan cara pendidikan yang dapat membawa kebaikan bagi individu dan masyarakat.⁵⁶

Pasal 41, Prinsip toleransi yang dikehendaki Islam adalah toleransi yang menjamin tidak terlanggarnya hak-hak Islam dan ummatnya, tegasnya toleransi hanya dapat diterima apabila tidak merugikan agama Islam.⁵⁷

Pasal 42, Prinsip *amar ma'ruf* mempunyai arti hukum digerakan untuk dan merekayasa umat manusia menuju tujuan yang baik dan benar yang dikehendaki dan diridhoi Allah. Sedangkan *nahiy munkar* berarti larangan untuk mencegah kemunkaran. Atas dasar prinsip ini, dikenal dalam hukum Islam dengan perintah dan larangan; wajib dan haram; pilihan antara melakukan dan tidak melakukan sesuatu (perbuatan). Menolak *mafsadah* (kerusakan) lebih diutamakan daripada mengambil maslahat'. Oleh karena itu, menjadi keharusan mengetahui maslahat yang dihasilkan dan *mafsadah* yang ditimbulkan dari penerapan *amar ma'ruf nahi mungkar*. mengukur maslahat dan mafsadah itu harus dengan timbangan syariat.⁵⁸ Artinya, kapan seseorang itu punya kemampuan untuk mengikuti dalil, maka tidak boleh berpaling darinya. Kalau tidak, maka berijtihad dengan pendapatnya jika ia termasuk ahli ijtihad. Namun, sangat sedikit orang yang berkemampuan seperti di atas. Intinya, ini adalah bagian yang dikembalikan kepada ahlul

⁵⁶ Wahbah Az-Zuhaili, *Al-Dharuurah al-Syar'iyah*, (Damaskus: Muasasah al-Risalah, tth), hlm. 30.

⁵⁷ Yusuf al-Qaradhawi, *Fatâwâ Mu'âshirah*, (Manshurah: Dar al-Wafa', 1994), Jilid II. hlm. 667.

⁵⁸ Zahrah Abu, *Ushul Fiqh*, (Jakarta: Pustaka Firdaus, 1994), hlm. 31.

ilmu dan ulama.⁵⁹ Dengan demikian, apabila seseorang atau suatu kelompok mencampuradukkan antara yang ma'ruf dan yang mungkar, serta tidak lagi membedakan keduanya (bisa jadi kedua-duanya dilakukan atau ditinggalkan), tidak diperkenankan memerintah mereka kepada yang ma'ruf dan mencegah dari yang mungkar, akan tetapi hendaknya mempertimbangkan hal berikut.⁶⁰

Terkait dengan pengelolaan zakat sebagaimana dalam kajian ini, maka kriminalisasi dapat dibagi menjadi dua, yaitu kriminalisasi hukum pidana Islam dan kriminalisasi hukum pidana nasional. Kriminalisasi hukum Islam di sebut dengan istilah *jinayah*. Kata *jinayah* dalam istilah hukum sering disebut dengan delik atau tindak pidana. Abd al-Qadir Awdah mendefinisikan sebagai perbuatan yang dilarang oleh syara' baik perbuatan itu mengenai jiwa, harta benda, atau lainnya.⁶¹ Dalam hal ini sebagian fuqaha (ahli fiqh) menggunakan kata *jinayah* sebagai perbuatan yang berkaitan dengan jiwa atau anggota badan. Dengan demikian, istilah *fiqh jinayah* sama dengan hukum pidana. Ini sejalan dengan yang dikatakan Haliman dalam disertasinya menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan hukum pidana dalam syari'at Islam adalah ketentuan-ketentuan hukum syara' yang melarang untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu, dan pelanggaran

⁵⁹ Hasbi Ash-Shiddiqie, *Pengantar Hukum Islam*, (Jakarta: Bulan Bintang, 1958), hlm. 52.

⁶⁰ Wahbah Az-Zuhaili, *Konsep Darurat dalam Hukum Islam*, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 1997), hlm. 86.

⁶¹ Abd al-Qadir Awdah, *at-Tasyri' al-Jinai al-Islami*, (Bairut: Dar al-Kutub, 1963), hlm. I: 67.

terhadap ketentuan hukum tersebut dikenakan hukuman berupa penderitaan badan atau harta.⁶²

Sedangkan kriminalisasi hukum pidana nasional adalah penuntutan perkara, pelanggaran, atau kejahatan terhadap sesuatu kepentingan umum.⁶³ Karena sifatnya untuk kepentingan umum, maka pada saat ini hukum Islam telah mendapat pengakuan yang wajar secara konstitusional yuridis, berbagai peraturan perundang-undangan dan telah ditetapkan oleh pemerintah RI.⁶⁴ Selain beberapa legislasi diatas masih ada beberapa peraturan perundang-undangan lain yang memuat dan mendukung terlaksananya hukum Islam di Indonesia antaranya adalah Undang-undang No. 17 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Haji dan Undang-undang No. 38 tahun 1999 jo Undang-undang No. 23 tahun 2011 Pengelolaan Zakat.⁶⁵

Dalam pengerian zakat prinsip amanah dan kejujuran harus menjadi prioritas, karena terkait dengan kepercayaan masyarakat. Oleh karena itu, kegiatan pengelolaan zakat harus ditangani oleh orang-orang yang profesional dan amanah.

⁶² Haliman, *Hukum Pidana Syari'at Islam Menurut Ajaran Ahli Sunnah*, (Jakarta: Bulan Bintang, 1971, hlm. 64. Lihat Ibnu Rusyd, *Bidayah al-Mujtahid wa Nihayah al-Muqtasid*, (Bairut: Dar al-Fikr, t.t.), hlm. 405.

⁶³ Hassan Shadily, *Ensiklopedi Indonesia*, (Jakarta: Ichtiar Baru-Van Hoeve, 1990), hlm. 1344.

⁶⁴ Diantaranya PP No. 28 tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik, PP ini merupakan tindak lanjut dari Undang-undang No. 5 tahun 1960 tentang Pokok-pokok Agraria. Undang-undang No. 1 tahun 1974 tentang Perkawinan, Undang-undang No. 7 tahun 1989 tentang Peradilan Agama bagi yang beragama Islam. Instruksi Presiden Republik Indonesia No. 1 tahun 1991 tentang Kompilasi Hukum Islam.

⁶⁵ Rohani Budi Prihatin, "Mencermati Undang-undang Zakat" dalam *SKH Republika*, 25 Agustus 1999, hlm. 4. Lihat Budi Budiman, "Potensi Dana ZIS sebagai Intrumen Ekonomi Islam", makalah ini di sampaikan pada "*Siposium Nasional Ekonomi Islam*", oleh Pusat Pengkajian dan Pengembangan Ekonomi Islam Fakultas Ekonomi Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta 13-14 Maret 2002, hlm. 2.

Melihat besarnya tantangan yang dihadapi oleh hukum Islam di dalam menjawab perubahan hukum, maka dari itu menutup kemungkinan hukum Islam melakukan sebuah perubahan penafisiran ataupun aplikasinya. Akan tetapi hal tersebut tidaklah merubah semua ketentuan yang sudah ada, melainkan harus melihat perubahan penafisiran yang disesuaikan dengan konteks waktu, zaman dan tempat sehingga hukum Islam tetap fleksibel di dalam menjawab sekaligus mengatasi permasalahan hukum yang ada tau yang dihadapi.⁶⁶

Ada 3 (tiga) masalah pokok dalam bidang hukum pidana materiil yaitu perumusan perbuatan yang dilarang (kriminalisasi), pertanggungjawaban pidana (kesalahan), dan sanksi yang diancamkan.⁶⁷ Jika menilik pada permasalahan pidana materiil, aka pembahasan pertanggungjawaban pidana merupakan pembahasan yang cukup menarik dan tidak akan terlepas pada pembahasan mengenai asas kesalahan. Hal ini didasarkan pada prinsip pertanggungjawaban pidana yang berdasar pada asas tiada pidana tanpa kesalahan yang dikenal dengan asas kesalahan. Artinya, pelaku pidana dapat dipidana bila melakukan pidana yang dilandasi sikap batin yang salah/jahat. Namun dalam perkembangannya ada pula pertanggungjawaban pidana yang menyimpang dari asas kesalahan.⁶⁸

⁶⁶ Choerul Huda, *Dari Tiada Pidana Tanpa Kesalahan Menuju Kepada Tiada Pertanggungjawaban Pidana tanpa Kesalahan*, (Jakarta: Kencana, 2006), hlm. 62.

⁶⁷ Muladi, *Kapita Selektta Sistem Peradilan Pidana*, (Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 1995), hlm. 50.

⁶⁸ Dwijaya Priyatno, *Kebijakan Legeslasi tentang Sistem Pertanggungjawaban Pidana Korporasi di Indonesia*, (Bandung: Penerbit CV Utomo, 2004), hlm. 50.

Selain hal di atas, berbicara mengenai pertanggungjawaban pidana akan membahas pada wilayah objek hukum (*mahkum fih*). *Mahkum fih* yang sering juga disebut *mahkum 'alaih* istilah objek hukum syara' atau perkara yang berhubungan dengan hukum syara' atau perbuatan orang *mukallaf* yang menjadi objek hukum syara', baik berupa perintah, larangan atau kebolehan atau perbuatan orang-orang mukallaf, baik berupa yang mampu dikerjakan maupun tidak, baik berupa kewajiban kepada terhadap Allah maupun kepada kewajiban terhadap sesama manusia.⁶⁹

Pertanggungjawaban pidana mengandung pengertian bahwa seseorang bertanggungjawab atas suatu perbuatan pidana yang secara sah dan telah diatur oleh undang-undang. Jadi dapat dikatakan bahwa pidana itu dapat dikenakan secara sah berarti untuk tindakan ini telah ada aturan dalam sistem hukum tertentu, dan sistem hukum itu telah berlaku dan mengikat atas perbuatan itu. Dengan singkat dapat dikatakan bahwa tindakan ini dibenarkan oleh sistem hukum. Hal inilah yang menjadi konsep mengenai pertanggungjawaban pidana. Pengertian pertanggungjawaban pidana di dalam konsep hukum Islam ialah pembebasan seseorang dengan hasil (akibat) perbuatan atau tidak ada perbuatan yang dikerjakan dengan kemauannya sendiri, dimana ia mengakui maksud-maksud dan akibat-akibat dari perbuatan itu.⁷⁰

⁶⁹ Muhammad Abu Zahrah, *Ushul Fiqh*, (Jakarta: Pustaka Firdaus, 2000), hlm. 480-481.

⁷⁰ Haliman, *Hukum Pidana Islam Menurut Adjaran Ahli Sunah wal Jamaah*, (Jakarta: Bulan Bintang, 1968), hlm. 49.

Terkait dengan pengelolaan zakat, dasar hukumnya sudah jelas yaitu adanya aturan baik dari nas maupun undang-undang, sebagai perwujudan pemimpin di dunia. Pada prinsipnya, untuk pemikiran yang berkaitan dengan dasar pertanggungjawaban pidana, sesungguhnya terdapat persamaan-persamaan konseptualisasi antara ajaran Islam dengan hukum pidana. Sebab kedua-duanya mensyaratkan bahwa pertanggungjawaban pidana itu harus atas dasar telah dilakukannya tindak pidana oleh seseorang. Jadi tidak cukup sekedar karena niat melakukan tindak pidana. Kemudian orang tersebut pada saat melakukan tindak pidana, haruslah berada dalam keadaan mampu bertanggungjawab, serta menyadari betul tindakannya (baik kesadaran itu bertindak sengaja maupun alpa). Pada diri maupun tindakan orang tersebut pun harus tidak ada hal-hal yang merupakan alasan pembenar maupun pemaaf, bentuk tindak pidana karena situasi memaksa, untuk pembelaan dan lain sebagainya.⁷¹ Petugas zakat lalai memenuhi persyaratan dan melakukan tindak pidana dalam keadaan atau kondisi yang sehat maka, sudah sepatutnya untuk mendapat sanksi takzir sebagaimana dalam pasal 39 sampai dengan 42 Undang-undang No. 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat.

2. Kualifikasi Tindak Pidana Dalam Pengelolaan Zakat

⁷¹ Ahmad Mansoer Nor, *Peranan Moral dalam Pembinaan Kesadaran Hukum*, (Jakarta: Dirjen binagais Depag RI, 1993), hlm. 70.

Ketentuan sanksi pengelolaan zakat sebagaimana diatur dalam Undang-undang No. 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, terdapat pada bab IX ketentuan pidana pasal 39 sampai dengan 42,⁷² di mana dalam pasal 39 tersebut dinyatakan bahwa kelalaian pencatatan dikenakan sanksi pidana kurungan dan/atau denda. Sedangkan dalam pasal 40 tindak pidana kejahatan (pengelapan) dana zakat atau penyelewengan dikenakan sanksi pidana kurungan dan/atau denda. Sedangkan dalam pasal 41 dengan sengaja bertindak selaku amil zakat melakukan pengumpulan, pendistribusian, atau pendayagunaan zakat tanpa izin pejabat yang berwenang akan dikenakan sanksi pidana kurungan dan/atau denda, sanksi pidana kejahatan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Sebagaimana telah diuraikan di muka, Islam memberikan kesempatan yang luas kepada pemerintah untuk menetapkan macam-macam tindak pidana disertai dengan ancaman hukumannya. Dalam hal ini al-Qur'an dan as-Sunnah hanya memberikan ketentuan yang bersifat umum atas suatu perbuatan. Inilah yang disebut kewenangan penguasa dalam menetapkan hukum yaitu hukum takzir berserta hukumannya. Termasuk di dalamnya

⁷² Pasal 39 mengatakan Setiap orang yang dengan sengaja melawan hukum tidak melakukan pendistribusian zakat sesuai dengan ketentuan pasal 25 dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah). Pasal 40 mengatakan Setiap orang yang dengan sengaja dan melawan hukum melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 37 dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah). Pasal 41 mengatakan Setiap orang yang dengan sengaja dan melawan hukum melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 38 dipidana dengan kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah). Pasal 42 mengatakan (1) Tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam pasal 39 dan pasal 40 merupakan kejahatan. (2) Tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam pasal 41 merupakan pelanggaran.

kewenangan pemerintah dalam menetapkan keengganan *muzakki* atau kelalaian amil dalam mengeluarkan mengelola zakat menjadi sebuah perbuatan pidana dengan ancaman hukuman denda. Oleh karena itu, jika terjadi hambatan dalam pemungutan zakat dari tangan orang kaya, maka pemerintah dapat memberikan sanksi pidana dan jenisnya terhadap mereka yang membangkang membayar zakat. Sanksi pidana atas pembangkang zakat, boleh diganti dengan hukuman takzir atau hukum lain yang ditetapkan hakim berdasarkan pertimbangan maslahat.⁷³

Perlu dipahami, bahwa tujuan umum disyari'atkan hukum adalah untuk merealisasikan kemaslahatan umat.⁷⁴ Hal inilah menjadi latar belakang atau tujuan para *mujtahid* mengkriminalkan perbuatan yang bertujuan untuk menjaga tatanan kemaslahatan, atau menjaga kepercayaan-kepercayaan atau menjaga harta benda, menjaga nama baik, menjaga kehormatan, menjaga jiwa, serta pada umumnya menjaga kepentingan dan ketenteraman masyarakat,⁷⁵ sehingga tujuan penjatuhan hukuman pun akan tercapai yaitu menjaga akhlak, karena jika akhlak terpelihara maka akan terpelihara juga kesehatan dada, akal hal milik, jiwa dan ketenteraman masyarakat.⁷⁶ Sedang sanksi yang ditetapkan bagi yang lalai dalam mengelola zakat adalah pidana kurungan dan denda (*al-habsu* dan *at-tahdid*).

⁷³ Yusuf Qardhawi, *Musykilaf wa Kaifa 'Ajalaha al-Islam*, (Mesir: Maktabah Wahbah, 1975), hlm. 85.

⁷⁴ Abd Wahab Khalaf, *Ilmu Ushul al-Fiqh*, (Mesir: Dar al-Qalam, 1998), hlm. 198.

⁷⁵ Ahmad Wardi Muslich, *Pengantar dan Asas Hukum Pidana Islam: Fiqih Jinayah*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2004), hlm. 14.

⁷⁶ Makhrus Munajat, *Dekontruksi Hukum Pidana Islam*, (Yogyakarta: Logung Pustaka, 2004), hlm. 8.

Permasalahan zakat adalah permasalahan *syar'iyah* yang ketentuannya ada dalam al-Qur'an dan al-Hadis, namun tidak ditentukan secara mendetail hukumannya. Oleh karena itu menjadi dominan para penguasa lewat pintu *takzir*. Sehingga dalam sejarahnya, kebijakan pemidanaan dalam permasalahan zakat mengalami dinamika dari waktu ke waktu, tergantung situasi dan kondisi. Maksud utama adanya sanksi takzir pemidanaan dalam zakat ini adalah sebagai *preventif* dan *represif* serta *kuratif* dan *edukatif*. Karena tujuan pemidanaan dalam hukum Islam sebagai upaya menolak dan mencegah (الرد والزجر) terjadinya kejahatan, serta upaya memberi perbaikan dan pendidikan (الاصلاح و التهذيب) bagi pelaku dan orang lain. Kalau ini berjalan efektif maka hukum Islam mampu berperan sebagai *social engineering* yang bertujuan untuk mengadakan perubahan-perubahan. Dalam perpektif politik hukum, tentu saja fenomena ini memberikan harapan baru atas keberlakuan hukum Islam yang mulai merambah bidang publik. Sangat mengembirakan, mengingat dinamika hukum Islam frekwensinya terus meningkat, dan cakupan keberlakuannya bertambah lebar. Atas dasar ini sanksi takzir tidak boleh membawa kehancuran. Diharapkan dengan adanya kebijakan pemidanaan zakat ini membawa nilai mendidik dan memberikan efek jera bagi pelakunya.⁷⁷

Berdasarkan kriminalisasi suatu perbuatan dan penjatuhan hukuman, maka dapat dilihat, bahwasanya ketentuan pidana yang termuat di dalam

⁷⁷ Zaki Yamani, *Al-Syari'ah al-Khalidah wa Musykilah al-Ashr*, alih bahasa Mahyuddin Syaf, (Bandung: al-Ma'arif, 1974), hlm. 89.

Undang-undang No. 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat memberikan suatu kejelasan bahwa antara hukum positif dan hukum Islam masih memiliki keterkaitan yang sama, yakni mengenai tujuan hukum dan pada satu sisi hukum positif masih mencari akan pemecahan permasalahan-permasalahannya (*problem solvers*) pada kaidah-kaidah hukum Islam. Hal ini menunjukkan bahwa ditetapkan suatu perbuatan menjadi perbuatan pidana (kriminalisasi) yang termuat di dalam Undang-undang No. 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat memberi mafaakat pada konsep hukum Islam, yaitu melindungi atau memberi perlindungan terhadap nilai agama (*hifzul dien*), memberi perlindungan terhadap akal (*hifzul aql*), memberi perlindungan terhadap harta (*hifzul maal*), memberi perlindungan terhadap keturunan (*hifzul nasl*), dan memberi perlindungan terhadap kehormatan (*hifzul 'ird*), sebagaimana penjelasan tentang tujuan hukum Islam.⁷⁸

Untuk menganalisis dari hukum positif tentang kriminalisasi bagi pengelolaan zakat yang lalai dalam tugasnya dijelaskan sebagai berikut: kalau dilihat dari hukum positif, Kebijakan kriminalisasi merupakan menetapkan perbuatan yang semula bukan tindak pidana menjadi suatu tindak pidana dalam aturan perundang-undangan. Pada hakikatnya kebijakan kriminalisasi merupakan bagian dari kebijakan kriminal dengan menggunakan sarana hukum pidana, dan oleh karena itu termasuk bagian

⁷⁸ Jaser 'Audah, *Al-Maqasid: Untuk Pemula*, terj. 'Ali 'Abdelmo'in, (Yogyakarta: SUKA-Press UIN Sunan Kalijaga, 2013), hlm. 26-27.

dari kebijakan hukum pidana.⁷⁹ Dalam rangka menanggulangi kejahatan diperlukan berbagai sarana sebagai reaksi yang dapat diberikan kepada pelaku kejahatan berupa pidana. Karena, pidana pengelolaan zakat masih dianggap relevan untuk menanggulangi kejahatan, meski masih banyak reaksi lain yang berupa non-pidana dalam menanggulangi kejahatan. Pidana pengelolaan zakat sebagai sarana pengendalian kejahatan diperlukan adanya konsepsi politik dalam hukum pidana yakni mengadakan pemilihan untuk mencapai hasil perundang-undangan pidana yang sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu dan untuk masa-masa yang akan datang.

3. Unsur atau Rukun Jinayah dalam Hukum Pidana Islam

Pidana Islam adalah segala bentuk perbuatan yang dilakukan oleh seorang mukallaf, yang melanggar perintah atau larangan Allah yang dikhitbahkan kepada orang-orang *mukallaf* yang karena ancaman hukuman baik sanksi hukuman itu harus dikaksanakan sendiri dilaksanakan penguasa naupun Allah baik tempat pelaksanaan hukuman itu di dunia dan akhirat.⁸⁰

Dapat dipahami bahwa setiap tindak pidana (*delik, jarimah*) harus ada sanksi hukum (*'uqubah*) terhadap si pelaku (*al-jany*), baik berupa azab neraka, *qishas, diat, had, kafarat* maupun *fidyah*. Dalam normatifnya,

⁷⁹ Teguh Prasetyo, *Kriminalisasi dalam Hukum Pidana*, (Bandung: Nusa Media, 2010), hlm. 133.

⁸⁰ Teguh Prasetyo dan Abdul Halim Barkatullah, *Politik Hukum Islam*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005), hlm. 125.

pelaksanaan sanksi itu bisa Allah sendiri, penguasa atau pribadi itu sendiri, di dunia maupun di akhirat.

Pengertian hukum pidana Islam dapat dibagi ke dalam dua jenis pengertian, yaitu pengertian luas dan pengertian sempit. Klasifikasi pengertian ini dapat dari sanksi yang dapat dikenakan terhadap hukum pidana Islam:

- a. Pengertian luas, hukum pidana Islam merupakan perbuatan-perbuatan yang dilarang oleh syara' dan dapat mengakibatkan hukuman had atau takzir,
- b. Pengertian sempit, hukum pidana Islam merupakan perbuatan-perbuatan yang dilarang oleh syara' dan dapat mengakibatkan hukuman had, bukan takzir.⁸¹

Menurut hukum pidana umum, yang dimaksud dengan tindak pidana adalah suatu tindakan (perbuatan atau berbuat) yang bertentangan dengan hukum positif, jadi yang bersifat tanpa hak yang menimbulkan akibat yang oleh hukum dilarang dengan ancaman hukuman.⁸² Jadi, unsur yang penting dalam peristiwa pidana (dilihat dari sudut objektif) adalah sifat tanpa hak,

⁸¹ A. Djazuli, *Fikih Jinayah (Upaya Menanggulangi Kejahatan dalam Islam)*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1997), hlm. 2.

⁸² L.J. Van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, terj. *Inleiding Tot de Studie van Het Vedertandsche Reecht* oleh , cet XXV, (jakarta: PT Pradnya Paramita, 1993), hlm. 26. Qishas adalah persamaan dalam tindak balas, seperti bunuh dengan bunuh, memotong telinga dibalas memotong telinga, dan tidak ada qishas jika pembunuhan terjadi antara seseorang muslim dengan seorang kafir, Ibnu al-Araby, *Ahkam al-Qur'an*, (Beirut: Dar al-Kutub al-Ilmiyah, 1988 M/1404 H), hlm. 129.

yakni sifat melanggar hukum. Di tempat mana tidak terdapat unsur tanpa hak maka tidak ada peristiwa pidana.

Secara singkat dapat dijelaskan bahwa, suatu perbuatan dianggap delik (jarimah) dalam hukum pidana Islam bila terpenuhi syarat dan rukun. Adapapun rukun jarimah dapat dikategorikan menjadi dua: *Pertama*, rukun umum, yaitu unsur-unsur yang harus terpenuhi dalam pada setiap jarimah. *Kedua*, unsur khusus, artinya unsur-unsur khusus yang harus terpenuhi pada jenis jarimah tertentu. Adapun unsur atau rukun jinayah yang bersifat umum adalah:

- a. Adanya nash yang melarang perbuatan-perbuatan tertentu yang disertai ancaman hukuman atas perbuatan-perbuatan pidana. Unsur ini dikenal dengan istilah unsur formal (*al-rukun as-syar'i*); dari sini muncul asas legalitas dalam hukum pidana Islam yang berdasar pada al-Qur'an, Hadis maupun ijtihad. Para penegak hukum (polisi, jaksa, hakim dan advokat) harus mengetahui bahwa sanksi pidana dalam Islam bersumber dalam al-Qur'an. Hadis dan ijma' atau bersumber dari ulum amri (penguasa), suatu peraturan perundang-undangan itu tidak boleh bertentangan dengan al-Qur'an dan Hadis.
- b. Adapun unsur yang membentuk jinayah, baik berupa melakukan perbuatan yang dilarang atau meninggalkan perbuatan yang diharuskan. Unsur ini yang dilarang dengan istilah unsur material (*al-Rukn al-Madi*);

- c. Pelaku kejahatan adalah orang yang dapat menerima khitbah atau dapat memahami taklif, artinya pelaku kejahatan tadi adalah mukallaf sehingga mereka mendapat tuntutan atas kejahatan yang mereka lakukan. Unsur ini dikenal dengan unsur moral (*al-Rukn al-Adabi*).⁸³

Suatu perbuatan dapat dikategorikan sebagai jinayah jika perbuatan itu memenuhi unsur/rukun di atas. Tanpa unsur ketiga unsur tersebut, suatu perbuatan tidak dapat dikategorikan sebagai perbuatan jinayah. Di samping unsur umum ini, ada unsur khusus yang hanya berlaku di dalam jarimah dan tidak sama dengan unsur khusus jarimah lain. Misalnya mengambil harta orang lain secara sembunyi-sembunyi adalah unsur khusus di dalam perampokan yaitu, mengambil harta orang lain dengan terang-terangan.

Memperhatikan kriteria kriminalisasi di atas maka secara tegas dapat diketahui bahwa setiap perbuatan yang merupakan tindak pidana kejahatan akan mengalami suatu pendiskriminasian oleh masyarakat. Tujuan kriminalkan suatu perbuatan menurut pendapat para ahli hukum Islam adalah karena perbuatan itu sangat merugikan kepada tatanan kemasyarakatan, kepercayaan, harta benda, nama baik, kehormatan, jiwa dan lain sebagainya, yang semuanya itu menurut hukum syara' harus dipelihara, dihormati serta dilindungi.⁸⁴ Hal tersebut dilatarbelakangi oleh

⁸³ Abd. Qadir Awdah, *al-Fiqh al-Jana'i*, (Beirut: Dar al-Kutub, 1966), hlm. 68. Juga A. Djazuli, *Fikih Jinayah...*, hlm. 10

⁸⁴ Mahrus Munajat, *Dekonstruksi Hukum Pidana Islam*, (Yogyakarta: Logung Pustaka, 2004), hlm. 5.

konsep atau kaidah fikih (*qawa'idul fiqhiyyah*) yang dalam hal ini dapat dikaitkan pada kaidah yang pertama, yaitu:⁸⁵

الوسائل حكم المقصد

Bagi wasilah (perantara) berlaku hukum hal-hal yang dimaksud (tujuan)

Mengapa dapat dikatakan demikian, karena setiap perbuatan yang dilakukan oleh manusia akan selalu dipengaruhi oleh tujuan, sehingga para pembuat undang-undang (legislator/ulul amri) telah menetapkan suatu kaidah mengenai tujuan mengapa perbuatan tersebut dikriminalkan. Para legislator atau ulul amri dalam hal ini telah menetapkan kriteria, jika dilihat akan sesuai dengan kriteria yang telah dijelaskan di atas.

4. Posisi Sanksi Agama dan Sanksi Kekuasaan dalam Pidana Islam

Hukum Islam secara umum melarang melakukan kejahatan dengan ancaman hukuman akhirat, yang dapat menimbulkan kegetaran hati orang yang beriman untuk berbuat dosa dan tindak kejahatan. Kemudian menetapkan hubungan duniawi untuk kejahatan-kejahatan tertentu, di samping adanya azab akhirat. Dengan demikian, sanksi agama dengan

⁸⁵ Abdul Mudjib, *Kaidah-kaidah Ilmu Fikih, (al-Qawa'idul Fiqhiyyah)*, (Jakarta: Kalam Mulia, 1994), hlm. 5.

sanksi kekuasaan (duniawi) dapat bahu-membahu menyingkirkan kejahatan dan mencegah manusia mengerjakannya.⁸⁶

Kejahatan-kejahatan yang tersembunyi, yang tidak mungkin terkontrol dan dibuktikan kenyataannya dengan pasti, seperti mengunjing (*gibah*), mengumpak, dengki (*hasad*), benci, dendam, dan dusta yang lebih erat hubungannya dengan susila maka kejahatan yang serupa itu dengan ancaman di akhirat berdasarkan kepercayaan kepada Allah yang mengetahui isi hati setiap hamba-Nya.

Kejahatan yang ada hubungannya dengan pergaulan dan kepentingan umum, mengakibatkan pengaruh buruk terhadap hak-hak perorangan dan masyarakat serta telah begitu meluas dan mendalam dampaknya, hukum Islam menerapkan untuk kejahatan yang demikian itu hukuman duniawi yang tepat, dan pelaksanaannya diserahkan pada penguasa atau hakim, mereka yang memiliki kekuasaan yudikatif.

Tindakan kriminal yang menyangkut darah, harta dan kehormatan merupakan bahaya besar, karena itu Allah menetapkan hukum tentang itu, dan hukum yang menyangkut kriminal itu dapat dicabut atau dibatalkan dengan ijtihad seseorang, karena manusia mengganti dengan hukuman yang lebih enteng, dengan dalih balas kasihan.⁸⁷

⁸⁶ Mahmud Syaltut, *Al-Islam 'Aqidatun wa Syari'atun*, (Kairo: Dar al-Qalam, 1996), hlm. 287.

⁸⁷ Muhammad al-Ghazali, *Nahwa Tafsiral-Maudlu'iy Suwaral-Qur'an al-Karim*, (Kairo: Daral-Syurung, 1995 M/1416 H), hlm. 78.

5. Bentuk-bentuk Tindak Pidana dalam Hukum Pidana Islam

Konsep jinayah berkaitan dengan masalah larangan karena setiap perbuatan yang terangkum dalam konsep jinayah merupakan perbuatan-perbuatan yang dilarang oleh syara', larangan itu timbul karena perbuatan-perbuatan itu mengancam sendi-sendi kehidupan masyarakat. Oleh karena itu, dengan adanya larangan maka keberadaan dan kelangsungan hidup masyarakat dapat dipertahankan dan dipelihara.

Jarimah juga dapat dilihat dari segi mengerjakannya, yaitu dengan cara berbuat atau melakukan tindak pidana, jarimah jenis ini disebut *jarimah ijabiyah/delict commisionis*. Contohnya mencuri, membunuh, dan merampok. Jarimah jenis ini, seseorang mealakukan maksiat karena melakukan hal-hal yang dilarang. Jarimah jenis lain adalah dengan cara tidak melakukan hal yang diperintahkan, seperti tidak melakukan amanah, tidak membayar zakat bagi orang yang telah wajib membayarnya, dan tidak melakukan sholat. Jarimah jenis ini disebut *jarimah salabiyah/delict ommisionis*. Dari aspek ini, terdapat juga jarimah bentuk ketiga, yaitu jarimah yang disebut sebagai *jarimah ijabiyah taqa'u bi thariq al-salab/delict ommisionis per ommisionem commisa*. Jarimah bentuk ketiga ini sebagaimana dicontohkan oleh Mazhab Maliki, Syafi'i, dan Hambali, seseorang memelihara tawanan dan tidak memberi makan dan minum hingga meninggal, tindakan ini sama halnya dengan membunuh. Orang

yang menahan itu dikategorikan sebagai pembunuh sengaja.⁸⁸ Sama halnya dengan kasus seorang ibu yang tidak memberi air susu kepada anaknya dengan maksud untuk membunuhnya.

Pembagian jarimah lain yakni bertolak dari aspek korban kejahatan. Hubungannya dengan ini, dibedakan apakah korbanya itu masyarakat atau perorangan. Jika yang menjadi korbanya masyarakat, para ulama menyebutkan sebagai hak Allah atau hak jarimah; sedangkan, jika yang menjadi korbanya perorangan, disebut sebagai hak adami atau *haqq al-afrad*.

Abd al-Qadir Awdah membagi perbuatan manusia ke dalam empat bagian, baik perbuatan jarimah maupun bukan, yaitu:⁸⁹

- a. Sebagai perbuatan manusia yang merupakan hak Allah murni. Misalnya, sholat dan zakat. Yang berkaitan dengan fiqh jinayah misalnya merampok dan mencuri. Dalam hal ini, pemaafan individu si korban tidak mempengaruhi sanksi yang diterapkan. Penanggulangan masalah ini pada hakikatnya kembali kepada kemaslahatan masyarakat;
- b. Sebagai perbuatan manusia itu merupakan hak perorangan yang murni. Misalnya utang, gadai dan penghinaan. Perbuatan jenis ini baru

⁸⁸ A. Djazuli, *Fiqh Jinayah...*, hlm. 15. Lihat juga Ahmad Hanafi, *Asas-asas Hukum Pidana Islam*, (Jakarta: Bulan Bintang, 1976), hlm. 12-14.

⁸⁹ Abd al-Qadir Awdah, *At-Tasyri' al-Jinai al-Islami*, (Beirut: Dar-al-Kutub, 1963), hlm. 205-206.

dapat dijatuhi hukuman, jika ada pengaduan atau gugatan dari pihak korban. Pemaafan korban dapat mempengaruhi sanksi secara penuh;

- c. Perbuatan-perbuatan yang melanggar hak jarimah dan hak adami, namun hak jammah tidak dominan. Misalnya, mencemarkan agama;
- d. Perbuatan-perbuatan yang melanggar hak jamah dan hak adami, namun hak adami lebih dominan. Misalnya pembunuhan.

Pembagian lain dari jarimah adalah tindak pidana politik (*al-jarimah al-siyasah*) dan tindak pidana biasa (*al-jarimah al-adiyah*). Pembagian ini berdasarkan motif pelakunya dan kondisi serta situasi ketika dilakukannya jarimah. Apabila motifnya politis, yaitu dengan maksud menentang perintah disertai kekuatan senjata dan ada pimpinannya serta dilakukan dalam situasi negara tidak normal maka perbuatan itu adalah *jarimah siyasah*. Misalnya pemberontakan (*al-baghyu*).⁹⁰

Yang termasuk dalam tindak pidana ditegaskan al-Qur'an sebagai berikut:

- a. Pembunuhan: menghilangkan jiwa, menghilangkan anggota badan, melukai, pengguguran janin (*abortus*), (Q.S. al-Baqarah [2]: 178);

⁹⁰ Ahmad Hasan, *Asas-asas...*, hlm. 15.

- b. Pencurian (*sirqah*): termasuk ke dalamnya mengambil milik umum (korupsi), makan harta orang lain tanpa hak, makan harta anak yatim, makan riba, (Q.S. al-Maidah [5]: 38-39);
- c. Perzinahan: termasuk kedalamnya homoseks, lesbian, mendatangi bidatang, (Q.S. an-Nur [24]: 3-4);
- d. Tuduhan perzinahan: tuduhan perzinahan bagi muslimah yang baik-baik dan tuduhan berzina terhadap isteri, (Q.S. an-Nur [24]: 4-5);
- e. Perusuhan dan keamanan: merampok, menodong, dan merampas;
- f. Pemberontakan: permusuhan sesama muslim dan memusuhi pemerintah;
- g. Kemurtadan: meninggalkan Islam sebagai agama yang telah dipeluknya;
- h. Minuman keras: minuman zat cair yang memabukkan, menggunakan zat lainnya yang dapat merusak akal dan kesehatan, (Q.S. al-Maidah [5]: 90-91);
- i. Keengganan melaksanakan hukum Allah, (Q.S. al-Maidah [5]: 44-45 dan 47);
- j. Pelanggaran terhadap aturan Allah yang menyebabkan seseorang harus membayar *kafarat* ataupun *fidyah* termasuk ke dalamnya melanggar sumpah, pelanggaran dalam ihram haji atau umroh,

terkepong pada musim haji, menzhihar isteri, (Q.S. al-Maidah [5]: 89, 95-96).⁹¹

Kajian ini diarahkan pada upaya pemahaman bentuk-bentuk tradisional mengenai pidana Islam sebagaimana ditentukan dalam al-Qur'an dan as-Sunnah serta dinamika penafsiran inovatif yang dilakukan oleh para ahli hukum, gagasan dasar yang dikandung oleh konsep pidana Islam. Dari segi ini, studi yang dilakukan dalam ini dapat disimpulkan ada beberapa bentuk, antara lain:

Secara tradisional, bentuk-bentuk hukum pidana Islam meliputi:

- a. Pidana qishas atas jiwa;
- b. Pidana qishas atas badan;
- c. Pidana diat (denda ganti rugi);
- d. Pidana mati;
- e. Pidana penyaliban (salib);
- f. Pidana pelemparan batu sampai mati (rajam);
- g. Pidana potong tangan atau kaki;
- h. Pidana potong tangan dan kaki;

⁹¹ *Ibid.*, hlm. 200-211.

- i. Pidana pengusiran atau pembuangan;
- j. Pidana penjara seumur hidup;
- k. Pidana cambuk atau dera;
- l. Pidana denda pengganti diat (hukuman);
- m. Pidana teguran atau peringatan;
- n. Pidana penamparan atau pemukulan;
- o. Pidana kewajiban religius yang disebut *kaffarah*;
- p. Pidana tambahan lainnya (*takzir*);
- q. Bentuk-bentuk pidana lainnya yang dapat dikembangkan sebagai konsekuensi dari pidana *takzir*.⁹²

Ketujuh belas bentuk pidana dapat dikelompokkan (diklasifikasikan) sebagai berikut: dari segi objek ancamannya;

- a. Pidana atas jiwa, yang terdiri dari:
 - 1) Pidana mati dengan pedang;
 - 2) Pidana mati dengan digantung di tiang salib (disalib);

⁹² *Ibid.*, hlm. 221-235.

- 3) Pidana mati dengan lempar batu (dirajam).
- b. Pidana atas harta kekayaan, yang meliputi:
- 1) Pidana diat ganti rugi;
 - 2) Pidana *takzir* sebagai tambahan.
- c. Pidana atas anggota badan, berupa:
- 1) Pidana potong tangan dan kaki;
 - 2) Pidana potong tangan atau kaki;
 - 3) Pidana penamparan atau pemukulan merupakan variasi bentuk pidana sebagai peringatan dan pengajaran.
- d. Pidana atas kemerdekaan, berupa:
- 1) Pidana pengusiran atau pembuangan;
 - 2) Pidana penjara seumur hidup;
 - 3) Pidana penambahan yang bersifat sementara.
- e. Pidana atas rasa kehormatan dan keimanan, berupa:
- 1) Pidana teguran atau peringatan;
 - 2) *Kaffarah* sebagai hukuman yang bersifat religius.⁹³

⁹³ A. Djazuli, *Fiqh Jinayah...*, hlm. 11.

6. Pelaku-pelaku Jarimah dalam Hukum Pidana Islam

Sesuai dengan fiqh, larangan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu tidak cukup hanya dengan niat baik tetapi harus disertai dengan sanksi (hukuman). Hukuman tersebut diancam dengan pada pelaku kejahatan, dan pada gilirannya palaksanaan hukuman dapat dijadikan, contoh oleh masyarakat untuk tidak melakukan kejahatan.⁹⁴

Manakala sudah dipahami, tindakan-tindakan apa saja yang termasuk dalam perbuatan kriminal dengan mudah kita dapat memahami, siapa-siapa saja orangnya yang disebut dengan *al-Jany* (orang yang melakukan tindak pidana). Mereka adalah:

- a. Pembunuh: *al-Qatil*, *al-Jarih* dan *as-Saqith* (Q.S. an-Nisa' [4]: 96);
- b. Pencuri: *as-Sariq* dan *as-Sariqat* (Q.S. al-Maidah [5]: 38);
- c. Penzina: *az-Zany* dan *az-Zaniyat* (Q.S. an-Nur [24]: 2);
- d. Penuduh zina: *al-Qadzif* (Q.S. an-Nur [24]: 4-9);
- e. Pengacau dan perusuh: *al-Maharib* dan *al-Fasid* (Q.S. al-Maidah [5]: 33);
- f. Pemberontak: *al-Bughat* (Q.S. al-Hujarat [49]: 9), (Q.S. an-Nahl [16]: 90), (Q.S. Yunus [10]: 23-27);
- g. Orang murtad: *al-Murtad* (Q.S. al-Baqarah [2]: 217);

⁹⁴ *Ibid.*, hlm. 4.

- h. Peminum arak: *syarib al-khamr* (Q.S al-Maidah [5]: 90);
- i. Orang Islam atau penguasa yang tidak melaksanakan hukum Allah (Q.S. al-Maidah [5]: 44-45);
- j. Pelanggar terhadap hukum Allah yang mengharuskan membayar *kafarah* atau *fidyah* yaitu pelanggar sumpah, penzhihar isteri, pelanggar dalam ibadah haji, atau umarah dan terkepung pada musing haji (Q.S. al-Baqarah [2]: 196).

7. Hukuman dan Sanksi Hukum yang Dijatuhkan

Pokok hukuman adalah untuk memelihara dan menciptakan kemaslahatan manusia dan menjaga mereka dari hal-hal yang *mafsadah*, karena Islam itu sebagai *rahmatan lil'alam*, untuk memberi petunjuk dan pelajaran kepada manusia. Hukuman itu harus mempunyai dasar, baik al-Qur'an hadist, atau lembaga legeslatif yang mempunyai wewenang menetapkan hukuman untuk kasus takzir. Selain itu hukuman harus bersifat pribadi, artinya hanya bdijatuhkan pada yang melakukan kejahatan saja. Hal ini sesuai dengan prinsip bahwa seseorang tidak menanggung dosa orang lain.⁹⁵

⁹⁵ *Ibid.*, hlm. 25.

Hukuman ditetapkan demi mencapai kemaslahatan bagi individu dan masyarakat. Dengan demikian, hukuman yang baik adalah:⁹⁶

- a. Harus mampu mencegah seseorang dari berbuat maksiat. Menurut Ibn Hammam dalam *Fathul Qadir* bahwa hukuman itu mencegah sebelum terjadinya perbuatan (*perventif*) dan menjerakan setelah terjadinya perbuatan (*respresif*);
- b. Batas tingginya dan rendahnya suatu hukuman sangat tergantung pada kebutuhan kemaslahatan masyarakat, apabila kemaslahatan menghendaki beratnya hukuman maka hukuman diperberat. Demikian pula sebaliknya, bila kebutuhan kemaslahatan masyarakat menghendaki ringannya hukuman maka hukumannya diperingan;
- c. Memberikan hukuman kepada orang yang melakukan kejahatan bukan berarti membalas dendam, melainkan untuk kemaslahatan, seperti dikatakan oleh Ibn Taimiyah bahwa hukuman itu disyaratkan sebagai rahmat Allah bagi hamba-Nya dan sebagai cerminan dari keinginan Allah untuk ihsan kepada hamba-Nya. Oleh karena itu, sepantasnyalah bagi orang yang memberikan hukuman pada orang lain atas kesalahannya harus bermaksud melakukan ihsan dan memberikan rahmat padanya, seperti seorang bapak yang memberikan pelajaran pada anaknya, dan seperti seorang dokter yang mengobati pasiennya.

⁹⁶ *Ibid.*, hlm. 26.

- d. Hukuman adalah upaya terakhir dalam menjaga seseorang supaya tidak jatuh ke dalam suatu maksiat.
- e. Berakhlak mulia, seperti jujur terhadap dirinya dan terhadap orang lain, atau merasa malu bila melakukan maksiat, atau selalu berbuat baik dan menghindari berbuat jahat.⁹⁷

⁹⁷ *Ibid.*, hlm. 44.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan pada bab-bab terdahulu, maka dapat beberapa kesimpulan yang terkait dengan kebijakan kriminalisasi tentang tindak pidana pengelolaan zakat studi kritis atas Undang-undang No. 23 tahun 2011 tentang pengelolaan zakat perpektif hukum pidana Islam didapatkan adalah:

1. Kebijakan kriminalisasi tentang perbuatan-perbuatan tertentu sebagaimana terdapat pada pasal 39 sampai dengan 42 Undang-undang No. 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat sudah sesuai prinsip-prinsip kriminalisasi karena Kriminalisasi pengelolaan zakat lebih banyak membawa manfaat kepada masyarakat. Tidak mudah mengukur manfaat kriminalisasi pengelolaan zakat karena adanya kesulitan membedakan efek pencegahan bertahap dalam skema kriminalisasi pengelolaan zakat tertentu dari efek-efek yang bisa dicapai dengan metode non-pidana melalui peraturan hukum maupun sarana-sarana kontrol sosial lain. Di samping itu, adanya kesulitan menghitung dampak perilaku tertentu dalam kriminalisasi pengelolaan zakat. Tidak mudah mengukur manfaat kriminalisasi pengelolaan zakat juga berkaitan dengan adanya fakta bahwa kriminalisasi adalah sebuah variabel

yang dengan sendirinya bisa dimanipulasi karena efek keperilakuan akan tergantung pada definisi perilaku yang dilarang. Mengukur biaya kriminalisasi pengelolaan zakat yang meliputi aspek pencegahan perilaku yang bernilai sosial, pengeluaran untuk penegakan, efek pada individu, efek pada privasi, efek kriminogenik, dan tarif kejahatan. Pencegahan perilaku yang bernilai sosial melalui pelarangan pidana dapat mencegah perilaku yang sah menurut hukum agar tidak masuk ke perilaku yang dilarang hukum. Besarnya efek ini bervariasi karena tidak menentukannya pelarangan dan sifat instrumental perilaku yang dilarang. Pengeluaran biaya untuk penegakan hukum berkaitan dengan anggaran untuk berbagai sumberdaya yang digunakan untuk mendeteksi dan menghukum pelanggar. Pada sejumlah kasus, sumberdaya yang digunakan untuk penegakan hukum bagi pelanggaran tertentu paling tepat dipandang sebagai 'biaya kesempatan', yaitu sumberdaya yang mestinya telah atau dapat digunakan untuk menegakkan hukum pidana lain.

2. Pemberian sanksi pidana penjara dan denda bagi pengelola yang lalai, tindakan memiliki, menjaminkan, menghibahkan, menjual dan/atau mengalihkan zakat, infaq, sedekah, dan/atau dana sosial lainnya yang ada dalam pengelolaannya dalam mengurus zakat sebagaimana ketentuan dalam Undang-undang No 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat pasal 39 sampai dengan 42 sudah sesuai prinsip-prinsip hukum pidana Islam karena kebenaran universal yang inheren di dalam hukum Islam dan menjadi titik tolak pembinaannya; prinsip yang membentuk hukum dan setiap cabang-

cabangnya. Prinsip hukum Islam meliputi prinsip umum dan prinsip khusus. Prinsip umum ialah prinsip keseluruhan hukum Islam yang bersifat unuversal. Adapun prinsip-prinsip khusus ialah prinsip-prinsip setiap cabang hukum Islam. Karena dengan hukum takzir yang ada dalam hukum pidana Islam. Ini didasarkan pada ketentuannya al-Qur'an yang belum menentukan hukuman dan takzir bagi pelanggaran pengelolaan dan pembangkangan diserahkan kepada penguasa. Di samping itu, pertanggungjawaban hukum pidana Islam pelanggaran pengelolaan zakat telah memenuhi syarat-syarat hukum pidana yang sudah terpenuhi dan dapat dipertanggungjawabkan secara hukum. Pertimbangan *maslahah* dan pendekatan *siyasah sar'iyah*, maka pengelolaan zakat oleh negara termasuk penerapan sanksi bagi pihak-pihak yang terkait menjadi mendesak. Pengelolaan zakat oleh pemerintah ini adalah sangat logis karena adanya beberapa pertimbangan, di antaranya adalah: a) untuk menjamin kepastian dan disiplin pembayar zakat; b) menjaga perasaan rendah diri para mustahiq zakat apabila langsung menerima haknya dari para wajib zakat; c) untuk mencapai efisiensi, efektivitas, dan sasaran yang tepat dalam penggunaan harta zakat menurut skala prioritas yang ada pada suatu tempat; d) untuk memperlihatkan syi'ar Islam dalam semangat penyelenggaraan negara dan pemerintahan yang Islami.

B. Saran

1. Untuk mempermudah pelaksanaan hukum pidana Islam, perlu penekanan pada teori pengakuan dari pada kekuasaan. Dengan begitu hukum Islam lebih menonjolkan hukum yang hidup dalam bentuk hukum dalam aksi dari pada hukum dalam buku walaupun hukum dalam gagasan dan hukum dalam buku juga sangat penting untuk diperjuangkan.
2. Anggapan yang miring terhadap hukum pidana Islam ini perlu dieliminasi dengan langkah sosialisasi dan penyebarluasan ilmu hukum pidana Islam ke seluruh lapisan masyarakat, mulai dari masyarakat kampung dan kalangan cendekiawan akademis, sampai masyarakat luas pada umumnya. Penyebaran informasi ini perlu, agar masyarakat tahu dan meyakini bahwa khazanah hukum Islam itu ada satu bagian hukum yang disebut hukum pidana Islam.
3. Undang-undang No. 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat yang dibuat oleh pemerintah hanya untuk mengatur organisasi pengelola zakat saja, tidak untuk mengatur zakat secara keseluruhan. Padahal pendayagunaan zakat membutuhkan regulasi yang menyeluruh. Dengan semakin luasnya tingkat persoalan zakat maka sudah seharusnya apabila kini zakat lebih dalam lagi ditempatkan dalam tata kelola negara Indonesia.
4. Kebutuhan untuk perlunya segera dibentuk kementerian zakat dan wakaf menjadi semakin mendesak. Tentu saja pada tahap awal kementerian negara yang tidak membawahi departemen. Kementerian ini akan memerankan

fungsi regulator dan pengawas, sekaligus penentu kebijakan pengelolaan zakat di Indonesia. Orientasi dari kementerian ini adalah mengarahkan agar zakat dapat dimaksimalkan dalam membatu pengentasan kemiskinan, pencapaian organisasi zakat yang profesional dan akuntabel, serta integrasi dalam sinergi seluruh organisasi zakat di bawah satu payung kebijakan nasional.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdillah, Masykuri, dalam *Jurnal Mimbar Hukum* No. 56 Tahun XIII Januari-Februari 2002.
- _____, et.al., *Formalisasi Syariat Islam di Indonesia*, Jakarta: Renaisan, 2005.
- Abdullah, Abdul Ghani, “Peradilan Agama Pasca UU No.7/1989 dan Perkembangan Studi Hukum Islam di Indonesia” dalam *Mimbar Hukum* No. 1 tahun V, Jakarta: al-Hikmah & Ditbinpera Islam Depag RI.
- Abdullah, M. Amin, dkk., *Tafsir Baru Studi Islam dalam Era Multikultural*, Yogyakarta: IAIN Sunan Kalijaga & Kurnia Kalam Semesta, 2002.
- Abdurrahim dan Mubarak, *Zakat dan Peranannya dalam Pembangunan Bangsa serta Kemaslahatannya bagi Umat*, Jakarta: Yayasan Yatim Piatu/PP. Al-Mukhlisin kerjasama dengan CV. Surya Handayani Pratama, 2002.
- Abegebriel, A. Maftuh, dkk, *Negara Tuhan: The Thematic Encyclopaedia*, Yogyakarta: SR-Ins Publishing, 2004.
- Abidin, Andi Hamzah, *Asas-asas Hukum Pidana Bagian Pertama*, Bandung: Alumni, 1987.
- Adams, Wahiduddin, “Legeslasi Hukum Islam Dalam Perspektif Fikih”, dalam *Majalah Pesantren*, No. 1/Vol. VII/ 1990.
- Adler, Freda, *Nation not Obsessed With Crime*, Colorado: Fred B. Rothman and Co, 1983.
- Agustianto. Distribusi Zakat. <http://abumujahidah.blogspot.com/2013/10/pengelolaan-zakat-di-negara-negara-Islam.html>. Diakses tanggal 18 Februari 2013.

- Ahmad, Amrullah, d.k.k., *Dimensi Hukum Islam dalam Sitem Hukum Nasional*, Jakarta: Gema Insani Press, 1996.
- Ahmad, Kamaruzzaman Bustaman, *Islam Historis: Dinamika Studi Islam di Indonesia*, Yogyakarta: Galang Press, 2002.
- al Habsyi, Muh. Baqir, *Fiqh Praktis*, Bandung: Mizan, 1999.
- Ali al-Fayumi, Ahmad Muhammad, *al-Misbah al-Munir fi Garib al-Syarh al-Kabir li ar-Rafi'i*, Mesir: al-Kutub al-Islamiyyah, 1994.
- Ali, Mahrus, *Dasar-dasar Hukum Pidana*, Jakarta: Sinar Grafika, 2011.
- Ali, Muhammad Daud, *System Ekonomi Islam, Zakat dan Wakaf*, Jakarta: Universitas Indonesia Press, 1988.
- _____, *Hukum Islam; Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Islam di Indonesia*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1999.
- Ali, Nuruddin Mhd., *Zakat Sebagai Instumen Kebijakan Fiskal*, Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 2006.
- Ali, Zainuddin, *Hukum Pidana Islam*, Jakarta: Sinar Grafika, 2007.
- Amidi, *Al-Ihkam fi-Ushul al-Ahkam*, Beirut: Dar al-Fikr, t.t.
- Amir, Abdul Aziz, *At-Takzir fi asy-Syari'ah al-Islamiyyah*, Kairo: al-Fikr al-'Arabi, 1976.
- An-Naim, Abdullah Ahmed, *Dekonstruksi Syari'ah*, Yogyakarta: LKiS dan Pustaka Pelajar, 1990.
- _____, *Dekontruksi Syari'ah, Wacana Kebebasan Sipil, Hak Asasi Manusia dalam Hubungan Internasional*, terj. Amiruddin Arrani dan Ahmad Suaedi, Yogyakarta: LKiS, 1994.

- Ancel, Marc, *Social Defence, A Modern Approach to Criminal Problem*, London: Routledge & Kegan Paul, 1965.
- Anshori, Abdul Ghofur, dan Yulkarnain Harahab, *Hukum Islam; Dinamika dan Perkembangannya di Indonesia*, Yogyakarta: Kreasi Total Media, 2008.
- _____, *Peduli Zakat dan Potensinya Bertalian dengan Undang-undang No. 38 tahun 1999 dan Otonomi Daerah*, *Mimbar Hukum* No.48/X/2004.
- _____, *Hukum dan Pemberdayaan Zakat: Upaya Sinergi Wajib Zakat dan Pajak di Indonesia*, Yogyakarta: Pilar Media, 2006.
- Antonio, M. Syafi'i, *Peduli Umat dengan Berzakat*, *Suplemen Harian Umum Republika*, Jum'at 31 Desember 1999.
- Anwar, Syamsul, *Studi Hukum Islam Kontemporer*, Yogyakarta: Cakrawala, 2006.
- _____, "Legal Drafting Terhadap Materi Hukum Islam: Perspektif Hukum Islam", dalam Syamsul Anwar dkk., *Antologi Pemikiran Hukum Islam di Indonesia: Antara Idealitas dan Realitas*, Yogyakarta: Fakultas Syari'ah, 2008.
- _____, dkk, *Antologi Pemikiran Hukum Islam di Indonesia antara Idealisme dan Realitas*, Yogyakarta: Syari'ah Press, 2008.
- Anwar, Yesmil, *Saat Menuai Kejahatan; Sebuah Pendekatan Sosiokultural Kriminologi, Hukum, dan HAM*, Bandung: Refika Aditama, 2009.
- _____, dan Adang, *Pembaharuan Hukum Pidana: Reformasi Hukum Pidana*, Jakarta: Grasindo, 2008.

_____, *Sistem Hukum Pidana: Konsep, Komponen, dan Pelaksanaannya dalam Penegakkan Hukum di Indonesia*, Bandung: Widya Padjadjaran, 2009.

_____, *Kriminologi*, Bandung: Refika Aditama, 2010

A.P. Simester dan G R Sullivan, *Criminal Law Theory and Doctrine*, Oxford: Hart Publishing, 2000.

Apeldoorn, L.J. Van, *Pengantar Ilmu Hukum*, terj. *Inleiding Tot de Studie van Het Vedertandsche Reecht* oleh Sadono Urid, cet XXV, Jakarta: PT Pradnya Paramita, 1993.

Ar, Rusdiono, *Zakat Potensi Ekonomi Umat*, Suplemen Harian Umum Republika, Jum'at 27 Agustus 1999.

Araby, Ibnu, *Ahkam al-Qur'an*, Beirut: Dar al-Kutub al-Ilmiyah, 1988 M/1404 H.

Arief, Abd. Salam, *Fiqih Jinayat (Hukum Pidana Islam)*, Yogyakarta: Ideal, 2004.

_____, "Politik Islam antara Aqidah dan Kekuasaan Negara" dalam A. Maftuh Abegebriel dkk, *Negara Tuhan: The Thematic Encyclopaedia*, Yogyakarta: SR-Ins Publishing, 2004

Arief, Barda Nawawi, *Pembangunan Hukum dalam Rangka Tujuan Pembangunan Nasional*, Makalah dalam Seminar Nasional tentang "Islam dan Perubahan Sosial (Kajian Hukum Islam di Indonesia)", diselenggarakan oleh Himunan Peminat Ilmu Syari'ah (HPIS) Jawa Tengah, Semarang, 16-18 oktober 1990..

_____, *Pembaharuan Hukum Pidana dan masalah Kebijakan Delik Aduan*, Makalah dalam Lokakarya "Pembaharuan Hukum Pidana" diselenggarakan oleh DPR RI, Jakarta, 29 Juni 1993.

- _____, *Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Hukum Pidana*, Semarang: Ananta, 1994.
- _____, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Bandung: Citra Aditya Bhakti, 1996.
- _____, *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakkan dan Pembangunan Hukum Pidana*, Bandung: Citra Aditya Bhakti, 1998.
- _____, *Sumber-sumber Nilai Hukum Pidana di Indonesia dan Pengembangannya dalam Konteks Negara Kebangsaan*, Naskah Pidato Sambutan Mewakili Menteri Kehakiman RI dalam Seminar Nasional, “Potret Hukum Pidana Islam: Diskripsi, Analisis, Perbandingan dan Kritik Konstruktif”, diselenggarakan oleh Fakultas Syari’ah IAIN Syarif Hidayatullah, Jakarta, 23-24 Juni 1999.
- _____, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana; Perkembangan Penyusunan Konsep KUHP Baru*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2008.
- _____, *Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara*, Yogyakarta: Genta Publishing, 2010.
- _____, *Kebijakan Kriminal (Criminal Policy)*, Semarang: Perpustakaan Fakultas Hukum UNDIP, t.t.t
- Arifin, Bustanul, *Pelebagaan Hukum Islam di Indonesia*, Jakarta: Gema Insani Press, 1996.
- Ash-Shiddiqie, Jimly, *Pembaharuan Hukum Pidana Indonesia*, Bandung: Angkasa, 1995.

_____, *Hukum Islam dan Reformasi Hukum Nasional*, Seminar Penelitian Hukum tentang Eksistensi Hukum Islam dalam Reformasi Sistem Nasional, Jakarta, 27 September 2000.

Ash-Shiddiqie, TM. Hasbi, *Pengantar Hukum Islam*, Jakarta: Bulan Bintang, 1958.

_____, *Hukum Acara Peradilan Islam*, Jakarta: Bulan Bintang, 1975.

_____, *Falsafah Hukum Islam*, Jakarta: Bulan Bintang, 1975.

_____, *Beberapa Permasalahan Zakat*, Jakarta: Tintamas Indonesia, 1976.

_____, *2002 Muatiara Hadist*, Jakarta: Bulan Bintang, 1976.

_____, *Falsafah Hukum Islam*, Jakarta: Bulan Bintang, 1993.

_____, *Pedoman Zakat*, Semarang: Pustaka Rizki Putra, 1999.

Asfahani, Raghieb, *Mu'jam Mufradat al-Fazi al-Qur'an*, Beirut: Dar al-Fikr, t.t.

Asnaini, *Zakat Produktif dalam Perspektif Hukum Islam*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar bekerjasama dengan STAIN Bengkulu, 2008.

Athiyah, Jamaluddin, *Turats al-Fikih al-Islamiyah*, Beirut: Dar al-Fath, 1967.

Atmasasmita, Romli, *Bunga Rampai Kriminologi*, Jakarta: Rajawali, 1984.

_____, *Teori dan Kapita Selektia Kriminologi*, Bandung: Refika Aditama, 1992.

- Audah, Jaser, *Al-Maqasid; Untuk Pemula*, ter. 'Ali 'Abdelmon'im, Yogyakarta: SUKA Press UIN Sunan Kalijaga, 2013.
- Awa, Mohammad S., *Punishment in Islamic Law*, Indianapolis: American Trust Publication, 1982.
- Awdah, Abd al-Qadir, *At-Tasyri' al-Jina' al-Islami*, Beirut: Dar al-Kutub, 1963.
- _____, *al-Fiqh al-Jana'i*, Beirut: Dar al-Kutub, 1966.
- Az-Zuhaili, Wahbah, *Al-Dharuurah al-Syar'iyah*, Damaskus: Muasasah al-Risalah, t.t.h.
- Azizy, A. Qodri, *Eklektisisme Hukum Nasional: Kompetisi antara Hukum Islam dan Hukum Umum*, Yogyakarta: Gama Media, 2002.
- _____, *Hukum Nasional: Eklektiisme Hukum Islam dan Hukum Umum*, Jakarta Selatan: Teraju, 2004.
- Bakhri, Syaiful, *Sejarah Pembaharuan KHUP dan KUHP*, Yogyakarta: Total Media dan Jakarta: P3IH UMJ, 2011.
- Barlow, Hugh D., *Introduction to Criminology, Third Edition*, Boston: Little Brown and Company, 1984.
- Basyir, Ahmad Azhar, *Hukum Zakat*, Yogyakarta: Bagian Penerbitan Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, 1980.
- _____, *Ikhtisar Fiqih Jinayat (Hukum Pidana Islam)*, Yogyakarta: Perpustakaan Fakultas Hukum UII, 1982.
- _____, *Pokok-pokok Persoalan tentang Filsafat Hukum Islam*, Yogyakarta: FH UII, 1984.

_____, *Asas-asas Hukum Mu'amalat*, Yogyakarta: Perpustakaan Fakultas Hukum UII, 1987.

_____, "Corak Lokal dalam Hukum Positif Islam di Indonesia (Sebuah Tinjauan Filosofis)", Dalam *Mimbar Hukum*, No. 13/Th.IV/1994.

Binder, Leonard, *Islamic Liberalism: A Critique of Development Ideology*, Chicago: Chicago of University Press, 1988.

Black, Henry Campbell, *Black Law Dictionary*, Fifth Edition, Sint Paul Minn: West Publishing Co., 1979.

Budiman, Budi, "Potensi Dana ZIS sebagai Instrumen Ekonomi Islam", Makalah ini di sampaikan pada "*Siposium Nasional Ekonomi Islam*", oleh Pusat Pengkajian dan Pengembangan Ekonomi Islam Fakultas Ekonomi Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta 13-14 Maret 2002.

Bukhari, *Sahih Bukhari*, , Indonesia: Dar al-Ihya' Kutub al-Arabiyyah, t.t.

_____, *Sahih al-Bukhari*, Mesir: asy-Sya'bi, t.t.

Bonger, W.A., *Pengantar tentang Kriminologi*, Jakarta: Pustaka Sarjana, 1970.

Cornill, Paul, "Criminality and Deviance in a Changing Whorld", Ceramah pada Kongres PBB IV 1970 mengenai *Prevention of Crime and treatment of Offender*.

Coulson, N. J., *A History of Islamic Law*, Endingburgh: Endingburgh University Press, 1971.

Dasuqi, Muhammad, dan Aminah al-Jabir, *Muqaddimah fi Dirasat al-Fikih al-Islami*, Qatar: Dauhah, 1990.

