

# ANALISIS POLITIK HUKUM UU NO 23 TAHUN 2011 DI INDONESIA

**Robiatin Adawiyah, M Fadhil Azzam Arfa, Etika Pujianti**

Universitas Islam An Nur Lampung

## **Abstract**

*Zakat is one of the pillars of islam which has an important position and role in life. Zakat is an effort to improve the welfare and strengthen the economy of society, especially muslims who are in dire conditions. The discussion of this article aims to analyze the legal politics of law No. 23 of 2011 concerning zakat management in indonesia, starting from the history of the formation of law No. 23 of 2011 to the political system of zakat management in indonesia. The research method used is descriptive qualitative, leading to library research based on sources from books and legal sources related to zakat management regulations in indonesia experienced several phases in their development in line with the country's socio-political developments. The phases in the formation of zakat management regulations are divided into the colonial period, the independence period and the reformation period. Based on Law No. 23 of 2011 concerning zakat management, article 3 states that zakat management aims to increase the effectiveness and efficiency of services in zakat management increase the benefits of zakat to realize community welfare and reduce poverty.*

**Keyword:** zakat, management of zakat in indonesia, politics of zakat law

## **Abstrak**

Zakat adalah salah satu rukun Islam yang memiliki posisi dan peran penting dalam kehidupan. Zakat merupakan upaya untuk meningkatkan kesejahteraan dan memperkuat perekonomian masyarakat, khususnya umat Muslim yang berada dalam kondisi yang sangat membutuhkan. Pembahasan dalam artikel ini bertujuan untuk menganalisis politik hukum dari Undang-Undang No. 23 Tahun 2011 tentang pengelolaan zakat di Indonesia, mulai dari sejarah pembentukan Undang-Undang No. 23 Tahun 2011 hingga sistem politik dalam pengelolaan zakat di Indonesia. Metode penelitian yang digunakan adalah deskriptif kualitatif dengan

pendekatan studi kepustakaan yang bersumber dari buku dan sumber hukum terkait regulasi pengelolaan zakat di Indonesia. Regulasi pengelolaan zakat mengalami beberapa fase perkembangan yang sejalan dengan dinamika sosial-politik negara. Fase-fase dalam pembentukan regulasi pengelolaan zakat dibagi menjadi periode kolonial, periode kemerdekaan, dan periode reformasi. Berdasarkan Undang-Undang No. 23 Tahun 2011 tentang pengelolaan zakat, Pasal 3 menyatakan bahwa pengelolaan zakat bertujuan untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi layanan dalam pengelolaan zakat, meningkatkan manfaat zakat guna mewujudkan kesejahteraan masyarakat, serta mengurangi kemiskinan.

**Kata kunci:** zakat, pengelolaan zakat di Indonesia, politik hukum zakat.

## PENDAHULUAN

Zakat adalah bagian dari harta dengan persyaratan tertentu, yang Allah SWT mewajibkan kepada pemiliknya, untuk diserahkan kepada orang yang berhak menerimanya, dengan persyaratan tertentu. Sebagai suatu ibadah pokok, zakat termasuk salah satu rukun dari lima rukun Islam, sehingga keberadaannya dianggap diketahui secara otomatis adanya dan merupakan bagian mutlak dari keislaman seseorang.

Zakat sebagai salah satu dari rukun Islam mempunyai kedudukan dan peranan yang penting dalam kehidupan. Zakat juga merupakan salah satu upaya untuk mensejahterakan dan memperkokoh perekonomian masyarakat, khususnya umat muslim yang berbeda dalam kondisi yang memprihatinkan. Zakat merupakan kewajiban dan hak Syar'i dari seorang hamba.<sup>1</sup> Sebagaimana disebutkan dalam firman Allah SWT dalam Qur'an Surat Al-Baqarah ayat 43:

وَأَقِيمُوا الصَّلَاةَ وَآتُوا الزَّكَاةَ وَارْكَعُوا مَعَ الرَّاكِعِينَ ٤٣

---

<sup>1</sup> (Ulwan, 2008)h. 17

Artinya “*Dan Dirikanlah shalat, tunaikanlah zakat dan ruku'lah beserta orang-orang yang ruku*”.<sup>2</sup>

Selain ibadah yang wajib dilakukan, zakat juga merupakan sumber keuangan Negara guna menjalankan roda pemerintahan. Zakat yang merupakan aktifitas perekonomian umat Islam dapat mempengaruhi aktifitas ekonomi nasional termasuk didalamnya adalah penguatan pemberdayaan ekonomi nasional. Oleh karena itu zakat mempunyai peranan yang sangat penting bagi umat Islam dan kehidupannya.

