Undang Undang Pengelolaan

ZAKAT & KRIMINALISASI AMIL ZAKAT

Studi Kritis Terhadap Uu Pengelolaan Zakat No.23 Tahun 2011

Serial Penelitian

NUR FADILAH & SIRAJUDDIN HASAN

Dipindai dengan CamScanner

Perpustakaan Nasional : Katalog Dalam Terbitan (KDT)

Nur Fadhilah, MH.
H. Sirajuddin Hasan, M.Ag.
Undang-Undang Pengelolaan Zakat dan Kriminalisasi Amil Zakat (Studi Kritis UU Pengelolaan Zakat No. 23 Tahun 2011)

Ed. 1. Cetakan 1, Tulungagung; STAIN Tulungagung Press, 2013
viii+154 halaman; 20 cm.

ISBN : 978-602-7824-88-1

Hak Cipta 2013 pada Penulis
Dilarang mengutip sebagian atau seluruh isi buku ini dengan cara apapun, termasuk dengan cara penggunaan mesin foto copy, tanpa izin sah dari penerbit

Penulis : Nur Fadhilah, MH.
H. Sirajuddin Hasan, M.Ag.
Judul : Undang-Undang Pengelolaan Zakat dan Kriminalisasi Amil Zakat (Studi Kritis UU Pengelolaan Zakat No. 23 Tahun 2011)

Cetakan I, Desember 2013
Diterbitkan oleh:
STAIN Tulungagung Press
Jl. Mayor Sujadi Timur 46
Tulungagung 66221
Telp. (0355) 321513 Fax. (0355) 321656

ABSTRAK

Pengelolaan zakat di Indonesia memasuki nuansa baru dalam hal kebijakan. Setelah berlaku selama 12 tahun, akhirnya UU Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat diamandemen dengan UU Nomor 23 Tahun 2011 melalui Sidang Paripurna DPR pada tanggal 27 Oktober 2011. Meskipun baru disahkan, namun UU ini telah mengundang kontroversi di masyarakat khususnya di kalangan Lembaga Amil Zakat (LAZ). Reaksi yang muncul disebabkan sejumlah pasal dalam UU Pengelolaan zakat yang baru mengemukakan beberapa hal yang cukup mengkhawatirkan bagi LAZ sebagai lembaga pengelola zakat non pemerintah diantaranya: sentralisasi pengelolaan zakat oleh pemerintah, marjinalisasi peran LAZ dan kriminalisasi lembaga pengelola zakat yang tidak mempunyai izin. Dalam penelitian ini, UU Pengelolaan Zakat akan dilihat dari perspektif hukum kritis yang berpandangan bahwa hukum tidak bebas nilai dan netral bahkan mulai dari proses pembuatan sampai pemberlakuannya selalu mengandung pemihakan.

Bertitik tolak pada latar belakang masalah yang telah diuraikan di atas, maka masalah dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut: 1. Bagaimana konsep amil dalam perspektif hukum Islam? 2. Bagaimana konsep amil dalam perspektif UU Pengelolaan Zakat? 3. Bagaiman pasal pemidanaan amil dalam UU Pengelolaan Zakat ditinjau dari perspektif hukum kritis?

Berdasarkan uraian pembahasan sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, yang secara umum membahas tentang pasal pemidanaan amil dalam UU No. 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat ditinjau dari perspektif hukum kritis, maka pada bagian ini dapat disimpulkan beberapa hal sebagai berikut: 1. Konsep amil dalam perspektif hukum Islam masih

Dipindai dengan CamScanner

menjadi perdebatan di kalangan ulama, sebagian kalangan berpendapat bahwa amil harus diangkat oleh pemimpin atau penguasa, sementara kalangan lainnya berpendapat bahwa amil adalah orang-orang yang bekerja untuk mengumpulkan menghitung, menulis, dan membagikan zakat tanpa ada keharusan pengangkatan oleh pemimpin atau penguasa. 2. Dalam UU No. 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat dibedakan antara lembaga pengelola zakat yang dibentuk oleh pemerintah (BAZNAS) dan lembaga pengelola zakat yang dibentuk oleh masyarakat (LAZ). UU Pengelolaan Zakat 2011 menegaskan penguatan kelembagaan BAZNAS sebagai lembaga pengelola zakat bentukan pemerintah yang mempunyai wewenang untuk mengelola zakat secara nasional sehingga posisi BAZNAS lebih tinggi daripada LAZ. Persyaratan pendirian LAZ dalam UUPZ 2011 lebih ketat dibandingkan UUPZ 1999 sebagaimana terlihat pada pengaturan LAZ yang hanya dua pasal dalam UU lama sementara pada UU baru, LAZ diatur dalam 13 pasal. Beberapa ketentuan UUPZ yang dinilai cukup mencemaskan di kalangan LAZ adalah: terjadinya diskriminasi dan pelemahan terhadap LAZ (Pasal 17, 18, dan 19) dan adanya potensi kriminalisasi terhadap amil-amil yang tidak memiliki izin dari pemerintah (Pasal 38 dan 41). 3. UU No. 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat sebagai produk hukum adalah produk politik sehingga tidak netral dan tidak bebas nilai. Hukum itu senantiasa produk dari pergolakan politik dari kelas-kelas di masyarakat baik yang diuntungkan maupun dirugikan.

Kata Kunci : Pengelolaan Zakat, Kriminalisasi Amil Zakat

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur ke hadirat Allah SWT, yang telah melimpahkan taufik dan rahmatNya, dengan memberikan kesehatan, kekuatan, dan ketabahan sehingga penulisan buku dengan judul *Undang-Undang Pengelolaan Zakat dan Kriminalisasi Amil Zakat (Studi Kritis terhadap UU Pengelolaan Zakat No. 23 Tahun 2011)* ini dapat diselesaikan. Shalawat dan salam semoga tercurahkan selalu kepada junjungan kita, Nabi Muhammad SAW beserta keluarga, para sahabatnya, para tabi'in dan pengikutnya sampai akhir zaman.

Pengelolaan zakat di Indonesia memasuki nuansa baru dalam hal kebijakan. Setelah berlaku selama 12 tahun, akhirnya UU Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat diamandemen dengan UU Nomor 23 Tahun 2011. Meskipun baru disahkan, namun UU ini telah mengundang kontroversi di masyarakat khususnya di kalangan Lembaga Amil Zakat (LAZ). Reaksi yang muncul disebabkan sejumlah pasal dalam UU Pengelolaan zakat yang baru mengemukakan beberapa hal yang cukup mengkhawatirkan bagi LAZ sebagai lembaga pengelola zakat non pemerintah.

Dipindai dengan CamScanner

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa dalam buku ini masi terdapat kekurangan, kelemahan, dan ketidaksempurnaa dalam pemaparan dan penyajiannya, sehingga sudah pasti ka mendatangkan kritik dan saran yang bersifat konstruktif da semua pihak yang amat diharapkan. Akhirnya denga kerendahan hati, penulis memohon kepada Yang Maha Kuas semoga semua pihak yang telah membantu penulisan da penerbitan buku ini mendapat pahala.

DAFTAR ISI

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah 1

B. Permasalahan Penelitian 7

C. Tujuan Penelitian 7

D. Manfaat Penelitian 8

E. Metode Penelitian 8

BAB II UU PENGELOLAAN ZAKAT DAN GERAKAN STUDI HUKUM KRITIS

A. Tinjauan tentang UU Pengelolaan Zakat 12

B. Gerakan Studi Hukum Kritis 38

BAB III KONSEP AMIL DALAM PERSPEKTIF HUKUM ISLAM

A. Pengertian dan Wewenang Amil 63

B. Syarat-syarat Amil 88

C. Tugas Amil 89

D. Hak Amil 93

Dipindai dengan CamScanner

BAB IV KONSEP AMIL DALAM PERSPEKTIF UU PENGELOLAAN ZAKAT 98

BAB V PEMIDANAAN AMIL DALAM UU PENGELOLAAN ZAKAT DITINJAU DARI HUKUM KRITIS 120

BAB VI PENUTUP

A. Kesimpulan 135

B. Saran dan Rekomendasi 138

DAFTAR PUSTAKA 141

Dipindai dengan CamScanner

BAB I
PENDAHULUAN

Dalam bagian pendahuluan akan disajikan beberapa hal terkait dengan latar belakang masalah, permasalahan penelitian, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan metode penelitian.

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Zakat adalah salah satu bentuk kedermawanan atau filantropi[1] Islam, yang berkaitan dengan hubungan manusia dengan Allah (*hablumminallah)* dan hubungan sesama manusia

[1] Secara harfiah, istilah filantropi berasal dari Bahasa Yunani, yaitu *philos* (cinta) dan *antrophos* (manusia. Istilah ini mulai popular pada saat Negara dan warga masyarakat menyadari tanggungjawab mereka untuk membantu kaum miskin, sesuatu yang sejak lama telah diperankan oleh kalangan agamawan. Kini pada masa modern, istilah "filantropi" tampaknya lebih tepat didefinisikan sebagai "*activities of voluntary giving and serving, primarily for the benefit of others beyond one's family*". Lihat Warren F. Ilchman et.al. (eds.). 1998. *Philantrophy in the World's Traditions*. Bloomington and Indianapolis: Indiana University Press. Lihat juga Ridwan al-Makassary, "BAZ Propinsi Jawa Barat: Eksistensi yang Mulai Pudar?" dalam Chaider S. Bamualim dan Irfan Abubakar (eds.). 2005. *Revitalisasi Filantropi Islam: Studi Kasus Lembaga Zakat dan Wakaf di Indonesia*. Jakarta: Pusat Bahasa dan Budaya UIN Jakarta dan The Ford Foundation, hlm. 61-62. Lihat juga Ridwan al-Makassary. 2006. *Filantropi Islam untuk Keadilan Sosial: Refleksi terhadap Badan Amil Zakat di Indonesia*. http://almakassary.blogspot.com/2006/06/filantropi-islam-untuk-keadilan.html diakses tanggal 5 April 2013.

BAB I
PENDAHULUAN

Dalam bagian pendahuluan akan disajikan beberapa hal terkait dengan latar belakang masalah, permasalahan penelitian, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan metode penelitian.

LATAR BELAKANG MASALAH

Zakat adalah salah satu bentuk kedermawanan atau filantropi[1] Islam, yang berkaitan dengan hubungan manusia dengan Allah (*hablumminallah)* dan hubungan sesama manusia dalam masyarakat (*hablumminannas)*[2]. Zakat sebagai ibadah *maaliyah ijtima'iyah*[3], yaitu

[1] Secara harfiah, istilah filantropi berasal dari Bahasa Yunani, yaitu *philos* (cinta) dan *antrophos* (manusia. Istilah ini mulai popular pada saat Negara dan warga masyarakat menyadari tanggungjawab mereka untuk membantu kaum miskin, sesuatu yang sejak lama telah diperankan oleh kalangan agamawan. Kini pada masa modern, istilah "filantropi" tampaknya lebih tepat didefinisikan sebagai "*activities of voluntary giving and serving, primarily for the benefit of others beyond one's family"*. Lihat Warren F. Ilchman et.al. (eds.). 1998. *Philantrophy in the World's Traditions*. Bloomington and Indianapolis: Indiana University Press. Lihat juga Ridwan al-Makassary, "BAZ Propinsi Jawa Barat: Eksistensi yang Mulai Pudar?" dalam Chaider S. Bamualim dan Irfan Abubakar (eds.). 2005. *Revitalisasi Filantropi Islam: Studi Kasus Lembaga Zakat dan Wakaf di Indonesia*. Jakarta: Pusat Bahasa dan Budaya UIN Jakarta dan The Ford Foundation, hlm. 61-62. Lihat juga Ridwan al-Makassary. 2006. *Filantropi Islam untuk Keadilan Sosial: Refleksi terhadap Badan Amil Zakat di Indonesia*. http://almakassary.blogspot.com/2006/06/filantropi-islam-untuk-keadilan.html diakses tanggal 5 April 2013.

[2] Zakat, sekalipun dibahas di dalam pokok bahasan "Ibadat", karena dipandang bagian yang tidak terpisahkan dari shalat, sesungguhnya merupakan bagian sistem sosial ekonomi Islam. Lihat Yusuf Qardhawi. 1996. *Hukum Zakat: Studi Komparatif Mengenai Status dan Filsafat Zakat berdasarkan Qur'an dan Hadis*. Bogor: Pustaka Litera AntarNusa, hlm. 3. Lihat juga Abdurrachman Qadir, 2001, *Zakat dalam Dimensi*

ibadah di bidang harta yang memiliki kedudukan penting dalam membangun masyarakat, tidak hanya bermakna tanggungjawab kepada Allah, lebih dari itu, zakat diwajibkan bagi setiap orang Islam agar selalu peduli dan bertanggungjawab terhadap situasi dan kondisi sosial masyarakat sekitarnya. Zakat menjadi media yang sangat penting untuk membangun mental dan solidaritas orang-orang Islam untuk meminimalkan kesenjangan antara kelompok yang kaya dan kelompok yang miskin[4].

Mahdhah dan Sosial, Cet. 2, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada,hlm. 67; Rifyal Ka'bah. 2004. *Penegakan Syari'at Islam di Indonesia*. Jakarta: Khairul Bayan, hlm. 58; Ridwan Mas'ud dan Muhammad. 2005. *Zakat dan Kemiskinan: Instrumen Pemberdayaan Ekonomi* Umat. Yogyakarta: UII Press, hlm. v; Asnaini. 2008. *Zakat Produktif dalam Perspektif Hukum Islam*. Kerjasama Yogyakarta: Pustaka Pelajar dan Bengkulu: STAIN Bengkulu, hlm. 1; Muhammad Hadi, 2010, *Problematika Zakat Profesi dan Solusinya (Sebuah Tinjauan Sosiologi Hukum Islam)*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hlm. 1.

[3] Yusuf Qardhawi. 1993. *Al Ibadah fil Islam*. Beirut: Muassasah al Risalah, hlm. 235; Didin Hafidhuddin, 2002, *Zakat dalam Perekonomian Modern*, Cet. 1, Jakarta: Gema Insani Press, hlm. 1; Abdul Ghofur Anshori. 2006. *Hukum dan Pemberdayaan Zakat: Upaya Sinergis Wajib Zakat dan Pajak di Indonesia*. Yogyakarta: Pilar Media, hlm. 5; Umrotul Khasanah. 2010. *Manajemen Zakat Modern: Instrumen Pemberdayaan Ekonomi Umat*. Malang: UIN Maliki Press, hlm. 7; Ismail Nawawi. 2010. *Zakat dalam perspektif Fiqh, Sosial dan Ekonomi*. Surabaya: Putra Media Nusantara, hlm. 1; Didin Hafidhuddin. 2012. *Zakat, Kesejahteraan dan Keadilan Sosial*. http://cekong19.blogspot.com/2012/05/zakat-kesjahteraan-dan-keadilan-sosial.html diakses tanggal 6 April 2013.

[4] Wahbah al Zuhaily. 1989. *al Fiqh al Islamiy wa Adillatuh*. Jilid II. Damsyiq: Dar al Fikr, hlm.732; M. Syafi'ie. 2011. *Zakat dan Transformasi Keadilan Sosial*. http://syafiie.blogspot.com/2011/04/zakat-dan-tranformasi-keadilan-sosial.html diakses tanggal 5 April 2013.