- Daya, Burhanudin, *Gerakan Pembaharuan Pemikiran Islam*, Yogyakarta: Tiara Wacana, 1995.
- Departemen Agama Republik Indonesia, *al-Qur'an dan Terjemahnya*, Jakarta: Yayasan Penterjemah/Penafsir al-Qur'an, 1971.
-
- _____, *Pedoman Zakat*, Jakarta: Badan Proyek Peningkatan Zakat dan Wakaf, 2000.
- Djamil, Fathurrahman, "Reaktualisasi dan Legeslasi Hukum Islam", dalam *Yurisdiksi*/Edisi I/I/1996.
- Djazuli, A, *Fiqh Jinayah (Upaya Menanggulangi Kejahatan dalam Islam)*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1996.
- Dialog Jum'at, Nadzir Profesional, *Republika*, Jum'at, 12 Januari 2007.
- Dihwali, *Hujjah Allah al-Balighah*, Kairo: dar al-Turas, 1185 H.
- Dirdjosisworo, Soedjono, *Sosio-Kriminologi: Amalan Ilmu-ilmu Sosial dalam Studi Kejahatan*, Bandung: Sinar Baru, 1984.
- Drajat, Zakiyah, *Zakat Pembersih Harta dan Jiwa*, Jakarta: Ruhama, 1994.
- Dzarwy, Ibrahim Abbas, *Teori Ijtihad dalam Hukum Islam*, Semarang: Dina Utama, 1993.
- Effendi, Bahtiar, *Islam dan Negara: Transformasi Pemikiran dan Pratik Politik Islam di Indonesia*, Jakarta: Paramadina, 1998.
- Effendi, Rusli, dkk, "Masalah Kriminalisasi dan Dekriminalisasi dalam Rangka Pembaruan Hukum Nasional" dalam BPHN, *Simposium Pembaruan Hukum Pidana Nasional Indonesia*, Jakarta: Binacipta. 1986.

- _____, mengutip Selo Soemardjan dalam “Masalah Kriminalisasi dan Dekriminalisasi dalam Rangka Pembaruan Hukum Nasional” dalam BPHN, *Simposium Pembaruan Hukum Pidana Nasional Indonesia*, Jakarta, Binacipta. 1986.
- Effendi, Satria, *Kejahatan Terhadap Harta dalam Perpektif Islam*, Makalah pada Seminar Nasional tentang Hukum Pidana Islam: Deskripsi, Analisis, Perbandingan dan Kritik Konstruktif, diselenggarakan oleh Fakultas Syari’ah IAIN Syarif Hidayatullah, Jakarta, 23-24 juni 1999.
- Faisal, *Sejarah Pengelolaan Zakat di Dunia Muslim dan Indonesia (Pendekatan Teori Investigasi-Sejarah Charles Peirce dan Defisit Kebenaran Lieven Boeve)*, Lampung: IAIN Raden Intan Lampung, 2010.
- Fakhrudin, *Fiqh dan Manajemen Zakat di Indonesia*, Malang: UIN Malik Ibrahim Malang Press, 2008.
- _____, *Fiqh dan Manajemen Zakat*, Malang: UIN Malik Ibrahim Malang Press, 2012.
- Fanani, Muhyar, *Membumikan Hukum Langit: Nasionalisasi Hukum Islam dan Islamisasi Hukum Nasional Pasca Reformasi*, Yogyakarta: Tiara Wacana, 2008.
- Fariz, Abu al-Hasan Ahmad, *Mu’jam Maqayis al-Lughah*, Mesir: Mustafa al-Babi al-Halabi, 1970.
- Faris, Muhammad Abdul Qadir Abu, *Kajian Kritis Pendayagunaan Zakat*, Semarang: Dina Utama, 1989.
- Ganasih, Yenti, *Kriminalisasi Pencucian Uang (Money Laundering)*, Jakarta: Pascasarjana FH UI, 2003.
- Ghazali, *Al-Mustasfa min Ilm Usul*, Mesir: Dar al-Bab al-Mustofa al-Halabi, t.t.t

- Ghazali, Muhammad, *Nahwa Tafsiral-Maudlu'iy Suwaral-Qur'an al-Karim*, Kairo: Daral-Syurung, 1995 M/1416 H.
- Gosida, Arif, *Relevansi Viktimologi dengan Pelayanan Terhadap Para Korban Pemerkosaan*, Jakarta: Ind Hill Co, 1987.
- Hafidhuddin, Didin, *Zakat dalam Perekonomian Modern*, Jakarta: Gema Insani Press, 2002.
- Haliman, *Hukum Pidana Islam Menurut Adjaran Ahli Sunah wal Jamaah*, Jakarta: Bulan Bintang, 1968
- _____, *Hukum Pidana Syari'at Islam Menurut Ajaran Ahlus Sunnah*, Jakarta: Bulan Bintang, 1971.
- Halvetius, *Limits of Criminal Law*, Canada: 1979.
- Hamzah, Andi, *Kamus Hukum*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986.
- _____, dan Siti Rahayu, *Suatu Tinjauan Ringkas Sistem Pidana di Indonesia*, Jakarta: Akademika Pressindo, 1983.
- _____, *Asas-asas Hukum Pidana*, Jakarta: Rineka Cipta, 2010.
- Hanafi, Ahmad, *Asas-asas Hukum Pidana Islam*, Jakarta: Bulan Bintang, 1976.
- Haq al-'Azim Abadi, Muhammad Syams, *al-'Aun al-Ma'bud bi Syarh Sunan Abi Dawud*, Lebanon: Dar al-Fikr al-Maktabah al-Salafiyyah, 1979.
- Hamzah, Andi, *Asas-asas Hukum Pidana*, Jakarta: Rineka Cipta, 2010.
- Harahap, M. Yahya, "Informasi Materi Kompilasi Hukum Islam: Memosisikan Abetraksi Hukum Islam" dalam *Mimbar Hukum*, No. 5 Tahun II, Jakarta: Al-Hikmah dan Ditbinbapera Islam, 1992.

- Haris, Ahmad Faidy, *The Spirit of Islamic Law: Membongkar Teoir Berhukum Statis Menuju Hukum Islam Dinamis*, Yogyakarta: SUKA-Press UIN Sunan Kalijaga, 2012.
- Harkrisnowo, Harkristuti, mengutip Bentham dalam “Konsep Pidana: Suatu Gugatan Terhadap Proses Legislasi di Indonesia”, Pidato Pengukuhan Guru Besar, UI, Jakarta, 8 Maret 2003.
- Hasan, Ahmad, *Asas-asas Hukum Pidana Islam*, Jakarta: Bulan Bintang, 1976.
- Hasan, Sofyan dan Warkum Sumitro, *Dasar-dasar Memahami Hukum Islam di Indonesia*, Surabaya: Usaha Nasional, 1994.
- Hatrick, Hamzah, *Asas Pertanggungjawaban Korporasi dalam Hukum Pidana Indonesia (Strick Liability dan Vicarious Liability)*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1996.
- Hazairin, *Hukum Islam dan Masyarakat*, Jakarta: Bumi Aksara, 1960.
- _____, *Demokrasi Pancasila*, Jakarta: Bina Aksara, 1985.
- Hazm, Ibn, *al-Ihkam fi Usul al-Ahkam*, Beirut: Dar al-Fikr, t.t.
- Hoadley, Mason C., *Islam dalam Tradisi Hukum Jawa dan Hukum Kolonial*, Yogyakarta: Graha Ilmu, 2009.
- Huda, Choerul, *Dari Tiada Pidana Tanpa Kesalahan Menuju Kepada Tiada Pertanggungjawaban Pidana tanpa Kesalahan*, Jakarta: Kencana, 2006.
- Hussein, Ibrahim, *Bunga Rampai dan Percikan Filsafat Hukum Islam*, Jakarta: Yayasan IIQ, 1997.
- _____, *Jenis-jenis Hukuman dalam Hukum Pidana Islam (Reinterpretasi terhadap Pelaksanaan Aturan)*, Artikel Sumbangan

dalam buku berjudul *Wacana Baru Fiqih Sosial*, diterbitkan dalam rangka memperingati 70 tahun K.H. Ali Yafi, Bandung: Mizan, 1997.

Hutabarat, Ramly, *Kedudukan Hukum Islam dalam Konstitusi-konstitusi Indonesia dan Peranannya dalam Pembinaan Hukum Nasional*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Universitas Indonesia, 2005.

HS., C.I. Harsono, *Sistem Baru Pembinaan Narapidana*, Jakarta: Jambatan, 1995.

<http://mastonie-go2blog.blogspot.com/2012/01/tentang-agama-islam-di-indonesia.html>, di akses pada 24 Februari 2013.

I Dho'i, Abdul Rahman, *Tindak Pidana Dalam Syari'at Islam*, Jakarta: Rhineka Cipta, 1992.

_____, *Syari'ah Hukum Islam tentang Hudud*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1996.

Inayah, Gani, *Teori Komprehensif tentang Zakat dan Pajak*, Yogyakarta: PT Tiara Wacana Yogya, 2003.

Jabir Jazairi, Abu Bakr, *Ensiklopedi Muslim: Minhajul Muslim*, Jakarta: Darul Falah, 2001.

Jashash, Imam Abi Bakr Ahmad al-Razi al-Jashash selanjutnya disebut Imam al-Jashash, *Ahkam al-Qur'an* Jilid II Juz II, Beirut: Dar al-Fikr, 1414 H/1993 M.

Jauziyah, Ibn Qoyyim, *I'lam al-Muwaqqi'in*, dalam Abdul Rauf Sa'dan (ed.), t.t.p.: Maktabah al-Kulliyah al-Azhariyyah, t.t.

_____, *I'lam al-Muwaqqi'in 'an Rabb al-'Aamin*, Beirut-Libation: Dar al-Fikri, t.t.

- _____, *I'lam al-Muwaqi'in 'an Rabb al-'Alamin*, ed., Muhammad 'Abd al-Salam Ibrahim, Beirut: Dar al-Kutb al-Ilmiyyah, 1411 H/1991 M.
- Jughaim, Nu'man, *Taruq al-Kasyfi 'an Maqasid asy-Syari'ah*, Yordan: Dar an-Nafa'is, 2002.
- Ka'ban, Rifyal, *Hukum Islam di Indonesia*, Jakarta: Universitas Yarsi, 1999.
- Kamil, Musa, *al-Madkhal Ila Tashri' al-Islamy*, Bairut: Muassasah al-Risalah, t.t.
- Kansil, CST, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, 1989.
- Kelsen, Hans, *Pengantar Teori Hukum*, terj. Siwi Purwandari, Bandung: Nusa Media, 2008.
- Khallaf, Abdul Wahhab, *Ilm Ushul al-Fiqh*, Jakarta: Majelis al-A'la al-Indonesi li al-Da'wah al-Islamiyah, 1972.
- _____, *Kaidah-kaidah Hukum Islam (Ilmu Ushul Fiqh)*, Jakarta: Rajawali, 1989.
- _____, *Ilmu Ushul al-Fiqh*, Mesir: Dar al-Qalam, 1998.
- Khan, Waheeduddin, *Islam Menjawab Tantangan Zaman*, Bandung: Pustaka, 1983.
- Klein, Kim, *Fundraising for Social Change*, Fourth Edition Oakland Carifornia: Chardon Press, 2001.
- Koentjaraningrat, "Pergeseran Nilai-Nilai Budaya dalam Masa Transisi" dalam BPHN, *Kesadaran Hukum Masyarakat dalam Masa Transisi*, Jakarta: Binacipta, t.t.

- Kurzman, Charles (ed.), *Liberal Islam: A Sourcebook*, Oxford: Oxford University Press, 1998.
- Kusumah, Mulyana W., Rutan dan Penjara Kita, *Media Indonesia*, 28 Maret 2006.
- Lamintang, P.A.F, *Dasar-dasar Hukum Pidana Indonesia*, Bandung: Sinar Baru, 1984.
- _____, dan Theo Lamintang, *Delik-delik Khusus: Kejahatan Melanggar Norma Kesusilaan dan Norma Kepayutan*, Jakarta: Sinar Grafika, 2009.
- Latief, Hilman, Filantropi Islam, Agenda Organisasi Sektor Ketiga, dan Masyarakat Sipil di Indonesia, Zakat dan Empowering, dalam *Jurnal Pemikiran dan Gagasan*. Vol. 1, No. 4, 9 Agustus 2008.
- Levi, Rouben, *The Social Structure of Islam*, Cambridge: University Press, 1975.
- Liklikuwata, Henkie, *Sosiologi Hukum Pidana, Kejahatan dan Penjahat; Suatu Sketsa*, Jakarta: Ind Hill co, 1990.
- Low, Peter W., dkk., *Criminal Law: Cases and Materials*, New York: The Foundation Press, Inc., 1986.
- Lukito, Ratno, *Pergumulan Antara Hukum Islam dan Hukum Adat di Indonesia*, Jakarta: INIS, 1998.
- _____, *Hukum Sakral dan Hukum Sekuler; Studi Tentang Konflik dan Resolusi Dalam Sistem Hukum Indonesia*, Jakarta: Pustaka Alvabet, 2008.
- _____, *Tradisi Hukum Indonesia*, Yogyakarta: Teras, 2008.
- Ma'luf, Luwis, *Al-Munjid*, Beirut: Dar al-Fikr, 1954.

- Mac Donald, Duncan B., *Development of Moslem Theology, Jurisprudence and Constitutional Theory*, London: Publishers Limited, 1985.
- Mahmasani, Subhi, *Falsafah at-Tasyri' fi al-Islam*, Mesir: dar al-Qur'an, 1945.
- Mahmud al-Hariri, Ibrahim Muhammad, *al-Madkhal ila al-Qawa'id al-Fiqiyyah al-Kulliyah*, Yordan: Dar Imar, 1998.
- Mahmudi, *Sistem Akuntansi Organisasi Pengelola Zakat*, Yogyakarta: P3EI Press, 2009.
- Mahmood, Tahir, *Family Law in the Moslem Word*, Bombay: NM. Tripathi, LTD, 1972.
- Majma Lughah al-Arabiyah, *Al-Mu'jam al-Wasith*, Mesir: Daar el-Maarif, 1972.
- Manan, Abdul, *Reformasi Hukum Islam di Indonesia*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006.
- Mangkosubroto, Guritno, *Ekonomi Publik*, Yogyakarta : BPFE, 2001.
- Mardjono, Hartono, *Menegakkan Syari'at Islam dalam Konteks ke Indonesiaan; Proses Penerapan Nilai-nilai Islam dalam Aspek Hukum Politik dan Lembaga Negara*, Bandung: Mizan, 1995.
- Marsum, *Janayah (Hukum Pidana Islam)*, Yogyakarta: Perpustakaan Fakultas Hukum UII, 1988.
- _____, *Jarimah Takzir; Perbutana Dosa dalam Hukum Pidana Islam*, Yogyakarta: Fakultas Hukum UII, 1992.
- Marwan, M. dan Jimmy P, *Kamus Hukum; Dictionary of Law Complete Edition*, Surabaya: Reality Publisher, 2009.

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

_____, *Agama Keadilan: Risalah Zakat (pajak) dalam Islam*, Jakarta: P3M, 2005.

_____, "Zakat Etika dan Belanja Negara untuk Rakyat", dalam Syamsul Anwar, dkk., *Antologi Pemikiran Hukum Islam di Indonesia: Antara Idealitas dan Realitas*, Yogyakarta: Fakultas Syari'ah UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, 2008.

_____, *Pajak itu Zakat: Uang Allah untuk Kemaslahatan Umat*, Bandung: Mizan, 2010.

Mawardi, *Al-Ahkaam as-Sulthoniyyah*, Mesir: Babi al-Halabi, 1973.

MD, Moh. Mahfud, *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*, Yogyakarta: Gama Media, 1999.

_____, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2009.

Mimbar Ulama No. 258/XXI, *Zakat dan Pajak untuk Kemaslahatan*, Februari 2000.

Minhaji, Akh., "Menatap Masa Depan Hukum Perkawinan Islam" Makalah Disampaikan Pada Seminar Nasional. "*Islam dan Tantangan Modernitas Dalam Perkawinan*", oleh KMA-PBS IAIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, 22-23 November 1997.

_____. "Zakat dalam Konteks Otonomi Daerah: Perpektif Sejarah Sosial Hukum Ekonomi Islam" dalam M. Amin Abdullah, dkk., *Tafsir Baru Studi Islam dalam Era Multikultural*, Yogyakarta: IAIN Sunan Kalijaga & Kurnia Kalam Semesta, 2002.

- _____. “Hukum Islam antara Sakralitas dan Profanitas: Perspektif Sejarah Sosial”. Pidato Pengukuhan Guru Besar Sosial Hukum Islam, IAIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, 25 September 2004.
- _____, *Sejarah Sosial dalam Studi Islam: Teori, Metodologi, dan Implementasinya*, Yogyakarta: Sunan Kalijaga Press, 2010.
- Moeljatno, *Azas-Azas Hukum Pidana*, Jakarta: PT Bina Cipta, 1985.
- Muallim, Amir, dan YUSDANI, *Konfigurasi Hukum Islam*, Yogyakarta: UII Press, 2001.
- Mubarakfuri, *Tuhfah al-ahwazi*, Beirut: Dar al-Fikr, 2003.
- Mudjib, Abdul, *Kaidah-kaidah Ilmu Fiqih, (al-Qawa'idul Fiqhiyyah)*, Jakarta: Kalam Mulia, 1994.
- Mudzhar, Atho, *Fatwa-fatwa Majelis Ulama Indonesia*, Jakarta: INIS, 1993.
- Mughniyah, Muhammad Jawad, *Fiqih Lima Mazhab*, Jakarta: Lentera Basri Tama, 2003.
- Muhadjir, Noeng, *Metodologi Keilmuan Paradigma Kualitatif, Kuantitatif, dan Mixed*, Yogyakarta: Rake Sarasin, 2007.
- Muhammad, *Zakat Profesi, Wacana Pemikiran dalam Fiqih Kontemporer*, Jakarta: Salemba Diniyah, 2002.
- Muhammad, Abdul Kadir, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004.
- Muhammad, Sahri, *Pengembangan Zakat dan Infaq dalam Upaya meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat*, Malang: Yayasan Pusat Study Avicenna, 1982.

- Muladi, *Fungsionalisasi Hukum Pidana terhadap Tindak Pidana Korporasi*, Makalah pada Seminar Nasional tentang *Kejahatan Korporasi*, diselenggarakan oleh Fakultas Hukum UNDIP, Semarang, 23-24 November 1990.
- _____, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 1995.
- _____, *Pemidanaan, Jenis Pidana dan Implementasi Penjatuhan Pidana dalam RUU KUHP (Futuristik)*, disampaikan dalam FGD KUHP Kemenkumham, Jakarta 4 april 2011.
- Muljono, Wahyu, *Pengantar Teori Kriminologi*, Yogyakarta: Pustaka Yustisia, 2012.
- Munajat, Makhrus, *Dekonstruksi Hukum Pidana Islam*, Yogyakarta: Logung Pustaka, 2004.
- _____, *Hukum Pidana Islam di Indonesia*, Yogyakarta: Pokja Akademik UIN Sunan Kalijaga, 2008.
- _____, *Hukum Pidana Islam di Indonesia*, Yogyakarta: Teras, 2009.
- _____, *Fiqih Jinayat (Hukum Pidana Islam)*, Yogyakarta: Pesantren Nawesea Press, 2010.
- Munzur, Ibnu, *Lisan al- 'Arab*, Mesir: Dar al-Ma'arif, t.t.
- Mursyidi, *Akuntansi Zakat Kontemporer*, Bandung: Remaja Rosda Karya, 2003.
- Mustafa, *Hukum Islam Kontemporer*, Jakarta: Sinar Grafika, 2003.
- Muslehuddin, Muhammad, *Hukum Darurat dalam Islam*, Bandung: Pustaka, 1985.

- Muslich, Ahmad Wardi, *Pengantar dan Asas Hukum Pidana Islam: Fiqih Jinayah*, Jakarta: Sinar Grafika, 2004.
- Mustofa, Muhammad, *Metode Penelitian Kriminologi*, Jakarta: Kencana Prenada Media Grup, 2013.
- Nabhan, Muhammad Faruq, *Al-Madkhal li at-Tasyri' al-Islamie*, Beirut: Daar al-Qalaam, 1981.
- Naim, Ngainun, *Sejarah Pemikiran Hukum Islam; Sebuah Pengantar*, Yogyakarta: Teras, 2009.
- Nashir, Haedar, *Gerakan Islam Syari'at: Repruduksi Salafiyah Ideologis di Indonesia*, Jakarta: PSAP, 2007.
- Nasution, Adnan Buyung, *The Aspiration For Constitutional Government in Indonesia; A Socio-Legal Study of the Indonesian Konstituante 1956-1959*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1992.
- Nasution, Khoruddin, *Status Wanita di Asia Tenggara: Studi terhadap Perundang-undangan Perkawinan Muslim Kontemporer Indonesia dan Malaysia*, Jakarta: INIS, 2002.
- _____, *Pengantar dan Pemikiran Hukum Keluarga (Perdata) Islam Indonesia*, Yogyakarta: ACAademia+TAZZAFA, 2007.
- _____, *Hukum Perdata (Keluarga) Islam Indonesia dan Perbandingan Hukum Perkawinan di Dunia Muslim*, Yogyakarta: ACAademia+TAZZAFA, 2009.
- Nasution, Mustafa Edwin dan Budi Setyanto, *Pengenalan Eksklusif Ekonomi Islam*, Jakarta: Kencana, 2006.

_____, dkk, *Indonesia Development Report 2009*, Jakarta; PEBS FEUI dan CID 2009.

Nelken, David, *Integrating a Victim Perspective within criminal justice, International Debate*, London: Ashgate Darmonth, 2005.

Nor, Ahmad Mansoer, *Peranan Moral dalam Pembinaan Kesadaran Hukum*, Jakarta: Dirjen binbagais Depag RI, 1993.

Nurudin, Amiur, *Ijtihat Umar Ibn al-Khattab; Studi tentang Perubahan Hukum dalam Islam*, Jakarta: Rajawali Press, 1987.

Pedoman Menghitung Zakat Sendiri, Lampiran Peraturan Perundang-undangan Pengelolaan Zakat, Departemen Agama RI, 2000.

Peters, Antonie A.G., *Asas Hukum Pidana dalam Perspektif*, Jakarta: Aksara Baru, 1981.

_____, "Main Current in Criminal Law Theorie", in *Criminal Law in Action*, Gouda Quint by, Arnhem, 1986, hal. 33, dikutip dari Kamariah, "Ajaran Sifat Melawan Hukum Material Dalam Hukum Pidana Indonesia", Pidato Pengukuhan Guru Besar, UNPAD, Bandung, Maret 1994.

Polak, Loe dalam Andi Hamzah, *Asas-asas Hukum Pidana*, EDISI REVISI, Jakarta: Reneka Cipta: 1994.

Poernomo, Bambang, *Asas-asas Hukum Pidana*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994.

Poernomo, Sjechul Hadi, *Pemerintah RI sebagai Pengelola Zakat*, Jakarta: Pustaka Firdaus, 1993.

_____, *Pendayagunaan Zakat dalam Pembangunan Nasional*, Jakarta: Pustaka Firdaus, 1994.

- _____, *Furmula Zakat Menuju Kesejahteraan Sosial*, Surabaya: Auliya, 2005.
- Poerwadarminta, W.J.S., *Kamus Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, 1999.
- Praja, Juhaya S., *Hukum Islam di Indonesia: Perkembangan dan Pembentukan*, Bandung, Remaja Rosda Karya, 1991.
- _____, *Filsafat Hukum Islam*, Bandung: Yayasan Piara, 1993.
- _____, *Filsafat Hukum Islam*, Bandung: LPPM Unisba, 1995.
- Prasetyo, Teguh, dan Abdul Halim Barkatullah, *Politik Hukum Islam*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005.
- _____, *Politik Hukum Pidana: Kajian Kebijakan Kriminalisasi dan Dekriminalisasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005.
- _____, *Kriminologi: Sebuah Pengantar*, Yogyakarta: Inpedham, 2005.
- _____, *Kriminalisasi dalam Hukum Pidana*, Bandung: Nusa Media, 2010.
- Prihatin, Rohani Budi, "Mencermati Undang-undang Zakat" dalam *SKH Republika*, 25 Agustus 1999.
- Priyatno, Dwijaya, *Kebijakan Legeslasi tentang Sistem Pertanggungjawaban Pidana Korporasi di Indonesia*, Bandung: Penerbit CV Utomo, 2004.
- Purnomo, Bambang, dalam Syaifitil Islam, *Prinsip-prinsip Otonomi Daerah dalam Pemerintahan Negara Islam*, Jakarta: Pustaka Panjimas, 2002.
- Purnianti dan Moh. Kemal Darmawan, *Madzhab dan Penggolongan Teori dalam Kriminologi*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1994.

- Purwakanta, M. Arifin, dan Noor Aflah (ed.), *Southeast Asia Zakat Movement*, Jakarta: Forum Zakat & Dompot Dhuafa dan Pemkot Padang, 2008.
- Purwanto, April, *Manajemen Fundraising bagi Oragaisasi Pengelola Zakat*, Yogyakarta: Teras, 2009.
- Qal'ahjie, Muhammad Rawwas, *Mu'jam al-Lughat al-Fuqohaa' (Arabie-Inklizie-Afransi)*, Beirut: Daar an-Nafaaisi, 1996.
- Qardhawi, Yusuf, *Musykilah al-Faqr Wa Kaifa 'Ajalaha al-Islam*, Mesir: Maktabah Wahbah, 1975.
- _____, *Musykilaf wa Kaifa 'Ajalaha al-Islam*, Mesir: Maktabah Wahbah, 1975.
- _____, *Fiqh al-Zakat*, Beirut: Muassasah al-Risalah, 1991.
- _____, *Kiat Islam Mengentaskan Kemiskinan*, Jakarta: Gema Insani Press, 1991.
- _____, *Malamih al-Mujtama al-Muslim Alladzi Nansyuduhu*, Kairo: Maktabah Wahbah, 1993.
- _____, *Keluasaan dan Keluwesan Hukum Islam*, Semarang: Dina Utama, 1993.
- Qadir, Abdurrahman, *Zakat dalam Dimensi Mabdhah dan sosial*, Jakarta: Raja Grafindo, 1998.
- Radhie, Teuku Mohammad, *Permasalahan Hukum Islam dalam Perpekstif Pengembangan Hukum Nasional*, Artikel dalam Majalah Hukum dan Pembangunan, Edisi No. 2 Tahun XII, Maret, 1982, Fakultas Hukum UI Jakarta.

- _____, "Politik dan Pembaharuan Hukum", dalam *Prisma* No. 6 tahun II (Jakarta: LP3ES, 1973),
- Rahardjo, Dawam, *Perspektif Deklarasi Makkah Menuju Ekonomi Islam*, Bandung: Mizan, 1987.
- Rahardjo, Satjipto, *Hukum dan Pembaharuan Masyarakat, Suatu Tinjauan Teoritis dan Pengalaman-pengalaman di Indonesia*, Bandung: Alumni, 1979.
- _____, *Hukum dan Masyarakat*, Bandung: Angkasa, 1980.
- _____, *Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bhakti, 1991.
- _____, *Sisi-sisi lain dari Hukum di Indonesia*, Jakarta: Kompas Media Nusantara, 2003.
- _____, *Sisi-sisi lain dari Hukum di Indonesia*, Jakarta: Kompas, 2009.
- _____, *Sosiologi Hukum: Perkembangan Metode dan Pilihan Masalah*, Yogyakarta: Genta Publishing, 2010.
- Rahman, Fazlur, *Tema Pokok al-Qur'an*, alih bahasa Anas Mahyudi, Bandung: Pustaka, 1996.
- Ramulyo, Muhammad Idris, *Asas-asas Hukum Islam; Sejarah Timbul dan Berkembangnya Hukum Islam di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 1995.
- Rasjid, Sulaiman, *Fiqh Islam*, Jakarta: Attahitiah, 1954.
- Raysuni, Ahmad, *Nazariyat al-Maqasid asy-Syari'ah 'inda al-Imam asy-Syatibi*, Riyad: al-Dar al-'Alamiyah li al-Kitab al-Islami wa al-Ma'had al-'Alami al-Fikr al-Islami, 1981.

- Raziq, Ali Abd, "Message Not Government, Religius Not Stata", dalam Charles Kurzman (ed.), *Liberal Islam: A Sourcebook*, Oxford: Oxford University Press, 1998.
- Rhodes, William C, *Behavioral Threat and Community Response*, New York: Behavioral Publication Inc, 1984.
- Ridha, Rasyid, *Tafsir al-Manar*, Beirut: dar Faqir, t.t.
- Ritonga, A. Rahman, dkk., *Ensiklopedi Hukum Islam*, Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeve, 1997.
- Rofiq, Ahmad, *Pembaharuan Hukum Islam di Indonesia*, Yogyakarta: Gama Media, 2001.
- Rosyada, Dede, *Hukum Islam dan Pranata Sosial*, Jakarta: Rajawali Press, 1993.
- Rusyd, Ibnu, *Bidayah al-Mujtahid wa Nihayah al-Muqtasid*, Bairut: Dar al-Fikr, t.t.
- _____, *Bidayatul Mujtahid*, Jakarta: Pustaka Amani, 2002.
- S. Attamimi, A. Hamid, "Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemenntah Negara: Suatu Anaiisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waku Pelita I-Pelita IV", Disertasi Doktor Universitas donesia, Jakarta: UI, 1990.
- Sabiq, Sayid, *Fiqh az-Zakat*, Kuwait: Dar al-Baran, 1968.
- _____, *Fiqh Sunanah*, alih bahasa Nor Hasanuddin, Jakarta: Pena Pundi Aksara, 2008.

- Sabuni, M. Ali, *Rawai' u al-Bayan, Tafsir al-Ayat al-Ahkam min al-Qur'an*, Makkah: Dar al-Qur'an al-Karim, 1972.
- Saebani, Beni Ahmad dan Januri, *Fiqh Ushul Fiqh*, Bandung: Pustaka Setia, 2008.
- Saefuddin, A.M., dkk, *Islam untuk Disiplin Ilmu Ekonomi*, Jakarta: Departemen Agama, 1986.
- Saefuddin, Asep, Zakat antar Bangsa Muslim : Menimbang Posisi Realistis Pemerintah dan Organisasi Masyarakat Sipil. Zakat dan Empowering dalam *Jurnal Pemikiran dan Gagasan* Vol 1 No 4. Agustus 2008,
- Sahetapy, J.E., (Ed.), *Hukum Pidana*, Yogyakarta: Penerbit Liberty, 1996.
- Sakidjo, Aruan, dan Bambang Poernomo, *Hukum Pidana*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1990.
- Salam, Abdul, *Fiqh Jinayah (Hukum Pidana Islam)*, Yogyakarta: Ideal, 1987.
- Salam, Zarkasyi Abdul, *Diktat Pokok-pokok Kuliyah Siyasah Maliyah*, Yogyakarta: Fakultas Syari'ah IAIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, 1984.
- Saleh, Roeslan, mengutip Antonie A.G. Peter, dalam *Asas Hukum Pidana dalam Perspektif*, Jakarta: Aksara Baru, 1981.
- _____, *Pikiran-pikiran tentang Pertanggung Jawaban Pidana*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982.
- _____, *Beberapa Asas Hukum Pidana dalam Perspektif*, Jakarta: Aksara Baru, 1983.
- _____, *Dari Lembaran Kepustakaan Hukum Pidana*, Jakarta: Sinar Grafika, 1988.

_____, “Kebijakan Kriminalisasi Dan Dekriminalisasi: Apa Yang Dibicarakan Sosiologi Hukum Dalam Pembaruan Hukum Pidana Indonesia”, disampaikan dalam *Seminar Kriminalisasi dan Dekriminalisasi dalam Pebaruan Hukum Pidana Indonesia*, (Yogyakarta: Fakultas Hukum UII), 15 Juli 1993.

_____, *Anatomi Kejahatan Korporasi dan Penanggulangannya*, Artikel dalam *Jurnal Hukum Edisi*, No. 2 Vol. I, 1994, Fakultas Hukum UII Yogyakarta.

Salim, M. Arskal, *Etika Intervensi Negara*, Jakarta: Logos, 1998.

_____, dalam Muhammad Amin Summa et.al., *Pidana Islam di Indonesia, Peluang, Prospek dan Tantangannya*, Jakarta: Pustaka Firdaus, 2001.

Samin, Sabri, *Pidana Islam dalam Politik Hukum Indonesia; Eklektisisme dan Pandangan Non Muslim*, Tangerang: Kholam Publishing, 2008.

Santoso, I.S., *Kriminologi*, Yogyakarta: Genta Publishing, 2011.

Santoso, Cahyo Budi, “Gerakan Zakat Indonesia” dalam <https://dsniamanah.or.id/web/content/view/105/1/> diakses pada 25 Juni 2012.

Santoso, Topo, dan Eva Achjani, *Kriminologi*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2001.

_____, *Menggagas Hukum Pidana Islam: Penerapan Syari’at Islam dalam Konteks Modernitas*, Bandung: Syamil, 2001.

_____, *Membumikan Hukum Pidana Islam; Penegakan Syariat dalam Wacana dan Agenda*, Jakarta: Gema Insani Press, 2003.

- Schatch, Joseph, *An Introduction to Islamic Law*, London: Calender, 1996.
- Shabuni, Muhammad Ali, *Rawa Tu al-Bayan Tafsir Ayat al-Ahkam Min al-Qur'an* Juz I, Kairo: Dar al-Kutub al-Islamiyah, 1999 M/1420 H.
- Shairazi, Abu Ishaq, *al-Luma' fi Usul al-Fikih*, Libanon: Dar al-Kutub, 475 II.
- Shehatah Egypt, Shawki Ismail, *Management of Zakat in Modern Muslim Society*, Karachi: Islamic Research and Training, 1985.
- Sholehuddin, *Sistem Sanksi Dalam Hukum Pidana, Ide Dasar Double Track System & Implementasinya*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003.
- Siddiqi, Muhammad Iqbal, *The Penal Law of Islam*, Lahore: Kazi Publication, 1979.
- Siradj, Khozin, *Hukum Islam: Sejarah Perkembangannya, Aliran-aliran dan Sumber-sumbernya*, Yogyakarta: Penerbit Perpustakaan Fakultas Hukum UII, 1984.
- Sjadzali, Munawir, *Islam dan Tata Negara*, Jakarta: UI Press, 1993.
- Soekanto, Soerjono, *Kriminologi: Suatu Pengantar*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1981.
- _____, *Penegakan Hukum*, Jakarta: Bina Cipta, 1981.
- _____, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press, 2005.
- Sudarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, Bandung: Alumni, 1981.
- _____, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat*, Bandung: Sinar Baru, 1983.
- _____, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Bandung: Alumni, 1986.

- Suharto, Ugi, *Keuangan Publik Islam: Reinterpretasi Zakat dan Pajak*, Yogyakarta: STIS, 2004.
- Suherman, Ade Maman, *Pengantar Sistem Hukum; Civil Law, Common Law, Hukum Islam*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004.
- Sulistia, Tegus, dan Aria Zurnetti, *Hukum Pidana: Horizon Baru Pasca Reformasi*, Jakarta: Rajawali Press, 2010.
- Summa, Muhammad Amin, *Hukum Pidana Islam: Visi, Misi dan Filosofinya dalam Perpektif Qur'an dan Sunnah*, Makalah pada Seminar Nasional tentang *Hukum Pidana Islam: Diskripsi, Analisis Perbandingan dan Kritik Konstruktif*, diselenggarakan oleh Fakultas Syari'ah IAIN syarif Hidayatullah, Jakarta, 2324 Juni 1999.
- _____, et.al., *Pidana Islam di Indonesia, Peluang, Prospek dan Tantangannya*, Jakarta: Pustaka Firdaus, 2001
- Suny, Isma'il, "Kedudukan Hukum Islam Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia", dalam Amrullah Ahmad dkk, *Demensi Hukum Islam Dalam Sistem Hukum Nasional*, Jakarta: Gema Insani Press, 1996.
- _____, *Tradisi dan Inovasi Keislaman di Indonesia dalam Bidang Hukum Islam, dikutip dan Bunga Rampai Peradilan Islam di Indonesia*, Bandung: Ulul Albab Press, 1997.
- Supena, Ilyas, dan Darmuin, *Manajemen Zakat*, Semarang: Wali Songgo Press, 2009.
- Supomo, *Sejarah Politik Hukum Adat*, Jakarta: Bina Aksara, 1995.
- Suryadi, *Kamus Baru Bahasa Indonesia*, Surabaya: Usaha Nasional, 1980.
- Suyuti, *Al-Asybah wa an-Naza'ir*, Beirut: Dar al-Fikr, t.t.

- Swasono, Edi Sri, dkk, (ed), *Sekitar Kemiskinan dan Keadilan dari Cendekiawan Kita Tentang Islam*, Jakarta: UI Press, 1988.
- Syahr, Saidus, *Asas-asas Hukum Islam*, Bandung: Alumni, 1996.
- Syahrur, M., *Al-Kitab wa al-Qur'an; Qira'ah Mu'asirah*, t.t.p: al-Insani al-Arabiyah, 1990.
- Syaltut, Mahmud, *Aqidah dan Syari'ah Islam*, Jakarta: Bina Akrasa, 1985.
- _____, *Al-Islam 'Aqidatun wa Syari'atun*, Kairo: Dar al-Qalam, 1996.
- Syamsudin, Din, "Usaha Pencarian Konsep Negara dalam Sejarah Pemikiran Politik Islam" dalam *Jurnal Ulumul Qur'an*, No. 2 vol. IV tahun 1993.
- Syamsuddin, M., *Operasionalisasi Penelitian Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo, 2007.
- Syatibi, Abu Ishaq, *al-Muwafaqat fi Usul al-Syari'ah*, Beirut: Dar al-Ma'rifah, t.t.
- _____, *al-Muwafaqat fi Usul al-Ahkam*, t.t.p. Dar al-Fikr, t.t.
- Syaukani, *Nail al-Autar*, Beirut: Dar al-Fikr, t.t.
- Suyitno, Heri Junaidi, et all (ed), *Anatomi Fiqh Zakat: Potret dan Pemahaman Badan Amil Zakat Sumatera Selatan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005.
- Syuyuthi, Jalaluddin, *Al-Asybah wa an-Nadhair*, Beirut: Darus Salam, t.t.
- Taimiyyah, Ibnu, *Majmu' Fatawa*, Kairo: al-Husainiyyah, 1905.
- _____, *al-Siyasah al-Syar'iyyah fi Ishlahi al-Ra'i wa al-Ra'iyyah*, Mesir: Dar al-Kitab al-'Arabi, 1969.

- Thalib, Suyuti, *Receptio a Contrario (Hubungan Hukum Adat dan Hukum Islam)*, Jakarta: Bina Aksara, 1985.
- Triyuwono, Iwan, *Organisasi dan Akuntansi Syari'ah*, Yogyakarta: LKiS, 2000.
- Umar, Nasaruddin, Zakat dan Negara dalam Perspektif Hukum Positif di Indonesia, dalam M. Arifin Purwakanta, dan Noor Aflah (ed.), *Southeast Asia Zakat Movement*, Jakarta: Forum Zakat & Dompot Dhuafa dan Pemkot Padang, 2008.
- Undang-undang No. 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat,
- Usman, Suparman, *Hukum Islam; Asas-asas dan Pengantar Studi Hukum Islam dalam Tata Hukum Indonesia*, Jakarta: Gaya Media Pertama, 2001.
- Utrecht dan M. Saleh Djindang, *Badan Hukum*, Bandung: Alumni, 1987.
- Wahid, Abdurrahman, "Kata Pengantar" dalam Masdar Farid Mas'udi, *Agama Keadilan: Risalah Zakat (pajak) dalam Islam*, Jakarta: P3M, 2005.
- _____, *Islam Kosmopolitan; Nilai-nilai Islam dan Transformasi Kebudayaan*, Jakarta: The Wahid Intitute, 2007.
- _____, "Kasus Penafsiran Ulang yang Tuntas", kata pengantar dalam Masdar Farid Mas'udi, *Pajak itu Zakat: Uang Allah untuk Kemaslahatan Umat*, Bandung: Mizan, 2010.
- Wahid, Marzuki, dan Rumadi, *Fiqh Madzhab Negara*, Yogyakarta: LKiS, 2001.
- Wahyudi, Yudian, *Is Islamic Law Seculer? A critical Study of Hassan Hanafi's Legal Philosophy*, Yogyakarta: Nawesea, 2005.
- _____, *Usul Fiqh Vesus Hermeneutika: Membaca Islam dari Kanada dan Amerika*, Yogyakarta: Nawesea, 2006.

_____, *Maqasid Syari'ah dalam Pergumulan Politik*, Yogyakarta: Nawesea, 2007.

_____, *Ushul Fiqih versus Hermeneutika*, Yogyakarta: Nawesea Press, 2007.

Wignjosoebroto, Soetandyo, "Kriminalisasi Dan Dekriminalisasi: Apa Yang Dibicarakan Sosiologi Hukum Tentang Hal Ini, disampaikan dalam *Seminar Kriminalisasi Dan Dekriminalisasi Dalam Pebaruan Hukum Pidana Indonesia*, (Yogyakarta: Fakultas Hukum UII), 15 Juli 1993.

_____, *Hukum dalam Masyarakat (Perkembangan dan Masalahnya) Sebuah Pengantar ke Arah Kajian Sosiologi Hukum*, Malang: Bayumedia Malang, 2007.

Yamani, Akmad Zaki, *Syari'at Islam yang Abadi Menjawab Tantangan Masa Kini*, terj. Mahyuddin Syafi, Bandung: al-Ma'arif, 1986.

Yamani, Zaki, *Al-Syari'ah al-Khalidah wa Musykilah al-Ashr*, alih bahasa Mahyuddin Syaf, Bandung: al-Ma'arif, 1974.

Zada, Khamami, "Zakat dan derita Kaum Miskin" dalam <http://www/mui.or.id/konten/hikmah/zakat> dan derita kaum miskin, diakses 10 November 2012, jam 13.30 WIB.

Zahrah, al-Imam Muhammad Abu, *Al-Jariimah*, Kairo: Daar al-Fikr al-Arabi, 1976.

Zahrah, Muhammad Abu, *Al-Jarimah wa al-'Uqubah fi Fiqih al-Islami*, Beirut: Dar al-Faqir, t.t.

_____, *Usul af-Fiqih*, Kairo: Matba'ah Muhaimar, 1957.

_____, *Ushul Fiqh*, Jakarta: Pustaka Firdaus, 1994.

Zaidan, Abdul Karim, *al-Madkhal li Dirasah as-Syari'ah al-Islamiyah*, Baghdad: Mathba'ah al-Ma'ani.

Zaim, Sabahaddin, *Manegement of Zakat in Modern Moslem Society*, Pakistan: tp, 1985.

Zein, Fuad, "Kontribusi Zakat bagi Kesejahteraan Masyarakat dan Permasalahannya: Sebuah Titikan Normatif dan Empirik" dalam Syamsul Anwar dkk., *Antologi Pemikiran Hukum Islam di Indonesia: Antara Idealitas dan Realitas*, Yogyakarta: Fakultas Syari'ah, 2008.

Zuhaili, Wahbah, *Al-Dharuurah al-Syar'iyah*, Damaskus: Muasasah al-Risalah, t.t.h.

_____, *al-Fiqh al-Islam wa Adillatuhu*, Jakarta: Gema Insani Press, 2011.

Zuhri, Saifudin, *Zakat Konstektual*, Semarang: Bina Sejati, 2000.

_____, *Zakat di Era Reformasi; Tata Kelola Baru*, Semarang: Fakultas Tarbiyah IAIN Walisongo bekerja sama dengan Bima Sejati, 2012.

CURRICULUM VITAE

Nama : Rabith Madah Khulaili Harsya, S.H.I., M.H.I., M.H.

Tempat Tanggal Lahir : Purworejo, 03 Desember 1986 M / 30 Robi'ul Awal
1407 H

Jenis Kelamin : Laki-laki

Agama : Islam

Alamat Asal : Jalan Raya Kutoarjo-Kebumen KM 5,5 Butuh Krajan No. 26 RT.
01, RW. 1 Butuh, Kec. Butuh, Kab. Purworejo
54264.

Alamat Yogyakarta : Jalan. Kusumanegara 122, RT. 037, RW. 11, Kel. Muja
muju, Kec. Umburharjo, Kota Yogyakarta 55000

Email : ra_rasya@yahoo.com

Pekerjaan : 1. Dosen Sekolah Tinggi Agama Islam Nahdlatul Ulama (STAINU)
Kebumen
2. dosen Sekolah Tinggi Islam Al-Mukmin (STIM) Sukoharjo

Orang Tua :

Ayah : Dr. KH. Rahmat Raharjo bin KH. Moh. Syatibi, M.Ag.

Ibu : Hj. Mugi Asri

Anak kesatu dari tiga bersaudara :

1. Umdah Aulia Rohmah
2. Farah Alfian Ghofar Rahmat

Riwayat pendidikan :

- a. Formal :
 - i. TK ABA Kutoarjo : 1992-1993
 - ii. SDN Jurang Ombo I : 1993-1999
 - iii. MTs Islam Ngruki : 1999-2002

- iv. MA Al Mukmin Ngruki : 2002-2005
 - v. S1: Fakultas Syariah dan Hukum
Jurusan Al-Ahwal Asy-Syakhhiyyah
UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta : 2005-2010
 - vi. S2: 1. Program Pascasarjana Megister (S2) Studi Islam
Program Studi Hukum Islam
Konsentrasi Hukum Keluarga
UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta : 2010-2012
 - vii. 2. Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Megister (S2) Ilmu Hukum
Konsentrasi Hukum dan Sistem Peradilan Pidana
Universitas Islam Indonesia Yogyakarta : 2010-2013
 - vii. S3: Program Doktor (S3) Ilmu Hukum (PDIH)
Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Sebelas Maret Surakarta : 2013:-
- b. Non Formal :
- 1. PONPES Mambaul Ikhsan Tempuran Magelang : 1993-1997
 - 2. PONPES Islam Al Mukmin Ngruki Surakarta : 1999-2005
 - 3. PONPES Ali Maksum Krpyak Yogyakarta : 2005-2007

Karya Tulis Ilmiah:

1. *Perkawinan Beda Agama dan Akibat Hukumnya*, dalam *Jurnal Fatwa* Volume 1, Nomor 1, Tahun 2011, (Jakarta: Majelis Ulama Indonesia, 2011).
2. Penyunting Buku *Pengembangan & Inovasi Kurikulum; Membangun Generasi Cerdas & Berkarakter untuk Kemajuan Bangsa*, Karya: Dr. H. Rahmat Raharjo, M.Ag (Yogyakarta: Baituna Publishing, 2012)
3. *Perdebatan Sanksi Pidana Hukum Islam dalam Perpekstif Hak Asasi Manusia* dalam “*To Promote: Membaca Perkembangan Wacana Hak Asasi Manusia di Indonesia*”, (Yogyakarta: PUSHAM UII bekerjasama dengan NCHR Universitas Oslo, Norwegia)

Pelatihan

1. Karya Latihan Bantuan Hukum oleh Lembaga Bantuan Hukum Yogyakarta pada 8 November - 19 Desember 2010.

2. Legal Training With SAFE Law Firm oleh SAFE Law Firm pada Yogyakarta, 1-17 Desember 2010
3. Pelatihan HAM Dasar Dosen Hukum HAM Se-Indonesia oleh PUSHAM UII bekerjasama Norsk Senter for Menneskerettingheter Norwegian Centre for Human Rights pada Yogyakarta, 26-30 September 2011.
4. Intermediate Human Rights Training bagi Dosen Hukum dan HAM oleh oleh PUSHAM UII bekerjasama Norsk Senter for Menneskerettingheter Norwegian Centre for Human Rights, Balikpapan 6-8 November 2012.

Seminar Nasional dan Internasional

No.	Kegiatan	Kedudukan	Penyelenggara
1.	Workshop “Membangun Kesadaran Berkonstitusi Melalui Sekolah”	Peserta	PSHK FH UII bekerjasama Hanns Seidel Foundation, Yogyakarta, 18 Desember 2010.
2.	Seminar “Membedah Undang-Undang Partai Politik”	Peserta	PSHK FH UII Bekerjasama Hanns Seidel Foundation, Yogyakarta, 9 April 2011.
3.	Sarasehan Nasional “Implementasi Nilai-nilai Pancasila dalam Menegakkan Konstitusionalitas Indonesia”	Peserta	Pusat Studi Pancasila UGM Bekerjasama MK RI, Yogyakarta, 2-3 Mei 2011.
4.	Seminar Nasional “UU Intelijen Negara Perspektif Hukum,	Peserta	Fakultas Hukum UII, Yogyakarta,

	HAM, Pertahanan dan Keamanan serta Politik Kekinian”		28 Mei 2011.
5.	Launching Dan Bedah Buku “Examining Islam in the West: Addressing Accusations and Correcting Misconceptions”	Peserta	CISForm dan PPISH UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, 7 Juni 2011.
6.	Seminar Nasional “Memahami Riset Prilaku dan Sosial”	Peserta	PPs UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, 21 Juni 2011.
7.	Seminar Nasional “Optimalisasi Partisipasi Publik dalam Sistem Penjiaran Indonesia”	Peserta	KPI Pusat, 22 Juni 2011.
8.	Seminar Nasional “Deradikalisasi Berbasis HAM”	Peserta	Jurusan Jinayah Siyazah, Fakultas Syari’ah dan Hukum, UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, 23 Juni 2011.
9.	Seminar Nasional “Konsep Ilmu Sosial Profetik Ibnu Khaldun”	Peserta	LISSAN, 29 Juni 2011.
10.	Workshop PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PENGAWASAN PENYELENGGARAAN PEMILIHAN UMUM WALIKOTA YOGYAKARTA	Peserta	PSHK FH UII bekerjasama Hanns Seidel Foundation, Yogyakarta, 30 Juli 2011.

	2011 “Mewujudkan Pemilihan Umum Walikota Yogyakarta yang Konstitusional, Demokratis dan Akuntabel”		
11.	Sosialisasi Naskah Akademik RUU Perubahan Undang-undang no. 15 tahun 2003 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme	Peserta	Kementrian Hukum dan Hak Asasi Manusia, Yogyakarta, 22 September 2011.
12.	Seminar Hukum dan Kontitusi: “Pancasila untuk Pengembangan dan Pengamalan Ilmu Hukum”	Peserta	Pusat Studi Pancasila UGM Bekerjasama MK RI, Yogyakarta 30 September- 1 Oktober 2011.
13.	Seminar Internasional “ <i>An International Workshop on Constitutional Reform and its Influence on Civil Education</i> ”	Participant	PSHK FH UII bekerjasama Hanns Seidel Foundation, Yogyakarta, 12 November 2011.
14.	<i>International Conference on Shariah Governance in Islamic Banking Across Jurisdiction</i>	Participant	ICDIF dan ISRA, Yogyakarta, 3 Desember 2011.
15.	Seminar Nasional “Membangun Legislasi Daerah Berbasis Partisipasi dan Transparansi”	Peserta	PSHK FH UII bekerjasama Hanns Seidel Foundation, Yogyakarta, 4 Februari 2012.

16.	Seminar Regional dan Launching Bukum Teori Hukum “Sosok dan Pemikiran Prof. Dr. Sudikno Mertokusumo. S.H. dalam Pembangunan Hukum di Indonesia”	Peserta	FH UAJY, Yogyakarta 7 Maret 2012.
17.	In One Day International Seminar on “ <i>Shari’ah, State and Globalization</i> ”	Participant	PPs UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, 18 April 2012.
18.	Seminar Nasional “ <i>Is Islamic State Possible</i> ”	Peserta	Fakultas Syariah dan Hukum, UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, 23 April 2012.
19.	Seminar Nasional “Menyoal Kualitas Out-Put Fakultas Syariah dan Hukum dalam Kancan Nasional”	Peserta	Fakultas Syariah dan Hukum, UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, 25 April 2012.
20.	Seminar Nasional “Pencegahan dan Penindakan Korupsi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Indonesia”	Peserta	PSHK FH UII bekerjasama Hanns Seidel Foundation, Yogyakarta, 28 April 2012.
21	International Seminar on “ <i>The Relevance of Sharia with Contemporary Humanitarian Law: Avoiding Apologetic</i> ”	a Participant	Faculty of Shariah and Law UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, in

Intellectual Orientations”

cooperation with
International
Committee of the
Red Cross (ICRC),
15 May 2012.

Yogyakarta, 2 Mei 2013
Penulis

Rabith Madah Khulaili Harsya, S.H.I., M.H.I., M.H.



PUTUSAN
Nomor 86/PUU-X/2012
DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA
MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA

[1.1] Yang mengadili perkara konstitusi pada tingkat pertama dan terakhir, menjatuhkan putusan dalam perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang diajukan oleh:

- [1.2] 1. **Yayasan Dompot Dhuafa**, beralamat di Jalan Ir. H. Juanda Nomor 50, Perkantoran Ciputat Indah Permai C28-29, Ciputat, Jakarta, diwakili oleh **Rini Suprihartanti** selaku Pengurus Yayasan Dompot Dhuafa Republika;
sebagai ----- **Pemohon I**;
2. **Yayasan Rumah Zakat Indonesia**, beralamat di Jalan Turangga Nomor 25C Bandung, diwakili oleh **Nur Efendi** selaku Ketua Yayasan Rumah Zakat Indonesia;
sebagai ----- **Pemohon II**;
3. **Yayasan Yatim Mandiri**, beralamat di Jalan Raya Jambangan 135-137 Surabaya, diwakili oleh **Moch. Hasyim** selaku Ketua Pengurus Yayasan Yatim Mandiri;
sebagai ----- **Pemohon III**;
4. **Yayasan Portal Infaq**, beralamat di Jalan Palapa III/7 Pasar Minggu Jakarta Selatan, diwakili oleh **Faizaludin** yang bertindak untuk dan atas nama Pengurus Yayasan Portal Infaq;
sebagai ----- **Pemohon IV**;
5. **Yayasan Dana Sosial Al Falah Malang**, beralamat di Jalan Kahuripan Nomor 12A Kelurahan Klojen, Kecamatan Klojen, Kota Malang, Jawa Timur, diwakili oleh **Agung Wicaksono, S.T.**, selaku Direktur Pelaksana Yayasan Dana Sosial Al Falah Malang;
sebagai ----- **Pemohon V**;

6. **Lembaga Pendayagunaan dan Pemberdayaan Zakat, Infaq, Shadaqoh dan Waqaf Harapan Ummat (LPP-ZISWAF HARUM)**, beralamat di Jalan Pesona Singosari JJ-3 atau Jalan Candi Panggung Nomor 1 Malang, Jawa Timur, diwakili oleh **Muchammad Choirullah** selaku Ketua Pengurus LPP-ZISWAF HARUM;
sebagai ----- **Pemohon VI**;
7. **Yayasan Harapan Dhuafa Banten**, beralamat di Jalan Ciwaru Raya Pondok Citra 1 Nomor 1B Kota Serang, Banten, diwakili oleh **Mulyadi** selaku Ketua Pengurus Yayasan Harapan Dhuafa Banten;
sebagai ----- **Pemohon VII**;
8. **Lembaga Manajemen Infaq (LMI)**, beralamat di Jalan Nginden Intan Raya Nomor 12, Kelurahan Nginden Jangkungan, Kecamatan Semolowaru, diwakili oleh **Amin, Ak, MM** selaku oengurus Lembaga Manajemen Infaq (LMI);
sebagai ----- **Pemohon VIII**;
9. **YPI Bina Madani Mojokerto**, beralamat di Jalan Benteng Pancasila Nomor 6 Mojokerto, Jawa Timur, diwakili oleh **Drs. Mudji Taher M.Kes.**, selaku Pengurus Yayasan Pengembangan Infaq Bina Madani;
sebagai ----- **Pemohon IX**;
10. Nama : **Rudi Dwi Setiyanto**
Tempat Tanggal Lahir : Gresik, 11 November 1981
Pekerjaan : Peternak
Alamat : Dusun Pucanganom RT002 RW006 Desa Pucangsimo, Kecamatan Bandar Kd Mulyo, Kabupaten Jombang.
sebagai ----- **Pemohon X**;
11. Nama : **Arif Rahmadi Haryono**
Tempat Tanggal Lahir : Jakarta, 04 September 1983
Alamat : Jalan Taman Pembangunan Nomor 10 RT/RW 02/06 Jatibening Baru, Pondok Gede, Kota Bekasi.
sebagai ----- **Pemohon XI**;
12. Nama : **Fadlullah, S.Ag., M.Si.**
Tempat Tanggal Lahir : Serang, 30 Desember 1977

Pekerjaan : Pegawai Negeri Sipil
 Alamat : Taman Widya Asri Blok E4 Nomor 9 RT03
 RW021 Serang, Banten.

sebagai ----- **Pemohon XII;**

13. Nama : **Sylviani Abdul Hamid**
 Tempat Tanggal Lahir : Bandung 24 Agustus 1964
 Pekerjaan : Ibu Rumah Tangga
 Alamat : H. Baing Nomor 81 RT007 RW09 Kelurahan
 Tengah, Kecamatan Kramat Jati, Jakarta
 Timur 13540.

sebagai ----- **Pemohon XIII;**

Dalam hal ini, masing-masing berdasarkan Surat Kuasa Khusus Nomor 210/DD/Corsec/VIII/2012 bertanggal 2 Agustus 2012, Surat Kuasa Khusus Nomor 5514/SKS-EO/Rumah Zakat/VIII/2012 bertanggal 13 Juli 2012, Surat Kuasa Khusus Nomor 107/KU/YYM/VII/2012 bertanggal 13 Juli 2012, Surat Kuasa Khusus Nomor 012/SEN/VII/2012 bertanggal 13 Juli 2012, Surat Kuasa Khusus Nomor 084/SKU/YDSF MLG/VII/2012 bertanggal 20 Juli 2012, Surat Kuasa Khusus Nomor 011/SEN/VII/2012 bertanggal 13 Juli 2012, Surat Kuasa Khusus Nomor 03/HARFA/VIII/2012 bertanggal 4 Agustus 2012, Surat Kuasa Khusus Nomor 05/SEN/VII/2012 bertanggal 13 Juli 2012, Surat Kuasa Khusus Nomor 017/SEN/VII/2012 bertanggal 4 Agustus 2012, Surat Kuasa Khusus Nomor 018/SEN/VII/2012 bertanggal 13 Juli 2012, Surat Kuasa Khusus Nomor 05/SEN/VII/2012 bertanggal 13 Juli 2012, Surat Kuasa Khusus bertanggal 18 September 2012, Surat Kuasa Khusus Nomor 017/SEN/VII/2012 bertanggal 4 Agustus 2012, dan Surat Kuasa Khusus Nomor 018/SEN/VII/2012 bertanggal 13 Juli 2012 memberi kuasa kepada **i) Heru Susetyo, S.H., L.L.M., M.Si.; ii) Evi Risna Yanti, S.H.; dan iii) Nasrulloh Nasution, S.H.**, yaitu advokat pada "Susetyo, Evi & Nasution Law Firm & Legal Consultant" yang beralamat di Jalan TB Simatupang, Komplek Departemen Sosial Nomor 19, Pasar Rebo, Jakarta Timur, baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama bertindak untuk dan atas nama pemberi kuasa;

Selanjutnya disebut sebagai ----- **para Pemohon;**

[1.4] Membaca permohonan para Pemohon;

Mendengar keterangan para Pemohon;
 Mendengar dan membaca keterangan Pemerintah;
 Mendengar dan membaca keterangan Dewan Perwakilan Rakyat;
 Mendengar keterangan Pihak Terkait Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) dan Majelis Ulama Indonesia (MUI);
 Mendengar keterangan ahli serta saksi para Pemohon dan Pemerintah;
 Mendengar keterangan ahli yang dihadirkan oleh Mahkamah Konstitusi;
 Memeriksa bukti-bukti para Pemohon;
 Membaca kesimpulan para Pemohon, Pemerintah, dan Pihak Terkait Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS);

2. DUDUK PERKARA

[2.1] Menimbang bahwa para Pemohon telah mengajukan permohonan bertanggal 16 Agustus 2012 yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Kepaniteraan Mahkamah) pada tanggal 24 Agustus 2012 2012 berdasarkan Akta Penerimaan Berkas Permohonan Nomor 308/PAN.MK/2012 yang dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi dengan Nomor 86/PUU-X/2012 pada tanggal 3 September 2012, yang telah diperbaiki dengan permohonan bertanggal 16 Agustus 2012 yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 27 September 2012, menguraikan hal-hal sebagai berikut:

I. Kewenangan Mahkamah Konstitusi

1. Bahwa Pasal 24 ayat (2) Perubahan Kedua UUD 1945 menyatakan: “Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang di bawahnya dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.”
2. Bahwa selanjutnya Pasal 24C ayat (1) Perubahan Ketiga UUD 1945 menyatakan: “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap UUD, memutuskan sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil Pemilu.”
3. Bahwa berdasarkan ketentuan di atas, maka Mahkamah Konstitusi mempunyai hak atau kewenangannya untuk melakukan pengujian Undang-Undang (UU) terhadap UUD yang juga didasarkan pada Pasal 10 ayat (1) UU

Nomor 24 Tahun 2003 *juncto* UU Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang menyatakan: “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk : (a) menguji Undang-Undang (UU) terhadap UUD RI Tahun 1945.”

4. Bahwa oleh karena objek permohonan Hak Uji ini adalah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, di mana keseluruhan semangat dan substansi Undang-Undang tersebut bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 dan sangat merugikan Hak Konstitusional dan Kepentingan para Pemohon maka berdasarkan peraturan tersebut di atas Mahkamah Konstitusi berwenang untuk memeriksa dan mengadili permohonan ini.

II. Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Para Pemohon

1. Bahwa Pasal 51 ayat (1) UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi menyatakan: “*Para Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang, yaitu: (a) perorangan WNI, (b) kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip negara kesatuan RI yang diatur dalam Undang-Undang, (c) badan hukum publik dan privat, atau (d) lembaga negara*”;
2. Bahwa selanjutnya dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005 dan Putusan Nomor 11/ PUU-V/ 2007, telah menentukan 5 (lima) syarat kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU Nomor 24 Tahun 2003, sebagai berikut:
 - 1) *adanya hak konstitusional para Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;*
 - 2) *bahwa hak konstitusional para Pemohon tersebut dianggap oleh para Pemohon telah dirugikan oleh suatu Undang-Undang yang diuji;*
 - 3) *bahwa kerugian konstitusional para Pemohon yang dimaksud bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;*
 - 4) *adanya hubungan sebab akibat (causal verband) antara kerugian dan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan untuk diuji;*
 - 5) *adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.*

3. Bahwa para Pemohon merupakan Badan Hukum Indonesia, berbentuk Yayasan yang memiliki *legal standing* dan menggunakan haknya untuk mengajukan permohonan uji materiil terhadap UU Nomor 23 Tahun 2011.
4. Bahwa para Pemohon I dan II merupakan Lembaga Amil Zakat Nasional yang telah memenuhi syarat ketentuan hukum Indonesia sebagai Badan Hukum Yayasan yang bergerak di bidang sosial, utamanya sebagai pengumpul dan pendistribusi dana zakat, infak dan shadaqah (ZIS) selama bertahun-tahun sebelum UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat dan telah disahkan dan memiliki Izin Operasional sebagai Lembaga Amil Zakatnas (Lembaga Amil Zakat Nasional).
5. Bahwa para Pemohon III dan IV adalah para Pemohon berbadan hukum Yayasan, yang telah menjalankan kegiatan sebagai Lembaga Amil Zakat dalam skala nasional, sebelum UU Nomor 23 Tahun 2011 disahkan, tetapi sejak didirikan, sudah mengajukan permohonan kepada Menteri Agama untuk menjadi Lembaga Amil Zakat nasional, tetapi sampai saat ini belum mendapatkan izin operasional dari Menteri Agama.
6. Bahwa para Pemohon V-VIII adalah Lembaga Amil Zakat Daerah (Lembaga Amil Zakatda) yang telah menjalankan kegiatannya sebagai Lembaga Amil Zakat Daerah selama beberapa tahun sebelum UU Nomor 23 Tahun 2011 disahkan, namun juga belum mendapatkan izin sebagai Lembaga Amil Zakat Daerah dari Gubernur ataupun Walikota/Bupati Kepala Daerah-nya masing-masing.
7. Bahwa Pemohon IX Lembaga Amil Zakat Daerah (LAZDA) yang telah menjalankan kegiatannya sebagai Lembaga Amil Zakat Daerah selama beberapa Tahun sebelum UU Nomor 23 Tahun 2011 disahkan, dan telah mendapatkan izin sebagai Lembaga Amil Zakat Daerah dari Bupati Kepala Daerah-nya.
8. Bahwa Pemohon X adalah Amil Zakat (perorangan), yang telah menjalankan amanah sebagai Amil Zakat selama bertahun-tahun, yang menjalankan kegiatannya berdasarkan rasa kepercayaan para Muzaki, yang terpaksa menghentikan kegiatannya sebagai Amil Zakat perorangan, karena tidak terdaftar.
9. Bahwa para Pemohon XI-XIII adalah muzakki, yang aksesnya untuk menyalurkan zakatnya melalui Lembaga Amil Zakat, sebagai bentuk dari

keyakinannya untuk menunaikan kewajibannya, yang akan terhambat dikarenakan tidak beroperasinya Lembaga Amil Zakat yang dipercayainya tersebut, karena Lembaga Amil Zakat tersebut, setelah berlakunya Undang-Undang ini, tidak mendapatkan rekomendasi, untuk menjadi Lembaga Amil Zakat Nasional atau Lembaga Amil Zakat Daerah.

