

BAB II

LATAR BELAKANG LEGISLASI UNDANG-UNDANG NOMOR 41 TAHUN 2004 TENTANG WAKAF DAN UNDANG- UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2011 TENTANG PENGELOLAAN ZAKAT

Keberadaan hukum syariah, berkembang beriringan dengan progresitas agama Islam sejak datang di Indonesia. Hukum-hukum tersebut telah hidup dengan baik dalam kehidupan masyarakat Indonesia. Karena kebiasaan yang telah membudaya, masyarakat membutuhkan legitimasi Negara terhadap hukum Islam. Dengan demikian diharapkan penerimaan dan koordinasi terhadap hukum Islam akan mudah diterima dan diterapkan dalam masyarakat.

Menurut Asriyati, hubungan kedudukan hukum syariah dalam peraturan perundang-undangan dibagi menjadi tiga prespektif: *pertama*, prespektif formalistik yaitu paham yang mengidam-idamkan adanya penegakan hukum Islam secara *kaffah* dalam Negara.¹ *Kedua*, prespektif sekularistik yaitu penolakan terhadap campurtangan Negara terhadap urusan Agama masyarakatnya, sehingga menciptakan segmen antara hukum Negara dengan hukum Islam. Kelompok ini berpendapat, keberadaan esensi Agama dalam hukum Nasional justru lebih penting, daripada legalitas hukum agama secara formal yang belum tentu ideal dengan mental masyarakatnya.² *Ketiga* prespektif kompromistik, kelompok ini

¹Asriaty, *Penerapan Syariah dalam Undang-undang Negara*. Jurnal Ahkam edisi November 14 (2) (Tulungagung: Lembaga Penelitian, Penerbitan dan Pengabdian kepada Masyarakat (LP3M) STAIN Tulungagung, 2012), hal. 196

²Ibid., hal. 197-198

memadukan antara pemikiran formalistik dan sekularistik, yaitu adanya hukum-hukum Islam yang telah dilegalkan sebagai hukum Negara.³

Kecenderungan Negara Indonesia, menganut prespektif kompromistik. Yaitu menganut model negara kebangsaan (*nation-state*), yang memerlukan fase peralihan dari syariah menjadi regulasi yang dikeluarkan lembaga berwenang.⁴ Kemudian membutuhkan transformasi bentuk sehingga menjadi hukum positif Negara. Dengan demikian hukum syariah dapat ditegakkan dan dilaksanakan dengan memiliki sifat hukum tetap dan mengikat.

Meskipun dominasi Islam sebagai agama terbanyak yang dipeluk oleh penduduk di Indonesia. Di sisi lain, Indonesia merupakan Negara Nasional yang tidak menjadikan Islam sebagai hukum dasar dalam pelaksanaan ketatanegaraan. Slogan "*Bhineka Tunggal Ika*" yang memiliki arti berbeda-beda tapi tetap satu, telah menyatu dalam bingkai jiwa bangsa Indonesia. Sehingga lahirnya hukum di Indonesia bersifat universal, dan tidak ada diskriminasi hukum dalam proses bernegara.

Bukti nyata ketiadaan diskriminasi hukum berdasar agama adalah adanya Pancasila sebagai landasan ideologi Negara Indonesia. Bukan menjadikan syariah sebagai hukum utama di Indonesia. Keberadaan hukum tersebut tersusun secara hirarkis, berdasar Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pada Pasal 7 menyebutkan Undang-undang Dasar

³ Ibid., hal. 198-199

⁴Studi terserapnya fatwa dalam regulasi, lihat Wahiduddin Adams, "Fatwa-Fatwa Hukum MUI (Pola Terserapnya Dalam Peraturan Perundang-Undangan 1975-1997)," (Disertasi) (Jakarta: UIN Syarif Hidayatullah, 2002) dalam Asrori s. Karni, *Problem Konseptual Otoritas Kepatuhan Syariah (Syariah Compliance) Dalam Regulasi Perbankan Syariah*, (Disertasi) (Jakarta: Universitas Indonesia, 2010), hal. 28

1945 sebagai hukum tertinggi kemudian TAP MPR, Undang-undang/Perpu, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah tingkat Provinsi, Peraturan Daerah tingkat Kabupaten.⁵ Masing-masing peraturan memiliki kapasitas untuk mengatur sesuai fungsinya.

Sementara dalam keadaan lain masyarakat muslim Indonesia juga membutuhkan payung hukum dalam menjalankan syariat Islam. Sehingga terciptanya jaminan dalam implementasi syariat Islam meskipun bukan berada di Negara Islam. Karena dalam Pembukaan Undang-undang Dasar 1945 alinea 4 berbunyi:

Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.⁶

Dengan demikian perlindungan syariat Islam bagi muslim Indonesia juga menjadi tanggung jawab Pemerintahan Negara, sebagai penjamin kesejahteraan masyarakat. Sehingga urgencitas lahirnya aturan sebagai sintesis yang diamanatkan dari Undang-undang dasar 1945, perlu adanya. Kemudian hukum syariah tersebut untuk menjadi hukum yang dapat diakui legalitasnya ditransformasikan menjadi Peraturan Perundang-undangan.