Sejak tahun 1999, pemerintah mengeluarkan beberapa peraturan terkait pelaksanaan zakat yang dapat dikemukakan sebagai berikut: 1) Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat sebagai peraturan pertama yang mengaitkan zakat sebagai kewajiban beragama dengan pajak sebagai kewajiban warga negara[5]; 2) Keputusan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 373 Tahun 2003 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat yang memuat unsur-unsur kelembagaan meliputi susunan organisasi dan tata kerja pengelola zakat baik itu Badan Amil Zakat (BAZ) yang dibentuk oleh pemerintah[6], maupun Lembaga Amil Zakat (LAZ) yang dibentuk oleh masyarakat[7]; 3) Keputusan Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam dan Urusan Haji Nomor D/291 Tahun 2000 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Zakat; 4) Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2001 tentang Badan Amil Zakat Nasional; 5) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat yang menggantikan Undang-Undang Nomor 38

[5] "Zakat yang telah dibayarkan kepada Badan Amil Zakat atau Lembaga Amil Zakat dikurangkan dari laba/pendapatan sisa kena pajak dari wajib pajak yang bersangkutan sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku", UU Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat Pasal 14 Ayat (3). Lihat Abdul Ghofur Anshori. 2006. *Op.cit.*, hlm. 165.

[6] "Pengelolaan zakat dilakukan oleh badan amil zakat yang dibentuk oleh pemerintah", UU Nomor 38 Tahun 1999 Pengelolaan Zakat Pasal 6 Ayat (1).

[7] "Lembaga amil zakat adalah instistusi pengelolaan zakat yang sepenuhnya dibentuk atas prakarsa masyarakat dan oleh masyarakat", Penjelasan atas UU Nomor 38 Tahun 1999 Pengelolaan Zakat Pasal 7 Ayat (1).

Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat karena dinilai sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat[8].

Pengelolaan zakat di Indonesia memasuki nuansa baru dalam hal kebijakan. Setelah berlaku selama 12 tahun, akhirnya UU Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat diamandemen dengan UU Nomor 23 Tahun 2011 melalui Sidang Paripurna DPR pada tanggal 27 Oktober 2011. Meskipun baru disahkan, namun UU ini telah mengundang kontroversi di masyarakat khususnya di kalangan Lembaga Amil Zakat (LAZ). Reaksi yang muncul disebabkan sejumlah pasal dalam UU Pengelolaan zakat yang baru mengemukakan beberapa hal yang cukup mengkhawatirkan bagi LAZ sebagai lembaga pengelola zakat non pemerintah diantaranya: sentralisasi pengelolaan zakat oleh pemerintah, marjinalisasi peran LAZ dan kriminalisasi lembaga pengelola zakat yang tidak mempunyai izin. Dalam uraian selanjutnya, UU Pengelolaan Zakat akan dilihat dari perspektif hokum kritis yang berpandangan bahwa hukum tidak bebas nilai dan netral bahkan mulai dari proses pembuatan sampai pemberlakuannya selalu mengandung pemihakan.

Permasalahan yuridis dalam pengaturan pengelolaan zakat adalah adanya sentralisasi[9] pengelolaan zakat oleh pemerintah dalam hal ini

[8] Konsideran huruf e dan Penjelasan atas UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat.

BAZNAS, terjadinya diskriminasi dan pelemahan terhadap LAZ[10], dan adanya potensi kriminalisasi[11] terhadap amil-amil tradisional. Pasal-pasal tentang lembaga pengelola zakat cenderung lebih mengutamakan eksistensi BAZNAS yang dibentuk pemerintah daripada LAZ yang diprakarsai masyarakat. Permasalahan inilah yang juga mendorong Koalisi Masyarakat Zakat Indonesia (Komaz)[12] mengajukan uji materiil beberapa pasal dalam UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat kepada Mahkamah Konstitusi. Selain itu, UU ini tidak mengatur peran pemerintah dalam mendorong peningkatan kesadaran muzakki

[9] Pasal 5, Pasal 6, dan Pasal 7 UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat

[10] Pasal 17, Pasal 18, dan Pasal 19 UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat

[11] Pasal 38 dan Pasal 41 UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat

[12] Komaz terdiri dari sembilan Lembaga Amil Zakat, yakni Yayasan Dompet Dhuafa, Yayasan Dana Sosial Al Falah Malang, Yayasan Yatim Mandiri, Yayasan Rumah Zakat Indonesia, LPP Ziswaf Harum, Yayasan Portal Infaq, Yayasan Harapan Dhuafa Banten, KSUB Sabua Ade Bima NTB, dan Koperasi Serba Usaha Kembang Makmur Situbondo. Sedangkan perseorangan terdiri dari Mohammad Arifin, Juperta Panji Utama, Rudi dwi Setiyanto, Armie Robi, Dessy Sonyaratri, A. Azka Muthia, Umaruddinul Islam, yang kesemuanya amil zakat. Pemohon perseorangan lainnya adalah mustahik, yaitu, Asep Supriyatna dan Marjaya. Sedangkan dua orang lainnya sebagai muzaki masing-masing Fadlullah dan Sylviani Abdul Hamis. Lihat http://www.attabayyun.com/kilas-berita/651-amil-zakat-bisa-dipidana.html http://news.detik.com/read/2012/09/28/115325/2042686/10/uu-bisa-jebloskan-amil-zakat-ke-penjara-komaz-gugat-ke-mk?nd771108bcj http://portal.mahkamahkonstitusi.go.id/webmk/index.php?page=web.Berita&id=7603#.UIDsM4E8veU http://www.merdeka.com/peristiwa/pemerintah-pengelolaan-zakat-harus-diatur-negara.html http://m.inilah.com/read/detail/1914070/pemerintah-yakin-zakat-lebih-baik-dikelola-baznas http://www.dompetdhuafa.org/2012/10/12/menyoal-undang-undang-zakat/ diakses tanggal 18 April 2013

untuk menyalurkan zakatnya kepada lembaga pengelola zakat. Padahal hambatan terbesar dalam optimalisasi dana zakat adalah masih kuatnya tradisi memberi secara langsung dan interpersonal. Dengan demikian penelitian tentang pasal pemidanaan amil dalam UU No. 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat ditinjau dari perspektif hukum kritis penting untuk dilakukan.

PERMASALAHAN PENELITIAN

Bertitik tolak pada latar belakang masalah yang telah diuraikan di atas, maka masalah dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana konsep amil dalam perspektif hukum Islam?
2. Bagaimana konsep amil dalam perspektif UU Pengelolaan Zakat?
3. Bagaiman pasal pemidanaan amil dalam UU Pengelolaan Zakat ditinjau dari perspektif hukum kritis?

TUJUAN PENELITIAN

Dari permasalahan di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Mendeskripsikan konsep amil dalam perspektif hukum Islam
2. Mendeskripsikan konsep amil dalam perspektif hukum nasional
3. Mengkaji pasal pemidanaan amil dalam UU Pengelolaan Zakat ditinjau dari perspektif hukum kritis

MANFAAT PENELITIAN

Hasil dari penelitian ini nantinya diharapkan dapat bermanfaat dan mampu memberikan sumbangan pikiran sebagai berikut: 1) Kegunaan praktis: memberikan masukan bagi pembuat kebijakan mengenai perlunya pengaturan tentang pengelolaan zakat yang dapat mengakomodir praktek zakat di masyarakat. Hal ini dilakukan untuk meningkatkan peran zakat sebagai pranata keagamaan yang tidak hanya bertujuan menyediakan berbagai sarana ibadah dan sosial tetapi juga memiliki kekuatan ekonomi yang berpotensi untuk memajukan kesejahteraan umum; 2) Kegunaan akademis: memberikan sumbangan bagi pengembangan disiplin ilmu yang berkaitan dengan hukum zakat

khususnya dalam hal pengaturan terhadap lembaga pengelola zakat yang diprakarsai oleh masyarakat dalam rangka menciptakan hukum yang responsif di bidang pengelolaan zakat.

METODE PENELITIAN

Untuk menjawab permasalahan yang telah dirumuskan dalam penelitian ini, digunakan metode penelitian hukum normatif[13]. Penelitian hukum normatif dimaksudkan untuk mendeskripsikan konsep amil dalam perspektif hukum Islam, konsep amil dalam perspektif hukum nasional dan mengkaji pasal pemidanaan amil dalam UU Pengelolaan Zakat ditinjau dari perspektif hukum kritis. Dalam penelitian ini penulis menggunakan perspektif hukum kritis yang berpandangan bahwa hokum tidak bebas nilai dan netral bahkan mulai dari proses pembuatan sampai pemberlakuannya selalu mengandung pemihakan.

---

[13] Penelitian hukum normatif adalah suatu proses untuk menemukan suatu aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum untuk menjawab permasalahan hukum yang dihadapi. Peter Mahmud Marzuki. 2005. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana, hlm. 35. Penelitian hukum normatif meliputi pengkajian mengenai: asas-asas hukum, sistematika hukum, taraf sinkronisasi hukum, perbandingan hukum, dan sejarah hukum. Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. 2011. *Penelitian Hukum Normatif*. Cetakan ke-13. Jakarta: RajaGrafindo Persada, hlm. 14; Bahder Johan Nasution. 2008. *Metode Penelitian Ilmu Hukum*. Bandung: Mandar Maju, hlm. 86; Mukti Fajar Nur Dewata dan Yulianto Achmad. 2010. *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hlm. 34-35.

Data penelitian ini berupa bahan hukum yang terdiri dari:

a. Bahan hukum primer meliputi:
   1. UUD 1945;
   2. Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat;
   3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat;
   4. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2001 tentang Badan Amil Zakat Nasional;
   5. Keputusan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 373 Tahun 2003 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat;
   6. Keputusan Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam dan Urusan Haji Nomor D/291 Tahun 2000 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Zakat;
   7. Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2008 tentang Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah.
b. Bahan hukum sekunder, yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer yang meliputi[14]:
   1. Naskah akademis RUU Pengelolaan Zakat;

[14] Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. 2011. *Op.cit*., hlm. 13.

   2. Hasil-hasil penelitian tentang pengelolaan zakat;
   3. Hasil karya dari kalangan hukum terkait zakat diantaranya: *Fiqh Sunnah* karya Sayyid Sabiq, *Fiqh Zakat* karya Yusuf Qardawi, dan *Zakat dalam Perekonomian Modern* karya Didin Hafidhudin.
c. Bahan hukum tersier yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus dan ensiklopedi[15].

Proses analisis data dimulai dengan menelaah seluruh data yang terkait dengan konsep amil dalam perspektif hukum Islam, konsep amil dalam perspektif hukum nasional dan pasal pemidanaan amil dalam UU Pengelolaan Zakat ditinjau dari perspektif hukum kritis. Langkah berikutnya adalah mengadakan reduksi data yang dilakukan dengan jalan membuat abstraksi. Abstraksi menurut Lexy J. Moleong[16] merupakan usaha membuat rangkuman yang inti, proses dan pernyataan-pernyataan yang perlu dijaga sehingga tetap berada di dalamnya. Langkah selanjutnya adalah menyusun dan mengkategorisasi menurut pola dan temanya, kemudian dianalisis dan diinterpretasi dengan menggunakan pendekatan kualitatif.

[15] *Ibid.*

[16] Moleong, Lexy J. 2002. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Rosdakarya hlm. 190.

BAB II
UU PENGELOLAAN ZAKAT DAN GERAKAN STUDI HUKUM KRITIS

Dalam Bab II akan dipaparkan dua pembahasan yaitu: 1. Tinjauan tentang UU Pengelolaan Zakat yang akan menguraikan latar belakang lahirnya UU Pengelolaan Zakat, proses penyusunan UU Pengelolaan Zakat, serta pro kontra yang timbul terkait penetapan UU Pengelolaan Zakat; 2) Gerakan Studi Hukum Kritis (GSHK) yang akan menjelaskan latar belakang munculnya GSHK, tokoh-tokoh GSHK, dan pokok pikiran dari GSHK.

TINJAUAN TENTANG UU PENGELOLAAN ZAKAT

Di Indonesia, aktivitas zakat diperkirakan sudah mulai dipraktekkan sejak adanya beberapa orang Islam yang datang ke Nusantara sekitar abad kedelapan sampai kesembilan Masehi[1]. Namun, besar kemungkinan praktek tersebut mulai tampak nyata khususnya ketika Islam sudah menjadi kekuatan sosial dan politik dengan berdirinya

[1] Amelia Fauzia dan Ary Hermawan, ”Ketegangan antara Kekuasaan dan Aspek Normatif Filantropi dalam Sejarah Islam di Indonesia” dalam Idris Thaha (ed.). 2003. *Berderma untuk Semua: Wacana dan Praktik Filantropi Indonesia*. Jakarta: Pusat Bahasa dan Budaya UIN Syarif Hidayatullah dan Teraju, hlm. 157-189; Irfan Abubakar dan Chaider S. Bamualim (eds.). 2006. *Filantropi Islam dan Keadilan Sosial: Studi tentang Potensi, Tradisi, dan Pemanfaatan Filantropi Islam di Indonesia*. Jakarta: CSRC UIN Syarif Hidayatullah dan The Ford Foundation, hlm. 96.

beberapa kerajaan Islam pada akhir abad keduabelas Masehi[2]. Pada abad kesembilanbelas setelah proses Islamisasi menyebar hampir di seluruh pelosok Nusantara, praktek zakat bisa ditemukan di semua komunitas muslim di Indonesia, meskipun jenis zakat yang dipraktekkan secara umum barulah zakat fitrah, sementara zakat mal masih sangat terbatas[3]. Hingga periode ini, tidak ada bukti kuat bahwa zakat dikelola oleh negara meskipun kalangan pembesar istana kerajaan terbiasa mengeluarkan zakat.

Di masa penjajahan Belanda, zakat pernah dimobilisasi oleh tokoh agama (penghulu). Harta zakat selain digunakan untuk menolong umat yang sedang kesulitan, sebagian lainnya dijadikan modal perjuangan untuk melawan penjajah[4]. Namun praktek mobilisasi zakat ini

[2] Menurut Ricklefs di wilayah Sumatera telah ada kerajaan Islam yang diperkirakan berdiri pada akhir abad keduabelas Masehi. Namun data-data sejarah menunjukkan bahwa baru pada abad ketigabelas Masehi beberapa bagian Sumatera seperti Perlak dan Samudera Pasai, berada di bawah kekuasaan Islam. M.C. Ricklefs. 2005. *Sejarah Indonesia Modern 1200-2004*, terjemahan dari *A History of Modern Indonesia Since c. 1200 Third Edition*. Jakarta: Serambi; Irfan Abubakar dan Chaider S. Bamualim (eds.). 2006. *Filantropi Islam dan Keadilan Sosial: Studi tentang Potensi, Tradisi, dan Pemanfaatan Filantropi Islam di Indonesia*, hlm. 136.

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

[4] Mohammad Daud Ali. 1988. *Sistem Ekonomi Islam: Zakat dan Wakaf*. Jakarta; UI Press, hlm. 32; Uswatun Hasanah, “Potret Filantropi Islam di Indonesia” dalam Idris Thaha (ed.). 2003. *Berderma untuk Semua: Wacana dan Praktik Filantropi Indonesia*, hlm. 211; Abdul Ghofur Anshori. 2006. *Hukum dan Pemberdayaan Zakat: Upaya Sinergis Wajib Zakat dan Pajak di Indonesia*, hlm. 6.

tidak berlangsung lama, sebab pemerintah Belanda kemudian melakukan kontrol yang cukup ketat dengan cara mengeluarkan kebijakan yang mengatur tentang pengelolaan zakat kaum Muslim pada tanggal 4 Agustus 1983 yang dituangkan dalam *Bijblad* Nomor 1892[5] dan pada tanggal 28 Februari 1905 yang dituangkan dalam *Bijblad* Nomor 6200[6]. Hal ini menyebabkan penerimaan zakat menurun, sehingga dana rakyat untuk melawan penjajah tidak memadai.