10. Bahwa kepentingan dari para Pemohon secara keseluruhan adalah, bahwa UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat ini, akan merugikan atau berpotensi merugikan hak-hak konstitusional para Pemohon terkait dengan Pengelolaan Zakat di Indonesia. UU Nomor 23 Tahun 2011 ini, berpotensi menimbulkan diskriminasi, marjinalisasi, sentralisasi, sub-ordinasi dan kriminalisasi terhadap para Pemohon.

III. Kepentingan Para Pemohon

Bahwa Permohonan ini diajukan berdasarkan Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang menyatakan "Para Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yaitu:

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

Bahwa di dalam penjelasan Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 menyatakan bahwa yang dimaksud dengan Hak Konstitusional adalah hak-hak yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Bahwa kepentingan para Pemohon berkenaan dengan permohonan uji materiil ini adalah karena hak konstitusional para Pemohon sebagai badan hukum privat, ataupun sebagai perorangan, sebagaimana yang tercantum pada UUD 1945 telah terlanggar dengan adanya pasal-pasal tertentu dalam UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat.

Adapun pasal-pasal pada UUD 45 yang mengakomodasi hak-hak konstitusional para Pemohon, yang terlanggar atau berpotensi terlanggar dengan adanya beberapa pasal di dalam UU tersebut adalah sebagai berikut:

1. Pasal 28C ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 yang selengkapnya berbunyi:
"Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya".
2. Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang selengkapnya berbunyi :
"Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum".
3. Pasal 28E angka 2 dan angka 3 Undang-Undang Dasar 1945 yang selengkapnya berbunyi:
(2) Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya.
(3) Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat.
4. Pasal 28H Undang-Undang Dasar 1945 yang selengkapnya berbunyi:
(2) Setiap orang mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan.
(3) Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat.

Bahwa dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat tersebut, telah membuat pengelolaan zakat nasional khususnya yang dilakukan oleh masyarakat sipil baik secara kelembagaan melalui Lembaga Amil Zakat yang berbadan hukum maupun amil zakat tradisional akan berpotensi mengalami kemunduran dan atau penghentian.

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

Bahwa dengan diberlakukannya beberapa Pasal dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat tersebut di atas, yang bertentangan dengan:

- a. Pasal 28C ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945
- b. Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945,
- c. Pasal 28E angka 2 dan angka 3 Undang-Undang Dasar 1945
- d. Pasal 28H angka 2 dan angka 3 Undang-Undang Dasar 1945;

Itu pula, pada akhirnya merugikan hak konstitusional para Pemohon untuk turut membangun masyarakat dan mendapat perlakuan yang sama di hadapan hukum dengan fakta-fakta sebagai berikut:

- a. UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat Pasal 5, Pasal 6 dan Pasal 7 yang isinya menyatakan:

Pasal 5

- (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 nonstruktural yang bersifat mandiri dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri.

Pasal 6

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

Pasal 7

- (1) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6, BAZNAS menyelenggarakan fungsi:
 - a. perencanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat;
 - b. pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat;
 - c. pengendalian pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat;dan
 - d. pelaporan dan pertanggungjawaban pelaksanaan pengelolaan zakat.
- (2) Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, BAZNAS dapat bekerja sama dengan pihak terkait sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3) BAZNAS melaporkan hasil pelaksanaan tugasnya secara tertulis kepada Presiden melalui Menteri dan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia paling sedikit 1 (satu) kali dalam 1 (satu) Tahun.

Pasal 5, Pasal 6, dan Pasal 7 Undang-Undang Pengelolaan Zakat ini, menggambarkan secara tegas, semangat untuk melakukan sentralisasi pengelolaan zakat nasional sepenuhnya di tangan pemerintah, yaitu melalui keberadaan BAZNAS (Badan Amil Zakat Nasional) dari tingkat nasional, provinsi dan kabupaten/kota yang melaksanakan fungsi perencanaan, pelaksanaan, pengendalian, pelaporan dan pertanggungjawaban, di mana BAZNAS adalah lembaga pemerintah non-struktural yang bersifat mandiri dan bertanggung-jawab kepada Presiden melalui Menteri Agama.

Padahal di dalam Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat ini juga, pada dasarnya mengatur dan dinyatakan hal-hal sebagai berikut:

1) Pasal 5 berbunyi:

Pengelolaan zakat bertujuan:

- (1) Meningkatkan pelayanan bagi masyarakat dalam menunaikan zakat sesuai dengan tuntunan agama.
- (2) Meningkatkan fungsi dan peranan pranata keagamaan dalam upaya mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan keadilan sosial.
- (3) Meningkatkan hasil guna dan daya guna zakat.

2) Pasal 7 berbunyi:

- (1) Lembaga Amil Zakat dikukuhkan, dan dilindungi oleh pemerintah.
- (2) Lembaga Amil Zakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus memenuhi persyaratan yang diatur lebih lanjut oleh Menteri.

3) Pasal 8 berbunyi:

Badan Amil Zakat sebagaimana dimaksud pada Pasal 6 dan Lembaga Amil Zakat sebagaimana dimaksud pada pasal 7 mempunyai tugas utama mengumpulkan, mendistribusikan dan mendayagunakan zakat sesuai ketentuan agama.

Dalam Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat jelas terlihat adanya semangat kebersamaan, dan adanya pengaturan dalam Undang-Undang saat itu justru bertujuan untuk meningkatkan peranan pranata keagamaan, untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan keadilan sosial.

- b. Sementara di dalam UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, Pasal 17, Pasal 18, dan Pasal 19 yang berbunyi:

Pasal 17

Untuk membantu BAZNAS dalam pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat, masyarakat dapat membentuk Lembaga Amil Zakat.

Pasal 18

- (1) Pembentukan Lembaga Amil Zakat 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 mendayagunakan zakat bagi kesejahteraan umat; dan
 - h. bersedia diaudit syariat dan keuangan secara berkala.

Pasal 19

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

Klausul pasal-pasal tersebut, menempatkan Lembaga Amil Zakat yang dibentuk oleh masyarakat sipil sebagai sub-ordinasi dari BAZNAS dengan secara eksplisit menyatakan eksistensi pendirian Lembaga Amil Zakat hanya sekedar membantu BAZNAS.

Data statistik mengenai proporsi penerimaan dana ZISWAF berdasarkan institusi yang diolah dari Laporan Tahunan Baznas, Analisis PEBS FEUI menyebutkan bahwa:

- Pada Tahun 2005 proporsi penerimaan dana ZISWAF:
 - BAZNAS adalah 11%,

BAZDA 10%

Lembaga Amil Zakat 79%.

- Pada Tahun 2006 proporsi penerimaan dana ZISWAF:

BAZNAS 7%,

BAZDA 31% dan

Lembaga Amil Zakat 62%

- Pada Tahun 2007 proporsi penerimaan dana ZISWAF:

BAZNAS 8%,

BAZDA 29%

Lembaga Amil Zakat 63%.

Data-data tersebut menunjukkan bahwa kinerja Lembaga Amil Zakat sangat signifikan dalam pengumpulan dana ZISWAF di Indonesia. Apabila peran Lembaga Amil Zakat kemudian hanya bersifat membantu BAZNAS, hal ini merubah secara mendasar sistem pengelolaan zakat sebelumnya yang berdasarkan UU Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat, yang kemudian diamandemen oleh UU Nomor 23 Tahun 2011 di mana pengelolaan zakat nasional dilakukan oleh pemerintah (BAZ) dan masyarakat sipil (Lembaga Amil Zakat) secara sejajar dan berdampingan.

Berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, pada Pasal 3, yang berbunyi:

Pengelolaan zakat bertujuan:

- a. Meningkatkan efektivitas dan efisiensi pelayanan dalam pengelolaan zakat; dan
- b. Meningkatkan manfaat zakat untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan penanggulangan kemiskinan;

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

Kinerja zakat nasional justru mengalami kebangkitan di tangan Lembaga Amil Zakat bentukan masyarakat sipil di era 1990-an, yang dipelopori antara lain oleh

Yayasan Dana Sosial Al Falah (1987), Dompot Dhuafa Republika (1993), Rumah Zakat Indonesia (1998), dan Pos Keadilan Peduli Ummat (1999). Kelompok masyarakat sipil ini memulai gerakan sadar zakat kepada publik secara luas melalui media massa, melakukan inisiatif pengelolaan zakat secara kolektif, dan mendayagunakan zakat secara produktif.

Era ini kemudian dikenal menjadi era pengelolaan filantropi Islam secara profesional-modern berbasis prinsip-prinsip manajemen dan tata kelola organisasi yang baik. Sejak era inilah kemudian potensi filantropi Islam yang besar, khususnya zakat, mulai tergalikan dengan dampak yang semakin signifikan dan meluas. UU Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat yang diamandemen oleh UU Nomor 23 Tahun 2011 ini, jauh lebih bijak di mana Lembaga Amil Zakat diakui dan diakomodasi sejajar dengan lembaga amil bentukan pemerintah, yaitu Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS).

Sebagai contoh adalah Yayasan Dompot Dhuafa (Pemohon I). Lembaga Amil Zakat Nasional ini memiliki program-program di bidang pendidikan, kesehatan, ekonomi dan relief yang begitu luas. Di bidang pendidikan Dompot Dhuafa memiliki Sekolah Smart Ekselensia Indonesia, Sekolah Satya Cendikia Semen Cibinong, dan *Future Islamic School Filial Smart Ekselensia*. Mereka juga memberikan dan mengembangkan pendidikan melalui program Institut Kemandirian Indonesia, Beastudi Indonesia, Sekolah Guru Indonesia dan Makmal Pendidikan. Di bidang kesehatan, Dompot Dhuafa memiliki Layanan Kesehatan Cuma-Cuma dan Rumah Sehat Terpadu. Di bidang pengembangan ekonomi, Dompot Dhuafa memiliki Baitul Maal Desa, BMT Center, program pemberdayaan masyarakat rural, program pemberdayaan masyarakat urban dan pemberdayaan petani. Di bidang Relief, Dompot Dhuafa memiliki program bantuan korban bencana dan konflik sosial dan penanganan pekerja migran Indonesia.

Dan secara nyata, keberadaan BAZNAS ataupun BAZDA-BAZDA yang telah ada pada saat sebelum Undang-Undang ini ada, juga tidak mengalami peningkatan efektifitas dan efisiensi pelayanan dalam pengelolaan zakat serta peningkatan manfaat zakat untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat dan penanggulangan kemiskinan.

- c. Di saat yang sama, UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat melakukan diskriminasi secara luar biasa antar operator zakat nasional yaitu

antara lembaga amil bentukan pemerintah yaitu BAZNAS dan lembaga amil bentukan masyarakat sipil yaitu Lembaga Amil Zakat. Berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2011, pendirian BAZNAS di tingkat pusat, provinsi dan kabupaten/kota dilakukan oleh pemerintah (Menteri Agama) tanpa persyaratan bahkan menjadi amanat Undang-Undang ini (Pasal 5 dan Pasal 15).

Ketentuan UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat di atas memberi privilege secara luar biasa kepada BAZNAS sebagai operator zakat bentukan pemerintah, sehingga menciptakan level of playing field yang tidak sama antar sesama operator zakat nasional apalagi di ranah lokal.

Ketika Lembaga Amil Zakat mendapat restriksi persyaratan pendirian yang sangat ketat (Pasal 18), hal yang sama tidak diterapkan kepada BAZNAS hanya karena ia adalah lembaga bentukan pemerintah, bahkan pendirian BAZNAS hingga ke tingkat Kabupaten/Kota menjadi amanat UU.

Ketika Lembaga Amil Zakat dihadapkan kepada disiplin finansial yang tinggi karena kelangsungan operasionalnya sepenuhnya bergantung pada zakat yang dihimpun yaitu hak amil, dan sama sekali tidak mendapat bantuan pemerintah (Pasal 32), BAZNAS mendapat pembiayaan dari APBN dan APBD dan di saat yang sama tetap berhak menggunakan zakat untuk operasional-nya, yaitu hak amil.

Dengan demikian diberlakukannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat tersebut di atas, jelas ini bertentangan dengan:

- Pasal 28C ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945,
- Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945,
- Pasal 28E angka 2 dan angka 3, serta
- Pasal 28H angka 2 dan angka 3 Undang-Undang Dasar 1945;

sehingga merugikan hak konstitusional para Pemohon untuk turut berpartisipasi membangun masyarakat Indonesia dan mendapat perlakuan yang sama di hadapan hukum dan pemerintahan.

IV. Pokok Permohonan

Bahwa dengan telah disahkan, diundangkan dan diberlakukan pada tanggal 25 November 2011, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat tersebut, jelas telah merugikan hak konstitusional para Pemohon.

Bahwa semangat dan substansi UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat secara keseluruhan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sebagai berikut:

1. Bahwa Pasal 5, 6 dan 7 UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat ini, telah mensentralisasi pengelolaan zakat nasional sepenuhnya di tangan pemerintah, yaitu di BAZNAS. Bahwa dengan logika sentralisasi dan subordinasi di atas maka kemudian UU Nomor 23 Tahun 2011 secara sistematis memarginalkan, bahkan berpotensi mematikan Lembaga Amil Zakat 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 *"Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya"* dan

Pasal 28E angka 2 dan angka 3 Undang-Undang Dasar 1945 yang selengkapnya berbunyi :

(2) Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya.

(3) Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat.

2. Bahwa Pasal 17, Pasal 18, dan Pasal 19 UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, yang berbunyi:

Pasal 17

Untuk membantu BAZNAS dalam pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat, masyarakat dapat membentuk Lembaga Amil Zakat.

Pasal 18

- (1) Pembentukan Lembaga Amil Zakat 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 mendayagunakan zakat bagi kesejahteraan umat; dan
- h. bersedia diaudit syariat dan keuangan secara berkala.

Pasal 19

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

Klausul di atas, telah secara eksplisit mensubordinasikan kedudukan Lembaga Amil Zakat bentukan masyarakat sipil, yaitu Lembaga Amil Zakat, sebagai berada di bawah BAZNAS dengan menyatakan bahwa eksistensi Lembaga Amil Zakat hanya sekedar membantu. Pasal 17 UU Nomor 23 Tahun 2011 menyebutkan: "Untuk membantu BAZNAS dalam pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat, masyarakat dapat membentuk Lembaga Amil Zakat."

3. Bahwa pasal 18 UU Nomor 23 Tahun 2011 menyebutkan bahwa pembentukan Lembaga Amil Zakat wajib mendapat izin Menteri atau pejabat yang ditunjuk oleh Menteri. Izin sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya diberikan apabila *memenuhi persyaratan paling sedikit ... Adanya frasa ... memenuhi persyaratan paling sedikit...* dalam klausul syarat perijinan tersebut merupakan suatu bentuk kesewenang-wenangan. Frasa tersebut menjadi "pasal karet" yang membuka kesempatan bagi Negara (dalam hal ini Pemerintah yang diwakili Menteri Agama) untuk bertindak sewenang-wenang dalam mengeluarkan ijin bagi Lembaga Amil Zakat, diantaranya dengan cara menambahkan syarat-syarat lain yang tidak atau belum tercantum dalam UU Zakat.

Dalam draft RPP UU Zakat (ketika permohonan ini diajukan masih berupa RPP) misalnya, terbaca dengan jelas bahwa bagi Lembaga Amil Zakat tingkat nasional diantaranya harus memiliki wilayah operasional sekurang-kurangnya 30 (tiga puluh) persen dari seluruh propinsi, sedangkan Lembaga Amil Zakat tingkat propinsi diwajibkan menjangkau 40 (empat puluh) persen dari seluruh kota/kabupaten dalam setiap propinsinya, dan calon Lembaga Amil Zakat tingkat kota/ kabupaten harus mampu beroperasi sekurang-kurangnya pada 50 (lima puluh) persen dari seluruh kecamatan dalam setiap kota/ kabupatennya. Undang-Undang Zakat memang memerintahkan pembentukan PP yang akan mengatur tatacara pembentukan cabang atau perwakilan Lembaga Amil Zakat. Sebaliknya, cabang atau perwakilan BAZNAS telah selesai diatur dalam UU Nomor 23 Tahun 2011. Kondisi ini melahirkan ketidakpastian hukum bagi Lembaga Amil Zakat atau calon Lembaga Amil Zakat yang akan mengajukan ijin ke Menteri.

4. Bahwa Pasal 18 angka (2) huruf a menyebutkan bahwa:

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;

Ini adalah klausul yang diskriminatif dan dapat mematikan lebih dari 300 (tiga ratus) Lembaga Amil Zakat yang kini eksis, akibat tercantumnya syarat : “terdaftar sebagai organisasi kemasyarakatan Islam.”

Pada kenyataannya hampir seluruh Lembaga Amil Zakat berbadan hukum Yayasan, yang berarti secara hukum tidak dapat didaftarkan sebagai Ormas. Undang-Undang Yayasan Nomor 16 Tahun 2001 secara implisit menyatakan bahwa Yayasan tidak memiliki Anggota. Sedangkan Ormas secara eksplisit dinyatakan dalam UU Ormas Nomor 8 Tahun 1985 sebagai entitas yang berbasis keanggotaan.

Dalam Bab Peralihan UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat inipun, Lembaga Amil Zakat yang telah memperoleh izin dari Menteri (yakni 18 Lembaga Amil Zakat saja dari sekitar 300 Lembaga Amil Zakat di seluruh Indonesia) diberi kesempatan selama lima Tahun untuk “menyesuaikan diri”. Namun, tidak ada payung hukum yang tersedia bagi upaya untuk mengubah badan hukum Yayasan menjadi badan hukum lain. Klausul syarat ‘terdaftar

sebagai Ormas Islam' telah menghasilkan komplikasi hukum, yakni kekosongan atau ketidakpastian hukum.

Satu-satunya "kepastian hukum" akibat syarat tersebut adalah Lembaga Amil Zakat yang berbadan hukum Yayasan membubarkan diri atau Lembaga Amil Zakat tersebut berhenti mengelola dana zakat. Kemudian memulai lagi kegiatan dari awal dengan membentuk badan hukum perkumpulan, mendaftarkan sebagai ormas Islam lalu mengajukan permohonan izin untuk beroperasi sebagai Lembaga Amil Zakat, di mana izin tersebut juga belum tentu akan dikeluarkan, mengingat BAZNAS yang juga menjalankan fungsi sebagai operator, adalah pihak yang diberi wewenang untuk memberikan rekomendasi atas izin operasional tersebut. Sesuatu yang rasanya mustahil untuk mendapatkan rekomendasi, mengingat, selama inipun, dari ratusan Lembaga Amil Zakat yang sudah beroperasi bertahun-tahun, sejak didirikan, padahal tanpa syarat tertentu yang lebih detail, (sebelum berlakunya Undang-Undang ini), Lembaga Amil Zakat tersebut, tidak mendapatkan izin sebagai Lembaga Amil Zakat Nasional. Sampai saat ini, hanya 18 Lembaga Amil Zakat, yang mendapatkan izin sebagai Lembaga Amil Zakat Nasional, dari jumlahnya yang lebih kurang 300-an Lembaga Amil Zakat.

5. Bahwa ketentuan pada Pasal 18 ayat (2) huruf (a) tentang syarat pendirian Lembaga Amil Zakat 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). Seluruh Lembaga Amil Zakat perintis dan terbesar ini adalah tidak didirikan oleh ormas Islam dan tidak sekali-kali akan menjadi Ormas apabila ketentuan tentang Ormas yang dimaksud adalah seperti yang tercantum dalam UU Ormas No 8 Tahun 1985 yang sudah kadaluwarsa dan mengandung semangat yang tidak demokratis dari Orde Baru. Hal ini melanggar hak konstitusional para Pemohon yang merupakan Lembaga Amil Zakat.
6. Bahwa benar UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat ini memang tetap mengakui Lembaga Amil Zakat yang sekarang sudah dikukuhkan berdasarkan UU Nomor 38 Tahun 1999 (Pasal 43 ayat 3), namun

disaat yang sama mereka tetap diharuskan menyesuaikan diri dengan UU Nomor 23 Tahun 2011 maksimal dalam 5 Tahun ke depan (pasal 43 ayat 4).

Dengan demikian, dalam 5 Tahun ke depan Lembaga Amil Zakat harus mengikuti persyaratan pendirian Lembaga Amil Zakat baru jika ingin pengukuhan dan ijin operasional-nya tidak dicabut oleh Menteri Agama. Ketentuan ini sangat potensial digunakan untuk melemahkan bahkan "mematikan" Lembaga Amil Zakat karena sebagian besar Lembaga Amil Zakat saat ini, khususnya Lembaga Amil Zakat-Lembaga Amil Zakat besar, tidak ada yang didirikan atau berafiliasi dengan ormas Islam.

Permasalahan berikutnya adalah Ormas seperti apa yang dimaksud oleh UU ini? Karena hingga permohonan uji materiil ini dibuat, negeri RI belum mempunyai UU Ormas kecuali UU Ormas lama Nomor 8 Tahun 1985 sebagai produk orde baru yang terbukti telah amat kadaluwarsa dan bertentangan dengan semangat demokrasi dan reformasi. Bagaimana pula dengan Lembaga Amil Zakat-Lembaga Amil Zakat yang sangat potensial namun hingga kini belum mendapat ijin dan belum dikukuhkan oleh Menteri Agama, seperti Lembaga Amil Zakat Al-Azhar Peduli Ummat dan PPA Darul Qur'an, juga terancam layu sebelum berkembang. Jelas ini adalah salah satu pelanggaran terhadap hak konstitusional para Pemohon III s.d. VII, utamanya pada Pasal 28C ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi: "Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya" dan Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi: "Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum".

7. Bahwa ketentuan pada Pasal 18 UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat tersebut adalah suatu ketentuan yang melemahkan, bahkan mematikan perkembangan Lembaga Amil Zakat. Dengan demikian, 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 konstitusi UUD 1945: Pasal 28C *"Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan*

negaranya" dan Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang selengkapnya berbunyi: *"Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum"*.

8. Bahwa UU Nomor 23 Tahun 2011 juga menetapkan persyaratan pendirian Lembaga Amil Zakat harus mendapatkan rekomendasi dari BAZNAS (Pasal 18 ayat 2 huruf c. Padahal berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2011 ini, BAZNAS juga menyandang status sebagai operator zakat nasional, status yang sama sebagaimana halnya dengan Lembaga Amil Zakat. Hal ini secara jelas menimbulkan *conflict of interest*.
9. Bahwa seluruh hal di atas secara jelas adalah kontraproduktif dengan upaya peningkatan kinerja zakat nasional, khususnya dalam upaya mengoptimalkan potensi dana filantropi Islam yang besar untuk penanggulangan kemiskinan. 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. Kinerja zakat nasional di Indonesia terbukti justru meningkat setelah dikelola oleh masyarakat umum yang kredibel dan partisipasi publik yang optimal.
10. Bahwa 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. Berbagai layanan sosial masyarakat telah berhasil dikembangkan, seperti rumah sakit, lembaga pendidikan, maupun lembaga-lembaga pemberdayaan masyarakat. Lembaga Amil Zakat lain yang juga cukup signifikan dalam perkembangannya adalah Rumah Zakat Indonesia (RZI) yang ada di Bandung dan beberapa kantor cabang serta programnya yang juga sudah menyebar di berbagai daerah; Lembaga Amil Zakat al-Azhar Peduli Ummat; Baitul Maal Hidayatullah (BMH); dan lain-lain. Kemudian, Sejalan dengan perkembangan ekonomi syariah, berkembang pula Lembaga Amil Zakat-Lembaga Amil Zakat yang terintegrasi dengan perbankan syariah sebagai *windows* baitul maalnya, seperti: Baitul Maal Muamalat (BMM), Lembaga Amil Zakat Amanah Takaful, BSM Ummat, dan lain-lain. Tidak ketinggalan pula, banyak perusahaan-perusahaan yang juga berperan dalam pengembangan zakat di Indonesia

melalui kelembagaan zakatnya, seperti: Baitul Maal Pupuk Kaltim (BMPKT), Baitul Maal Pupuk Kujang (BMPK), Baituzzakah Pertamina (BAZMA), dan lain-lain.

11. Bahwa 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, shodaqoh dan juga wakaf) tetap hidup dan berkembang di masyarakat. Masyarakat Muslim menyadari bahwa zakat adalah rukun Islam yang wajib ditunaikan bagi yang mampu. Berkembangnya lembaga-lembaga pendidikan di Muhammadiyah, pesantren-pesantren NU, dan ormas-ormas lain, tidak bisa dilepaskan dari berkembangnya amal sosial masyarakat Muslim (zakat, infaq, sedekah, wakaf) yang tersebar di berbagai daerah. Kemegahan Rumah sakit Rumani di Semarang, Universitas Islam Indonesia (UII), Pondok Pesantren Gontor, adalah beberapa contoh lembaga-lembaga yang juga terkait dengan amal sosial masyarakat Muslim dan hingga hari ini masih memberi manfaat yang besar bagi kaum Muslimin. Maka, keberadaan Lembaga Amil Zakat sebagai lembaga yang diinisiasi masyarakat, bagaimanapun, masih sangat diperlukan.
12. Bahwa Pasal 38 UU Nomor 23 Tahun 2011 menyebutkan bahwa *setiap orang dilarang dengan sengaja bertindak selaku amil zakat melakukan pengumpulan, pendistribusian, atau pendayagunaan zakat tanpa ijin pejabat yang berwenang*. Kemudian pasal 41 UU yang sama menyebutkan bahwa *Setiap orang yang dengan sengaja dan melawan hukum melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 dipidana dengan pidana kurungan paling lama 1 (satu) Tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah)*. Pasal 38 *juncto* Pasal 41 UU Nomor 23 Tahun 2011 ini telah memberikan dasar hukum untuk berlangsungnya kriminalisasi terhadap para amil zakat yang tidak memiliki ijin pejabat yang berwenang. Tercakup dalam pengertian di atas adalah para amil zakat tradisional dan dalam hal ini adalah Pemohon X s.d. Pemohon XIV. Pasal 38 *juncto* 41 UU Nomor 23 Tahun 2011 ini mencederai hak konstitusional pada para Pemohon utamanya pada Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang selengkapya berbunyi: *“Setiap orang*

berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum".

13. Bahwa lebih jauh lagi, bagi Amil Zakat dan Lembaga Amil Zakat yang tetap beroperasi tanpa ijin Menteri, terancam dikriminalkan oleh UU Nomor 23 Tahun 2011 ini yang melarang Lembaga Amil Zakat yang beroperasi tanpa ijin dari pejabat yang berwenang (Pasal 38) dan memberi ancaman pidana kurungan maksimal 1 Tahun dan/atau pidana denda maksimal Rp 50 juta bagi amil zakat yang tak memiliki ijin (Pasal 41). Berdasarkan UU ini, semua amil zakat yang beroperasi tanpa ijin meski memiliki kredibilitas tinggi dan karenanya, mendapat kepercayaan tinggi dari masyarakat, akan dikriminalkan apakah dikenakan denda ataupun kurungan.
14. Bahwa 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. Secara teknis-ekonomi, diskriminasi yang dilakukan UU Nomor 23 Tahun 2011 kepada Lembaga Amil Zakat dengan memberi berbagai *privilege* kepada BAZNAS sebagai operator zakat bentukan pemerintah, telah menciptakan *tingkatan arena berkompetisi* yang tidak sama antarsesama operator zakat nasional.
15. Bahwa 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 Nomor 23 Tahun 2011, pendirian BAZNAS justru menjadi amanat UU tanpa persyaratan sama sekali (Pasal 5 dan 15). Meskipun UU menyatakan bahwa BAZNAS adalah lembaga pemerintah non struktural [Pasal 5 ayat (3)], namun pendirian BAZNAS secara jelas mengikuti struktur pemerintahan. Berdasarkan UU ini 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.

16. Bahwa dengan diberlakukannya UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat 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. Padahal UUD 45 telah menyebutkan bahwa:

Pasal 28H

(2) Setiap orang mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan.

(3) Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat.

17. Bahwa dalam dalam konteks masyarakat madani Indonesia yang demokratis, UU Zakat 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 Undang-Undang 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.
18. Bahwa dengan disahkannya UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, ini justru akan menjadi langkah mundur bagi dunia zakat nasional. UU yang merupakan perubahan terhadap UU Nomor 38 Tahun 1999 ini, gagal menjalankan misi utamanya dalam mengoptimalkan potensi dana filantropi Islam yang besar dan perannya yang strategis dalam penanggulangan kemiskinan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat.

19. Bahwa dari uraian-uraian tersebut di atas jelas terlihat bahwa Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 sangat bertentangan dan melanggar Pasal 28C ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 selengkapnya berbunyi: "Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya" dan Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 selengkapnya berbunyi: "Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum".
20. Bahwa selain Pasal 28C dan Pasal 28D UUD 1945, pasal-pasal lain yang berpotensi dilanggar oleh UU Nomor 23 Tahun 2011 adalah:

Pasal 28E

- (2) *Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya.*
- (3) *Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat.*

Pasal 28H

- (2) *Setiap orang mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan.*
- (3) *Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat.*

Bahwa dengan demikian para Pemohon menyimpulkan bahwa para pembentuk Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, tidak memperhatikan harmonisasi dan sinkronisasi dengan hukum tertinggi di negara RI yaitu UUD 45 dalam membentuk Undang-Undang tersebut.

Bahwa pada prinsipnya pemberlakuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 sangat bertentangan dan melanggar UUD 1945 sebagai hukum tertinggi di Negara Republik Indonesia sehingga sudah selayaknyalah Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan para Pemohon untuk membatalkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 secara keseluruhan tersebut serta menyatakan tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat lagi.

V. Alasan Para Pemohon

Bahwa dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat 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, disebabkan:

1. 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 apapun (Pasal 5 dan 15), di saat yang sama pendirian Lembaga Amil Zakat mendapat mendapat restriksi yang sangat ketat (Pasal 18).
2. 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:
 - a. BAZNAS adalah lembaga yang memiliki kewenangan dalam pengelolaan zakat nasional (Pasal 5) dan eksistensi Lembaga Amil Zakat hanya sekedar membantu BAZNAS (Pasal 17).
 - b. Pendirian Lembaga Amil Zakat mendapat restriksi yang sangat ketat dan bahkan berpotensi mematikan seperti ketentuan LEMBAGA AMIL ZAKAT didirikan oleh ormas Islam [Pasal 18 ayat (2) huruf a] dan mendapat rekomendasi BAZNAS [Pasal 18 ayat (2) huruf c].
3. 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.
4. 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.

5. 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.

VI. Petitum

Berdasarkan uraian-uraian di atas, para Pemohon mohon kepada Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa dan memutus Permohonan Uji Materil Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 terhadap UUD 1945, sebagai berikut:

1. Menerima dan mengabulkan seluruh permohonan pengujian Undang-Undang yang diajukan para Pemohon.
2. Menyatakan bahwa Pasal-Pasal 5, Pasal 6, Pasal 7, Pasal-Pasal 17, Pasal 18, Pasal 19 serta Pasal-Pasal 38 dan Pasal 41 dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat secara keseluruhan bertentangan dan melanggar Pasal 28C ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 28E ayat (2) dan ayat (3) dan Pasal 28H ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945.
3. Menyatakan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat dengan segala akibat hukumnya.
4. Memerintahkan pemuatan Putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.

Atau apabila Majelis Mahkamah Konstitusi berpendapat lain mohon putusan yang seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).

[2.2] Menimbang bahwa untuk membuktikan dalil-dalilnya, para Pemohon telah mengajukan alat bukti surat/tulisan yang diberi tanda bukti P-1 sampai dengan bukti P-13, sebagai berikut:

1. Bukti P-1 : Fotokopi Akta Pernyataan Keputusan Rapat Dewan Pembina Yayasan Dompot Dhuafa Republika Nomor 37 tanggal 17 Februari 2011.
2. Bukti P-2 : Fotokopi Akta Pendirian Yayasan Dana Sosial Al Falah Malang Nomor 14 tanggal 25 Juni 2009.
3. Bukti P-3 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat.
4. Bukti P-4 : Fotokopi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

5. Bukti P-5 : Fotokopi Akta Pernyataan Keputusan Rapat Dewan Pembina Yayasan Rumah Zakat Indonesia Nomor 2 tanggal 21 Desember 2011.
6. Bukti P-6 : Fotokopi Akta Yayasan Yatim Mandiri Surabaya Nomor 12 bertanggal 22 April 2008.
7. Bukti P-7 : Fotokopi Akta Pernyataan Keputusan Rapat dan Perubahan Anggaran Dasar Yayasan Portal Infaq Nomor 1 bertanggal 12 Agustus 2005.
8. Bukti P-8 : Fotokopi Akta Lembaga Pendayagunaan dan Pemberdayaan Zakat, Infaq, Shodaqoh, dan Wakaf Harapan Umat (LPP-ZISWAF HARUM) Nomor 3 bertanggal 7 Januari 2005.
9. Bukti P-9 : Fotokopi Akta Harapan Dhuafa Banten Nomor 27 bertanggal 27 Februari 2012.
10. Bukti P-10 : Fotokopi Akta Pendirian Yayasan Lembaga Manajemen Infaq Ukhuwah Islamiyah.
11. Bukti P-11 : Fotokopi Akta Pendirian Yayasan Pengembangan Infaq "Bina Mandiri" berkedudukan di Mojokerto.
12. Bukti P-12 : Fotokopi Pendapat tertulis Ahli Topo Santoso, S.H., M.H., Ph.D bertanggal 24 Oktober 2012.
13. Bukti P-13 : Fotokopi Pendapat tertulis Ahli Fitra Arsil, S.H., M.H. bertanggal 6 November 2012.

Selain itu, para Pemohon mengajukan tiga orang ahli yang memberikan keterangan secara lisan dan tertulis serta satu ahli yang memberikan keterangan tertulis, dan enam saksi yang telah didengar keterangannya dalam sidang 9 Oktober 2012, 17 Oktober 2012, dan 24 Oktober 2012, yang pada pokoknya menyatakan sebagai berikut.

AHLI PARA PEMOHON

1. Dr. Amelia Fauzia

- Saksi adalah Pengajar di Sekolah Pascasarjana Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah.
- Zakat adalah kewajiban agama Islam yang pelaksanaannya terkait dengan fenomena sosial, ekonomi, dan politik umat Islam.

- Ijtihad Utsman bin Affan menyatakan bahwa harta yang dizakatkan adalah harta yang terlihat dan harta yang tidak terlihat. Hanya harta terlihat yang zakatnya wajib diserahkan kepada negara.
- Ulama dan ahli hukum pada masa Dinasti Umayyah dan Abbasiyah menyatakan membolehkan pengumpulan zakat oleh penguasa dengan syarat penguasa tersebut bersikap adil.
- Praktek pengumpulan dan pengelolaan zakat dianggap kurang baik karena adanya penggabungan administrasi keuangan negara dan perpajakan serta pendapatan negara lainnya.
- Mundurnya kekuasaan politik penguasa Islam (abad 11-12) membuat pengumpulan zakat menurun dan terjadi pergeseran pengelolaan (distribusi) zakat dari penguasa beralih kepada masyarakat.
- Pascakolonialisme banyak negara muslim yang merdeka mengatur zakat sebagai praktik swasta. Hanya ada enam negara Islam yang menerapkan pengaturan pembayaran zakat mal tertentu, yaitu Arab Saudi, Libya, Yaman, Malaysia, Pakistan, dan Sudan.
- Ruang partisipasi publik dalam praktek zakat cukup besar. Adanya masa di mana masyarakat menyerahkan zakat kepada negara tidak berarti tidak ada masyarakat yang mendistribusikan zakat secara langsung.
- Zakat yang dikelola kebanyakan negara adalah zakat zahiriyah dan bukan zakat fitrah. Zakat fitrah di Indonesia menjadi tradisi yang lepas dari pengelolaan negara.
- Sejarah kedermawanan Islam di Indonesia memperlihatkan bahwa zakat, sedekah, dan wakaf menjadi pendorong gerakan sosial kemasyarakatan dan membiayai pendidikan Islam. Muhammadiyah menjadi pionir dalam gerakan kedermawanan Islam modern di Indonesia dan memiliki ribuan aset masjid, sekolah, rumah sakit, dan lain-lain dari gerakan derma.
- Pengaturan filantropi Islam, khususnya zakat, dimulai pada 1968 pada masa pemerintahan Soeharto namun tidak berhasil. Posisi pemerintah (Soeharto) sebagai amil zakat nasional berakhir pada 1972 karena sangat sedikit muzaki yang mau membayar zakat melalui Soeharto.
- Pascareformasi, legislasi zakat dilakukan melalui UU 38/1999 yang cukup akomodatif dalam hal memfasilitasi organisasi zakat baik milik pemerintah

yaitu Badan Amil Zakat (BAZ) maupun milik masyarakat yaitu Lembaga Amil Zakat (LAZ).

- Praktek zakat sangat tergantung kepada trust masyarakat. Sejak berlaku UU 38/1999, dari 30 LAZ dan BAZ nasional, peringkat lima besar ditempati oleh LAZ milik masyarakat.
- Selain praktek zakat melalui organisasi zakat modern, masih banyak masyarakat yang mengelola zakat secara tradisional. Survey CSRC UIN Tahun 2003 menunjukkan 95% masyarakat memberikan zakatnya tidak kepada organisasi zakat modern.
- UU 23/2011 mengatur terlalu ketat dan tidak menyisakan ruang bagi masyarakat sipil untuk memberdayakan dirinya sendiri.
- Terkait konsep unit pengumpul zakat (UPZ), pengelolaan zakat tidak dapat dipotong hanya mengumpulkan saja, namun harus meliputi juga mendistribusikan. Justru keberhasilan dalam pendistribusian ini yang menjadi tolok ukur kepercayaan masyarakat.

2. Yusuf Wibisono, S.E., M.E.

- Ahli adalah Wakil Kepala Pusat Ekonomi dan Bisnis Syariah (PEBS) Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.
- Di Indonesia BAdan Amil Zakat, Infaq, dan Sedekah (BAZIS) mulai bermunculan setidaknya sejak 1968, namun zakat nasional benar-benar mengalami kebangkitan nasional di tangan lembaga amil bentukan masyarakat sipil di era 1990-an yang dipelopori antara lain oleh Yayasan Dana Sosial Al Falah (1987), Dompot Dhuafa Republika (1993), Rumah Zakat Indonesia (1998), dan Pos Keadilan Peduli Ummat (1999), dengan pengelolaan filantropi Islam secara profesional modern berbasis prinsip-prinsip manajemen dan tata kelola organisasi yang baik.
- Pada 1997 berdiri Forum Zakat (FOZ) yang pada 1999 secara resmi ditujukan menjadi asosiasi BAZ dan LAZ seluruh Indonesia. Pada 2006 FOZ memiliki 250 anggota.
- Kemudian BAZ yang merupakan bentukan pemerintah berhimpun di bawah koordinasi BAZNAS pada 2001.
- *Milestone* zakat di Indonesia adalah UU 38/1999 yang membawa berbagai dampak positif, yaitu i) perlindungan dan pelayanan bagi warga negara dalam melaksanakan ibadah sesuai dengan agamanya; ii) memberi kepastian

hukum bagi operasional organisasi pengelola zakat; iii) meningkatnya hasil guna dan daya guna zakat sebagai pranata keagamaan dalam upaya mewujudkan kesejahteraan dan keadilan sosial; dan iv) meningkatnya kesadaran masyarakat dalam menunaikan zakat melalui lembaga.

- UU 38/1999 mendorong pengikatan pesat jumlah organisasi pengelola zakat (OPZ) namun kelemahan UU 38/1999 adalah tidak diamanatkannya pembentukan regulator dan tidak adanya pengawasan yang memadai.
- Kemunculan OPZ yang sangat banyak mengindikasikan inefisiensi dunia zakat nasional terkait penghimpunan dana zakat yang relatif masih kecil.
- UU 38/1999 mendorong munculnya perda-perda yang di beberapa daerah tidak jelas.
- Amandemen UU 38/1999 cacat secara proses. Dalam prosesnya terdapat dua versi draf pengelolaan zakat, yaitu draf versi pemerintah dan draf versi masyarakat sipil. Pembahasan RUU Zakat gagal diselesaikan oleh DPR pada periode 2004-2009, kemudian diambil alih oleh DPR sebagai RUU inisiatif DPR pada pembahasan 2010-2011.
- Kemudian berdampingan dengan draf RUU versi DPR (yang mencerminkan aspirasi masyarakat sipil) muncul draf RUU versi pemerintah, dan dalam 3 bulan kemudian draf versi pemerintah tersebut disahkan oleh DPR sementara draf versi DPR hilang.
- Pokok-pokok reformasi pengelolaan zakat nasional dalam UU 23/2011 adalah:
 - ✓ Sentralisasi pengelolaan zakat nasional oleh pemerintah melalui Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS).
 - ✓ Peran serta masyarakat dalam pengelolaan zakat dimarjinalkan.
 - ✓ BAZNAS dibiayai dari APBN, APBD, dan hak amil, sementara LAZ hanya dibiayai dari hak amil.
 - ✓ Menteri Agama melaksanakan fungsi pembinaan dan pengawasan terhadap BAZNAS dan LAZ.
- Kelemahan UU 23/2011 adalah:
 - ✓ BAZNAS adalah operator yang sekaligus menjadi regulator.
 - ✓ Kewenangan pengelolaan zakat secara nasional dipegang BAZNAS (Pasal 6 UU 23/2011) sementara kewenangan yang sama milik LAZ yang diperoleh berdasar UU 38/1999 dihapuskan.

- ✓ LAZ harus didirikan atau merupakan bagian dari ormas Islam. Ketentuan ini ahistoris dan memukul LAZ terbesar yang selama ini berbentuk yayasan dan bukan ormas. Tidak ada rasionalisasi secara ekonomis dari kewajiban berbentuk ormas ini.
- Hingga saat ini banyak LAZ yang tidak memiliki ijin operasional.
- Pendirian LAZ yang harus mendapat rekomendasi BAZNAS merupakan sesuatu yang janggal karena BAZNAS bertindak juga sebagai operator.
- BAZNAS adalah lembaga non struktural tetapi mengikuti struktur pemerintahan nasional. Hal ini membuat BAZNAS akan dibentuk sangat besar/banyak.
- BAZNAS boleh menjadi regulator tetapi harus dilepaskan dari posisi operator sehingga tidak terjadi *conflict of interest*.
- LAZ memang harus dikenai syarat tertentu dan demikian pula terhadap BAZNAS.
- Pemerintah harus mengikutsertakan lembaga zakat yang kredibel dalam pengentasan kemiskinan.

3. Dr. Hamid Chalid

- Ahli adalah staf pengajar tetap Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Putusan MK Nomor 19 Tahun 2008 menyatakan bahwa Indonesia bukan negara agama yang hanya didasarkan pada satu agama tertentu, namun Indonesia juga bukan negara sekuler yang sama sekali tidak memperhatikan agama dan menyerahkan urusan agama sepenuhnya kepada individu dan masyarakat. Indonesia adalah negara yang berketuhanan yang maha esa yang melindungi setiap pemeluk agama untuk melaksanakan ajaran agamanya masing-masing.
- Dalam hubungan dengan dasar falsafah Pancasila, hukum nasional harus menjamin keutuhan ideologi dan integrasi wilayah negara serta membangun toleransi beragama yang berkeadilan dan peradaban. Jika pemberlakuan hukum Islam dikaitkan dengan sumber hukum, maka dapat dikatakan bahwa hukum Islam memang menjadi sumber hukum nasional, bersama hukum adat, hukum barat, serta tradisi hukum lain.
- Dalam perspektif ajaran Islam, zakat harus diatur oleh negara. Salah satu argumen dalam sejarah Islam adalah keputusan Khalifah Abu Bakar As-Sidiq untuk memerangi kaum yang menolak membayar zakat. Keputusan tersebut

dilaksanakan oleh Sayidina Abu Bakar, menurut hemat kami merupakan kewenangan yang timbul karena adanya kewajiban zakat yang diterapkan secara imperatif pada kaum muslimin pada masa itu.

- Hal ini berbeda dengan di Indonesia, di mana membayar zakat lebih dilandaskan pada iman dan kesadaran sebagai seorang muslim ketimbang karena ketakutan akan adanya sanksi oleh negara.
- Semangat berzakat semakin berkembang dengan tumbuhnya lembaga-lembaga amil zakat yang profesional, transparan, akuntabel, serta sanggup menyalurkan zakat yang dikumpulkan ke tempat-tempat dan dalam bentuk-bentuk yang tidak mungkin dilaksanakan secara individu oleh para muzaki.
- Rumusan Pasal 5 dan Pasal 6 Undang-Undang *a quo* menyatakan pesan bahwa pemerintah adalah pihak tunggal yang berwenang untuk mengatur salah satu Rukun Islam, yaitu zakat.
- UU 38/1999 memberikan kesempatan yang sama antara Pemerintah (dalam hal ini BAZNAS) masyarakat (dalam hal ini LAZ), dan lembaga-lembaga zakat lain (informal) untuk melakukan pengelolaan zakat. UU 23/2011 memosisikan berbeda, yaitu BAZNAS sebagai lembaga tunggal yang memiliki wewenang, sedangkan LAZ hanya membantu.
- Kata membantu tersebut semakin menegaskan bahwa hanya BAZNAS sesungguhnya yang memiliki wewenang *a quo*.
- Negara dapat mengatur atau meregulasi pengelolaan zakat dalam konteks menciptakan tata kelola yang baik dan mempersempit ruang penyimpangan dalam pengelolaan zakat sebagaimana diatur sanksinya dalam Pasal 39 dan Pasal 40 Undang-Undang *a quo*, tetapi negara tidak dapat mengambil alih hak pilih masyarakat untuk menentukan amil yang dipercayai untuk menyalurkan zakat mereka.
- Persoalan sesungguhnya bukan pada ada tidaknya kewenangan negara untuk mengatur kehidupan keagamaan, tetapi ditiadakannya peran masyarakat sipil untuk melaksanakan kewajiban keagamaannya secara sukarela.
- Amil-amil zakat tradisional yang bersifat informal oleh UU Zakat diancam pidana hanya karena membantu masyarakat menyalurkan zakat di lingkungannya yang mungkin tidak terjangkau oleh BAZNAS maupun LAZ yang memiliki izin.

- Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang *a quo* menyebutkan persyaratan minimal yang wajib dipenuhi oleh LAZ untuk mendapatkan izin, adalah terdaftar sebagai ormas Islam berbentuk badan hukum.
- Penjelasan Pasal 1 UU 8/1985 tentang Ormas atau Organisasi Kemasyarakatan menyebutkan bahwa salah satu ciri penting dari ormas adalah kesukarelaan dalam pembentukan dan keanggotaan. Di sisi lain ormas bukan badan hukum. Apabila dikaitkan antara dua syarat tadi dengan syarat berbentuk badan hukum, maka satu-satunya badan hukum yang memenuhi kemungkinan itu adalah perkumpulan yang saat ini masih diatur dalam Staatsblad Tahun 1870 Nomor 64 tentang Perkumpulan-Perkumpulan Berbadan Hukum, dan Pasal 1665 KUH Perdata.
- Undang-Undang *a quo* melarang LAZ dalam bentuk badan hukum yayasan sebagaimana diatur dalam UU 16/2001 dan diubah dengan UU 28/2004.
- Keharusan LAZ berbentuk ormas berpotensi menciptakan fragmentasi sosial di masyarakat. Jika semula zakat yang dikumpulkan oleh LAZ disalurkan seluruhnya bagi masyarakat yang membutuhkan, maka bukan tidak mungkin di kemudian zakat dari LAZ mensyaratkan keanggotaan bagi para mustahik yang ingin memperoleh penyaluran zakat dari LAZ bersangkutan. Hal ini dapat terjadi mengingat LAZ diharuskan berbentuk ormas yang memiliki sifat menghimpun anggota.
- Akibat lain adalah keengganan para muzaki untuk membayar zakat kepada LAZ tertentu karena adanya keanggotaan tertentu.
- Definisi ormas Islam bukan terminologi hukum. Hal yang termasuk terminologi hukum adalah ormas.
- QS At-Taubah 103 berbunyi, “Ambillah zakat dari sebagian harta mereka, dengan zakat itu kamu membersihkan dan mensucikan mereka dan berdoalah untuk mereka, sesungguhnya doa kamu itu menjadi ketentraman jiwa bagi mereka dan Allah Maha Mendengar lagi Maha Mengetahui.”
- Dalam Kitab Azbabun Nuzul karya Ali bin Ahmad Al Wahidi, Ibnu Abbas menjelaskan bahwa ayat tersebut turun berkaitan dengan adanya sekelompok sahabat yang menolak pergi berjihad bersama Rasulullah S.A.W dalam perang Tabuk. Lalu mereka menyesali perbuatannya ketika Rasulullah telah berangkat menuju Tabuk. Mereka lalu mengikatkan diri mereka di salah

satu tiang masjid dan membiarkan diri mereka dalam keadaan demikian sampai Allah dan Rasulnya memaafkan mereka.

- Rasulullah kembali dari Tabuk dan bertanya kepada salah seorang sahabat yang kemudian sahabat menjelaskan. Kemudian Rasulullah bersabda, “Aku tidak akan mengambil tindakan apa pun sebelum datang perintah dari Allah S.W.T”
- Lalu turun ayat 102, yang atas dasar itu Rasulullah membebaskan dan memaafkan mereka. Sedangkan perintah pada ayat berikutnya muncul karena semula Rasulullah menolak menerima sedekah mereka.
- Azbabun nuzul ayat tersebut merujuk kepada pengertian sedekah sebagaimana bunyi literal dari ayat tersebut. Andaipun kata sedekah dimaknai sebagai zakat dan diberlakukan sebagai ketentuan umum, pesan ayat tersebut asalnya adalah pada kewajiban membayar zakat yang berimplikasi pada munculnya hak penguasa untuk mengambilnya. Adanya hak penguasa untuk mengambil, dengan sendirinya gugur apabila kewajiban telah ditunaikan.
- Dengan menilik hadist-hadist Nabi S.A.W yang sangat banyak berisi anjuran bersedekah, berinfak, dan beramal kebajikan lain kepada lingkungan terdekat, maka dapat dikatakan bahwa norma imperatifnya adalah membayar atau menunaikan kewajiban muzaki, bukan pada mengambil oleh negara.
- Jika norma imperatifnya adalah pada kewenangan mengambil oleh negara, maka tidak sah zakat yang dibayarkan melalui atau kepada pihak lain secara langsung.
- Adanya lembaga pemerintah yang diberi wewenang memungut zakat adalah baik. Dengan demikian, eksistensi BAZNAS sangat didukung sebagaimana juga adanya LAZ yang seyogianya diatur, tetapi bukan disubordinasikan.
- Di atas itu semua, membiarkan masyarakat membayarkan dan menyalurkan zakatnya kepada dan/atau melalui pihak mana pun yang dipercayainya, baik LAZ atau siapa pun, resmi atau tidak resmi, adalah juga hak yang harus dilindungi oleh Konstitusi.
- Menerapkan ketentuan pidana atas suatu pelaksanaan kewajiban agama sama sekali tidak layak dan tidak konstitusional.

4. Topo Santoso, Ph.D.

Keterangan tertulis Ahli Topo Santoso diajukan oleh para Pemohon sebagai bukti P-12.

SAKSI PARA PEMOHON

1. M. Arifin Purwakananta

- Secara Islam, saksi halal berzakat ke masjid di depan rumahnya, dan masjid tersebut halal menerima serta menyalurkan zakat yang diserahkan saksi.
- Menurut Undang-Undang *a quo*, untuk dapat mengelola zakat, masjid tersebut harus terdaftar sebagai Lembaga Amil Zakat (LAZ) dan untuk menjadi LAZ harus berbentuk ormas.

2. Ali Yasin

- Sejak dua Tahun lalu saksi menjadi manajer Masjid Salahuddin, Gedangan, Sidoarjo
- Sebagai pengurus masjid, saksi secara moral berkewajiban menerima dan mengelola dana zakat.
- Ramadhan Tahun lalu masjid saksi mengelola zakat sekitar Rp.83.000.000,- dan infaq Rp.43.000.000,- yang diminta oleh para muzaki agar dipergunakan untuk membantu lingkungan sekitar, baik untuk keperluan konsumtif maupun produktif.
- Dalam kaitannya dengan Undang-Undang *a quo*, saksi pernah ditanya seseorang mengapa berani menerima/mengelola zakat sementara tidak memiliki badan hukum.
- Sejak adanya Undang-Undang *a quo*, saksi merasa tidak lagi memiliki semangat untuk mengelola zakat.

3. Juperta Panji Utama

- Saksi adalah warga Lampung yang menjadi pelaku pemberdayaan masyarakat dengan dana zakat dari LAZ.
- Undang-Undang *a quo* mengatur bahwa LAZ harus mendapat rekomendasi dari BAZ, sementara di daerah saksi tidak ada BAZ.
- Berdasar UU 38/1999 (UU Zakat yang lama) hanya ada dua lembaga di Provinsi Lampung yang diberi ijin oleh Gubernur, padahal banyak lembaga yang mengajukan ijin untuk mengelola zakat.
- Jika tidak ada atau sedikit sekali lembaga yang diberi ijin, lalu apakah potensi zakat tidak akan dikelola.

- Lembaga saksi mengelola zakat untuk membantu sekitar 100-200 Kepala Keluarga per Tahun keluar dari kemiskinan.
- Mengapa tidak dibentuk juga Undang-Undang untuk mengatur potensi zakat masyarakat non-muslim.
- Lembaga zakat di daerah tidak menggunakan APBN/APBD sementara badan yang akan dibentuk oleh negara akan menggunakan dana APBN/APBD.
- Pembentukan LAZ harus berdasarkan rekomendasi BAZ. Terkait hal tersebut, selama ini BAZ sudah ada di Lampung tetapi tidak aktif.

4. Bimo Tunggal Prasetyo

- Saksi bergiat di LAZDA DSM Amanat, Batam.
- Warga di sekitar saksi (di Batam) memiliki unit pengumpul zakat yang dibentuk oleh BAZ dan telah mengumpulkan zakat, namun ketika ada warga sekitar yang membutuhkan bantuan/pertolongan, justru tidak mendapat bantuan.
- Berdasarkan hal tersebut Lembaga Zakat DSM membentuk Satuan Pengelola Zakat (SPZ) untuk menampung keinginan muzaki yang ingin zakatnya disalurkan kepada masyarakat sekitar.
- Amil setempat takut dikomplain masyarakat jika hanya mengumpulkan zakat tetapi tidak menyalurkannya kepada masyarakat sekitar.
- Dai di 33 desa binaan (tidak ada BAZ di wilayah tersebut) mempertanyakan bagaimana pengelolaan zakat jika kegiatan mereka dilarang sementara BAZ belum dibentuk.

5. Saefudin Zuhri

- Saksi bergiat di LAZDA DSM Bali.
- Pada 2002 saksi mengurus legalitas DSM Bali tetapi tidak ada tindak lanjut dari pemerintah setempat.
- Terkait hal tersebut MUI Bali mempersilakan (memberi rekomendasi) agar saksi terus menjalankan kegiatannya mengelola zakat.
- Zakat yang dikelola adalah dari masyarakat setempat dan disalurkan kepada anggota masyarakat setempat yang masih miskin.
- Jika lembaga amil saksi tidak boleh lagi mengelola zakat, siapa yang akan membantu mustahiq yang selama ini dibantu oleh LAZ saksi dan teman-temannya.

- Saksi merasa tidak dapat memenuhi persyaratan dari Undang-Undang *a quo* untuk menjadi LAZ.
- Semangat pengelolaan DSM Bali adalah untuk membantu masyarakat yang tidak terbantu oleh Pemerintah.

6. Tuan Guru Haji Muharrar Mahfudz

- Saksi adalah Wakil Pimpinan Ponpes Nurul Hakim dan Ketua Panti Asuhan di Ponpes Nurul Hakim, Nusa Tenggara Barat. Selain itu saksi adalah dai di lingkungannya.
- Sekitar 10-15 Tahun yang lalu muzaki langsung memberikan zakat kepada mustahik tanpa dikenal adanya amil.
- Distribusi langsung tersebut tidak merata, yang akhirnya melahirkan gagasan untuk membentuk amil zakat di tingkat mushalla dan masjid. Amil dipilih oleh masyarakat yang sebagian besar dari amil tersebut adalah pengurus masjid.
- Tingkat kemiskinan di Lombok cukup tinggi.
- Banyak orang yang menipkan zakat kepada saksi atau kepada tokoh-tokoh agama lainnya, yang bukan amil, karena saksi dan tokoh agama lainnya adalah orang-orang yang berada di tengah-tengah masyarakat sehingga zakat dapat disalurkan langsung kepada masyarakat setempat.
- Panti Asuhan, termasuk yang diasuh saksi, selama ini mendapat sumbangan dari Darmais dan Departemen Sosial, tetapi jumlah bantuan setiap Tahun berkurang sementara jumlah anak asuh tetap besar. Berangkat dari hal tersebut, Panti Asuhan saksi menyerap sumbangan baik zakat maupun infaq agar jumlah anak asuh tidak sampai dikurangi.
- Biaya pembangunan pondok pesantren (dan madrasah) tidak cukup jika hanya digantungkan kepada sumbangan pada awal pembangunan. Karena itu Ponpes mengajukan permohonan kepada para petani agar sebagian zakat pertanian disalurkan kepada Pondok Pesantren. Hal tersebut dilakukan juga oleh Ponpes lain. Hal yang sama juga dilakukan untuk membiayai pembangunan masjid.
- Dari zakat fitrah hanya sedikit yang dialokasikan untuk pembangunan, lebih dari 95% dialokasikan untuk membantu fakir miskin.

[2.3] Menimbang bahwa terhadap permohonan para Pemohon, Pemerintah menyampaikan keterangan secara lisan dalam persidangan tanggal 9 Oktober 2012 dan menyampaikan keterangan tertulis tanpa tanggal bulan November 2012

yang diterima Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi pada tanggal 4 Desember 2012, menyatakan sebagai berikut.

I. Pokok Permohonan Pemohon

1. Bahwa menurut para Pemohon, ketentuan-ketentuan yang terdapat di dalam Pasal 5, Pasal 6, Pasal 7, dan Pasal 17 UU Pengelolaan Zakat menyebabkan terjadinya sentralisasi pengelolaan zakat nasional sepenuhnya di tangan pemerintah, yaitu Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS), dan mensubordinasikan serta memarjinalisasi Lembaga Amil Zakat (LAZ) di bawah BAZNAS yang statusnya adalah sama-sama sebagai operator zakat nasional.
2. Bahwa Pasal 18 dan Pasal 19 *Undang-Undang a quo* dapat melemahkan, bahkan mematikan perkembangan LAZ, serta adanya konflik kepentingan (*conflict of interest*), karena BAZNAS menyandang status sebagai operator zakat dan memiliki kewenangan regulator;
3. Selain itu menurut Para Pemohon, ketentuan-ketentuan dalam Pasal 38 dan Pasal 41 *Undang-Undang a quo* menyebabkan terjadinya kriminalisasi terhadap para amil zakat yang tidak memiliki izin dari pejabat yang berwenang, meskipun para amil zakat tersebut memiliki kredibilitas tinggi, sehingga mendapat kepercayaan dari masyarakat;
4. Singkatnya menurut para Pemohon, ketentuan-ketentuan yang terdapat di dalam *Undang-Undang a quo* menimbulkan ketidakjelasan, kekhawatiran, mencerminkan kemunduran demokrasi, pelecehan terhadap prinsip negara hukum, pengabaian terhadap hak-hak asasi manusia, menegasikan prinsip-prinsip kebebasan berserikat, yang pada gilirannya dapat menciptakan ketidakadilan dan ketidakpastian hukum sehingga ketentuan Pasal 5, Pasal 6, Pasal 7, Pasal 17, Pasal 18, Pasal 19, Pasal 38 dan Pasal 41 dianggap bertentangan dengan ketentuan Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28E ayat (2) dan ayat (3), Pasal 28H ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945.

II. Tentang Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Pemohon

Sesuai dengan ketentuan Pasal 51 ayat (1) *Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi* sebagaimana telah dirubah dengan *Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011*, menyatakan bahwa Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya *Undang-Undang*, yaitu:

- a. Perorangan warga Negara Indonesia;

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

Ketentuan di atas dipertegas dalam penjelasannya, bahwa yang dimaksud dengan “*hak konstitusional*” adalah hak-hak yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dengan demikian, agar seseorang atau suatu pihak dapat diterima sebagai Pemohon yang memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) dalam permohonan pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka terlebih dahulu harus menjelaskan dan membuktikan:

- a. Kualifikasinya dalam permohonan *a quo* sebagaimana disebut dalam Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah dirubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011;
- b. Hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dalam kualifikasi dimaksud yang dianggap telah dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang diuji;
- c. Kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon sebagai akibat berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian.

Lebih lanjut Mahkamah Konstitusi RI sejak putusan Nomor 006/PUU-III/2005 dan putusan Nomor 11/PUU-V/2007, serta putusan-putusan selanjutnya, telah memberikan pengertian dan batasan secara kumulatif tentang kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang timbul karena berlakunya suatu Undang-Undang menurut Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah dirubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 harus memenuhi 5 (lima) syarat yaitu:

- a. adanya hak konstitusional Pemohon yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. bahwa hak konstitusional Pemohon tersebut dianggap oleh Pemohon telah dirugikan oleh suatu Undang-Undang yang diuji;
- c. bahwa kerugian konstitusional Pemohon yang dimaksud bersifat spesifik (*khusus*) dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;

- d. adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian dan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan untuk diuji;
- e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.

Atas hal-hal tersebut di atas, maka menurut Pemerintah perlu dipertanyakan kepentingan Para Pemohon apakah sudah tepat sebagai pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya ketentuan-ketentuan Pasal 5, Pasal 6, Pasal 7, Pasal 17, Pasal 18, Pasal 19, Pasal 38 dan Pasal 41 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat

Juga apakah terdapat kerugian konstitusional para Pemohon yang dimaksud bersifat spesifik (*khusus*) dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi, dan apakah ada hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian dan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan untuk diuji.

Pemerintah menyerahkan sepenuhnya kepada Mahkamah Konstitusi untuk mempertimbangkan dan menilai apakah para Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) atau tidak, sebagaimana yang ditentukan oleh Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah dirubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011, maupun berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi terdahulu (vide putusan Nomor 006/PUU-III/2005 dan Putusan Nomor 11/PUU-V/2007).

III. Penjelasan Pemerintah Terhadap Materi yang Dimohonkan para Pemohon

Sebelum Pemerintah memberikan penjelasan terhadap materi yang dimohonkan oleh para Pemohon, Pemerintah dapat menyampaikan beberapa hal sebagai berikut:

- a. Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu. Penunaian zakat merupakan kewajiban bagi umat Islam yang mampu sesuai dengan syariat Islam. Zakat merupakan pranata keagamaan yang bertujuan untuk meningkatkan keadilan, kesejahteraan masyarakat, dan penanggulangan kemiskinan.
- b. Zakat, di samping sebagai ibadah mahdlah, juga merupakan ibadah yang memiliki dimensi sosial dan ekonomi, sebagaimana yang dinyatakan dalam QS

30:39 dan QS 9:71. Sebagai instrumen sosial ekonomi, zakat di Indonesia memiliki potensi yang sangat besar.