Pada zaman sekarang ini bentuk penghasilan yang paling mencolok adalah apa yang diperoleh dari pekerjaan dan profesinya. Pekerjaan yang menghasilkan uang ada dua macam. Pertama adalah pekerjaan yang dikerjakan sendiri tanpa tergantung pada orang lain, berkat kecekatan tangan dan otak. Penghasilan yang diperoleh dengan cara ini merupakan penghasilan professional, seperti penghasilan seorang dokter, insinyur, advokat, seniman, penjahit, tukang kayu dan lain-lainnya. Kedua, adalah pekerjaan yang dikerjakan oleh seseorang buat pihak lain baik pemerintah, perusahaan, maupun perorangan dengan memperoleh upah yang diberikan, dengan tangan, otak, ataupun keduanya. Penghasilan dari pekerjaan seperti itu berupa gaji, upah ataupun honorarium.<sup>3</sup>

Zakat diambil secara vertikal jika telah mencapai nisab yaitu sebagai ketentuan dengan batasan minimalnya wajibnya zakat yang dikeluarkan. Begitu juga dengan barang yang wajib dikeluarkan zakat kelebihan harta yang dimiliki yang dikeluarkan sesuai dengan ketentuan-ketentuan para ahli fiqh, sedangkan pembagian zakat dilakukan secara horizontal atau merata kepada kelompok yang berhak menerima zakat. Namun sayangnya potensi zakat tersebut masih belum optimal, umat Islam Indonesia sebagai kelompok mayoritas mempunyai peluang dan potensi besar untuk ikut dalam pembangunan bidang kesejahteraan rakyat guna meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan rakyat.

Ketika Indonesia merdeka, kesadaran membayar zakat telah dilakukan dengan lebih baik dengan elemen-elemen masyarakat dan kesadaran itu perlu diiringi dengan tindakan real dengan segenap masyarakat untuk saling mengingatkan dan saling

---

<sup>2</sup> Q.S Al-Baqarah ayat 43

<sup>3</sup> (Qardaw, 1996)h. 459

menasehati tentang penting arti zakat keselarasan hidup, dukungan real pemerintahpun perlu sebagai justifikasi.<sup>4</sup>

Penanganan zakat di Indonesia bisa dibilang belum serius untuk kesejahteraan bersama terkadang hanya sebatas berorientasi pada posisi konsumtif. Kemudian di undangkanlah UU No 38 Tahun 1999 namun saat ini sudah diganti dengan UU No 23 Tahun 2011 tentang pengelolaan zakat, dengan didirikannya lembaga-lembaga pengelolaan zakat baik di tingkat lokal maupun nasional. Mengingat kurangnya pemahaman masyarakat tentang pengelolaan zakat sesuai dengan politik hukum dan undang-undang. Dalam hal ini diharapkan dengan adanya pengelolaan zakat dapat diwujudkan sebagai lembaga jaminan sosial untuk kesejahteraan umat, mengingat pentingnya tentang tata cara pengelolaan zakat sesuai dengan politik hukum dan Undang-undang. Pada kesempatan ini, penulis menganalisis politik hukum UU No 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat di Indonesia.

## METODE

Metode penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif, mengarah kepada kajian secara kepustakaan (*library research*) berdasakan sumber dari buku-buku, sumber hukum dan jurnal peneletian terdahulu yang berkaitan Undang-undang No. 23 Tahun 2011 Tahun tentang pengelolaan zakat pengelolaan zakat. Penelitian ini menggunakan metode hukum normatif dengan pendekatan politik hukum untuk menganalisis Undang-Undang No. 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat. Pendekatan yang digunakan meliputi pendekatan perundang-undangan, konseptual, historis, dan sosiologis guna memahami latar belakang pembentukan serta implementasi regulasi ini. Data yang digunakan terdiri dari bahan hukum primer, sekunder, dan tersier yang dikumpulkan melalui studi kepustakaan. Teknik analisis data dilakukan secara kualitatif dengan metode deskriptif-analitis untuk mengidentifikasi, menginterpretasikan, serta mengevaluasi efektivitas UU No. 23 Tahun 2011 dalam praktik. Dengan penelitian ini, diharapkan dapat diperoleh pemahaman yang lebih mendalam mengenai dinamika politik hukum dalam pengelolaan zakat di Indonesia

---

<sup>4</sup> (Hasan, 2011)h. 15

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Sejarah UU No 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat

Regulasi pengelolaan zakat di Indonesia mengalami beberapa fase dalam perkembangannya sejalan dengan perkembangan sosial politik negara. Adapun fase-fase dalam pembentukan regulasi pengelolaan zakat dibagi dalam masa penjajahan, masa kemerdekaan, dan masa reformasi. Pada masa penjajahan dan kemerdekaan (orde lama dan baru) sistem pengelolaan zakat saat itu masih memberikan gambaran yang buram dalam fungsi zakat di Indonesia. Antara komunitas Islam dengan hasil zakat tidak memberikan gambaran yang seimbang.<sup>5</sup> Artinya pembayaran zakat masih bersifat individual sehingga tidak ada data jumlah *muzakki* atau zakat belum dibayarkan secara baik oleh umat Islam. Berikut ini merupakan fase-fase yang melatarbelakangi terbentuknya suatu regulasi yang mengatur tentang pengelolaan zakat di Indonesia yang hingga saat ini telah diatur didalam UU No 23 Tahun 2011.