Secara formil pengertian peraturan perundang-undangan dibentuk oleh Pemerintah bersama pihak legislatif, dan secara materil suatu lembaga yang mempunyai kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang

⁵Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

⁶Alinea IV Pembukaan Undang-undang Dasar 1945

keputusan hukumnya bersifat umum dan mengikat.⁷ Peraturan perundang-undangan merupakan peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga Negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan. Pembentukan Peraturan perundang-undangan mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.⁸

Di Indonesia keberadaan hukum yang mengatur tentang wakaf dan zakat sebagai hukum positif, diwadahi sebagai Undang-undang. Menurut ahli Undang-undang merupakan salah satu kelompok norma hukum yang disebut dengan *Formell Gesetz (wet in formele zin)*. Norma ini berisi ulasan aturan hukum yang lebih konkrit dan terinci serta sudah langsung berlaku di masyarakat yang pembentukannya dilakukan oleh lembaga legislatif.⁹ Indonesia meletakkan kedudukan Undang-undang sebagai posisi ketiga pada hirarki perundang-undangan. Hal ini menunjukkan posisi penting kedua hukum tersebut dalam peraturan Perundang-undangan di Indonesia.

Undang-undang berfungsi menjembatani antara Konstitusi atau aturan dasar/pokok dengan aturan pelaksana. Aturan pokok mempunyai prinsip yang terbatas pada hal pokok dan mendasar, sedang teknis lebih terperinci. Sehingga

⁷ Made Nurmawati dan I Gde Marhaendra Wija Atmaja, *Pengembangan Mata Kuliah Hukum Perundang – undangan (Jenis, fungsi dan materi muatan Peraturan perundang-undangan)*, (Bali: Universitas Udayana, 2017), hal. 24

⁸ Pasal 1 (1) Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

⁹ Maria Farida Indrati S, dalam Rosyid Al-Atok, *Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Teori, Sejarah, dan Perbandingan dengan Negara Bikameral)*, (Malang: Setara Press, 2015), hal. 15

sebagai aturan jalan tengah Undang-undang bersifat umum dan harus cukup jelas dan terperinci namun tidak terlalu teknis.¹⁰ Dalam penyusunannya materi yang harus termuat dalam Undang-undang diantaranya adalah: pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.¹¹

Jika peraturan Perundang-undangan didefinisikan sebagai peraturan yang dibuat oleh lembaga yang berwenang. Maka di Indonesia kewenangan penyusunan peraturan Perundang-undangan di Indonesia, menjadi otoritas pihak legislatif bersama Pemerintah sebagai pemegang kebijakan Negara. Dengan demikian dalam proses penyusunan Undang-undang yang berkaitan dengan hukum syariah, diperlukan adanya ahli yang kompeten dalam bidang syariah. Untuk itu pada pembahasan tertentu pihak legislatif maupun Pemerintah dapat bekerjasama dengan lembaga lain yang ahli dalam hukum Islam, seperti misalnya Majelis Ulama Indonesia, dan lembaga Kemasyarakatan Islam yang ada di Indonesia.

Di Indonesia sendiri memiliki peraturan tentang hukum Islam yang telah terbit menjadi hukum positif di Indonesia diantaranya:

1. Undang-undang Nomor 1 tahun 1974 tentang Perkawinan dan Peraturan Pelaksanaannya.
2. Peraturan Pemerintah Nomor 28 tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik
3. Undang-undang Nomor 7 tahun 1989 tentang Peradilan Agama

¹⁰ Ibid., hal. 17

¹¹ Pasal 10 Undang-undang No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

4. Intruksi Presiden Nomor 2 tahun 1991 tentang Kompilasi Hukum Islam
5. Undang-undang Nomor 17 tahun 1999 tentang Ibadah Haji
6. Undang-undang Nomor 38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat
7. Undang-undang Nomor 44 tahun 1999 tentang Nangroe Aceh Darussalam
8. Undang-undang Nomor 41 tahun 2004 tentang Wakaf
9. Undang-undang Nomor 3 tahun 2006 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 7 tahun 1989 tentang Peradilan Agama
10. Undang-undang Nomor 11 tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh yang menggantikan Undang-undang Nomor 44 tahun 1999 tentang Nangroe Aceh Darussalam
11. Undang-undang Nomor 13 tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Haji menggantikan Undang-undang Nomor 17 tahun 1999 tentang Ibadah Haji.¹²

Adanya legitimasi hukum yang mengatur tentang Zakat dan Wakaf yang sebenarnya merupakan ranah hukum Islam. Namun keduanya implikasi langsung terhadap kesejahteraan sosial, sehingga layak untuk diusung menjadi Peraturan Perundang-undangan.¹³