Berdasarkan penelitian BAZNAS dan Fakultas Ekonomi dan Manajemen Institut Pertanian Bogor (FEM IPB), yang didanai oleh IRTI-IDB, potensi zakat nasional mencapai angka Rp 217 trilyun atau 3,4 persen dari PDB. Potensi zakat nasional ini terbagi ke dalam tiga kelompok besar, yaitu potensi zakat rumah tangga (individu) nasional, potensi zakat industri menengah dan besar nasional, serta zakat BUMN, dan potensi zakat tabungan nasional.

- c. jika melihat pada angka zakat, infak dan sedekah (ZIS) yang terkumpul secara nasional, maka terdapat kesenjangan yang sangat besar antara antara potensi zakat dengan realisasi penghimpunannya. Pada Tahun 2011, jumlah ZIS yang terhimpun secara nasional, melalui BAZNAS dan jaringan BAZ daerah, serta jaringan LAZ secara keseluruhan, baru mencapai angka Rp 1,73 trilyun. Angka ini mengalami kenaikan sebesar 15,33 persen jika dibandingkan dengan penghimpunan Tahun 2010 yang mencapai angka Rp 1,5 trilyun. Akan tetapi, jika dibandingkan dengan penghimpunan nasional yang terdata pada Tahun 2002, maka terdapat kenaikan penghimpunan ZIS sebesar 25 kali lipat atau 2.544,1 persen dalam kurun waktu sembilan Tahun. Ini menunjukkan bahwa kesadaran masyarakat untuk berzakat melalui BAZNAS dan LAZ, mengalami peningkatan yang sangat signifikan. Hal ini juga berarti bahwa upaya sosialisasi dan edukasi publik yang telah dilakukan selama ini, mulai menampakkan hasil yang positif, meski harus terus menerus dilakukan upaya perbaikan dan peningkatan.

Sedangkan dari sisi pemanfaatan, program-program penyaluran zakat, baik yang bersifat konsumtif maupun produktif, terbukti mampu mengurangi jumlah kemiskinan mustahik. Berdasarkan studi terbaru yang diterbitkan dalam Indonesia Zakat and Development Report 2012, sebagaimana yang telah dipublikasikan oleh Beik dan Tsani pada rubrik Iqtishodia di harian Republika edisi 23 Februari 2012 lalu, program penyaluran zakat terbukti mampu mengurangi jumlah kemiskinan mustahik sebesar 21,11 persen. Dalam survey yang dilakukan di lima kota besar seluruh Indonesia terhadap 1.639 rumah tangga mustahik, terbukti bahwa dari 100 rumah tangga mustahik yang telah dibantu, 21 rumah tangga diantaranya mampu ditinggalkan dari garis kemiskinan. Ini menunjukkan bahwa pengelolaan zakat yang terencana dan

terorganisir melalui institusi yang amanah, memiliki dampak positif yang signifikan terhadap upaya pengentasan kemiskinan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat.

- d. Bahwa tujuan Pengelolaan Zakat adalah untuk meningkatkan keadilan, kesejahteraan masyarakat, dan penanggulangan kemiskinan. Dalam rangka meningkatkan daya guna dan hasil guna, zakat harus dikelola secara melembaga sesuai dengan syariat Islam, amanah, kemanfaatan, keadilan, kepastian hukum, terintegrasi, dan akuntabilitas sehingga dapat meningkatkan efektivitas dan efisiensi pelayanan dalam pengelolaan zakat.

Selama ini pengelolaan zakat berdasarkan Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat dinilai sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan kebutuhan hukum dalam masyarakat sehingga perlu diganti. Pengelolaan zakat yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat meliputi kegiatan perencanaan, pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan. Dalam upaya mencapai tujuan pengelolaan zakat, dibentuk Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) yang berkedudukan di ibu kota Negara, BAZNAS provinsi, dan BAZNAS kabupaten/kota.

- e. Penguatan kelembagaan BAZNAS dengan kewenangan yang disebutkan secara eksplisit dalam Undang-Undang, sama sekali tidak membawa eses bahwa BAZNAS mematikan aktivitas pengumpulan zakat di masjid-masjid dan di tempat lainnya. Tetapi justru diwadahi melalui Unit Pengumpul Zakat (UPZ) sehingga lebih terkoordinir untuk kemaslahatan umat dan hal itu telah dibuktikan secara faktual. Sebagai contoh, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 telah memberi dasar hukum yang cukup kuat bagi BAZNAS untuk memperbarui dan menerapkan kebijakan pengelolaan UPZ di lingkungan kementerian/lembaga dan BUMN.

Terkait Pokok Permohonan para Pemohon, Pemerintah dapat memberikan penjelasan sebagai berikut:

1. Terhadap anggapan para Pemohon yang menyatakan ketentuan Pasal 5 UU Pengelolaan Zakat akan mematikan LAZ. Pemerintah dapat memberikan keterangan sebagai berikut:
 - a. Bahwa mengingat begitu pentingnya pelaksanaan kewajiban zakat dan kemanfaatannya bagi kesejahteraan masyarakat, dan penanggulangan

kemiskinan, serta dalam rangka meningkatkan daya guna, dan hasil guna, serta efektifitas, dan efisiensi pelayanan dalam pengelolaan zakat yang meliputi kegiatan perencanaan, pelaksanaan, dan pengoordinasian dalam pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat, maka zakat harus dikelola secara kelembagaan yang berasaskan pada syariat Islam, amanat kemanfaatan keadilan, kepastian hukum, terintegrasi, dan akuntabilitas.

- b. Bahwa berlandaskan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mengamanatkan negara Indonesia adalah negara hukum, maka dalam pelaksanaan kegiatan-kegiatan bermasyarakat dan bernegara tentu harus sejalan dengan prinsip-prinsip negara hukum, yaitu harus berdasarkan pada peraturan perUndang-Undangan sebagai hukum positif guna menciptakan serta menjamin adanya kepastian hukum.
- c. Untuk memberikan perlindungan, pembinaan, dan pelayanan kepada muzaki, mustahik, dan pengelolaan zakat, serta menjamin adanya kepastian hukum dalam pengelolaan zakat, maka pemerintah membentuk BAZNAS yang merupakan lembaga yang pemerintah nonstruktural yang bersifat mandiri dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri. dan berwenang melakukan tugas pengelolaan zakat secara nasional.
- d. Keberadaan BAZNAS tidak dimaksudkan untuk memarjinalkan, menghalang-halangi bahkan mematikan LAZ, Bahkan keberadaan LAZ dalam UU Pengelolaan Zakat ditegaskan dalam Pasal 17 UU Pengelolaan Zakat dan keberadaan LAZ yang telah dikukuhkan oleh Menteri sebelum Undang-Undang ini berlaku dinyatakan sebagai LAZ berdasarkan Undang-Undang ini [vide Pasal 43 ayat (3) UU Pengelolaan Zakat]

Berdasarkan penjelasan tersebut ketentuan mengenai pembentukan BAZNAS tersebut di tujukan dalam rangka meningkatkan daya guna dan hasil guna pengelolaan zakat, yang pelaksanaannya harus dikelola secara melembaga sesuai dengan syariat Islam, amanah, kemanfaatan, keadilan, kepastian hukum, terintegrasi, dan akuntabilitas sehingga dapat meningkatkan efektivitas dan efisiensi pelayanan dalam pengelolaan zakat. Selain itu pembentukan BAZNAS juga tidak dimaksudkan untuk mematikan LAZ, bahkan LAZ menjadi mitra BAZNAS dalam pengelolaan zakat dan Oleh karenanya ketentuan Pasal

5 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) tersebut tidak bertentangan dengan Pasal 28C, Pasal 28E ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945.

2. Terhadap anggapan Para Pemohon yang menyatakan ketentuan Pasal 6 dan Pasal 7 UU Pengelolaan Zakat bertentangan dengan Pasal 28C dan Pasal 28E ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945, Pemerintah dapat memberikan keterangan sebagai berikut:

- a. Menurut Pemerintah ketentuan Pasal 6 bertujuan untuk memberikan perlindungan dan kepastian hukum terhadap pengelolaan zakat yang merupakan sebuah pranata keagamaan dan salah satu sumber potensial bagi pemerintah untuk mewujudkan pemerataan, meningkatkan keadilan, kesejahteraan masyarakat, dan penanggulangan kemiskinan.

Penunaian zakat merupakan kewajiban bagi umat Islam yang mampu sesuai dengan syariat Islam. Pada prinsipnya peran negara tidak dapat diabaikan dalam pengelolaan zakat. Mengabaikan peran negara adalah bertentangan dengan prinsip syariah yang menghendaki keteraturan dan ketegasan hukum.

- b. Pengelolaan zakat, di samping terikat dengan ketentuan syariah, tidak bisa mengabaikan legalitas, akuntabilitas dan sistem pengawasan. Tidak seorangpun dapat membantah bahwa keamanan dana zakat akan lebih terjamin apabila dikelola oleh lembaga yang memiliki otoritas dan kepastian hukum. Dalam Islam, zakat bukan urusan individu dengan Tuhan semata, tetapi terkait dengan hak negara dan masyarakat. Kenapa pengelolaan zakat mesti diatur oleh negara, adalah untuk menciptakan kesatuan sistem (*unified system*) dalam perencanaan, pelaksanaan, pengendalian, pelaporan dan pertanggung-jawaban atas pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan zakat, atau dapat disederhanakan dengan kata kunci “integrasi” dan “akuntabilitas”.

- c. Sedangkan ketentuan Pasal 7 UU Pengelolaan Zakat mengatur tentang fungsi lembaga BAZNAS untuk melaksanakan tujuan pembentukannya dan hal tersebut tidak terkait dengan permasalahan konstiusionalitas suatu norma dan tidak merugikan Para Pemohon.

Berdasarkan penjelasan tersebut di atas maka menurut Pemerintah, Pasal 6 dan Pasal 7 UU Pengelolaan Zakat tidak dapat di artikan sebagai sentralisasi pengelolaan zakat sebagaimana anggapan para Pemohon akan tetapi

pembentukan BAZNAS adalah dalam rangka meningkatkan daya guna dan hasil guna, zakat harus dikelola secara melembaga sesuai dengan syariat Islam, sehingga menurut Pemerintah pembentukan BAZNAS tidak terkait dengan isu konstiusionalitas sebagaimana didalilkan oleh Para Pemohon dan karenanya ketentuan *a quo* tidak bertentangan dengan Pasal 28C, Pasal 28D ayat (1), Pasal 28E ayat (2) dan ayat (3), Pasal 28H ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945

3. Terhadap anggapan Para Pemohon yang menyatakan ketentuan Pasal 17, Pasal 18, dan Pasal 19 Undang-Undang Pengelolaan Zakat telah mensubordinasikan kedudukan LAZ. Pemerintah dapat memberikan keterangan sebagai berikut:
 - a. Bahwa Undang-Undang *a quo* mengamanahkan pengelolaan zakat dilakukan secara terintegrasi dalam skala nasional. Dengan sistem ini, diharapkan dapat melindungi dan mengelola dana masyarakat secara maksimal. Untuk membantu BAZNAS dalam pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat, masyarakat dapat membentuk Lembaga Amil Zakat (LAZ). Pembentukan LAZ wajib mendapat izin Menteri atau pejabat yang ditunjuk oleh Menteri Agama. LAZ wajib melaporkan secara berkala kepada BAZNAS atas pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat yang telah diaudit syariat dan keuangan.
 - b. Bahwa ketentuan Pasal 17 UU Pengelolaan Zakat tidak dimaksudkan untuk melemahkan atau merubah sistem zakat yang telah ada sebelumnya, kata “membantu” dalam pasal 17 dimaksudkan untuk membantu sistem pengumpulan, pengelolaan, pendistribusian dan pendayagunaan zakat dan bukan dimaksudkan sebagai subordinasi dalam arti kelembagaan.
 - c. Pembentuk Undang-Undang menyadari sepenuhnya bahwa untuk memaksimalkan pengelolaan zakat dengan potensi yang begitu besar, tidak dapat dilakukan sendiri oleh BAZNAS tanpa adanya bantuan dan peran serta masyarakat. Untuk itu, masyarakat diharapkan dapat berperan serta membantu Baznas dalam pengelolaan zakat dengan membentuk Lembaga Amil Zakat (LAZ) yang secara mandiri dapat melaksanakan kegiatan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat.

Dengan demikian, kata membantu dalam Pasal 17 Undang-Undang Pengelolaan Zakat adalah tidak tepat jika dimaknai bahwa LAZ yang dibentuk oleh masyarakat adalah subordinasi dari Baznas, sebagaimana didalilkan para Pemohon. Pembentukan LAZ oleh masyarakat dapat dimaknai sebagai pemberian hak kepada masyarakat untuk membantu atau berperan serta secara mandiri dalam pengelolaan zakat

- d. Perizinan dalam ketentuan Pasal 18 UU Pengelolaan zakat dimaksudkan untuk memenuhi prinsip responsibilitas yaitu untuk menjamin kepastian kedudukan LAZ sebagai subjek hukum dalam sistem hukum di Indonesia yang di akui dalam UU Pengelolaan Zakat dan dapat makin memudahkan masyarakat dalam menyalurkan ZIS karena tidak ada keraguan terhadap LAZ yang di salurkan dananya

Dalam hal pembentukan LAZ, kewajiban mendapatkan izin dari Menteri atau pejabat yang ditunjuk oleh Menteri Agama, merupakan pelaksanaan asas kehati-hatian (*prudent principle*) dan dalam rangka memenuhi asas legalitas. Hal ini dimaksudkan agar penataan administrasi pengesahan suatu LAZ dapat dilakukan dengan baik, guna mencegah berdirinya LAZ tanpa melalui prosedur yang ditentukan dalam *Undang-Undang a quo*.

- e. Frase *paling sedikit* dalam Pasal 18 ayat (2) UU Pengelolaan Zakat bermakna izin menteri atau pejabat lain yang ditunjuk menteri sudah dapat atau wajib diberikan kepada LAZ yang telah memenuhi syarat minimal sebagaimana disebut dalam Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Pengelolaan Zakat. Jika ada persyaratan lain akan dirumuskan dalam peraturan pelaksanaannya, maka hal tersebut adalah persyaratan tambahan yang tentunya harus tidak boleh memberatkan dalam pemberian izin pembentukan LAZ
- f. Pasal 19 UU Pengelolaan zakat yang mewajibkan LAZ melakukan Pelaporan pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian pendayagunaan zakat yang dilakukan oleh LAZ kepada BAZNAS tidak dimaksudkan untuk menafikan atau melemahkan LAZ, namun untuk memenuhi prinsip akuntabilitas dan transparansi pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan zakat, Lebih lanjut pelaporan pengelolaan zakat oleh LAZ kepada Pemerintah juga sebelumnya telah diatur dalam UU 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat.

Berdasarkan penjelasan tersebut di atas maka menurut Pemerintah ketentuan Pasal 17, Pasal 18 dan Pasal 19 UU Zakat untuk mewujudkan kepastian hukum dalam pelaksanaan, pengumpulan, pendistribusian pendayagunaan zakat yang berasal dari muzaki kepada yang berhak menerima zakat (mustahik) sehingga tidak bertentangan dengan Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28E ayat (2) dan ayat (3), Pasal 28H ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945

4. Bahwa terhadap ketentuan Pasal 38, dan Pasal 41 Undang-Undang Pengelolaan Zakat Pemerintah dapat memberikan keterangan sebagai berikut: Pasal 38 UU Pengelolaan zakat, menyatakan:

Setiap orang di larang dengan sengaja bertindak selaku amil zakat melakukan pengumpulan, pendistribusikan, atau pendayagunaan zakat tanpa izin pejabat yang berwenang

Bahwa ketentuan tersebut di atas dalam rangka menginventarisir, menertibkan, mewujudkan akuntabilitas dan transparansi kepada lembaga yang mengelola zakat dari masyarakat, sehingga dengan izin dari pejabat yang berwenang diharapkan para pihak (amil zakat) yang mengelola zakat dari masyarakat adalah yang memang benar-benar akan menyalurkan zakat yang dikelola secara benar, dengan perkataan lain lembaga amil zakat tidak menyimpang dari tujuan semula misalnya lembaga amil zakat menjadi sebuah korporat yang mencari keuntungan. Sehingga adalah tidak tepat jika izin dari pejabat berwenang tersebut bertujuan untuk mempersulit, mempersempit, dan mematikan ruang gerak lembaga amil zakat. Bahkan dengan adanya izin dari pejabat yang berwenang tersebut akan memperkuat lembaga amil zakat (LAZ) dan amil zakat tradisional di masjid-masjid akan menjadi bagian Unit Pengumpul Zakat (UPZ).

Pasal 41 UU Pengelolaan Zakat yang menyatakan:

Setiap orang yang dengan sengaja dan melawan hukum melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 38 dipidana dengan pidana kurungan paling lama 1 (satu) Tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp.50.000.000 (lima puluh juta rupiah)

Ketentuan Pidana sebagaimana diatur dalam ketentuan *a quo* bertujuan untuk menegakan ketentuan norma larangan yang diatur dalam Pasal 38 *Undang-Undang a quo* dan telah sesuai dengan teknik penulisan ketentuan pidana

yang diatur dalam Lampiran Nomor 112 Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan PerUndang-Undangan yang menyatakan *“Ketentuan pidana memuat rumusan yang menyatakan penjatuhan pidana atas pelanggaran terhadap ketentuan yang berisi norma larangan atau norma perintah”*

Berdasarkan penjelasan tersebut di atas maka menurut Pemerintah terkait ketentuan pidana dalam UU Pengelolaan zakat adalah tidak dalam rangka mengkriminalisasikan lembaga amil zakat (LAZ) dan amil zakat tradisional sehingga menurut ketentuan *a quo* tidak bertentangan dengan Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28E ayat (2) dan ayat (3), Pasal 28H ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

IV. Tanggapan/Klarifikasi Pemerintah Atas Keterangan Ahli yang diajukan para Pemohon

1. Pemerintah tidak sependapat dengan keterangan Ahli para Pemohon bernama Amelia Fauzia yang pada pokoknya menyatakan UU Pengelolaan Zakat mempersempit dan menghalangi hak individu untuk menunaikan zakat.

Menurut Pemerintah, UU Pengelolaan Zakat tidak menghalang-halangi para Muzzaki dalam menyalurkan ZISWAFnya, justru ketentuan *a quo* bertujuan memberikan kepastian hukum agar dana yang diberikan dan dikelola Amil Zakat tepat sasaran dan dapat dipertanggungjawabkan.

Hal ini sesuai dengan keterangan Ahli Pemerintah bernama Aries Mufti yang dalam persidangan MK menyatakan, *“sebetulnya tidak akan masalah LAZ yang ada masih tetap bisa mengelola zakat di bawah koordinasi BAZNAS kalau mereka bersedia dan ikhlas. Di mana BAZNAS sebagai lembaga pengayom mengumpulkan sebagai UPZ nantinya dan dalam hal pendistribusian dan pendayagunaan, maka bisa disusun bersama programnya. Jadi sebetulnya, dengan program bersama efeknya akan lebih positif, proporsional, dan merata. Sehingga apa yang ada akan tercapai. Jangan sampai asset hanya beredar di kalangan tertentu saja. (vide risalah tanggal 24 Oktober 2012)*

2. Pemerintah tidak sependapat dengan Keterangan Ahli para Pemohon bernama Yusuf Wibisono yang pada pokoknya menyatakan UU Pengelolaan Zakat berusaha mensentralisasikan pengelolaan Zakat melalui pembentukan BAZNAS.

Menurut Pemerintah UU Pengelolaan zakat tidak mengarah pada sentralisasi pengelolaan zakat dan tidak ada dominasi Pemerintah terhadap BAZNAS ataupun LAZ. Undang-Undang ini bertujuan untuk mensinergikan peran masyarakat dan negara dalam pengelolaan zakat.

Dominasi Pemerintah terhadap BAZ sebagaimana dikhawatirkan oleh para Pemohon sangatlah tidak relevan dan mengada-ada, karena pengaturan tentang komposisi keanggotaan terdiri dari unsur masyarakat sejumlah 8 (delapan) orang dan unsur pemerintah sebanyak 3 orang (Pasal 8 UU Pengelolaan Zakat).

3. Terhadap Keterangan Ahli para Pemohon bernama Hamid Chalid yang pada pokoknya menyatakan, *“Adanya lembaga pemerintah yang diberi wewenang memungut zakat adalah baik sekali. Dengan demikian, eksistensi BAZNAS sangatlah didukung sebagaimana juga adanya LAZ yang seyogianya diatur tetapi bukan disubordinatkan,”* menurut Pemerintah keterangan ahli Pemohon tersebut *misleading*. Berdasarkan *Undang-Undang a quo*, keberadaan BAZNAS tidak dalam rangka mensubordinasikan LAZ, karena keberadaan LAZ menurut UU Pengelolaan Zakat tetap berjalan sebagaimana mestinya untuk melakukan pelaporan kepada BAZNAS terhadap pengelolaan. Ketentuan Pasal 17 UU Pengelolaan Zakat tidak dimaksudkan untuk melemahkan atau mengubah sistem zakat yang telah ada sebelumnya. Kata “membantu” dalam Pasal 17 dimaksudkan untuk membantu sistem pengumpulan, pengelolaan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat dan bukan dimaksudkan sebagai subordinasi dalam arti kelembagaan. Namun demikian LAZ berkewajiban untuk memberikan pelaporan terhadap pelaksanaan kegiatannya kepada BAZNAS sebagaimana diatur dalam Pasal 19 UU Pengelolaan Zakat.
4. Terhadap keterangan saksi-saksi dari para Pemohon yang pada pokoknya menyatakan terganggunya kegiatan para saksi dalam pengumpulan pengelolaan zakat dengan berlakunya UU Pengelolaan Zakat, menurut Pemerintah hal tersebut tidak benar dan tidak beralasan, karena:
 - a. Amil zakat di masjid-masjid tetap dapat melaksanakan pengumpulan zakat dari muzaki (lingkungan sekitar) dan dengan UU Pengelolaan Zakat, para amil zakat tersebut mendapat pembinaan, bimbingan dan arahan dari BAZNAS dengan menjadi UPZ (Unit Pengumpulan Zakat);

- b. Jikalau pun dalam UU Pengelolaan Zakat mencantumkan/mengatur sanksi pidana namun ketentuan tersebut bersifat *ultimum remedium*, dengan pengertian lain bahwa ketentuan tersebut tidak diterapkan serta merta. Pemerintah dapat menggunakan mekanisme lebih lanjut dalam bentuk Peraturan Pemerintah dalam rangka mengatur pola pembinaan terhadap amil zakat agar dalam operasionalisasi sesuai dengan UU Pengelolaan Zakat (mekanisme stelsel aktif) menuju penerapan sanksi pidana yang bersifat *ultimum remedium*.

V. Kesimpulan Pemerintah Terhadap Persidangan Pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat

Berkaitan dengan materi muatan norma yang dimohonkan untuk diuji oleh para Pemohon, Pemerintah tetap pada pendiriannya sebagaimana telah disampaikan pada persidangan Pleno Mahkamah Konstitusi baik secara tertulis maupun secara lisan dan berdasarkan keterangan ahli-ahli baik dari Pemerintah, yang pada intinya bahwa ketentuan yang dimohonkan untuk diuji tersebut tidak merugikan hak dan/atau kewenangan konstitusional para Pemohon, juga tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sebagaimana dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Dari fakta persidangan telah ternyata bahwa keberadaan UU Pengelolaan Zakat, khususnya keberadaan dan fungsi BAZNAS sangat di butuhkan dalam rangka meningkatkan daya guna, dan hasil guna, serta efektifitas, dan efisiensi pelayanan dalam pengelolaan zakat yang meliputi kegiatan perencanaan, pelaksanaan, dan pengoordinasian dalam pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat, hal ini juga didukung oleh keterangan pihak terkait Majelis Ulama Indonesia (MUI) dalam persidangan yang menyatakan” *MUI meyakini bahwa dengan dituangkan segala sesuatu yang diatur di dalam Al Quran dan sunah, maupun yang sudah menjadi fikih tentang zakat, tertuang di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat ini dan kami yakin bahwa ketentuan ini sudah sesuai dengan nilai-nilai ajaran yang ada di Al Quran, dan sunah, serta yang telah menjadi fikih selama ini yang bisa dikatakan di dalam undangundang yang lama belum tertampung sedemikian rupa, khususnya untuk unifikasi pengelolaan zakat. Selain itu menurut MUI Undang-Undang a quo sejalan, selaras dengan dan juga tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar karena ini merupakan*

pelaksanaan dari sila pertama dari Pancasila, "Ketuhanan Yang Maha Esa." Dan ketentuan Pasal 29 ayat (2) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang mana mengamanatkan untuk kita menjalankan apa ... bahwa kepada warga negara dijamin kemerdekaannya untuk melaku ... memeluk dan melaksanakan ajaran agamanya. MUI berharap jangan sampai pengujian ini justru menimbulkan citra buruk dan negatif terhadap lembaga zakat itu sendiri, dan terhadap masyarakat Islam sendiri yang seolah-olah ada perebutan dalam pengelolaan zakat ini ya. Dalam Undang-Undang ini tidak bermaksud BAZNAS itu menjadi pihak yang merebut pengelolaan zakat ya, oleh karena LAZ-LAZ yang sudah ada akan tetap ada. Hanya ditata kelola dengan yang baik dan transparan serta punya akuntabilitas. Nah, kemudian kami berharap bahwa pengujian yang dilakukan di Mahkamah Konstitusi yang terhormat ini tidak akan mengarah pada pelemahan efektifitas pengelolaan zakat, ya dan juga tidak melemahkan lembaga-lembaga sosial keagamaan yang selama ini mengabdikan diri dalam pengelolaan zakat. Hanya bentuknya perlu disempurnakan menjadi badan hukum sebagaimana kami sampaikan di depan tadi. (vide risalah sidang tanggal 17 Oktober 2012)

2. Bahwa Pelaporan pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian pendayagunaan zakat yang dilakukan oleh LAZ kepada BAZNAS tidak dimaksudkan untuk menafikan atau melemahkan ataupun menjadikan LAZ sebagai subordinasi BAZNAS, namun ketentuan *a quo* dimaksudkan untuk memenuhi prinsip akuntabilitas dan transparansi pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan zakat. Hal ini juga diperkuat oleh ahli yang diajukan oleh Mahkamah Konstitusi Prof Azyumardi Azra, yang menyatakan:

"BAZ/LAZ yang mengelola dana zakat dan Iswaf yang sangat besar, jelas-jelas pula merupakan dana publik ... ya, dana publik/dana publik nonpemerintah, tegasnya dana masyarakat muslim sendiri harus dipertanggungjawabkan kepada masyarakat muslim dan negara, bangsa Indonesia, baik di dunia maupun di akhirat. Sebab itu, meskipun bagian BAZ/LAZ sebagai amil zakat hanya seperdelapan jumlah komulatifnya bisa menjadi sangat besar, kalau misalnya katakanlah seTahun bisa Rp200 miliar, Rp300 miliar, seperdelapan dari itu jelas dana yang sangat besar. Oleh karena itu, dana bagian amil yang biasa sangat besar itu wajib pula dilakukan ... digunakan secara bertanggung jawab, etis, dan sesuai dengan kepantasan penggunaannya sebagai dana

religio social umat, bukan dana komersial, misalnya. Sebab itu pengawasan dan kontrol publik terhadap pengelolaan dana zakat dan Iswaf yang dilakukan berbagai bentuk Badan/Lembaga Amil Zakat dan Iswaf tersebut merupakan kewajiban. Dana dan Badan/Lembaga Amil Zakat wajib terbuka bagi public scrutiny, bisa ... harus bisa terbuka, harus terbuka untuk publik tentu saja dengan ... oleh pihak yang berwenang dan representatif. Jadi tidak semua orang tiba-tiba ... tapi harus representatif, sesuai dengan kepantasan dan ketentuan hukum.

Berdasarkan penjelasan tersebut, keberadaan BAZNAS bukan ditujukan untuk mempersempit akses LAZ terhadap sumber dana umat dan memindahkannya ke BAZNAS, melainkan agar dapat menjamin pengelolaan zakat secara lebih baik dan masyarakat menunaikan kewajiban zakatnya melalui amil resmi baik LAZ maupun BAZNAS.

3. Adapun adanya penolakan dari Para Pemohon terhadap beberapa ketentuan dalam UU Pengelolaan Zakat, menurut Pemerintah lebih di dasarkan pada kekhawatiran dan asumsi-asumsi semata dari para Pemohon, yang sesungguhnya menurut Pemerintah kekhawatiran yang demikian (kekhawatiran yang berlebihan) tidak terjadi apabila Para Pemohon memahami maksud dan tujuan keberadaan UU Pengelolaan Zakat secara jernih, bijak dan komprehensif.
4. Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tidak dimaksudkan untuk mengkriminalisasi amil zakat tradisional, seperti di masjid-masjid dan tempat lainnya, karena masih tetap bisa mengelola zakat dengan status sebagai UPZ di bawah koordinasi BAZNAS.

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

masyarakat tersebut, harus ada organisasi yang jelas dan sistem pertanggungjawaban yang jelas. Berarti harus didukung dengan suatu organisasi. Adanya pertanggungjawaban keuangan negara, jelas ini sesuai dengan mekanisme yang diatur. Ujungnya adalah mencegah terjadinya penyalahgunaan pengelolaan zakat dan jika terjadi penyalahgunaan, akan mudah meminta pertanggungjawaban hukumnya terhadap siapa, terhadap penyalahgunaan ini. Sehingga Kalau terjadi penyalahgunaan zakat, siapa yang bertanggung jawab. Inilah yang nanti dikenakan Pasal 39 dan 40 sehingga menurut Ahli bagaimana kalau itu tidak punya organisasi, Tanpa izin, dan sebagainya, Siapa yang harus dikenakan Jadi, hal tersebut agak membingungkan. Nah, itu ternyata regulasi yang seperti ini juga berlaku di dalam dunia pendidikan juga sama, mereka yang mau mendirikan suatu lembaga pendidikan, itu pun juga harus ada izin. Jadi semuanya hampir sama”.

Dengan demikian menurut Pemerintah ketentuan pidana sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 41 UU Zakat penerapannya bersifat *ultimum remedium*.

Selain hal-hal tersebut di atas, menurut Pemerintah apabila permohonan para Pemohon dianggap benar *-quad non-* dan permohonannya dikabulkan oleh Mahkamah Konstitusi, maka dapat menimbulkan hal-hal sebagai berikut:

1. Potensi ZISWAF (zakat, infaq, shadaqoh, dan wakaf) yang jumlahnya mencapai ratusan miliar bahkan triliunan tidak dapat dikelola secara baik, akuntabel dan transparansi, oleh lembaga pengelo zakat yang memiliki kecukupan persyaratan baik sebagai ormas Islam maupun amil zakat yang berbadan hukum, apalagi fakta menunjukkan saat ini kalangan umat Islam menegah ke atas semakin tumbuh dan meningkat kesadaran untuk menyalurkan ZISWAF.
2. Dapat menimbulkan sikap apriori oleh LAZ yang tidak sesuai dengan UU Pengelolaan Zakat dalam pengelolaan ZISWAF, dengan kata lain dana ZISWAF akan dipergunakan sesuai dengan selera pengurus LAZ itu sendiri.
3. Semakin banyak muncul LAZ yang tidak menerapkan prinsip-prinsip pengelolaan dana ZISWAF sebagaimana diatur UU Pengelolaan Zakat,

dengan perkataan lain siapa saja (setiap orang) atau dapat sesukanya mendirikan LAZ.

4. Tidak terkoordinasi dengan baik dalam pengelolaan dan pendistribusian zakat terhadap para mustahik yang membutuhkan, dengan perkataan lain dapat menimbulkan terjadinya pemusatan dan tumpang tindih dalam pendistribusian dan pendayagunaan zakat kepada para mustahik.
5. Dapat menimbulkan potensi pengelolaan zakat yang tidak sesuai dengan syariah Islam, padahal di negara-negara lain terdapat kecenderungan mengadopsi pengelolaan zakat yang mengarah pada model-model pengelolaan keuangan syariah.

VI. Petitum

Berdasarkan penjelasan tersebut di atas, Pemerintah memohon kepada yang terhormat Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi yang memeriksa, mengadili dan memutus permohonan pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, terhadap UUD 1945, dapat memberikan putusan sebagai berikut:

1. Menolak permohonan pengujian para Pemohon seluruhnya atau setidaknya menyatakan permohonan pengujian para Pemohon tidak dapat diterima (*niet onvankelijk verklaard*).
2. Menerima Keterangan Pemerintah secara keseluruhan.
3. Menyatakan Pasal 5, Pasal 6, Pasal 7, Pasal 17, Pasal 18, Pasal 19, Pasal 38, dan Pasal 41 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat tidak bertentangan dengan ketentuan Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28E ayat (2) dan ayat (3), Pasal 28H ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945.

Selain itu, Pemerintah mengajukan tiga orang ahli dan lima orang saksi yang telah didengar keterangannya dalam sidang 17 Oktober 2012 dan 24 Oktober 2012, yang pada pokoknya menyatakan sebagai berikut.

AHLI PEMERINTAH

1. Dr. Mudzakir, S.H., M.H.

- Pihak yang tidak masuk di dalam Pasal 41, Pasal 38, dan Pasal 18 UU Pengelolaan Zakat adalah bukan lembaga yang diberikan hak untuk mengelola zakat. Sehingga jika terjadi penggelapan maka tidak tunduk pada Pasal 38, Pasal 39, dan Pasal 40 *Undang-Undang a quo*.

- Terhadap orang yang tidak mendaftarkan atau tidak terdaftar, hanya tunduk pada kaidah umum hukum pidana saja, yakni penggelapan uang zakat sehingga sanksi pidananya ada dalam KUHP.
- Unsur pokok Pasal 41 Undang-Undang *a quo* adalah “setiap orang yang dengan sengaja melawan hukum”.
- Perbuatan yang dilarang pada intinya adalah yang secara melawan hukum bertindak selaku amil zakat melakukan pengumpulan, pendistribusian, pendayagunaan zakat tanpa izin pejabat yang berwenang. Konteks ketentuan tersebut adalah, i) adalah harus ada izin, dan ii) melawan hukum; baru kemudian dipidana.
- Dalam hukum administrasi yang sifat jahatnya tidak jelas, maka diselipkan kata melawan hukum. Jadi sifat jahatnya atau kriminalisasinya terletak pada melawan hukum.
- Penarikan atau menghimpun dana zakat dari masyarakat harus dengan organisasi dan sistem pertanggungjawaban yang jelas.
- Penyalahgunaan zakat akan dikenai pertanggungjawaban yang didasarkan pada Pasal 39 dan Pasal 40 *Undang-Undang a quo*.
- Melawan hukum bermakna: a) bertentangan dengan hukum tertulis (peraturan perUndang-Undangan); b) perbuatan tersebut tercela atau bertentangan dengan hukum yang tidak tertulis yang bertentangan dengan rasa keadilan masyarakat, khususnya masyarakat yang berhak untuk memperoleh pembagian harta zakat atau mustahik; dan c) perbuatan tersebut tidak baik dan tidak dikehendaki oleh masyarakat.
- Organisasi amil zakat yang tidak memperoleh izin dari pejabat berwenang tidak boleh beroperasi karena bertentangan dengan hukum administrasi. Pelanggaran tersebut dapat diselesaikan dengan mekanisme hukum administrasi dan dikenakan sanksi administrasi.
- Pasal 41 dalam hubungannya dengan Pasal 38 *Undang-Undang a quo* adalah sanksi pidana dalam bidang administrasi, sehingga mengedepankan proses-proses administrasi atau hukum administrasi.
- Organisasi zakat yang tidak memperoleh izin dari pejabat berwenang, tetapi tetap beroperasi setelah memperoleh teguran sesuai dengan mekanisme hukum administrasi, maka perbuatan melawan hukum administrasi tersebut bisa masuk dalam hukum pidana bidang administrasi.

- Pengenaan sanksi pidana di bidang hukum administrasi tersebut adalah alternatif terakhir (*ultimum remedium*).
- Pasal 41 dikaitkan dengan Pasal 38 *Undang-Undang a quo* tidak bertentangan dengan norma konstitusi karena Pasal tersebut memberikan jaminan perlindungan dan kepastian hukum yang adil bagi wajib zakat dan kepada mustahik zakat.
- Pasal 38 *Undang-Undang a quo* secara horizontal telah sesuai dengan ketentuan norma hukum administrasi bahwa menghimpun dana masyarakat diperlukan adanya izin dari pejabat yang berwenang.
- Dalam sanksi administrasi atau sanksi pidana dalam hukum administrasi, harus terdapat pelanggaran hukum administrasi, yang termasuk sebagai perbuatan melawan hukum administrasi. Melawan hukum administrasi tersebut dapat diselesaikan secara administrasi atau menjadi melawan hukum pidana.
- Kekhawatiran kriminalisasi oleh ketentuan *a quo* terlalu berlebihan. Hal tersebut baru mungkin terjadi sepuluh Tahun mendatang, ketika sistem tersebut sudah berjalan.
- Dalam konteks hukum peralihan, peran peraturan pemerintah (PP) sebagai peraturan pelaksanaan adalah penting. PP bertugas melakukan harmonisasi atau sinkronisasi dengan norma-norma hukum lain dan dengan norma yang hidup dalam masyarakat, serta praktik pengelolaan zakat dalam masyarakat.
- Oleh sebab itu PP harus bijaksana mengatur lebih lanjut hal-hal yang diatur dalam norma hukum dalam Undang-Undang Pengelolaan Zakat.

2. Dr. Aries Mufti, S.E., S.H., M.H.

- Saksi adalah Ketua Umum Asosiasi BMT se-Indonesia, Ketua Dewan Pakar Masyarakat Ekonomi Syariah, Ketua Dewan Pakar ICMI.
- Saksi ikut mendirikan Bank Muamalat, pendiri Takaful, pendiri Republika dan membantu pendirian Dompot Dhuafa, pendiri FOZ termasuk BAZNAS, dan sebagainya.
- Tren ekonomi saat ini cenderung mengarah kepada ekonomi syariah.
- UU 23/2011 adalah jalan sementara, bukan yang terbaik, untuk membumikan Al Quran dan Al Hadits mengenai ekonomi syariah, khususnya zakat.
- Nafas UUD 1945 khususnya Pancasila adalah syariat dan bukan liberalisasi.

- Idealnya pengelolaan zakat dianalogikan dengan pengelolaan zakat, yaitu ada sanksi bagi wajib zakat; dan zakat mengurangi pajak.
- Pendistribusian dan pendayagunaan dapat dilakukan oleh BAZ dan LAZ yang terakreditasi.
- Semua LAZ harus mengumpulkan dulu sebanyak-banyaknya, jangan berebut sesama LAZ dalam mengumpulkan ZIS.
- Seharusnya negara yang mengumpulkan zakat dan pajak lalu LAZ yang mengelolanya.
- Al Quran dan Hadits mengatur zakat secara sentralisasi sebagaimana organisasi modern untuk bank (yaitu ada bank sentral) dan LKM (yaitu ada Apex LKM).
- Dengan analogi dimaksud, LAZ yang ada masih tetap dapat mengelola zakat di bawah pengayoman BAZNAS dengan program yang disepakati dan disusun bersama.
- Visi QS Al Hasyr 7 adalah jangan sampai aset hanya beredar di kalangan tertentu saja.
- Semua pihak sebaiknya duduk bersama untuk merancang Peraturan Pemerintah-nya untuk mencari konsep yang *win-win solution* bagi Baznas dan LAZ.
- Baznas dan LAZ harus bersatu untuk bekerjasama dan bukan berkompetisi. Dalam prosesnya perlu fungsi koordinasi yang berdasarkan *Undang-Undang a quo* diserahkan kepada Baznas.
- Tujuan zakat adalah mentransformasi kaum dhuafa menjadi berdaya yang hanya terjadi jika kaum dhuafa memiliki penghasilan tetap.

3. Dr. Irfan Syauqi Beik, M.Sc.

- Ahli adalah Ketua Program Studi Ekonomi Syariah, Fakultas Ekonomi dan Manajemen IPB; Ketua IV DPP Ikatan Ahli Ekonomi Islam (IAEI), dan *Board Member International Association of Islamic Economics*.
- Pelaksanaan zakat di Indonesia selama ini dengan pendekatan *bottom up*. Seberapa lama pendekatan *bottom up* dapat men-*trigger* peran zakat yang lebih besar dan monumental jika tidak disertai pendekatan *top-down*.
- Dalam dua dekade terakhir, sejak modernisasi zakat pada 1990-an, masih terdapat kesenjangan besar antara zakat yang berhasil dihimpun dengan

potensi zakat. Pada 2011 penghimpunan zakat oleh BAZNAS dan LAZ hanya sebesar 0,8% dari potensi zakat yang sekitar Rp.217 triliun.

- Dari perspektif kebijakan negara, instrumen zakat saat ini belum menjadi “instrumen utama” dan menjadi bagian integral dari kebijakan ekonomi negara.
- UU 23/2011 memberi penguatan kepada zakat.
- Dibandingkan dengan UU 39/1999, UU 23/2011 lebih kuat menekan pemerintah untuk mendorong pembangunan zakat.
- Abu Ubaid dalam kitab Al-Amwal mengatakan bahwa zakat memiliki karakter ibadah mahdlah (zakat berlaku hingga akhir zaman) dan karakter politik zakat (pemenuhannya tergantung kondisi negara dan masyarakat). Abu Ubaid juga menyatakan bahwa meskipun secara politik dapat naik dan turun, keterlibatan negara dalam hal zakat tetap tidak boleh diabaikan.
- Sifat zakat yang terkait dengan orang banyak memerlukan adanya pengaturan.
- Zakat harus memiliki manfaat yang sebanyak-banyaknya bagi mustahik, sehingga keterlibatan negara mutlak diperlukan, meskipun negara dalam kondisi lemah.
- Paradigma pengelolaan zakat selama ini menggunakan paradigma sektor keuangan, yaitu karena adanya bank pemerintah dan swasta yang bersaing, maka diperlukan regulator.
- Paradigma tersebut kurang tepat, dan sebaiknya menggunakan paradigma sektor fiskal, yaitu pengelola zakat adalah tubuh yang satu. BAZNAS dan LAZ harus diposisikan sebagai satu tubuh, dengan BAZNAS sebagai koordinator sebagaimana diatur dalam UU 23/2011.
- Indikator keberhasilan pembangunan zakat bukan terletak pada seberapa banyak dana yang berhasil dihimpun, melainkan pada keberhasilan penyaluran dan pendayagunaan zakat dalam upaya pengentasan kemiskinan.
- Tumpang tindih penyaluran zakat sangat mungkin terjadi, karena tidak adanya koordinasi pada pendistribusian zakat. Hal ini menjadikan keberadaan koordinator penting.
- Diperlukan perluasan kantor pelayanan zakat sampai ke pelosok negeri untuk menjangkau mustahik sebanyak-banyaknya.
- Hal-hal baru dalam UU 23/2011 adalah:

- a. Penguatan peran serta masyarakat dalam pembinaan dan pengawasan BASNAZ dan LAZ.
- b. Ketentuan audit syariah.
- c. Adanya ketentuan pelaporan.
- UU 23/2011 mengoreksi UU 38/1999 dalam hal:
 - Pemanfaatan dana infaq, sedekah, dan dana sosial keagamaan lainnya
 - Ketentuan penghimpunan zakat dari luar negeri. UU baru tidak melarang LAZ untuk menghimpun zakat dari luar negeri.
- Tiga faktor yang akan menciptakan kekuatan adalah *imamah*, *jamaah*, dan *ukhuwah*. Penyaluran ZIS tetap harus ada bank sentralnya, dalam hal ini BAZNAS adalah bank sentralnya.
- Bank sentral di dunia terpecah dua, yaitu i) menjadi regulator tanpa ikut menjadi operator; dan ii) menjadi regulator sekaligus operator.
- Dalam kasus Indonesia, saat LAZ sudah tersertifikasi dapat ditunjuk pelaksana distribusi di suatu daerah namun harus tetap ada sentralnya, yaitu BAZNAS. Jika BAZNAS dinilai tidak kompeten maka silakan diganti saja posisinya oleh LAZ yang kompeten, tetapi tanpa mengubah konsep.

SAKSI PEMERINTAH

1. H.M. Jailani

- Saksi adalah Anggota Dewan Pertimbangan BAZ Kota Balikpapan.
- Pada 2001-2011 saksi adalah Sekretaris BAZ Kota Balikpapan.
- Pascalahirnya UU 38/1999 BAZ Kota Balikpapan (yang dibentuk sejak 2001) mencari bentuk pola pengumpulan ZIS yang akhirnya sepakat membentuk UPZ di seluruh Masjid Kota Balikpapan. Seluruh penerimaan zakat diserahkan kepada BAZ Kota Balikpapan setelah dikurangi 1/8 hak amil. Sedangkan zakat fitrah, infaq, dan shodaqoh langsung dikelola oleh masjid setempat.
- Pascalahirnya UU 23/2011, infaq sholat Jumat disisihkan sebagian (sesuai kesepakatan) untuk dikumpulkan kepada BAZ Kota Balikpapan.
- BAZ Kota Balikpapan membiayai kegiatan antara lain:
 - a. Pelatihan peningkatan peran masjid dalam pengumpulan ZIS;
 - b. Membantu menyelenggarakan dakwah di masjid-masjid;
 - c. Insentif imam rawatib dan kaum masjid sebanyak 370 masjid;
 - d. Bantuan renovasi/perbaikan masjid di pinggiran kota;

- e. Insentif kesejahteraan guru TK/TPA di setiap masjid yang berjumlah 1.800 orang.
- Pengumpulan ZIS di Kota Balikpapan menerapkan asas domisili yaitu pengumpulan ZIS dilakukan kepada seluruh potensi muzaki baik melalui instansi/lembaga pemerintah/Polri/TNI dan swasta yang berkedudukan di Balikpapan wajib menyalurkan ZIS kepada BAZ Kota Balikpapan. Hal ini telah dituangkan dalam Peraturan Walikota Balikpapan, walaupun masih ada beberapa lembaga, khususnya perbankan, yang menyalurkan ZIS-nya ke instansi pusat.
- Pendistribusian dan pendayagunaan dana ZIS mengedepankan sinergi program berkesinambungan, antara lain:
 - a. Sinergi program berupa pemerintah menggratiskan biaya pendidikan anak sekolah; namun baju seragam, buku dan fasilitas sekolah lainnya dibiayai oleh BAZ Kota Balikpapan dan LAZ.
 - b. Pelaksanaan khitanan massal Tahunan yang bekerjasama dengan BAZ Kota Balikpapan dan didukung LAZ.

2. Dadang Saepudin

- Saksi adalah pengelola Unit Pelayanan Zakat Infaq Shodaqoh Masjid Jami' Nurul Huda, Kampung Sinagar, Desa Nagrak Utara, Kecamatan Nagrak, Kabupaten Sukabumi, sejak 2006.
- Pada 2006 UPZ hanya mengelola infaq mingguan (sholat Jumat) dan zakat fitrah, yang hanya mampu memenuhi kebutuhan operasional masjid saja dan belum dapat memenuhi kebutuhan masyarakat fakir miskin.
- Dengan pembinaan BAZNAS Kabupaten Sukabumi pengelolaan ZIS oleh UPZ saksi semakin terarah dan mulai mengelola infaq shodaqoh di luar infaq Jumat untuk memenuhi kebutuhan fakir miskin, meskipun belum maksimal.
- Kesadaran masyarakat akan ZIS semakin tinggi karena sinergi antara UPZ masjid dengan BAZNAS Kabupaten Sukabumi.
- Dana infaq dipergunakan untuk, antara lain, santunan fakir miskin rutin setiap bulan, santunan yatim piatu secara periodik, bantuan kesehatan, pembangunan sarana umum seperti jalan, bantuan biaya kematian, penanggulangan korban rentenir dengan kegiatan Komunitas Usaha Mikro Muamalat Berbasis Masjid (KUM3) yang merupakan kerjasama BAZNAS Sukabumi dengan Baitul Mal Muamalat (BMM).

- UPZ Masjid Jami' Nurul Huda bernilai positif, yang antara lain terlihat dari:
 - a. Masyarakat yang berZIS di luar UPZ Masjid makin berkurang.
 - b. Perolehan ZIS mengalami peningkatan.
 - c. Terjadi pemerataan pembagian ZIS kepada mustahik.
 - d. Ada lumbung beras di UPZ masjid untuk mencukupi kebutuhan masyarakat fakir miskin.
 - e. Dapat membantu kebutuhan masyarakat dalam kesehatan dan penanganan kematian.
 - f. Mempermudah pembangunan/renovasi sarana keagamaan maupun sarana umum.
 - g. Program KUM3 membantu permodalan masyarakat sehingga tidak perlu meminjam ke rentenir.
 - h. Kas masjid meningkat signifikan.

3. Mustafa Kamal

- Saksi adalah pedagang yang dipercaya menjadi Ketua BAZNAS Kabupaten Sukabumi.
- Baznas Sukabumi melakukan koordinasi dan membangun sinergi dengan Pemkab Sukabumi dalam bentuk:
 - a. Menjadikan program Membangun Peradaban Zakat menjadi ikon keagamaan Pemerintah Daerah.
 - b. Mendorong lahirnya Peraturan Daerah dan Peraturan Bupati tentang Pengelolaan Zakat.
 - c. Membentuk 144 UPZ Organisasi Perangkat Daerah (OPD).
 - d. Aksi Cepat Tanggap Penanganan Bencana Daerah dipimpin langsung oleh Bupati.
 - e. Melakukan pembinaan secara rutin (mingguan) terhadap semua pegawai di lingkungan pemerintah daerah melalui Majelis Taklim Aparatur.
 - f. Melakukan koordinasi program Penanganan Permasalahan Fakir Miskin seperti bedah rumah, insentif guru madrasah diniyah, santunan mustahik di lingkungan OPD, aksi cepat tanggap penanganan bencana daerah, penanganan daerah rawan pangan dan rawan aqidah.
 - g. Kerjasama pembentukan UPZ sekolah untuk pendidikan ZIS sejak dini.
- Baznas Kabupaten Sukabumi melakukan koordinasi dan pembinaan UPZ dengan menempuh langkah, antara lain:

- a. Membentuk 5.193 UPZ di setiap masjid, 144 UPZ OPD, 2.347 UPZ sekolah, 388 koordinator UPZ desa, 47 UPZ Forum Komunikasi Diniyah Takmiliah (FKDT), 15 UPZ BMT, dan 17 UPZ perusahaan, untuk memudahkan pembayaran zakat oleh muzaki.
 - b. Melakukan pembinaan triwulanan BAZ kecamatan, UPZ UPTD Pendidikan, UPZ FKDT.
 - c. Mengadakan pelatihan manajemen pengelolaan zakat.
 - d. Menerbitkan buku panduan ZIS untuk UPZ masjid, UPZ sekolah, dan Panduan Syar'i Zakat Profesi untuk PNS, TNI, POLRI, profesional, dan pengusaha.
- Baznas Kabupaten Sukabumi melakukan koordinasi dan fasilitasi kepada amilin tradisional dengan cara:
 - a. Membangun kerjasama dengan Forum Silaturahmi Majelis Taklim Aparatur dan Forum Komunikasi Masjid.
 - b. Melakukan koordinasi dan fasilitasi agar amilin tradisional menjadi bagian dari pengurus UPZ masjid agar seluruh aset zakat masuk UPZ masjid demi meminimalisir pengumpulan zakat di luar amilin resmi.
 - Baznas Kabupaten Sukabumi melakukan koordinasi dan membangun sinergi dengan LAZ dalam pendayagunaan ZIS, dengan cara:
 - a. Bekerjasama dengan Baitul Maal Muamalat (BMM) dalam Program Desa Peradaban Zakat untuk KUM3 di empat kecamatan.
 - b. Bekerjasama dengan PT Villa Domba dalam Program Pesanggrahan Domba Zakat di empat kecamatan.
 - c. Ikut membina Koperasi Riung Mukti dalam kerjasama dengan LAZ Dompot Dhuafa di Kecamatan Kalapa Nunggal.

4. H. Khotib Suryaatmaja

- Saksi adalah Ketua UPZ DKM Al Falaah Cimanggu Permai Bogor dan Penasehat Forum Silaturahmi UPZ Masjid Kota Bogor.
- Masjid Al Falaah melakukan pengumpulan, melakukan pendistribusian, dan pelaporan ZIS.
- Kepada muzaki yang membayar zakat diberikan bukti setoran yang tertera logo BAZ dan UPZ. Bukti setoran zakat tersebut dapat dipergunakan sebagai pengurang penghasilan kena pajak. Hal tersebut menjadi salah satu faktor yang meningkatkan pengumpulan ZIS di UPZ Masjid Al Falaah.

- Sesuai kewenangan yang diberikan BAZ Kota Bogor, UPZ Masjid Al Falaah mendistribusiakan ZIS kepada masyarakat sekitar antara lain:
 - a. Bantuan bulanan dhuafa (100 orang masing-masing Rp.100.000,-)
 - b. Beasiswa S1 untuk 3 orang.
 - c. Bantuan biaya pengobatan.
 - d. Bantuan dhuafa anak yatim.
 - e. Bantuan usaha produktif (sudah disalurkan ke 35 orang dengan total Rp.26.650.000,-)
 - f. Bantuan kesejahteraan guru-guru TPQ Al Falaah.
 - g. Bantuan pendidikan anak asuh.
 - h. Khitanan massal.
 - i. Membantu mualaf.
 - j. Membiayai operasional Masjid Al Falaah.
- Laporan pertanggungjawaban dibuat bulanan, triwulan, dan Tahunan.
- BAZ Bogor telah membentuk 139 UPZ Masjid dari sekitar 800 masjid yang ada di Kota Bogor.

5. Darwis

- Saksi adalah Ketua Masjid sekaligus Ketua UPZ Masjid At Taubah, Balikpapan.
- Pengelolaan ZIS di Balikpapan dilakukan dengan bersinergi antara Dewan Masjid Indonesia Kota Balikpapan dengan BAZ Kota Balikpapan, sejak 2004.
- Seluruh infaq Jumat disisihkan untuk BAZ Kota Balikpapan dengan jumlah berdasarkan kesepakatan.
- 1/8 dari penerimaan zakat harta oleh UPZ Masjid disalurkan kepada BAZ Kota Balikpapan.
- BAZ Kota Balikpapan menyusun program untuk pemberdayaan dan pemakmuran masjid, di antaranya untuk peningkatan SDM pengurus masjid, pelatihan manajemen masjid, pelatihan amil masjid sebagai UPZ, dan sebagainya.
- Penyaluran atau distribusi ZIS sangat membantu masjid-masjid yang berada di pelosok dan pinggiran Kota Balikpapan.
- Mensosialisasikan zakat melalui Masjid lebih mudah dan efektif serta semakin mendekatkan lembaga dengan umat.

[2.4] Menimbang bahwa terhadap permohonan para Pemohon, Dewan Perwakilan Rakyat memberikan keterangan dalam persidangan tanggal 9 Oktober 2012 dan menyampaikan keterangan tertulis bertanggal Oktober 2012, yang diterima Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi pada tanggal 22 November 2012, yang menguraikan sebagai berikut:

A. Ketentuan UU Pengelolaan Zakat yang dimohonkan Pengujian Terhadap UUD 1945

Para Pemohon dalam permohonan *a quo* mengajukan pengujian atas Pasal 5, Pasal 6, Pasal 7, Pasal 17, Pasal 18, Pasal 19, Pasal 38, dan Pasal 41 UU Pengelolaan Zakat yang berbunyi sebagai berikut:

- Pasal 5
 - (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

BAZNAS merupakan lembaga yang berwenang melakukan tugas pengelolaan zakat secara nasional.
- Pasal 7
 - (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

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

- Pasal 18

(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

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

B. Hak dan/atau Kewenangan Konstitusional yang Dianggap para Pemohon telah dirugikan oleh Berlakunya Pasal UU Pengelolaan Zakat

Para Pemohon dalam permohonan *a quo*, mengemukakan bahwa hak konstitusionalnya telah dirugikan dan dilanggar oleh berlakunya Pasal 5, Pasal 6, Pasal 7, Pasal 17, Pasal 18, Pasal 19, Pasal 38, dan Pasal 41 UU Pengelolaan Zakat dengan dalil yang pada pokoknya sebagai berikut:

1. Para Pemohon berpendapat ketentuan Pasal 5, Pasal 6, dan Pasal 7 UU Pengelolaan Zakat, telah mensentralisasi pengelolaan zakat secara nasional sepenuhnya di tangan pemerintah, yaitu BAZNAS. Bahwa dengan logika sentralisasi dan sub-ordinasi, maka UU Pengelolaan Zakat secara sistematis memarjinalkan, bahkan berpotensi mematikan Lembaga Amil Zakat yang berjumlah lebih dari 300 di seluruh Indonesia. Hal ini adalah pelanggaran

terhadap Pasal 28C dan Pasal 28H ayat (2) dan ayat (3) UUD Tahun 1945 (vide halaman 20 angka 1 Permohonan *a quo*).

2. Para Pemohon berpendapat kata "membantu" pada Pasal 17 UU Pengelolaan Zakat telah secara eksplisit mensubordinasikan Lembaga Amil Zakat sebagai berada di bawah BAZNAS dengan menyatakan bahwa eksistensi Lembaga Amil Zakat hanya sekedar membantu (vide halaman 22 permohonan *a quo*).
3. Para Pemohon berpendapat adanya frase "... memenuhi persyaratan paling sedikit" dalam klausul syarat pemberian izin sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (2) UU Pengelolaan Zakat merupakan suatu bentuk kesewenang-wenangan. Frase tersebut menjadi "pasal karet" yang membuka kesempatan bagi negara untuk bertindak sewenang-wenang dalam mengeluarkan izin bagi Lembaga Amil Zakat diantaranya dengan cara menambahkan syarat-syarat lain yang tidak atau belum tercantum dalam UU Zakat. Kondisi ini melahirkan ketidakpastian hukum bagi Lembaga Amil Zakat atau calon Lembaga Amil Zakat yang akan mengajukan izin ke menteri. Hal tersebut melanggar Pasal 28D ayat (1) UUD Tahun 1945 (vide halaman 22 angka 3 permohonan *a quo*).
4. Para Pemohon berpendapat ketentuan Pasal 38 *juncto* Pasal 41 UU Pengelolaan Zakat telah memberi dasar hukum berlangsungnya kriminalisasi terhadap para Amil Zakat yang tidak memiliki izin pejabat yang berwenang. Berdasarkan ketentuan *a quo* semua Amil Zakat dan Lembaga Amil Zakat yang beroperasi tanpa izin meski memiliki kredibilitas tinggi dan karenanya mendapat kepercayaan tinggi dari masyarakat akan dikriminalisasi. Hal ini menciderai hak konstitusional para Pemohon utamanya Pasal 28D ayat (1) UUD Tahun 1945 (vide halaman 29 permohonan *a quo*).
5. Berdasarkan dalil-dalil para Pemohon sebagaimana diutarakan di atas, para Pemohon berpendapat ketentuan Pasal 5, Pasal 6, Pasal 7, Pasal 17, Pasal 18, Pasal 19, Pasal 38, dan Pasal 41 UU Pengelolaan Zakat bertentangan dengan Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28E ayat (2) dan ayat (3), dan Pasal 28H ayat (2) dan ayat (3) UUD Tahun 1945. Yang berbunyi sebagai berikut:
 - Pasal 28C ayat (2) :
Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya.

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

D. Keterangan DPR RI

I. Kedudukan Hukum (*Legal Standing*)

Terhadap dalil-dalil para Pemohon sebagaimana diuraikan dalam permohonan *a quo*, DPR dalam penyampaian pandangannya terlebih dahulu menguraikan mengenai kedudukan hukum (*legal standing*) para Pemohon.

Kualifikasi yang harus dipenuhi oleh para Pemohon sebagai Pihak telah diatur dalam ketentuan Pasal 51 ayat (1) UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disingkat UU Mahkamah Konstitusi), yang menyatakan bahwa “Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang, yaitu:

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

Hak dan/atau kewenangan konstitusional yang dimaksud ketentuan Pasal 51 ayat (1) tersebut, dipertegas dalam penjelasannya, bahwa “yang dimaksud dengan “hak konstitusional” adalah hak-hak yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.” Ketentuan Penjelasan Pasal 51 ayat (1) ini

menegaskan, bahwa hanya hak-hak yang secara eksplisit diatur dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 saja yang termasuk “hak konstitusional”. Oleh karena itu, menurut UU Mahkamah Konstitusi, agar seseorang atau suatu pihak dapat diterima sebagai Pemohon yang memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) dalam permohonan pengujian Undang-Undang terhadap UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka terlebih dahulu harus menjelaskan dan membuktikan:

- a. Kualifikasinya sebagai Pemohon dalam permohonan *a quo* sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi;
- b. Hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya sebagaimana dimaksud dalam “Penjelasan Pasal 51 ayat (1)” dianggap telah dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang.

Mengenai parameter kerugian konstitusional, Mahkamah Konstitusi telah memberikan pengertian dan batasan tentang kerugian konstitusional yang timbul karena berlakunya suatu Undang-Undang harus memenuhi 5 (lima) syarat (vide Putusan Perkara Nomor 006/PUU-III/2005 dan Perkara Nomor 011/PUU-V/2007) yaitu sebagai berikut:

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

Apabila kelima syarat tersebut tidak dipenuhi oleh para Pemohon dalam perkara pengujian *Undang-Undang a quo*, maka Pemohon tidak memiliki kualifikasi kedudukan hukum (*legal standing*) sebagai Pihak Pemohon.

Menanggapi permohonan para Pemohon *a quo*, DPR berpandangan bahwa Pemohon harus dapat membuktikan terlebih dahulu apakah benar para Pemohon sebagai pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan atas berlakunya ketentuan yang dimohonkan untuk diuji, khususnya dalam mengkonstruksikan adanya kerugian terhadap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya sebagai dampak dari diberlakukannya ketentuan yang dimohonkan untuk diuji.

Terhadap kedudukan hukum (*legal standing*) para Pemohon, DPR menyerahkan sepenuhnya kepada Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi yang mulia untuk mempertimbangkan dan menilai apakah Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) atau tidak sebagaimana yang diatur oleh Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi dan berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005 dan Nomor 011/PUU-V/2007.