Pada masa orde baru, pemerintah mengeluarkan Peraturan Menteri Agama Nomor 4 Tahun 1968 tertanggal 15 Juli 1968 tentang Pembentukan Badan Amil Zakat dan Peraturan Menteri Agama Nomor 5 Tahun 1968 tertanggal 22 Oktober 1968 tentang Pembentukan Baitul Mal di tingkat pusat, propinsi, dan kabupaten/kotamadya. Dalam pidato peringatan Isra' Mi'raj di Istana Negara pada tanggal 26 Oktober 1968, presiden Soeharto menganjurkan untuk menghimpun zakat secara sistematis dan terorganisir, bahkan secara pribadi presiden bersedia menjadi amil zakat tingkat nasional. Anjuran ini menjadi pendorong

[5] Kebijaksanaan pemerintah kolonial Belanda untuk mengawasi pelaksanaan zakat fitrah oleh penghulu atau naib dengan alasan untuk mencegah terjadinya penyelewengan keuangan zakat. Ironisnya penghulu atau naib yang bekerja untuk melaksanakan administrasi kekuasaan Belanda itu tidak digaji dan tidak diberi tunjangan. *Ibid*.

[6] Pemerintah Belanda melarang semua pegawai pemerintahan dan priyayi pribumi ikut serta membantu pelaksanaan zakat. *Ibid*.

terbentuknya Badan Amil Zakat di berbagai propinsi yang dipelopori oleh Pemda DKI Jakarta pada tanggal 5 Desember 1968[7].

Pada tahun 1999, pemerintah menetapkan UU Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat yang merupakan awal terbukanya keterlibatan publik secara aktif. Sejak berlakunya UU 38/1999, pengelolaan zakat di Indonesia mengalami perubahan yang cukup signifikan, terutama dalam hal mendorong lahirnya Organisasi Pengelola Zakat (OPZ) baik swasta maupun pemerintah. Pengelolaan zakat di Indonesia mulai dilakukan secara profesional oleh masyarakat sipil (*civil society)*, yang ditandai dengan munculnya beberapa organisasi pengelola zakat (OPZ) bentukan masyarakat seperti Dompet Dhuafa, PKPU, Rumah Zakat, Yayasan Dana Sosial Al-Falah, dan OPZ lainnya. Sejak saat itu, pengelolaan zakat dapat dialakukan secara masif dan terbuka baik oleh Badan Amil Zakat (BAZ) yang dibentuk oleh pemerintah maupun oleh Lembaga Amil Zakat (LAZ) yang sepenuhnya dibentuk oleh prakarsa masyarakat dan oleh masyarakat. Sebagai peraturan turunan dari UU 38/1999, pemerintah menetapkan beberapa peraturan sebagai berikut:

[7] Di bawah Gubernur Ali Sadikin, Pemda DKI Jakarta mendirikan Badan Amil Zakat (BAZ) dengan Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor Cb.14/8/18/68 tentang Pembentukan Badan Amil Zakat berdasarkan syariat Islam dalam wilayah DKI Jakarta. Lihat Uswatun Hasanah, "Potret Filantropi Islam di Indonesia" dalam Idris Thaha (ed.). 2003. *Berderma untuk Semua: Wacana dan Praktik Filantropi Indonesia*, hlm. 213.

1. Keputusan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 373 Tahun 2003 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat yang memuat unsur-unsur kelembagaan meliputi susunan organisasi dan tata kerja pengelola zakat baik itu Badan Amil Zakat (BAZ) yang dibentuk oleh pemerintah[8], maupun Lembaga Amil Zakat (LAZ) yang dibentuk oleh masyarakat[9].
2. Keputusan Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam dan Urusan Haji Nomor D/291 Tahun 2000 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Zakat.
3. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2001 tentang Badan Amil Zakat Nasional.

Namun demikian, banyaknya OPZ menimbulkan permasalahan dalam konteks sinergi, koordinasi dan mekanisme kerjasama antar OPZ. Baik BAZ maupun LAZ masing-masing berjalan sendiri-sendiri untuk berlomba-lomba menjaring muzakki. Semua OPZ ingin menjadi pengelola, sedangkan yang bertugas sebagai pengawas dan pembuat peraturan tidak ada. Pengumpulan zakat antar OPZ menampilkan model persaingan sehingga dalam hal distribusi zakat, masing-masing OPZ bersandar pada program mandiri tanpa ada kerjasama dan sinergi dengan

[8] "Pengelolaan zakat dilakukan oleh badan amil zakat yang dibentuk oleh pemerintah", UU Nomor 38 Tahun 1999 Pengelolaan Zakat Pasal 6 Ayat (1).

[9] "Lembaga amil zakat adalah instistusi pengelolaan zakat yang sepenuhnya dibentuk atas prakarsa masyarakat dan oleh masyarakat", Penjelasan atas UU Nomor 38 Tahun 1999 Pengelolaan Zakat Pasal 7 Ayat (1).

OPZ lain. Akibatnya meskipun dana zakat yang berhasil dijaring oleh OPZ menunjukkan peningkatan dari tahun ke tahun, akan tetapi dalam hal penyaluran dan distribusi masih terbatas di titik-titik tertentu yang menjadi sasaran OPZ.

UU 38/1999 yang selama ini menjadi payung hukum pelaksanaan pengelolaan zakat sudah tidak lagi mampu menjawab persoalan yang ada di lapangan. Masalah kelembagaan misalnya, terjadi tumpang tindih dan peran ganda antara fungsi regulator, koordinator dan operator yang dijalankan oleh pemerintah. Padahal tiga fungsi ini tidak boleh melekat dalam satu lembaga. Negara tidak boleh mencampuri seluruh aspek dari sebuah aktivitas, perannya cukup sebagai pembuat kebijakan atau regulator yang manjadi aturan main dari aktivitas tertentu. Selain itu masih banyak persoalan lain dalam UU 38/1999 yang harus segera diperbaiki.

Gagasan awal yang banyak mengemuka terkait upaya revisi dan amandeman UU 38/1999 adalah: Pertama, soal kelembagaan. Belum ada kejelasan fungsi siapa sebagai regulator, siapa sebagai pengawas dan siapa sebagai operator. Keberadan Baznas (Badan Amil Zakat Nasional), Laznas (Lembaga Amil Zakat Nasional), LAZ (Lembaga Amil Zakat) dan Bazda (Badan Amil Zakat Daerah) semuanya ingin mengelola zakat. Sementara siapa yang berfungsi sebagai regulator dan pengawas belum

ada. Kedua, belum adanya *strategic planning* secara nasional, baik penghimpunan maupun pendayagunaan. Akibatnya masih terjadi irisan wilayah penghimpunan. Satu wilayah bisa menjadi sasaran penghimpunan bagi beberapa lembaga zakat. Hal ini juga menyebabkan pendistribusian zakat tidak merata. Ketiga, soal mekanisme pelaporan. Belum ada mekanisme pelaporan yang jelas bagi lembaga/ badan amil zakat. Keempat, soal hubungan zakat dengan pajak. UU Nomor 38 Tahun 1999 menyebutkan zakat sebagai Pengurang Penghasilan Kena Pajak (PPKP). Namun dalam prakteknya belum berjalan dengan baik. Padahal jika zakat dapat dijadikan pengurang pajak, atau minimal sebagai pengurang pajak penghasilan maka akan dapat memberikan dampak yang sangat baik dalam pemungutan zakat. Kelima, mengenai sanksi. UU Pengelolaan Zakat yang ada baru mengatur sanksi bagi pengelola zakat. Padahal harusnya sanksi diberikan juga kepada muzakki. Tujuannya untuk mengingatkan terhadap kewajiban muzakki yang tertunda[10].

[10] Circle of Information and Development (CID) Dompet Dhuafa dan Lembaga Kajian Islam dan Hukum Islam Fakultas Hukum Universitas Indonesia, "Ringkasan Naskah Akademik Revisi UU Zakat", *Zakat & Empowering*. Volume 1 Nomor 4. Agustus 2008. Jakarta: CID Dompet Dhuafa, hlm. 66; Noor Aflah. 2009. *Arsitektur Zakat Indonesia*. Jakarta: UI Press, hlm. 8-9; Jaih Mubarok. 2011. "Tim Pengkajian Hukum tentang Pengelolaan Zakat oleh Negara bagi Kepentingan Masyarakat (Efektivitas UU Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat)", *Laporan Akhir*. Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Kemenhukam RI, hlm. vi-viii; Ahmad Juwaini, "Mencermati dan Menyikapi UU No. 23 Tahun 2011", *INFOZ+*. Edisi 16 Tahun VII. Januari-Februari 2012. Jakarta: Forum Zakat, hlm. 30; Muriqul Haqqi. 2011. *Menanti UU Pengelolaan Zakat yang Baru*.

Atas dasar beberapa persoalan yang telah dikemukakan di atas, beberapa elemen masyarakat mendorong agar UU 38/1999 segera direvisi agar masa depan dunia zakat bisa dioptimalkan. Desakan semacam ini sebetulnya sudah bergulir sejak tahun 2007 dan telah masuk Prolegnas pada tahun 2008. Akan tetapi kemudian mengendap dan tidak bisa dibahas lagi karena habisnya masa keanggotaan DPR. Menurut Zainun Ahmadi[11], revisi UU Zakat terlunta-lunta dikarenakan beberapa faktor antara lain karena saat pembahasan pertama tahun 2008 lalu sudah mendekati Pemilu, sehingga semua fraksi lebih fokus pada pembahasan UU Pemilu. Selain itu masih adanya masalah anggaran yang belum bisa dicairkan.

Setelah mendapat berbagai tekanan dan menyadari besarnya urgensi pengelolaan zakat, DPR terdorong menjadikan RUU Zakat sebagai prioritas dalam Prolegnas (Program Legislasi Nasional) yang dibahas oleh Komisi VIII tahun 2010. Dalam pembahasan sebuah RUU, DPR tidak mungkin bekerja sendiri. Diperlukan adanya pihak lain yang membantu memberikan data-data, argumentasi, masukan, saran dan

http://smjsyariah89.wordpress.com/2011/04/23/menanti-uu-pengelolaan-zakat-yang-baru/ diakses tanggal 18 April 2013; Handika Fuji Sunu. *Menyoal Agenda Legislasi UU Pengelolaan Zakat.* http://www.pa-bekasi.go.id/berita/bacaBerita/18/menyoal-agenda-legislasi-uu-pengelolaan-zakat diakses tanggal 18 April 2013.

[11] Anggota Komisi VIII dari FPDIP yang membahas RUU Pengelolaan Zakat tahun 2010 dalam Forum Zakat, "Menelusuri Jejak Langkah dan Liku-liku Pembahasan RUU Zakat di DPR", *INFOZ+*. Edisi 5 TH V. Maret-April 2010. Jakarta: Forum Zakat, hlm. 4.

kritik. Oleh karena itu dibutuhkan berbagai pihak dari masyarakat terutama *stakeholder* yang bisa memberikan masukan tersebut di antaranya Forum Zakat (FOZ). Dalam audensi[12] antara FOZ dengan Komisi VIII DPR RI, setidaknya ada tujuh poin penting dalam usulan yang disampaikan FOZ, yaitu:

1. Wajib zakat adalah orang dan badan;
2. Muncunlya sanksi bagi muzaki yang diatur dalam Peraturan Pemerintah (PP). Sanksi tersebut berupa pembayaran atas zakat yang ditinggalkan pada periode sebelumnya, ditambah sanksi administratif sebesar 10%;
3. Regulator, pengawas dan koordinator dilakukan oleh Badan Zakat Indonesia (BZI). Nama BZI diidentikkan dengan nama BWI (Badan Wakaf Indonesia) yang sudah ada saat ini;
4. Zakat sebagai pengurang pajak tetap dimasukkan dalam UU sama seperti UU sebelumnya, namun secara tegas disebutkan bahwa zakat sebagai pengurang pajak disini adalah zakat sebagai pengurang pajak langsung, bukan zakat sebagai

[12]Audiensi FOZ dengan Komisi VIII DPR RI, 21 Januari 2010. Forum Zakat. "RUU Zakat Selesai Dua Kali Masa Sidang", *INFOZ+*. Edisi 5 TH V. Maret-April 2010. Jakarta: Forum Zakat, hlm. 14-15.

pengurang penghasilan kena pajak sebagaimana disebutkan dalam UU sebelumnya;

5. Operator zakat dilakukan oleh Organisasi Pengelola Zakat (OPZ). Dengan demikian tidak ada nama LAZ ataupun BAZ;
6. Adanya sanksi bagi lembaga selain OPZ yang mengumpulkan zakat. Bagi pemungut zakat selain OPZ diharapkan agar berubah menjadi Unit Layanan Zakat (ULZ) yang berinduk pada OPZ yang ada;
7. Adanya sanksi bagi OPZ yang lalai dalam melakukan pencatatan zakat yang dihimpunnya.

Sementara itu, dalam Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU)[13] dengan Komisi VIII DPR RI, FOZ menyusulkan tiga hal terkait isi RUU Zakat yaitu:

1. Pengaturan kelembagaan dengan adanya pemisahan fungsi regulator, pengawas dan operator. FOZ mengusulkan adanya badan baru yang berfungsi sebagai regulator dan pengawas yaitu Badan Zakat Indonesia (BZI), sedangkan fungsi

[13] RDPU Komisi VIII DPR RI, 16 Februari 2010, Gedung Nusantara II, Senayan Jakarta. Forum Zakat. "Pengaturan Kelembagaan, Sanksi Bagi Muzaki dan Zakat Penguran Pajak", *INFOZ+*. Edisi 5 TH V. Maret-April 2010. Jakarta: Forum Zakat, hlm. 12.

operator dijalankan oleh Organisasi Pengelola Zakat (OPZ). Pemilihan nama OPZ diambil dari nama yang sudah ada di UU 38/1999, sekaligus dimaksudkan agar dapat menampung OPZ dari unsur masyarakat atau LAZ dan bisa menampung OPZ dari unsur pemerintah atau BAZ.

2. Adanya sanksi bagi muzaki yang tidak menunaikan zakat. Bentuk sanksi tersebut bukanlah sanksi pidana, melainkan sanksi administratif berupa penambahan denda sebesar 10% dari kewajiban yang ditinggalkan. Pasal sanksi tersebut lengkapnya berbunyi: "Setiap muzaki yang tidak melaksanakan kewajiban zakat, akan tetap dikenakan kewajiban membayar zakat yang ditinggalkan ditambah dengan denda administrasi sebesar 10% dari jumlah zakat yang ditinggalkan".

3. Zakat sebagai pengurang pajak. Usulan yang ketiga ini merupakan penguat atas isi Pasal 14 Ayat (3) UU 38/1999 bahwa zakat yang telah dibayarkan kepada BAZ atau LAZ dapat mengurangi pendapatan sisa kena pajak dari wajib pajak yang bersangkutan. Inilah salah satu bentuk benefit yang ditujukan kepada muzaki. Akan tetapi menurut FOZ, benefit ini masih dirasa kurang berpengaruh terhadap kesadaran

masyarakat untuk membayar zakat. Oleh karena itu, FOZ mengusulkan agar zakat yang dibayarkan muzaki pada UU yang baru dapat dikurangkan atas pajak yang dibayarkan.