#### 1. Masa Penjajahan

Ketika bangsa Indonesia sedang berjuang melawan penjajahan Barat dahulu, zakat berperan sebagai sumber dana bagi perjuangan kemerdekaan tersebut. Setelah mengetahui fungsi dan kegunaan zakat, pemerintah Hindia Belanda melemahkan sumber keuangan dan dana perjuangan rakyat dengan cara melarang semua pegawai pemerintah dan priyayi pribumi mengeluarkan zakat harta mereka. Kebijakan pemerintah Hindia Belanda ini menjadi batu sandungan dan hambatan bagi terselenggaranya pelaksanaan zakat. Namun, pada awal abad XX, diterbitkanlah peraturan yang tercantum dalam Ordonantie Pemerintah Hindia Belanda Nomor 6200 tanggal 28 Februari 1905.(Nasution, 2018) Dalam pengaturan ini, pemerintah Hindia Belanda tidak akan lagi mencampuri urusan pengelolaan zakat dan sepenuhnya pengelolaan zakat diserahkan kepada umat Islam.

#### 2. Masa Kemerdekaan

Setelah Indonesia meraih kemerdekaan, zakat kembali menjadi perhatian para ahli ekonomi dan ahli fiqh bersama pemerintah dalam menyusun ekonomi Indonesia. Hal tersebut

---

<sup>5</sup> Aan Jaelani, *Manajemen Zakat Di Indonesia Dan Brunei Darussalam* (Bandung: Nurati Press, 2015).h.61

dapat dilihat pada pasal-pasal dalam UUD 1945 yang berkaitan dengan kebebasan menjalankan syari'at agama pasal 29 dan pasal 34 UUD 1945 yang menegaskan bahwa fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara. Kata-kata fakir miskin yang dipergunakan dalam pasal tersebut jelas menunjukkan kepada *mustahiq* zakat.

Pada Tahun 1951, Kementerian Agama mengeluarkan Surat Edaran tentang Pelaksanaan Zakat Fitrah. Kementerian Agama melakukan pengawasan supaya pemakaian dan pembagian hasil pungutan zakat berlangsung menurut hukum agama. Kementerian Agama mulai Menyusun Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang pelaksanaan zakat dan Rencana Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tentang Pelaksanaan Pengumpulan dan Pembagian Zakat serta Pembentukan Baitul Mal pada tahun 1964.(Ngasifudin, 2016)

Perhatian pemerintah terhadap Lembaga zakat mulai meningkat pada tahun 1968. Pada saat itu diterbitkan Peraturan Kementerian Agama No 4 tentang Pembentukan Badan Amil Zakat dan Nomor 5/1968 tentang Pembentukan Baitul Mal ditingkat pusat, Provinsi, dan Kabupaten. Namun, pada tahun tersebut, Menteri Keuangan menjawab putusan Menteri Agama dengan menyatakan bahwa peraturan mengenai zakat tidak perlu dituangkan didalam UU, cukup melalui peraturan Kementerian Agama saja.

### 3. Masa Reformasi

Pada masa awal reformasi yaitu masa pemerintahan BJ Habibie, tepatnya tanggal 23 September 1999 disahkan Undang-Undang Republik Indonesia No. 38 Tahun 1999 Tentang Pengelolaan Zakat. Titik balik terpenting dunia zakat nasional dengan diundangkannya UU No 38 Tahun 1999 tentang pengelolaan zakat. Menurut Din Syamsuddin, lahirnya UU tersebut tidak terlepas dari politik umat Islam yang disertai adanya kesadaran agama yang tinggi. Undang-Undang Pengelolaan Zakat tersebut ditindaklanjuti dengan Keputusan Menteri Agama (KMA) Nomor 581 tahun 1999 tentang Pelaksanaan UU No.38 tahun 1999 dan Keputusan Dirjen Bimas Islam dan Urusan Haji Nomor D/291 tahun 2000 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Zakat. Sebelumnya, pada tahun 1997 juga keluar Keputusan Menteri Sosial Nomor 19 Tahun 1998, yang memberi wewenang kepada masyarakat yang

menyelenggarakan pelayanan kesejahteraan sosial bagi fakir miskin untuk melakukan pengumpulan dana maupun menerima dan menyalurkan ZIS (Zakat, Infaq, Shodaqoh).