II. Pengujian UU Pengelolaan Zakat

Terhadap pandangan-pandangan para Pemohon dalam Permohonan *a quo*, DPR memberi keterangan sebagai berikut:

- 1) Bahwa konstitusi memerintahkan negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk serta beribadat menurut agamanya masing-masing. Bagi umat Islam, zakat adalah suatu kewajiban yang harus ditunaikan oleh seorang muslim atau badan usaha yang telah memenuhi persyaratan sesuai syariat Islam, untuk kemudian zakat tersebut diberikan atau disalurkan kepada yang berhak menerimanya.
- 2) Bahwa zakat merupakan ibadah yang memiliki posisi sangat penting, strategis, dan menentukan bagi pembangunan kesejahteraan umat. Ajaran zakat ini memberikan landasan bagi tumbuh dan berkembangnya kekuatan sosial ekonomi umat. Kandungan ajaran zakat ini memiliki dimensi yang luas dan kompleks, bukan saja mengandung nilai-nilai ibadah, moral, spiritual, dan ukhrawi, melainkan juga nilai-nilai ekonomi dan duniawi. Beragamnya nilai-nilai yang terkandung dari ajaran zakat tersebut, memberikan landasan yang kuat dan rasional bagi pemberdayaan dan pengembangan kehidupan masyarakat secara menyatu dan menyeluruh dari potensi zakat. Dengan demikian zakat dalam Islam merupakan pranata keagamaan yang bertujuan untuk meningkatkan keadilan, kesejahteraan masyarakat dan penanggulangan kemiskinan,

- 3) Bahwa mengingat begitu pentingnya pelaksanaan kewajiban zakat dan kemanfaatannya bagi kesejahteraan masyarakat dan penanggulangan kemiskinan, serta dalam rangka meningkatkan daya guna dan hasil guna serta efektivitas dan efisiensi pelayanan dalam pengelolaan zakat yang meliputi kegiatan perencanaan, pelaksanaan, dan pengkoordinasian dalam pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat, maka zakat harus dikelola secara kelembagaan yang berazaskan pada syariat Islam, amanat, kemanfaatan, keadilan, kepastian hukum, terintegrasi, dan akuntabilitas.
- 4) Bahwa berlandaskan Pasal 1 ayat (3) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mengamanatkan negara Indonesia adalah negara hukum, maka dalam pelaksanaan kegiatan-kegiatan bermasyarakat dan bernegara tentu harus sejalan dengan prinsip-prinsip negara hukum yaitu harus berdasarkan pada peraturan perundang-undangan sebagai hukum positif guna menciptakan serta menjamin adanya kepastian hukum.
- 5) Bahwa untuk memberikan perlindungan, pembinaan dan pelayanan kepada muzaki, mustahiq, dan pengelola zakat serta menjamin adanya kepastian hukum dalam pengelolaan zakat, maka disusunlah UU Pengelolaan Zakat yang di dalamnya mengatur perencanaan, pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat.
- 6) Bahwa dalam upaya mencapai tujuan pengelolaan zakat, maka ketentuan Pasal 5, Pasal 6, dan Pasal 7 UU Pengelolaan Zakat telah mengamanatkan kepada Pemerintah untuk membentuk Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) yang berkedudukan di ibu kota negara. BAZNAS merupakan lembaga pemerintah non struktural yang bersifat mandiri dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri yang berwenang melakukan tugas pengelolaan zakat secara nasional.
- 7) Bahwa pembentukan BAZNAS sebagaimana diatur dalam Pasal 5, Pasal 6, dan Pasal 7 UU Pengelolaan Zakat, sama sekali tidak dimaksudkan untuk sentralisasi dan sub-ordinasi dalam pengelolaan zakat secara nasional berada sepenuhnya di tangan pemerintah, masyarakat tetap dapat membantu dan berperan serta dalam melaksanakan kegiatan pengelolaan zakat dengan membentuk Lembaga Amil Zakat (LAZ).
- 8) Bahwa hak masyarakat untuk membantu dan berperan serta dalam pengelolaan zakat diatur dalam ketentuan Pasal 17 UU Pengelolaan zakat

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

- 9) Pembentuk UU menyadari sepenuhnya bahwa untuk memaksimalkan pengelolaan zakat dengan potensi yang begitu besar tidak dapat dilakukan sendiri oleh BAZNAS tanpa adanya bantuan dan peran serta masyarakat, untuk itu masyarakat diharapkan dapat berperan serta membantu BAZNAS dalam pengelolaan zakat dengan membentuk Lembaga Amil Zakat (LAZ) yang secara mandiri dapat melaksanakan kegiatan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat. Dengan demikian kata “membantu” dalam Pasal 17 UU Pengelolaan Zakat adalah tidak tepat jika dimaknai bahwa LAZ yang dibentuk oleh masyarakat adalah sub-ordinasi dari BAZNAS sebagaimana didalilkan oleh Para Pemohon. Pembentukan LAZ oleh masyarakat seharusnya dimaknai pemberian hak kepada masyarakat untuk membantu atau berperan serta secara mandiri dalam pengelolaan zakat.
- 10) Bahwa dalam rangka memberikan perlindungan dan kepastian hukum kepada muzakki, mustahik dan Lembaga Amil Zakat (LAZ) dalam melaksanakan pengelolaan zakat, maka ketentuan Pasal 18 ayat (1) UU Pengelolaan Zakat mengatur secara tegas bahwa untuk pembentukan LAZ wajib mendapat izin menteri atau pejabat yang ditunjuk oleh menteri. Mekanisme perizinan dalam pembentukan LAZ adalah merupakan penerapan asas kepastian hukum dalam pengelolaan zakat. Dengan adanya kepastian hukum maka kepentingan-kepentingan dari muzakki, mustahik dan Lembaga Amil Zakat (LAZ) dalam pelaksanaan pengelolaan zakat akan terlindungi.
- 11) Bahwa dalam mekanisme pemberian izin pembentukan LAZ diatur persyaratan minimal yang harus dipenuhi oleh LAZ agar dapat diberikan izin oleh menteri atau pejabat lain yang ditunjuk oleh menteri. Persyaratan minimal yang harus dipenuhi oleh LAZ tersebut tercermin dari frase “apabila memenuhi persyaratan paling sedikit” dalam klausul syarat pemberian ijin sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (2) UU Pengelolaan Zakat.
- 12) Bahwa frase “... memenuhi persyaratan paling sedikit” bermakna izin menteri atau pejabat lain yang ditunjuk menteri sudah dapat atau wajib diberikan kepada LAZ yang telah memenuhi syarat minimal sebagaimana disebutkan dalam Pasal 18 ayat (2) UU Pengelolaan Zakat. Jika ada persyaratan lain akan

dirumuskan dalam peraturan pelaksanaannya, maka hal tersebut adalah persyaratan tambahan yang tentunya harus tidak boleh memberatkan dalam pemberian izin pembentukan LAZ.

- 13) Bahwa dengan demikian pendapat Para Pemohon yang menyatakan adanya frase "... memenuhi persyaratan paling sedikit" dalam klausul syarat pemberian izin sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (2) UU Pengelolaan Zakat adalah merupakan "pasal karet" yang membuka kesempatan bagi negara untuk bertindak sewenang-wenang dalam mengeluarkan izin bagi Lembaga Amil Zakat diantaranya dengan cara menambahkan syarat-syarat lain yang tidak atau belum tercantum dalam UU Zakat, adalah tidak benar dan tidak berdasar.
- 14) Bahwa DPR berpendapat ketentuan sanksi sebagaimana diatur dalam Pasal 38 *juncto* Pasal 41 UU Pengelolaan Zakat adalah suatu ketentuan yang dirumuskan untuk penegakan hukum dari mekanisme perizinan dalam pembentukan LAZ sebagaimana diuraikan di atas. Di samping itu ketentuan sanksi juga dimaksudkan untuk memberikan perlindungan hukum dan kepastian hukum kepada muzakki, mustahik, dan Lembaga Amil Zakat (LAZ) dalam melaksanakan pengelolaan zakat dari perbuatan melawan hukum yang mungkin saja dilakukan oleh orang atau badan yang tidak bertanggungjawab.
- 15) Bahwa terhadap kekhawatiran para Pemohon yang menyatakan "adanya ketentuan Pasal 38 *juncto* Pasal 41 *Undang-Undang a quo* akan menyebabkan semua Amil Zakat dan Lembaga Amil Zakat yang beroperasi tanpa izin meski memiliki kredibilitas tinggi dan kerennya mendapat kepercayaan tinggi dari masyarakat akan dikriminalisasi". DPR berpandangan kepada Lembaga Amil Zakat yang beroperasi tanpa izin meski memiliki kredibilitas tinggi dan kerennya mendapat kepercayaan tinggi dari masyarakat diberikan waktu yang cukup yaitu selama 5 Tahun untuk menyesuaikan dengan *Undang-Undang a quo*. Diharapkan dalam waktu yang cukup tersebut Lembaga Amil Zakat yang beroperasi tanpa izin meski memiliki kredibilitas tinggi, mengurus perizinannya guna terciptanya perlindungan dan kepastian hukum terhadap pihak-pihak yang terkait dengan pengelolaan zakat.
- 16) Bahwa berdasarkan uraian di atas DPR berpandangan ketentuan Pasal 5, Pasal 6, Pasal 7, Pasal 17, Pasal 18, Pasal 19, Pasal 38, dan Pasal 41 UU Pengelolaan Zakat telah sejalan dengan Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat

(1), Pasal 28E ayat (2) dan ayat (3), dan Pasal 28H ayat (2) dan ayat (3) UUD Tahun 1945.

Dengan demikian DPR memohon kiranya Ketua/Majelis Hakim Konstitusi yang mulia memberikan amar putusan sebagai berikut:

1. Menyatakan permohonan *a quo* ditolak untuk seluruhnya atau setidaknya menyatakan permohonan *a quo* tidak dapat diterima;
2. Menyatakan Keterangan DPR diterima untuk seluruhnya;
3. Menyatakan ketentuan Pasal 5, Pasal 6, Pasal 7, Pasal 17, Pasal 18, Pasal 19, Pasal 38, dan Pasal 41 UU Pengelolaan Zakat tidak bertentangan dengan Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28E ayat (2) dan ayat (3), dan Pasal 28H ayat (2) dan ayat (3) UUD Tahun 1945.
4. Menyatakan ketentuan Pasal 5, Pasal 6, Pasal 7, Pasal 17, Pasal 18, Pasal 19, Pasal 38, dan Pasal 41 U Pengelolaan Zakat bertentangan tetap memiliki kekuatan hukum mengikat.

[2.5] Menimbang bahwa terhadap permohonan para Pemohon, **Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS)** memberikan keterangan dalam persidangan tanggal 17 Oktober 2012 yang pada pokoknya menguraikan sebagai berikut:

- Zakat adalah ibadah harta yang memiliki fungsi sosial sangat strategis dan menentukan dalam mensejahterakan masyarakat. Hal ini hanya mungkin tercapai ketika zakat dikelola secara terlembaga.
- Zakat adalah satu-satunya ibadah yang diungkapkan Al Quran (QS At-Taubah 60 dan 103) dan Hadits secara eksplisit di mana terdapat petugas.
- Di zaman Rasulullah SAW dan para sahabat serta para khalifah, zakat selalu dikelola oleh lembaga yang resmi, amanah, terintegrasi, dan profesional.
- Pada zaman Nabi tidak ada zakat yang diserahkan langsung oleh muzaki kepada mustahik, kecuali infaq dan shadaqah di luar zakat.
- Pada masa khalifah Umar Bin Abdul Aziz, zakat dikelola oleh petugas yang amanah dan resmi.
- Negara yang sekarang berhasil mengelola zakat melalui petugas resmi, dibandingkan negara lain, adalah Malaysia, Brunei Darussalam, Singapura, Kuwait, Arab Saudi, Qatar, dan Sudan.
- Malaysia berhasil menghimpun zakat sebesar 1,3 miliar Ringgit Malaysia (Rp.3,9 triliun) pada 2010.

- Arab Saudi berhasil mengumpulkan zakat sebesar SAR 426 miliar (Rp.1 triliun) pada 2010.
- UU 23/2011 memperjelas dan mempertegas kedudukan serta tugas BAZNAS secara kelembagaan.
- BAZNAS merupakan lembaga pemerintah non struktural yang bersifat mandiri dan bertanggung jawab kepada presiden melalui menteri.
- Terdapat empat fungsi kordinasi yang wajib diselenggarakan BAZNAS, yaitu perencanaan, pelaksanaan, pengendalian, pelaporan, pertanggungjawaban, pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat.
- Kelahiran *Undang-Undang a quo* adalah jawaban dan solusi terhadap kendala dan permasalahan yang dihadapi dunia perzakatan nasional, antara lain adalah:
 - i) *Undang-Undang a quo* memberikan penguatan kewenangan kepada BAZNAS untuk melakukan koordinasi antara BAZ dan LAZ yang selama ini belum terlaksana karena tidak diatur secara tegas dalam perUndang-Undangan sebelumnya.
 - ii) *Undang-Undang a quo* memberikan legalitas dan ruang gerak bagi BAZNAS untuk membangun sistem dan jaringan informasi pengelolaan zakat yang terintegrasi secara nasional. Selama ini tidak ada keharusan bagi BAZ dan LAZ untuk menyampaikan laporan pengelolaan zakat sebagai data nasional.
 - iii) *Undang-Undang a quo* mendorong akselerasi penghimpunan dana ZIS melalui *office head* BAZNAS.
 - iv) *Undang-Undang a quo* memungkinkan BAZNAS membuat peta potensi dan penyaluran zakat dalam rangka penanggulangan kemiskinan.
- Dengan *Undang-Undang a quo* sebagai payung hukum, BAZNAS akan memiliki data muzaki dan mustahik secara nasional. Selain itu akan mempermudah pembuatan program bersama untuk pengentasan kemiskinan.
- Sosialisasi dan edukasi kepada masyarakat dapat dilakukan secara bersama-sama, tidak seperti saat ini di mana setiap lembaga melakukan sosialisasi, edukasi, dan bahkan mungkin dengan iklan dengan biaya mahal, sehingga dikhawatirkan akan mengurangi manfaat zakat bagi upaya mensejahterakan masyarakat.
- Dalam *Undang-Undang a quo*, di samping bertindak sebagai operator, BAZNAS juga bertugas sebagai koordinator pengelolaan zakat nasional.

- Penguatan kelembagaan BAZNAS dengan kewenangan yang disebutkan dalam *Undang-Undang a quo* sama sekali tidak membawa eksese bahwa BAZNAS akan mematikan aktivitas pengumpulan zakat di masjid, pesantren, majelis taklim, dan tempat lainnya, melainkan kegiatan tersebut harus terkoordinasi dengan BAZNAS.
- BAZNAS tidak berkepentingan untuk mempersempit akses LAZ terhadap sumber dana umat dan memindahkannya ke BAZNAS, namun BAZNAS berkepentingan agar umat Islam yang termasuk muzaki dapat menyalurkan zakat melalui institusi amri yang resmi, baik melalui LAZ maupun BAZNAS di pusat maupun di daerah.
- Persyaratan ormas Islam dimaksudkan untuk mencegah penyalahgunaan dana zakat untuk kepentingan individu atau kelompok yang bertentangan dengan tujuan zakat itu sendiri.
- Persyaratan pendirian LAZ menurut BAZNAS sebagaimana termaktum dalam Pasal 18 ayat (2) *Undang-Undang a quo* bersifat kumulatif. Semua LAZ wajib memenuhi syarat berbentuk badan hukum dan dibuktikan dengan akta yang dikeluarkan oleh kementerian terkait.
- Dalam ketentuan peralihan Pasal 43 *Undang-Undang a quo*, dinyatakan bahwa masa penyesuaian bagi LAZ terhadap persyaratan dalam Undang-Undang paling lambat lima Tahun terhitung sejak *Undang-Undang a quo* diundangkan.
- Pembentukan LAZ baru langsung berlaku ketentuan dan persyaratan yang terdapat dalam *Undang-Undang a quo*.
- Pejabat yang berwenang memberikan izin bagi amil zakat, berdasarkan Pasal 38 *Undang-Undang a quo* adalah Menteri Agama atau pejabat yang ditunjuk oleh Menteri dalam hal ini Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama.
- Terkait banyaknya masyarakat yang memberikan zakat kepada para kiai atau kepada para ustaz pesantren, sebenarnya bukan kapasitas para kiai tersebut untuk bertindak sebagai amil zakat.

[2.6] Menimbang bahwa terhadap permohonan para Pemohon, **Majelis Ulama Indonesia (MUI)** memberikan keterangan lisan dan tertulis dalam persidangan tanggal 17 Oktober 2012 yang pada pokoknya menguraikan sebagai berikut:

- *Undang-Undang a quo* adalah penyempurnaan dari Undang-Undang yang lama dalam rangka mewujudkan *good government*.

- Tujuan *Undang-Undang a quo* adalah untuk menata amil agar jelas pertanggungjawabannya.
- MUI terlibat sejak awal dalam pembahasan RUU Pengelolaan Zakat.
- Sanksi dirumuskan agar tidak ada penyalahgunaan zakat dan agar tidak ada penyalahgunaan posisi muzaki maupun mustahiq.
- Sebagai perbandingan, di bidang wakaf terdapat Badan Wakaf Indonesia, dan di industri jasa keuangan selain terdapat Bank Indonesia juga terdapat Otoritas Jasa Keuangan (OJK).
- Melalui pengelolaan zakat tersebut, MUI berharap agar salah satu rukun Islam dapat dilaksanakan secara optimal, tertib, teratur, akuntabel, dan transparan.
- *Undang-Undang a quo* adalah *tools of social engineering*, karena tanpa *Undang-Undang a quo* ketentuan tersebut tidak dapat diterapkan secara nasional.
- Ketentuan dalam UU 23/2011 sudah sesuai dengan nilai-nilai ajaran yang ada dalam Al Quran, sunah, serta yang telah menjadi fikih yang selama ini belum tertampung dalam UU lama. UU Pengelolaan Zakat hendaknya dijalankan dengan sebaik-baiknya.
- *Undang-Undang a quo* sejalan dan selaras dengan nilai-nilai Pancasila dan konstitusi.
- Jangan sampai pengujian *Undang-Undang a quo* menimbulkan citra buruk dan negatif terhadap lembaga zakat. Jangan sampai ada anggapan rebutan pengelolaan zakat antara BAZNAS dengan lembaga amil lainnya.
- Putusan MK kelak jangan sampai mengarah pada pelemahan efektivitas pengelolaan zakat dan tidak melemahkan lembaga-lembaga sosial keagamaan yang selama ini mengabdikan dirinya dalam pengelolaan zakat.
- Zakat tidak dapat dikelola secara liberal sehingga liberalisasi zakat harus dicegah.
- Pengelolaan zakat harus dapat dipantau dan diawasi oleh masyarakat dan lembaga pemerintah yang berwenang agar senantiasa sesuai dengan ajaran Islam.
- Karena *Undang-Undang a quo* baru berumur akan satu Tahun maka agar diberi kesempatan untuk dijalankan terlebih dahulu selama beberapa Tahun sebelum dievaluasi.

- Pengelola zakat ke depan harus berbadan hukum, tidak boleh lagi perorangan. Pengawasan terhadap ketentuan tersebut akan dilakukan oleh BAZNAS, bukan MUI, karena BAZNAS memiliki anggaran untuk itu.
- MUI berharap pemerintah melakukan sosialisasi kepada LAZ dan pengelola lainnya agar segera membentuk badan hukum.
- MUI berharap agar kyai dan perorangan yang selama ini menjadi amil agar menyatu dan diharapkan salah satunya menjadi pembimbing bagi amil-amil yang ada di sekitar.
- Badan hukum yang dimaksud dalam *Undang-Undang a quo* adalah UPZ dengan bentuk badan hukum sesuai peraturan perUndang-Undangan yang berlaku.
- UPZ bisa berupa satu unit subsidiari dari induk yang telah berbadan hukum. Seperti bank syariah yang badan hukumnya satu tetapi membuka unit-unit di berbagai daerah.
- Pasal 38 *Undang-Undang a quo* bertolak dari semangat untuk mencegah penyalahgunaan dana zakat, misalnya penggelapan dana zakat.
- MUI ingin ada penyatuan lembaga amil dengan lembaga wakaf di wilayah yang sama.
- Agar semua komponen bangsa memberi kesempatan kepada *Undang-Undang a quo* untuk dilaksanakan terlebih dahulu dalam kurun waktu tertentu. Setelah lima atau sepuluh Tahun baru dievaluasi dan disempurnakan.
- Kontrol terhadap, misalnya masyarakat di pedesaan yang memberikan zakat kepada kiai atau ustadz, dilakukan oleh BAZNAS yang akan mengelola, mengontrol secara proaktif, dalam stelsel aktif.
- Terdapat dua semangat dalam Pasal 18 terkait dengan Pasal 38 dan Pasal 41 *Undang-Undang a quo*, yaitu *dar ul mafasid muqaddam 'ala jalbi mashalih* (mencegah kerusakan lebih diutamakan daripada membuat kemaslahatan).
- Terkait dengan badan hukum, *Undang-Undang a quo* menyebutkan UPZ. Jika Pemerintah, badan, atau lembaga tertentu membentuk UPZ, maka dengan restu dari BAZNAS sebagai regulator UPZ tersebut menjadi sah.
- Terkait kekhawatiran akan adanya kriminalisasi, keberlakuan *Undang-Undang a quo* masih akan melalui masa peralihan selama lima Tahun.
- Semangat Pasal 38 *Undang-Undang a quo* adalah sebagai upaya pencegahan agar tidak sampai terjerembab ke dalam penyalahgunaan zakat.

- UPZ (unit) dapat merupakan *subsidiary unit* atau *subsidiary company* sebagaimana dimaksud dalam hukum korporasi. Unit tersebut adalah unit kegiatan dari satu badan hukum, sehingga harus ada badan hukum induknya.

[2.7] Menimbang bahwa dalam pemeriksaan perkara *a quo*, Mahkamah mengundang Ahli **Dr. Azyumardi Azra** untuk memberikan keterangan baik lisan atau tertulis dalam persidangan tanggal 6 November 2012, yang pada pokoknya menguraikan sebagai berikut:

- Tarik-menarik kepentingan pengelolaan zakat antara LAZ dengan BAZNAS tersebut tidak dapat dilepaskan dari kepentingan menyangkut potensi dana yang sangat besar di tengah meningkatnya jumlah kelas menengah muslim.
- Karena itu pengelolaan dana zakat dan filantropi Islam lainnya harus bisa dipastikan berpijak pada prinsip-prinsip *good and responsible governance*, yang memiliki integritas, transparansi, akuntabilitas, dan kredibilitas, baik secara administratif maupun etik dan moral. Pertanggungjawaban administratif saja tidak cukup, melainkan harus ada pertimbangan etik dan moral atau akhlakul kharimah; serta harus digunakan sebesar-besarnya untuk kepentingan dan maslahat umat dan bangsa.
- Pengelolaan dana zakat dan Iswaf dahulu dilakukan secara tradisional dan konvensional baik dalam pengumpulan, penyaluran, dan pendayagunaan secara langsung kepada mustahik, perorangan, dan lembaga Islam tanpa terlalu mempersoalkan akuntabilitas, kredibilitas, dan efektifitas dana tersebut bagi pemberdayaan pihak penerima atau mustahik. Sejak zaman orde baru, muncul Bazis yang merupakan lembaga semipemerintah yang dibentuk oleh pemda provinsi dan kabupaten/kota.
- Dua dasawarsa terakhir muncul LAZ non-pemerintah yang khusus bergerak dalam pengelolaan/pengumpulan, penyaluran, dan pendayagunaan zakat dan iswaf (infak, sedekah, dan wakaf) seperti Dompot Dhuafa dan semacamnya. Mereka ini dapat disebut sebagai LAZ yang sekaligus menjadi LSM Advokasi Zakat.
- Meski umumnya dahulu dikelola secara konvensional, dana zakat dan Iswaf merupakan tulang punggung bagi banyak lembaga dakwah dan pendidikan Islam seperti pembangunan dan pemeliharaan masjid, rumah sakit dan klinik, rumah yatim piatu, panti werda, pesantren, madrasah dan sekolah Islam, serta

gedung dan fasilitas, kegiatan-kegiatan keagamaan, pembinaan para da'i, dan sebagainya.

- Pengelolaan dana zakat dan juga iswaf seyogianya tetap berada di tangan umat Islam sendiri, yang dengan cara ini umat Islam tetap dapat mempertahankan warisan dan kekayaan historis, religio historisnya, dan sekaligus independensinya *vis a vis* negara. Hal demikian karena APBN, bahkan pada zaman Belanda hingga kemerdekaan, tidak pernah mencakup anggaran untuk ormas, masjid, dan para fungsionarisnya.
- BAZNAS menurut UU 23/2011 adalah lembaga nonstruktural yang bersifat mandiri dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui menteri, dalam hal ini Menteri Agama.
- Keanggotaan BAZNAS, diatur dalam Pasal 8 *Undang-Undang a quo*, delapan dari 11 anggotanya adalah unsur masyarakat, yang terdiri dari ulama, tenaga profesional, dan tokoh masyarakat Islam. Unsur pemerintah hanya tiga orang dari kementerian/instansi yang terkait pengelolaan zakat, terutama dari Kementerian Agama.
- Dengan struktur dan komposisi tersebut, pengelolaan dana zakat dan juga iswaf tidak sepenuhnya dalam kontrol pemerintah.
- Adalah berbahaya jika pengelolaan zakat dan iswaf sepenuhnya dikuasai pemerintah, hal tersebut dapat melumpuhkan sumber pendanaan untuk berbagai kepentingan pemberdayaan umat. Lebih berbahaya lagi, dapat membuat umat Islam tergantung kepada pemerintah yang pada gilirannya dapat terkooptasi oleh rezim penguasa yang memiliki kepentingan sendiri terhadap umat Islam secara keseluruhan.
- Diperlukan penegasan/penyempurnaan UU 23/2011 mengenai batas-batas wewenang BAZNAS dan BAZ tingkat provinsi dan kabupaten, untuk memastikan bahwa BAZNAS tidak mendominasi seluruh pengelolaan zakat dan iswaf dengan memberlakukan restriksi-restriksi yang menyulitkan pertumbuhan dan eksistensi LAZ.
- Idealnya BAZNAS menjadi semacam lembaga yang berperan sebagai katalisator, *clearing house*, dan supervisor bagi terwujudnya usaha bersama yang terpadu dan
- komprehensif dalam pengelolaan filantropi Islam untuk sebesar-besar kemaslahatan umat dan bangsa.

- Terpeliharanya eksistensi LAZ dalam berbagai bentuknya merupakan salah satu perwujudan kebebasan beragama yang dijamin UUD 1945 dan peraturan perUndang-Undangan lainnya.
- Muslim dan muslimat yang terkena kewajiban zakat (muzaki), infak, dan sedekah lainnya, seharusnya memiliki kebebasan berdasarkan ijtihad dan pertimbangan religi sosialnya untuk menyalurkan zakat dan iswaf kepada BAZ atau LAZ manapun yang menurut dia paling pas. Selanjutnya BAZ dan LAZ yang menerima wajib mengelola secara bertanggung jawab tanpa dibayangkan kemungkinan kriminalisasi personel dan lembaga pengelolanya.
- Kredibilitas dan akuntabilitas administratif moral dan etik seluruh BAZ dan LAZ harus ditingkatkan.
- Dana bagian amil sebesar 1/8, namun bisa menjadi sangat besar tergantung pengumpulan zakat dan iswaf, wajib digunakan secara bertanggung jawab, etis, dan sesuai dengan kepantasan penggunaannya sebagai dana religio sosial umat, bukan dana komersial. Karena itu pengawasan dan kontrol publik terhadap pengelolaan dana zakat dan iswaf yang dilakukan berbagai bentuk Badan/Lembaga Amil Zakat dan Iswaf merupakan kewajiban.
- Laporan regular dan dari auditor internal atau dari kantor akuntan publik yang biasa dilakukan LAZ atau BAZ tidak cukup memadai dan terpercaya kebenarannya.
- Wajibnya akuntabilitas administratif dan akuntabilitas etik serta moral sangat penting, karena dana ZIS bisa jadi dikumpulkan dengan susah payah oleh muzaki.
- Pengelolaan dana zakat, infak, sedekah, dan wakaf ini merupakan kekayaan kaum muslim di Nusantara.
- BAZNAS yang anggotanya delapan orang mayoritas dari unsur masyarakat muslim, kecil kemungkinan akan bisa didominasi oleh pemerintah yang diwakili tiga orang.
- BAZNAS sebagai *clearing house* bertindak untuk memberikan informasi atau bimbingan kepada LAZ yang lain.
- BAZNAS melakukan *supervisory* dalam hal melakukan pengawasan seandainya terdapat penyelewengan.
- Kecenderungan atau gejala sentralisasi dominasi pemerintah harus ditolak.

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

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

3. PERTIMBANGAN HUKUM

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

- Pasal 5 ayat (1) : “Untuk melaksanakan pengelolaan zakat, Pemerintah membentuk BAZNAS”.
- Pasal 5 ayat (2) : “BAZNAS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berkedudukan di ibu kota negara”.
- Pasal 5 ayat (3) : “BAZNAS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan lembaga pemerintah nonstruktural yang bersifat mandiri dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri”.
- Pasal 6 : “BAZNAS merupakan lembaga yang berwenang melakukan tugas pengelolaan zakat secara nasional”.
- Pasal 7 ayat (1) : “Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6, BAZNAS menyelenggarakan fungsi:
- a. perencanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat;

- b. pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat;
 - c. pengendalian pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat; dan
 - d. pelaporan dan pertanggungjawaban pelaksanaan pengelolaan zakat”.
- Pasal 7 ayat (2) : “Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, BAZNAS dapat bekerja sama dengan pihak terkait sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”.
- Pasal 7 ayat (3) : “BAZNAS melaporkan hasil pelaksanaan tugasnya secara tertulis kepada Presiden melalui Menteri dan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia paling sedikit 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun”.
- Pasal 17 : “Untuk membantu BAZNAS dalam pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat, masyarakat dapat membentuk LAZ”.
- Pasal 18 ayat (1) : “Pembentukan LAZ wajib mendapat izin Menteri atau pejabat yang ditunjuk oleh Menteri”.
- Pasal 18 ayat (2) : “Izin sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya diberikan apabila memenuhi persyaratan paling sedikit:
- a. terdaftar sebagai organisasi kemasyarakatan Islam yang mengelola bidang pendidikan, dakwah, dan sosial;
 - b. berbentuk lembaga berbadan hukum;
 - c. mendapat rekomendasi dari BAZNAS;
 - d. memiliki pengawas syariat;
 - e. memiliki kemampuan teknis, administratif, dan keuangan untuk melaksanakan kegiatannya;
 - f. bersifat nirlaba;
 - g. memiliki program untuk mendayagunakan zakat bagi kesejahteraan umat; dan
 - h. bersedia diaudit syariat dan keuangan secara berkala.

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

terhadap UUD 1945, yaitu:

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

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

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

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

Terhadap kedua hal tersebut, Mahkamah berpendapat sebagai berikut:

Kewenangan Mahkamah

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

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

Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) para Pemohon

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Pendapat Mahkamah

Pokok Permohonan

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

- Pasal 5, Pasal 6, dan Pasal 7 telah memusatkan pengelolaan zakat nasional di tangan pemerintah melalui BAZNAS, sehingga berpotensi mematikan lebih dari 300 LAZ di Indonesia;
- Pasal 17, Pasal 18, dan Pasal 19 mensubordinasikan kedudukan LAZ yang dibentuk masyarakat menjadi berada di bawah BAZNAS;
- Pasal 18 yang mengatur bahwa pembentukan LAZ wajib mendapat izin Menteri atau pejabat yang ditunjuk oleh Menteri, telah membuka kesempatan bagi negara untuk sewenang-wenang dengan menambahkan syarat-syarat baru;
- Pasal 18 ayat (2) huruf a yang mengatur izin pendirian LAZ hanya diberikan bagi organisasi kemasyarakatan Islam, adalah bersifat diskriminatif dan dapat mematikan lebih dari 300 LAZ yang ada, karena hampir seluruh LAZ berbadan hukum Yayasan yang secara hukum tidak dapat didaftarkan sebagai Ormas. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2001 tentang Yayasan menyatakan bahwa yayasan adalah badan hukum yang tidak mempunyai anggota, sedangkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan menyatakan ormas sebagai entitas yang berbasis keanggotaan.

- Pasal 18 ayat (2) huruf a yang mensyaratkan LAZ harus berbentuk ormas Islam adalah pengingkaran terhadap peran masyarakat yang sejak tiga dekade terakhir telah membangkitkan zakat nasional.
- Pasal 18 ayat (2) huruf c menetapkan bahwa pendirian LAZ harus mendapatkan rekomendasi dari BAZNAS yang sekaligus bertindak sebagai operator zakat.
- Pasal 38 melarang setiap orang untuk dengan sengaja bertindak selaku amil zakat tanpa izin pejabat yang berwenang. Terhadap pelanggarnya, Pasal 41 memberikan ancaman pidana berupa pidana kurungan dan/atau pidana denda. Pasal 38 *juncto* Pasal 41 membuka potensi terjadinya kriminalisasi terhadap amil zakat yang tidak memiliki izin pejabat berwenang.
- LAZ yang telah memperoleh izin dari Menteri diberi kesempatan selama lima tahun untuk menyesuaikan diri, namun UU 23/2011 tidak menyediakan payung hukum bagi upaya perubahan badan hukum dimaksud.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**Kesewenang-wenangan dalam perizinan pengelolaan zakat oleh Pemerintah
[Pasal 18 ayat (1) dan ayat (2) UU 23/2011]**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. KONKLUSI

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

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

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

5. AMAR PUTUSAN

Mengadili,

Menyatakan:

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

kegiatan pengelolaan zakat dimaksud kepada pejabat yang berwenang”;

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

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

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

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

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

KETUA,

ttd.

Hamdan Zoelva

ANGGOTA-ANGGOTA,

ttd.

Ahmad Fadlil Sumadi

ttd.

Anwar Usman

ttd.

Harjono

ttd.

Muhammad Alim

ttd.

Maria Farida Indrati

ttd.

Arief Hidayat

ttd.

Patrialis Akbar

PANITERA PENGGANTI,

ttd.

Mardian Wibowo

RINGKASAN PERBAIKAN PERMOHONAN PERKARA
Registrasi Nomor : 86/PUU-X/2012
Tentang
Keberadaan Lembaga Pengelolaan Zakat

I. PEMOHON

1. **Yayasan Dompot Dhuafa**, dalam hal ini diwakili oleh Ahmad Juwaini, S.E., M.M. selaku Pengurus, sebagai **Pemohon I**;
 2. **Yayasan Rumah Zakat Indonesia**, dalam hal ini diwakili oleh Nur Efendi selaku Ketua Yayasan, sebagai **Pemohon II**;
 3. **Yayasan Yatim Mandiri**, dalam hal ini diwakili oleh Moch Yasin selaku ketua Pengurus, sebagai **Pemohon III**;
 4. **Yayasan Portal Infaq**, dalam hal ini diwakili oleh Faizaludin selaku Pengurus Yayasan, sebagai **Pemohon VI**;
 5. **Yayasan Dana Sosial Al Falah Malang**, dalam hal ini diwakili oleh Agung Wicaksono, S.T. selaku Direktur Pelaksana, sebagai **Pemohon V**;
 6. **Lembaga Pendayagunaan dan Pemberdayaan Zakat, Infaq, Shadaqoh dan Waqaf Harapan Ummat (LPP-ZISWAF HARUM)**, dalam hal ini diwakili oleh Muchammad Choirullah selaku Ketua Pengurus, sebagai **Pemohon VI**;
 7. **Yayasan Harapan Dhuafa Banten**, dalam hal ini diwakili oleh Mulyadi selaku Ketua Pengurus, sebagai **Pemohon VII**;
 8. **Lembaga Manajemen Infaq (LMI)**, dalam hal ini diwakil oleh (*), selaku Ketua Pengurus, sebagai **Pemohon VIII**;
 9. **YPI Bina Madani Mojokerto**, dalam hal ini diwakili oleh Drs. Mudji Taher, M. Mkes, selaku Pengurus, sebagai **Pemohon IX**;
 10. Rudi Dwi Setiyanto, selaku Amil Zakat, sebagai **Pemohon X**;
 11. Arif Rahmadi Haryono, selaku Muzakki, sebagai **Pemohon XI**;
 12. Fadlullah, selaku Muzakki, sebagai **Pemohon XII**;
 13. Sylviani Abdul Hamid, selaku Muzakki, sebagai **Pemohon XII**;
- Selanjutnya secara bersama-sama disebut sebagai Para Pemohon

KUASA HUKUM

Heru Susetyo, SH. LL.M. M.Si., dkk yang tergabung dalam Tim Advokasi Koalisi Masyarakat Zakat Indonesia (KOMAZ).

II. POKOK PERKARA

Pengujian Materiil Pasal 5, Pasal 6, Pasal 7, Pasal 17, Pasal 18, Pasal 19, Pasal 38 dan Pasal 41 UU No. 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat terhadap UUD 1945.

III. KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI

Pemohon dalam permohonan sebagaimana dimaksud menjelaskan, bahwa ketentuan yang mengatur kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk menguji adalah :

1. Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 "*kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang di bawahnya dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.*"
2. 24C Ayat (1) UUD 1945 "*Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, dst*"
3. Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi "*menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*".
4. Bahwa berdasarkan ketentuan tersebut diatas, pengujian Materiil UU No. 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, maka Mahkamah Konstitusi berwenang untuk memeriksa dan mengadili permohonan Pemohon

IV. KEDUDUKAN PEMOHON (LEGAL STANDING)

Para Pemohon dalam permohonannya menjelaskan sebagai berikut:

1. Pemohon I s/d Pemohon II adalah Badan Hukum yang merupakan Lembaga Amil Zakat Nasional yang telah memiliki ijin operasional dari Menteri Agama RI;
2. Pemohon III dan Pemohon IV adalah Lembaga Amil Zakat yang beroperasi secara nasional, tetapi belum memiliki ijin dari Menteri Agama RI;
3. Pemohon V s/d Pemohon VIII adalah Lembaga Amil Zakat Daerah yang belum memiliki ijin operasional dari Gubernur atau Walikota/Bupati kepala daerahnya;
4. Pemohon IX adalah Lembaga Amil Zakat Daerah yang sudah memiliki ijin operasional dari Bupati;
5. Pemohon X adalah amil zakat (perorangan);
6. Pemohon XI-XII adalah Muzakki.

Para Pemohon menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan atau berpotensi dirugikan oleh berlakunya ketentuan UU No. 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat.

V. NORMA-NORMA YANG DIAJUKAN UNTUK DIUJI

A. NORMA MATERIIL

Norma yang diujikan, yaitu :

1. Pasal 5

- (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 nonstruktural yang bersifat mandiri dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri.

2. Pasal 6

BAZNAS merupakan lembaga yang berwenang melakukan tugas pengelolaan zakat secara nasional

3. Pasal 7

- (1) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6, BAZNAS menyelenggarakan fungsi:
 - a) perencanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat;
 - b) pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat;
 - c) pengendalian pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat; dan
 - d) pelaporan dan pertanggungjawaban pelaksanaan pengelolaan zakat.
- (2) Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, BAZNAS dapat bekerja sama dengan pihak terkait sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3) BAZNAS melaporkan hasil pelaksanaan tugasnya secara tertulis kepada Presiden melalui Menteri dan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia paling sedikit 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun.

4. Pasal 17

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

5. Pasal 18

- (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 mendayagunakan zakat bagi kesejahteraan umat; dan*
- h) *bersedia diaudit syariat dan keuangan secara berkala.*

6. Pasal 19

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

7. Pasal 38

Setiap orang dilarang dengan sengaja bertindak selaku amil zakat melakukan pengumpulan, pendistribusian, atau pendayagunaan zakat tanpa izin pejabat yang berwenang

8. Pasal 41

Setiap orang yang dengan sengaja dan melawan hukum melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 dipidana dengan pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah)

B. NORMA UUD NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945

Norma yang dijadikan sebagai penguji, yaitu :

1. Pasal 28C ayat (2)

Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya

2. Pasal 28D ayat (1)

Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum

3. Pasal 28E ayat (2)

Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuatu dengan hati nuraninya

4. Pasal 28E ayat (3)

Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat

5. Pasal 28H ayat (2)

Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan

6. Pasal 28H ayat (3)

Setiap orang berhak atas jaminan social yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat

VI. Alasan-alasan Pemohon Dengan diterapkan UU *a quo* Bertentangan Dengan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, karena :

1. Pasal 38 jo Pasal 41 UU Pengelolaan Zakat telah memberikan dasar hukum untuk berlansungnya kriminalisasi terhadap para amil zakat yang tidak memiliki ijin pejabat yang berwenang walaupun mendapat kepercayaan tinggi dari masyarakat, terkait dengan Pasal 38 tersebut Pemohon X s/d Pemohon XIV serta para amil zakat yang tidak memiliki ijin sangat dicerai hak konstitusionalnya sehingga Pasal 38 UU *a quo* bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945;
2. Pasal 17, Pasal 18 dan Pasal 19 UU Pengelolaan Zakat telah secara eksplisit mensubordinasikan kedudukan lembaga amil zakat bentukan masyarakat sipil dengan adanya persyaratan yang ditetapkan dalam Pasal 18 UU *a quo*, ketentuan tersebut melahirkan ketidak pastian hukum bagi LAZ atau calon LAZ yang akan mengajukan ijin ke Menteri;
3. Pasal 18 ayat (2) huruf a bersifat diskriminatif dan dapat mematikan lebih dari 300 LAZ yang telah ada saat ini, karena hampir seluruh LAZ tersebut berbentuk badan hukum yayasan sedangkan dalam ketentuan *a quo* mengharuskan LAZ terdaftar sebagai Organisasi Kemasyarakatan, sedangkan menurut UU No. 8 Tahun 1985 yg disebut sebagai ORMAS adalah entitas yang berbasis keanggotaan, sedangkan yayasan tidak memiliki anggota;
4. Ketentuan Pasal 18 ayat (2) UU *a quo* tersebut mengingkari peran masyarakat sipil, yang membangkitkan zakat nasional dari ranah amal-sosial ke ranah pemberdayaan pembangunan;
5. UU *a quo* menetapkan bahwa BAZNAS sebagai operator zakat nasional dan status tersebut juga sama dengan LAZ, sehingga ketentuan tersebut jelas menimbulkan *conflict of interest* dan tidak memberikan kejelasan tentang tata kelola yang baik untuk dunia zakat nasional;
6. Pasal 5, Pasal 6 dan Pasal 7 UU *a quo* telah mensentralisasikan pengelolaan zakat nasional berada ditangan pemerintah, dan hal ini menghambat perkembangan peran serta LAZ yang telah memberdayakan masyarakat dan menanggulangi kemiskinan;
7. Bahwa Pasal 5 dan Pasal 15 UU *a quo* menyatakan pendirian BAZNAS ditingkat pusat, provinsi serta kabupaten/kota tanpa memberikan persyaratan pendirian, selain itu BAZNAS berhak mendapatkan pembiayaan dari APBN serta dapat menggunakan sebagian dana zakat yang dihimpun, sementara LAZ mendapatkan restriksi yang sangat ketat tidak mendapat pembiayaan dari APBN dan hanya berhak mendapatkan pembiayaan dari hak amil saja, sehingga ketentuan tersebut bertentangan dengan Pasal 28C ayat (2) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945;

8. Berlakunya UU *a quo* tidak hanya merugikan Para Pemohon tetapi juga seluruh warga Negara Indonesia yang selama ini telah banyak terbantu oleh berbagai program yang dilaksanakan oleh LAZ, sehingga bertentangan dengan Pasal 28H UUD 1945;
9. Dalam konteks masyarakat madani Indonesia yang demokratis, UU *a quo* semestinya mengokohkan peran Negara dalam member perlindungan bagi warga Negara yang membayar zakat, menjaga ketertiban umum dengan mencegah penyalahgunaan dana zakat, memfasilitasi sektor filantropi Islam untuk perubahan social dan member insentif bagi perkembangan dunia zakat nasional, tetapi UU *a quo* ini justru mematahkannya.

VII. PETITUM

1. Menerima dan mengabulkan seluruh permohonan pengujian UU yang diajukan Para Pemohon;
2. Menyatakan bahwa Pasal 5, Pasal 6, Pasal 7, Pasal 17, Pasal 18, Pasal 19, Pasal 38 dan Pasal 41 dari UU Pengelolaan Zakat secara keseluruhan bertentangan dan melanggar Pasal 28C ayat (2), Pasal 28E ayat (2) dan (3), Pasal 28H ayat (2) dan (3) UUD 1945.
3. Menyatakan UU Pengelolaan Zakat adalah tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat dengan segala akibat hukumnya.
4. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.

Atau apabila majelis hakim Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia berpendapat lain, mohon putusan yang seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).

Catatan:

- UU No. 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat ini belum pernah diujikan di Mahkamah Konstitusi.
- Perubahan pada **Identitas Pemohon** yang kemudian mempengaruhi perubahan pada **Legal Standing Para Pemohon**, yaitu :
 1. **Yayasan Rumah Zakat Indonesia**, dalam hal ini diwakili oleh Nur Efendi selaku Ketua Yayasan, sebagai **Pemohon IV**, menjadi **Pemohon II**;
 2. **Yayasan Dana Sosial Al Falah Malang**, dalam hal ini diwakili oleh Agung Wicaksono, S.T. selaku Direktur Pelaksana, sebagai **Pemohon II**, menjadi **Pemohon V**;
 3. **Lembaga Pendayagunaan dan Pemberdayaan Zakat, Infaq, Shadaqoh dan Waqaf Harapan Ummat (LPP-ZISWAF HARUM)**, dalam hal ini diwakili oleh Muchammad Choirullah selaku Ketua Pengurus, sebagai **Pemohon V**, menjadi **Pemohon VI**;
 4. Fadlullah, selaku Muzakki, sebagai **Pemohon XVII**, menjadi **Pemohon XII**;

5. Sylviani Abdul Hamid, selaku Muzakki, sebagai **Pemohon XVIII**, menjadi **Pemohon XII**;
6. Adanya penambahan Pemohon, yakni ;
 - a) **Lembaga Manajemen Infaq (LMI)**, dalam hal ini diwakil oleh (*), selaku Ketua Pengurus, sebagai **Pemohon VIII**;
 - b) **YPI Bina Madani Mojokerto**, dalam hal ini diwakili oleh Drs. Mudji Taher, M. Mkes, selaku Pengurus, sebagai **Pemohon IX**;
7. Tidak disertakan kembali beberapa Pemohondalam perbaikan permohonan, yakni;
 - a) **Koperasi Serba Usaha Peternak (KSUP) Sabua Ade Bima NTB**, dalam hal ini diwakili oleh Kasman selaku Ketua Pengurus Koperasi, sebagai **Pemohon VIII**;
 - b) **Koperasi Serba Usaha Kembang Makmur Situbondo**, dalam hal ini diwakili oleh Achmad Efendi selaku Pengurus Koperasi, sebagai **Pemohon IX**;
 - c) Mohammad Arifin Purwakananta, selaku Amil Zakat, sebagai **Pemohon X**;
 - d) Juperta Panji Utama, selaku Amil Zakat, sebagai **Pemohon XI**;
 - e) Armie Robi, selaku Amil Zakat, sebagai **Pemohon XIII**;
 - f) Dessy Sonyaratri, selaku Amil Zakat, sebagai **Pemohon XIV**;
 - g) A. Azka Muthia, selaku Amil Zakat, sebagai **Pemohon XV**;
 - h) Umaruddinul Islam, selaku Amil Zakat, sebagai **Pemohon XVI**;
 - i) Asep Supriyatna, selaku Mustahik, sebagai **Pemohon XIX**;
 - j) Marjaya, selaku Mustahik, sebagai **Pemohon XX**.



**MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA**

**RISALAH SIDANG
PERKARA NOMOR 86/PUU-X/2012
PERKARA NOMOR 117/PUU-X/2012
PERKARA NOMOR 145/PHPU.D-XI/2013
PERKARA NOMOR 146/PHPU.D-XI/2013**

PERIHAL

**PENGUJIAN UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2011
TENTANG PENGELOLAAN ZAKAT
PENGUJIAN UNDANG-UNDANG NOMOR 13 TAHUN 2003
TENTANG KETENAGAKERJAAN
PERSELISIAHAN HASIL PEMILIHAN UMUM KEPALA
DAERAH DAN WAKIL KEPALA DAERAH KABUPATEN
KUBU RAYA TAHUN 2013
PERSELISIAHAN HASIL PEMILIHAN UMUM KEPALA
DAERAH DAN WAKIL KEPALA DAERAH KABUPATEN
LUWU TAHUN 2013**

**ACARA
PENGUCAPAN PUTUSAN**

J A K A R T A

KAMIS, 31 OKTOBER 2013



MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA

RISALAH SIDANG
PERKARA NOMOR 86/PUU-X/2012
PERKARA NOMOR 117/PUU -X/2012
PERKARA NOMOR 145/PHPU.D-XI/2013
PERKARA NOMOR 146/PHPU.D-XI/2013

PERIHAL

1. Pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Peleolaan Zakat (Perkara Nomor 86/PUU-X/2012).
2. Pengujian Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan (Perkara Nomor 117/PUU-X/2012).
3. Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Kubu Raya Tahun 2013 (Perkara Nomor 145/PHPU.D-XI/2013).
4. Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Luwu Tahun 2013 (Perkara Nomor 146/PHPU.D-XI/2013).

PEMOHON

- | | |
|---|------------------------------------|
| 1. Yayasan Dompot Dhuafa | (Perkara Nomor 86/PUU-X/2012) |
| 2. Yayasan Dana Sosial Al-Falah Malang | (Perkara Nomor 86/PUU-X/2012) |
| 3. Yayasan Yatim Mandiri | (Perkara Nomor 86/PUU-X/2012) |
| 4. Dunung Wijanarko | (Perkara Nomor 117/PUU-X/2012) |
| 5. Wawan Adi Dwi Yanto | (Perkara Nomor 117/PUU-X/2012) |
| 6. H. Muda Hahendrawan dan Suharjo | (Perkara Nomor 145/PHPU.D-XI/2013) |
| 7. H. Basmin Mattayang dan Syukur Bijak | (Perkara Nomor 146/PHPU.D-XI/2013) |

TERMOHON

- | | |
|----------------------------|------------------------------------|
| 1. KPU Kabupaten Kubu Raya | (Perkara Nomor 145/PHPU.D-XI/2013) |
| 2. KPU Kabupaten Luwu | (Perkara Nomor 146/PHPU.D-XI/2013) |

ACARA

Pengucapan Putusan dan Ketetapan

Kamis, 31 Oktober 2013 Pukul 15.01 – 17.53 WIB
Ruang Sidang Pleno Gedung Mahkamah Konstitusi RI,
Jl. Medan Merdeka Barat No. 6, Jakarta Pusat

SUSUNAN PERSIDANGAN

- | | |
|-------------------------|-----------|
| 1) Hamdan Zoelva | (Ketua) |
| 2) Anwar Usman | (Anggota) |
| 3) Arief Hidayat | (Anggota) |
| 4) Maria Farida Indarti | (Anggota) |
| 5) Ahmad Fadlil Sumadi | (Anggota) |
| 6) Muhammad Alim | (Anggota) |
| 7) Patrialis Akbar | (Anggota) |
| 8) Harjono | (Anggota) |

Mardian Wibowo
Wiwik Budi Wasito
Hani Adhani

Panitera Pengganti
Panitera Pengganti
Panitera Pengganti

Pihak yang hadir:

A. Kuasa Hukum Pemohon Perkara Nomor 86/PUU-X/2012:

1. Nasrulloh Nasution
2. Syliani Abdul Hamid
3. H. Syamsir Aziz

B. Kuasa Hukum Pemohon Perkara Nomor 117/PUU-X/2012:

1. P. Sanjaya Samosir

C. Kuasa Hukum Pemohon Perkara Nomor 145/PHPU.D-XI/2013:

1. Agus Dwiwarsono

D. Kuasa Hukum Pemohon Perkara Nomor 146/PHPU.D-XI/2013:

1. Andi Syafrani
2. Syahrir Cakkari
3. Jamaludin Rustam

E. Kuasa Hukum Termohon Perkara Nomor 145/PHPU.D-XI/2013:

1. Eli Hakim Silaban
2. Budi Satria Dewantoro
3. Idris Maheru
4. Anusapati
5. H. Gustian
6. Dumiri
7. Kasiono
8. Karyoan
9. Indrayati
10. Fitri
11. Septy Gusmana

F. Kuasa Hukum Termohon Perkara Nomor 146/PHPU.D-XI/2013:

1. Sofyan Sinte
2. Mappinawang
3. H. Ridwan Salam
4. Saddakati A. Arsyad
5. Musri Hasyim
6. Saiful G
7. Berlin
8. A. Darmawangsa

G. Kuasa Hukum Pihak Terkait Perkara Nomor 145/PHPU.D-XI/2013:

1. Arteria Dahlan

H. Kuasa Hukum Pihak Terkait Perkara Nomor 146/PHPU.D-XI/2013:

1. Yasser S. Wahab
2. Sadi Rinaldy Farmadi
3. Maburur Ahmad
4. Indra Riady

I. Pemerintah

1. Umar Kasim
2. Rima Pratiwi
3. Heri Setiawan

J. DPR

1. Agus Trinawulan

SIDANG DIBUKA PUKUL 15.01 WIB

1. HAKIM KETUA: HAMDAN ZOELVA

Sidang Mahkamah Konstitusi untuk pengucapan putusan dalam Perkara Nomor 86/PUU-X/2012 Perkara Nomor 117/PUU-X/2012, Perkara Nomor 145 dan 146/PHPU.D-XI/2013 saya buka dan dinyatakan terbuka untuk umum.

KETUK PALU 3X

Pemohon

Nomor 86 ada PUU?

2. KUASA HUKUM PEMOHON PEMOHON NOMOR 86/PUU-X/2012: NASRULLAH NASUTION

Ada, Majelis.

3. HAKIM KETUA: HAMDAN ZOELVA

Hadir ya. Pemohon Nomor 117?

4. KUASA HUKUM PEMOHON NOMOR 117/PUU-X/2012: P. SANJAYA SAMOSIR

Hadir, Majelis.

5. HAKIM KETUA: HAMDAN ZOELVA

Hadir, Pemohon PHPU Nomor 145?

6. KUASA HUKUM PEMOHON NOMOR 145/PHPU.D-XI/2013: AGUS DWIWARSONO

Hadir, Yang Mulia.

7. HAKIM KETUA: HAMDAN ZOELVA

Hadir, Pemohon PHPU Nomor 146?

8. KUASA HUKUM PEMOHON NOMOR 146/PHPU.D-XI/2013: ANDI SYAFRANI

Hadir, Yang Mulia.

9. HAKIM KETUA: HAMDAN ZOELVA

Pemerintah? Hadir. Coba nyalakan itu. Hadir ya?

10. PEMERINTAH: UMAR KASIM

Hadir.

11. KETUA: HAMDAN ZOELVA

DPR?

12. DPR: AGUS TRINAWULAN

Hadir, Yang Mulia.

13. KETUA: HAMDAN ZOELVA

Hadir, Termohon dalam Perkara PPU 145?

14. KUASA HUKUM TERMOHON NOMOR 145/PPU.D-XI/2013: ELI HAKIM
SILABAN

Hadir, Yang Mulia.

15. HAKIM KETUA: HAMDAN ZOELVA

146?

16. KUASA HUKUM TERMOHON NOMOR 146/PPU.D-XI/2013: SOFYAN
SINTE

Hadir, Yang Mulia.

17. KETUA: HAMDAN ZOELVA

Pihak Terkait Perkara Nomor 145?

18. KUASA HUKUM PIHAK TERKAIT NOMOR 145/PPU.D-XI/2013:
ARTEROA DAHLAN

Alhamdulillah hadir, Yang Mulia.

19. HAKIM KETUA: HAMDAN ZOELVA

Hadir ya. Nomor 146?

20. KUASA HUKUM PIHAK TERKAIT NOMOR 146/PPU.D-XI/2013: YASSER
S. WAHAB

Hadir, Yang Mulia.

21. HAKIM KETUA: HAMDAN ZOELVA

Hadir, baik. Pengucapan putusan kita mulai dari perkara Pengujian Undang-Undang.

PUTUSAN
Nomor 86/PUU-X/2012
DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA
MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA

- [1.1] Yang mengadili perkara konstitusi pada tingkat pertama dan terakhir, menjatuhkan putusan dalam perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang diajukan oleh:
- [1.2] 1. Yayasan Dompot Dhuafa, beralamat di Jalan Ir. H. Juanda Nomor 50, Perkantoran Ciputat Indah Permai C28-29, Ciputat, Jakarta, diwakili oleh Rini Suprihartanti selaku Pengurus Yayasan Dompot Dhuafa Republika;
sebagai ----- Pemohon I;
2. Yayasan Rumah Zakat Indonesia, beralamat di Jalan Turangga Nomor 25C Bandung, diwakili oleh Nur Efendi selaku Ketua Yayasan Rumah Zakat Indonesia;
sebagai ----- Pemohon II;
3. Yayasan Yatim Mandiri, beralamat di Jalan Raya Jambangan 135-137 Surabaya, diwakili oleh Moch. Hasyim selaku Ketua Pengurus Yayasan Yatim Mandiri;
sebagai ----- Pemohon III;
4. Yayasan Portal Infaq, beralamat di Jalan Palapa III/7 Pasar Minggu Jakarta Selatan, diwakili oleh Faizaludin yang bertindak untuk dan atas nama Pengurus Yayasan Portal Infaq;
sebagai ----- Pemohon IV;
5. Yayasan Dana Sosial Al Falah Malang, beralamat di Jalan Kahuripan Nomor 12A Kelurahan Klojen, Kecamatan Klojen, Kota Malang, Jawa Timur, diwakili oleh Agung Wicaksono, S.T., selaku Direktur Pelaksana Yayasan Dana Sosial Al Falah Malang;
sebagai ----- Pemohon V;
6. Lembaga Pendayagunaan dan Pemberdayaan Zakat, Infaq, Shadaqoh dan Waqaf Harapan Ummat (LPP-ZISWAF HARUM), beralamat di Jalan Pesona Singosari JJ-3 atau Jalan Candi Panggung Nomor 1 Malang, Jawa Timur, diwakili oleh Muchammad Choirullah selaku Ketua Pengurus LPP-ZISWAF HARUM;
sebagai ----- Pemohon VI;

7. Yayasan Harapan Dhuafa Banten, beralamat di Jalan Ciwaru Raya Pondok Citra 1 Nomor 1B Kota Serang, Banten, diwakili oleh Mulyadi selaku Ketua Pengurus Yayasan Harapan Dhuafa Banten; sebagai ----- Pemohon VII;
8. Lembaga Manajemen Infaq (LMI), beralamat di Jalan Nginden Intan Raya Nomor 12, Kelurahan Nginden Jangkungan, Kecamatan Semolowaru, diwakili oleh Amin, Ak, MM selaku pengurus Lembaga Manajemen Infaq (LMI); sebagai ----- Pemohon VIII;
9. YPI Bina Madani Mojokerto, beralamat di Jalan Benteng Pancasila Nomor 6 Mojokerto, Jawa Timur, diwakili oleh Drs. Mudji Taher M.Kes., selaku Pengurus Yayasan Pengembangan Infaq Bina Madani; sebagai ----- Pemohon IX;
10. Nama : Rudi Dwi Setiyanto
 Tempat Tanggal Lahir : Gresik, 11 November 1981
 Pekerjaan : Peternak
 Alamat : Dusun Pucanganom RT002 RW006
 Desa Pucangsimo, Kecamatan Bandar Kd Mulyo, Kabupaten Jombang.
 sebagai ----- Pemohon X;
11. Nama : Arif Rahmadi Haryono
 Tempat Tanggal Lahir : Jakarta, 04 September 1983
 Alamat : Jalan Taman Pembangunan Nomor 10 RT/RW 02/06 Jatibening Baru, Pondok Gede, Kota Bekasi.
 sebagai ----- Pemohon XI;
12. Nama : Fadlullah, S.Ag., M.Si.
 Tempat Tanggal Lahir : Serang, 30 Desember 1977
 Pekerjaan : Pegawai Negeri Sipil
 Alamat : Taman Widya Asri Blok E4 Nomor 9 RT03 RW021 Serang, Banten.
 sebagai ----- Pemohon XII;
13. Nama : Sylviani Abdul Hamid
 Tempat Tanggal Lahir : Bandung 24 Agustus 1964
 Pekerjaan : Ibu Rumah Tangga
 Alamat : H. Baing Nomor 81 RT007 RW09 Kelurahan Tengah, Kecamatan Kramat Jati, Jakarta Timur 13540.
 sebagai ----- Pemohon XIII;
- Dalam hal ini, masing-masing berdasarkan Surat Kuasa Khusus Nomor 210/DD/Corsec/VIII/2012 bertanggal 2 Agustus 2012, Surat Kuasa Khusus Nomor 5514/SKS-EO/Rumah Zakat/VIII/2012 bertanggal 13 Juli 2012, Surat Kuasa Khusus Nomor

107/KU/YYM/VII/2012 bertanggal 13 Juli 2012, Surat Kuasa Khusus Nomor 012/SEN/VII/2012 bertanggal 13 Juli 2012, Surat Kuasa Khusus Nomor 084/SKU/YDSF MLG/VII/2012 bertanggal 20 Juli 2012, Surat Kuasa Khusus Nomor 011/SEN/VII/2012 bertanggal 13 Juli 2012, Surat Kuasa Khusus Nomor 03/HARFA/VIII/2012 bertanggal 4 Agustus 2012, Surat Kuasa Khusus Nomor 05/SEN/VII/2012 bertanggal 13 Juli 2012, Surat Kuasa Khusus Nomor 017/SEN/VII/2012 bertanggal 4 Agustus 2012, Surat Kuasa Khusus Nomor 018/SEN/VII/2012 bertanggal 13 Juli 2012, Surat Kuasa Khusus Nomor 05/SEN/VII/2012 bertanggal 13 Juli 2012, Surat Kuasa Khusus bertanggal 18 September 2012, Surat Kuasa Khusus Nomor 017/SEN/VII/2012 bertanggal 4 Agustus 2012, dan Surat Kuasa Khusus Nomor 018/SEN/VII/2012 bertanggal 13 Juli 2012 memberi kuasa kepada i) Heru Susetyo, S.H., L.L.M., M.Si.; ii) Evi Risna Yanti, S.H.; dan iii) Nasrulloh Nasution, S.H., yaitu advokat pada "Susetyo, Evi & Nasution Law Firm & Legal Consultant" yang beralamat di Jalan TB Simatupang, Komplek Departemen Sosial Nomor 19, Pasar Rebo, Jakarta Timur, baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama bertindak untuk dan atas nama pemberi kuasa;

Selanjutnya disebut sebagai ----- para Pemohon;

- [1.4] Membaca permohonan para Pemohon;
Mendengar keterangan para Pemohon;
Mendengar dan membaca keterangan Pemerintah;
Mendengar dan membaca keterangan Dewan Perwakilan Rakyat;
Mendengar keterangan Pihak Terkait Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) dan Majelis Ulama Indonesia (MUI);
Mendengar keterangan ahli serta saksi para Pemohon dan Pemerintah;
Mendengar keterangan ahli yang dihadirkan oleh Mahkamah Konstitusi;
Memeriksa bukti-bukti para Pemohon;
Membaca kesimpulan para Pemohon, Pemerintah, dan Pihak Terkait Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS);

22. HAKIM ANGGOTA: ARIEF HIDAYAT

Pendapat Mahkamah

Pokok Permohonan

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

- Pasal 5, Pasal 6, dan Pasal 7 telah memusatkan pengelolaan zakat nasional di tangan pemerintah melalui BAZNAS, sehingga berpotensi mematikan lebih dari 300 LAZ di Indonesia;
- Pasal 17, Pasal 18, dan Pasal 19 mensubordinasikan kedudukan LAZ yang dibentuk masyarakat menjadi berada di bawah BAZNAS;
- Pasal 18 yang mengatur bahwa pembentukan LAZ wajib mendapat izin Menteri atau pejabat yang ditunjuk oleh Menteri, telah membuka kesempatan bagi negara untuk sewenang-wenang dengan menambahkan syarat-syarat baru;
- Pasal 18 ayat (2) huruf a yang mengatur izin pendirian LAZ hanya diberikan bagi organisasi kemasyarakatan Islam, adalah bersifat diskriminatif dan dapat mematikan lebih dari 300 LAZ yang ada, karena hampir seluruh LAZ berbadan hukum Yayasan yang secara hukum tidak dapat didaftarkan sebagai Ormas. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2001 tentang Yayasan menyatakan bahwa yayasan adalah badan hukum yang tidak mempunyai anggota, sedangkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan menyatakan ormas sebagai entitas yang berbasis keanggotaan.
- Pasal 18 ayat (2) huruf a yang mensyaratkan LAZ harus berbentuk ormas Islam adalah pengingkaran terhadap peran masyarakat yang sejak tiga dekade terakhir telah membangkitkan zakat nasional.
- Pasal 18 ayat (2) huruf c menetapkan bahwa pendirian LAZ harus mendapatkan rekomendasi dari BAZNAS yang sekaligus bertindak sebagai operator zakat.
- Pasal 38 melarang setiap orang untuk dengan sengaja bertindak selaku amil zakat tanpa izin pejabat yang berwenang. Terhadap pelanggarnya, Pasal 41 memberikan ancaman pidana berupa pidana kurungan dan/atau pidana denda. Pasal 38 juncto Pasal 41 membuka potensi terjadinya kriminalisasi terhadap amil zakat yang tidak memiliki izin pejabat berwenang.
- LAZ yang telah memperoleh izin dari Menteri diberi kesempatan selama lima tahun untuk menyesuaikan diri, namun UU 23/2011 tidak menyediakan payung hukum bagi upaya perubahan badan hukum dimaksud.