A. Latar Belakang Legislasi Undang-undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf

Wakaf merupakan anjuran bagi masyarakat muslim, meskipun bukan merupakan kewajiban, dalam Islam berwakaf merupakan keutamaan. Dalam Islam wakaf merupakan salah satu kajian muamalah, yang merupakan elemen

¹² Wahiduddin Adams, *Fatwa MUI: dalam Prespektif Hukum dan Perundang-undangan*, (Jakarta: Puslitbang dan Diklat Kementerian Agama RI, 2012), hal. 6-7

¹³ Kementerian Agama Republik Indonesia, *Proses Lahirnya Undang-undang Nomor 41 tahun 2004 tentang Wakaf*, (Jakarta: Direktorat Jendral Pengembangan Zakat dan Wakaf, 2005), hal. 15

penting dalam mempersatukan untuk membangun pilar-pilar umat Islam.

Pengertian wakaf secara umum adalah:

Wakaf menurut bahasa artinya ‘menahan’, sedangkan menurut *syara*’ adalah ‘menahan sejumlah harta yang dapat dimanfaatkan sedangkan barangnya masih tetap utuh’ yaitu dengan memberhentikan penggunaannya secara pribadi, lalu hasilnya dimanfaatkan untuk keperluan yang diperbolehkan dan terarah.¹⁴

Tujuan wakaf adalah untuk mencari ridha dan mendekatkan diri dengan

Allah swt.

Wakaf menurut kalangan ulama yakni:

Menahan harta yang dapat dimanfaatkan tanpa lenyap bendanya, dengan cara tidak melakukan tindakan hukum terhadap benda tersebut, disalurkan pada sesuatu yang *mubah* (tidak haram) yang ada,”¹⁵

Dalam kompilasi Hukum Islam pengertian wakaf diterangkan sebagai berikut:

Pasal (1)

Wakaf adalah perbuatan hukum seseorang atau kelompok orang atau badan hukum yang memisahkan sebagian dari benda miliknya guna kepentingan ibadah atau keperluan umum lainnya sesuai dengan ajaran Islam¹⁶

Pasal (4)

Benda wakaf adalah segala benda, baik bergerak atau tidak bergerak, yang memiliki daya tahan yang tidak hanya sekali pakai dan bernilai menurut ajaran Islam

Definisi secara umum dan pendapat ulama salafiyah, dalam pengartiannya cenderung kepada obyek wakaf yang bersifat tidak bergerak yang dapat dimanfaatkan secara terus menerus. Sementara, seiring berkembangnya fenomena

¹⁴ Zainuddin bin Abdul Aziz al-Malibari Al-Fanani, *Fathul Mu'in Jilid II*, terj. (Bandung: Sinar Baru Algensindo, 2015), hal. 1014

¹⁵ Al-Ramli, *Nihayah al-Muhtaj ila Syarh al-Minhaj*, (Beirut: Dar al-Fikr, 1984), juz V, h. 357; al-Khathib al-Syarbaini, *Mughni al-Muhtaj*, (Beirut: Dar al-Fikr, t.th), juz II, h. 376) dalam Kementerian Agama Republik Indonesia, *Proses Lahirnya Undang-undang ...* hal. 10

¹⁶ Pasal 215 Inpres Nomor 1 Tahun 1991 tentang Kompilasi Hukum Islam

sosial ekonomi masyarakat, pemikiran ulama kontemporer mengenai wakaf semakin berkembang hal tersebut semakin membuka ruang gerak hukum Islam tanpa harus menghilangkan esensi hukum yang ada.

Keberadaan wakaf memegang peran penting dalam kehidupan keagamaan dan sosial umat Islam. Oleh karena itu, Pemerintah memposisikan hukum wakaf sebagai bagian hukum Nasional. Fungsi wakaf menurut pasal 216 Kompilasi Hukum Islam, mengekalkan manfaat benda wakaf sesuai dengan tujuan wakaf.¹⁷

Dalam sejarahnya di Indonesia peraturan mengenai wakaf, sudah diatur dalam Undang-undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria pada pasal 49 (3) berisi melindungi keberlangsungan perwakafan tanah, pemerintah dan memberikan peraturan melalui Peraturan Pemerintah Nomor 28 tahun 1877 tentang Perwakafan dan Tanah Milik. Selain itu, juga dikeluarkan Intruksi Menteri Agama dan kepala Badan Pertahanan Nasional Nomor 4 tahun 1977, wakaf juga diatur dalam UU Nomor 7 tahun 1989 tentang Peradilan Agama.¹⁸ Masalah wakaf juga dimuat dalam Kompilasi Hukum Islam di Indonesia dan Instruksi Presiden Republik Indonesia Tahun 1991 yang menjadi pedoman bagi Hakim Peradilan Agama di seluruh Indonesia.

