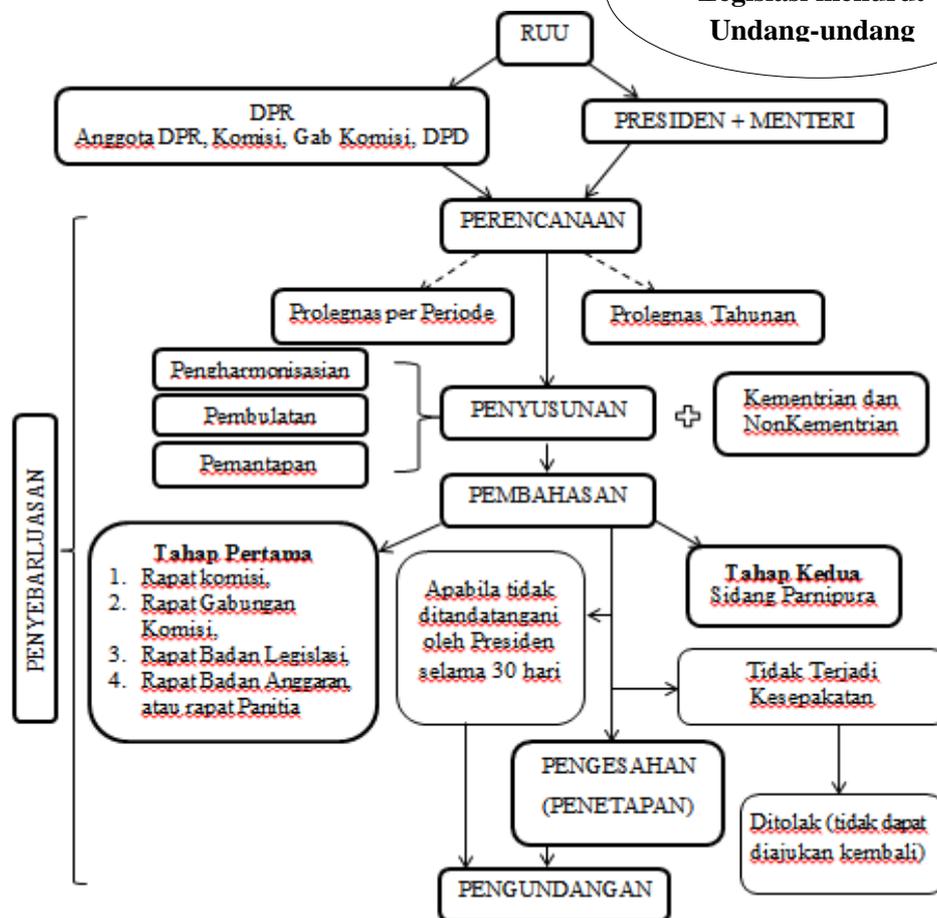


BAB III

PROSES LEGISLASI UNDANG-UNDANG NOMOR 41 TAHUN 2004 TENTANG WAKAF DAN UNDANG-UNDANG NOMOR 39 TAHUN 2011 TENTANG PENGELOLAAN ZAKAT

Proses legislasi peraturan Perundang-undangan saat ini mengacu pada UU Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Penyusunan Peraturan Perundang-undangan dalam meliputi sejumlah tahapan diantaranya: Perencanaan, Penyusunan, Pembahasan, Pengesahan atau Penetapan, serta Pengundangan. Dengan melibatkan lembaga yang berwenang yaitu DPR dan Presiden. Berikut alur singkat pembuatan Undang-undang.¹



¹ Bagan dibuat oleh Penulis berdasarkan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Sementara pada saat pembentukan Undang-undang Wakaf dan Undang-undang Pengelolaan Zakat berada pada dua fase Undang-undang yang berbeda. Undang-undang Wakaf terbentuk pada masa Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Perundang-undangan, sementara Undang-undang Pengelolaan Zakat terbentuk pada saat Proses pembentukannya diatur oleh Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Perundang-undangan.

A. Proses Legislasi Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf

Pembentukan Undang-undang tentang Wakaf pada tahun 2004 menggunakan acuan pembentukannya berdasar Keputusan Presiden Nomor 188 Tahun 1998 tentang Tata Cara mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, perlu menetapkan Keputusan Presiden tentang Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan dan bentuk Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah dan Rancangan Keputusan Presiden.² Sementara teknik penyusunan diatur dalam Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 1999 tentang Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-Undang dan Bentuk Rancangan Undang-undang, Rancangan Peraturan Pemerintah dan Rancangan Keputusan Presiden.³

Berlatar belakang adanya wacana wakaf tunai di Indoensia, Menteri Agama berinisiatif membentuk RUU mengenai Wakaf. RUU tersebut kemudian

² Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 1999 tentang Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-Undang dan Bentuk Rancangan Undang-undang

³ Ibid., hal 80

diajukan kepada Presiden sebagai lembaga yang berwenang dalam pembuatan Undang-undang.