Pasca jatuhnya Orde Baru pada 1998, Indonesia mengukuhkan diri sebagai negeri muslim demokratis terbesar di dunia yang memberi ruang yang luas bagi kebebasan masyarakat sipil. Di negara-negara common law, undang-undang amal sosial telah ratusan tahun menjadi kerangka referensi yang menghubungkan aktivitas amal sosial ke arah penanggulangan kemiskinan khususnya dan isu-isu inklusi sosial umumnya. Setelah beberapa abad, seluruh Negara-negara demokrasi dihadapkan pada kenyataan bahwa mereka masih belum mampu menghapus masalah kemiskinan.

Dalam alam demokrasi, pembentukan Undang-Undang tentang aktivitas amal memiliki argumentasi yang kuat. Pembuatan Undang-Undang tentang aktivitas amal terkait erat dengan penghormatan dan perlindungan Negara pada hak-hak demokratis dasar warga Negara seperti kebebasan berkumpul dan berserikat, kebebasan berekspresi dan mengungkapkan pendapat, kebebasan dari diskriminasi, serta kebebasan berpikir, berkeyakinan dan beragama.

Permasalahan utama UU No. 38 Tahun 1999 yaitu lemahnya kerangka regulasi dan institusional zakat nasional. Undang-Undang ini tidak memberi kerangka untuk tata kelola yang baik sehingga akan mencegah penyalahgunaan dana sosial Islam dan memberi perlindungan yang memadai bagi pembayar zakat. Dalam rezim ini, BAZ dan LAZ keduanya adalah operator zakat nasional, dimana pemerintah (Kementerian Agama) berperan dominan dalam BAZ. Dengan demikian, pertumbuhan lembaga pengelolaan zakat yang drastis pasca-era Orde Baru, justru dinaungi rezim hukum yang tidak memiliki lembaga regulator dan pengawas. Pembahasan amandemen UU Zakat kemudian dilakukan kembali oleh DPR baru periode 2009-2014, melalui inisiatif DPR. Draf undang-undang inisiatif DPR keluar pada awal 2010, dan DIM (Daftar Isian Masalah) dari pemerintah keluar pada awal 2011. Setelah dibahas dalam dua masa sidang, UU baru Zakat disahkan DPR pada 27 Oktober 2011. UU No. 23 Tahun 2011 menandai era baru pengelolaan zakat nasional.

Di bawah UU No. 23 Tahun 2011 Indonesia tetap mempertahankan zakat dengan sistem sukarela. Pembentukan UU No. 23 Tahun 2011, pasca jatuhnya Orde Baru, terjadi pada lingkungan heterogen dan berubah dengan cepat seperti adopsi demokrasi dengan pemilihan langsung, implementasi otonomi daerah secara luas dan meningkatnya partisipasi publik dalam pembuatan kebijakan. Adapun pembentukan UU No. 23 Tahun 2011 terjadi pada lingkungan demokrasi yang sudah lebih terkonsolidasi, seperti penyederhanaan partai politik, peralihan kekuasaan secara damai melalui pemilu yang reguler.(Aisyah, 2020)

Kelahiran UU No 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat menjadi sejarah penting dalam sejarah pengelolaan zakat di Indonesia sebagai revisi dari UU sebelumnya. Berdasarkan UU No 23 Tahun 2011, bahwa pengelolaan zakat dilaksanakan oleh BAZNAS dan LAZ. BAZNAS adalah Lembaga pengelola zakat yang dibentuk oleh pemerintah, dari Tingkat nasional sampai Tingkat kecamatan.<sup>6</sup>

Pembaharuan hukum Islam dalam bentuk pengkodifikasian menjadi perundang-undangan negara adalah bertujuan agar hukum Islam menjadi lebih fungsional dalam kehidupan umat Islam. Begitu juga dengan diberlakukannya Undang-Undang No 23 tahun 2011. Semua pegiat zakat berharap, dengan adanya undang-undang ini ada perbaikan dari semua sektor. Undang-undang No 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat merupakan terobosan berarti dalam pengelolaan zakat di Indonesia. Diharapkan pengelolaan dan pendayagunaan zakat di Indonesia dapat semakin profesional dan berkembang agar terasa pengaruhnya dalam membantu meningkatkan perekonomian rakyat di Indonesia.