Namun sifat peraturan-peraturan tersebut masih sebatas mengatur wakaf yang bersifat benda tidak bergerak. Sehingga masih banyak benda wakaf yang sekedar diwakafkan namun belum dikelola secara produktif. Sehingga dibutuhkan

¹⁷ Ibid., hal. 66

¹⁸ Uswatun Hasanah, Napak “Tilas Undang-undang Wakaf (bagian I)”, dalam <https://bwi.or.id/index.php/ar/publikasi/artikel/314-napak-tilas-undang-undang-wakaf-bagian-1.html>, edisi Selasa, 23 September 2008, diakses tanggal 9 Januari 2019

peraturan yang bersifat regulatif untuk mengatur pengelola produktifitas zakat di Indonesia.

Pada awal pembentukan Undang-undang tentang Wakaf tidak lain adalah adanya isu tentang wacana wakaf berupa tunai. Hal tersebut di prakarsai oleh Mannan, pakar ekonom yang berasal dari Bangladesh. Hal tersebut terindikasi dari sebab tidak terlepasnya kebutuhan manusia sekarang dengan keberadaan Bank. Sementara munculnya Bank syariah masih dalam sektor *murabahah*, *mudharabah*, *musyarakah*. Dengan demikian, Bank tidak mau menerima tanah atau aset lain yang menjadi harta wakaf sebagai jaminan. Karena keberadaan status harta wakaf sebagai hak pakai, bukan hak milik.¹⁹

Proyeksi dari wacana wakaf tunai membuka peluang baru bagi penciptaan investasi di bidang keagamaan, pendidikan, dan pelayanan sosial. Tabungan dari warga yang berpenghasilan tinggi dapat dimanfaatkan melalui penukaran sertifikat wakaf tunai. Sedangkan pendapatan yang diperoleh dari pengelolaan wakaf tunai dapat dibelanjakan untuk berbagai tujuan, misalnya untuk pemeliharaan harta-harta wakaf.²⁰

Wakaf tunai mempunyai daya jangkau mobilisasi yang akan jauh lebih merata kepada sebagian anggota masyarakat mampu ataupun kurang mampu. Dibandingkan dengan model wakaf-wakaf tradisional konvensional, yaitu dalam bentuk harta fisik yang biasanya hanya dilakukan oleh keluarga yang terbilang relatif mampu (kaya). Salah satu model yang dapat dikembangkan dalam mobilisasi wakaf tunai adalah model dana abadi, yaitu dana yang dihimpun dari

¹⁹ Kementrian Agama Republik Indonesia, *Proses Lahirnya Undang-undang ...* hal. 2

²⁰ *Ibid.*, hal 3-4

berbagai sumber dengan berbagai cara yang sah dan halal, kemudian dana yang terhimpun dengan volume besar, diinvestasikan dengan tingkat keamanan yang tinggi melalui lembaga penjamin Syariah.²¹

Sebenarnya praktik pengolahan wakaf secara produktif sudah banyak diterapkan di Indonesia. Misalnya Perluasan Wakaf Pondok Gontor, Yayasan Badan Wakaf Sultan Agung, dan Wakaf Universitas Islam Indonesia. Selain itu, cukup banyak lembaga yang mengelola wakaf uang, seperti Dompot Dhuafa Republika dengan Layanan Kesehatan Cuma-cuma dan Bank Muamalat Indonesia dengan Wakaf Tunai Muamalat. Hal tersebut sudah berjalan dengan baik, namun belum diatur secara hukum positif.²²

Dengan adanya beberapa proyeksi yang menguntungkan, berbagai kalangan merespon positif terhadap pemberlakuan wakaf tunai. Meskipun ada sebagian ulama menolak wakaf model baru ini. Tindak lanjut atas wacana tersebut, Direktur Pengembangan Zakat dan Wakaf Departemen Agama mengeluarkan surat bernomor: Dt.1.III/5/BA.03.2/2772/2002 tertanggal 26 April 2002 yang berisi tentang permohonan fatwa tentang wakaf uang kepada Majelis Ulama Indonesia (MUI). Merespon hal tersebut MUI mengeluarkan Fatwa tentang Wakaf Uang tertanggal 28 Shafar 1423 H/11 Mei 2002 M, yang merespon positif tentang pemberlakuan wacana wakaf tunai untuk diterapkan di Indonesia.

Fatwa tersebut merupakan upaya MUI dalam memberikan pengertian dan pemahaman kepada umat Islam bahwa wakaf uang dapat menjadi alternatif untuk berwakaf. Lebih-lebih uang merupakan *variable* penting dalam pembangunan

²¹ Ibid., hal 5

²² Uswatun Hasanah, *Napak Tilas Undang-undang...*(online)

ekonomi masyarakat.²³ Dengan adanya fatwa MUI tersebut, pengembangan wakaf semakin mendapatkan legitimasi, paling tidak pada tataran landasan hukum keagamaan. Melihat keberadaan MUI sebagai lembaga kredibel yang diakui Pemerintah Indonesia untuk mengeluarkan fatwanya seputar hukum syariah.