Langkah pertama yang diambil Menteri Agama, adalah mengajukan surat dengan Nomor: MA/320/2002 pada 5 September 2002. Isi surat tersebut pembentukan Badan Wakaf Indonesia yang khusus menangani masalah perwakafan di Indonesia kepada Presiden.⁴ Selain itu juga meminta izin kepada Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia perihal Izin prakarsa RUU Perwakafan dengan Nomor: MA/451/2002, pada tanggal 27 Desember 2002.⁵ Kemudian Sekretariat Negara menyatakan persetujuannya terkait pembentukan RUU tentang Wakaf dalam surat bernomor B.61 yang bersifat segera.⁶

1. Penyusunan Draf Awal RUU Wakaf

Sebelum diajukan RUU kepada Presiden, terlebih dahulu pembuatan Naskah Akademik, yang disusun oleh Uswatun Hasanah, pakar Perwakafan Universitas Indonesia. Pembuatan Naskah Akademik dengan melakukan penelitian, yaitu dengan mengumpulkan data primer dengan studi kepustakaan yang didapat dari sumber-sumber tertulis, baik undang-undang maupun teori-teori dan penelitian lapangan berupa himpunan pendapat atau persepsi para pakar wakaf.⁷

Kemudian RUU Wakaf ini disusun dengan dua tahap, yaitu:

- a Tahap Pertama penyusunan membahas mengenai substansi yang mengiringi semangat pemberdayaan wakaf produktif, dengan menghasilkan 10 bab dan 65 pasal.

⁴ Kementerian Agama Republik Indonesia, *Proses Lahirnya Undang-undang ...* hal.15

⁵ Ibid., hal 20

⁶ Ibid., hal 35

⁷ Ibid., hal. 38

- b Tahap kedua rapat penyusunan lebih mengarah pada akomodir dari berbagai dinamika dan ide yang harus dimasukkan ke dalam draft RUU Wakaf, atau mempertajam masalah-masalah yang dianggap penting, sehingga akan dihasilkan draft yang sesuai dengan kebutuhan pengelolaan, pembinaan dan pemberdayaan wakaf secara utuh.⁸

Menteri Agama menggandeng beberapa elemen lembaga untuk membantu penyusunan naskah draf RUU tentang Wakaf. Lembaga-lembaga tersebut meliputi lembaga internal dan lembaga eksternal, diantaranya:⁹

- a Lembaga Internal: Direktur Jenderal Peraturan Perundang Undangan, Direktur Perancangan Peraturan Perundang-Undangan, Direktur Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan, Kasubdit Harmonisasi bidang EKUINDANG, Staf Subdit Harmonisasi bidang EKUINDANG, Direktorat Pengembangan Zakat dan Wakaf cq. Sub Direktorat Pemberdayaan Wakaf yang dimotori oleh Ka. Subdit dan para Kasi, sebagai pihak internal.
- b Lembaga eksternal: pihak-pihak yang terkait dengan upaya pemberdayaan wakaf secara produktif, seperti para pakar ekonomi Islam, MUI, Perguruan Tinggi, Badan Pertanahan Nasional, Departemen Kehakiman dan HAM dan lain sebagainya.¹⁰

Setelah adanya keputusan tentang Wakaf di Indonesia selanjutnya proses penyelarasan bahasa secara efektif dan efisien, serta menyelaraskan pasal per pasal, sebelum diajukan kepada Presiden.¹¹

⁸ Ibid., hal. 40

⁹ Ibid., hal. 48

¹⁰ Ibid., hal 48-49

¹¹ Ibid., hal. 76

2. Pengajuan RUU kepada Presiden

Pengajuan RUU kepada Presiden, diterima dan dibahas ulang oleh pihak Sekretariat Negara. Pihak Sekretariat Negara membentuk tim Interdep, dengan turut serta mengundang tim penyusun RUU wakaf diantaranya beberapa departemen terkait dan Ormas Islam. Tugas Tim Sekretariat Negara terhadap RUU yang diajukan diantaranya:¹²

1. Menerima masukan dari berbagai pihak tentang hal-hal yang terkait dengan fikih, paham keagamaan, aspek hukum positif, aspek kebijakan ekonomi, aspek pengelolaan, pemberdayaan dan pengembangan wakaf, aspek kesejahteraan masyarakat luas dan hal-hal lain yang dinilai perlu diatur dalam rumusan RUU Wakaf;
2. Merumuskan kembali keseluruhan materi, substansi dan susunan RUU Wakaf setelah dikaji secara lebih detail, mendalam dan menyeluruh agar tidak ditemukan lagi kelemahan atau kekurangan yang dapat mengurangi bobot sebuah Undang-undang.¹³