Beberapa usulan Forum Zakat terkait isi Rancangan Undang-Undang Zakat dapat dirangkum sebagaimana tabel berikut ini:

TABEL 1
RANGKUMAN USULAN FOZ ATAS REVISI UU NO. 38 TAHUN 1999 TENTANG PENGELOLAAN ZAKAT

NO	ASPEK ANALISIS	USULAN FOZ
1	Wajib zakat	Orang dan badan
2	Sanksi bagi muzaki	Ada sanksi (sanksi administratif)
3	Regulator	Badan Zakat Indonesia (BZI)
4	Operator	Organisasi Pengelola Zakat (OPZ)
5	Koordinator	Badan Zakat Indonesia (BZI) Pusat
6	Pengawas	Badan Zakat Indonesia (BZI)
7	Zakat dan pajak	Zakat sebagai pengurang pajak
8	Sanksi bagi pemungut zakat padahal bukan OPZ yang sah	Ada sanksi (bagi OPZ yang belum sah dan diarahkan jadi Unit Layanan Zakat)
9	Sanksi bagi OPZ yang lalai melakukan pencatatan zakat	Ada sanksi

Sumber: *INFOZ+*. Edisi 5 TH V Maret-April 2010

Setelah beberapa kali diperdebatkan dan dibahas di berbagai forum baik formal mapupun non formal akhirnya RUU Pengelolaan Zakat disahkan melalui Sidang Paripurna DPR RI pada tanggal 27 Oktober 2011[14]. Sempat ada hujan interupsi dalam rapat tersebut bahkan hampir saja *deadlock* karena ada fraksi yang keberatan dengan beberapa pasal yang ada di dalamnya, tetapi setelah melalui lobi antar fraksi akhirnya RUU tersebut melenggang dan disahkan oleh anggota dewan di Senayan. Selanjutnya pada tanggal 25 November 2011[15], UU No. 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (UUPZ) ditandatangani oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono sehingga resmi diundangkan dan masuk pada Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) Nomor 115. UU ini menggantikan UU No. 38 Tahun 1999 yang sebelumnya telah menjadi payung hukum pengelolaan zakat di Indonesia selama dua belas tahun. Berbagai kalangan memberikan tanggapan yang beragam atas disahkannya UU Pengelolaan Zakat ini. Sebagian kalangan terutama DPR dan Kementerian Agama optimis pengelolaan zakat ke depan akan mengalami perbaikan dengan hadirnya UU ini. Namun sebagian yang lain, terutama pegiat dan aktivis zakat berpendapat bahwa UU ini memiliki beberapa catatan yang akan menghambat perkembangan dan

[14] Forum Zakat. "UU Zakat Terbit, LAZ Bakal Redup?", *INFOZ+*. Edisi 15 TH VI. November-Desember 2011. Jakarta: Forum Zakat, hlm. 4.

[15] Forum Zakat. "Catatan Kritis UU Pengelolaan Zakat: Berharap PP Sebagai Solusinya", *INFOZ+*. Edisi 16 TH VII.Januari-Februari 2012. Jakarta: Forum Zakat, hlm. 4

kreatifitas LAZ yang selama ini memiliki peran penting dalam perkembangan pengelolaan zakat di Indonesia.

Dalam UU No. 23 Tahun 2011 terdapat 11 Bab dan 47 Pasal yang memuat tiga hal baru yaitu: a) Pengelolaan zakat menjadi kewenangan negara, masyarakat hanya diperkenankan ikut mengelola apabila ada izin dari pemerintah; b) Pengelolaan zakat dilakukan oleh BAZNAS yang beroperasi dari tingkat pusat sampai kabupaten/kota secara hirarkis; c) Anggota BAZNAS terdiri dari delapan orang perwakilan masyarakat dan tiga orang perwakilan pemerintah. Perwakilan masyarakat terdiri dari ulama, tenaga profesional dan tokoh masyarakat, sedangkan perwakilan pemerintah dari unsur kementerian terkait[16]; d) LAZ berperan membantu BAZNAS dalam pengelolaan zakat[17].

Menurut Rohadi Abdul Fatah[18], Direktur Pemberdayaaa Zakat Kemenag RI, ada tiga esensi penting penataan pengelolaan zakat dalam UUPZ yang baru. Pertama, menata sistem manajemen zakat yang terpadu dan terintegrasi dengan BAZNAS sebagai satu-satunya lembaga pemegang otoritas zakat dan dibantu oleh LAZ. Posisi LAZ "membantu"

[16] UU No. 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat Pasal 8.

[17] "Untuk membantu BAZNAS dalam pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat, masyarakat dapat membentuk LAZ", UU No. 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat Pasal 17.

[18] Rohadi Abdul Fatah. "UU Pengelolaan Zakat Tahun 2011 Sebagai Landasan Pengembangan Kebijakan Perzakatan". *Masa Depan Zakat Indonesia Pasca UU Zakat Baru: Peluang dan Tantangan*. Forum Zakat. 24 November 2011

jangan diartikan secara sempit dan *letterlijk*, tetapi harus dimaknai konteks keharusan berkoordinasi. Kedua, kedudukan pemerintah berperan dalam pembinaan, regulasi dan pengawasan, serta motivasi dan fasilitatif, sedangkan BAZNAS sebagai organisasi pemerintah non struktural yang akan mengkoordinir pengelolaan zakat secara nasional. Ketiga, dengan dikelola oleh organisasi yang berbadan hukum resmi, maka kepentingan umat akan lebih terlindungi sehingga memudahkan muzaki membayar zakat serta memudahkan mustahik memperoleh haknya.

Sementara itu menurut Gondo Radityo Gambiro[19], Ketua Panitia Kerja (Panja) RUU Pengelolaan Zakat, ada empat pesan dan muatan UUPZ 2011. Pertama, secara konstitusional UUPZ ini sesuai dengan UUD RI 1945 Pasal 20, Pasal 21, Pasal 29 dan Pasal 34 Ayat (1). Kedua, secara ideologis negara berkewajiban menata dan mengatur tata laksana dalam rangaka peningkatan kualitas umat melalui pengelolaan zakat yang efektif dan efisien. Ketiga, secara filosofis UUPZ bertujuan memotong mata rantai kemiskinan. Keempat, secara sosio-politik UUPZ hendak mendorong adanya integrasi, sinergi dan koordinasi yang jelas dalam pengelolaan zakat dan dana sosial keagamaan lainnya sehingga dapat terpadu dan terintegrasi mulai dari pusat hingga ke daerah. Hal yang

[19] Gondo Radityo Gambiro. "Pesan dan Muatan UU Pengelolaan Zakat". *Masa Depan Zakat Indonesia Pasca UU Zakat Baru: Peluang dan Tantangan*. Forum Zakat. 24 November 2011

demikian dalam rangka menciptakan program-program yang tepat sasaran, tepat jumlah dan tepat waktu bagi fakir miskin sebagai mustahik utama zakat.

Meskipun sebagian kalangan optimis dengan pengesahan UUPZ yang baru, namun sebagian yang lain merasa perlu memberikan catatan terkait hal ini. Direktur Komunikasi dan Penggalangan Sumberdaya Dompet Dhuafa, M. Arifin Purwakananta[20] berpendapat bahwa secara jelas bisa dirasakan adanya filosofi dan landasan berfikir yang membentuk UUPZ yang baru dipengaruhi oleh mazhab tertentu. Mazhab tersebut merujuk pada masa Rasulullah yang menyebutkan bahwa mengelola zakat harus melalui campur tangan penuh aparat negara (*ulil amri*), dari hulu sampai hilir. Padahal pandangan semacam ini dapat dibantah dengan realitas historis pada masa Umar bin Khattab. Pada masa ini, Umar sama sekali tidak menutup pintu peran *civil society* dalam mengelola zakat, keterlibatan *ulil amri* tidak mutlak. Akan tetapi kenyataan ini sepertinya diredam sedemikian rupa sehingga tidak sampai kepada masyarakat *grass root*. Mereka diberi pemahaman bahwa zakat harus kepada pemerintah. UUPZ yang baru memberikan kewenangan begitu besar kepada BAZNAS sebagai lembaga pengawas, koordinator nasional, sekaligus operator dalam pengelolaan zakat. Di sisi lain peran

[20] M. Arifin Purwakananta. "UU Ini Jangan Mematikan Kegiatan yang Sudah Berjalan". *INFOZ+*. Edisi 15 TH VI. November-Desember 2011. Jakarta: Forum Zakat, hlm. 11.

LAZ dipersempit. Poin yang paling krusial dalam implementasi UUPZ ini nantinya jangan sampai mematikan kegiatan zakat yang selama ini dijalankan oleh masyarakat seperti yang dipraktekkan di mushalla, majelis taklim, masjid di kampung-kampung yang selama ini justru menjadi kekuatan umat Islam. Eksistensi mereka harus tetap dilindungi jangan sampai diberangus. Hal ini dilatarbelakangi adanya ancaman pidana terhadap pengelola zakat yang tidak memenuhi ketentuan dalam UUPZ. Oleh karena itu, penggodokan peraturan yang ada di bawahnya sebagai petunjuk teknis (juknis) seperti Peraturan Pemerintah (PP) harus menjabarkan pasal-pasal krusial dengan bijak.

Kekhawatiran senada juga disampaikan oleh Amelia Fauziyah[21], pengamat dan peneliti filantropi Islam dari CSRC UIN Jakarta, bahwa pada dasarnya UU yang dikeluarkan dan berlaku merupakan produk politik, sehingga banyak tarik-menarik kepentingan. Berdasarkan hasil studi, ketika peran sebuah negara menguat, aktivitas filantropi justru melemah. Namun ketika suatu negara melemah, filantropi manguat dan berkembang luar biasa. Apapun motif dan upaya yang dilakukan

[21] Amelia Fauziyah. "Masyarakat dan Negara dalam Pengelolaan Dana Zakat: Implikasi UUPZ 2011 terhadap Perkembangan Zakat dan *Civil Society* di Indonesia". *Membaca UU Pengelolaan Zakat dalam Multi-Perspektif: Konstitusi, Ekonomi, Sosiologis dan Sejarah Bangsa*. UIN Syarif Hidayatullah Jakarta. 22 November 2011; Anonim. 2011.*Zakat Roundtable Discussion: Membaca Arah UUPZ 2011*. http://www.zisindosat.com/zakat-roundtable-discussion-membaca-arah-uupz-2011/ diakses 21 Oktober 2013.

pemerintah untuk mengelola zakat, berdasarkan sejarah Indonesia belum ada yang bisa dikatakan berhasil. Misalnya pada masa Soeharto, yang mendeklarasikan diri menjadi amil dibantu apara jenderal, pengelolaan zakat sama sekali tidak optimal. Pengesahan UUPZ yang baru dikhawatirkan akan membatasi gerak masyarakat sipil dalam mengelola zakat sehingga berdampak pada dua hal berikut ini:

1. Akan terjadi penurunan pengumpulan zakat, sebab *stigma* apartur pemerintah yang "korup" sangat kental di masyarakat;
2. Akan berpengaruh kepada penurunan yang signifikan pada upaya pengembangan dan pemberdayaan masyarakat. Kepercayaan masyarakat yang sedang mengalami peningkatan terutama kepada LAZ jangan sampai dirusak dengan pemaksaan penyaluran zakatnya melalui lembaga pemerintah.

Jika dibandingkan dengan UU No. 38 Tahun 1999, maka UU Pengelolaan Zakat yang baru memiliki banyak perbedaan mendasar antara lain[22]: 1) Pada UU lama, posisi pemerintah dan masyarakat sejajar dalam pengelolaan zakat, sementara dalam UU baru posisi pemerintah dan atau badan zakat pemerintah (BAZNAS) lebih tinggi; 2) Pada UU

[22] Ahmad Juwaini, "Mengawal UU Zakat Baru", *INFOZ+*. Edisi 15 Tahun VI. November-Desember 2011. Jakarta: Forum Zakat, hlm. 30.

lama, masyarakat dibebaskan untuk mengelola zakat, sedangkan pada UU baru, hanya yang diberi izin saja yang boleh mengelola zakat; 3) Pada UU lama, pengaturan Lembaga Amil Zakat (LAZ) hanya dalam dua pasal, sementara pada UU baru, LAZ diatur dalam 13 pasal; 4) Pada UU lama, LAZ dibentuk oleh masyarakat, sementara pada UU baru, LAZ dibentuk oleh organisasi kemasyarakatan Islam; 5) Pada UU lama, aturan pelaksanaan UU semuanya akan diatur dalam Peraturan Menteri, sementara pada UU baru, sebagian besar diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Di samping perbedaan yang mendasar di antara kedua UU Pengelolaan Zakat di atas, UU Pengelolaan Zakat 2011 memuat beberapa pasal yang dinilai mencemaskan bagi sebagian kalangan. Pasal-pasal tersebut dapat dikemukakan sebagai berikut[23]: 1) Pasal 18[24] tentang pemberian izin bagi LAZ yang mempersyaratkan harus berasal dari organisasi kemasyarakatan Islam; 2) Pasal 29 tentang mekanisme koordinasi antara BAZNAS, BAZNAS propinsi, dan BAZNAS

[23] Ahmad Juwaini, "Mencermati dan Menyikapi UU Zakat 2011", *Masa Depan Zakat Indonesia Pasca UU Zakat Baru: Peluang dan Tantangan*. Forum Zakat Jakarta Media Center. 24 November 2011.

[24] "a. terdaftar sebagai organisasi kemasyarakatan Islam yang mengelola bidang pendidikan, dakwah dan sosial". Pasal 18 Ayat (2) huruf a UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat.

kabupaten/kota serta antara BAZNAS dan LAZ; 3) Pasal 38[25] dan Pasal 41[26] tentang ancaman sanksi bagi masyarakat yang mengelola zakat tapi tidak memiliki izin dari pemerintah. Pasal-pasal tersebut jika penjelasan dan aturan pelaksanaannya tidak jelas, bisa berakibat menjadi kontraproduktif dan mematikan sebagian potensi perkembangan zakat yang sudah baik selama ini.

Di antara berbagai faktor penyebab yang memunculkan pro kontra dalam memandang pengesahan UUPZ 2011 dapat dikemukakan beberapa hal berikut ini[27]:

1. Pemahaman fikih. Bagaimanapun adanya sebagian pihak yang memandang bahwa zakat adalah domain negara, sementara sebagian yang lain menyatakan bahwa zakat adalah domain masyarakat adalah dipengaruhi pandangan fikih atau mazhab posisi pengelolaan zakat berdasarkan praktek pada masa lalu

[25] "Setiap orang dilarang dengan sengaja bertindak selaku amil zakat melakukan pengumpulan, pendistribusian, atau pendayagunaan zakat tanpa izin pejabat yang berwenang". Pasal 38 UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat.

[26] "Setiap orang yang dengan sengaja dan melawan hukum melanggar ketentuan sebagaimana yang 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 41 UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat.

[27] Ahmad Juwaini. "Menyingkap Perbedaan UU Zakat". *INFOZ+*. Edisi 5 TH V. Maret-April 2010. Jakarta: Forum Zakat, hlm. 30.

(zaman Nabi, Sahabat Nabi, Tabiin, Tabiit tabiin dan seterusnya) yang dijadikan rujukan (fikih).

2. Pemahaman sejarah dan pertumbuhan pengelolaan zakat di Indonesia. Adanya pernyataan bahwa yang pertama kali mengelola zakat di Indonesia adalah badan pemerintah, sementara sebagian kalangan menyatakan bahwa yang pertama kali mengelola adalah masyarakat atau swasta, menunjukkan perbedaan dalam memahami sejarah dan pertumbuhan pengelolaan zakat di Indonesia. Perbedaan memahami latar belakang kelahiran dan pertumbuhan pengelola zakat yang dibentuk masyarakat juga menjadi penyebab perbedaan dalam memandang sejarah dan pertumbuhan pengelolaan zakat di Indonesia.