Semangat yang menonjol dari Undang-Undang Pengelolaan Zakat ini adalah sentralisasi pengelolaan zakat, di mana persoalan kelembagaan pengelolaan zakat mengambil porsi 32 pasal dari 47 pasal di dalamnya. Ruh dari Undang-Undang No 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat ini adalah untuk membuat pengelolaan zakat lebih tertib, teratur dan terorganisir dalam pengumpulan, pendistribusian dan

---

<sup>6</sup> (Jaelani, 2015)h.330



pendayagunaannya. Esensi yang terpenting dari UU Pengelolaan Zakat ini adalah sebagai berikut :

1. Sistem manajemen zakat yang terpadu pada satu lembaga BAZNAS sebagai pemegang otoritas zakat.
2. Dengan pengelolaan zakat yang dilakukan oleh organisasi yang memiliki badan hukum resmi, maka kepentingan umat akan terlindungi, dana zakat terjamin, maka memproteksi umat Islam dari pengelolaan zakat yang tidak tertib.

### **Pengelolaan Zakat Menurut UU No 23 Tahun 2011**

UU No 38 Tahun 1999 menjadi tonggak pencapaian sejarah zakat Indonesia modern, berbasis desentralisasi dan kemitraan antara pemerintah dan masyarakat sipil dalam pengelolaan zakat nasional. UU No 23 Tahun 2011 secara drastis merubah rezim zakat nasional dengan mensentralisasi pengelolaan zakat nasional sepenuhnya oleh pemerintah melalui BAZNAS (Badan Amil Zakat Nasional) yang melaksanakan seluruh aspek pengelolaan zakat nasional meliputi fungsi regulator (pasal 7 ayat 1 huruf a, c dan d) maupun fungsi operator (pasal 7 ayat 1 huruf b).<sup>7</sup>

Dalam kerangka institusional UU No. 23 Tahun 2011, BAZNAS merupakan satu-satunya pihak yang memiliki kewenangan dalam pengelolaan zakat nasional (pasal 6) yang didirikan dari tingkat pusat hingga kabupaten/kota (pasal 15) di mana BAZNAS di setiap tingkatan dapat membentuk UPS (Unit Pengumpul Zakat) di setiap instansi pemerintahan hingga ke tingkat kelurahan (pasal 16). Dengan BAZNAS sebagai pemegang tunggal kewenangan pengelolaan zakat nasional, maka peran serta masyarakat dalam pengelolaan zakat nasional melalui Lembaga Amil Zakat (LAZ) kini hanya merupakan aktivitas membantu BAZNAS (pasal 17).<sup>8</sup>

Dengan menjalankan fungsi ganda sebagai regulator (menyelenggarakan fungsi perencanaan, pengendalian, pelaporan dan pertanggung jawaban dari aktivitas pengelolaan zakat nasional) dan sekaligus sebagai operator (menyelenggarakan fungsi pelaksanaan dari aktivitas pengelola zakat nasional), UU No. 23 tahun 2011 memberi penguatan signifikan kepada BAZNAS yaitu ditetapkan

---

<sup>7</sup> Kementerian Agama RI, *Modul Penyuluhan Zakat* (Jakarta: Direktorat Pemberdayaan Zakat). h.56

<sup>8</sup> (Zaelani, 2016)h. 54

sebagai satu-satunya lembaga yang berwenang dalam pengelolaan zakat nasional (pasal 6), kegiatannya merupakan tugas pemerintahan sehingga berhak mendapat pembiayaan dari APBN dan ditambah dengan hak amil (pasal 30), serta berhak membentuk organisasi pendukung yaitu BAZNAS provinsi dan kabupaten/kota serta UPZ (Unit Pengumpulan Zakat) di setiap instansi pemerintahan hingga tingkat kelurahan (pasal 16).

Ketika BAZNAS mendapat penguatan dan privilege yang besar, di sisi lain, operator bentukan masyarakat sipil, LAZ, mendapat perlakuan sebaliknya. Dibawah UU No. 23 Tahun 2011, eksistensi dan peran LAZ diturunkan menjadi hanya sekedar membantu BAZNAS (pasal 17), pendirinya diharapkan memenuhi persyaratan yang sangat ketat (pasal 18), dan wajib melapor secara berkala ke BAZNAS (pasal 19). Kegiatan LAZ karena bukan merupakan bagian dari tugas pemerintah maka tidak dapat pembiayaan dari APBN, hanya dapat menggunakan hak amil saja (pasal 32).<sup>9</sup>