Kemudian setelah adanya pembahasan bersama pihak Sekretariat Negara, Presiden mengeluarkan surat yang bernomor R.16/PU/VII/2004 tertanggal 9 Juli 2004, yang ditujukan kepada DPR untuk membahas RUU dan pelimpahan wewenang Presiden kepada Kementerian Agama sebagai wakil Pemerintahan dalam rapat Perumusan Undang-undang Wakaf bersama DPR.¹⁴

3. Pembahasan bersama DPR

Pembahasan RUU wakaf bersama DPR meliputi beberapa tahap diantaranya: Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) dengan Ormas Islam dan BAZNAS/LAZNAS, Raker Komisi VI DPR RI dengan Kemenag, Konsinyiring (Pembahasan) Tingkat Panja, Pendapat Mini Fraksi Pengambilan Keputusan RUU Wakaf, Pengundangan.

¹² Ibid., hal. 80

¹³ Ibid., hal. 80-81

¹⁴ Ibid, hal . 81

Rapat pertama merupakan Rapat Dengar pendapat Umum dengan dihadiri dari Majelis Ulama Indonesia (MUI) Pusat, Nahdhatul Ulama (NU), Muhammadiyah, Persatuan Islam (Persis) dan Al-Washliyah. Dalam rapat ini DPR meminta adanya kehadiran dari berbagai pihak termasuk Ormas untuk mengetahui pandangan mereka terhadap RUU tersebut.¹⁵

Dari pihak MUI Majelis Ulama Indonesia (MUI) yang diwakili oleh DR. KH. Anwar Ibrahim dan Amidhan secara garis umum memberikan gambaran tentang pentingnya kehadiran Undang-Undang Wakaf, berpendapat sebagai berikut:

Undang-Undang ini merupakan keniscayaan di tengah kondisi umat Islam yang memerlukan stimulasi peningkatan kesejahteraan ekonomi. Sejarah telah membuktikan, bahwa wakaf sebagai institusi dalam Islam telah memiliki peran yang sangat signifikan dalam menunjang kesejahteraan, terutama di bidang pendidikan, kesehatan, dakwah dan pemberdayaan ekonomi umat.¹⁶

Kemudian Rapat Kerja Komisi VI DPR RI dengan Kemenag RI. Dalam rapat ini menerima tanggapan dari fraksi-fraksi dari DPR RI diantaranya: fraksi Golkar, fraksi Demokrasi Indonesia Perjuangan, fraksi Kebangkitan Bangsa, fraksi Persatuan Pembangunan, fraksi Reformasi, fraksi Bulan Bintang, dan juga fraksi dari TNI/Polri, fraksi Daulat Umat.

Konsinyiring (Pembahasan) Tingkat Panja Komisi VI DPR RI, dilaksanakan pada 13 sampai 18 September 2004. Adapun panitia terdiri dari Panitia Kerja (Panja) Komisi VI yang membidangi keagamaan, pendidikan, sosial kemasyarakatan dan olah raga bersama dengan pihak pemerintah, dalam hal ini Departemen Agama RI yang didampingi oleh para ahli di bidang

¹⁵ Ibid., hal. 87

¹⁶ Ibid

wakaf.¹⁷ Dalam rapat ini menggunakan metode pembahasan setiap pasal dan poin yang ada dalam RUU.¹⁸

Penyampaian pendapat mini oleh fraksi-fraksi yang secara garis besar menyetujui RUU tersebut dan mengharapkan agar segera diundangkan dan disosialisasikan. Rapat Parnipura yang ditutup oleh kesimpulan berbagai fraksi, sebagai wakil dari DPR dan kesimpulan dari pemerintah.

Tahap Akhir adalah pengundangan UU RI Nomor 41 tahun 2004, pada tanggal 27 Oktober 2004, oleh Susilo Bambang Yudhoyono, tepat seminggu setelah Presiden baru dilantik. Proses pembentukan Undang-undang ini sebenarnya bisa saja diselesaikan saat kepemimpinan Megawati Sukarno Putri, namun karena proses administrasi, sehingga pengesahannya pada masa pemerintahan Presiden baru Susilo Bambang Yudhoyono.¹⁹

Untuk mempermudah memahami, penulis memberikan skema alur pembentukan Undang-undang Nomor 41 Tahun 2004 berikut ini:

¹⁷ Ibid., hal. 116

¹⁸ Ibid hal 117

¹⁹ Ibid., hal 218

B. Proses Legislasi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat

Undang-undang zakat mengalami revisi dari Undang-undang nomor 38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat menjadi Undang-undang Nomor 23 tahun 2011. Dari kedua Undang-undang tersebut dibentuk pada dua peraturan penyusunan peraturan perundang-undangan yang berbeda. Alhasil kedua UU tersebut memiliki sejarah yang berbeda dalam pembentukannya.