3. Pengetahuan tentang praktek pengelolaan zakat. Adanya sebagian kalangan yang memandang negatif pengelolaan zakat oleh pemerintah, begitupun juga adanya pandangan negatif pengelolaan zakat oleh masyarakat menunjukkan masih banyak di antara pemangku kepentingan zakat di Indonesia, termasuk para pengambil kebijakan yang tidak mengetahui secara mendalam praktek pengelolaan zakat yang dipraktekkan pengelola zakat

bentukan pemerintah (Badan Amil Zakat) dan bentukan masyarakat (Lembaga Amil Zakat).

4. Penentuan prioritas dan prasyarat. Adanya pendapat bahwa LAZ yang akan dipertahankan adalah LAZ yang berbasis ormas tanpa menyebutkan kriteria ormsnya secara spesifik dan persyaratannya, sementara sebagian kalangan menyatakan bahwa yang penting adalah LAZ itu terbukti dapat dipercaya msyarakat (amanah) meskipun bukan ormas dan memenuhi persyaratan UU, menunjukkan adanya perbedaan dalam memandang prioritas dan prasyarat dalam pengelolaan zakat di Indonesia.

5. Penerapan hukum dan persuasi. Adanya sebagian kalangan yang menginginkan agar dalam UU Zakat diterapkan sanksi, sementara sebagian kalangan menyatakan tidak perlu, menunjukkan bahwa ada perbedaan pandangan dalam penerapan hukum. Sebagian kalangan memandang perlunya fungsi *law enforcement* dalam UU, sementara sebagian lainnya menginginkan fungsi persuasi melalui penumbuhan kepercayaan dan akuntabilitas publik minus penegakan hukum.

6. Penerapan insentif bagi muzaki. Adanya pandangan bahwa zakat cukup menjadi pengurang penghasilan kena pajak (zakat sebagai unsur biaya pajak), sementara sebagian yang lain menginginkan

zakat sebagai pengurang pajak (zakat sebagai pengganti pajak) menunjukkan masih adanya perbedaan dalam memandang insentif bagi muzaki. Adanya sebagian kalangan yang memandang bahwa fungsi zakat adalah sama dengan fungsi pajak dalam rangka membangun dan mensejahterakan rakyat, sementara pada sebagian pihak masih adanya kekahwatiran bahwa zakat akan mengurangi besaran penerimaan pajak, padahal fungsi pajak tidak sama dengan fungsi zakat adalah perbedaan yang masih tampak.

Menyikapi pengesahan UUPZ 2011, masyarakat pada dasarnya terbagi menjadi empat kelompok besar, yaitu[28]: kelompok pertama adalah yang setuju sepenuhnya sehingga melaksanakan seutuhnya, kelompok kedua yang setuju terhadap sebagian pasal saja, kekurangannya diperbaiki dengan Peraturan Pemerintah dan Peraturan Menteri Agama, baru kemudian dilaksanakan, kelompok ketiga adalah yang menolak sebagian dan akhirnya melakukan *judicial review* atas pasal-pasal yang tidak disetujui, untuk selanjutnya setelah diperbaiki dapat dilaksanakan dan kelompok keempat yang menolak sepenuhnya UUPZ 2011 kemudian mengajukan *judicial review* untuk membatalkan dan tidak jadi dilaksanakan sepenuhnya.

[28] Ahmad Juwaini. 2012. *Op.cit*. hlm. 30.

UUPZ 2011 memerlukan penjelasan lebih mendalam, karena jika tidak dijelaskan akan menimbulkan multitafsir yang berujung pada pro kontra pemahaman terhadap UU ini. Di samping itu, aspirasi yang belum tertampung dalam UU dapat dimasukkan ke dalam Peraturan Pemerintah (PP) dan Peraturan Menteri Agama (PMA), sehingga semua komponen yang selama ini telah terlibat dalam pengelolaan zakat tidak merasa tidak dinaungi oleh UUPZ 2011. Penyusunan RPP dan RPMA harus menampung masukan dan pemikiran para pemangku kepentingan perzakatan, tanpa mengurangi otoritas pemerintah sebagai penentu kebijakan mengingat berbagai literatur menempatkan pemerintah dalam posisi yang penting di manajemen zakat. Pemerintah adalah bagian yang tidak terpisahkan dalam mengoptimalkan potensi zakat.

GERAKAN STUDI HUKUM KRITIS

Critical Legal Studies (CLS) merupakan sebuah gerakan yang muncul pada tahun tujuh puluhan di Amerika Serikat. Gerakan ini merupakan kelanjutan dari aliran hukum realisme Amerika yang menginginkan suatu pendekatan yang berbeda dalam memahami hukum, tidak hanya seperti pemahaman selama ini yang bersifat Socratis. Beberapa nama yang menjadi penggerak CLS adalah Roberto Unger, Duncan Kennedy, Karl Klare, Peter Gabel, Mark Tushnet, Kelman,

David trubeck, Horowitz, dan yang lainnya. Critical Legal Studies oleh Ifdhal Kasim diterjemahkan dengan istilah bahasa Indonesia Gerakan Studi Hukum Kritis (GSHK)[29].

Sementara itu menurut Richard A. Posner, perkembangan pemikiran *Critical and Postmodern Legal Studies* muncul sekitar tahun 1970-an (di Amerika), tokohnya adalah para sarjana hukum (khususnya/kebanyakan para praktisi) yang terinspirasikan oleh gerakan pemikiran kontinental (*Continental Social Theory)* pada tahun 1960-an seperti *Marxist, Structuralist dan Post-structuralist*, dimana para sarjana itu kemudian bergabung untuk membentuk Gerakan Studi Hukum Kritis. Sarjana kritis mengklaim bahwa hukum bukan apa-apa kecuali politik[30]. Pada awalnya, teori hukum kritis melihat ketidakpuasan yang teramat sangat terhadap kondisi ilmu hukum yang ada. Ketidakpuasan dan kekecewaan ini bermacam-macam, sebagian lebih menaruh perhatian pada pola pendidikan hukum, yang lainnya pada konservatisme politis pendidikan hukum, sementara yang lainnya lagi mengalami frustasi

[29] Roberto M. Unger. 1999. *Gerakan Studi Hukum Kritis*. Terjemah oleh Ifdhal Kasim. Jakarta: ELSAM

[30] Richard A. Posner.2001. *Frontiers of Legal Theory*. London: Harvard University Press, hlm. 26-27

akibat ketidakmampuan pendidikan ortodoks mengenai apa yang mereka anggap sebagai masalah yang sebenarnya di dunia hukum kontemporer[31].

Menurut Mohammad Taufik Makarao[32], ada beberapa pendapat terkait dengan asal muasal GSHK sebagaimana dikemukakan berikut ini:

1. GSHK adalah gerakan dalam pemikiran Hukum di Amerika Serikat pada awal 1970-an yang mengkritisi pembenaran dari sistem hukum di Amerika Serikat. Gerakan studi hukum kritis adalah gagasan di mana prinsip-prinsip hukum umum menjelma dalam pendapat dan analisa hukum, prinsip yang benar dapat ditemukan dan bahwa hakim dapat menerapkan prinsip-prinsip dengan tenang, bebas dari pengaruh politik dan prasangka pribadi. Gagasan ini sangat penting untuk melegitimasi kewenangan hukum.
2. GSHK merujuk kepada suatu gerakan dalam pemikiran hukum yang menerapkan metode yang sama dengan teori hukum kritis. Singkatan *Critical Legal Studies* (CLS) dan *Critical Theory* (Crit) adalah kadang-kadang digunakan merujuk kepada gerakan dan ini disepakati. Secara sederhana, sebagai contoh, Crit menganggap:

[31] Khudzaifah Dimyati. 2004. *Teorisasi Hukum: Studi tentang Perkembangan Pemikiran Hukum di Indonesia 1945-1990*. Surakarta: Muhammadiyah University Press, hlm. 111

[32] Muhammad Taufik Makarao. “Gerakan Studi Hukum Kritis Dalam Pembaharuan Hukum Indonesia”. *Wacana*. Jurnal Ilmu Sosial Transformatif. Edisi 6 Tahun II 2000. Yogyakarta: Insist Press. hlm. 11-12

hukum adalah politik. Bahasa hukum gagal menerapkan prinsip persamaan: pria atas wanita, kaya atas miskin, mayoritas atas minoritas. Sebagaimana definisi dalam wikipedia:

"Critical legal studies refers to a movement in legal thought that applied methods similar tothose of critical theory to law. The abbreviations "CLS" and "Crit" are sometimes used to refer to the movement and its adherents. Overly simplified, Crit postulates notions such as: Law is simply politics. Legal language is a false discourse that helps perpetuate hierarchies: Man over women, rich over poor, majorities over minorities."

3. Gerakan studi hukum kritis di Amerika Serikat pada akhir 1970-an dan 1980-an bersamaan dengan teori sosial di Eropa (Marx, Weber, Gramsci, Pemikiran Fraknfurt, dan lain-lain), pasca struktural Perancis dan teori literatur (Foucault, Derrida). Argumentasinya bahwa hukum (dengan kehadiran lembaga dan perwakilan) adalah tidak netral dan obyektif, tetapi dilegitimasi oleh prasangka hubungan kekuasaan, dan susunan struktur golongan, ekonomi, gender, dan ras dalam masyarakat di mana hal itu ditentukan, dilegitimasi dan diawasi oleh berbagai cabang dari studi hukum kritis yang mempunyai kaitan dengan kritik hukum yang dipahami sebagai cerita atau sebagai retorika membangun ideologi dengan sebuah pandangan yang menyesatkan dan membuka struktur masyarakat terhadap ketidakadilan di mana hal itu sebagai doktrin dan kebijakan.

Sebagaimana dikemukakan dalam sebuah Panel Diskusi pada Konferensi Internasional ke-8 Kemanusiaan dan Kepustakaan, sebagai berikut:

"The Critical Legal Studies (CLS) movement that crystallized in the United States in the late 1970s and 1980s brought together aspects of European sosial theories (Marx, Weber, Gramsci, the Frankfurt school, etc.), French poststructuralism and literary theory (Foucault, Derrida), … Arguing that law (with its attendant institutions and representatives) is not neutral or objective, but legitimizes the prejudicial power relations and hierarchical structures of class, economics, gender, and race in the society by which it is itself determined, legitimized and maintained, the various branches of CLS have engaged in critiques of the law understood as narrative or as a rhetorical-ideological constructwith a view to demystifying and dismantling the sosial structures of injustice which inform its doctrines and policies."

4. Studi hukum kritis adalah sebuah gerakan intelektual di mana anggotanya mengatakan bahwa hukum adalah tidak netral juga tidak bebas nilai tetapi dalam kenyataan tidak dapat dipisahkan dari politik. Sebagaimana dikemukakan dalam Kamus Hukum sebagai berikut:

"Critical Legal Studies: An intellectual movement whose members argue that law is neither neutral nor value free but is in fact inseparable from politics".

Milovanonic menyebutkan adanya tiga tahap perkembangan pemikiran kritis di bidang praktik dan teori hukum. Pada awalnya, sepanjang belahan pertama dasawarsa 1970-an, gerakan CLS barulah merupakan suatu seri serangan awal yang penuh kritik pada praktik dan ajaran klasik kaum formalis. Pada tahap ini Kennedy disebut sebagai tokoh eksponennya. Pada tahapnya yang kedua, sepanjang belahan kedua dasawarsa 1970-an, dimana nama Kairys yang dikedepankan, gerakan CLS sudah mulai berprakarsa mengkritik kasus-kasus lewat berbagai analisis, yang hasilnya pada tahap berikutnya telah diinterasikan untuk menghasilkan konsep, teori dan metode baru dalam kajian hukum CLS, sehingga ia tidak lagi hanya sebatas suatu gerakan akan tetapi juga tumbuh-kembang sebagai suatu aliran baru dalam ilmu hukum. Pada tahap ini Unger sering disebut sebagai tokoh penting[33].

Hal senada juga dikemukakan oleh Otje Salman dan Anton F. Susanto[34] bahwa ada tiga varian dalam arus pemikiran CLS yaitu:

1) Pemikiran yang diwakili oleh Roberto M. Unger, yang mencoba mengintegrasikan dua paradigma yang saling bersaing yaitu paradigma konflik dan paradigma konsensus;

[33] Soetandyo Wignjosoebroto. 2002. *Hukum: Paradigma, Metode dan Masalah*. Jakarta: ELSAM dan HuMa, hlm. 76-77.

[34] Otje Salman dan Anton F. Susanto. 2004. *Teori Hukum: Mengingat, Mengumpulkan dan Membuka Kembali*. Bandung: Refika Aditama, hlm. 124-125.

2) Arus pemikiran yang diwakili oleh David Kairys yang mewarisi tradisi pemikiran Marxis atau tepatnya mewakili kritik Marxis terhadap hukum liberal yang hanya dianggap melayani sistem kapitalisme;

3) Arus pemikiran yang diwakili oleh Duncan Kennedy yangmenggunakan metode eklektis yang membaurkan sekaligus perspektif *strukturalis fenomenologis* dan *neo Marxis*.

Di kalangan pendukung Studi Hukum Kritis, belum terdapat kesepakatan apakah proyek kritis mereka diarahkan kepada pembentukan sebuah *grand theory* atau tidak. Isu ini menjadi perdebatan hangat di kalangan mereka, ada yang mendukung pencarian alternatif *grand theory*, sebaliknya ada yang menolak usaha pencarian *grand theory* alternatif. Analisis pemikiran ini lebih memfokuskan diri kepada kritik terhadap hukum liberal dan mengedepankan analisis hukum yang tidak hanya bertumpu semata-mata pada segi doktrinal (atau yang disebut mereka sebagai *internal relation*), tetapi juga berbagai faktor di luar itu seperti preferensi-preferensi idiologis, bahasa kepercayaan, nilai-nilai dan konteks politik dalam proses pembentukan dan aplikasi hukum[35].

[35] Ifdhal Kasim. "Mempertimbangkan C*ritical Legal Studies* dalam Kajian Hukum di Indonesia". *Wacana*. Jurnal Ilmu Sosial Transformatif. Edisi 6 Tahun II 2000. Yogyakarta: Insist Press. hlm. 27; Khudzaifah Dimyati. 2004. *Teorisasi Hukum: Studi tentang Perkembangan Pemikiran Hukum di Indonesia 1945-1990*, hlm. 112.

Sementara itu orientasi teori CLS dapat dikemukakan sebagai berikut:

1) CLS ingin melihat hukum sebagai produk politik, jadi bukan hal yang terpisah dari politik, sehingga *hidden agenda* harus dilihat, misalnya penerapan hukum, ajudikasi, bukan hanya menyangkut kemampuan hakim dalam menerapkan hukum berdasarkan logika silogisme, tetapi hakim juga dipengaruhi oleh struktur politik di mana dia berada. CLS ingin melihat apa motif suatu produk hukum, putusan hakim dan peraturan perundang-undangan itu melegitimasi struktur tertentu atau tidak. Yang ingin ditanamkan di sini adalah suatu sikap kecurigaan pada produk itu, sehingga tokoh CLS mengatakan bahwa hukum itu tidak netral, tidak bebas nilai. Hukum itu senantiasa produk dari pergolakan politik dari kelas-kelas di masyarakat baik yang diuntungkan maupun dirugikan;

2) CLS mempersoalkan legitimasi badan pembuat UU dengan melihat aspek ideologi. CLS melihat hukum sebagai suatu ideologi yang bisa memelihara sistem;

3) CLS menampilkan kontradiksi hukum liberal atau hukum positivisme dengan menunjukkan beberapa doktrin, prinsip, adagium yang sering didengar itu sebagai suatu kontradiktif yang

bohong besar, misalnya doktrin *equality before the law, the rule of law* dan kebebasan berkontrak[36].