Usul pembentukan Badan Wakaf Indonesia (BWI) dari Menteri Agama kepada Presiden berbuah usulan dari Sekretariat Negara agar Departemen Agama RI mengirim surat izin prakarsa untuk menyusun draft Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Wakaf.²⁴

Dengan adanya fatwa MUI tersebut memeperkuat alasan penyusunan peraturan tentang wakaf. Wakaf sebagai perbuatan hukum telah lama melembaga dan dipraktekkan dalam kehidupan umat Islam di tanah air.²⁵ Kemudian hukum-hukum tersebut siap bertransformasi menjadi hukum yang diakui keabsahannya oleh Negara. Sehingga dalam pelaksanaannya akan lebih terstruktur dan tertata sesuai dengan cita-cita hukum.

Dengan demikian perlu adanya penyatuan hukum bagi perundang-undangan yang mengatur tentang Wakaf dalam satu undang-undang yang akan dilengkapi berbagai peraturan perundang-undangan di bawahnya, seperti Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Keputusan Menteri dan sebagainya.²⁶

Rapat Kerja IV yang dilaksanakan pada tanggal 6 September 2004. Dalam latar belakang usulan terbentuknya Undang-undang Nomor 48 yang dimaksud penyatuan beberapa peraturan diantaranya: Undang-undang Nomor 5 tahun 1960

²³ Kementrian Agama Republik Indonesia, *Proses Lahirnya Undang-undang...*, hal. 10

²⁴ *Ibid.*, hal 21

²⁵ *Ibid.*, hal 98

²⁶ *Ibid.*

tentang Peraturan Dasar Pokok- Pokok Agraria (LN.1960-104 TLN.2043), Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 tentang Petunjuk Badan-Badan Hukum yang dapat mempunyai Hak Milik Atas tanah (LN.1963-61 TLN.2555), Peraturan Pemerintah Nomor 28 tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik (I-N.1977-38,TLN.3107). Sejalan dengan Undang-undang Republik Indonesia Nomor 25 tahun 2000 Tentang Program Pembangunan Nasional. (PROPENAS) tahun 2000-2004 dan Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1999 Tentang Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004 yang antara lain menetapkan arah kebijakan pembangunan hukum.

Dengan adanya Undang-undang Wakaf, yang sudah memuat berbagai peraturan dan kebijakan, sehingga memberikan kemudahan dalam mencari hukum wakaf sebagai rujukan. Hal tersebut diharapkan memberikan pengembangan wakaf akan memperoleh dasar hukum yang lebih kuat, dan dapat menampung perkembangan perwakafan di tanah air.

Secara hukum dalam pembentukan Undang-undang, harus memenuhi asas pemebentukan peraturan perundang-undangan. Karakter undang-undang yang akan terbentuk harus memenuhi aspek diantaranya: merupakan pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan UUD 1945; dan atau merupakan perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang; merupakan bagian atau tindak lanjut atas pengesahan perjanjian internasional tertentu; tindak lanjut atas

putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau; pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.²⁷

Dalam hal ini pembentukan Undang-undang wakaf, melihat dari sejarah pembentukannya cenderung menitikberatkan asas pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat. Karena dilatarbelakangi dari adanya fenomena wakaf uang yang kemudian ingin diimplementasikan dengan adanya legitimasi oleh hukum di Indonesia. Dengan demikian menteri Agama meminta beberapa pihak untuk ikut serta membantu proses legislasi wakaf menjadi hukum positif di Indonesia.

Menurut Anwar Ibrahim dan Amidhan sebagai wakil dari Majelis Ulama Indonesia, memberikan pendapatnya tentang urgensi kehadiran Undang-Undang Wakaf. Undang-Undang ini merupakan mutlak dibutuhkan di tengah kondisi umat Islam yang memerlukan motorik sebagai peningkatan kesejahteraan ekonomi sosial kemasyarakatan. Keberadaan wakaf sebagai institusi dalam Islam telah memiliki peran pokok dalam menunjang kesejahteraan, terutama di bidang pendidikan, pemberdayaan ekonomi umat, dakwah dan kesehatan.²⁸

Sebagai pilar penting dalam pengembangan ekonomi, wakaf uang dan wakaf benda bergerak lainnya seperti saham dan surat berharga lainnya harus mendapatkan perhatian secara serius oleh semua pihak, khususnya pemerintah yang memiliki fungsi regulasi.

Oleh karena itu, Majelis Ulama Indonesia (MUI) mendukung penuh akan inisiatif pemerintah yang mengajukan RUU tentang Wakaf kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Sehingga UU tentang Wakaf kelak bisa dijadikan

²⁷Pasal 10 (1) Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

²⁸Kementrian Agama Republik Indonesia, *Proses Lahirnya Undang-undang...*, hal. 87

sandaran dan payung hukum yang dapat menstimulasi perwakafan di tanah air. Majelis Ulama juga memberikan penekanan akan program kerja dari UU tentang wakaf ini yang perlu digenjut dan dijalankan agar tidak hanya sebagai aturan normatif saja.²⁹

Dengan hal tersebut, Majelis Ulama memberikan usulan terhadap Undang-undang tentang wakaf diantaranya:

1. Dalam pasal 62 ayat (2) RUU Wakaf yang terkait dengan masalah penyelesaian sengketa perwakafan jika tidak ditemukan jalan tengah bisa melibatkan Komisi Fatwa Majelis Ulama Indonesia (MUI). Hal ini dimaksudkan agar MUI sebagai lembaga keagamaan memiliki fungsi kontrol dan terlibat aktif dalam setiap masalah sengketa perwakafan. Karena bagaimanapun, wakaf merupakan bagian dari ajaran yang memerlukan pengawalan kelembagaan seperti Majelis Ulama.
2. Perlunya penjelasan tentang wakaf benda bergerak seperti tanaman.³⁰

Usulan tersebut dalam rangka menyambut Undang-undang tentang Wakaf, disamping fatwa MUI yang membahas tentang Wakaf Uang yang dikeluarkan pada 11 Mei 2002.

B. Latar Belakang Legislasi Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat

Zakat adalah salah satu kewajiban bagi setiap umat muslim, sehingga menjadi rukun Islam yang ke tiga setelah syahadat dan sholat. Hal tersebut menunjukkan posisi zakat yang penting bagi umat Islam. Karena krusialnya banyak dalam Al-Quran disebutkan kata zakat beriringan dengan sholat. Ikatan keduanya sangat erat sebagai pilar Agama Islam.

²⁹ Ibid., hal. 88

³⁰ Kementerian Agama Republik Indonesia Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam Direktorat pemberdayaan zakat Tahun, *Modul Penyuluhan Zakat*, (Jakarta: Direktorat jenderal bimbingan masyarakat Islam Direktorat pemberdayaan Zakat, 2013), hal. 89

Zakat menurut bahasa adalah ‘membersihkan’ atau ‘tumbuh’. Sedangkan menurut *syara*’ adalah ‘nama bagi ukuran yang dikeluarkan dari harta atau badan menurut peraturan yang akan datang.’³¹ Zakat merupakan pemberian sejumlah harta yang telah mencapai nishab yang diwajibkan Allah kepada orang-orang yang berhak menerimanya.³²

Dalam al-Quran surat al-Taubah ayat 103,

خُذْ مِنْ أَمْوَالِهِمْ صَدَقَةً تُطَهِّرُهُمْ وَتُزَكِّيهِمْ بِهَا وَصَلِّ عَلَيْهِمْ إِنَّ صَلَاتَكَ سَكَنٌ لَهُمْ وَاللَّهُ سَمِيعٌ عَلِيمٌ .

Ambillah zakat dari sebagian harta mereka, dengan zakat itu kamu membersihkan dan mensucikan mereka dan mendoalah untuk mereka. Sesungguhnya doa kamu itu (menjadi) ketenteraman jiwa bagi mereka. Dan Allah Maha Mendengar lagi Maha Mengetahui. (al-Taubah:103)

Zakat dalam ayat tersebut dapat mensucikan harta bagi pemilik harta, selain itu sebagai tanda syukur atas nikmat harta yang telah diberikan Allah kepada kita. Dalam al-Qur’an kata Zakat disebutkan berkisar antara 32 sampai 82 tempat, termasuk penggunaan kata lain namun dengan maksud yang sama.³³ Sementara Zakat menurut Undang-undang nomor 23 tahun 2011 pengertian Zakat merupakan harta wajib yang dikeluarkan oleh seorang muslim atau badan usaha untuk diberikan kepada yang berhak menerimanya sesuai dengan syariat Islam³⁴

Praktik pengelolaan Zakat di Indonesia sudah berjalan sejak zaman penjajahan Belanda. Kala itu tokoh yang berperan penting dalam keberlangsungan zakat di Indonesia adalah C. Snouck Hurgronje merupakan Penasehat Urusan Pribumi dan Islam. Beliau banyak berjasa menulis surat kepada Gubernur Jendral

³¹ Zainuddin bin Abdul Aziz al-Malibari Al-Fanani, *Fathul Mu’in ...*, hal. 531

³² Asmawi, *Zakat dan Produktifitas Masyarakat*, Jurnal Ahkam 2(2), hal. 166

³³ Yusuf Qardhawi, *Hukum Zakat*. Terj. Jakarta: Pustaka Litera Antar Nusa, 1993), hal.