Di bawah UU No. 23 tahun 2011, Kementerian Agama menjalankan fungsi ganda yaitu sebagai otoritas tertinggi zakat yang menerima laporan pertanggung jawaban pelaksanaan tugas BAZNAS, serta menjalankan sebagai fungsi regulator antara lain mendirikan BAZNAS di tingkat provinsi dan kabupaten/kota serta melakukan fungsi pembinaan dan pengawasan, bersama-sama gubernur dan bupati/wali kota, terhadap seluruh operator yaitu BAZNAS, BAZNAS provinsi, BAZNAS kabupaten/kota dan LAZ. Dengan fungsi pengawasan berada di tangan Menteri Agama, maka pemerintah (Kemenag) diberi kewenangan untuk menggunakan sanksi administrasi bagi BAZNAS dan LAZ yang lalai, berupa peringatan tertulis hingga pencabutan izin. Kelalaian yang dapat berakibat pemberian sanksi administrasi ini merupakan ketentuan LAZ wajib memberi laporan yang telah diaudit ke BAZNAS (pasal 19), BAZNAS atau LAZ wajib memberi bukti setoran zakat kepada *muzakki* (pasal 23 ayat 1), pendistribusian dan pendayagunaan dana sosial keagamaan lain sesuai syari'at dan dicatat dalam pembentukan tersendiri dan LAZ wajib memberi laporan ke BAZNAS dan pemerintah daerah.

Pemerintah juga dibekali dengan ketentuan pidana untuk menegakkan berbagai aturan dalam UU No. 23 Tahun 2011, berupa

---

<sup>9</sup> (RI, n.d.)h.57

pidana penjara dan/atau pidana denda. Pelanggaran yang dapat dapat berakibat penerapan ketentuan pidana adalah pelanggaran terhadap pasal 25, yaitu pendistribusian zakat kepada *mustahik* tidak sesuai dengan ketentuan syariat Islam, dipidana penjara maksimum 5 tahun dan/atau denda Rp 500 juta (pasal 39), pelanggaran terhadap pasal 37, yaitu menyalah gunakan dana yang dikelolanya, seperti memiliki, menjaminkan, mengibahkan, menjual, dan/atau mengalihkannya, dipidana penjara maksimum 5 tahun dan/atau denda Rp 500 juta (pasal 40), serta pelanggaran terhadap pasal 38, yaitu mengelola zakat tanpa izin pejabat berwenang dipidana maksimum 1 tahun dan/atau denda Rp 50 juta (pasal 41).

### **Implikasi dan Dampak dari UU No 23 Tahun 2011**

Dalam konteks masyarakat madani Indonesia yang demokratis, UU Zakat semestinya mengukuhkan peran Negara dalam memberi perlindungan bagi warga Negara yang membayar zakat (*muzakki*), menjaga ketertiban umum dengan mencegah penyalahgunaan dana zakat, memfasilitasi sektor filantropi Islam untuk perubahan sosial dan memberi insentif bagi perkembangan dunia zakat nasional. Namun UU No. 23 Tahun 2011 ini justru mematahkan praktik pengelolaan zakat yang baik oleh masyarakat yang telah berjalan puluhan tahun sekaligus mengecualikan partisipasi masyarakat sipil dalam penanggulangan kemiskinan dan pembangunan.<sup>10</sup>

Marginalisasi atau mengecualikan LAZ dalam UU No. 23 Tahun 2011 ini sangat jelas dan eksplisit. Undang-undang mengamanatkan bahwa yang memiliki kewenangan atas pengelolaan zakat nasional hanya BAZNAS, sedangkan pendirian LAZ oleh masyarakat hanya sekedar membantu BAZNAS. Lebih jauh lagi, pendirian LAZ dibatasi secara ketat, di mana pembatasan yang sangat krusial adalah keharusan LAZ didirikan atau merupakan bagian dari ormas Islam. LAZ sekarang yang sudah dikukuhkan memang tetap diakui dalam undang-undang ini, namun maksimal dalam 5 tahun mereka diharuskan menyesuaikan diri dengan undang-undang baru, artinya harus mengikuti persyaratan pendirian LAZ baru jika ingin pengukuhan tidak dicabut oleh

---

<sup>10</sup> (Wibisono, 2015)h.117

Menteri Agama. Pasal ini sangat potensial digunakan untuk melemahkan bahkan “membunuh” LAZ karena berbagai LAZ besar saat ini dan tidak berafiliasi dengan ormas Islam.<sup>11</sup>