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

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

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

Bahwa terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) tidak terlepas dari nilai dan sejarah yang melatarbelakanginya. Hidup berketuhanan merupakan nilai-nilai yang hidup dan dianut oleh bangsa Indonesia sejak lama. Pahit getirnya hidup tanpa perikemanusiaan dan tanpa perikeadilan sebagai akibat dari adanya penjajahan oleh bangsa asing merupakan fakta sejarah yang dialami oleh bangsa Indonesia. Oleh karena itu, terbentuknya NKRI diyakini oleh bangsa Indonesia sebagai buah dari perjuangan kemerdekaan dalam waktu yang sangat panjang serta atas berkat rahmat Allah, Tuhan Yang Maha Kuasa, yang didorong oleh cita-cita luhur supaya berkehidupan kebangsaan yang bebas. Berdasarkan nilai-nilai yang dianut dan sejarah yang melatarbelakangi lahirnya bangsa Indonesia tersebut maka Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, serta mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia merupakan beberapa hal yang diletakkan sebagai dasar negara dalam menjalankan fungsi dan tujuannya, antara lain, melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum [vide Pembukaan UUD 1945];

[3.13.1] Bahwa berdasarkan hal-hal yang diuraikan tersebut, Pasal 29 ayat (1) UUD 1945 menegaskan bahwa Negara Indonesia adalah negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa, sehingga negara berkewajiban untuk menjamin kemerdekaan atau kebebasan setiap orang untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agama dan kepercayaannya itu [vide Pasal 29 ayat (2) UUD 1945]. Dalam perspektif warga negara, UUD 1945 menentukan bahwa kebebasan memeluk agama dan beribadat menurut agama dan kepercayaannya merupakan hak konstitusional bagi setiap warga negara [vide Pasal 28E ayat (1) dan Pasal 28I ayat (1) UUD 1945]. Dengan demikian, beragama dan beribadat menurut agama merupakan objek hubungan konstitusional antara warga negara dan negara, yaitu setiap warga negara berhak dan bebas memeluk agama dan beribadah menurut agamanya dan negara berkewajiban untuk menjamin kemerdekaan atau kebebasan setiap orang untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agama dan kepercayaannya itu. Secara spesifik sebagai hak asasi, ditentukan bahwa perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah [vide Pasal 28I ayat (4) UUD 1945]. Sebaliknya, setiap warga negara wajib menghormati hak asasi orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, sehingga dalam menjalankan hak dan

kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dalam Undang-Undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis [vide Pasal 28J UUD 1945]. Dengan perkataan lain, dalam pelaksanaan hak dan kebebasan seseorang, negara berhak atau berwenang untuk melakukan pembatasan dengan menggunakan instrumen Undang-Undang dan warga negara berkewajiban untuk mentaati Undang-Undang dimaksud dalam kerangka ketundukannya kepada pembatasan yang dilakukan oleh negara;

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

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

Lagi pula secara khusus terkait dengan negara, zakat memiliki tujuan yang berhimpit dengan tujuan dan dasar negara, yaitu

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

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

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

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

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

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

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

Pasal 6 : "BAZNAS merupakan lembaga yang berwenang melakukan tugas pengelolaan zakat secara nasional";

Pasal 7 ayat (1) : "Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6, BAZNAS menyelenggarakan fungsi: a. perencanaan pengumpulan, pendistribusian, dan

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

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

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

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

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

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

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

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

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

23. HAKIM ANGGOTA: MARIA FARIDA INDRATI

[3.15.3] Menimbang bahwa mengenai kedudukan BAZNAS dan sifat kelembagaannya yang non-struktural sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat (2) dan ayat (3) UU 23/2011, menurut Mahkamah, ketentuan demikian merupakan pilihan kebijakan hukum (opened legal policy) dari pembentuk Undang-Undang, karena UUD 1945

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

[3.16.1] Dengan memperhatikan ketentuan dalam UUD 1945, terutama pasal yang diajukan oleh para Pemohon sebagai dasar pengujian konstitusionalitasnya, menurut Mahkamah pengaturan terhadap pengelolaan zakat yang dilakukan masyarakat merupakan mekanisme perlindungan negara terhadap masyarakat dari terjadinya pelanggaran yang merugikan masyarakat. Selain itu, menurut Mahkamah pengaturan tersebut tidak dilakukan secara diskriminatif atau dilakukan dengan melakukan pembatasan, pelecehan, atau pengucilan yang didasarkan pada perbedaan manusia atas dasar agama, ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, dan pandangan politik. Kata “membantu” dalam Pasal 17 UU 23/2011 yang menurut para Pemohon mengakibatkan subordinasi posisi LAZ di bawah BAZNAS menurut Mahkamah tidak tepat jika dimaknai dalam konteks diskriminasi. Hal demikian adalah suatu

bentuk *opened legal policy* dari pembentuk undang-undang yang menurut Mahkamah dapat dibenarkan oleh UUD 1945. Dari konstruksi Pasal 17 Undang-Undang *a quo* Mahkamah menilai para Pemohon tidak terhalang haknya untuk tetap melaksanakan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat sebagaimana yang telah dilaksanakan oleh para Pemohon selama ini. Lagipula, kata “membantu” dalam pasal tersebut haruslah dimaknai membantu BAZNAS dalam membantu negara melakukan pengelolaan zakat secara transparan dan akuntabel.

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

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

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

adanya, masalah ketertinggalan kinerja tersebut adalah masalah lain dan tidak terkait dengan isu konstiusionalitas Pasal 17 UU 23/2011.

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

Kesewenang-wenangan dalam perizinan pengelolaan zakat oleh Pemerintah

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

24. HAKIM ANGGOTA: AHMAD FADLIL SUMADI

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

[3.17.5] Mahkamah mempertimbangkan bahwa sebelum UU 23/2011 diundangkan, pengelolaan zakat dilakukan oleh masyarakat sendiri, baik oleh organisasi (antara lain organisasi kemasyarakatan yang bergerak di bidang dakwah atau pendidikan), organisasi berbadan hukum (yayasan), perkumpulan orang (seperti pengurus/takmir mesjid atau musholla), atau bahkan oleh satu atau beberapa orang yang dianggap sebagai tokoh agama (alim ulama) dengan mengumpulkan dan membagi zakat dalam komunitas tertentu yang

anggota dan wilayahnya relatif kecil. Berdasarkan fakta tersebut, Mahkamah berpendapat Pasal 18 ayat (2) huruf a dan huruf b UU 23/2011 yang mensyaratkan bahwa LAZ harus terdaftar sebagai organisasi kemasyarakatan Islam atau berbentuk lembaga berbadan hukum mengakibatkan ketidakadilan sebab menafikan keberadaan lembaga atau perorangan yang selama ini telah bertindak sebagai amil zakat;

- [3.17.6] Berdasarkan pertimbangan tersebut di atas, meskipun yang dimohonkan pengujian konstitusionalitas adalah Pasal 18 ayat (2) huruf a UU 23/2011 sedangkan Pasal 18 ayat (2) huruf b UU 23/2011 tidak dimohonkan pengujian, Mahkamah berpendapat bahwa ketentuan Pasal 18 ayat (2) huruf a dan huruf b UU 23/2011, tidak dapat dimaknai sebagai syarat kumulatif, melainkan kedua syarat dalam dua poin (huruf) a dan b tersebut harus dibaca dalam satu kesatuan yang merupakan pilihan atau alternatif. Dengan perkataan lain, lembaga yang berkeinginan menjadi LAZ boleh memilih salah satu status, yaitu apakah berbentuk a) organisasi kemasyarakatan Islam; atau b) lembaga berbadan hukum.

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

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

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

Berdasarkan pertimbangan tersebut di atas menurut Mahkamah Pasal 18 ayat (2) huruf a dan huruf b UU 23/2011 harus ditafsirkan secara konstitusional oleh Mahkamah supaya tidak bertentangan

dengan UUD 1945. Oleh karena itu syarat dalam huruf a dan huruf b harus dibaca dalam satu kesatuan yang merupakan pilihan atau alternatif sebagaimana akan dinyatakan dalam amar putusan di bawah ini;

- [3.18] Menimbang bahwa untuk menilai konstitusionalitas Pasal 18 ayat (2) huruf c UU 23/2011 Mahkamah harus membacanya secara utuh sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari Pasal 18 UU 23/2011, yang pada pokoknya mengatur mengenai izin pembentukan LAZ. Pihak yang berwenang memberi izin pembentukan LAZ adalah Menteri atau pejabat yang ditunjuk oleh Menteri [vide Pasal 18 ayat (1) UU 23/2011]. Hal demikian mengandung maksud bahwa penilaian atas pemenuhan syarat yang diatur kemudian dalam Pasal 18 ayat (2) UU 23/2011 dilakukan oleh Menteri atau pejabat yang ditunjuk oleh Menteri. Lebih lanjut dapat dikatakan bahwa hanya Menteri dan atau pejabat yang ditunjuk oleh Menteri yang dapat menentukan apakah suatu lembaga dapat menjadi LAZ atau tidak.

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

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

Pengawasan yang dilakukan oleh diri sendiri dapat saja berhasil dan mencapai tujuannya, namun juga ada kemungkinan atau ada

potensi terjadinya kegagalan pengawasan jika pengawas tersebut secara struktural ditempatkan dan diperlakukan sebagai layaknya satuan organisasi. Untuk mengurangi potensi kegagalan pengawasan, atau dengan kata lain untuk meningkatkan keberhasilan pengawasan, Mahkamah berpendapat syarat Pasal 18 ayat (2) huruf d UU 23/2011 dimaksud harus ditekankan pada independensi pengawas syariat terhadap LAZ yang diawasinya, sehingga meskipun dibentuk oleh LAZ bersangkutan, penunjukan atau pemilihan (anggota) pengawas syariat harus mempertimbangkan atau memperhatikan integritas dan independensi dari orang-orang yang akan dipilih atau ditetapkan sebagai pengawas syariat. Walaupun terdapat pengawas syariat internal dimungkinkan juga adanya pengawas syariat yang bersifat eksternal untuk menjalankan fungsi pengawasan terhadap LAZ yang tidak memiliki pengawas syariat internal.

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

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

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

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

[3.19] Menimbang bahwa para Pemohon mendalilkan Pasal 38 UU 23/2011 yang menyatakan, "Setiap orang dilarang dengan sengaja bertindak selaku amil zakat melakukan pengumpulan, pendistribusian, atau

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

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

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

[3.19.2] Mahkamah menilai keberadaan ketentuan pidana pada Pasal 38 dan Pasal 41 UU 23/2011 telah memenuhi doktrin hukum pidana yang disebutkan di atas. Artinya memang terdapat keterkaitan kepentingan yang erat antara individu, masyarakat, dan negara dalam hal pengumpulan, pendistribusian, serta pendayagunaan zakat. Salah satu pertimbangan yang menguatkan Mahkamah adalah bahwa warga negara yang memberikan atau membayarkan zakat perlu dilindungi dalam hal kepastian penyaluran zakat yang dibayarkannya, sekaligus menjamin bahwa zakat dimaksud

memenuhi fungsi sosialnya tanpa merugikan kepentingan perseorangan, masyarakat, dan negara. Namun demikian, Mahkamah menilai rumusan norma larangan terutama frasa “setiap orang” pada Pasal 38 UU 23/2011 terlalu umum/luas, sehingga berpotensi mengkriminalisasi pelaksanaan zakat yang selama ini telah berjalan, yaitu pelaksanaan zakat yang dilakukan oleh perkumpulan, perseorangan, takmir/pengurus mesjid, dan lain sebagainya;

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

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

- [3.19.4] Seandainya pun telah dibentuk badan amil zakat di tingkat provinsi maupun di tingkat kabupaten/kota, kenyataannya masih banyak daerah/wilayah yang belum terjangkau oleh BAZNAS, BAZDA, ataupun juga LAZ. Tentu tidaklah wajar untuk mengharuskan (memaksa) para muzaki di suatu wilayah agar mendatangi BAZDA tingkat provinsi atau kabupaten/kota, LAZ, maupun unit pelayanan zakat terdekat, apabila ternyata jaraknya cukup jauh, hanya demi mematuhi ketentuan Pasal 38 dan Pasal 41 Undang-Undang a quo.

Belum tersedianya BAZ dan LAZ dalam penyaluran zakat dimaksud, sementara pada saat yang sama amil zakat yang tidak memiliki izin dari pejabat berwenang telah dilarang memberikan pelayanan, tentu mengakibatkan terhalangnya hak warga negara untuk membayarkan/menyalurkan zakat sebagai bagian dari ibadah mereka. Terhalangnya warga negara untuk menunaikan kewajiban

maupun tuntunan agamanya inilah yang menurut Mahkamah bertentangan dengan UUD 1945 terutama Pasal 28E ayat (2) dan Pasal 29 ayat (2) UUD 1945;

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

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

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

25. HAKIM KETUA: HAMDAN ZOELVA

KONKLUSI

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

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

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

Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076);

AMAR PUTUSAN
Mengadili,

Menyatakan:

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

- 1.3. Pasal 18 ayat (2) huruf d Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5255) yang menyatakan, "Memiliki pengawas syariat" bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, "pengawas syariat, baik internal, atau eksternal";
 - 1.4. Pasal 18 ayat (2) huruf d Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5255) yang menyatakan, "Memiliki pengawas syariat" tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, "pengawas syariat, baik internal, atau eksternal";
 - 1.5. Frasa, "Setiap orang" dalam Pasal 38 dan Pasal 41 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5255) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai dengan "mengecualikan perkumpulan orang, perseorangan tokoh umat Islam (alim ulama), atau pengurus/takmir masjid/musholla di suatu komunitas dan wilayah yang belum terjangkau oleh BAZ dan LAZ, dan telah memberitahukan kegiatan pengelolaan zakat dimaksud kepada pejabat yang berwenang";
 - 1.6. Frasa, "Setiap orang" dalam Pasal 38 dan Pasal 41 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5255) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai dengan "mengecualikan perkumpulan orang, perseorangan tokoh umat Islam (alim ulama), atau pengurus/takmir masjid/musholla di suatu komunitas dan wilayah yang belum terjangkau oleh BAZ dan LAZ, dan telah memberitahukan kegiatan pengelolaan zakat dimaksud kepada pejabat yang berwenang";
2. Memerintahkan untuk memuat putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya;
 3. Menolak permohonan para Pemohon untuk selain dan selebihnya.

KETUK PALU 1X

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

Selanjutnya Putusan PUU Nomor 117.

PUTUSAN

Nomor 117/PUU-X/2012

DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA

[1.1] Yang mengadili perkara konstitusi pada tingkat pertama dan terakhir, menjatuhkan putusan dalam perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang diajukan oleh:

- [1.2] 1. Nama : Ir. Dunung Wijanarko
Tempat/Tanggal Lahir : Tanjung Karang, 8 September 1964
Pekerjaan : Swasta
Alamat : Jalan Tebet Utara I-C/12, RT.010/001, Kelurahan Tebet Timur, Kecamatan Tebet, Jakarta Selatan
2. Nama : Wawan Adi Dwi Yanto
Tempat/Tanggal Lahir : Solo, 23 November 1965
Pekerjaan : Swasta
Alamat : Jalan Wirajati III/W 13, RT.007/007, Kelurahan Cipinang Melayu, Kecamatan Makasar, Jakarta Timur

Dalam hal ini memberi kuasa kepada Paulus Sanjaya Samosir, S.Sos., SH., Hotmaraja B. Nainggolan, SH., James Simanjuntak SH, Sarmanto Tambunan, SH., Franky Simbolon, SH., Jannes Simatupang, S.Sos. SH, Benhard Siahaan, SH dan Julio Nanda Valentino, SH. selaku advokat dan paralegal pada Kantor Hukum PaSS Law Office yang berkedudukan hukum di Jalan Pramuka Raya Nomor 4-6, Jakarta Timur, bertindak secara bersama-sama maupun sendiri-sendiri, berdasarkan Surat Kuasa Khusus bertanggal 4 September 2012;

Selanjutnya disebut sebagai ----- para Pemohon;

- [1.3] Membaca permohonan para Pemohon;
- Mendengar keterangan para Pemohon;
- Mendengar dan membaca keterangan Pemerintah;
- Membaca keterangan ahli para Pemohon;
- Memeriksa bukti-bukti para Pemohon;
- Membaca kesimpulan para Pemohon dan Pemerintah;

26. HAKIM ANGGOTA: HARJONO

Pendapat Mahkamah

- [3.10] Menimbang, setelah Mahkamah memeriksa dengan saksama permohonan para Pemohon, keterangan Pemerintah, keterangan tertulis ahli yang diajukan oleh para Pemohon, dan bukti-bukti surat/tulisan yang diajukan oleh para Pemohon, serta Kesimpulan para Pemohon dan Kesimpulan Pemerintah, sebagaimana selengkapannya termuat pada bagian Duduk Perkara, Mahkamah mempertimbangkan:
 - [3.10.1] Menimbang bahwa dalam Persidangan Pemeriksaan Pendahuluan pada hari Rabu, 19 Desember 2012, Mahkamah telah memberikan nasihat dan kesempatan kepada para Pemohon untuk menyerahkan Perbaikan Permohonannya paling lambat 14 hari sejak sidang pertama tersebut dilaksanakan atau paling lambat pada hari Selasa, 1 Januari 2013, namun para Pemohon baru menyerahkan Perbaikan Permohonan pada hari Senin, 7 Januari 2013, pada persidangan Pemeriksaan Perbaikan Permohonan, yang oleh para Pemohon tetap diberi tanggal 19 November 2012 sebagaimana permohonan sebelum perbaikan;
Bahwa berdasarkan Pasal 39 ayat (2) UU MK dan Pasal 11 ayat (2) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang Hakim diwajibkan untuk memberi nasihat kepada Pemohon dan/atau kuasanya untuk melengkapi dan/atau memperbaiki permohonan dalam jangka waktu paling lambat 14 (empat belas) hari;

Bahwa Perbaikan Permohonan para Pemohon sebagaimana telah dipertimbangkan di atas telah melewati tenggang waktu yang ditentukan. Oleh karenanya, selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan permohonan sebelum perbaikan yang diajukan para Pemohon yang diterima Kepaniteraan Mahkamah berdasarkan Akta Penerimaan Permohonan Nomor 442/PAN.MK/2012 bertanggal 19 November 2012 a quo;

[3.10.2] Menimbang bahwa sebagaimana dipertimbangkan di atas para Pemohon mendasarkan pengujian konstitusionalitas permohonannya dengan Pasal 27 ayat (2), Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 28D ayat (2) UUD 1945. Pasal-pasal tersebut mengatur tentang hak warga negara atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan, hak untuk bekerja, mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja, serta kepastian hukum yang adil dan perlakuan yang sama di hadapan hukum;

Hal tersebut dijabarkan lebih lanjut dalam konsiderans (menimbang) huruf d UU Ketenagakerjaan yang menyatakan, "... perlindungan terhadap tenaga kerja dimaksudkan untuk menjamin hak-hak dasar pekerja/buruh dan menjamin kesamaan kesempatan serta perlakuan tanpa diskriminasi atas dasar apapun untuk mewujudkan kesejahteraan pekerja/buruh dan keluarganya dengan tetap memperhatikan perkembangan kemajuan dunia usaha";

Pengusaha menafsirkan bahwa mengenai PHK yang tercantum dalam Pasal 163 ayat (1) UU Ketenagakerjaan mutlak merupakan hak dari perusahaan. Sementara itu para Pemohon pada pokoknya menganggap penafsiran pengusaha tersebut mengakibatkan para Pemohon tidak dapat memperoleh hak-haknya sebagaimana diatur dalam Pasal 163 ayat (1) UU Ketenagakerjaan a quo;

Menurut Mahkamah, perubahan status, penggabungan, peleburan, atau perubahan kepemilikan perusahaan dapat terjadi dalam kondisi apa pun, baik ketika perusahaan tersebut sedang mengalami keuntungan, atau sebaliknya, perusahaan sedang mengalami kerugian. Berdasarkan pertimbangan hukum di atas, menurut Mahkamah, kata "dapat" dalam Pasal 163 ayat (1) UU Ketenagakerjaan a quo, merupakan norma yang berfungsi untuk melindungi hak-hak pengusaha untuk tetap dapat menjalankan usahanya guna memenuhi hak atas pekerjaan, penghidupan yang layak, dan imbalan atas usaha yang dijalankan oleh pengusaha tersebut dan termasuk pula demi perkembangan kemajuan dunia usaha. Selaku pemilik dari suatu bidang usaha yang dijalankannya, pengusaha pada dasarnya memiliki otoritas untuk membuat aturan atau bentuk kebijakan lainnya yang serupa yang bertujuan untuk memastikan keberlangsungan usahanya yang tentu tidak terlepas dari tujuan berupa memperoleh keuntungan, baik keuntungan finansial maupun keuntungan lainnya. Oleh karenanya, jika

pekerja/buruh tersebut tidak bersedia lagi bekerja di perusahaan yang mengalami perubahan status, penggabungan, peleburan, atau perubahan kepemilikan perusahaan, maka mendasarkan pada hak-hak bagi pengusaha sebagaimana disebutkan di atas, selain pengusaha dapat memutus hubungan kerja terhadap pekerja/buruhnya sebagaimana ketentuan Pasal 163 ayat (1) UU Ketenagakerjaan a quo, UU Ketenagakerjaan juga mengatur bahwa pekerja/buruh tersebut dapat mengundurkan diri atas kemauan sendiri [vide Pasal 162 UU Ketenagakerjaan], maupun pengusaha dapat memutus hubungan kerja terhadap pekerja/buruhnya tersebut berdasarkan Pasal 163 ayat (2) UU Ketenagakerjaan;

[3.10.3] Menimbang bahwa yang dimaksud dengan frasa “tiap-tiap warga negara” yang berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan sebagaimana dimaksud Pasal 27 ayat (2) UUD 1945 dan frasa “setiap orang” yang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja sebagaimana dimaksud Pasal 28D ayat (2) UUD 1945 adalah tidak hanya mereka yang disebut sebagai pekerja/buruh saja, tetapi termasuk juga pengusaha. Oleh karenanya, hak untuk mendapat perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja, diperuntukkan bagi pekerja/buruh dan pengusaha;

Bahwa untuk mewujudkan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja antara pekerja/buruh dengan pengusaha tersebut, maka disusunlah UU Ketenagakerjaan a quo yang dalam konsiderans (Menimbang) huruf d pada pokoknya menyatakan perlu ada perlindungan untuk menjamin hak-hak dasar pekerja/buruh dan juga perlu untuk “... tetap memperhatikan perkembangan kemajuan dunia usaha”. Frasa tersebut dapat pula diartikan sebagai perlindungan untuk menjamin hak-hak dasar bagi pengusaha;

[3.11] Menimbang bahwa para Pemohon juga mendasarkan pengujian konstitusionalitasnya dengan Pasal 28A UUD 1945 dalam bagian kedudukan hukum (legal standing) permohonannya, namun dalam posita pokok permohonannya para Pemohon tidak lagi menguraikan pasal dimaksud sebagai dasar pengujian konstitusionalitasnya. Oleh karena itu, Mahkamah tidak mempertimbangkannya;

[3.12] Menimbang bahwa berdasarkan pertimbangan hukum di atas, Mahkamah berpendapat, Pasal 163 ayat (1) UU Ketenagakerjaan tidak bertentangan dengan Pasal 27 ayat (2), Pasal 28D ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945. Oleh karenanya, permohonan para Pemohon tidak beralasan menurut hukum.

27. HAKIM KETUA: HAMDAN ZOELVA

KONKLUSI

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

- [4.1] Mahkamah berwenang mengadili permohonan a quo;
- [4.2] Para Pemohon mempunyai kedudukan hukum (legal standing) untuk mengajukan permohonan a quo;
- [4.3] Pokok permohonan para Pemohon tidak beralasan menurut hukum;

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

AMAR PUTUSAN

Mengadili,

Menyatakan menolak Permohonan para Pemohon untuk seluruhnya.

KETUK PALU 1X

Demikian diputuskan dalam Rapat Permusyawaratan Hakim oleh sembilan Hakim Konstitusi yaitu M. Akil Mochtar, selaku Ketua merangkap Anggota, Harjono, Achmad Sodiki, Anwar Usman, Hamdan Zoelva, Ahmad Fadlil Sumadi, Muhammad Alim, Maria Farida Indrati, dan Arief Hidayat, masing-masing sebagai Anggota, pada hari Selasa, tanggal dua puluh tiga, bulan April, tahun dua ribu tiga belas, yang diucapkan dalam sidang pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada hari Kamis, tanggal tiga puluh satu, bulan Oktober, tahun dua ribu tiga belas, selesai diucapkan pukul 16.10 WIB oleh delapan Hakim Konstitusi yaitu Hamdan Zoelva, selaku Ketua merangkap Anggota, Harjono, Anwar Usman, Ahmad Fadlil Sumadi, Muhammad Alim, Maria Farida Indrati, Arief Hidayat, dan Patrialis Akbar, masing-masing sebagai Anggota, dengan didampingi oleh Wiwik Budi Wasito sebagai Panitera Pengganti, serta dihadiri oleh Pemohon, Pemerintah atau yang mewakili, dan Dewan Perwakilan Rakyat atau yang mewakili.

Kepada Para Pemohon Pengujian Undang-Undang dan Pemerintah, DPR, dapat mengambil putusan di lantai 4 ya. Karena masih ada dua

Putusan PHPU yang masih panjang, kita skorsing sidang dahulu 20 menit untuk salat ashar ya. Sidang di-skorsing untuk waktu 20 menit.

KETUK PALU 1X

Skorsing sidang saya cabut kembali. Kita lanjutkan pengucapan putusan untuk Perkara Nomor 145 PHPU ya.

PUTUSAN
Nomor 145/PHPU.D-XI/2013
DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA
MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA

[1.1] Yang mengadili perkara konstitusi pada tingkat pertama dan terakhir, menjatuhkan putusan dalam perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Kubu Raya, Provinsi Kalimantan Barat Tahun 2013, yang diajukan oleh:

- [1.2] 1. Nama : H. Muda Mahendrawan, SH.
Pekerjaan : Bupati Kubu Raya
Alamat : Jalan Ahmad Yani Gg. Tanjung Sari, RT 003, RW 006, Bansir Laut, Pontianak Tenggara, Kota Pontianak
2. Nama : Ir. Suharjo
Pekerjaan : Pegawai Negeri Sipil
Alamat : Jalan PH Husin 2 Gg. Arwana Nomor 1, RT 001, RW 001, Bangka Belitung Darat, Pontianak Tenggara, Kota Pontianak

Pasangan Calon Bupati dan Wakil Bupati dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Kubu Raya Tahun 2013, Nomor Urut 2;

Dalam hal ini berdasarkan Surat Kuasa Khusus bertanggal 25 September 2013 memberi kuasa kepada Prof. Dr. Yusril Ihza Mahendra, SH., Agus Dwiwarsono, SH., MH., Widodo Iswantoro, SH., Mansur Munir, SH., Arfa Gunawan, SH., Adria Indra Cahyadi, SH., MH., Syahri, SH, Nazirin, SH, Sururudin SH., Yusmarini, SH., Rozy Fahmi, SH., Bayu Nugroho, SH., dan Gugum Ridho Putra SH., para Advokat dan konsultan hukum pada kantor hukum Ihza & Ihza Law Firm beralamat kantor di Gedung EightyEight@Kasablanka Lantai 19 Jalan Casablanca Raya Kav.88 Jakarta Selatan, bertindak untuk dan atas nama pemberi kuasa;

Selanjutnya disebut sebagai ----- Pemohon;

Terhadap:

[1.3] Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Kubu Raya, berkedudukan di Jalan Adi Sucipto, Km 15,2 Sungai Raya, Kabupaten Kubu Raya;

Dalam hal ini berdasarkan Surat Kuasa Khusus Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Kubu Raya bertanggal 11 Oktober 2013 memberi kuasa kepada Kamarussalam, S.H., Eli Hakim Silaban, S.H., dan Budi Satria Dewantoro, SH., para Advokat pada Kantor Hukum Kamarussalam & Associates, beralamat di Komplek Plaza Atrium Senen Blok A Nomor 12, Jakarta Pusat, baik bersama-sama atau sendiri-sendiri bertindak untuk dan atas nama pemberi kuasa;

Selanjutnya disebut sebagai ----- Termohon;

- [1.4] 1. Nama : H. Rusman Ali, S.H.
Pekerjaan : Wiraswasta
Alamat : Jalan P. Natakusuma Gg. Rukun Nomor 14 RT 003/043, Kelurahan Sei Bangkong, Kecamatan Pontianak Kota, Kalimantan Barat
2. Nama : Drs. Hermanus, M.Si.
Pekerjaan : Pegawai Negeri Sipil
Alamat : Jalan Komplek BTN Alambhana Makmur, Kelurahan Sungai Ambawang Kuala, Kecamatan Sungai Ambawang

Pasangan Calon Bupati dan Wakil Bupati dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Kubu Raya Tahun 2013, Nomor Urut 5;

Dalam hal ini berdasarkan Surat Kuasa Khusus bertanggal 10 Oktober 2013, memberi kuasa Arteria Dahlan, ST, SH., Yodben Silitonga, SH., Irma Anggesti, SH., Angga Karona, SH., Hana Pertiwi, SH., Grita Anindarini Widyaningsih, SH., dan Rezky Prismawarni, SH., para Advokat dan Konsultan Hukum yang tergabung pada Kantor Hukum ARTERIA DAHLAN LAWYERS, yang beralamat Kantor di Grha Arteria Dahlan, Tebet Timur Dalam IV Nomor 10 Jakarta, baik bersama-sama maupun sendiri-sendiri bertindak untuk dan atas nama pemberi kuasa;

Selanjutnya disebut sebagai ----- Pihak Terkait;

- [1.5] Membaca permohonan Pemohon;
Mendengar keterangan Pemohon;
Mendengar dan membaca jawaban Termohon;
Mendengar dan membaca keterangan Pihak Terkait;
Mendengar saksi-saksi Pemohon, Termohon, dan Pihak Terkait;
Memeriksa bukti-bukti Pemohon, Termohon, dan Pihak Terkait;
Membaca keterangan Panwaslu Kabupaten Kubu Raya;
Membaca kesimpulan Pemohon, Termohon, dan Pihak Terkait;

28. HAKIM ANGGOTA: ANWAR USMAN

Pendapat Mahkamah

Dalam Eksepsi

- [3.14] Menimbang bahwa terhadap permohonan Pemohon, Pihak Terkait dalam keterangan tertulisnya mengajukan eksepsi yang pada pokoknya mengemukakan bahwa permohonan Pemohon telah melewati tenggang waktu, permohonan Pemohon bukan termasuk kewenangan Mahkamah, objek permohonan tidak terkait dengan penghitungan suara, dan permohonan Pemohon kabur (obscuur libel);
- [3.15] Menimbang bahwa terhadap eksepsi Pihak Terkait tersebut, Mahkamah berpendapat:
1. Terhadap eksepsi mengenai perbaikan permohonan Pemohon adalah permohonan baru sehingga telah melewati tenggang waktu, menurut Mahkamah, perbaikan permohonan Pemohon bukanlah permohonan baru melainkan perbaikan permohonan yang permohonan awalnya telah diajukan pada tanggal 27 September 2013, yang kemudian telah diperbaiki oleh Pemohon atas dasar nasihat dari Mahkamah dan telah disampaikan kepada Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 18 Oktober 2013, dalam waktu sesuai dengan perintah Hakim dalam Pemeriksaan Pendahuluan. Dengan demikian dalil eksepsi Pihak Terkait a quo tidak beralasan menurut hukum;
 2. Bahwa sebagaimana putusan-putusan Mahkamah sebelumnya mengenai objek permohonan, Mahkamah memutuskan tidak hanya terkait dengan penghitungan suara namun juga proses yang mempengaruhi perolehan suara (vide Putusan Nomor 41/PHPU.D-VI/2008, tanggal 2 Desember 2008 Pemilukada Provinsi Jawa Timur dan putusan-putusan sesudahnya). Oleh karena itu, eksepsi Pihak Terkait bahwa objek permohonan bukan termasuk kewenangan Mahkamah karena tidak terkait dengan penghitungan suara adalah tidak beralasan menurut hukum;
 3. Bahwa eksepsi tentang permohonan Pemohon kabur, menurut Mahkamah, hal tersebut telah masuk ke dalam pokok permohonan, sehingga akan dipertimbangkan bersama-sama pokok permohonan.
- [3.16] Menimbang bahwa oleh karena eksepsi Pihak Terkait tidak beralasan menurut hukum maka selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan pokok permohonan;

Pokok Permohonan

- [3.17] Menimbang bahwa sebelum mempertimbangkan lebih lanjut pokok permohonan, terlebih dahulu Mahkamah mempertimbangkan tanggapan Pemohon terhadap alat bukti Pihak Terkait yang disampaikan oleh Pemohon dalam kesimpulan Pemohon yang diterima Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 25 Oktober 2013.

Menurut Mahkamah alat bukti surat/tulisan yang diajukan oleh para pihak yaitu Pemohon, Termohon dan Pihak Terkait telah disahkan dalam persidangan pada tanggal 24 Oktober 2013 dan Mahkamah telah memberi kesempatan kepada para pihak untuk mengajukan dan/atau menambahkan alat bukti surat/tulisan sampai dengan tenggat penyampaian kesimpulan yaitu pada tanggal 25 Oktober 2013 pukul 15.00 WIB. Pihak Terkait telah mengajukan alat bukti surat/tulisan tersebut beserta dengan kesimpulan yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 25 Oktober 2013 pukul 11.03 WIB, sehingga pengajuan alat bukti tersebut tidak melebihi tenggat waktu yang ditetapkan oleh Mahkamah. Dengan demikian menurut Mahkamah, alat bukti Pihak Terkait adalah sah, sehingga akan dipertimbangkan oleh Mahkamah dalam pokok permohonan yang memiliki relevansi dengan dalil-dalil yang terdapat di dalamnya.

[3.18] Menimbang bahwa oleh karena materi permohonan Pemohon mendalilkan terjadinya pelanggaran Pemilukada yang dilakukan oleh Termohon yang menurut Pemohon bersifat terstruktur, sistematis, dan masif yang mempengaruhi hasil perolehan suara, maka Mahkamah hanya akan menilai dan mempertimbangkan pelanggaran dimaksud dibawah ini:

[3.18.1] Bahwa Pemohon mendalilkan jajaran Termohon khususnya anggota KPPS telah dengan sengaja bersikap tidak netral serta melakukan politik uang dengan tujuan untuk memenangkan Pihak Terkait di Kecamatan Sungai Kakap, Kecamatan Teluk Pakedai, Kecamatan Terentang, Kecamatan Kubu, Kecamatan Batu Ampar, Kecamatan Sungai Raya, dan Kecamatan Rasau Jaya;

Untuk membuktikan dalil permohonannya, Pemohon mengajukan bukti surat/ tulisan bertanda bukti P-27 sampai dengan bukti P-29, bukti P-43 sampai dengan bukti P-56, bukti P-49 sampai dengan bukti P-64, dan saksi Eddy, Mahyudin, Abdul Muin, Adi Ahmad, Tiana Norika, Normah, Gusti, Juwari (keterangan saksi selengkapnya termuat dalam bagian Duduk Perkara) yang pada pokoknya menerangkan sebagai berikut:

1. Eddy

- Saksi diajak untuk bergabung di tim kompak oleh Ujang Sukandar dan mengarahkan agar saksi memilih Rusman Ali. Imbalan yang diberikan disesuaikan dengan jumlah suara yang didapatkan oleh saksi;
- Untuk tahap pertama, saksi merekrut 53 orang dan mendapatkan uang Rp. 1.325.000,- untuk dibagikan kepada 53 orang tersebut dimasing-masing rumah Rp. 25.000,- yang dibelikan sembako;
- Untuk tahap kedua saksi membagikan uang pada tanggal 15 September 2013 dan saksi hanya mendapatkan uang Rp.100.000,-;

- Saksi juga merupakan anggota KPPS dan diiming-imingi uang apabila saksi mendapat suara 70% maka saksi akan mendapat uang Rp.100.000.000,-. Pada saat membagikan uang tersebut saksi juga berpesan agar memilih Pasangan Calon Nomor Urut 5 pada bagian gambar bahu pasangan H. Rusman Ali.
2. Mahyudin
- Saksi telah lebih dahulu menjadi anggota KPPS sebelum menjadi Tim Kompak, yaitu pada bulan Juni 2013, bertempat di rumah Ranto;
 - Tugas saksi di Tim Kompak adalah mencari anggota untuk suara Pasangan Calon Nomor Urut 5 dan saksi telah merekrut 31 orang;
 - Saksi diiming-imingi akan mendapatkan uang Rp.100 juta jika berhasil memenangkan Pasangan Calon Nomor Urut 5 dengan 70% suara pemilih;
 - Saksi menyerahkan uang kepada masing-masing masyarakat yang saksi rekrut sebesar Rp.25.000,- dan uang tersebut diserahkan melalui Ratno berjumlah Rp.775.000,- yang diserahkan dua kali. Saksi hanya mendapat uang Rp. 100 ribu;
 - Pada saat saksi menyerahkan uang, saksi juga meminta agar masyarakat tersebut memilih Pasangan Calon Nomor Urut 5 dengan kode pencoblosan pada bagian mulut.
3. Abdul Muin
- Saksi bertemu Syaipuddin di rumah Ujang untuk mengevaluasi data masyarakat yang diajukan ke Tim Kompak. Saksi merekrut satu relawan dan anggota lima orang. Tugas relawan adalah melakukan pendaftaran terhadap masyarakat agar masuk Tim Kompak. Saksi juga melakukan monitoring terhadap relawan di 4 TPS;
 - Ada Ketua KPPS yang bernama Musawir juga menjadi relawan kompak;
 - Saksi menerima uang dari Ujang Rp.23.350.000,- tetapi saksi belum membagikan uang tersebut karena saksi sakit sehingga TPS yang dikordinir saksi kalah;
 - Tim relawan sudah mendapatkan uang dari saksi masing-masing Rp.400.000,-
 - Proses penerimaan uang tersebut dua tahap, yaitu di rumah Ujang dan di Hotel Mahkota.
4. Adi Ahmad
- Pada tanggal 17 September 2013, saksi menerima uang dari Rusdi yang merupakan tetangga saksi dan anggota KPPS;
 - Saksi dimintai pertolongan oleh Rusdi untuk membagikan uang kepada masyarakat berdasarkan data yang ada dari Rusdi dan masyarakat diminta untuk memilih Pasangan Calon Nomor Urut 5;

- Saksi menerima uang sebanyak Rp. 2.500.000,- dan dibagikan kepada pemilih masing-masing sebanyak Rp. 50.000,-
 - Dari hasil pembagian uang tersebut saksi mendapat bonus 10%. Saksi membagikan uang tersebut di TPS 7 Desa Kubu, Kecamatan Kubu.
5. Tiana Norika
- Saksi menerima uang dari Jamaludin sebanyak Rp.240.000,- dan saksi beserta keluarga diminta untuk memilih Pasangan Calon Nomor Urut 5. Jamaludin adalah anggota PPS;
 - Uang tersebut tidak digunakan oleh saksi dan saksi konsultasikan kepada Ernawati dan oleh Ernawati saksi diminta untuk menyimpan uang tersebut;
 - Uang tersebut kemudian dilaporkan ke Panwas Kecamatan dan tentang laporan tersebut saksi sudah diperiksa;
 - Saksi oleh Jamaludin diminta untuk menandatangani surat pernyataan bahwa saksi tidak menerima uang tersebut tetapi saksi tidak mau tanda tangan.
6. Normah
- Saksi mengetahui bahwa Tiana menerima uang dari Jamaludin;
 - Uang tersebut kemudian oleh Ernawati diserahkan ke Panwas;
 - Saksi mengetahui bahwa Jamaludin dan abangnya mendatangi rumah saksi dan meminta Tiana menandatangani surat pernyataan bahwa Tiana tidak menerima uang tersebut.
7. Gusti
- Pada tanggal 18 September 2013 saksi diberi uang oleh Yunus sebanyak Rp.50.000,- dan saksi diminta memilih Rusman Ali;
 - Yunus adalah anggota KPPS di TPS 17 Desa Punggur Kecil;
 - Saksi diajak Andi Ramli untuk melaporkan pemberian uang tersebut ke PPL;
 - Saksi mengetahui bahwa Yunus mendapat uang Rp.1.000.000,- dari Ismail untuk dibagikan kepada pemilih;
 - Terkait laporan tersebut saksi sudah dipanggil Panwaslu dan Polres Pontianak.
8. Juwari
- Saksi melaporkan Sudarman ke PPL tentang pembagian uang kepada masyarakat yaitu kepada Sandoyo, Suhardi, Basri, dan saksi sudah dipanggil oleh Panwaslu;
 - Pada tanggal 21 September 2013 saksi melihat Halidi (Ketua KPPS 01 Teluk Bayur) menjadi saksi Pasangan Calon Nomor Urut 5 pada saat proses rekapitulasi di PPS Teluk Bayur dan Halidi memberikan surat mandat;
 - Saksi mendengar dari Halimah mengenai pembagian uang yang diberikan oleh Abdul Samad yang juga anggota KPPS di TPS 1 Teluk Bayur;

- Saksi juga mendengar dari Duryana bahwa pembagian uang yang dibagikan oleh Mahadi yang juga merupakan anggota KPPS.

29. HAKIM ANGGOTA: AHMAD FADLIL SUMADI

[3.18.1.1] Termohon membantah dalil Pemohon tersebut yang pada pokoknya mengemukakan bahwa tidak benar dalil yang diajukan Pemohon kalau penyelenggara Pemilu tidak netral dan anggota KPPS melakukan politik uang. Untuk menjaga netralitas, Termohon sebagai Penyelenggara Pemilihan Umum di Kabupaten Kubu Raya telah melakukan tindakan yang jelas dan nyata dalam melakukan proses antisipasi agar tahapan Pemilu Bupati dan Wakil Bupati Kubu Raya Tahun 2013 dapat berjalan secara demokratis dengan cara memerintahkan PPS untuk membentuk dan mengangkat Anggota KPPS sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Mengenai anggota PPS menjadi saksi pasangan calon, Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten Kubu Raya telah melakukan klarifikasi dan telah terbukti ada pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu yang dilakukan oleh, Misenan, Halidi dan Yuli Rismanto;

Selain itu, Termohon telah melakukan upaya hukum dengan menyurati Ketua PPS Desa Radak Dua untuk memecat dengan tidak hormat dan tidak lagi menerima yang bersangkutan sebagai Penyelenggara Pemilu untuk Pemilu Anggota DPR, DPD, DPRD Tahun 2014 dan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2014 berdasarkan Surat Nomor 155/KPU-Kab-019.964931/X/2013 dan Surat Nomor 156/KPU-Kab-019.964931/X/2013. Laporan tersebut adalah laporan dari Termohon sebagai penyelenggara Pemilu, bukan laporan yang disampaikan oleh saksi Pemohon atau pihak lain.

Untuk membuktikan bantahannya, Termohon mengajukan bukti surat/tulisan yang diberi tanda bukti T-10 sampai dengan bukti T-61 dan saksi-saksi Sufyandi, M. Amin DL, Saipurahman, Abdul Samad, Mahadi Sabran, Ahmad, Umardhani, Musawir, Muslimin, Miswan (keterangan para saksi selengkapnya termuat dalam bagian Duduk Perkara) yang pada pokoknya menerangkan sebagai berikut:

1. Sufyandi

- Saksi tidak pernah membagikan uang kepada Deki dan saksi tidak kenal Deki;
- Pada saat penghitungan suara saksi pasangan calon yang hadir hanya tiga saksi dan tidak ada yang mengajukan keberatan.

2. M. Amin DL

- Pada tanggal 18 September 2013 saksi membagikan honorarium kepada anggota KPPS masing-masing Rp235.000,- yang diambil dari PPS;
- Pada saat penghitungan suara saksi pasangan calon yang hadir hanya empat pasangan dan tidak ada keberatan dari saksi pasangan calon.

3. Saipurahman

- Saksi kenal Jamaludin yang merupakan staf di Sekretariat PPS Desa Sungai Deras dan membantu kegiatan panitia pemungutan suara di tingkat desa;
- Tidak ada titipan apapun dari Jamaludin;
- Tidak ada keberatan dari saksi pasangan calon pada saat rekapitulasi.

4. Abdul Samad

- Saksi tidak pernah membagikan uang kepada Halimah dan Duriana;
- Saksi tidak pernah berkomunikasi dengan Juwari;
- Pada saat penghitungan suara tidak ada keberatan dari saksi pasangan calon;
- Saksi pernah dipanggil oleh Panwaslu mengenai pembagian uang dan saksi katakan bahwa tidak pernah membagikan uang dan tidak ada teguran ataupun rekomendasi dari Panwaslu.

5. Mahadi Sabran

- Saksi tidak mengetahui soal adanya pembagian uang;
- Tentang pelaporan oleh Juwari, saksi sudah dipanggil KPU dan saksi menerangkan bahwa saksi tidak pernah membagikan uang;
- Saksi tidak pernah dipanggil Panwaslu.

6. Ahmad

- Mengenai anggota KPPS yang melanggar kode etik telah dilaporkan ke Panwaslu dan telah pula dilakukan pemecatan yaitu Halidi dari Teluk Bayur dan Yuli Rusmanto serta Misenan dari Radak II;
- Laporan tersebut terkait adanya anggota KPPS yang menjadi saksi Pasangan Calon Nomor Urut 5 di tingkat PPS;
- Mengenai Mahadi dan Abdul Samad saksi baru menerima laporan pada tanggal 20 Oktober 2013;
- Di tingkat PPK saksi yang hadir hanya Pasangan Calon Nomor Urut 2 dan Nomor Urut 5 dan yang menandatangani Berita Acara hanya saksi Pasangan Calon Nomor Urut 5, sedangkan saksi Pasangan Calon Nomor Urut 2 tidak tanda tangan dan mengajukan keberatan tentang pelanggaran politik uang.

7. Umardhani

- Saksi kenal dengan Mahyudin yang adalah anggota KPPS;
- Menurut saksi, Mahyudin tidak pernah dipanggil terkait pelanggaran etika dan Mahyudin tidak pernah ada permasalahan;
- Pada saat rekapitulasi tidak ada keberatan dari saksi pasangan calon.

8. Musawir

- Saksi tidak pernah menerima uang dari Abdul Muin;
- Saksi memang pernah menyerahkan proposal permintaan kaos ke Kompak dari kelompok kendaraan Tossa dan dalam kaos tersebut terdapat lambang Pasangan Calon Nomor Urut 5
- Saksi memasukkan proposal tersebut sebelum saksi menjadi anggota KPPS;
- Tidak ada keberatan dari saksi pasangan calon pada saat rekapitulasi;

9. Muslimin

- Tidak ada nama Amino dalam keanggotaan KPPS di Desa Kuala Dua;
- Di TPS saksi tidak ada permasalahan dan tidak ada yang mengajukan keberatan;
- Saksi tidak tahu dan tidak dengar tentang adanya pembagian uang.

10. Miswan

- Saksi tidak mengetahui terkait adanya pembagian uang.

[3.18.1.2] Pihak Terkait membantah dalil Pemohon tersebut yang pada pokoknya sebagai berikut:

- a. Tidak benar penyelenggara Pemilu tidak netral. Faktanya adalah Termohon beserta jajarannya secara berjenjang telah melaksanakan tugas pokok dan fungsi (tupoksi) sesuai dengan asas dan prinsip penyelenggara Pemilu. KPU telah melakukan setiap tahapan Pemilu sesuai dengan jadwal tahapan yang melibatkan partisipasi aktif dari publik dan pasangan calon peserta Pemilu termasuk Pemohon sendiri, publik dan pengawas Pemilu di setiap jenjang tahapan. Perlu untuk diketahui bahwa, tidak terdapat satu pun keberatan yang diajukan oleh pasangan calon termasuk Pemohon terkait dengan penyelenggaraan Pemilukada Kubu Raya pada setiap tahapan. Pemohon baru berupaya mencari kesalahan dan atau pelanggaran setelah Pemohon mengetahui perolehan suaranya tidak mampu untuk menjadikan Pemohon sebagai bupati terpilih;
- b. Tidak benar anggota KPPS melakukan politik uang di beberapa kecamatan dan desa. Pemohon mencoba untuk menyesatkan Mahkamah dengan mengajukan nama KPPS dalam lingkup

Kabupaten Kubu Raya seolah-olah melakukan pembagian uang atau bertindak untuk melakukan pemenangan bagi Pihak Terkait. Faktanya memang betul bahwa nama tersebut merupakan KPPS yang menjadi organ Termohon, akan tetapi Termohon pastikan tidak terdapat satu pun dari nama tersebut yang melakukan pembagian uang apalagi bertindak sebagai Tim Pemenangan Pihak Terkait.

- c. Benar Misenan, Halidi, Yuli Resmanto dan Darmawangsa menjadi saksi Pihak Terkait, pada saat rekapitulasi penghitungan suara di tingkat TPS dan desa. Akan tetapi hal tersebut sama sekali di luar pengetahuan Pihak Terkait. Perlu untuk diketahui bahwa saat itu, Pihak Terkait tidak memiliki banyak saksi di TPS ataupun PPS. Misenan, Halidi, Yuli Resmanto dan Darmawangsa dipanggil dikarenakan yang bersangkutan dianggap mengerti dan mampu serta berpengalaman dalam melakukan penghitungan suara. Hal tersebut atas inisiatif warga dikarenakan tidak mau menunggu terlalu lama. Keadaan tersebut diketahui dan disetujui oleh saksi pasangan calon Pemohon dan tidak terdapat keberatan dari saksi pasangan calon termasuk saksi Pemohon.

Untuk membuktikan bantahannya, Pihak Terkait mengajukan bukti surat/tulisan yang diberi tanda bukti PT-53 sampai dengan bukti PT-63 dan saksi Ranto, Jamaludin, Wandu, Ujang Sukandar, Trisnomo (keterangan para saksi selengkapnya termuat dalam bagian Duduk Perkara) yang pada pokoknya menerangkan sebagai berikut:

1. Ranto

- Saksi membantah keterangan Mahyudin karena yang sebenarnya terjadi adalah Mahyudin yang justru menghubungi saksi dan meminta uang untuk kegiatan pemuda dalam rangka pertandingan sepak bola;
- Saksi menyerahkan uang Rp.100.000,- kepada Mahyudin.

2. Jamaludin

- Saksi adalah staf Sekretariat PPS Desa Sungai Deras dan bukan anggota PPS;
- Saksi membantah keterangan Tiana Norika dan saksi tidak pernah memberikan uang kepada Tiana Norika;
- Pada tanggal 21 September, saksi pernah mendapat panggilan dari Panwaslu dan ditanya seputar kasus politik uang yang dituduhkan kepada saksi. Saksi tidak pernah melakukan pembagian uang termasuk kepada Tiana Norika;
- Bahwa saksi dan abang saksi yang bernama Kasmani tidak pernah memaksa untuk menandatangani surat pernyataan;

- Saksi pernah memberikan uang Rp 240.000,00 kepada Tiana Norika, atas permintaan Tiana Norika karena tidak mempunyai uang untuk pemeriksaan kandungan oleh karena suaminya belum menerima gaji;
- Saksi pernah dipanggil Gakkumdu terkait pemberian uang tersebut tetapi saksi menyangkalnya karena saksi tidak pernah membagikan uang dimaksud;

3. Wandu

- Saksi membantah keterangan saksi Pemohon yang bernama Gusti;
- Saksi tidak pernah menerima uang dari Yunus tetapi justru saksi yang meminta uang kepada Yunus dan tidak terkait dengan Yunus sebagai anggota KPPS;
- Saksi sudah dipanggil Panwaslu, dan saksi diminta mengakui keterangan bahwa saksi pernah diberikan uang oleh Yunus sebanyak Rp 50.000,- dan disuruh mengarahkan untuk memilih Pasangan Calon Nomor Urut 5;

4. Ujang Sukandar

- Saksi tidak kenal Mahyudin dan tidak pernah berjanji memberikan uang kepadanya;
- Saksi juga tidak kenal Syaipuddin;

5. Trisnomo

- Saksi membantah keterangan saksi Pemohon yang bernama Abdul Muin dan saksi tidak pernah membagikan uang kepada Abdul Muin.

[3.18.1.3] Menimbang bahwa Mahkamah telah memanggil Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kabupaten Kubu Raya dan telah memberikan keterangan tertulis yang diterima oleh Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 25 Oktober 2013, yang pada pokoknya menyampaikan keterangan sebagai berikut:

- Panwaslu Kubu Raya telah menerima laporan terkait pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh Misenan, anggota KPPS di TPS 03 Radak Dua, Kecamatan Terentang dengan Laporan Nomor 44/LAP/Panwas-KKR/X/2013, Laporan Nomor 46/LAP/Panwas-KKR/X/2013 dengan terlapor Yuli Rusmanto anggota KPPS di TPS 07 Desa Sungai Radak Dua, Kecamatan Terentang dan Laporan Nomor 47/LAP/Panwas-KKR/X/2013 dengan terlapor Halidi anggota KPPS 01 Desa Teluk Bayur, Kecamatan Terentang;
- Panwaslu Kabupaten Kubu Raya menyampaikan rekomendasi kepada KPU Kabupaten Kubu Raya berdasarkan Laporan Nomor 45/LAP/Panwas-KKR/X/2013, Laporan Nomor 46/LAP/Panwas-KKR/X/2013, dan Laporan Nomor 47/LAP/Panwas-KKR/X/2013,

terkait dugaan adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh KPPS.

[3.18.1.4] Menimbang bahwa setelah Mahkamah menilai dan mempertimbangkan dengan saksama fakta hukum sebagaimana diuraikan di atas, menurut Mahkamah, memang benar telah terjadi pembagian uang yang dilakukan oleh sebagian anggota KPPS pada beberapa TPS dan ada sebagian anggota KPPS yang menjadi saksi Pihak Terkait pada saat proses rekapitulasi, tetapi bukti surat dan keterangan saksi dari Pemohon tidak cukup meyakinkan bahwa pembagian uang yang dilakukan oleh anggota KPPS berasal dari dan atas perintah serta arahan Pihak Terkait dan dilakukan secara terstruktur, sistematis dan masif dengan melibatkan seluruh jajaran Termohon.

Hal tersebut bersesuaian dengan keterangan dari saksi Termohon yang bernama Sufyandi, M. Amin DL, Saipurahman, Abdul Samad, Mahadi Sabran, Ahmad, Umardhani, Musawir, Muslimin, Miswan, yang membantah keterangan saksi-saksi Pemohon yang bernama Jamaludin, Juwari, Mahyudin, Abdul Muin, yang pada pokoknya menerangkan bahwa semua saksi pasangan calon pada saat proses rekapitulasi suara tidak ada yang mengajukan keberatan dan tidak ada pembagian uang yang dilakukan oleh anggota KPPS dengan tujuan untuk memenangkan Pihak Terkait. Saksi dari Pihak Terkait yang bernama Ranto, Jamaludin, Wandu, Ujang Sukandar, Trisnomo juga membantah keterangan saksi Pemohon yang bernama Eddy, Mahyudin, Tiana Norika, Gusti, Abdul Muin yang pada pokoknya menerangkan bahwa uang yang diberikan tidak terkait dengan upaya pemenangan Pihak Terkait dan tidak terkait dengan kapasitas saksi sebagai anggota KPPS.

Selain itu, berdasarkan keterangan Panwaslu Kabupaten Kubu Raya, Panwaslu Kabupaten Kubu Raya yang telah menerima laporan terkait pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh Misenan anggota KPPS di TPS 03 Radak Dua, Yuli Rusmanto anggota KPPS di TPS 07 Desa Sungai Radak Dua, dan Halidi anggota KPPS 01 Desa Teluk Bayur. Terkait hal tersebut Panwaslu Kabupaten Kubu Raya telah menyampaikan rekomendasi kepada KPU Kabupaten Kubu Raya tentang dugaan adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh KPPS, dan oleh Termohon telah ditindaklanjuti dengan dikeluarkannya surat pemberhentian tidak hormat anggota KPPS atas nama Misenan, Yuli Rismanto dan Halidi. Lagi pula, menurut Mahkamah jikapun ada kasus politik uang yang dilakukan oleh anggota KPPS, hal tersebut hanya bersifat sporadis dan tidak mempengaruhi peringkat perolehan suara Pemohon atau Pihak Terkait secara signifikan. Oleh karena itu, dalil tersebut tidak terbukti menurut hukum;

30. HAKIM ANGGOTA: MUHAMMAD ALIM

[3.18.2] Bahwa Pemohon mendalilkan Gubernur Kalimantan Barat (Drs. Cornelis, MH.) selaku juru kampanye Pihak Terkait telah berupaya dengan sengaja membuat pernyataan dengan tujuan untuk mempengaruhi warga pemilih dengan mengatasnamakan jabatannya sebagai gubernur dengan tujuan agar pemilih memilih Pasangan Calon Nomor Urut 5;

Untuk membuktikan dalilnya, Pemohon mengajukan bukti surat/tulisan bertanda bukti P-78 sampai dengan bukti P-80, bukti P-82 tanpa mengajukan saksi;

[3.18.2.1] Pihak Terkait membantah dalil Pemohon tersebut yang pada pokoknya mengemukakan sebagai berikut:

- a. Tidak benar dalil Pemohon bahwa Drs. Cornelis, MH., memanfaatkan jabatannya selaku Gubernur Kalimantan Barat. Pernyataan gubernur tersebut harus diartikan sebagai bentuk keprihatinan Drs. Cornelis, MH., kepada rakyat Kabupaten Kubu Raya dan lebih sekedar mengingatkan kepada masyarakat peserta kampanye untuk memilih pemimpin yang benar yang bersesuaian dengan pernyataan gubernur yang menyatakan "Pilihlah pemimpin yang ahli di bidangnya", "Tolong jangan sampai salah pilih karena nanti akan menyesal sampai 5 tahun, pilihlah pemimpin yang mampu memanager pemerintahan";
- b. Tidak benar dalil Pemohon bahwa pernyataan Drs. Cornelis, MH., adalah sebuah tindakan penyalahgunaan jabatan dikarenakan secara tegas dimulai dengan penegasan posisi Drs. Cornelis, MH., sebagai Ketua DPD PDI-Perjuangan dan juru kampanye yang ditunjuk oleh DPP yang terdaftar di KPU Kabupaten Kubu Raya. Selain itu, tidak benar dalil Pemohon bahwa tindakan Drs. Cornelis, MH., yang memanfaatkan jabatannya selaku Gubernur Kalimantan Barat pada saat kampanye untuk Pasangan Calon Nomor Urut 5 tersebut dan dimanfaatkan oleh Pasangan Calon Nomor Urut 5 secara nyata merupakan bentuk intimidasi kepada masyarakat. Orasi yang dilakukan oleh Drs. Cornelis, MH., tidak ada muatan intimidasi, pernyataan dari Drs. Cornelis MH adalah hanya pernyataan yang biasa saja bukan intimidasi.

Untuk membuktikan bantahannya, Pihak Terkait mengajukan bukti surat/tulisan yang diberi tanda bukti PT-66 sampai dengan bukti PT-70 dan saksi Sujiwo (keterangan saksi selengkapnya termuat dalam bagian Duduk Perkara) yang pada pokoknya menerangkan bahwa kehadiran Drs. Cornelis, MH., selaku Gubernur pada saat kampanye bukanlah sebagai

Gubernur karena kehadirannya adalah sebagai ketua DPD PDI-P dan telah melakukan cuti sebagai Gubernur berdasarkan surat izin cuti dari Menteri Dalam Negeri mulai tanggal 9 sampai dengan 11 September 2013;

- [3.18.2.2] Menimbang bahwa setelah Mahkamah menilai dengan saksama fakta hukum sebagaimana diuraikan di atas, menurut Mahkamah bukti yang diajukan oleh Pemohon tidak membuktikan bahwa Gubernur Kalimantan Barat (Drs. Cornelis, MH.) telah menyalahgunakan jabatannya untuk melakukan kampanye terselubung dalam setiap kunjungan dan kegiatan di Kabupaten Kubu Raya yang dilakukan dengan tujuan untuk memenangkan Pihak Terkait. Adanya rangkaian fakta tersebut, belum menggambarkan terjadinya penyalahgunaan jabatan yang dilakukan secara terstruktur, sistematis, dan masif. Jikapun ada pelanggaran terjadi hanya bersifat sporadis, sehingga menurut Mahkamah tidak termasuk bentuk pelanggaran terstruktur, sistematis, dan masif yang mempengaruhi perolehan suara masing-masing pasangan calon secara signifikan.

Selain itu, menurut Mahkamah, kunjungan Drs. Cornelis, MH., adalah sesuai dengan kapasitasnya sebagai juru kampanye Pihak Terkait yang telah mendapatkan izin cuti dalam masa kampanye. Lagi pula, Mahkamah tidak menemukan adanya rangkaian fakta lain yang membuktikan bahwa tindakan Drs. Cornelis, MH., yang hadir dalam acara kampanye khusus mengarahkan birokrasi Pemerintahan dan PNS dalam rangka memenangkan Pihak Terkait. Dalam hal ini sikap dan tindakan Drs. Cornelis, MH., terhadap aparat birokrasi pemerintahan sangat menentukan untuk menilai ada tidaknya mobilisasi PNS dalam Pemilukada. Menurut Mahkamah, dari rangkaian bukti dan fakta di persidangan, tidak ada bukti yang meyakinkan Mahkamah bahwa Drs. Cornelis, MH., dalam kapasitasnya sebagai Gubernur telah membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan Pihak Terkait atau setidaknya telah membiarkan para pejabatnya untuk ikut aktif dalam upaya pemenangan Pasangan Calon Nomor Urut 5. Berdasarkan fakta hukum tersebut, menurut Mahkamah dalil Pemohon a quo tidak terbukti dan tidak beralasan hukum;

- [3.18.3] Bahwa Pemohon mendalilkan Pihak Terkait telah melakukan praktek politik uang yang dilakukan secara terstruktur, sistematis, dan masif dengan cara membentuk Tim Pemenangan Pihak Terkait yang terdiri dari Tim Beragam Bersatu Menang (BBM), Tim Kampanye Pasangan Calon Nomor Urut 5, Forum Komunikasi Petani dan Nelayan Kabupaten Kubu Raya (KOMPAK), Kesatuan Aksi Rusman Ali Bersatu (KARIB), Forum Persatuan Masyarakat Tani dan Nelayan (PERMATA) dan TIM LIMA yang dilakukan di

Kecamatan Kubu, Kecamatan Sungai Raya, Kecamatan Batu Ampar, Kecamatan Rasau Jaya, Kecamatan Terentang, Kecamatan Sungai Kakap, Kecamatan Kuala Mandor, Kecamatan Batu Ampar, Kecamatan Kubu, Kecamatan Teluk Pakedai, Kecamatan Sungai Raya, dan Kecamatan Sungai Ambawang;

Untuk membuktikan dalilnya, Pemohon mengajukan bukti surat/tulisan bertanda bukti P-9 sampai dengan bukti P-29, bukti P-36 sampai dengan P-42, bukti P-83, bukti P-85, dan saksi Muslimin, Eddy, Mahyudin, Syaipuddin, Abdul Muin, Jamaludin, M. Kholil, Nur Halijah, Febri Ardiansyah, Adi Ahmad, Rusdi, Tiana Norika, Normah, Gusti, Juwari (keterangan para saksi selengkapnya termuat dalam bagian Duduk Perkara) yang pada pokoknya menerangkan sebagai berikut:

1. Muslimin

- Saksi adalah Koordinator Desa (Kordes) Tim BBM (bersatu, beragam, menang) untuk pemenangan Pasangan Calon Nomor Urut 5;
- Empat hari sebelum Pemilukada saksi datang ke rumah Rusman Ali (calon Bupati Nomor Urut 5) dan saksi melihat Rusman Ali menyerahkan uang sebanyak Rp. 15.000.000,- kepada Darni untuk Tim BBM;
- Uang tersebut dibagikan kepada saksi dan juga kepada tim BBM yang hadir yang berjumlah 8 orang, masing-masing Rp.700.000,- sebagai uang saku Tim BBM;
- Saksi bertugas untuk merekrut sebanyak 10 keluarga yang diarahkan untuk memilih Pasangan Calon Nomor Urut 5;
- Saksi tidak memberikan uang kepada keluarga yang diajak dan hanya diminta memilih Pasangan Calon Nomor Urut 5;
- Saksi tahu tentang Tim Kompak dari Adam;
- Saksi melihat Ilyas menerima uang Rp.100.000,- pada saat akan memilih.

2. Eddy

- Saksi diajak untuk bergabung di Tim Kompak oleh Ujang Sukandar dan mengarahkan agar saksi memilih Rusman Ali;
- Imbalan yang diberikan disesuaikan dengan jumlah pemilih yang didapat oleh saksi dan untuk tahap pertama, saksi merekrut 53 orang dan mendapat uang Rp. 1.325.000,- untuk dibagikan kepada 53 orang dimasing-masing rumah Rp. 25.000,- untuk dibelikan sembako;
- Untuk tahap kedua saksi membagikan uang pada tanggal 15 September 2013 dan saksi hanya mendapat uang Rp.100.000,-
- Saksi juga merupakan anggota KPPS dan diiming-imingi uang apabila saksi mendapat suara 70% maka saksi akan mendapat uang Rp.100.000.000.-;

- Pada saat membagikan uang tersebut saksi juga berpesan agar mencoblos Nomor 5 pada bagian bahu pasangan H. Rusman Ali.