Wacana amandemen Undang-undang tentang Pengelolaan Zakat, sebenarnya telah muncul sejak 2003. Namun secara formal, RUU amandemen Pengelolaan Zakat masuk dalam Prolegnas tahun 2005-2009.²⁰ Pembahasan amandemen RUU Zakat kemudian dimunculkan kembali pada tahun 2010 atas usulan DPR. Daftar Isian Masalah baru muncul pada tahun 2011.²¹ 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. Tahap dalam penyusunan Undang-undang menurut Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan meliputi: perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.²²

1. Perencanaan

Pembahasan RUU tentang Pengelolaan Zakat, Infaq dan Sedekah diawali dengan Rapat Kerja antar Komisi VIII DPR RI dengan Pemerintah pada Senin, 28

²⁰ Ibid

²¹ Ibid.,

²² Undang-undang No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Maret 2011 Masa Persidangan III Tahun Sidang 2010-2011 yang menyepakati jadwal dan persidangan pembahasan serta mengesahkan Panitia Kerja (Panja) RUU tentang Pengelolaan Zakat, Infaq dan Sedekah.

2. Penyusunan dan Pembahasan

Selanjutnya pembahasan dilakukan melalui Rapat Dengar Pendapat (RDP) Panja Komisi VIII DPR RI dengan pemerintah sebanyak 7 (tujuh) kali dan Rapat Konsinyering 2 (dua) kali terhitung mulai tanggal 28 Maret 2011 sampai 17 Oktober 2011. Setelah substansi RUU tentang pengelolaan zakat, infaq dan sedekah dicermati sebagaimana kesempatan Panja Komisi VIII DPR RI dengan Panja Pemerintah pada Rapat Konsinyering hari Jumat, 18 Juni 2011 pukul 21.00 WIB bahwa judul RUU tentang pengelolaan zakat, infaq dan sedekah berubah menjadi Rancangan Undang-Undang tentang Pengelolaan Zakat, sedangkan pengaturan pengelolaan zakat, infaq dan sedekah dan dana sosial keagamaan lainnya diatur sebagai norma tambahan (*extra norms*); sebagaimana rumusan RUU tentang Pengelolaan Zakat Pasal 28 ayat (1), (2), (3).

Rapat Kerja Komisi VIII DPR dengan Pemerintah (Menteri Agama, Menteri Keuangan (terwakili), Menteri Dalam Negeri (terwakili), Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia) dalam Pengambilan Keputusan Tingkat I terhadap RUU tentang Pengelolaan Zakat dipimpin Ketua Komisi VIII, Abdul Kadir Karding, di Gedung Nusantara I DPR. RUU tentang Pengelolaan Zakat ini akan diajukan ke Sidang Paripurna Dewan Berdasarkan persetujuan dari seluruh fraksi yang ada di Komisi VIII saat Pengambilan Keputusan Tingkat I terhadap RUU tentang

Pengelolaan Zakat yang disampaikan oleh masing-masing juru bicara fraksi dalam pandangan mini fraksinya.²³

3. Pengesahan atau Penetapan

Kemudian Undang-undang Nomor 23 tahun 2011 ini disahkan pada tanggal 25 November 2011 oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono. Undang-Undang ini terdiri dari 11 Bab dengan 47 pasal, tercantum ketentuan pidana dan ketentuan peralihan.

4. Pengundangan

Setelah adanya pengesahan dari pemerintah, Undang-undang ini resmi diundangkan dan masuk dalam Lembaran Negara Republik Indonesia bernomor 115, dengan demikian Undang-undang Nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat resmi menggantikan Undang-undang Nomor 28 tahun 1999.²⁴

Berikut ini penulis membuat skema singkat tentang pembentukan Undang-undang Nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat:²⁵

²³ Suduhukum.com, “Sejarah Terbentuknya Undang-Undang No. 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat”, , dalam <https://www.suduhukum.com/2016/10/sejarah-terbentuknya-undang-undang-no.html>, edisi 16 Oktober 2016, diakses tanggal 4 Januari 2019

²⁴ Kementerian Agama Republik Indonesia, *Proses Lahirnya Undang-undang* hal. 218

²⁵ Bagan dibuat oleh Penulis berdasar data yang diperoleh