Menurut Ichwan Ali[37], ada beberapa karakteristik dari studi hukum kritis sebagaimana berikut ini:

1. Studi Hukum Kritis ini mengkritik hukum yang berlaku yang nyatanya memihak ke politik, dan sama sekali tidak netral.
2. Studi Hukum Kritis ini mengkritik hukum yang sarat dan dominan dengan ideologi tertentu
3. Studi Hukum Kritis ini mempunyai komitmen yang besar terhadap kebebasan individual dengan batasan-batasan tertentu. Karena itu aliran ini banyak berhubungan dengan emansipasi kemanusiaan.
4. Studi Hukum Kritis ini kurang mempercayai bentuk-bentuk kebenaran yang abstrak dan pengetahuan yang benar-benar objektif. Karena itu, ajaran Studi Hukum Kritis ini menolak keras ajaran-ajaran dalam aliran positivisme hukum

---

[36] Ifdhal Kasim. 2003. *Critical Legal Studies*. Notulensi Pelatihan Ke Arah Pemikiran Hukum Kritis yang diadakan oleh HuMa di Bogor, hlm. 1-2.

[37] Ichwan Kurnia. 2009. *Aliran Studi Hukum Kritis (CLS)*. http://ichwan86-kurnia.blogspot.com/2009/11/aliran-studi-hukum-kritis-cls.html. Diakses 19 Oktober 2013

5. Studi Hukum Kritis ini menolak antara teori dan praktek, dan menolak perbedaan teori dan praktek, dan menolak juga perbedaan antara fakta (*fact*) dan nilai (*value*), yang merupakan karakteristik dari paham liberal. Dengan demikian, aliran Studi Hukum Kritis ini menolak kemungkinan teori murni (pure theory), tetapi lebih menekankan pada teori yang memiliki daya pengaruh terhadap transformasi sosial praktis.

Masih menurut Ichwan Ali, pada prinsipnya Studi Hukum Kritis menolak anggapan ahli hukum tradisional yang mengatakan sebagai berikut[38]:

1. Hukum itu objektif. Artinya, kenyataan adalah tempat berpijaknya hukum.
2. Hukum itu sudah tertentu. Artinya, hukum menyediakan jawaban yang pasti dan dapat dimengerti.
3. Hukum itu netral. Artinya, yakni tidak memihak pada pihak tertentu.

Studi hukum kritis mencoba mengemas sebuah teori yang bertujuan melawan pemikiran yang sudah mapan khususnya mengenai norma-norma dan standar yang sudah *built-in* dalam teori dan praktek hukum yang ada selama ini, yang cenderung untuk diterima apa adanya (*taken for granted*), yaitu norma-norma dan standar hukum yang

[38] *Ibid.*

didasarkan pada premis ajaran *liberal-legal justice*. Penganut aliran ini percaya bahwa logika dan struktur hukum muncul dari adanya *power relationships* dalam masyarakat. Kepentingan hukum adalah untuk mendukung kepentingan atau kelas dalam masyarakat yang membentuk hukum tersebut. Dalam kerangka pemikiran ini, mereka yang kaya dan kuat menggunakan hukum sebagai instrumen untuk melakukan penekanan-penekanan kepada masyarakat, sebagai cara untuk mempertahankan kedudukannya. Oleh karena itu, hukum hanya diperlakukan sebagai *a collection of beliefs.* Ide dasar gerakan ini bertumpu pada pemikiran bahwa hukum tidak dapat dipisahkan dari politik dan hukum tidak bebas nilai atau netral, dengan kata lain hukum dari mulai proses pembuatan sampai kepada pemberlakuannya selalu mengandung pemihakan, sekalipun dalam *liberal legal order*, dibentuk akan keyakinan, kenetralan, objektivitas, prediktibilitas dalam hukum [39]. Secara radikal gerakan studi hukum kritis menggugat teori, doktrin atau asas-asas seperti netralitas hukum (*neutrality of law*), otonomi hukum (*autonomy of law*), dan pemisahan hukum dengan politik (*law politics distinction*)[40].

[39] Otje Salman dan Anton F. Susanto. 2004. *Teori Hukum: Mengingat, Mengumpulkan dan Membuka Kembali*, hlm. 126.

[40] W. Friedmann. 1993. *Teori dan Filasafat Hukum.* Susunan I. Terjemahan oleh Mohamad Arifin, Cetakan Kedua. Jakarta: Raja Grafindo Persada, hlm. 169 – 200; Muchamad Ali Safa'at. 2007. *Gerakan Studi Hukum Kritis (Critical Legal Studies Movement).*

Menurut Muchamad Ali Safa'at[41], ada beberapa tema pokok gerakan studi hukum kritis, yaitu:

1. Ketidakpastian. Positivisme menuntut bahwa memutuskan suatu kasus menunjuk pada ketetapan dan kepastian. Namun gerakan studi hukum kritis menganggap bahwa klaim atas suatu kepastian adalah palsu. Baik aturan hukum maupun ajaran prinsip-prinsip hukum dan pepatah tidak bisa digunakan untuk menentukan hasil akhir dari suatu kasus. Rasionalitas hukum adalah semacam manipulasi. Hal ini karena prinsip-prinsip, doktrin atau pepatah yang sama dapat digunakan untuk lapangan kasus yang berbeda dengan hasil yang berlawanan atau berbeda. Berbagai aturan hukum dan berbagai kata atau frase yang digunakan dalam aturan sangat rentan terhadap berbagai penafsiran tergantung pada hakim menerima interpretasi yang mana. Singkatnya, tidak tergantung pada substansi hukum, apalagi alasan rasio hukum. Yang ditolak adalah bahwa seluruh hukum memiliki aturan yang tetap.
2. Pertentangan. Bahwa doktrin hukum mengandung kontradiksi adalah pandangan pokok lain dari aliran hukum kritis. Unger memberikan contoh hukum kontrak yang didasarkan atas prinsip

http://lingkarstudipolitikhukum.blogspot.com/2007/09/gerakan-studi-hukum-kritis-critical.html.
Diakses tanggal 19 Oktober 2013.

[41] *Ibid*.

kebebasan untuk memilih dari patner dan ketentuan dan kondisi yang diinginkan para pihak dan counterprinsip tidak boleh meruntuhkan aspek sosial kehidupan bersama dan tidak dilakukannya transaksi dan bargaining yang tidak fair. Namun selalu ada suatu permainan prinsip dominasi dalam hukum kontrak. Pada kenyataanya terdapat unsur dominasi dalam kesatuan .
3. Legitimasi dan Kesadaran yang salah. Profesor Horwitz mengajukan sebuah tesis dalam bukunya The Transformation of American Law, bahwa doktrin-doktrin hukum dibangun dengan bantuan pertumbuhan industri dan maka melayani kepentingan ekonomis dari bagian masyarakat yang kaya. Tidak semua aliran hukum kritis menerima pandangan yang terdengar seperti sebuah Marxisme ortodok ini. Tesis lain yang dianut sebagian besar pendukung GSHK adalah bahwa hukum melayani yang berkuasa melalui legitimasi. Sebagai contoh, penekanan pada hak dan aturan hukum membuat rakyat percaya bahwa sistem hukum adalah semata-mata adil dan masuk akal, sehingga seolah-olah tidak ada alternatif lain bagi rakyat. Beberapa orang tokoh GSHK menerapkan ide Antonio Gramci tentang ideologi dalam atmosfir hukum.

4. Aturan-aturan dan standar-standar. Duncan Kennedy mempresentasikan suatu analisis tentang aturan-aturan dan standar-standar. Ada dua bentuk aturan; bentuk formal yang umumnya penggunaannya jelas dan pasti, sangat administratif, aturan umum dan bentuk yang mendukung penggunaan standar yang sesuai. Legal Reasoning, ditujukan untuk kedua bentuk, hasilnya adalah semua argumen hukum menunjukan ketidakstabilan dan pertentangan. Kennedy menyatakan bahwa ada dua dimensi dari bentuk-bentuk argumen: a) Realisabilitas Formal. Kennedy meminjam bentuk Spirit of Roman Law yang dikemukakan Ihering untuk menyampaikan ide bahwa kualitas keteraturan dalam peraturan ditentukan dalam penentuannya atau persyaratan spesifik dari beberapa aspek kenyataan, misalnya, umur tertentu dari seseorang dapat digunakan menentukan kapasitasnya, menentukan jumlah kerusakan untuk tuntutan tertentu. Disamping Realisabilitas yang formal, kemampuan menyadari adalah sebuah standar prinsip dan kebijakan, misalnya, persaingan sehat, kepedulian, keadilan, dll; b) Generalisasi. Peraturan-peraturan dibuat untuk mencakup sebanyak mungkin situasi yang ada pada kenyataannya. Beberapa peraturan lebih umum atau lebih khusus dari pada yang lainnya. Semakin luas jangkauan peraturan, semakin serius ketidaktepatan diatas atau

dibawah tingkat pencapaian. Sebagai contoh, adalah mungkin untuk menyediakan suatu perbedaan umur dari kapasitas untuk memilih, minum, mengemudi, membuat kontrak, dll. Tetapi satu aturan umum tentang kemampuan hukum pada usia 18 tahun menghilangkan semua pertentangan yang mungkin muncul dari perbedaan usia dalam kemampuan hukum. Peraturan khusus dimunculkan jika sebuah standar dilaksanakan untuk suatu situsasi khusus di lapangan.

5. Individualisme (paham yang mementingkan kepentingan individu) dan Altruisme (paham yang mementingkan kepentingan orang lain). Orientasi peraturan menunjukan cita-cita individualisme sementara altruisme merepresentasi dalam bentuk standar yang menunjukan kepentingan individu adalah bukan hal yang utama. Individual percaya bahwa aktivitas hukum adalah salah tempat sementara altruisme mengharapkan hakim untuk menerapkan standar komunitas bersama. Selalu ada konflik antara individualisme dan altruisme. Tujuan kaum individualis terdiri dari aturan kepemilikan yang menyediakan suatu kepemilikan hukum dengan kebebasan kewenangan tetapi dalam batasan yang pasti, dan peraturan kontrak dibuat sebagian oleh para pihak sebagian oleh kelompok. Teori liberal yang mewujud dalam individualisme menolak kebebasan peradilan, sebagai hakim

adalah hakim yang seharusnya menerapkan hukum dan tidak membuatnya. Kalangan altruis berharap untuk memiliki kolektivisme sehingga nilai yang diajukan dan dituju adalah pelayanan. Bagi altruis, nilai kewenangan tidak hanya tidak menyenangkan, tetapi juga tidak adil. Altruisme tidak mengijinkan hakim untuk menerapkan peraturan tanpa melihat hasil yang dicapai. Kerja altruis untuk mempertahankan nilai moral seseorang yang sesuai dengan kawannya. Keberadaan pertentangan menyebabkan ketidakmungkinan untuk menyeimbangkan nilai-nilai individualis dan altruis. Kennedy melukiskan gambaran bahwa *lawyer* dibutuhkan karena nilai-nilai; wibawa hakim adalah karena professional dan teknis, kharisma dan spirit, karenanya penggugat yang ahli dalam pembentukan bahasa dapat mendominasi dan menindas yang lain, atau mungkin secara sederhana mensejahterakan karenanya; individualisme adalah struktur dari status quo." Tentu saja, seseorang tidak bisa menentukan keputusan akhir dari suatu kasus berdasarkan argumen individualis atau altruis sebagaimana keduanya dapat diderivasikan dari materi hukum yang sama. Dalam kenyataan hidup seorang individu tidak pernah sendirian. Kita tidak bisa menjadi orang yang bebas tanpa keluarga, negara, masyarakat atau komunitas. Individu dileburkan dalam

kolektivitas. Pada saat yang sama peleburan dengan yang lain mungkin dipaksakan pada keberadaan kita. Selanjutnya dia mengambil pandangan bahwa norma-norma kolektif sangat berat dalam berbagai macam status quo yang dalam gerakan yang benar-benar sukarela adalah sesuatu yang tidak bisa dipahami dan jalan keluarnya adalah mengasumsikan pertanggungjawaban untuk dominasi totalitarian terhadap pikiran orang lain, maka paksa mereka untuk menjadi bebas.

CLS telah menggerogoti gagasan pokok pemikiran hukum modern dan menyodorkan konsepsi hukum yang lain sebagai gantinya. Setidaknya ada dua hal yang menjadi perhatian Roberto M. Unger sebagai salah satu tokoh CLS, yaitu kritiknya terhadap formalisme dan obyektivisme[42]. Bagi Unger, formalisme berarti sebuah komitmen untuk, dan kepercayaan terhadap kemungkinan dari sebuah metode pembenaran hukum. Termasuk di dalamnya tujuan yang impersonal, kebijakan dan prinsip-prinsip yang merupakan komponen yang dibutuhkan dalam rasionalisasi hukum. Sedangkan obyektivisme, Unger mengartikan sebagai kepercayaan bahwa materi hukum yang memiliki otoritas yang merupakan sistem pengundangan, kasus-kasus, dan ide-ide hukum yang diterima, mewujud dan hidup dalam sebuah skema pengelompokan

[42] Roberto M. Unger. 1999. *Gerakan Studi Hukum Kritis*, hlm. 3-5

manusia yang dapat dipertahankan. Hal tersebut menggambarkan tatanan moral, walaupun tidak sempurna.

Menurut Unger, formalisme dan obyektivisme gagal, sebagaimana halnya keduanya gagal untuk dipindahkan satu dan lainnya. Dia mengkritik obyektivisme sebagai hukum yang memiliki pertentangan dan persaingan dedngan prinsip-prinsip. Sebagai contoh, hukum kontrak memiliki prinsip kebebasan bagi para pihak dan counterprinsip yang tidak mengijinkan akibat terhadap kepentingan umum dari seluruh komunitas. Unger juga mengkritik fomalisme sebagai adanya kebutuhan teori bagi yang mempercayai formalisme. Tanpa beberapa teori, rasionalisasi hukum adalah sebuah permainan analogi yang mudah.

Dalam bukunya, Unger memulai kritiknya terhadap obyektivisme berdasarkan pada usaha akbar para ahli hukum untuk mencari suatu struktur hukum yang di dalamnya built-in demokrasi dan pasar. Bangsa telah memilih suatu jenis masyarakat tertentu yaitu komitment terhadap republik demokratis dan suatu sistem pasar sebagai bagian yang harus ada dalam republik. Namun kegagalan yang tidak berkesudahan dalam menemukan bahasa hukum yang universal mengenai demokrasi dan pasar mengungkapkan bahwa bahasa semacam itu tidak pernah ada. Teori kontrak dan kepemilikan menyediakan ruang bagi usaha kaum obyektivis untuk mengungkapkan isi hukum yang sudah *built-in* dengan pasar, sama halnya dengan teori perlindungan kepentingan-kepentingan

konstitusional serta tujuan-tujuan sah tindakan negara yang dirancang untuk mengungkapkan esensi hukum suatu republik demokratis.

Sedangkan kritik Unger terhadap formalisme bertitik tolak dari argumen bahwa pemikiran setiap cabang doktrin harus bersandar secara diam-diam, kalau tidak secara eksplisit, pada suatu pemerian bentuk-bentuk interaksi manusia yang benar dan realistis di bidang kehidupan masyarakat tempat doktrin itu berlaku. Misalnya, seorang ahli hukum konstitusi membutuhkan suatu teori republik demokratis yang menggambarkan hubungan yang tepat antara negara dan masyarakat atau ciri-ciri esensial organisasi sosial dan pemberian hak pribadi yang harus dilindungi pemerintah.