3. Mahyudin

- Saksi terdaftar sebagai Tim Kompak pemenangan Pasangan Calon Nomor Urut 5;
- Saksi telah lebih dahulu menjadi anggota KPPS sebelum menjadi Tim Kompak yaitu pada bulan Juni 2013, bertempat di rumah Ranto;
- Tugas saksi di Tim Kompak adalah mencari anggota untuk suara Pasangan Calon Nomor Urut 5 dan saksi telah merekrut 31 orang;
- Saksi diiming-imingi akan mendapatkan uang sebesar Rp.100 juta jika berhasil memenangkan Pasangan Calon Nomor Urut 5 dengan perolehan suara 70%;
- Saksi menyerahkan uang kepada masing-masing masyarakat yang saksi rekrut sebesar Rp.25.000,- dan uang tersebut diserahkan melalui Ratno berjumlah Rp.775 ribu yang diserahkan dua kali;
- Pada saat saksi menyerahkan uang, saksi juga meminta agar masyarakat tersebut memilih Pasangan Calon Nomor Urut 5 dengan kode pencoblosan pada gambar bagian mulut.

4. Syaipuddin

- Saksi dibawa oleh Abdul Kholik untuk berkunjung ke rumah Ujang pada bulan Juni 2013 dan diajak untuk bergabung di Tim Kompak;
- Saksi masuk Tim Kompak karena akan mendapatkan imbalan dari Ujang;
- Saksi kemudian membentuk tim dan merekrut 176 orang yang dikumpulkan di rumah saksi dan diminta untuk memilih Rusman Ali;
- Saksi menerima uang dari Ujang Rp.12.300.000,- yang diserahkan di hotel Mahkota, kamar 504, dan menyerahkan uang tersebut adalah Mukhlis;
- Uang tersebut oleh saksi dibagikan kepada 176 orang

5. Abdul Muin

- Saksi bertemu Syaipuddin di rumah Ujang untuk mengevaluasi data masyarakat yang diajukan ke Tim Kompak;
- Saksi merekrut satu relawan dan anggota lima orang. Tugas relawan adalah melakukan pendaftaran terhadap masyarakat agar masuk Tim Kompak;
- Saksi juga melakukan monitoring terhadap relawan di 4 TPS;
- Saksi menerima uang dari Ujang Rp.23.350.000,- tetapi saksi belum membagikan uang tersebut karena saksi sakit;

- Tim relawan sudah mendapatkan uang dari saksi masing-masing Rp.400.000,-
- Proses penerimaan uang tersebut dua tahap yaitu di rumah Ujang dan di Hotel Mahkota.

6. Jamaludin

- Saksi menerima uang dari RT yang bernama Jailin Rp.200.000,- untuk saksi, istri saksi dan anak saksi;
- Yang menerima uang tersebut anak saksi sebagai ganti karena pada saat pemilihan saksi tidak bekerja;
- Saksi diminta untuk memilih Pasangan Calon Nomor Urut 5 dan saksi juga melihat masyarakat yang lain menerima uang tersebut.

7. M. Kholil

- Orang tua saksi juga mendapat uang Rp.50.000,- dan juga banyak teman-teman saksi yang juga banyak mendapat uang Rp.50.000,- dan diminta untuk memilih Pasangan Calon Nomor Urut 5.

8. Nur Halijah

- Anak saksi menerima uang Rp.250.000,- dari Abu dan kemudian Abu datang ke rumah saksi dan saksi diminta untuk membantu memilih Pasangan Calon Nomor Urut 5;
- Saksi diminta memilih dengan kode coblos Hermanus.

9. Febri Ardiansyah

- Saksi membenarkan kesaksian Nur Halijah

10. Adi Ahmad

- Saksi diminta tolong oleh Rusdi untuk membagikan uang kepada masyarakat berdasarkan data yang ada di Rusdi dan masyarakat diminta untuk memilih Pasangan Calon Nomor Urut 5;
- Saksi menerima uang sebanyak Rp. 2.500.000,- dan dibagikan kepada pemilih masing-masing sebanyak Rp. 50.000,-
- Dari hasil pembagian uang tersebut saksi mendapat bonus 10% dan saksi membagikan uang tersebut di TPS 7 Desa Kubu Kecamatan Kubu.

11. Rusdi

- Saksi menerima uang titipan dari Hamdu yang merupakan Tim Permata yaitu tim pemenang Pasangan Calon Nomor Urut 5;
- Saksi menerima uang sebanyak Rp. 4.800.000,- dan Hamdu hanya menyampaikan bahwa uang tersebut adalah uang titipan untuk pemilih agar memilih Pasangan Calon Nomor Urut 5;

- Saksi membagikan uang tersebut kepada 96 orang masyarakat dan sebagian uangnya diserahkan ke Adi Ahmad;
- Uang tersebut dibagikan ke rumah-rumah.

12. Tiana Norika

- Saksi menerima uang dari Jamaludin sebanyak Rp.240.000,- dan saksi beserta keluarga diminta untuk memilih Pasangan Calon Nomor Urut 5;
- Uang tersebut kemudian dilaporkan ke Panwas Kecamatan dan saksi sudah diperiksa;
- Saksi juga didatangi Jamaludin dan diminta untuk menandatangani surat pernyataan bahwa saksi tidak menerima uang tersebut tetapi saksi tidak mau tanda tangan.

13. Normah

- Saksi mengetahui Tiana menerima uang dari Jamaludin;
- Uang tersebut kemudian oleh Ernawati diserahkan ke Panwaslu;
- Saksi mengetahui bahwa Jalamudin dan abangnya mendatangi rumah saksi dan meminta Tiana menandatangani surat pernyataan bahwa Tiana tidak menerima uang tersebut.

14. Gusti

- Pada tanggal 18 September 2013 saksi diberikan uang oleh Yunus sebanyak Rp.50.000,- dan saksi diminta memilih Rusman Ali;
- Saksi diajak Andi Ramli untuk melaporkan pemberian uang tersebut ke PPL;
- Saksi mengetahui bahwa Yunus mendapat uang Rp.1000.000,- dari Ismail untuk dibagikan kepada pemilih;
- Terkait laporan tersebut saksi sudah dipanggil Panwaslu dan Polres Pontianak.

15. Juwari

- Saksi melaporkan Sudarman ke PPL terkait pembagian uang kepada masyarakat yaitu kepada Sandoyo, Suhardi, Basri;
- Saksi sudah dipanggil oleh Panwas Kecamatan dan Panwaslu;
- Kejadian tersebut terjadi di TPS 2 Desa Teluk Bayur Kecamatan Terentang, Kabupaten Kubu Raya;
- Saksi mendengar dari Halimah terkait pembagian uang yang diberikan oleh Abdul Samad yang juga anggota KPPS di TPS 1 Teluk Bayur.

[3.18.3.1] Pihak Terkait membantah dalil Pemohon tersebut yang pada pokoknya menerangkan sebagai berikut:

- a. Tidak benar Pihak Terkait membentuk dan mengarahkan enam tim pemenangan yang terdiri dari 2 (dua) Tim Pemenangan Resmi yakni Tim Beragam Bersatu Menang (BBM) dan Tim Kampanye Pasangan Calon Nomor Urut 5 dan tidak pernah ada organisasi non-formal yang difungsikan sebagai tim pemenangan Rusman Ali yang terdiri dari (1) Forum Komunikasi Petani dan Nelayan Kabupaten Kubu Jaya (KOMPAK), (2) Kesatuan Aksi Rusma Ali Bersatu (KARIB), (3) Forum Persatuan Masyarakat Tani dan Nelayan (PERMATA) dan (4) TIM LIMA. Pihak Terkait hanya membentuk satu tim pemenangan, yaitu sebagaimana dalam SK Nomor 01/TK-RH/M/KPTS/VI/2013 tentang struktur, komposisi dan Personalia TIM Kampanye H. Rusman Ali-Hermanus Kabupaten Kubu Raya;
- b. Tidak benar Ujang Sukandar mengarahkan setiap anggota Kompak mendukung Rusman Ali untuk menjadi Calon Bupati dalam Pemilu Kubu Raya Tahun 2013. Rusman Ali bukan pembina Kompak, karena Kompak bukanlah organisasi yang memiliki struktur kepengurusan melainkan hanya sebatas forum atau wadah komunikasi seperti paguyuban. Anggota Kompak adalah kelompok tani ataupun petani yang memiliki latar belakang politik yang sangat beragam dan tidak terdapat pembahasan terkait dengan kegiatan politik apalagi pengkondisian berupa mengkoordinir setiap anggota untuk mengarahkan ke Pihak Terkait. Ujang Sukandar tidak pernah membagikan uang kepada seluruh kordinator Kompak yang tersebar di seluruh kecamatan, mengingat Kompak tidak punya Korcam, Kordes dan Koordinator TPS. Selain itu, tidak pernah ada penjelasan teknis pembagian uang apalagi dijanjikan bonus Rp 100.000.000,-/TPS. Adalah hal yang tidak masuk akal apabila ada pembagian uang sebesar Rp.100.000.000,-/TPS, sedangkan jumlah TPS adalah 1.141 TPS;
- c. Tidak benar Pihak Terkait telah secara nyata melakukan Pelanggaran dalam bentuk politik uang yang bersifat terstruktur, sistematis, dan massif. Justru sebaliknya Pemohon yang telah secara nyata melakukan pelanggaran dalam bentuk politik uang yang bersifat terstruktur, sistematis, dan masif dengan cara membagikan semen, batu, pasir, kerudung, sembako, baju koko, kaca mata, dan gigi palsu. Adanya penyalahgunaan kekuasaan Muda Mahendra (Pemohon) dalam kapasitasnya selaku Bupati incumbent Kabupaten Kubu Raya, dalam bentuk penyalahgunaan program pemerintah pusat, pemerintah provinsi serta keterlibatan aktif SKPD, kepala dinas, jajaran birokrasi, camat, kepala desa, perangkat desa untuk pemenangan Pemohon serta penyalahgunaan program fasilitas

daerah berupa manipulasi bansos yang seolah-olah berasal dari bantuan pribadi Pemohon;

Untuk membuktikan bantahannya, Pihak Terkait mengajukan bukti surat/tulisan yang diberi tanda bukti PT-53 sampai dengan bukti PT-63 dan saksi Sujiwo, Darni, Suronto, Ranto, Muhlis, Jamaludin, Ali Yahya, Askuri, Wandu, Tugino, Sudarman, Bejo Sukiyahmin Wahid, Jailin, Ujang Sukandar, Trisnomo, Abdul Khaliq (keterangan para saksi selengkapnya termuat dalam bagian Duduk Perkara) yang pada pokoknya menerangkan sebagai berikut:

1. Sujiwo

- Tim kampanye Pihak Terkait hanya ada satu sesuai dengan SK yang ditandatangani oleh Rusman Ali dan Hermanus;
- Saksi tidak kenal dengan tim sukses yang lain yang bernama Kompak, BBM, Karib, Permata, Tim 5;
- BBM adalah motto pemenangan dalam Pemilu gubernur yang merupakan kepanjangan dari Bersatu, Berjuang dan Menang sedangkan dalam Pemilu Kubu Raya BBM adalah kepanjangan dari Beragam Bersatu Menang;
- Karib adalah komunitas kumpulan anak-anak muda yang memiliki kendaraan motor gede termasuk mobil dan bukan Tim Sukses Pihak Terkait;
- Tidak pernah ada program dalam rangka pemenangan Pemilu untuk membagi-bagikan uang karena dalam tim yang saksi pimpin mempunyai program kerja tentang bagaimana cara konsolidasi, sosialisasi, dan juga pengerahan-pengerahan massa dalam rangka pemenangan Pemilu.

2. Darni

- Saksi membantah keterangan Muslimin karena saksi bukanlah koordinator tim BBM.

3. Suronto

- Saksi membantah keterangan saksi Pemohon yang bernama Muslimin dimana saksi dituduh memerintahkan Muslimin mengikuti rapat yang dipimpin oleh Saudara Noval, putranya Bapak H. Rusman Ali, pada bulan april 2013;
- Saksi tidak kenal Muslimin;
- Saksi mengetahui tentang adanya dokter gigi yang mengiming-imingi masyarakat untuk memilih Pasangan Calon Nomor Urut 2 dengan gigi palsu gratis.

4. Ranto

- Saksi membantah keterangan saksi Pemohon yang bernama Eddy yang menyatakan bahwa saksi merupakan koordinator Kompak karena yang sebenarnya adalah Ketua Gapoktan Desa Dabong;

- Saksi membantah keterangan Mahyudin karena yang sebenarnya adalah Mahyudin yang justru menghubungi saksi dan meminta uang untuk kegiatan pemuda dalam rangka pertandingan sepak bola;
- Saksi menyerahkan uang Rp.100.000,- kepada Mahyudin.

5. Muhlis

- Saksi tidak kenal Syaipuddin dan membantah keterangan saksi Syaipuddin bahwa saksi pernah menerima uang Rp. 12.300.000,-;
- Pada tanggal 17 September 2013 saksi ditelepon oleh Ujang Sukandar untuk datang ke Hotel Mahkota Kamar 504;
- Pada saat di Hotel tersebut saksi juga melihat orang lain yang mengajukan proposal ke Ujang Sukandar untuk pembangunan surau, mesjid dan juga qurban;
- Saksi tidak pernah bertemu Syaipuddin dan saksi diminta oleh Ujang untuk membantu menganalisa proposal bantuan.

6. Jamaludin

- Saksi membantah keterangan Tiana Norika dan saksi tidak pernah memberikan uang kepada Tiana Norika;
- Pada tanggal 21 September 2013, saksi pernah mendapat panggilan dari Panwaslu dan ditanya seputar kasus money politic yang dituduhkan kepada saksi. Saksi tidak pernah melakukan pembagian uang terhadap Tiana Norika;
- Saksi dan abang saksi yang bernama Kasmani tidak pernah memaksa Tiana untuk menandatangani surat pernyataan;
- Saksi pernah memberikan uang Rp. 240.000,00 kepada Tiana Norika, atas permintaan Tiana Norika karena tidak mempunyai uang untuk pemeriksaan kandungan oleh karena suaminya belum gajian;
- Saksi pernah dipanggil Gakkumdu terkait pemberian uang tersebut tetapi saksi menyangkalnya karena saksi tidak pernah membagikan uang tersebut;
- Saksi mendengar dari Tim Sukes Pasangan Calon Nomor Urut 2 bahwa jika mau menjadi saksi akan diberikan uang Rp.4000.000,-

7. Ali Yahya

- Pada tanggal 27 Agustus 2013, saksi melihat ada keterlibatan kepala Puskesmas, yaitu Kirsan yang membagikan baju kepada kader Posyandu yang bertuliskan Muda Mahendrawan;
- Saksi juga melihat Wawan yang merupakan Tim Sukses Pasangan Calon Nomor Urut 2 mengumpulkan Ketua Surau, tokoh masyarakat, serta masyarakat setempat dan memberikan uang sejumlah Rp. 2.000.000,00 kepada Saudara Hasan Basri selaku pegawai surau dengan syarat di

TPS tersebut harus menang dan jika menang 80% akan mendapat tambahan Rp. 3.000.000,-

8. Askuri

- Saksi membantah keterangan saksi pemohon tentang koordinator Kompak di Desa Kampung Baru karena yang sebenarnya adalah Sekretaris Gapoktan Mekar Jaya yang berada di Desa Kampung Baru;
- Saksi tidak kenal Joni, dan yang saksi kenal adalah Jhon. Saksi tidak pernah memerintahkan kepada saudara Joni untuk merekrut orang dan saksi tidak pernah memberikan uang Rp1.320.000,-
- Pada tanggal 10 September 2013, bertempat di Dusun Pinang, saksi melihat adanya pembagian kacamata, kerudung, selendang kepada warga Dusun Pinang Baru yang diberikan oleh Pemohon;
- Pada tanggal 15 September 2013, saksi menyaksikan pembagian racun rumput, pupuk, power tracer, sekaligus mesin gilingan padi yang diberikan gambar Pasangan Calon Nomor Urut 2.

9. Wandu

- Saksi membantah keterangan saksi Pemohon yang bernama Gusti;
- Saksi tidak pernah menerima uang dari Yunus tetapi justru saksi yang meminta uang kepada Yunus dan tidak terkait dengan Yunus sebagai anggota KPPS;
- Saksi sudah dipanggil Panwaslu, tetapi saksi diminta mengakui keterangan bahwa saksi pernah diberikan uang oleh Yunus Rp50.000,- dan disuruh mengarahkan untuk memilih Pasangan Calon Nomor Urut 5;
- Saksi juga melihat pembagian gigi palsu oleh Tim Sukses Pemohon;

10. Tugino

- Saksi membantah keterangan saksi Pemohon terkait bahwa saksi telah menerima uang Rp1.750.000,- dari Tugirah yang diperuntukkan kepada 70 warga;
- Saksi bukanlah tim dari Nomor Urut 5;
- Saksi juga pernah dijanjikan oleh Junaedi uang Rp5.000.000,- apabila mau mengakui dan menandatangani surat bahwa saksi telah membagi-bagikan uang Rp1.750.000,- kepada 70 warga;
- Pada tanggal 4 September 2013, saksi melihat di Masjid Al Huda, Suharjo membagi-bagikan sarung, gula, minyak, beras, dan kerudung kepada masyarakat dan masyarakat diminta untuk memilih Pasangan Calon Nomor Urut 2.

11. Sudarman

- Saksi membantah keterangan Juwari yang menuduh saksi telah membagi-bagikan uang kepada Hadi Rp.100.000,- dan Sandoyo Rp.50.000,- Abas Rp.50.000,-
- Saksi tidak pernah membagi-bagikan uang;
- Tidak ada laporan terkait hal tersebut ke Panwasdam;
- Pada tanggal 29 Agustus 2013, saksi melihat Muda datang ke Masjid Teluk Bayur dan dalam acara tersebut ada baliho Pasangan Calon Nomor Urut 2;
- Dalam acara tersebut juga dihadiri camat, kepala desa dan ceramah oleh ustad yang dalam ceramah tersebut ustad meminta agar masyarakat mendukung Nomor Urut 2.

12. Bejo Sukiyahmin Wahid

- Saksi membantah keterangan saksi Muslimin;
- Saksi menerima bantuan sosial lebih dari Rp.40.000.000, dari Pemkab Kubu Raya;
- Dana bansos tersebut ditujukan untuk pembinaan majelis taklim yang masing-masing mendapatkan bantuan sebesar Rp.4.000.000,-, PKMT Rp.10.000.000,-, masjid masing-masing Rp.10.000.000,- madrasah ibtidaiyah Rp.10.000.000,-, pemakaman umum Rp10.000.000,-;
- Uang tersebut dibagikan sebelum Pemilihan Bupati Kubu Raya;
- Pada saat pemberian bantuan tersebut, Kabag Kesra meminta agar membantu mensukseskan Pasangan Calon Nomor Urut 2;
- Saksi melihat ada pembagian baju koko dan kerudung yang dilakukan oleh Tim Sukses Pasangan Calon Nomor Urut 2.

13. Jailin

- Saksi membantah keterangan saksi Pemohon yang bernama Jamaludin terkait dengan pembagian uang;
- Saksi pernah diminta untuk mendata orang jompo dan janda oleh Ketua RT 40 yang bernama Yanto untuk nantinya dibagikan sembako oleh Tim Pasangan Calon Nomor Urut 2;
- Pada saat pembagian sembako tersebut, masyarakat diarahkan untuk memilih Pasangan Calon Nomor Urut 2.

14. Ujang Sukandar

- Kompak adalah organisasi non formal petani yang bertujuan untuk membantu petani;
- Saksi hanya membantu petani untuk mendapatkan bantuan dari instansi terkait;
- Saksi tidak kenal Mahyudin dan tidak pernah berjanji memberikan uang kepada Mahyudin;
- Saksi juga tidak kenal Syaipuddin;

15. Trisnomo

- Saksi membantah keterangan saksi Pemohon yang bernama Abdul Muin dan saksi tidak pernah membagikan uang kepada Abdul Muin;

16. Abdul Khaliq

- Saksi membantah keterangan saksi Pemohon yang bernama Syaipuddin karena saksi tidak pernah datang ke kamar 504 Hotel Mahkota.

[3.18.3.2] Menimbang bahwa Mahkamah telah memanggil Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kabupaten Kubu Raya dan telah memberikan keterangan tertulis, yang diterima oleh Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 25 Oktober 2013, yang pada pokoknya menyampaikan keterangan sebagai berikut:

- a. Terhadap politik uang yang dilakukan secara terstruktur, sistematis dan masif oleh Pihak Terkait. Panwaslu Kabupaten Kubu Raya menyatakan bahwa dari 73 laporan dan temuan yang diterima Panwaslu Kubu Raya, terdapat sebanyak 67 kasus politik uang. 26 kasus dilaporkan oleh Pasangan Calon Nomor Urut 2 (2 kasus kadaluwarsa) dan 41 kasus dilaporkan oleh Pasangan Calon Nomor Urut 5 (41 kasus kadaluwarsa);
- b. Panwaslu Kubu Raya menerima SK, nama dan tim kampanye lima pasang calon peserta pemilihan umum Bupati dan Wakil Bupati Kubu Raya secara resmi. Panwaslu tidak pernah menerima laporan keberadaan KOMPAK, KARIB, PERMATA DAN TIM LIMA secara resmi ataupun tidak resmi, baik dari tim sukses Pasangan Calon Nomor Urut 5 maupun tim sukses pasangan lainnya. Panwaslu pernah melihat BBM dalam baliho Pasangan Calon Nomor Urut 5;
- c. Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten Kubu Raya menemukan 2 (dua) dugaan pelanggaran pidana Pemilu dan 69 laporan dugaan pidana Pemilu.

[3.18.3.3] Menimbang bahwa setelah Mahkamah menilai dengan saksama fakta hukum sebagaimana diuraikan di atas, menurut Mahkamah, bukti dan saksi yang diajukan oleh Pemohon tidak membuktikan adanya pemberian uang yang dilakukan oleh Tim Sukses Pihak Terkait dilakukan secara terstruktur, sistematis, dan masif dengan tujuan untuk mempengaruhi pemilih agar memilih Pasangan Calon Nomor Urut 5. Adanya rangkaian fakta tersebut, belum menggambarkan bahwa pemberian uang yang dilakukan oleh Tim Sukses Pasangan Calon Nomor Urut 5 terhadap pemilih secara terstruktur, sistematis, dan masif. Jika pun ada pelanggaran yang terjadi hanya bersifat sporadis, sehingga menurut Mahkamah tidak termasuk bentuk pelanggaran terstruktur, sistematis, dan masif yang mempengaruhi perolehan suara masing-masing pasangan calon secara signifikan.

Selain itu, Mahkamah juga menilai bahwa kegiatan yang dilakukan oleh Pasangan Calon Nomor Urut 5 tersebut masih bersifat wajar, tidak terstruktur atau sistematis yang melanggar prinsip Pemilukada, sebab selain tidak ada bukti bahwa kegiatan tersebut menyertakan aparat secara berjenjang, juga tidak terbukti menggunakan anggaran negara serta tidak ada bukti bahwa mereka yang mendengar ajakan dan mendapat uang dari Pasangan Calon Nomor Urut 5 benar-benar memilih Pasangan Calon Nomor Urut 5 sesuai dengan ajakan Tim Sukses. Mahkamah tidak menemukan bukti yang meyakinkan tentang adanya pelanggaran yang bersifat terstruktur, sistematis, dan masif yang dilakukan oleh Pihak Terkait atau Timnya. Memang ada beberapa anggota KPPS yang membagikan uang dan memihak kepada Pasangan Calon Nomor Urut 5 tetapi hal tersebut tidaklah serta merta merupakan pelanggaran yang bersifat terstruktur, sistematis, dan masif. Selain itu, tidak terdapat bukti yang meyakinkan Mahkamah bahwa selisih perolehan suara antara Pemohon dengan Pihak Terkait yang sebesar 1,8% atau sebanyak 4.611 suara adalah karena adanya pembagian uang tersebut. Berdasarkan fakta hukum tersebut, menurut Mahkamah dalil Pemohon a quo tidak terbukti dan tidak beralasan hukum;

- [3.19] Menimbang bahwa dalil Pemohon tentang adanya pelanggaran lainnya, menurut Mahkamah, tidak dibuktikan dengan bukti yang cukup meyakinkan bahwa pelanggaran lain tersebut terjadi secara terstruktur, sistematis, dan masif yang secara signifikan memengaruhi perolehan suara Pemohon sehingga melampaui perolehan suara Pihak Terkait. Oleh karena itu, menurut Mahkamah, dalil Pemohon tersebut tidak terbukti menurut hukum;
- [3.20] Menimbang bahwa berdasarkan bukti dan fakta hukum sebagaimana diuraikan dalam paragraf [3.16] sampai dengan paragraf [3.19] di atas, menurut Mahkamah, dalil permohonan Pemohon tidak terbukti menurut hukum. Pelanggaran yang didalilkan Pemohon, walaupun ada, tidak bersifat terstruktur, sistematis, dan masif, yang secara signifikan memengaruhi peringkat hasil perolehan suara masing-masing pasangan calon, melainkan hanya bersifat sporadis. Selain itu, pelanggaran yang bersifat sporadis tersebut bukan hanya dilakukan oleh Pihak Terkait tetapi berdasarkan fakta dalam persidangan, juga dilakukan oleh Pemohon. Oleh sebab itu, keseluruhan fakta tersebut tidak dapat membatalkan hasil Pemilukada baik seluruhnya maupun sebagian karena tidak berpengaruh secara signifikan terhadap hasil perolehan suara masing-masing pasangan calon. Meskipun demikian, pelanggaran-pelanggaran tersebut masih dapat ditindaklanjuti melalui proses hukum yang berlaku sesuai dengan kategori pelanggarannya;

[3.21] Menimbang bahwa berdasarkan seluruh pertimbangan hukum di atas dan dalam kaitannya antara satu dengan yang lain, Mahkamah berpendapat bahwa permohonan Pemohon tidak beralasan menurut hukum;

31. HAKIM KETUA: HAMDAN ZOELVA

KONKLUSI

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

- [4.1] Mahkamah berwenang untuk mengadili permohonan a quo;
- [4.2] Pemohon memiliki kedudukan hukum (legal standing) untuk mengajukan permohonan a quo;
- [4.3] Permohonan diajukan masih dalam tenggang waktu yang ditentukan peraturan perundang-undangan;
- [4.4] Eksepsi Pihak Terkait tidak beralasan menurut hukum;
- [4.5] Pokok permohonan tidak terbukti dan tidak beralasan hukum.

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5226), Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4844), dan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076);

AMAR PUTUSAN Mengadili,

Menyatakan:

Dalam Eksepsi:

Menolak eksepsi Pihak Terkait;

Dalam Pokok Permohonan:

Menolak permohonan Pemohon untuk seluruhnya.

KETUK PALU 1X

Demikian diputuskan dalam Rapat Permusyawaratan Hakim oleh delapan Hakim Konstitusi, yaitu Hamdan Zoelva, selaku Ketua merangkap Anggota, Harjono, Ahmad Fadlil Sumadi, Patrialis Akbar, Anwar Usman, Muhammad Alim, Arief Hidayat, dan Maria Farida Indrati, masing-masing sebagai Anggota, pada hari Senin, tanggal dua puluh delapan, bulan Oktober, tahun dua ribu tiga belas, dan diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada hari Kamis, tanggal tiga puluh satu, bulan Oktober, tahun dua ribu tiga belas, selesai diucapkan pukul 17.10 WIB, oleh tujuh Hakim Konstitusi, yaitu Hamdan Zoelva, selaku Ketua merangkap Anggota, Harjono, Ahmad Fadlil Sumadi, Anwar Usman, Muhammad Alim, Arief Hidayat, dan Maria Farida Indrati, masing-masing sebagai Anggota, dengan didampingi oleh Hani Adhani sebagai Panitera Pengganti, dihadiri oleh Pemohon/kuasanya, Termohon/kuasanya, dan Pihak Terkait/kuasanya.

Terakhir, Putusan Nomor 146.

PUTUSAN

Nomor 146/PHPU.D-XI/2013

DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA
MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA

- [1.1] Yang mengadili perkara konstitusi pada tingkat pertama dan terakhir, menjatuhkan putusan dalam perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Luwu Tahun 2013, yang diajukan oleh:
- [1.2] 1. Nama : Drs. H. Basmin Mattayang, M.Pd.
Pekerjaan : Wiraswasta
Alamat : Senga Selatan RT.01 RW.01 Desa Senga Selatan, Kecamatan Belopa, Kabupaten Luwu, Provinsi Sulawesi Selatan
2. Nama : Syukur Bijak, S.E.
Pekerjaan : Wakil Bupati Kabupaten Luwu
Alamat : Jalan Trans Sulawesi Nomor 12 RT.01 RW.01 Desa Batusitanduk, Kecamatan Walenrang, Kabupaten Luwu, Provinsi Sulawesi Selatan

Pasangan Calon Bupati dan Wakil Bupati dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Luwu Tahun 2013, Nomor Urut 1;

Dalam hal ini berdasarkan Surat Kuasa Khusus bertanggal 27 September 2013 dan Surat Kuasa bertanggal 8 Oktober 2013 memberi kuasa kepada i) Syahrir Cakkari, S.H., M.H; ii) Dr. H.

Jamaluddin Rustam, S.H., M.H; iii) M. Hasbi Abdullah, S.H; iv) H.M. Jamil Misbach, S.H., M.H; v) M. Aliyas Ismail, S.H., M.H; vi) Drs. H.M. Aris Pangerang, S.H., M.H; vii) Akhmad Awaluddin, S.H., M.H; viii) Andi Syafrani, S.H., MCCL; dan ix) M.A. Fernandez, S.HI., advokat yang tergabung dalam "Tim Advokasi Hukum Pasangan Calon Bupati dan Wakil Bupati Basmin-Syukur" beralamat di Jalan Skarda N IIIA Nomor 2, Kelurahan Gunungsari, Kecamatan Rappocini, Kota Makassar, Provinsi Sulawesi Selatan, baik bersama-sama maupun sendiri-sendiri bertindak untuk dan atas nama pemberi kuasa;

Selanjutnya disebut sebagai ----- Pemohon;

Terhadap:

- [1.3] Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Luwu, berkedudukan di Komplek Perkantoran Pemda Luwu, Jalan Pemilu Nomor 5 Belopa, Kabupaten Luwu, Provinsi Sulawesi Selatan;

Dalam hal ini berdasarkan Surat Kuasa bertanggal 16 Oktober 2013 memberi kuasa kepada i) Mappinawang, S.H; ii) Bakhtiar, S.H., iii) Sofyan Sinte, S.H; iv) Mursalin Jalil, S.H., M.H; dan v) Migdal Eder Tupalangi, S.H., yaitu advokat atau konsultan hukum pada kantor hukum "Mappinawang & Rekan" yang beralamat di Jalan Topaz Raya Ruko Zamrud I Blok G/12, Kota Makassar, Provinsi Sulawesi Selatan, bertindak baik bersama-sama atau sendiri-sendiri untuk dan atas nama pemberi kuasa;

Selanjutnya disebut sebagai ----- Termohon;

- [1.4] 1. Nama : Ir. H. Andi Mudzakkar, M.H.
Pekerjaan : Bupati Luwu
Alamat : Rumah jabatan Bupati Luwu, RT.02 RW.02, Desa/Kelurahan Senga, Kecamatan Belopa, Kabupaten Luwu, Provinsi Sulawesi Selatan
2. Nama : H. Amru Saher, S.T.
Pekerjaan : Wakil Bupati Luwu
Alamat : Jalan Perumtel Raya Blok C.1 Nomor 5 RT.01 RW.09 Kelurahan Paccerakkang, Kecamatan Biringkanaya, Kota Makassar, Provinsi Sulawesi Selatan

Pasangan Calon Bupati dan Wakil Bupati dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Luwu Tahun 2013, Nomor Urut 2;

Dalam hal ini berdasarkan Surat Kuasa bertanggal 12 Oktober 2013, memberi kuasa dengan hak substitusi dan hak retensi kepada i) Yasser S. Wahab, S.H., M.H; ii) Sadi Rinaldy Farmadi, S.H; iii) Mabrur Ahmad, S.H; dan iv) Indra Riady, S.H., yaitu para advokat

yang beralamat di Jalan Topas Raya Nomor 5, Kota Makassar, baik bersama-sama atau sendiri-sendiri bertindak untuk dan atas nama pemberi kuasa;

Selanjutnya disebut sebagai ----- Pihak Terkait;

- [1.5] Membaca permohonan Pemohon;
- Mendengar keterangan Pemohon;
- Mendengar keterangan dan membaca jawaban Termohon;
- Mendengar keterangan dan membaca tanggapan Pihak Terkait;
- Membaca keterangan Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kabupaten Luwu;
- Membaca keterangan Kepala Kepolisian Resor Kabupaten Luwu;
- Mendengar keterangan ahli Pemohon dan Pihak Terkait serta saksi Pemohon, Termohon, dan Pihak Terkait;
- Memeriksa bukti-bukti Pemohon, Termohon, dan Pihak Terkait;
- Membaca kesimpulan Pemohon, Termohon, dan Pihak Terkait;

32. HAKIM ANGGOTA: MARIA FARIDA INDRATI

Pendapat Mahkamah

Dalam Eksepsi

- [3.11] Menimbang bahwa Pihak Terkait mengajukan eksepsi bahwa permohonan Pemohon i) salah objek (*error in objecto*); ii) kabur atau tidak jelas; dan iii) tidak memenuhi syarat formal.

Terhadap eksepsi Pihak Terkait yang menyatakan permohonan Pemohon salah objek, Mahkamah telah mempertimbangkan dalam paragraf [3.4] di atas, sedangkan terhadap eksepsi Pihak Terkait yang menyatakan permohonan Pemohon kabur dan tidak memenuhi syarat formal, karena telah memasuki pokok permohonan, Mahkamah akan mempertimbangkan bersamaan dengan pokok permohonan.

Dalam Pokok Permohonan

- [3.12] Menimbang bahwa Pemohon mendalilkan Termohon telah keliru dan melakukan pelanggaran hukum dengan meloloskan pasangan calon yang tidak memenuhi syarat pencalonan pasangan calon yang diatur Pasal 59 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Pasal 4 ayat (1) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 9 Tahun 2012 tentang Peraturan Teknis Pencalonan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Pasangan Basri Suli-Thomas Toba (Pasangan Calon Nomor Urut 3) seharusnya dinyatakan tidak memenuhi syarat sebagai peserta Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Luwu Tahun 2013 karena surat

pencalonan pasangan tersebut ditandatangani oleh, salah satunya, Ketua Partai Demokrasi Kebangsaan (PDK) Kabupaten Luwu bernama H.M. Nur Mattulia yang pada saat pendaftaran tidak lagi menjabat (mengundurkan diri) dari jabatannya sebagai Ketua PDK Kabupaten Luwu. Hal demikian mengakibatkan dukungan untuk pasangan Basri Suli-Thomas Toba tidak memenuhi syarat 15% suara sah.

Apalagi dalam Rapat Pleno KPU Kabupaten Luwu pada 22 Juli 2013 yang menetapkan Pasangan Calon Peserta Pemilukada Kabupaten Luwu Tahun 2013, dua Anggota KPU Kabupaten Luwu (Samsul Alam dan Muh. Ashar Sabry) menolak dan tidak menandatangani SK penetapan Pasangan Calon Nomor Urut 3 sebagai pasangan calon yang memenuhi syarat.

Terkait hal tersebut, Panwaslu Kabupaten Luwu mengeluarkan rekomendasi agar Termohon meninjau ulang penetapan pasangan calon peserta Pemilukada Kabupaten Luwu Tahun 2013, namun Termohon tidak melaksanakan rekomendasi dimaksud.

Pelanggaran Termohon yang demikian telah dilaporkan/diadukan kepada DKPP dan telah diputus pada Kamis, 3 Oktober 2013, dengan Nomor Perkara 97/DKPP-PKE-II/2013, yang dalam pertimbangan hukumnya DKPP berkesimpulan Termohon melanggar Kode Etik Penyelenggara Pemilu dan peraturan perundang-undangan dengan meloloskan/menetapkan Pasangan Calon Basri Suli - Thomas Toba sebagai peserta yang memenuhi syarat dalam Pemilukada Kabupaten Luwu Tahun 2013. Dalam amar putusannya DKPP menyatakan menjatuhkan sanksi pemberhentian tetap kepada Ketua KPU Kabupaten Luwu, dan menjatuhkan sanksi peringatan keras kepada dua Anggota KPU Kabupaten Luwu;

Untuk membuktikan dalilnya Pemohon mengajukan bukti P-7 sampai dengan bukti P-19, serta saksi H. Muh. Nur Mattulia, Suherman Paminneri, dan Muh. Said Rasyid.

[3.12.1] Termohon pada pokoknya membantah dalil Pemohon dan menerangkan bahwa Termohon telah melakukan pemeriksaan dan penelitian secara cermat dan teliti terhadap pemenuhan syarat-syarat pencalonan sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku sebelum menetapkan Pasangan Basri Suli – Thomas Toba sebagai pasangan calon Bupati dan Wakil Bupati Luwu Tahun 2013. Untuk membuktikan bantahannya Termohon mengajukan Bukti T-5, Bukti T-10, Bukti T-11, Bukti T-13, Bukti T-14, Bukti T-15, Bukti T-71, dan Bukti T-72, serta saksi Irham As'ad.

[3.12.2] Terhadap dalil Pemohon tersebut Mahkamah menemukan fakta hukum dalam persidangan bahwa PDK Kabupaten Luwu benar mengusulkan pencalonan Pasangan Basri Suli-Thomas Toba dalam Pemilukada Kabupaten Luwu Tahun 2013 (vide bukti P-7 dan bukti T-11 sampai dengan bukti T-14b), dapat dibuktikan antara lain dengan Surat Keputusan Dewan Pengurus Kabupaten Luwu Partai Demokrasi

Kebangsaan Nomor: PDK/Kpts/01/II/2013 tentang Penetapan Kolonel TNI (Purn) Ir. Basri Suli, MM.Agr sebagai Bakal Calon Bupati Luwu Periode 2013-2018 Dari Partai Demokrasi Kebangsaan (PDK) Kabupaten Luwu, bertanggal 23 Februari 2013, serta Surat Dewan Pengurus Nasional Partai Demokrasi Kebangsaan Nomor PDK/Rekom/PP-SJ/027/III/2013 perihal "Rekomendasi Bakal Calon Bupati Kab. Luwu Provinsi Sulawesi Selatan", bertanggal 18 Maret 2013. Kemudian dalam proses pendaftaran pasangan calon dimaksud Ketua PDK Kabupaten Luwu bernama H. Muhammad Nur Mattulia mengundurkan diri dari keanggotaan dan jabatan sebagai Ketua DPK PDK Kabupaten Luwu dengan surat bertanggal 21 April 2013 (vide bukti P-8) serta mengajukan surat bertanggal 13 Mei 2013 mengenai pengunduran diri dari keanggotaan DPRD Kabupaten Luwu (vide bukti P-10), serta membuat surat pernyataan pengunduran diri (formulir Model BB-5) bertanggal 2 April 2013 (vide bukti P-12).

Terhadap pengunduran diri tersebut, Dewan Pengurus Nasional PDK telah menerbitkan SK Nomor PDK/SK/PP-SJ/05/VI/2013 tentang Susunan Organisasi dan Anggota Dewan Pengurus Kabupaten Partai Demokrasi Kebangsaan Kabupaten Luwu Provinsi Sulawesi Selatan Masa Bakti 2013-2015, bertanggal 7 Juni 2013, yang dalam lampirannya menyatakan H. Muhammad Nur Mattulia bukan lagi Ketua Dewan Pengurus PDK Kabupaten Luwu (vide bukti P-14).

[3.12.3]Terkait pengunduran diri Ketua PDK Kabupaten Luwu dimaksud, Panwaslu Kabupaten Luwu mengadakan rapat pleno dan menyimpulkan adanya dugaan pelanggaran administrasi yang dilakukan oleh Termohon terkait penetapan dan pengumuman bakal pasangan calon peserta Pemilukada Kabupaten Luwu Tahun 2013 (vide bukti P-16). Selanjutnya Panwaslu merekomendasikan kepada Termohon agar meninjau ulang hasil penetapan bakal pasangan calon peserta Pemilukada Kabupaten Luwu Tahun 2013 karena dukungan bagi Pasangan Basri Suli-Thomas Toba menjadi tidak lagi memenuhi syarat (vide bukti P-17).

Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) dalam pertimbangan Putusan Nomor 97/DKPP-PKE-II/2013 menyatakan Ketua dan Anggota KPU Kabupaten Luwu telah bertindak secara tidak cermat, tidak profesional, mengabaikan kepastian hukum, tidak jujur, melanggar sumpah, dengan menerima kepengurusan yang ilegal untuk mengusung bakal pasangan calon tertentu. Selanjutnya pada amar putusannya DKPP menyatakan menjatuhkan sanksi pemberhentian tetap kepada Ketua KPU Kabupaten Luwu bernama Andi Padellang; menjatuhkan sanksi peringatan keras kepada Anggota KPU Kabupaten Luwu Sadakatti Andi Arsyad dan Muh. Ridwan Salam; serta merehabilitasi nama baik Anggota KPU Kabupaten Luwu bernama Muh. Ashar Sabry dan Samsul Alam (vide bukti P-19).

Berdasarkan fakta hukum tersebut di atas, Mahkamah menilai bahwa PDK tidak pernah mencabut dukungannya kepada pasangan Basri Suli-Thomas Toba, melainkan hanya ada pergantian Ketua PDK Kabupaten Luwu yang dilakukan di tengah-tengah proses pendaftaran pasangan calon peserta Pemilu Kabupaten Luwu Tahun 2013. Menurut Mahkamah, meskipun secara administratif surat pencalonan Pasangan Basri Sula-Thomas Toba ditandatangani pada 8 Juni 2013 oleh H. Muhammad Nur Mattulia yang sebenarnya telah mengundurkan diri dari jabatannya sebagai Ketua PDK Kabupaten Luwu, namun pengunduran diri tersebut belum efektif karena SK Nomor PDK/SK/PP-SJ/05/VI/2013 tentang Susunan Organisasi dan Anggota Dewan Pengurus Kabupaten Partai Demokrasi Kebangsaan Kabupaten Luwu Provinsi Sulawesi Selatan Masa Bakti 2013-2015, bertanggal 7 Juni 2013, dari Dewan Pengurus Nasional (DPN) PDK baru diterima oleh PDK Kabupaten Luwu setelah dilakukan penandatanganan surat pencalonan pasangan Basri Suli-Thomas Toba (vide keterangan saksi Irham As'ad).

[3.12.4]Mahkamah berpendapat bahwa kepastian hukum berupa dukungan PDK Kabupaten Luwu terhadap pasangan Basri Suli-Thomas Toba tidak dapat dikorbankan hanya karena dalam proses pendaftaran pasangan calon tersebut Ketua PDK Kabupaten Luwu mengundurkan diri dari jabatan, sementara secara substansi tidak ada dukungan ganda maupun penarikan dukungan dari PDK terhadap pasangan Basri Suli-Thomas Toba. Bahkan Pasal 59 ayat (5) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana telah diubah terakhir kali dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, menyatakan bahwa "Partai politik atau gabungan partai politik pada saat mendaftarkan pasangan calon, wajib menyerahkan: ... c. surat pernyataan tidak akan menarik pencalonan atas pasangan yang dicalonkan yang ditandatangani oleh pimpinan partai politik atau para pimpinan partai politik yang bergabung". Adapun persoalan hukum tentang siapa yang sebenarnya dapat mewakili partai politik dalam memberikan (menandatangani) dokumen pencalonan pasangan calon peserta Pemilu Kabupaten Luwu Tahun 2013, Mahkamah berpendapat bahwa hal demikian bukan semata-mata menjadi masalah KPU Kabupaten Luwu. Terkait dukungan dimaksud, urusan kepengurusan partai politik adalah masalah internal partai politik bersangkutan yang tentunya tidak dapat dibebankan akibatnya kepada KPU Kabupaten Luwu.

Berdasarkan pertimbangan tersebut, menurut Mahkamah dalil Pemohon mengenai tidak sahnya dukungan PDK Kabupaten Luwu terhadap pasangan Basri Suli-Thomas Toba harus dinyatakan tidak beralasan menurut hukum.

[3.13] Menimbang bahwa Pemohon mendalilkan pencalonan Thomas Toba patut diduga dimaksudkan untuk memecah, mengurangi, dan menggembosi dukungan dan perolehan suara Pemohon di enam kecamatan dalam wilayah Walenrang Lamasi.

Untuk membuktikan dalilnya Pemohon mengajukan saksi Muh. Said Rasyid.

Terhadap dalil Pemohon tersebut, Termohon pada pokoknya menyatakan bantahannya.

Terhadap dalil Pemohon tersebut, Mahkamah menilai dalil demikian masih bersifat asumsi yang harus dibuktikan lebih lanjut secara hukum oleh Pemohon. Saksi yang diajukan Pemohon pada pokoknya hanya menerangkan bahwa Calon Wakil Bupati dari Pemohon adalah kerabat dekat (sepupu) dari Pasangan Calon Nomor Urut 3, namun tidak menerangkan fakta adanya pemecahan, pengurangan, atau penggembosan dukungan dan perolehan suara Pemohon. Karena Pemohon tidak membuktikan lebih lanjut dalilnya, menurut Mahkamah dalil Pemohon tersebut harus dinyatakan tidak terbukti menurut hukum.

[3.14] Menimbang bahwa Pemohon mendalilkan Termohon melakukan kecurangan untuk membantu memenangkan Pasangan Calon Nomor Urut 2 di Kecamatan Basesangtempe, yaitu:

- KPPS bersama beberapa pemilih di Desa Sinaji, Kecamatan Basesang Tempe, mencoblos surat suara secara berulang-ulang di TPS untuk memenangkan Pasangan Calon Nomor Urut 2;
- Kepala Desa Sinaji berdiri di belakang bilik suara dan mengarahkan pemilih untuk memilih Pasangan Calon Nomor Urut 2;

Tindakan petugas KPPS dan warga dimaksud telah dilaporkan ke Panwaslu Kecamatan Basesangtempe pada 19 September 2013, dan dilaporkan ke Panwaslu Kabupaten Luwu pada 25 September 2013, namun hingga saat ini tidak ada tindak lanjut.

Untuk membuktikan dalilnya Pemohon mengajukan bukti P-20 sampai dengan bukti P-22, serta mengajukan saksi Agus Toro, Tangdi Renggo, dan Taslim Pasanga.

[3.14.1] Termohon pada pokoknya membantah dalil Pemohon dan menyatakan dalil Pemohon tidak berdasar dan tidak jelas. Selain itu hasil perolehan suara di seluruh TPS Desa Sinaji diterima oleh seluruh saksi pasangan calon. Untuk membuktikan bantahannya Termohon mengajukan Bukti T-45 serta saksi Abdul Rahim dan Nurmah.

Pihak Terkait membantah dalil Pemohon dan menyatakan bahwa dalil Pemohon mengenai adanya pencoblosan berulang-ulang oleh KPPS bersama beberapa pemilih adalah dalil yang tidak jelas. Demikian pula dalil Pemohon mengenai adanya Kepala Desa Sinaji yang berada di belakang bilik suara dan mempengaruhi pemilih

adalah dalil yang tidak jelas. Kepala Desa Sinaji berada di TPS adalah untuk mengikuti pemungutan suara.

- [3.14.2] Terhadap dalil Pemohon dimaksud, berdasarkan keterangan saksi Tangdi Renggo dan bukti P-20 Mahkamah menemukan fakta bahwa di TPS 2 Desa Sinaji terdapat seorang petugas penyelenggara dan seorang pemilih yang terlihat beberapa kali berjalan dari meja petugas surat suara menuju bilik suara kemudian masuk ke dalamnya sambil membawa kertas, kemudian keluar dari bilik suara dan menuju kotak suara serta memasukkan sesuatu ke dalamnya. Namun demikian, alat bukti yang diajukan Pemohon tidak dapat menunjukkan dengan jelas bahwa kertas yang dibawa dan dimasukkan oleh penyelenggara dimaksud adalah surat suara. Seandainya pun kertas yang dibawa penyelenggara tersebut adalah surat suara, dan telah dicoblos secara ilegal, Pemohon tidak dapat membuktikan berapa jumlah dan untuk keuntungan siapa surat suara tersebut dicoblos.

Adapun dalil mengenai tindakan Kepala Desa Sinaji yang menurut Pemohon masuk ke dalam TPS 2 Desa Sinaji dan mempengaruhi pilihan Pemilih, telah dibantah oleh saksi Nurmah (Kepala Desa Sinaji). Adapun dalam bukti P-20 berupa rekaman video terlihat Kepala Desa Sinaji berada di luar TPS 2 dan bukan berdiri di belakang bilik suara, serta rekaman video yang diajukan sebagai bukti tidak menunjukkan Kepala Desa Sinaji mempengaruhi pemilih.

Bahwa berdasarkan pertimbangan tersebut, menurut Mahkamah dalil Pemohon bahwa KPPS dan pemilih mencoblos berulang-ulang untuk memenangkan Pasangan Calon Nomor Urut 2, serta dalil mengenai tindakan Kepala Desa Sinaji mempengaruhi pemilih di TPS agar memilih Pasangan Calon Nomor Urut 2, harus dinyatakan tidak terbukti menurut hukum.

- [3.15] Menimbang bahwa Pemohon mendalilkan Termohon bersama aparat kepolisian melakukan kecurangan untuk membantu memenangkan Pasangan Calon Nomor Urut 2 di Kecamatan Walenrang, dengan cara membuka kotak suara tanpa dihadiri oleh ketiga saksi pasangan calon, pada 21 September 2013 (sehari sebelum rekapitulasi PPK Walenrang), kemudian memindahkan seluruh isi kotak suara ke dalam karung lalu membawanya ke kantor KPU Kabupaten Luwu.

PPK Kecamatan Walenrang dan Panwaslu Kecamatan Walenrang mencegah pembukaan kotak suara tersebut, namun tidak dihiraukan oleh aparat Kepolisian maupun oleh Anggota KPU Kabupaten Luwu. Bahkan aparat Kepolisian dan TNI mengintimidasi Ketua serta Anggota PPK Walenrang dan Panwaslu Walenrang.

Untuk membuktikan dalilnya Pemohon mengajukan bukti P-23, bukti P-24, bukti P-24.1, dan bukti P-24.2, serta mengajukan saksi Irmal Baso dan Lyli Sefrianti.

33. HAKIM ANGGOTA: ARIEF HIDAYAT

[3.15.1] Terhadap dalil tersebut Termohon pada pokoknya membantah dalil Pemohon.

Pihak Terkait membantah dalil Pemohon dan menerangkan bahwa dalil pembukaan kotak suara tersebut tidak jelas dan tidak berdasar karena tidak dijelaskan/diuraikan identitas pelaku pembukaan kotak suara, kotak suara TPS mana yang dibuka, jumlah kotak suara yang dibuka, dan lain sebagainya. Adapun aparat keamanan berjaga-jaga saat rekapitulasi di PPK Walenrang karena mengantisipasi terjadinya kecurangan, karena sebelum rekapitulasi di PPK Walenrang, Ketua Panwascam Walenrang bernama Khayrul B tertangkap saat melakukan pencurian Formulir Model C1-KWK TPS se-Kecamatan Walenrang.

[3.15.2] Terhadap dalil Pemohon tersebut, Mahkamah menemukan fakta bahwa pada siang hari 21 September 2013 memang terdapat pembukaan 47 (empat puluh tujuh) kotak suara yang disimpan di kantor PPK Walenrang oleh Ketua PPK Walenrang bernama Irmal Baso atas perintah Kapolres Luwu yang disampaikan oleh Kapolsek Walenrang dan Wakapolres Luwu. Formulir model C1-KWK dan formulir model C2-KWK yang diambil dari dalam kotak suara selanjutnya diserahkan kepada staf KPU Luwu di kantor KPU Luwu. Selanjutnya dokumen tersebut dikembalikan oleh KPU Luwu kepada Irmal Baso yang kemudian memasukkan kembali ke dalam kotak suara (vide keterangan saksi Irmal Baso, keterangan Termohon, dan bukti T-25).

Dari fakta hukum tersebut, Mahkamah berpendapat memang terjadi pelanggaran hukum yang dilakukan oleh pihak kepolisian dan PPK Walenrang karena telah membuka kotak suara sebelum rekapitulasi PPK Walenrang tanpa diketahui dan/atau dihadiri oleh pihak-pihak yang berkepentingan terhadap pelaksanaan Pemilu, terutama saksi para pasangan calon dan KPU Kabupaten Luwu. Namun hal demikian salah satunya justru disebabkan karena Termohon memaksakan untuk melakukan real count pemungutan suara dengan menghitung data perolehan suara yang bersumber dari formulir model C1-KWK dan formulir model C2-KWK dari KPPS, yang sebenarnya kegiatan real count tidak diperlukan oleh Termohon mengingat rekapitulasi hasil pemungutan suara oleh Termohon seharusnya dilakukan berjenjang dari tingkat TPS hingga tingkat kabupaten.

Namun di samping fakta-fakta tersebut, berdasarkan keterangan saksi Sahmin Sabrah terdapat dua versi formulir C1-KWK milik 13 TPS di Kecamatan Walenrang, yaitu formulir yang asli dan satu lagi adalah formulir palsu, namun angka perolehan suara yang dipergunakan dalam rekapitulasi adalah angka pada Formulir C1-

KWK yang asli. Berdasarkan hal demikian, menurut Mahkamah pembukaan kotak suara di PPK Walenrang sebelum rekapitulasi tidak mempengaruhi perolehan suara masing-masing pasangan calon, karena tidak ada data apapun yang berubah terkait perolehan suara masing-masing pasangan calon di Kecamatan Walenrang.

Mahkamah menilai pembukaan kotak suara di PPK Walenrang benar merupakan pelanggaran hukum, namun tidak terbukti bahwa pembukaan kotak suara tersebut telah merugikan salah satu atau semua pasangan calon dengan cara menambah dan/atau mengurangi perolehan suara masing-masing.

Berdasarkan pertimbangan tersebut menurut Mahkamah dalil Pemohon harus dinyatakan tidak terbukti menurut hukum.

- [3.16] Menimbang bahwa Pemohon mendalilkan rekapitulasi tingkat PPK Walenrang yang dijadwalkan dilaksanakan pada 22 September 2013, tidak dapat diselenggarakan dengan baik akibat intervensi aparat Kepolisian dan aparat TNI yang mencampuri teknis rekapitulasi, antara lain dengan mengatur tempat duduk saksi, memeriksa mandat saksi, dan berada dalam ruangan rapat pleno rekapitulasi penghitungan suara PPK Walenrang.

Untuk membuktikan dalilnya Pemohon mengajukan bukti P-25, bukti P-25.1, dan bukti P-26, serta saksi Irmal Baso dan Muh. Rizal.

- [3.16.1] Termohon pada pokoknya membantah dalil Pemohon dan menerangkan bahwa rekapitulasi tingkat PPK Walenrang yang rencananya dilaksanakan pada 22 September 2013 pukul 13.00 WITA ditunda karena terdapat protes dari saksi Pemohon yang meminta rekapitulasi ditunda menjadi 23 September 2013.

Untuk membuktikan bantahannya Termohon mengajukan saksi Samsidar Patungka.

Pihak Terkait membantah dalil pemohon dan menerangkan bahwa aparat keamanan berjaga-jaga saat rekapitulasi di PPK Walenrang demi mengantisipasi kecurangan.

- [3.16.2] Terhadap dalil Pemohon, berdasarkan keterangan saksi Irmal Baso, Muh. Rizal, Samsidar Patungka, keterangan tertulis Kapolres Luwu, dan bukti P-25, Mahkamah menemukan fakta bahwa Kapolres Luwu bernama AKBP Alan Gerrit Abast, S.I.K. dan Komandan Kodim 1403 Sawerigading bernama Letkol Inf. Drs. Aco Lamama ikut masuk ke dalam ruangan pleno rekapitulasi PPK Walenrang dan memeriksa mandat saksi pasangan calon. Tindakan Kapolres Luwu dan Dandim 1403 Sawerigading tersebut, menurut Mahkamah, dalam kondisi normal adalah tindakan berlebihan karena tugas mengatur jalannya pleno rekapitulasi, termasuk memeriksa mandat saksi, adalah tugas dan wewenang penyelenggara Pemilu, yang dalam hal ini adalah PPK Walenrang. Namun demikian, dengan memperhatikan rangkaian peristiwa yang mendahului atau terjadi sebelum rekapitulasi tingkat PPK Walenrang, antara lain dugaan

pemalsuan dokumen perolehan suara di tingkat PPK Walenrang , maka keterlibatan Kapolres Luwu dan Dandim 1403 Sawerigading yang mengatur para saksi pasangan calon dalam pleno rekapitulasi tingkat PPK Walenrang demi alasan keamanan, tidak dapat dinilai sebagai tindakan yang melanggar hukum, justru harus diberikan apresiasi karena telah berusaha melakukan tindakan preventif dalam batas kewajaran demi mengamankan jalannya proses rekapitulasi tingkat PPK Walenrang. Apalagi menurut saksi Samsidar Patungka, Kapolres Luwu dan Dandim 1403 Sawerigading keluar meninggalkan ruangan saat pleno rekapitulasi dimulai.

Berdasarkan pertimbangan tersebut, menurut Mahkamah dalil Pemohon mengenai intervensi aparat kepolisian dan TNI dalam pleno rekapitulasi tingkat PPK Walenrang harus dinyatakan tidak terbukti menurut hukum.

- [3.17] Menimbang bahwa Pemohon mendalilkan rekapitulasi penghitungan perolehan suara tingkat PPK Walenrang diambil alih oleh KPU Kabupaten Luwu dan dilaksanakan di Kantor KPU Kabupaten Luwu pada 25 September 2013, yang pada saat pelaksanaannya ditemukan 2 (dua) kotak suara kosong sementara segel kotak suara lainnya dan segel sampul berita acara dalam kondisi rusak. Hal tersebut telah dilaporkan oleh Tim Pasangan Calon Nomor Urut 1 kepada Panwaslu Kabupaten Luwu.

Untuk membuktikan dalilnya Pemohon mengajukan bukti P-27, bukti P-28, dan bukti P-28.1.

Termohon pada pokoknya membantah dalil Pemohon dan mengemukakan bahwa karena PPK Kecamatan Walenrang tidak mampu melaksanakan rekapitulasi sesuai jadwal yang telah ditetapkan berdasarkan SK KPU Nomor 01/Pilbup/Kpts/KKPU-Kab-025.433393/II/2013, maka Termohon menonaktifkan sementara PPK Walenrang dan mengambil alih kegiatan rekapitulasi penghitungan suara di tingkat PPK Walenrang. Pada pelaksanaan rekapitulasi tingkat PPK Walenrang oleh KPU Kabupaten Luwu (Termohon) ditemukan dua kotak suara PPS yang tidak berisi hasil rekapitulasi, yaitu PPS Desa Walenrang dan PPS Desa Kalibamamase. Atas kesepakatan Panwaslu Kabupaten Luwu, KPU Kabupaten Luwu, dan saksi pasangan calon yang hadir maka untuk kedua desa tersebut dilakukan rekapitulasi ulang dengan membuka kotak suara TPS di Desa Walenrang dan TPS di Desa Kalibamamase. Selanjutnya hasil rekapitulasi tersebut dibacakan dan direkapitulasi di tingkat PPK Walenrang.

Untuk membuktikan bantahannya Termohon mengajukan bukti T-33, bukti T-35, dan bukti T-36 serta saksi Samsidar Patungka dan Aswar.

- [3.17.1] Terhadap dalil tersebut, berdasarkan keterangan saksi-saksi dan alat bukti lainnya, Mahkamah menemukan fakta hukum bahwa

rekapitulasi tingkat PPK Walenrang memang diambil alih (dilaksanakan) oleh KPU Kabupaten Luwu. Pengambilalihan pelaksanaan pleno rekapitulasi demikian dilakukan karena pleno tingkat PPK Walenrang tidak dapat dilaksanakan sesuai jadwal dan telah dua kali ditunda, yaitu yang seharusnya dilaksanakan pada 22 September 2013 ditunda menjadi 23 September 2013 karena terjadi deadlock. Kemudian rekapitulasi 23 September 2013 ditunda lagi karena Ketua PPK Walenrang mengundurkan diri dari jabatannya pada 22 September 2013, sementara terdapat dua anggota PPK Walenrang yang tidak aktif serta seorang anggota PPK Walenrang yang sakit (vide keterangan saksi Irmal Baso, bukti T-30 sampai dengan bukti T-33, dan bukti T-34). Dengan demikian, pengambilalihan pelaksanaan rekapitulasi PPK Walenrang oleh KPU Kabupaten Luwu dapat dibenarkan dan beralasan menurut hukum.

[3.17.2] Adapun terhadap dalil mengenai hilangnya isi kotak suara PPS Desa Walenrang dan PPS Desa Kalibamamase, yang baru diketahui saat rekapitulasi di tingkat PPK Walenrang, berdasarkan keterangan saksi Aswar dan keterangan Termohon, Mahkamah menemukan fakta bahwa isi dua kotak suara PPS, yaitu PPS Desa Walenrang dan PPS Desa Kalibamamase memang hilang. Selanjutnya, untuk melanjutkan rekapitulasi, KPU Kabupaten Luwu membuka kotak suara tingkat TPS di wilayah PPS Desa Walenrang dan PPS Desa Kalibamamase (vide bukti T-35 dan bukti T-36). Hilangnya isi kotak suara PPS Desa Walenrang dan PPS Desa Kalibamamase, menurut Mahkamah, harus ditindaklanjuti oleh aparat yang berwenang. Namun pengambilalihan tugas PPK Walenrang oleh KPU Kabupaten Luwu, serta hilangnya isi kotak suara PPS Desa Walenrang dan PPS Desa Kalibamamase, menurut Mahkamah tidak dapat dijadikan sebagai indikasi adanya kerugian masing-masing pasangan calon dalam hal perolehan suara.

Berdasarkan pertimbangan tersebut, menurut Mahkamah dalil Pemohon dimaksud harus dinyatakan tidak terbukti menurut hukum.

[3.18] Menimbang bahwa Pemohon mendalilkan organisasi Termohon diselenggarakan oleh pejabat yang tidak berhak karena telah diberhentikan oleh Termohon secara tidak hormat, yaitu:

- Ketua PPK Kec. Larompong bernama Arifin Sallomo;
- Ketua PPK Kec. Bua bernama Arafat Mustamin;
- Ketua PPS Desa Posi bernama Abbas; dan
- Ketua PPS Kelurahan Larompong bernama Arifuddin Attas.

Untuk membuktikan dalilnya Pemohon mengajukan bukti P-29.

Termohon membantah dalil Pemohon dan menerangkan bahwa Ketua PPK Bua, Ketua PPK Larompong, Ketua PPS Desa Posi, dan Ketua PPS Kelurahan Larompong tidak diberhentikan oleh Termohon karena Berita Acara Pemberhentian Secara Tidak Hormat No. 2/BA/Pilbup/VII/2013, bertanggal 29 Juli 2013, tidak ditindaklanjuti

oleh surat keputusan pemberhentian, melainkan diikuti surat Penyampaian Teguran bertanggal 1 Agustus 2013. Setelah dilakukan pemanggilan, klarifikasi, dan peninjauan ulang, diputuskan bahwa mereka diberi teguran keras agar memperbaiki kinerja. Untuk membuktikan bantahannya Termohon mengajukan Bukti T-22, Bukti T-23, dan Bukti T-24.