Hal ini secara jelas kontraproduktif dengan upaya peningkatan kinerja zakat nasional. Kinerja penghimpunan dan pendayagunaan dana zakat lebih banyak ditemukan oleh legitimasi dan reputasi lembaga pengumpul, bukan oleh sentralisasi kelembagaan oleh pemerintah. Kinerja zakat nasional terbukti justru meningkat setelah dikelola oleh masyarakat sipil yang kredibel. UU zakat baru ini juga tidak memberi kejelasan tentang tata kelola yang baik untuk dunia zakat nasional. UU No. 23 Tahun 2011 menempatkan Kementerian Agama sebagai otoritas zakat tertinggi sekaligus menjalankan sebagian fungsi regulator, khususnya fungsi pembinaan dan pengawasan sedangkan BAZNAS focus utamanya sebagai operator. Namun di saat yang sama BAZNAS juga melakukan fungsi regulator khususnya fungsi perencanaan, pengendalian, pelaporan dan pertanggungjawaban dari aktivitas pengelolaan zakat nasional serta menerima laporan dari BAZNAS provinsi, BAZNAS kabupaten/kota, dan LAZ. Dalam UU ini, BAZNAS secara jelas mengalami conflict of interest: berstatus sebagai operator, namun memiliki kewenangan regulator. Kewenangan otoritatif yang dimiliki BAZNAS tidak akan efektif karena ketiadaan kredibilitas, karena BAZNAS merangkap sebagai operator. Fungsi regulasi yang dijalankan Kementerian Agama pun akhirnya terlihat menjadi setengah hati, dan karenanya diyakini tidak akan optimal. Kementerian Agama akan sulit melakukan fungsi pembinaan dan pengawasan secara optimal karena BAZNAS provinsi, BAZNAS kabupaten/kota dan LAZ melakukan pelaporan ke BAZNAS, bukan ke Kementerian Agama.<sup>12</sup>

Meskipun undang-undang menyatakan bahwa BAZNAS merupakan lembaga pemerintah non struktural, namun pendirian BAZNAS secara jelas mengikuti struktur pemerintah dari tingkat pusat hingga kelurahan. Jika mengikuti amanat undang-undang, maka ke depan selain BAZNAS di tingkat pusat maka setidaknya akan terdapat 33 BAZNAS provinsi dan 502 BAZNAS kabupaten/kota. Dengan konsep pengaturan kewenangan

---

<sup>11</sup> (Wibisono, 2015) h.118

<sup>12</sup> (Wibisono, 2015)h.119

pengelolaan zakat di bawah UU NO 23 Tahun 2011 dengan BAZNAS yang didirikan mengikuti struktur administrasi pemerintahan, maka jumlah operator zakat menjadi sangat besar dan sangat jelas bahwa inefisiensi dunia zakat nasional terkait penghimpunan dana zakat yang relatif masih kecil.

Pendukung UU No. 23 Tahun 2011 berargumen bahwa di bawa UU No. 38 Tahun 1999, di mana BAZ dan LAZ sama-sama menjadi operator zakat nasional, dan pendukung UU No. 23 Tahun 2011 berargumen tidak marginalisasi (pasal 17) dalam undang-undang baru, tetapi yang ada formalisasi yaitu konsolidasi dan sinergi antara UPZ (pasal 19). Struktur BAZNAS dari tingkat pusat hingga kabupaten/kota bukanlah cermin inefisiensi, melainkan merupakan bentuk pelayanan zakat yang menjangkau setiap pelosok negeri. Dukungan dana APBN untuk BAZNAS adalah terbenarkan karena tugas BAZNAS jauh lebih berat dari LAZ, yaitu selain sebagai operator, juga sebagai regulator.

### **Politik Hukum Pengelolaan Zakat Di Indonesia**

Politik hukum menurut Moh. Mahfud MD adalah *legal policy* atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan membuat hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara. Dengan demikian politik hukum merupakan pilihan tentang hukum-hukum yang akan diberikan sekaligus pilihan tentang hukum-hukum yang akan dicabut atau tidak diberlakukan yang kesemuanya dimaksudkan untuk mencapai tujuan negara seperti tercantum dalam pembukaan UUD 1945.<sup>13</sup>

Politik hukum adalah proses pembentukan dan pelaksanaan sistem atau tatanan hukum yang mengatur kehidupan masyarakat dalam negara secara nasional. Jadi pengertian politik hukum tidak hanya mengandung makna pembentukan hukum melalui pembentukan peraturan perundang-undangan (*legal substance*) sebagaimana dipahami selama ini, namun juga dalam arti penguatan para penegak hukum dan sarana penegakan hukum (*legal structure*) serta pembangunan budaya hukum.<sup>14</sup>

Lahirnya UU No 23 Tahun 2011 tentang pengelolaan zakat mengubah paradigma tata kelola zakat dalam bentuk kepanitian menjadi tata kelola lembaga. Berdasarkan Undang-Undang No 23