³⁴ Pasal 1 Undang-undang Nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat

atau pejabat daerah dalam rangka memberikan kebijakan terhadap bentuk pengelolaan kas yang berasal dari zakat dan biaya pernikahan. Pada masa itu himpunan dana untuk kepentingan umat Islam sudah dibedakan dengan dana kas Negara. Pemerintah menyerahkan sepenuhnya kewenangan pengelolaan zakat pada umat Islam agar dilaksanakan sesuai dengan syariat Islam.³⁵

Pelaksanaan ajaran agama Islam (termasuk zakat) diatur dalam *Ordonantie* Pemerintah Hindia Belanda Nomor 6200 tanggal 28 Pebruari 1905. Dalam peraturan ini pemerintah tidak mencampuri masalah pengelolaan zakat dan menyerahkan sepenuhnya kepada umat Islam dan bentuk pelaksanaannya sesuai syari'ah Islam. Pemerintah Hindia Belanda mengedarkan larangan tegas tertanggal 18 Agustus 1866 nomor 216 untuk menghapus semua campur tangan pemerintah daerah atas pungutan sukarela keagamaan.³⁶

Meskipun prosesi zakat sudah membudaya di Indonesia sejak zaman Belanda, namun proses perjalanan menjadi Perundang-undangan baru dirasakan pada tahun 1999. Itupun melalui proses yang cukup rumit, karena adanya politik Pemerintah. Awalnya beberapa pihak kurang menyetujui aturan tentang Pengelolaan tentang Zakat di Indonesia untuk diundangkan. Sehingga proses Rancangan Undang-undang yang sudah terbentuk pada tahun 1964 menjadi terbengkalai akibat tidak adanya respon dari pihak pemerintah.³⁷

Zakat mempunyai tujuan untuk mensejahterakan masyarakat, dalam rangka mengentaskan kemiskinan dan mempersempit jurang kesenjangan sosial. Hal tersebut bersesuaian dengan amanat dalam pembukaan Undang-Undang

³⁵ Ibid., hal 49

³⁶ Ibid.

³⁷ Ibid.

Dasar 1945 yaitu untuk memajukan kesejahteraan umum, dengan meretaskan kemiskinan. Zakat merupakan pilihan instrumen dalam pranata keagamaan yang langsung memiliki misi utama melakukan penanggulangan terhadap persoalan kemiskinan.³⁸ Sehingga pranata mengenai Zakat layak untuk diundangkan sebagai hukum yang sah dalam sistem kenegaraan

Sejarah primordial peraturan mengenai zakat dilatarbelakangi oleh adanya surat edaran dari Kementerian Agama dengan Nomor : *A/VII/17367* tanggal 8 Desember 1951 tentang Pelaksanaan Zakat Fitrah. Kemudian pada tahun 1964, langkah serius Kementerian Agama dibuktikan dengan menyusun Rancangan Undang-undang tentang pelaksanaan Zakat dan Rancangan Peraturan Pemerintah mengganti Undang-undang tentang Pelaksanaan Pengumpulan dan Pembagian Zakat serta Pembentukan Baitul Maal. Hanya saja kedua perangkat peraturan tersebut belum sempat diajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat maupun kepada Presiden.³⁹

Kemudian menteri Agama Menyusun Rancangan Undang-undang tentang Zakat dengan Nomor *MA/09S11967*. RUU tersebut juga disampaikan kepada beberapa Menteri terkait, namun Menteri Keuangan menyarankan agar peraturan ini menjadi Peraturan Menteri Agama. RUU tentang Zakat dan disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong dengan Surat Nomor *MA/09S11967*, RUU tersebut disampaikan juga kepada Menteri Sosial selaku penanggungjawab masalah-masalah sosial dan Menteri Keuangan selaku pihak yang mempunyai kewenangan dan wewenang dalam bidang pemungutan. Menteri

³⁸ Mustolih Siradj, *Jalan Panjang Legislasi Syariat Zakat di Indonesia*, Jurnal Bimas Islam edisi tahun 2014, 7(3), hal. 414

³⁹ Ibid., hal. 50

Keuangan dalam jawabannya menyarankan agar masalah zakat ditetapkan dengan Peraturan Menteri Agama.⁴⁰

Selain itu Kementerian Agama pada tahun 1964 mengeluarkan Peraturan Menteri yang mengatur Baitul Maal berfungsi sebagai penerima dan penampung zakat dan kemudian disetor kepada Badan Amil Zakat untuk disalurkan yang berhak. Namun, tidak disetujui oleh Presiden Suharto dan mengarahkan pemusatan pengelolaan Zakat pada kewenangan Presiden.⁴¹

Peraturan tersebut adalah Peraturan Menteri Agama Nomor 4 Tahun 1964 tentang pembentukan Badan Amil Zakat dan Peraturan Menteri Agama Nomor 5 Tahun 1964 tentang pembentukan Baitul Maal. Namun tidak mendapat persetujuan dari Presiden Suharto yang baru terpilih, yang saat itu lebih memilih memusatkan pengelolaan zakat pada dirinya sendiri sebagai amil nasional personal, namun tidak berhasil. Setelah mengundurkan diri sebagai amil nasional pada pertengahan 1970, kemudian pada tahun 1982 Presiden Suharto kemudian mendirikan Yayasan Amal Bakti Muslim Pancasila (YAMP) yang menarik dana shadaqah, bukan zakat dari pegawai negeri dengan cara memotong langsung bagian kecil dari gaji bulanan mereka. Dana yang dihimpun Yayasan ini digunakan untuk membangun ribuan masjid di seluruh Indonesia.