Tanpa visi pembimbing ini, pemikiran hukum tampak terkungkung dalam permainan analogi murahan. Pertentangan kepentingan dan visi yang banyak ragamnya yang menyangkut pembentukan undang-undang harus merupakan wahana suatu rasionalitas yang dapat diartikulasikan dalam suatu teori tunggal yang terpadu. Teori-teori hukum dominan sebenarnya melakukan penyucian yang berani dan tidak masuk akal dengan mengambil bentuk untuk memperlakukan hukum sebagai suatu tempat penyimpanan tujuan, kebijakan, dan prinsip yang sama sekali bertentangan dengan pandangan percaturan politik legislatif standar.

Konstribusi Roberto Unger terhadap CLS telah diterima dengan baik dan dihargai oleh Hugh Collins. Unger dalam teori sosial kritisnya memunculkan kemungkinan mempertahankan kondisi sosial yang memuaskan pertanyaan untuk kepuasan sendiri, maka seseorang memperoleh keberhasilan dengan berbagai macam jalan yang dalam kehidupannya mungkin sesuai dan memiliki arti bagi tujuan. Unger mengkritik pendekatan yang berlaku pada sosiologi, sejarah dan ekonomi yang gagal untuk mengambil pentingnya pertentangan struktur. Dia memberikan contoh seseorang yang menginginkan menjadi seorang penulis tetapi pasar tidak berposisi memilih profesi itu.

Sejauh ini di Indonesia, Satjipto Rahardjo adalah salah satu ahli hukum Indonesia yang sangat kritis dan gigih memperjuangkan pemikiran-pemikiran hukum alternatif sebagai *mainstream* baru terutama dengan menampilkan kritik tajam terhadap positivisme melalui tulisan-tulisan yang tersebar di media cetak. Salah satu dari sekian banyak idenya tentang hukum adalah apa yang disebutnya sebagai pemikiran hukum progresif. Esensi utama pemikiran hukum progresif berangkat dari konsep bahwa hukum bukan sebagai sebuah produk yang selesai ketika diundangkan atau hukum tidak selesai ketika tertera menjadi kalimat yang rapi dan bagus, tetapi melalui proses pemaknaan yang tidak

pernah berhenti[43]. Hukum progresif ditujukan untuk mengabdi kepada manusia dan merupakan koreksi terhadap sistem hukum modern yang sarat dengan birokrasi serta ingin membebaskan diri dari dominasi hukum liberal. Hukum progresif ditujukan untuk melindungi rakyat dan menolak status quo yang ingin menjadikan hukum sebagai teknologi yang tidak bernurani, melainkan suatu institusi yang bermoral, yang mengantarkan manusia kepada kehidupan yang adil, sejahtera dan membuat manusia bahagia. Esensi yang hendak diwacanakan oleh hukum progresif adalah hukum yang pro rakyat dan hukum yang pro keadilan [44].

Dengan demikian, sebagai sebuah pemikiran, aliran maupun gerakan, CLS mempunyai beberapa kelebihan dan kekurangan. Kelebihan dari CLS dapat dikemukakan sebagai berikut:

1. Ketidakpercayaan terhadap netralitas hukum, struktur sosial yang hierarkhis dan didominasi ideologi kelompok tertentu, dan keinginan untuk merombak struktur sosial.
2. Perhatiannya yang sangat besar terhadap pengakuan individu sebagai subyek kehendak utama dalam tatanan sosial. Kelebihan ini seperti membangkitkan kembali pandangan eksistensialis

---

[43] Otje Salman dan Anton F. Susanto. 2004. *Teori Hukum: Mengingat, Mengumpulkan dan Membuka Kembali*, hlm. 141

[44] Rahardjo, Satjipto. 2004. “Hukum Progresif (Penjelajahan Suatu Gagasan)”. *Newsletter* No. 59/Desember/2004. Jakarta: Yayasan Pusat Pengkajian Hukum, hlm. 1

Kant-ian yang akhir-akhir tergerus oleh gelombang modern dan industri sehingga menimbulkan keterasingan individu subyektif karen tersedot arus budaya massa yang abstrak.

Adapun kekurangan dari CLS adalah sebagai berikut:

1. Apabila tidak digunakan secara tepat dengan mengingat tujuan dan batas penggunaan, kritisisme bisa berujung pada nihilisme. Atau paling tidak terjebak pada lingkaran kritik tanpa ujung dalam tingkatan wacana sehingga melupakan tugas praksis terhadap masyarakat.
2. Sifat asli pemikiran kritis yang selalu dalam dirinya sendiri melakukan dekonstruksi sehingga perubahan dan gejolak selalu terjadi. Padahal realitas masyarakat selalu cenderung mempertahankan nilai-nilai dan tatanan lama dan hanya mengijinkan perubahan yang tidak terasa. Maka konsekuensi dari pendukung CLS akan selalu berada di pinggir sistem sosial atau kalau tidak dianggap sebagai makhluk aneh yang harus disingkirkan. Akibatnya CLS sangat sulit menjadi mainstream pembangunan hukum. Tugas utama CLS adalah melancarkan kritik untuk perubahan yang dilakukan oleh orang lain[45].

[45] Muchamad Ali Safa'at. 2007. *Gerakan Studi Hukum Kritis (Critical Legal Studies Movement).*

BAB III
KONSEP AMIL DALAM PERSPEKTIF HUKUM ISLAM

Dalam Bab III akan diuraikan tentang konsep amil dalam perspektif hukum Islam yang merupakan permasalahan penelitian yang pertama. Pembahasan meliputi: pengertian dan wewenang amil, syarat-syarat amil, tugas amil, dan hak amil dilihat dari sudut pandang hukum Islam dengan didasarkan pada al Qur'an, Hadis, dan ijtihad ulama.

PENGERTIAN DAN WEWENANG AMIL

Kata '*amil* berasal dari kata '*amal* yang biasa diterjemahkan dengan "yang mengerjakan atau pelaksana". Sedangkan secara istilah berarti orang yang diberikan tugas oleh Negara (ulil amri Islam) untuk mengurus zakat dan mengumpulkannya dari orang yang berhak mengeluarkan zakat, kemudian ia akan membagikan kepada golongan yang berhak menerima, dan ia diberikan otoritas oleh Negara (ulil amri Islam) untuk mengurus zakat tersebut[1]. Amil dikategorikan sebagai kelompok penerima zakat (mustahik/ashnaf), bukan karena mereka tidak mampu secara finansial, melainkan sebagai bentuk kompensasi atas jerih

[1] Quraish Shihab. 1999. *Membumikan Al Qur'an: Fungsi dan Peran Wahyu dalam Kehidupan Masyarakat.* Bandung: Mizan, hlm. 325; Abu Tsabita. Meluruskan Salah Paham Tentang Makna Amil Zakat Ditinjau Menurut Syari'at Islam. http://alianoor.wordpress.com/2010/09/02/meluruskan-salah-paham-tentang-makna-amil-zakat-ditinjau-menurut-syari%E2%80%99at-islam/ diakses tanggal 19 Oktober 2013

payah mereka dalam mengusahakan pengumpulan, pengelolaan, dan penyaluran dana zakat.

Beberapa ulama berpendapat bahwa amil harus diangkat oleh pemimpin atau pemerintah. Pendapat-pendapat tersebut dapat dikemukakan sebagai berikut:

1. Muhammad Rasyid Ridha[2] ketika menafsirkan Surat al Taubah Ayat 60[3] mengemukakan bahwa amil zakat adalah mereka yang ditugaskan oleh imam atau pemerintah atau yang mewakilinya, untuk melaksanakan pengumpulan zakat (*al jubat*), serta menyimpan atau memeliharanya (*al hazanah*/bendaharawan), termasuk pula para penggembala, petugas administrasi. Mereka semua harus terdiri dari orang-orang Muslim;

2. Ahmad Mushtafa al Maraghi[4] berpendapat bahwa amil adalah orang-orang yang diutus oleh sultan untuk memungut dan memelihara zakat. Hal ini menunjukkan bahwa untuk menjadi

[2] Muhammad Rasyid Ridha. 1368 H. *Tafsir al Manar*. Jilid 10. Mesir: al Manar, hlm. 513

[3] "Sesungguhnya zakat itu hanyalah untuk orang-orang fakir, orang miskin, amil zakat, yang dilunakkan hatinya (muallaf), untuk (memerdekakan) hamba sahaya, untuk (membebaskan) orang yang berutang, untuk jalan Allah, dan untuk orang yang sedang dalam perjalanan, sebagai kewajiban dari Allah. Allah Maha Mengetahui, Maha Bijaksana." Kementerian Agama RI. 2010. *Al Qur'an Tajwid dan Terjemahnya*. Bandung: Sygma Examedia Arkanleema, hlm. 196

[4] Ahmad Mushtafa al Maraghi. 1946. *Tafsir al Maraghi*. Mesir: al Halaby

amil harus mendapatkan perintah dari pemerintah sehingga zakat tidak bisa dibagikan sendiri oleh muzakki;

3. Sayid Sabiq[5] berpendapat bahwa amil zakat adalah orang-orang yang diangkat oleh penguasa atau wakil penguasa untuk bekerja mengumpulkan zakat dari orang-orang kaya. Termasuk amil zakat adalah orang yang bertugas menjaga harta zakat, penggembala hewan ternak zakat dan juru tulis yang bekerja di kantor amil zakat;
4. ‘Adil bin Yusuf al ‘Azazi mengemukakan bahwa amil zakat adalah para petugas yang dikirim oleh penguasa untuk mengumpulkan zakat dari orang-orang yang berkewajiban membayar zakat. Demikian pula termasuk amil adalah orang-orang yang menjaga harta zakat serta orang-orang yang membagi dan mendistribusikan zakat kepada orang-orang yang berhak menerimanya. Mereka itulah yang berhak diberi zakat meski sebenarnya mereka adalah orang-orang yang kaya[6];
5. Muhammad ibn Sholih al ‘Atsimain[7] berpendapat bahwa amil zakat adalah orang-orang yang diangkat oleh penguasa untuk

[5] Sayyid Sabiq. 1983. *Fiqh al Sunnah*. Jilid I. Beirut: Dar al Fikr, hlm. 327

[6] Muhammad Abduh Tuasikal. *Salah Paham dengan Amil Zakat*. http://muslim.or.id/fiqh-dan-muamalah/panduan-zakat-15-salah-paham-dengan-amil-zakat.html diakses tanggal 19 Oktober 2013

[7] Muhammad ibn Sholih al ‘Atsimain. 2003. *Fatawa fi Ahkam al* Zakat. Riyadl: Dar al Tsurayya, hlm. 332

mengambil zakat dari orang-orang yang berkewajiban untuk menunaikannya lalu menjaga dan mendistribusikannya. Mereka diberi zakat sesuai dengan kadar kerja mereka meski mereka sebenarnya adalah orang-orang kaya. Sedangkan orang biasa yang menjadi wakil orang yang berzakat untuk mendistribusikan zakatnya bukanlah termasuk amil zakat. Sehingga mereka tidak berhak mendapatkan harta zakat sedikitpun disebabkan status mereka sebagai wakil. Akan tetapi jika mereka dengan penuh kerelaan hati mendistribusikan zakat kepada orang-orang yang berhak menerimanya dengan penuh amanah dan kesungguhan maka mereka turut mendapatkan pahala. Namun jika mereka meminta upah karena telah mendistribusikan zakat maka orang yang berzakat berkewajiban memberinya upah dari hartanya yang lain bukan dari zakat.

6. Abdul Karim Zaidan[8] berpendapat bahwa amil adalah orang-orang yang ditugaskan oleh seorang imam (*amir*) untuk mengumpulkan zakat atau zakat harta kekayaan lahiriah (*al amwal al zhahirah*), seperti binatang ternak, hasil pertanian, dan buah-buahan. Termasuk dalam kategori amil adalah setiap orang yang diperlukan tenaganya untuk mengumpulkan, menjaga, dan

[8] Abdul Karim Zaidan. 1999. *Ensiklopedi Hukum Wanita dan Keluarga*. Jilid 2. Terjemah oleh Bahruddin Fannani. Jakarta: Robbani Press, hlm. 104-105

membawa zakat kepada imam, seperti penulis, pengumpul, pembagi, juru hitung, juru timbang, juru takar, penggembala, dan pembawa zakat.

7. Yusuf al Qardhawi[9] menjelaskan bahwa amil zakat adalah semua orang yang melaksanakan segala kegiatan urusan zakat, mulai dari pengumpul, pencatat, penghitung, bendahara, penyimpan, dan pembagi kepada mustahik. Zakat dalam Islam bukan suatu tugas yang hanya dibebankan pada individu, tetapi juga merupakan tugas negara. Negara wajib mengatur dan mengangkat orang-orang yang bekerja sebagai amil zakat.
8. Wahbah al Zuhaily[10] berpendapat bahwa amil adalah petugas negara yang dibebani kewajiban untuk mengumpulkan zakat dan mengambilnya dari pemiliknya.

Berdasarkan beberapa pendapat di atas, seorang amil haruslah yang diangkat sebagai petugas oleh pemerintah. Syarat agar bisa disebut sebagai amil zakat adalah diangkat dan diberi otoritas oleh pemerintah muslim (ulil amri Islam) untuk mengambil zakat dan mendistribusikannya sehingga panitia-panitia zakat yang ada di berbagai masjid serta orang-orang yang mengangkat dirinya sebagai amil

[9] Yusuf Qardhawi. 1996. *Hukum Zakat: Studi Komparatif Mengenai Status dan Filsafat Zakat berdasarkan Qur'an dan Hadis*, hlm. 545

[10] Wahbah al Zuhaily. 2008. *Zakat: Kajian Berbagai Mazhab*. Terjemah oleh Agus Effendi dan Bahruddin Fananny. Bandung: Remaja Rosdakarya, hlm.267

bukanlah amil secara syar'i. Hal ini sesuai dengan istilah amil karena yang disebut amil adalah pekerja yang dipekerjakan oleh pihak tertentu. Memiliki otoritas untuk mengambil dan mengumpulkan zakat adalah sebuah keniscayaan bagi amil karena amil memiliki kewajiban untuk mengambil zakat secara paksa dari orang-orang yang menolak untuk membayar zakat.

Beberapa faktor yang melatarbelakangi adanya keharusan pengangkatan amil oleh penguasa atau negara dapat dikemukakan sebagai berikut[11]:

1. Jaminan terlaksananya syariat zakat (bukankah ada saja manusia-manusia yang berusaha mengindar bila tidak diawasi oleh penguasa?);
2. Memelihara air muka para mustahik, karena mereka tidak perlu berhadapan langsung dengan para muzaki, dan mereka tidak harus pula datang meminta;
3. Pemerataan (karena dengan keterlibatan satu tangan, diharapkan seseorang tidak akan memperoleh dua kali dari

[11] Yusuf Qardhawi. 1995. *Kiat Islam Mengentaskan Kemiskinan*. Terjemah oleh Syafril Halim. Jakarta: Gema Insani Press, hlm. 112; Yusuf Qardhawi. 1996. *Hukum Zakat: Studi Komparatif Mengenai Status dan Filsafat Zakat berdasarkan Qur'an dan Hadis*, hlm. 742-743

dua sumber, dan diharapkan pula semua mustahik akan memperoleh bagiannya);

4. Sektor (ashnaf yang harus menerima) zakat, tidak terbatas pada individu, tetapi juga untuk kemaslahatan umum, dan sektor ini hanya dapat ditangani oleh pemerintah.