---

<sup>13</sup> (MD, 2012)h.1

<sup>14</sup> (Rosadi & Desmon, 2013)h.4-6

Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat, pasal 3 yang berbunyi bahwa pengelolaan zakat bertujuan meningkatkan efektivitas dan efisiensi pelayanan dalam pengelolaan zakat dan meningkatkan manfaat zakat untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan penanggulangan kemiskinan. Sedangkan pro kontra yang terjadi dalam persidangan pengajuan uji menteri UU No 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat. Pertama, adanya sentralisasi pengelolaan zakat di bawah BAZNAS, yang bertujuan adanya pengelolaan zakat dikelola BAZNAS agar semua lembaga yang bergerak di bidang pengelolaan zakat dapat terpantau dengan cara setiap lembaga harus melaporkan pengelolaannya ke BAZNAS. Laporan pelaksanaan tugas oleh BAZNAS kepada Presiden dan DPR, laporan demikian adalah bagian dari upaya mewujudkan transparansi dan akuntabilitas dalam pelaksanaan tugas BASNAS. Kedua, adanya subordinasi LAZ kepada BAZNAS, namun dalam upaya pengaturan terhadap pengelolaan zakat yang dilakukan masyarakat merupakan mekanisme perlindungan Negara terhadap masyarakat dari terjadinya pelanggaran yang merugikan masyarakat. Ketiga, kesewenang-wenangan dalam perizinan pengelolaan zakat oleh pemerintah. Keempat, kriminalisasi terhadap amil zakat yang tidak memperoleh izin.

## **KESIMPULAN**

Regulasi pengelolaan zakat di Indonesia mengalami beberapa fase dalam perkembangannya sejalan dengan perkembangan sosial politik negara. Adapun fase-fase dalam pembentukan regulasi pengelolaan zakat dibagi dalam masa penjajahan, masa kemerdekaan, dan masa reformasi. UU No 23 Tahun 2011 tentang pengelolaan zakat ini untuk mengganti UU No 38 Tahun 1999 yang dinilai tidak sesuai dengan perkembangan dan kebutuhan hukum islam.

Pokok pikiran didalam UU No 23 Tahun 2011 menegaskan bahwa pengelolaan zakat disentralisasikan sepenuhnya oleh pemerintah melalui BAZNAS (Badan Amil Zakat Nasional) yang melaksanakan seluruh aspek pengelolaan zakat nasional yang menjalankan fungsi regulator maupun fungsi operator. Namun, jika dilihat pokok pikiran dalam UU tersebut dirasa tidak akan efektif dalam penerapannya. Berdasarkan UU No 23 Tahun 2011 mengemukakan bahwa pengelolaan zakat dilaksanakan oleh BAZNAS dan Laz. BAZNAS adalah lembaga pengelolaan yang di

bentuk oleh pemerintah dari tingkat nasional sampai tingkat kecamatan.

Berdasarkan UU No 23 Tahun 2011 tentang pengelolaan zakat pada pasal 3 berbunyi bahwa tujuan badan pengelolaan zakat adalah untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi pelayanan dalam pengelolaan zakat dan meningkatkan manfaat zakat untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan penanggulangan kemiskinan

## REFERENSI

- Aisyah. (2020). Analisis UU No 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat (Perspektif Sosial dan Politik Hukum. *Al-Qisthu : Jurnal Kajian Ilmu-Ilmu Hukum*, 18(02).
- Hasan, M. (2011). *Manajemen Zakat Model Pengelolaan yang Efektif, cet. Ke-1*. Idea Press.
- Jaelani, H. A. (2015). *Manajemen Zakat Di Indonesia dan Brunei Darussalam*. Nurati Press.
- MD, M. M. (2012). *Politik Hukum di Indonesia*. Rajawali Pers.
- Nasution, A. M. (2018). Pengelolaan Zakat di Indonesia. *JISFIM: Journal of Islamic Social Finance Management*, 4(2), 293–305. <https://doi.org/10.36835/iqtishodiyah.v4i2.81>
- Ngasifudin, M. (2016). Konsep Sistem Pengelolan Zakat Di Indonesia Pengentas Kemiskinan Pendekatan Sejarah. *JESI (Jurnal Ekonomi Syariah Indonesia)*, 5(2), 219. [https://doi.org/10.21927/jesi.2015.5\(2\).219-231](https://doi.org/10.21927/jesi.2015.5(2).219-231)
- Qardaw, Y. (1996). *Hukum Zakat*. Pustaka Lintera Antar Nusa.
- RI, K. A. (n.d.). *Modul Penyuluhan Zakat*. Direktorat Pemberdayaan Zakat.
- Rosadi, O., & Desmon, A. (2013). *Studi Politik Hukum : Suatu Optik Ilmu Hukum*. Thafa Media.
- Ulwan, A. N. (2008). *Panduan Lengkap & Praktis Zakat dalam Empat Madzhab Intisari Fiqh Zakat Yusuf Qardhaw*. Gadika Pustaka.
- Wibisono, Y. (2015). *Mengelola Zakat Indonesia, Cet Ke-1*.

Prenadamedia Group.

Zaelani, A. Q. (2016). *Inkonstitusionalitas Bersyarakat Pengelolaan Zakat (Studi Analisis Terhadap Putusan MK NO. 86/PUU-X/2012 )*. Lembaga Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat (LP2M) Iain Raden Intan Lampung.