Kemudian pasca jatuhnya rezim Orde Baru, Kementerian Agama kembali mengajukan RUU tentang Zakat kepada DPR. Saat itu DPR juga merekomendasikan RUU tentang Haji sehingga peluang bagi Kementerian Agama untuk mengajukan dua RUU sekaligus. Kemudian disahkan oleh Presiden yang

⁴⁰ Ibid., hal. 51

⁴¹ Ibid.

saat itu dijabat oleh B.J. Habibie, pada Mei 1999. Draft UU Zakat tersebut disampaikan kepada DPR pada Juni 1999 dan mulai dibahas pada Juli 1999. Pada tanggal 23 September 1999 Draft UU Zakat disahkan menjadi Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat.⁴²

Kemudian setelah Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat disahkan juga dikeluarkan Keputusan Menteri Agama Nomor 581 Tahun 1999 kemudian diubah menjadi Keputusan Menteri Agama Nomor 373 Tahun 2003, kemudian secara teknis ditindaklanjuti dengan Keputusan Dirjen Bimas Islam dan Urusan Haji Nomor D/291 Tahun 2000.⁴³

Beberapa tahun setelah diundangkan, perjalanan Undang-undang ini dirasa kurang memberikan pergerakan yang bagus. Kemudian muncul ide pembentukan Undang-undang baru mengenai zakat untuk menggantikan Undang-undang Nomor 38 tahun 1999 yang dianggap sudah tidak sesuai dengan perkembangan modernisasi zaman.

Kelemahan-kelemahan ini bersumber dari ketidakmampuan UU No. 38 tahun 1999 untuk mengantisipasi masalah dan tantangan zakat nasional seperti masalah tata kelola, transparansi, dan akuntabilitas pengelolaan zakat akibat ketiadaan regulator dan pengawas yang jelas, kemitraan dan sinergi antar organisasi pengelola zakat (OPZ) yang tidak terjalin walau mengemban misi yang sama, hingga masalah relasi zakat dan pajak yang juga tidak kunjung tuntas.⁴⁴

Permasalahan-permasalahan tersebut harus diperbaiki diantaranya:

⁴² Ibid., hal. 54

⁴³ Ibid.

⁴⁴ Budi Rahmat Hakim, *Analisis terhadap Undang-undang Nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (Prespektif Hukum Islam)*, Jurnal Hukum, edisi tahun 2015 15(2), hal 157

1. Kelembagaan yang belum jelas antara fungsi regulator, pengawas, dan fungsi operator. Lembaga yang terbentuk, semua menjadi fungsi regulator.
2. Belum ada *strategic planning* dalam skala Nasional untuk menghimpun dan mendayagunakan zakat.
3. Belum adanya mekanisme pelaporan
4. Belum adanya praktik konkrit mengenai hubungan pajak dengan Zakat. Yaitu zakat sebagai pengurang penghasilan kena pajak.
5. belum adanya sanksi bagi muzaki apabila pembayaran zakat tertunda.⁴⁵

Adapun Perbedaan Undang-undang Nomor 38 tahun 1999 dengan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011:⁴⁶

Tabel 1. Perbandingan Undang-undang Zakat lama dengan baru.

No	Undang-undang Nomor 38 tahun 1999	Undang-undang Nomor 23 tahun 2011
1	Namanya adalah UU Tentang Pengelolaan Zakat	namanya adalah UU Zakat, Infak dan Sedekah
2	posisi pemerintah dan masyarakat sejajar dalam pengelolaan zakat	posisi pemerintah dan atau badan zakat pemerintah (BAZNAS) lebih tinggi
3	masyarakat dibebaskan untuk mengelola zakat	hanya yang diberi izin saja yang boleh mengelola zakat
4	pengaturan Lembaga Amil Zakat (LAZ) hanya dalam dua pasal	LAZ diatur dalam 13 pasal.
5	LAZ dibentuk oleh masyarakat	LAZ dibentuk oleh organisasi kemasyarakatan Islam.
6		Adanya otoritas tunggal pengelolaan zakat, yaitu pemerintah (BAZNAS).
7		Adanya dualisme pengelolaan zakat (pemerintah dan masyarakat) BAZNAS dan LAZ.

⁴⁵ Noor Aflah, *Arsitektur Zakat Indonesia*, (Jakarta: Universitas Indonesia Press, 2009), hal. 8-9

⁴⁶ Asep Saepullah, "Perbedaan UU Zakat yang Lama dengan yang Baru", dalam <https://shareeducation.wordpress.com/2012/10/25/perbedaan-uu-zakat-yang-lama-dengan-yang-baru/>, edisi 25 Oktober 2012, diakses tanggal 9 Januari 2018

Orientasi perubahan dari Undang-undang lama dengan undang-undang baru menitikberatkan pada lembaga yang berwenang dalam Pengelolaan Zakat. Sementara itu dari pihak MUI, juga memberikan pandangan mengenai badan amil zakat 8 Tahun 2011 tentang Amil Zakat beberapa fatwa lainnya berkaitan dengan zakat.