Terhadap dalil Pemohon dimaksud, Mahkamah menemukan fakta hukum bahwa KPU Kabupaten Luwu menyelenggarakan rapat pleno pada 29 Juli 2013 yang memberhentikan secara tidak hormat empat penyelenggara Pemilu Kabupaten Luwu Tahun 2013, yaitu i) Ketua PPK Larompong bernama Arifin Sallomo; ii) Ketua PPK Bua bernama Arafat Mustamin; iii) Ketua PPS Desa Posi bernama Abbas; dan iv) Ketua PPS Kelurahan Larompong bernama Arifuddin Attas (vide bukti P-29). Selanjutnya pada 1 Agustus 2013 KPU Kabupaten Luwu kembali mengadakan rapat pleno peninjauan kembali dan menyetujui untuk merehabilitasi nama baik keempat penyelenggara Pemilu Kabupaten Luwu tersebut dengan mengubah status diberhentikan menjadi teguran tertulis (vide bukti T-22, bukti T-23, dan bukti T-24). Dari fakta hukum dimaksud, Mahkamah menilai bahwa keempat penyelenggara Pemilu Kabupaten Luwu tersebut, yaitu i) Ketua PPK Larompong bernama Arifin Sallomo; ii) Ketua PPK Bua bernama Arafat Mustamin; iii) Ketua PPS Desa Posi bernama Abbas; dan iv) Ketua PPS Kelurahan Larompong bernama Arifuddin Attas, masih sah untuk menjalankan tugas dan kewenangannya sebagai penyelenggara Pemilu Kabupaten Luwu Tahun 2013.

Berdasarkan pertimbangan tersebut, menurut Mahkamah dalil Pemohon harus dinyatakan tidak terbukti menurut hukum.

- [3.19] Menimbang bahwa Pemohon mendalilkan Ketua PPK Kecamatan Bua bernama Arafat Mustamin adalah saudara kandung Ketua Tim Kampanye Pemenangan Pasangan Calon Nomor Urut 2 bernama Ashar Mustamin Toputiri.

Untuk membuktikan dalilnya Pemohon mengajukan bukti P-30.

Termohon membantah dalil Pemohon dan menerangkan bahwa UU Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum tidak melarang adanya PPK yang memiliki saudara kandung tim kampanye salah satu pasangan calon. Lagipula PPK telah bersumpah untuk tidak berpihak pada salah satu pasangan calon dan tidak ada pelanggaran atau laporan mengenai adanya pelanggaran oleh Ketua PPK Bua.

Terhadap dalil tersebut Pemohon tidak membuktikan lebih lanjut kebenaran hubungan keluarga antara Ketua PPK bernama Arafat Mustamin dengan Ketua Tim Kampanye Pasangan Calon Nomor Urut 2 bernama Ashar Mustamin Toputiri. Seandainya pun benar keduanya merupakan saudara kandung, Pemohon tidak dapat membuktikan adanya kerugian yang dialami oleh Pemohon terkait

hubungan kekeluargaan tersebut. Dengan demikian, menurut Mahkamah dalil Pemohon harus dinyatakan tidak terbukti menurut hukum.

- [3.20] Menimbang bahwa Pemohon mendalilkan Pasangan Calon Nomor Urut 2 melakukan pelanggaran-pelanggaran sebagai berikut:
- a. setiap Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) membentuk tim pemenangan Pasangan Calon Nomor Urut 2;
 - b. Pasangan Calon Nomor Urut 2 bersama tim pemenangan membagikan uang dan barang (money politic) di seluruh wilayah Kabupaten Luwu;
 - c. Kepala Desa di seluruh Kabupaten Luwu aktif menghadiri kampanye Pasangan Calon Nomor Urut 2 dan diperintahkan untuk memenangkan pasangan tersebut di desa masing-masing;
 - d. Kepala Sekolah semua jenjang pendidikan di Kabupaten Luwu diperintahkan mengorganisir seluruh PNS dan keluarganya untuk memenangkan Pasangan Calon Nomor Urut 2;

Untuk membuktikan dalilnya Pemohon mengajukan bukti P-32 sampai dengan bukti P-35.

Pihak Terkait membantah dalil Pemohon dan menerangkan bahwa dalil Pemohon kabur atau tidak jelas karena tidak menguraikan atau menjelaskan tempat, waktu, obyek, subyek, dan pengaruh tindakan yang didalilkan Pemohon terhadap perolehan suara masing-masing pasangan calon.

Untuk membuktikan bantahannya Pihak Terkait mengajukan saksi Mulyadi Mawi, Chandra Brissal, dan Kaimuddin.

Terhadap dalil Pemohon tersebut, Mahkamah berpendapat dalil Pemohon tidak diuraikan dengan jelas dan rinci. Adapun dari alat bukti yang diajukan oleh Pemohon, yaitu berupa foto, surat laporan, dan video rekaman, Mahkamah tidak dapat menemukan bukti yang kuat bahwa dalil Pemohon dimaksud benar-benar terjadi atas perintah Pasangan Calon Nomor Urut 2 atau setidaknya peristiwa yang didalilkan Pemohon tersebut menguntungkan Pasangan Calon Nomor Urut 2. Dengan demikian, menurut Mahkamah dalil Pemohon tersebut harus dinyatakan tidak terbukti menurut hukum.

- [3.21] Menimbang bahwa terhadap dalil Pemohon yang selain dan selebihnya, karena tidak diuraikan dan tidak dibuktikan lebih lanjut oleh Pemohon, maka Mahkamah tidak akan mempertimbangkannya.

34. HAKIM KETUA: HAMDAN ZOELVA

KONKLUSI

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

- [4.1] Mahkamah berwenang untuk mengadili permohonan a quo;

- [4.2] Pemohon memiliki kedudukan hukum (legal standing) untuk mengajukan permohonan a quo;
- [4.3] Permohonan diajukan masih dalam tenggang waktu yang ditentukan peraturan perundang-undangan;
- [4.4] Eksepsi Pihak Terkait tidak terbukti menurut hukum;
- [4.5] Permohonan Pemohon tidak terbukti menurut hukum;

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5226), Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana telah diubah terakhir kali dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4844), dan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076);

AMAR PUTUSAN
Mengadili,

Menyatakan:

Dalam Eksepsi:
Menolak eksepsi Pihak Terkait;

Dalam Pokok Permohonan:
Menolak permohonan Pemohon untuk seluruhnya;

KETUK PALU 1X

Demikian diputuskan dalam Rapat Permusyawaratan Hakim oleh delapan Hakim Konstitusi yaitu Hamdan Zoelva, selaku Ketua merangkap Anggota, Harjono, Ahmad Fadlil Sumadi, Patrialis Akbar, Anwar Usman, Maria Farida Indrati, Muhammad Alim, dan Arief Hidayat, masing-masing sebagai Anggota, pada hari Senin, tanggal dua puluh delapan, bulan Oktober, tahun dua ribu tiga belas, yang diucapkan dalam sidang pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada hari Kamis, tanggal tiga puluh satu, bulan Oktober, tahun dua ribu tiga belas, selesai diucapkan pada pukul 17.50 WIB, oleh tujuh Hakim Konstitusi yaitu Hamdan Zoelva, selaku Ketua merangkap Anggota, Harjono, Ahmad Fadlil Sumadi, Anwar

Usman, Maria Farida Indrati, Muhammad Alim, dan Arief Hidayat, masing-masing sebagai Anggota, dengan didampingi oleh Mardian Wibowo sebagai Panitera Pengganti, serta dihadiri oleh Pemohon/kuasanya, Termohon/kuasanya, dan Pihak Terkait/ kuasanya.

Dengan demikian seluruh pengucapan putusan ini telah selesai dan kepada Para Pemohon, Termohon, dan Pihak Terkait dapat mengambil salinan putusan setelah sidang ini ditutup.

Dengan demikian sidang pengucapan putusan hari ini selesai dan sidang saya nyatakan ditutup.

KETUK PALU 3X

SIDANG DITUTUP PUKUL 17.53 WIB

Jakarta, 1 November 2013
Kepala Sub Bagian Risalah,

t.t.d

Rudy Heryanto
NIP. 19730601 200604 1 004

Risalah persidangan ini adalah bentuk tertulis dari rekaman suara pada persidangan di Mahkamah Konstitusi, sehingga memungkinkan adanya kesalahan penulisan dari rekaman suara aslinya.



**MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA**

**RISALAH SIDANG
PERKARA NOMOR 86/PUU-X/2012**

**PERIHAL
PENGUJIAN UNDANG-UNDANG
NOMOR 23 TAHUN 2011
TENTANG PENGELOLAAN ZAKAT
TERHADAP UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA
REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945**

**ACARA
PEMERIKSAAN PENDAHULUAN
(I)**

J A K A R T A

JUMAT, 14 SEPTEMBER 2012



MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA

RISALAH SIDANG
PERKARA NOMOR 86/PUU-X/2012

PERIHAL

Pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat [Pasal 5, Pasal 6, Pasal 7, Pasal 17, pasal 18, Pasal 19, Pasal 38, dan Pasal 41] terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

PEMOHON

1. Yayasan Dompot Dhuafa
2. Yayasan Dana Sosial Al-Falah Malang
3. Yayasan Yatim Mandiri, dkk.

ACARA

Pemeriksaan Pendahuluan (I)

Jumat, 14 September 2012, Pukul 10.35 – 11.10 WIB
Ruang Sidang Gedung Mahkamah Konstitusi RI,
Jl. Medan Merdeka Barat No. 6, Jakarta Pusat

SUSUNAN PERSIDANGAN

- | | |
|------------------------|-----------|
| 1) Achmad Sodiki | (Ketua) |
| 2) Anwar Usman | (Anggota) |
| 3) Ahmad Fadlil Sumadi | (Anggota) |

Mardian Wibowo

Panitera Pengganti

Pihak yang Hadir:

A. Kuasa Hukum Pemohon:

1. Heru Susetyo
2. Evi Risna Yanti
3. Nasrul Nasution

SIDANG DIBUKA PUKUL 10.35 WIB

1. KETUA: ACHMAD SODIKI

Sidang Perkara Nomor 86/PUU-X/2012 dengan ini saya nyatakan dibuka dan terbuka untuk umum.

KETUK PALU 3X

Baik, assalamualaikum wr. wb. Selamat siang, salam sejahtera untuk kita semua. Saya persilakan kepada Pemohon untuk memperkenalkan diri terlebih dahulu, siapa saja yang hadir saat ini?

2. KUASA HUKUM PEMOHON: HERU SUSETYO

Terima kasih, Yang Mulia. Assalamualaikum wr. wb, salam sejahtera. Kami dari Tim Advokasi Koalisi Masyarakat Zakat Indonesia, diwakili oleh Kuasa Hukum kami bertiga. Saya Heru Susetyo, rekan saya Saudara Evi Risna Yanti, dan juga Nasrul Nasution, juga bersamaan dengan Pemohon Prinsipal dari Dompot Dhuafa, kemudian Rumah Zakat Indonesia, dan Yayasan Jati Mandiri, serta beberapa perseorangan. Terima kasih.

3. KETUA: ACHMAD SODIKI

Baiklah, selanjutnya saya persilakan Saudara untuk memaparkan secara singkat dan pasti, ya secara singkat dan inti-inti daripada permohonan Saudara, saya persilakan.

4. KUASA HUKUM PEMOHON: HERU SUSETYO

Terima kasih, Yang Mulia. Permohonan kami adalah untuk pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 untuk Pasal 38, Pasal 41, Pasal 17, Pasal 18, Pasal 19, Pasal 5, Pasal 6, dan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, yang tercantum pada Lembaran Negara RI Tahun 2011 Nomor 115, yang menjadi pokok pengajuan dari Pemohon, yang dikuasakan kepada kami adalah pada Pasal 38 juncto Pasal 41 ada tercantum secara eksplisit bahwa ... maaf (...)

5. KETUA: ACHMAD SODIKI

Pasal 5, ya.

6. KUASA HUKUM PEMOHON: HERU SUSETYO

Ya, ya, 5 ya, mohon maaf. Pada Pasal 38 disebutkan bahwa setiap orang dilarang dengan sengaja bertindak selaku amil zakat melakukan pengumpulan, pendistribusian, atau pendayagunaan zakat tanpa izin pejabat yang berwenang.

Di Pasal 41 menyatakan bahwa setiap orang yang dengan sengaja dan melawan hukum, melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 dipidana dengan pidana kurungan paling lama 1 tahun atau pidana denda paling banyak Rp50.000.000,00 dan seterusnya.

Kami melihat ada unsur kriminalisasi terhadap para amil zakat alias para orang-orang, baik orang maupun perseo ... kelembagaan yang mengumpulkan zakat dan tidak punya izin pejabat yang berwenang. Tercakup dalam pengertian amil zakat adalah yang selama ini orang-orang maupun kelompok yang sudah begitu lama dihuni sama pengumpulan dan pendistribusian zakat, namun mereka bukan bagian dari negara atau bukan bagian dari institusi pemerintah, mereka terancam untuk berpotensi dikriminalisasi, dan kami berpikir inilah bagian dari pelanggaran hak konstitusi para amil zakat.

Berikutnya adalah Pasal 17, 18, dan 19 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011, kami melihat bahwa ada secara eksplisit undang-undang ini mengungkapkan satu kalimat yang menunjukkan ketidaksetaraan alias tidak equal antara pengeluaran zakat bahwa disebutkan secara eksplisit pada Pasal 17, untuk membantu Baznas dalam pelaksanaan, pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat, masyarakat dapat membentuk LAZ, ada kata membantu. Membantu, kami artikan sebagai kedudukan yang tidak sama, tidak equal, dibandingkan dengan Undang-Undang Zakat sebelumnya Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999. Tidak ada ungkapan kata membantu, tapi ada kesetaraan antara pemerintah yang dilakukan oleh Baznas, dan juga Lembaga Amil Zakat yang datang dari lembaga-lembaga amil zakat non negara.

Namun pada undang-undang ini ada kata membantu, yang menunjukkan subordinasi dan ketidaksetaraan, dan ini menjadi menimbulkan pelanggaran terhadap hak konstitusional Para Pemohon, utamanya Lembaga Amil Zakat.

Kemudian, Yang Mulia, pada Pasal 18 undang-undang ini, pada ayat (1), ada frasa yang menyebutkan jumlah syarat untuk dapat berdirinya Lembaga Amil Zakat yang tidak tercantum pada undang-undang sebelumnya. Yaitu, ada frasa memenuhi persyaratan paling sedikit, termasuk harus berbentuk organisasi masyarakat atau pun ormas, yang kami meyakini itu adalah satu bentuk pelanggaran terhadap hak konstitusi Pemohon, utamanya yang berasal dari Lembaga Amil Zakat karena hanya sedikit Lembaga Amil Zakat yang berbentuk ormas, dan ormas pun sekarang itu masih dipertanyakan, ormas seperti apa karena Indonesia masih mengalami kegamangan dengan Undang-

Undang Ormas lama yang bertendensi, sentralisasi, dan nuansa orde baru, Undang-Undang ormas belum juga lahir. Jadi, ormas mana yang dimaksudkan undang-undang ini tidak jelas.

Kemudian, ada syarat yang juga mem ... memberatkan dan juga menyulitkan berdirinya Lembaga Amil Zakat yang dapat terlihat pada draf rancangan peraturan pemerintah, sekurang-kurangnya memiliki 30% cabang menjangkau 40% dari seluruh kota/kabupaten. Ini dengan adanya perkataan, juga menyulitkan dan hampir-hampir membatasi semangat masyarakat untuk melahirkan Lembaga Amil Zakat, yang mana akses masyarakat terutama para mustahiq, orang-orang yang seharusnya bisa mendapatkan akses kepada dana zakat itu semakin sulit. Lembaga Amil Zakat yang tersedia, yang sudah ada, sulit untuk bisa bertahan, yang akan lahir, sulit untuk bisa berdiri karena syarat-syarat yang dibuat oleh undang-undang ini menyulitkan dan memberatkan.

Kemudian yang berikutnya, Yang Mulia, ada pada Pasal 5, 6, dan 7 dari Undang-Undang Zakat adalah juga menyebutkan tentang pembentukan Badan Amil Zakat Nasional (Baznas) bahwa Badan Amil Zakat Nasional adalah penyelenggara zakat di Indonesia, namun ada klausul yang juga menurut kami juga menimbulkan ketidaksetaraan level of playing field bahwasanya Badan Amil Zakat Nasional adalah juga perencana, pengkoordinasi, pengontrol sekaligus pelaksana, pengumpul, pada saat bersamaan mereka adalah regulator tapi juga eksekutor.

Mereka adalah perencana, pengkoordinir, pemonitor namun pada saat bersama mereka juga adalah mengumpulkan zakat dan mendistribusikan zakat. Jadi ada posisi yang menurut kami ini conflict of interest (konflik kepentingan), tidak sepatutnya suatu lembaga yang punya kapasitas untuk meregulasi, namun juga melakukan kegiatan yang sama dengan lembaga yang dipantaunya atau lembaga yang dibinanya. Yang terjadi adalah kompetisi yang tidak sehat karena mereka memiliki segala kewenangan yang dimiliki oleh undang-undang, namun lembaga amil zakat selaku yang dipantaunya atau yang dibinanya sudah memiliki kedudukan yang tidak sama alias tidak tercipta level of playing field yang sama dan kami meyakini suatu bentuk dari pelanggaran hak konstitusional.

Demikian, Yang Mulia secara garis besar dari pengajuan judicial review kami, terima kasih.

7. KETUA: ACHMAD SODIKI

Ya, baiklah. Sesuai dengan Pasal 39 Undang-Undang MK, kami Majelis diberi kewajiban untuk memberikan saran atau nasihat tentang permohonan ini supaya lebih baik. Saya ingin supaya Saudara lebih ... apa ya ... lebih fokus pada pasal-pasal yang Saudara ajukan ya, serta alasannya ya. Misalnya saja kalau Saudara keberatan dengan Pasal 5, melaksanakan ... untuk melaksanakan amil zakat pemerintah

membentuk Baznas, ya. Itu apakah memang negara tidak boleh membentuk Baznas, ya.

Pasal 6, lembaga yang berwenang melakukan tugas menyalurkan zakat secara nasional. Ya, asalkan yang lain enggak dilarang, mestinya begitu toh. Ya, ini apa ... mengapa ini Saudara keberatan, gitu ya. Tadi sepintas-sepintas Saudara mengatakan itu tidak equal atau bermain pada level yang tidak sepadan dengan Saudara, kan Saudara alasannya itu. Apakah itu satu-satunya alasan dari Saudara misalnya ya. Karena ini tentunya juga mengatur tentang kehidupan beragama ya, kebebasan untuk (suara tidak terdengar jelas) beragama.

Saudara apakah sudah menghubungkannya dengan Pasal Undang-Undang Dasar yang ada hubungannya dengan hal-hal yang merupakan jaminan hak asasi manusia untuk melakukan apa itu ... kebebasan beragama itu, saya melihatnya kok belum, sudah ada belum itu?

8. KUASA HUKUM PEMOHON: HERU SUSETYO

Ada, Yang Mulia. Yang pertama, memang yang kami ajukan paling utama adalah Pasal 7-nya. Pasal 5, 6 karena (...)

9. KETUA: ACHMAD SODIKI

Enggak, dalam Undang-Undang Dasar itu kan ada ketentuan tentang kehidupan kebebasan untuk memeluk agama dan kepercayaannya, kebebasan (...)

10. KUASA HUKUM PEMOHON: HERU SUSETYO

Pasal 28 ayat (...)

11. KETUA: ACHMAD SODIKI

Ya, coba itu dilihat nanti, kalau perlu ditambah karena itu yang mungkin mempunyai relevansinya, ya. Ini, jadi setiap pasal yang Saudara ujikan di situ, itu kan menyangkut lalu kerugian konstitusional Saudara. Apa kerugian konstitusional Saudara kalau dibentuk Baznas, apa kerugian konstitusional Saudara kalau ada Pasal 6, Pasal 7.

Nah, ini kerugian konstitusional ... apakah kemudian kalau pasal-pasal demikian itu dibatalkan, kemudian Saudara tidak mendapatkan kerugian lagi. Ini mestinya Saudara juga harus memberikan argumentasi supaya alasan Saudara itu masuk akal dan bisa diterima ya karena Saudara sudah juga menyebut mengenai apa yang disebut dengan kerugian konstitusional itu.

Tidak semata-mata karena ... kan juga ada pemerintah melakukan suatu sertifikasi halal ya. Jadi, halal itu dilakukan oleh MUI, tidak boleh itu lembaga lain itu melakukan walaupun itu ... apakah itu

juga bertentangan dengan konstitusi, misalnya sudah dibanding atau ... tapi, kalau ini ada kekhususan mengenai itu, saya kira, saya kira baik untuk diargumentasikan di sini karena semakin banyak orang mengurus zakat secara benar, semakin baik memang begitu mestinya ya. Baiklah. Ya, saya kira itu dulu. Mungkin dari Bapak Hakim, silakan, Pak.

12. HAKIM ANGGOTA: AHMAD FADLIL SUMADI

Ya, Saudara Pemohon. Saya setelah membaca permohonan Saudara ini, punya saran atau kalau di dalam undang-undang namanya nasihat, punya nasihat kepada Saudara supaya permohonan ini menjadi lebih mudah dipahami, dan kalau dalam bahasa undang-undangnya lebih jelas dan lebih lengkap. Nah, begitu, dalam Pasal 39 Undang-Undang Mahkamah Konstitusi itu.

Pertama adalah saya menangkap apa yang Saudara mohon dari Norma yang terdapat di dalam Undang-Undang Pengelolaan zakat itu ada dua. Pertama, terkait dengan Baznas. Kedua, terkait dengan LAZ, ya. Kalau memang ternyata simpul saya ini enggak pas ya, tanggapan saya enggak pas itu ya silakan nanti Saudara anu sendiri. Nah, ini sebaiknya dikelompokkan. Yang terkait dengan Baznas itu apa? Yang terkais ... terkait dengan LAZ itu apa? Ini yang pertama.

Nah, yang kedua, setelah Saudara ... apa namanya ... mengelompokkan pokok soal yang terdapat di dalam permohonan Saudara menjadi dua itu, baru Saudara mulai mengelaborasi apa saja yang terdapat di dalam ketentuan mengenai Baznas itu yang dianggap bertentangan.

Tadi, ada soal ... apa namanya ... misalnya, dari segi struktur, ini sepertinya ada struktur atas, struktur bawah. Itu soal yang sebenarnya in between itu, antara Baznas dengan LAZ, gitu ya. Tapi, soal Baznasnya itu sendiri apa? Soal LAZ-nya itu sendiri apa? Lalu, soal antara Baznas dan LAZ itu apa yang menjadi soal?

Jadi, dengan kata lain yang pertama itu, apa ... isu besarnya apa mengenai Baznas, mengenai LAZ, dan hubungan diantara keduanya? Sesudah Saudara temukan, lalu Saudara apa ... analisis bahwa berdasarkan konstitusi itu bertentangan. Saya sudah menemukan di sini dalam uraian-uraiannya, berdasarkan cara Saudara menjelaskan bertentangan dengan konstitusi. Tapi, konstitusi itu sejak yang Saudara kutip, Pasal 28C, Pasal 28D, Pasal 28E, Pasal 28H itu, itu kait-mengaitnya dengan isu besarnya itu apa?

Nah, isu besar terhadap konstitusi itu, Saudara baru menguraikan sampai pada soal yang rata-rata itu adalah soal ketidakadilan. Ya, tidak adil karena ini harus didudukkan di bawah, sementara yang ini didudukkan di atas. Tidak adil karena bertemunya apa ... numpuknya fungsi itu di dalam satu lembaga yang disebut dengan Baznas. Nah, tapi ini kan harus diteruskan. Kalau numpuk, lalu tidak adil itu kaitannya dengan pasal-pasal dalam konstitusi yang mana?

Ini tidak ditunjuk di ... di ... di dalam permohonan Saudara, ndak ada itu di sini.

Nah, nah ini penting ya. Lalu terlepas dari itu semua, ini adalah soal mengamalkan agama. Soal mengamalkan agama yang punya dimensi publik. Ini bukan soal pengamalannya sebenarnya, yang terjadi itu adalah soal pembentukan lembaga oleh suatu masyarakat yang melayani pengamalan agama yang bernama zakat itu. Yang di dalamnya secara naturally, secara alamiahnya ada kemungkinan-kemungkinan terjadinya suatu kerugian, baik bagi masyarakat luasnya maupun bagi orang yang mengamalkan agama tadi. Kalau untuk orang yang mengamalkan agama tadi, zakat tadi, tidak sampai pada sasaran bagi masyarakat luas, ya bagaimana kaitannya dengan ... apa namanya ... terjadinya penyalahgunaan, penyelewengan.

Nah, nah itu di situ soalnya itu. Coba itu diuraikan, sehingga kami yang memeriksa ini memperoleh keyakinan yang Saudara bangun, sehingga putusannya itu sesuai dengan harapan Saudara. Kalau Saudara enggak bisa meyakinkan Hakim, ini kan baru tiga ini, belum sembilan Hakim itu dan di samping Sembilan, nanti juga ada presiden dan DPR sebagai pembentuk undang-undang, juga ada stakeholder. Bagaimana itu supaya secara jernih dapat Saudara yakinkan melalui paparan Saudara dalam permohonan ini, sehingga semuanya itu seperti kata Saudara, bertentangan dengan konstitusi.

Nah, bertentangan itu kan ada nalarnya, kan nalarnya itu yang tadi baru 2/3, yang sepertiganya itu masih kosong, sehingga enggak nyambung dengan konstitusi, gitu. Misalnya tadi yang saya katakan, tumpuknya fungsi pada Baznas itu ndak adil, lalu kaitannya dengan konstitusi di mana? Pasal berapa, apa? Nah, itu, dan seterusnya.

Saya kira itu bahwa strukturnya sudah bagus, kalau strukturnya, petitumnya sudah benar, cuma argumentasi yang mengantarkan ke arah petitumnya yang Saudara mohon itu yang ... yang perlu elaborasi lebih seksama karena Saudara tidak akan hanya berhadapan dengan kami bertiga, tapi juga dengan sembilan Hakim, juga pembentuk undang-undang dan stakeholder yang ada.

Oke, saya kira itu saja, kalau Saudara masih berpendapat penting untuk jadi poin perbaikan, ya silakan, tidak, enggak apa-apa. Ini kami menjalankan kewajiban, itu saja.

13. KETUA: ACHMAD SODIKI

Terima kasih. Saya persilakan.

14. HAKIM ANGGOTA: ANWAR USMAN

Terima kasih, Pak Ketua. Saya hanya ingin menambahkan. Dari segi penulisan itu ya, tolong diperhatikan cara penulisan yang benar sesuai dengan Undang-Undang Dasar itu, misalnya Pasal 24 itu di halaman 10 itu, ya tulislah ayat (2), kemudian itu perubahan kedua

Pasal 24, itu perubahan ketiga, bukan perubahan kedua. Begitu juga di apa ... halaman 14, ya cara penulisan huruf juga ya, itu harus besar itu sesuai dengan UUD, angka seharusnya ayat. Jadi, perhatikan, tolong diperhatikan.

Jadi, saya hanya ingin menambahkan lagi sedikit. Para Pemohon harus mampu meyakinkan Mahkamah ya, Majelis. Bahwa berlakunya pasal-pasal yang diuji ini, itu merugikan Para Pemohon secara konstitusional, sebab di satu sisi saya lihat seolah-olah berlakunya beberapa pasal yang dipermasalahkan ini dirasakan sangat berat ya, dengan adanya beberapa persyaratan, antara lain harus melalui izin Menteri Agama dan sebagainya. Nah, coba dielaborasi lagi seperti yang disampaikan oleh Yang Mulia Pak Fadlil tadi. Kerugian konstitusional yang dialami oleh Pemohon ketika pasal-pasal ini diimplementasikan begitu ya, jadi bukan karena beratnya. Terima kasih, Pak.

15. KETUA: ACHMAD SODIKI

Baiklah, jadi masing-masing pasal itu Saudara berikan argumentasi yang baik, ya. Saya menyarankan juga supaya pasalnya diurutkan saja ya, itu dalam petitum kan dari yang gede kepada yang paling gede, turun, turun, kecil, kecil, kecil. Ini tolong diurutkan saja yang Pasal 5, Pasal 6, Pasal 7, gitu ya. Ya, Pasal 17, 18, 19, 38, 41 itu ya, menjadi satu ... satu apa ... berurutan yang lebih ... lebih apa ... menunjukkan besarnya atau pasal yang ditunjuk, ya.

Jadi saya tadi ... saya kira itu saran dari Para Hakim dan Saudara diberi waktu 14 hari sejak hari ini untuk memperbaiki permohonan Saudara ya, argumentasinya, ya karena sekarang kan memang banyak urusan-urusan agama itu yang kemudian negara campur tangan, ya. Perkawinan itu juga urusan pribadi, bisa saja, tapi kan kemudian Undang-Undang Perkawinan ada ya, diatur-atur lagi oleh negara. Nah, sekarang zakat, zakat tadinya enggak diatur oleh negara juga. Nah, ini menjadikan suatu urusan yang kenegaraan, urusan negara ya. Tapi yang penting adalah sebetulnya kerugian ketika itu sudah diatur oleh negara sedemikian rupa, sehingga membentuk Baznas dan sebagainya itu sesungguhnya yang bisa diargumentasikan secara lebih rondo itu apa, ya.

Jadi tolong itu dipikirkan masak-masak supaya argumentasi Saudara itu jelas, dan Saudara kalau ini terjadi begini pasti akan menimbulkan kerugian konstitusional, ya. 14 hari ya sejak sekarang. Jadi nanti kalau 14 hari Saudara belum menyerahkan atau tidak menyerahkan perbaikan karena saran itu tidak mengikat, ya saran itu ya sekedar saran karena itu kewajiban Hakim saja untuk memberikan saran. Saudara tetap pada tulisan ini juga tidak apa-apa karena Saudara itu keyakinannya sudah demikian, ya.

Jadi nanti 14 hari kalau tidak menyerahkan, maka yang dipakai adalah yang ini, yang dipakai landasan untuk pemeriksaan, ya. Cukup ya, ada hal-hal yang ingin disampaikan? Silakan.

16. KUASA HUKUM PEMOHON: HERU SUSETYO

Terima kasih, Yang Mulia, atas sarannya dan nasihatnya. Bahwa sejatinya permohonan kami ini tidak hanya terhadap Baznas dan relasinya dengan LAZ, tapi juga mewakili amil zakat tradisional yang bukan memiliki kelembagaan seperti Lembaga Amil Zakat, juga mewakili para mustahiq, para penerima zakat dan para muzaqi, para pemberi zakat, juga para pengelola zakat amil zakat tradisional. Nah, kami berusaha untuk mengumpulkan dalam empat klaster seperti itu.

Dan mohon maaf, Yang Mulia, mohon izin bertanya apakah kami boleh menambah Pemohon? Kan ada beberapa Pemohon yang juga belum kami ikut sertakan dalam permohonan ini dan mereka ingin ... dan kami lihat juga mereka mengalami kerugian konstitusional.

17. KETUA: ACHMAD SODIKI

Ya, saya kira silakan sajalah karena ini masih dalam tenggang waktu perbaikan dari apa yang Saudara inginkan, kan begitu ya. Tapi yang penting Saudara diminta melengkapi identitas Pemohon atau perorangan dan organisasi. Tiap organisasi itu punya anggaran dasar, anggaran rumah tangga dan ini tolong nanti dimasukkan ke bukti yang Saudara lampirkan di sini karena akta pendirian dan sebagainya itu yang diperlukan sebagai identitas bahwa Saudara berhak menjadi Pemohon di sini, ini perlu dilampirkan, ya. Tapi sambil menunggu kelengkapan ini, 14 hari Saudara diberi kesempatan untuk melengkapinya. Nanti alat bukti akan saya sahkan, nanti setelah perbaikan disampaikan, ya. Dengan demikian sidang saya nyatakan selesai dan ditutup.

KETUK PALU 3X

SIDANG DITUTUP PUKU 11.10 WIB

Jakarta, 14 September 2012
Kepala Sub Bagian Risalah,

Rudy Heryanto
NIP. 19730601 200604 1 004

Risalah persidangan ini adalah bentuk tertulis dari rekaman suara pada persidangan di Mahkamah Konstitusi, sehingga memungkinkan adanya kesalahan penulisan dari rekaman suara aslinya.



**MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA**

**RISALAH SIDANG
PERKARA NOMOR 86/PUU-X/2012**

**PERIHAL
PENGUJIAN UNDANG-UNDANG
NOMOR 23 TAHUN 2011
TENTANG PENGELOLAAN ZAKAT
TERHADAP UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA
REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945**

**ACARA
PERBAIKAN PERMOHONAN
(II)**

J A K A R T A

JUMAT, 28 SEPTEMBER 2012



MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA

RISALAH SIDANG
PERKARA NOMOR 86/PUU-X/2012

PERIHAL

Pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat [Pasal 5, Pasal 6, Pasal 7, Pasal 17, pasal 18, Pasal 19, Pasal 38, dan Pasal 41] terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

PEMOHON

1. Yayasan Dompot Dhuafa
2. Yayasan Dana Sosial Al-Falah Malang
3. Yayasan Yatim Mandiri, dkk.

ACARA

Perbaikan Permohonan (II)

Jumat, 28 September 2012, Pukul 09.52 – 09.55 WIB
Ruang Sidang Gedung Mahkamah Konstitusi RI,
Jl. Medan Merdeka Barat No. 6, Jakarta Pusat

SUSUNAN PERSIDANGAN

- | | |
|------------------------|-----------|
| 1) Achmad Sodiki | (Ketua) |
| 2) Anwar Usman | (Anggota) |
| 3) Ahmad Fadlil Sumadi | (Anggota) |

Mardian Wibowo

Panitera Pengganti

Pihak yang Hadir:

A. Pemohon:

1. Yayasan Dompot Dhuafa
2. Rumah Zakat Indonesia

B. Kuasa Hukum Pemohon:

1. Heru Susetyo
2. Evi Risma Yanti
3. Nasrullah Nasution

SIDANG DIBUKA PUKUL 09.52 WIB

1. KETUA: ACHMAD SODIKI

Sidang Perkara Nomor 86/PUU-X/2012, dengan ini saya nyatakan dibuka dan terbuka untuk umum.

KETUL PALU 3X

Baik, Assalamualaikum wr. wb. Selamat pagi, salam sejahtera untuk kita semua. Saya persilakan Saudara Pemohon, siapa yang hadir saat ini?

2. KUASA HUKUM PEMOHON: HERU SUSETYO

Baik, terima kasih, Majelis. Assalamualaikum wr. wb.

3. KETUA: ACHMAD SODIKI

Waalaikumsalam Wr. Wb.

4. KUASA HUKUM PEMOHON: HERU SUSETYO

Kami dari Tim Kuasa Hukum Koalisi Masyarakat Zakat. Pemohon yang hadir hari ini adalah dari Pemohon I, Yayasan Dompot Dhuafa, dan Pemohon II dari Yayasan Rumah Zakat Indonesia.

5. KETUA: ACHMAD SODIKI

Ya, baik. Ya, Saudara sudah menyerahkan berkas perbaikan ya, apa ada perlu ... yang perlu dikemukakan? Hal-hal apa yang Saudara telah perbaiki? Silakan.

6. KUASA HUKUM PEMOHON: HERU SUSETYO

Baik, terima kasih, Yang Mulia. Kami sudah mengikuti saran dari Majelis Hakim Yang Mulia, pada sidang dua minggu yang lalu, yaitu kami memperbaiki permohonan dan lebih menajamkan tentang aspek kerugian konstitusional Para Pemohon, dan kami memperbaiki beberapa permohonan, itu ... untuk Pemohon I, Yayasan Dompot Dhuafa, kami mengganti surat kuasanya, yayasannya tetap, sebagai lembaga tetap mengajukan sebagai Pemohon, namun penandatangannya berbeda. Saudara Ahmad Juani digantikan oleh Saudari Rini Suprihartanti.

Kemudian, kami menambahkan dua Pemohon baru untuk lembaga, yaitu Lembaga Amil Zakat, kemudian Manajemen Infak termasuk dari Pemohon baru, YPI Bina Madani Mojokerto, sebagai

Pemohon baru. Dan perseorangan, Arif Rahmadi Haryono sebagai Pemohon baru selaku muzaki.

Kemudian, ada beberapa yang kami drop, kami hilangkan, untuk lebih menajamkan permasalahan, yaitu Para Pemohon yang berstatus sebagai mustahik, kami drop semuanya. Demikian, Majelis.

7. KETUA: ACHMAD SODIKI

Baik. Baiklah. Jadi, ini kita terima dan Saudara menyiapkan segalanya untuk memperkuat dalil-dalil Saudara, yang saya maksud adalah bukti-bukti tertulis maupun ... barangkali saksi. Sekarang Saudara sudah menyiapkan bukti-bukti? Belum? Belum, ya?

8. HAKIM ANGGOTA: AHMAD FADLIL SUMADI

Daftar buktinya sudah diserahkan, Saudara? Silakan.

9. KUASA HUKUM PEMOHON: EVI RISMA YANTI

Daftar bukti, sebagian kemarin baru beberapa saja, Pak, kami belum menyelesaikan semuanya, insya Allah menyusul.

10. HAKIM ANGGOTA: AHMAD FADLIL SUMADI

Nanti dibikin daftar dan fisiknya sekalian di-input.

11. KUASA HUKUM PEMOHON: EVI RISMA YANTI

Baik, Pak.

12. KETUA: ACHMAD SODIKI

Ya, ini kita terima dan Saudara menanti dulu tentang kelanjutan perkara ini dalam sidang-sidang yang akan datang, kita laporkan dulu kepada Rapat Permusyawaratan Hakim dan saya kira cukup, cukup.

Dengan demikian, maka sidang selesai dan ditutup.

KETUK PALU 3X

SIDANG DITUTUP PUKU 09.55 WIB

Jakarta, 28 September 2012
Kepala Sub Bagian Risalah,

t.t.d

Rudy Heryanto
NIP. 19730601 200604 1 004

Risalah persidangan ini adalah bentuk tertulis dari rekaman suara pada persidangan di Mahkamah Konstitusi, sehingga memungkinkan adanya kesalahan penulisan dari rekaman suara aslinya.



PRESIDEN
REPUBLIK INDONESIA

UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 23 TAHUN 2011
TENTANG
PENGELOLAAN ZAKAT

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

- Menimbang : a. bahwa negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu;
- b. bahwa menunaikan zakat merupakan kewajiban bagi umat Islam yang mampu sesuai dengan syariat Islam;
- c. bahwa zakat merupakan pranata keagamaan yang bertujuan untuk meningkatkan keadilan dan kesejahteraan masyarakat;
- d. bahwa dalam rangka meningkatkan daya guna dan hasil guna, zakat harus dikelola secara melembaga sesuai dengan syariat Islam;
- e. bahwa Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat sudah tidak sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum dalam masyarakat sehingga perlu diganti;
- f. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e perlu membentuk Undang-Undang tentang Pengelolaan Zakat;

Mengingat : Pasal 20, Pasal 21, Pasal 29, dan Pasal 34 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

Dengan . . .



PRESIDEN
REPUBLIK INDONESIA

- 2 -

Dengan Persetujuan Bersama

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA
dan
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA

MEMUTUSKAN:

Menetapkan : UNDANG-UNDANG TENTANG PENGELOLAAN
ZAKAT.

BAB I
KETENTUAN UMUM

Pasal 1

Dalam Undang-Undang ini yang dimaksud dengan:

1. Pengelolaan zakat adalah kegiatan perencanaan, pelaksanaan, dan pengoordinasian dalam pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat.
2. Zakat adalah harta yang wajib dikeluarkan oleh seorang muslim atau badan usaha untuk diberikan kepada yang berhak menerimanya sesuai dengan syariat Islam.
3. Infak adalah harta yang dikeluarkan oleh seseorang atau badan usaha di luar zakat untuk kemaslahatan umum.
4. Sedekah adalah harta atau nonharta yang dikeluarkan oleh seseorang atau badan usaha di luar zakat untuk kemaslahatan umum.
5. Muzaki adalah seorang muslim atau badan usaha yang berkewajiban menunaikan zakat.

6. Mustahik . . .



PRESIDEN
REPUBLIK INDONESIA

- 3 -

6. Mustahik adalah orang yang berhak menerima zakat.
7. Badan Amil Zakat Nasional yang selanjutnya disebut BAZNAS adalah lembaga yang melakukan pengelolaan zakat secara nasional.
8. Lembaga Amil Zakat yang selanjutnya disingkat LAZ adalah lembaga yang dibentuk masyarakat yang memiliki tugas membantu pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat.
9. Unit Pengumpul Zakat yang selanjutnya disingkat UPZ adalah satuan organisasi yang dibentuk oleh BAZNAS untuk membantu pengumpulan zakat.
10. Setiap orang adalah orang perseorangan atau badan hukum.
11. Hak Amil adalah bagian tertentu dari zakat yang dapat dimanfaatkan untuk biaya operasional dalam pengelolaan zakat sesuai syariat Islam.
12. Menteri adalah menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agama.

Pasal 2

Pengelolaan zakat berasaskan:

- a. syariat Islam;
- b. amanah;
- c. kemanfaatan;
- d. keadilan;
- e. kepastian hukum;
- f. terintegrasi; dan
- g. akuntabilitas.

Pasal 3 . . .



PRESIDEN
REPUBLIK INDONESIA

- 4 -

Pasal 3

Pengelolaan zakat bertujuan:

- a. meningkatkan efektivitas dan efisiensi pelayanan dalam pengelolaan zakat; dan
- b. meningkatkan manfaat zakat untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan penanggulangan kemiskinan.

Pasal 4

- (1) Zakat meliputi zakat mal dan zakat fitrah.
- (2) Zakat mal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
 - a. emas, perak, dan logam mulia lainnya;
 - b. uang dan surat berharga lainnya;
 - c. perniagaan;
 - d. pertanian, perkebunan, dan kehutanan;
 - e. peternakan dan perikanan
 - f. pertambangan;
 - g. perindustrian;
 - h. pendapatan dan jasa; dan
 - i. rikaz.
- (3) Zakat mal sebagaimana dimaksud pada ayat (2) merupakan harta yang dimiliki oleh muzaki perseorangan atau badan usaha.
- (4) Syarat dan tata cara penghitungan zakat mal dan zakat fitrah dilaksanakan sesuai dengan syariat Islam.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai syarat dan tata cara penghitungan zakat mal dan zakat fitrah sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diatur dengan Peraturan Menteri.

BAB II . . .



PRESIDEN
REPUBLIK INDONESIA

- 5 -

BAB II BADAN AMIL ZAKAT NASIONAL

Bagian Kesatu Umum

Pasal 5

- (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 nonstruktural yang bersifat mandiri dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri.

Pasal 6

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

Pasal 7

- (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 . . .



PRESIDEN
REPUBLIK INDONESIA

- 6 -

- d. pelaporan dan pertanggungjawaban pelaksanaan pengelolaan zakat.
- (2) Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, BAZNAS dapat bekerja sama dengan pihak terkait sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
 - (3) BAZNAS melaporkan hasil pelaksanaan tugasnya secara tertulis kepada Presiden melalui Menteri dan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia paling sedikit 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun.

Bagian Kedua Keanggotaan

Pasal 8

- (1) BAZNAS terdiri atas 11 (sebelas) orang anggota.
- (2) Keanggotaan BAZNAS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas 8 (delapan) orang dari unsur masyarakat dan 3 (tiga) orang dari unsur pemerintah.
- (3) Unsur masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) terdiri atas unsur ulama, tenaga profesional, dan tokoh masyarakat Islam.
- (4) Unsur pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditunjuk dari kementerian/instansi yang berkaitan dengan pengelolaan zakat.
- (5) BAZNAS dipimpin oleh seorang ketua dan seorang wakil ketua.

Pasal 9 . . .



PRESIDEN
REPUBLIK INDONESIA

- 7 -

Pasal 9

Masa kerja anggota BAZNAS dijabat selama 5 (lima) tahun dan dapat dipilih kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan.

Pasal 10

- (1) Anggota BAZNAS diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas usul Menteri.
- (2) Anggota BAZNAS dari unsur masyarakat diangkat oleh Presiden atas usul Menteri setelah mendapat pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.
- (3) Ketua dan wakil ketua BAZNAS dipilih oleh anggota.

Pasal 11

Persyaratan untuk dapat diangkat sebagai anggota BAZNAS sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 paling sedikit harus:

- a. warga negara Indonesia;
- b. beragama Islam;
- c. bertakwa kepada Allah SWT;
- d. berakhlak mulia;
- e. berusia minimal 40 (empat puluh) tahun;
- f. sehat jasmani dan rohani;
- g. tidak menjadi anggota partai politik;
- h. memiliki kompetensi di bidang pengelolaan zakat;
dan
- i. tidak pernah dihukum karena melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun.

Pasal 12 . . .



PRESIDEN
REPUBLIK INDONESIA

- 8 -

Pasal 12

Anggota BAZNAS diberhentikan apabila:

- a. meninggal dunia;
- b. habis masa jabatan;
- c. mengundurkan diri;
- d. tidak dapat melaksanakan tugas selama 3 (tiga) bulan secara terus menerus; atau
- e. tidak memenuhi syarat lagi sebagai anggota.

Pasal 13

Ketentuan lebih lanjut mengenai, tata cara pengangkatan dan pemberhentian anggota BAZNAS sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Pasal 14

- (1) Dalam melaksanakan tugasnya, BAZNAS dibantu oleh sekretariat.
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai organisasi dan tata kerja sekretariat BAZNAS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Bagian Ketiga
BAZNAS Provinsi
dan BAZNAS Kabupaten/Kota

Pasal 15

- (1) Dalam rangka pelaksanaan pengelolaan zakat pada tingkat provinsi dan kabupaten/kota dibentuk BAZNAS provinsi dan BAZNAS kabupaten/kota.

(2) BAZNAS . . .



PRESIDEN
REPUBLIK INDONESIA

- 9 -

- (2) BAZNAS provinsi dibentuk oleh Menteri atas usul gubernur setelah mendapat pertimbangan BAZNAS.
- (3) BAZNAS kabupaten/kota dibentuk oleh Menteri atau pejabat yang ditunjuk atas usul bupati/walikota setelah mendapat pertimbangan BAZNAS.
- (4) Dalam hal gubernur atau bupati/walikota tidak mengusulkan pembentukan BAZNAS provinsi atau BAZNAS kabupaten/kota, Menteri atau pejabat yang ditunjuk dapat membentuk BAZNAS provinsi atau BAZNAS kabupaten/kota setelah mendapat pertimbangan BAZNAS.
- (5) BAZNAS provinsi dan BAZNAS kabupaten/kota melaksanakan tugas dan fungsi BAZNAS di provinsi atau kabupaten/kota masing-masing.

Pasal 16

- (1) 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.
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai organisasi dan tata kerja BAZNAS provinsi dan BAZNAS kabupaten/kota diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Bagian Keempat . . .



PRESIDEN
REPUBLIK INDONESIA

- 10 -

Bagian Keempat
Lembaga Amil Zakat

Pasal 17

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

Pasal 18

- (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 mendayagunakan zakat bagi kesejahteraan umat; dan
 - h. bersedia diaudit syariat dan keuangan secara berkala.

Pasal 19 . . .



PRESIDEN
REPUBLIK INDONESIA

- 11 -

Pasal 19

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

Pasal 20

Ketentuan lebih lanjut mengenai persyaratan organisasi, mekanisme perizinan, pembentukan perwakilan, pelaporan, dan pertanggungjawaban LAZ diatur dalam Peraturan Pemerintah.

BAB III

PENGUMPULAN, PENDISTRIBUSIAN, PENDAYAGUNAAN, DAN PELAPORAN

Bagian Kesatu Pengumpulan

Pasal 21

- (1) Dalam rangka pengumpulan zakat, muzaki melakukan penghitungan sendiri atas kewajiban zakatnya.
- (2) Dalam hal tidak dapat menghitung sendiri kewajiban zakatnya, muzaki dapat meminta bantuan BAZNAS.

Pasal 22

Zakat yang dibayarkan oleh muzaki kepada BAZNAS atau LAZ dikurangkan dari penghasilan kena pajak.

Pasal 23 . . .



PRESIDEN
REPUBLIK INDONESIA

- 12 -

Pasal 23

- (1) BAZNAS atau LAZ wajib memberikan bukti setoran zakat kepada setiap muzaki.
- (2) Bukti setoran zakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) digunakan sebagai pengurang penghasilan kena pajak.

Pasal 24

Lingkup kewenangan pengumpulan zakat oleh BAZNAS, BAZNAS provinsi, dan BAZNAS kabupaten/kota diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Bagian Kedua Pendistribusian

Pasal 25

Zakat wajib didistribusikan kepada mustahik sesuai dengan syariat Islam.

Pasal 26

Pendistribusian zakat, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25, dilakukan berdasarkan skala prioritas dengan memperhatikan prinsip pemerataan, keadilan, dan kewilayahan.

Bagian Ketiga Pendayagunaan

Pasal 27

- (1) Zakat dapat didayagunakan untuk usaha produktif dalam rangka penanganan fakir miskin dan peningkatan kualitas umat.

(2) Pendayagunaan . . .



PRESIDEN
REPUBLIK INDONESIA

- 13 -

- (2) Pendayagunaan zakat untuk usaha produktif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan apabila kebutuhan dasar mustahik telah terpenuhi.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai pendayagunaan zakat untuk usaha produktif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Menteri.

Bagian Keempat
Pengelolaan Infak, Sedekah,
dan Dana Sosial Keagamaan Lainnya

Pasal 28

- (1) Selain menerima zakat, BAZNAS atau LAZ juga dapat menerima infak, sedekah, dan dana sosial keagamaan lainnya.
- (2) Pendistribusian dan pendayagunaan infak, sedekah, dan dana sosial keagamaan lainnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan sesuai dengan syariat Islam dan dilakukan sesuai dengan peruntukkan yang diikrarkan oleh pemberi.
- (3) Pengelolaan infak, sedekah, dan dana sosial keagamaan lainnya harus dicatat dalam pembukuan tersendiri.

Bagian Kelima
Pelaporan

Pasal 29

- (1) BAZNAS kabupaten/kota wajib menyampaikan laporan pelaksanaan pengelolaan zakat, infak, sedekah, dan dana sosial keagamaan lainnya kepada BAZNAS provinsi dan pemerintah daerah secara berkala.

(2) BAZNAS . . .



PRESIDEN
REPUBLIK INDONESIA

- 14 -

- (2) BAZNAS provinsi wajib menyampaikan laporan pelaksanaan pengelolaan zakat, infak, sedekah, dan dana sosial keagamaan lainnya kepada BAZNAS dan pemerintah daerah secara berkala.
- (3) LAZ wajib menyampaikan laporan pelaksanaan pengelolaan zakat, infak, sedekah, dan dana sosial keagamaan lainnya kepada BAZNAS dan pemerintah daerah secara berkala.
- (4) BAZNAS wajib menyampaikan laporan pelaksanaan pengelolaan zakat, infak, sedekah, dan dana sosial keagamaan lainnya kepada Menteri secara berkala.
- (5) Laporan neraca tahunan BAZNAS diumumkan melalui media cetak atau media elektronik.
- (6) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaporan BAZNAS kabupaten/kota, BAZNAS provinsi, LAZ, dan BAZNAS diatur dalam Peraturan Pemerintah.

BAB IV PEMBIAYAAN

Pasal 30

Untuk melaksanakan tugasnya, BAZNAS dibiayai dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Hak Amil.

Pasal 31

- (1) Dalam melaksanakan tugasnya, BAZNAS provinsi dan BAZNAS kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 ayat (1) dibiayai dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan Hak Amil.

(2) Selain . . .



PRESIDEN
REPUBLIK INDONESIA

- 15 -

- (2) Selain pembiayaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) BAZNAS provinsi dan BAZNAS kabupaten/kota dapat dibiayai dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

Pasal 32

LAZ dapat menggunakan Hak Amil untuk membiayai kegiatan operasional.

Pasal 33

- (1) Pembiayaan BAZNAS dan penggunaan Hak Amil sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30, Pasal 31 ayat (1), dan Pasal 32 diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah.
- (2) Pelaporan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (3) dan pembiayaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30 dan Pasal 31 dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

BAB V

PEMBINAAN DAN PENGAWASAN

Pasal 34

- (1) Menteri melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap BAZNAS, BAZNAS provinsi, BAZNAS kabupaten/kota, dan LAZ.
- (2) Gubernur dan bupati/walikota melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap BAZNAS provinsi, BAZNAS kabupaten/kota, dan LAZ sesuai dengan kewenangannya.

(3) Pembinaan . . .



PRESIDEN
REPUBLIK INDONESIA

- 16 -

- (3) Pembinaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) meliputi fasilitasi, sosialisasi, dan edukasi.

BAB VI PERAN SERTA MASYARAKAT

Pasal 35

- (1) Masyarakat dapat berperan serta dalam pembinaan dan pengawasan terhadap BAZNAS dan LAZ.
- (2) Pembinaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam rangka:
 - a. meningkatkan kesadaran masyarakat untuk menunaikan zakat melalui BAZNAS dan LAZ; dan
 - b. memberikan saran untuk peningkatan kinerja BAZNAS dan LAZ.
- (3) Pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam bentuk:
 - a. akses terhadap informasi tentang pengelolaan zakat yang dilakukan oleh BAZNAS dan LAZ; dan
 - b. penyampaian informasi apabila terjadi penyimpangan dalam pengelolaan zakat yang dilakukan oleh BAZNAS dan LAZ.

BAB VII . . .



PRESIDEN
REPUBLIK INDONESIA

- 17 -

BAB VII SANKSI ADMINISTRATIF

Pasal 36

- (1) Pelanggaran terhadap ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19, Pasal 23 ayat (1), Pasal 28 ayat (2) dan ayat (3), serta Pasal 29 ayat (3) dikenai sanksi administratif berupa:
 - a. peringatan tertulis;
 - b. penghentian sementara dari kegiatan;
dan/atau
 - c. pencabutan izin.
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan Pemerintah.

BAB VIII LARANGAN

Pasal 37

Setiap orang dilarang melakukan tindakan memiliki, menjaminkan, menghibahkan, menjual, dan/atau mengalihkan zakat, infak, sedekah, dan/atau dana sosial keagamaan lainnya yang ada dalam pengelolaannya.

Pasal 38

Setiap orang dilarang dengan sengaja bertindak selaku amil zakat melakukan pengumpulan, pendistribusian, atau pendayagunaan zakat tanpa izin pejabat yang berwenang.

BAB IX . . .



PRESIDEN
REPUBLIK INDONESIA

- 18 -

BAB IX KETENTUAN PIDANA

Pasal 39

Setiap orang yang dengan sengaja melawan hukum tidak melakukan pendistribusian zakat sesuai dengan ketentuan Pasal 25 dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

Pasal 40

Setiap orang yang dengan sengaja dan melawan hukum melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

Pasal 41

Setiap orang yang dengan sengaja dan melawan hukum melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 dipidana dengan pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).

Pasal 42

(1) Tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 39 dan Pasal 40 merupakan kejahatan.

(2) Tindak . . .



PRESIDEN
REPUBLIK INDONESIA

- 19 -

- (2) Tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41 merupakan pelanggaran.

BAB X KETENTUAN PERALIHAN

Pasal 43

- (1) Badan Amil Zakat Nasional yang telah ada sebelum Undang-Undang ini berlaku tetap menjalankan tugas dan fungsi sebagai BAZNAS berdasarkan Undang-Undang ini sampai terbentuknya BAZNAS yang baru sesuai dengan Undang-Undang ini.
- (2) Badan Amil Zakat Daerah Provinsi dan Badan Amil Zakat Daerah kabupaten/kota yang telah ada sebelum Undang-Undang ini berlaku tetap menjalankan tugas dan fungsi sebagai BAZNAS provinsi dan BAZNAS kabupaten/kota sampai terbentuknya kepengurusan baru berdasarkan Undang-Undang ini.
- (3) LAZ yang telah dikukuhkan oleh Menteri sebelum Undang-Undang ini berlaku dinyatakan sebagai LAZ berdasarkan Undang-Undang ini.
- (4) LAZ sebagaimana dimaksud pada ayat (3) wajib menyesuaikan diri paling lambat 5 (lima) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diundangkan.

BAB XI . . .



PRESIDEN
REPUBLIK INDONESIA

- 20 -

BAB XI KETENTUAN PENUTUP

Pasal 44

Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, semua Peraturan Perundang-undangan tentang Pengelolaan Zakat dan peraturan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 164; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3885) dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan dalam Undang-Undang ini.

Pasal 45

Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 164; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3885) dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Pasal 46

Peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang ini harus ditetapkan paling lama 1 (satu) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diundangkan.

Pasal 47

Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar . . .



PRESIDEN
REPUBLIK INDONESIA

- 21 -

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Undang-Undang ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Disahkan di Jakarta
pada tanggal 25 November 2011
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

ttd.

DR. H. SUSILO BAMBANG YUDHOYONO

Diundangkan di Jakarta
pada tanggal 25 November 2011

MENTERI HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA
REPUBLIK INDONESIA,

ttd.

AMIR SYAMSUDIN

LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 2011 NOMOR 115

Salinan sesuai dengan aslinya
KEMENTERIAN SEKRETARIAT NEGARA RI
Asisten Deputi Perundang-undangan
Bidang Politik dan Kesejahteraan Rakyat,

Wisnu Setiawan



PRESIDEN
REPUBLIK INDONESIA

PENJELASAN

ATAS

UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA

NOMOR 23 TAHUN 2011

TENTANG

PENGELOLAAN ZAKAT

I. UMUM

Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu. Penunaian zakat merupakan kewajiban bagi umat Islam yang mampu sesuai dengan syariat Islam. Zakat merupakan pranata keagamaan yang bertujuan untuk meningkatkan keadilan, kesejahteraan masyarakat, dan penanggulangan kemiskinan.

Dalam rangka meningkatkan daya guna dan hasil guna, zakat harus dikelola secara melembaga sesuai dengan syariat Islam, amanah, kemanfaatan, keadilan, kepastian hukum, terintegrasi, dan akuntabilitas sehingga dapat meningkatkan efektivitas dan efisiensi pelayanan dalam pengelolaan zakat.

Selama ini pengelolaan zakat berdasarkan Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat dinilai sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan kebutuhan hukum dalam masyarakat sehingga perlu diganti. Pengelolaan zakat yang diatur dalam Undang-Undang ini meliputi kegiatan perencanaan, pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan.

Dalam upaya mencapai tujuan pengelolaan zakat, dibentuk Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) yang berkedudukan di ibu kota negara, BAZNAS provinsi, dan BAZNAS kabupaten/kota. BAZNAS merupakan lembaga pemerintah nonstruktural yang bersifat mandiri dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri. BAZNAS merupakan lembaga yang berwenang melakukan tugas pengelolaan zakat secara nasional.

Untuk . . .



PRESIDEN
REPUBLIK INDONESIA

- 2 -

Untuk membantu BAZNAS dalam pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat, masyarakat dapat membentuk Lembaga Amil Zakat (LAZ). Pembentukan LAZ wajib mendapat izin Menteri atau pejabat yang ditunjuk oleh Menteri. LAZ wajib melaporkan secara berkala kepada BAZNAS atas pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat yang telah diaudit syariat dan keuangan.

Zakat wajib didistribusikan kepada mustahik sesuai dengan syariat Islam. Pendistribusian dilakukan berdasarkan skala prioritas dengan memperhatikan prinsip pemerataan, keadilan, dan kewilayahan. Zakat dapat didayagunakan untuk usaha produktif dalam rangka penanganan fakir miskin dan peningkatan kualitas umat apabila kebutuhan dasar mustahik telah terpenuhi.

Selain menerima zakat, BAZNAS atau LAZ juga dapat menerima infak, sedekah, dan dana sosial keagamaan lainnya. Pendistribusian dan pendayagunaan infak, sedekah, dan dana sosial keagamaan lainnya dilakukan sesuai dengan syariat Islam dan dilakukan sesuai dengan peruntukan yang diikrarkan oleh pemberi dan harus dilakukan pencatatan dalam pembukuan tersendiri.

Untuk melaksanakan tugasnya, BAZNAS dibiayai dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Hak Amil. Sedangkan BAZNAS provinsi dan BAZNAS kabupaten/kota dibiayai dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan Hak Amil, serta juga dapat dibiayai dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

II. PASAL DEMI PASAL

Pasal 1

Cukup jelas.

Pasal 2

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b

Yang dimaksud dengan asas “amanah” adalah pengelola zakat harus dapat dipercaya.

Huruf c . . .



PRESIDEN
REPUBLIK INDONESIA

- 3 -

Huruf c

Yang dimaksud dengan asas “kemanfaatan” adalah pengelolaan zakat dilakukan untuk memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi mustahik.

Huruf d

Yang dimaksud dengan asas “keadilan” adalah pengelolaan zakat dalam pendistribusiannya dilakukan secara adil.

Huruf e

Yang dimaksud dengan asas “kepastian hukum” adalah dalam pengelolaan zakat terdapat jaminan kepastian hukum bagi mustahik dan muzaki.

Huruf f

Yang dimaksud dengan asas “terintegrasi” adalah pengelolaan zakat dilaksanakan secara hierarkis dalam upaya meningkatkan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat.

Huruf g

Yang dimaksud dengan asas “akuntabilitas” adalah pengelolaan zakat dapat dipertanggungjawabkan dan diakses oleh masyarakat.

Pasal 3

Cukup jelas.

Pasal 4

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b

Cukup jelas

Huruf c

Cukup jelas.

Huruf d

Cukup jelas.

Huruf e . . .



PRESIDEN
REPUBLIK INDONESIA

- 4 -

Huruf e

Cukup jelas.

Huruf f

Cukup jelas.

Huruf g

Cukup jelas.

Huruf h

Cukup jelas.

Huruf i

Yang dimaksud dengan “*rikaz*” adalah harta temuan.

Ayat (3)

Yang dimaksud dengan “badan usaha” adalah badan usaha yang dimiliki umat Islam yang meliputi badan usaha yang tidak berbadan hukum seperti firma dan yang berbadan hukum seperti perseroan terbatas.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Ayat (5)

Cukup jelas.

Pasal 5

Cukup jelas.

Pasal 6

Cukup jelas.

Pasal 7

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Yang dimaksud dengan “pihak terkait” antara lain kementerian, Badan Usaha Milik Negara (BUMN), atau lembaga luar negeri.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Pasal 8 . . .



PRESIDEN
REPUBLIK INDONESIA

- 5 -

Pasal 8

Cukup jelas.

Pasal 9

Cukup jelas.

Pasal 10

Cukup jelas.

Pasal 11

Cukup jelas.

Pasal 12

Cukup jelas.

Pasal 13

Cukup jelas.

Pasal 14

Cukup jelas.

Pasal 15

Ayat (1)

Di Provinsi Aceh, penyebutan BAZNAS provinsi atau BAZNAS kabupaten/kota dapat menggunakan istilah *baitul mal*.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Ayat (5)

Cukup jelas.

Pasal 16 . . .



PRESIDEN
REPUBLIK INDONESIA

- 6 -

Pasal 16

Ayat (1)

Yang dimaksud “tempat lainnya” antara lain masjid dan majelis taklim.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Pasal 17

Cukup jelas.

Pasal 18

Cukup jelas.

Pasal 19

Cukup jelas.

Pasal 20

Cukup jelas.

Pasal 21

Cukup jelas.

Pasal 22

Cukup jelas.

Pasal 23

Cukup jelas.

Pasal 24

Cukup jelas.

Pasal 25

Cukup jelas.

Pasal 26

Cukup jelas.

Pasal 27 . . .



PRESIDEN
REPUBLIK INDONESIA

- 7 -

Pasal 27

Ayat (1)

Yang dimaksud dengan “usaha produktif” adalah usaha yang mampu meningkatkan pendapatan, taraf hidup, dan kesejahteraan masyarakat.

Yang dimaksud dengan “peningkatan kualitas umat” adalah peningkatan sumber daya manusia.

Ayat (2)

Kebutuhan dasar mustahik meliputi kebutuhan pangan, sandang, perumahan, pendidikan, dan kesehatan.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Pasal 28

Cukup jelas.

Pasal 29

Cukup jelas.

Pasal 30

Cukup jelas.

Pasal 31

Cukup jelas.

Pasal 32

Cukup jelas.

Pasal 33

Cukup jelas.

Pasal 34

Cukup jelas.

Pasal 35

Cukup jelas.

Pasal 36 . . .



PRESIDEN
REPUBLIK INDONESIA

- 8 -

Pasal 36
Cukup jelas.

Pasal 37
Cukup jelas.

Pasal 38
Cukup jelas.

Pasal 39
Cukup jelas.

Pasal 40
Cukup jelas.

Pasal 41
Cukup jelas.

Pasal 42
Cukup jelas.

Pasal 43
Cukup jelas.

Pasal 44
Cukup jelas.

Pasal 45
Cukup jelas.

Pasal 46
Cukup jelas.

Pasal 47
Cukup jelas.