Sementara itu sebagian ulama mengemukakan pendapat yang agak berbeda tentang tidak adanya keharusan seorang amil diangkat oleh pemimpin. Pendapat-pendapat tersebut diantaranya adalah sebagai berikut:

1. Abu Zahrah sebagaimana dikutip oleh Quraish Shihab[12], berpendapat bahwa amil adalah mereka yang bekerja untuk pengelolaan zakat, menghimpun, menghitung, mencari orang-orang yang butuh (*mustahiqqin*), serta membagikan kepada mereka. Namun demikian, Abu Zahrah menyatakan lebih lanjut bahwa pada dasarnya zakat dikumpulkan semuanya oleh pemerintah atau yang mewakilinya. Salah satu bentuk pengorganisasian zakat yang diusulkannya adalah melalui organisasi-organisasi kemasyarakatan tetapi yang diawasi oleh pemerintah.

[12] Quraish Shihab. 1999. *Membumikan Al Qur'an: Fungsi dan Peran Wahyu dalam Kehidupan Masyarakat*, hlm. 326

2. Muhammad Jawad Mughniyah[13] berpendapat bahwa amil adalah orang-orang yang bertugas untuk meminta sedekah.

3. Abu Bakr Jabir al Jazairy[14] berpendapat bahwa amil adalah orang-orang yang bekerja untuk mengumpulkan, menghitung, menulis, dan membagikan zakat. Mereka mendapatkan upah atas pekerjaannya itu meskipun kaya.

Pengertian yang senada juga ditegaskan oleh Komisi Fatwa MUI DKI Jakarta[15] bahwa amil adalah orang-orang yang melaksanakan kegiatan pengumpulan dan pendayagunaan zakat termasuk para tenaga administrasi, pengumpul, pencatat, penghitung, pengelola dan yang membagikannya kepada para mustahik. Meskipun sementara ulama mengemukakan bahwa amil tidak harus diangkat atau ditunjuk pemimpin atau pemerintah, namun mayoritas ulama sependapat bahwa keterlibatan pemimpin atau pemerintah dalam pengelolaan zakat merupakan suatu kebijaksanaan yang terpuji.

[13] Muhammad Jawad Mughniyah. 2007. *Fiqih Lima Mazhab: Ja'fari, Hanafi, Maliki, Syafi'i, Hambali*. Terjemah oleh Masykur A. B. (*et.al.)*. Jakarta: Lentera, hlm. 192

[14] Abu Bakr Jabir al Jazairy. 1995. *Minhaj al Muslim.* Beirut: Dar al Fikr, hlm. 248

[15] Komisi Fatwa MUI Propinsi DKI Jakarta. *Tatacara Pembagian Zakat Kepada Para Mustahiq*. http://infad.usim.edu.my/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=2532&newlang=mas diakses tanggal 19 Oktober 2013.

Sesuai dengan namanya, profesi utama amil zakat adalah mengurusi zakat. Jika dia memiliki pekerjaan lain, maka dianggap pekerjaan sampingan atau sambilan yang tidak boleh mengalahkan pekerjaan utamanya yaitu amil zakat. Karena waktu dan potensi, serta tenaganya dicurahkan untuk mengurusi zakat tersebut, maka dia berhak mendapatkan bagian dari zakat. Adapun jika dia mempunyai profesi tertentu, seperti dokter, guru, direktur perusahaan, pengacara, pedagang, yang sehari-harinya bekerja dengan profesi tersebut, kemudian jika ada waktu, dia ikut membantu mengurusi zakat, maka orang seperti ini tidak dinamakan amil zakat, kecuali jika dia telah mendapatkan tugas secara resmi dari Negara atau lembaga untuk mengurusi zakat sesuai dengan aturan yang berlaku. Bahkan jika ada gubernur, bupati, camat, lurah yang ditugaskan oleh pemimpin Negara untuk mengurusi zakat, diapun tidak berhak mengambil bagian dari zakat, karena dia sudah mendapatkan gaji dari kas Negara sesuai dengan jabatannya.

Demikian juga dengan panitia zakat yang terdapat di masjid-masjid dan mushalla tidak layak disebut amil zakat tetapi hanya pekerja sosial untuk membantu masyarakat dalam menerima dan menyalurkan zakat milik orang lain kepada yang berhak menerima. Karena itu maka sudah barang tentu mereka sama sekali tidak mendapatkan bagian dari zakat dan tidak berhak mengambil dari hasil zakat yang mereka

kumpulkan. Oleh karena itu mereka haram mengambil bagian zakat tersebut sebab bukan hak mereka (tidak termasuk bagian dari amil zakat).

Lebih lanjut amil zakat tidak diperkenankan menerima hadiah dari orang yang berzakat, hal ini sesuai sabda Rasulullah:

"Dari Abu Humaid as-Sa'idi ra. berkata: Nabi SAW memperkerjakan seorang laki-laki dari suku al-Azdi yang bernama Ibnu Lutbiyyah sebagai pemungut zakat. Satu waktu ia datang menghadap Nabi dan berkata: "Ini bagian untukmu dan ini dihadiahkan untukku". Kemudian Rasulullah berdiri, mengucapkan pujian kepada Allah, dan berkata: "Amma ba'du. Aku telah mengangkat orang ini dari kalangan kalian untuk melakukan pekerjaan yang dibebankan Allah kepadaku. Lalu suatu ketika dia datang dan berkata: "Ini bagian untukmu dan ini dihadiahkan untukku." Jika ia jujur apakah seandaianya ia dia diam di rumah orangtuanya, hadiah itu akan datang kepadanya? Demi Allah seseorang di antara kalian yang mengambil sesuatu yang bukan haknya niscaya ia akan membawanya pada saat menghadap Allah di hari kiamat. Sungguh aku tidak tahu apakah ada di antara kalian nanti ketika menghadap Allah, seseorang yang membawa unta yang berteriak, sapi yang melenguh, atau kambing yang mengembik". Kemudian beliau mengangkat kedua tangannya, sehingga terlihat kedua ketiak beliau yang putih sambil berkata: "Ya Allah bukankah (semua ini) telah aku sudah sampaikan?"[16].

---

[16] Hadis riwayat Bukhari, Muslim, dan Abu Daud. Yusuf Qardhawi. 1996. *Hukum Zakat: Studi Komparatif Mengenai Status dan Filsafat Zakat berdasarkan Qur'an dan Hadis*, hlm. 559; Shabra Syatila. *Siapa Yang Berhak Disebut Amil Zakat?* http://www.fimadani.com/siapa-yang-berhak-disebut-amil-zakat/ diakses tanggal 19 Oktober 2013

Untuk mempermudah mekanisme pemungutan dan penyaluran zakat, Nabi mengangkat petugas khusus yang dikenal sebagai amil. Amil yang diangkat Nabi ada dua macam, yaitu[17]:

1. Amil yang berdomisili di dalam kota Madinah, statusnya bersifat *free-lance*, tidak memperoleh gaji tetap hanya kadang-kadang memperoleh honorarium sebagai balas jasa atas kerjanya dalam pendayagunaan zakat. Diantara sahabat Nabi yang pernah berstatus demikian adalah Umar bin Khathab;
2. Amil yang tinggal di luar kota Madinah, status mereka adalah sebagai wali pemerintah pusat (pemerintah daerah) yang merangkap menjadi amil. Diantara sahabat yang pernah menduduki jabatan ini adalah Muadz bin Jabal. Sebagai amil, mereka diperbolehkan mengambil bagian dari zakat dan diperkenankan untuk langsung mendistribusikannya kepada yang membutuhkan di daerah tersebut.

Dengan demikian, konsep pendistribusian pada masa Nabi adalah langsung menghabiskan seluruh dana zakat yang diterima dan sudah mengenal konsep desentralisasi distribusi zakat. Hal ini tergambar dalam pesan Nabi ketika mengutus Muadz bin Jabal ke Yaman yang

[17] http://alarifs.blogspot.com/2009/02/zakat-masa-rasulullah-saw.html diakses tanggal 19 Oktober 2013

menyatakan bahwa salah satu prinsip zakat adalah “dari dan untuk penduduk setempat”. Pandangan Nabi ini dilatarbelakangi adanya perbedaan situasi dan kondisi di setiap daerah dimana setiap daerah tentu memiliki kebutuhan dan orang-orang yang akan dibantu sendiri.

Pada awal Islam, para amil diangkat langsung oleh Rasulullah. Pada masa Rasulullah, yang diangkat menjadi amil zakat adalah Umar bin Khattab. Rasulullah juga pernah mempekerjakan seorang pemuda dari Suku Asad yang bernama Ibnu Lutbiyyah untuk mengurus urusan zakat Bani Sulaim. Beliau juga pernah mengutus Ali bin Abi Thalib ke Yaman untuk menjadi amil zakat. Selain Ali bin Abi Thalib, Rasulullah juga pernah mengutus Muadz bin Jabal ke Yaman, yang di samping bertugas sebagai da’i (mendakwahkan Islam secara umum), juga mempunyai tugas khusus menjadi amil zakat.

Beberapa sahabat yang juga pernah mendapatkan tugas untuk mengelola zakat adalah sebagai berikut[18]:

1. Uyainah ibn Hishn ke Bani Tamim
2. Buraidah ibn Hasib ke Aslam dan Ghifar

[18] Yusuf Qardhawi. 1996. *Hukum Zakat: Studi Komparatif Mengenai Status dan Filsafat Zakat berdasarkan Qur’an dan Hadis*, hlm. 736-737; Hendralangsa. 2012. *Amil dalam Tinjauan Fiqh*. http://hendralangsa.wordpress.com/2012/05/01/amil-dalam-tinjauan-fiqh/ diakses tanggal 19 Oktober 2013; Ahmad Sarwat**.** *5 Kesalahan Seputar Praktik Pembayaran Zakat*. http://www.fimadani.com/5-kesalahan-seputar-praktik-pembayaran-zakat/ diakses tanggal 19 Oktober 2013

3. Abbad ibn Bisyr Asyhali ke Sulaim dan Mazainah
4. Rafi' ibn Mukaits ke Juhainah
5. Amr ibn al-Ash ke Bani Fazarah
6. Adh-Dhahhak ibn Sufyan al Kilabi ke Bani Kilab
7. Basyir ibn Sufyan ke Bani Ka'b
8. Al Muhajir ibn Abu Ummayyah ke Shan'a
10. Ziyad ibn Lubaid ke Hadharamaut
11. Ady ibn Hatim ke Tha'i dan Bani Asad
12. Malik ibn Nuwairah ke Bani Hanzalah
13. Az-Zibriqan ibn Nadr ke sebahagian Bani Sa'ad
14. Qais ibn Ashim ke sebahagian Bani Sa'ad yang lain
15. Al-Ala' ibn Al-Hadharamy ke Al Bahrain

Setelah Nabi Muhammad SAW wafat, kepemimpinan umat Islam diserahkan kepada Khalifah Abu Bakar al Shiddiq. Di masa pemerintahan Abu Bakar, zakat dilakukan dengan merujuk kepada cara-cara pengelolaan zakat yang dilakukan Rasulullah SAW. Namun, persoalan baru muncul, ketika ada orang/kelompok yang enggan membayar zakat, di antaranya Musailamah Al-Kadzdzab dari Yamamah dan Sajah Tulaihah. Setelah dilakukan pembersihan terhadap semua pembangkang zakat, Abu Bakar pun memulai tugasnya dengan mendistribusikan dan mendayagunakan zakat bagi orang-orang yang berhak menerimanya, menurut cara yang dilakukan Rasullulah. Dia

sendiri mengambil harta dari Baitul Mal menurut ukuran yang wajar dan diberikan kepada golongan yang berhak menerimanya, dan selebihnya dibelanjakan untuk persediaan bagi angkatan bersenjata yang berjuang di jalan Allah.

Dalam soal pemberian, Abu Bakar tidak membedakan antara orang yang terdahulu atau yang belakangan masuk Islam. Sebab kesemuanya berhak memperoleh zakat apabila kondisi kehidupannya membutuhkan serta masuk dalam kelompok asnaf penerima zakat yang terdapat dalam surat At-Taubah ayat 60. Abu Bakar mendirikan Baitul Mal di San'ah, tempat yang terletak di daratan tinggi Madinah. Dia tidak mengangkat satu pun pengawal atau pegawai untuk mengawasinya. Bila ditanya mengapa tidak mengangkat penjaga, maka Abu Bakar menjawab. "Jangan takut, tidak ada sedikit pun harta yang tersisa di dalamnya, semua telah habis dibagikan"[19].

Pada masa Umar menjadi Khalifah, situasi jazirah Arab relatif lebih stabil dan tentram. Semua kabilah menyambut seruan zakat dengan sukarela. Umar melantik amil-amil untuk bertugas mengumpulkan zakat dari orang-orang dan kemudian mendistribusikan kepada golongan yang berhak menerimanya. Sisa zakat itu kemudian diberikan kepada

[19] Tim Rumah Zakat. 2012. *Zakat di Era Khulafaur Rasyidin*. http://ramadan.okezone.com/read/2012/07/24/331/667599/redirect diakses tanggal 19 Oktober 2013

Khalifah. Salah satu sahabat yang diangkat oleh Umar sebagai amil adalah Ibnus Sa'dy Al-Maliki. Hal ini diriwayatkan oleh Busr bin Sa'ied dari Ibnus Sa'dy Al-Maliki, yang berkata:

"Umar pernah mengangkat aku untuk mengurus zakat (amil). Ketika usai pekerjaanku dan aku laporkan kepadanya, maka dia kemudian mengirimi aku upah. Maka aku katakan: Sungguh, aku melakukan tugas ini karena Allah. Maka Umar berkata, "Ambillah apa yang telah diberikan kepadamu. Aku dulu juga pernah menjadi amil Rasulullah SAW, dan beliau memberi upah untuk tugas itu. Ketika aku katakan kepada beliau seperti yang kau katakan tadi, maka Rasulullah SAW berkata, bila engkau diberi sesuatu yang tak kau pinta, maka makanlah dan sedekahkanlah"[20].

Untuk mengelola wilayah yang semakin luas dan dengan persoalan yang kian kompleks, Umar kemudian membenahi struktur pemerintahannya dengan membentuk beberapa lembaga baru yang bersifat eksklusif-operasional, di antara lembaga baru yang dibentuk Umar adalah Baitul Mal, yaitu lembaga yang berfungsi mengelola sumber-sumber keuangan, termasuk zakat. Umar menentukan satu tahun anggaran selama 360 hari, dan menjadi tanggung jawab Umar untuk

[20] Hadis riwayat Bukhari dan Muslim. Adiwarman A. Karim dan A. Azhar Syarief. " Fenomena Unik Di Balik Menjamurnya Lembaga Amil Zakat (LAZ) Di Indonesia". *Zakat & Empowering*. Volume 1 Nomor 4. Agustus 2008. Jakarta: CID Dompet Dhuafa. http://imz.or.id/new/uploads/2011/11/Adi-Warman-Karim-_edited_.pdf diakses tanggal 19 Oktober 2013.

membersihkan Baitul Mal dalam setiap tahun selama sehari. Umar berkata,"Untuk mendapatkan ampunan dari Allah, aku tidak sedikitpun tinggalkan harta di dalamnya."

Beberapa perkembangan menarik tentang implementasi zakat pada periode Umar dapat dipaparkan sebagai berikut:

1. Umar menetapkan peraturan bagi amil terkait dengan pengumpulan zakat yang terkenal dengan *al 'Asyirin*, yaitu amil mengambil zakat sebesar 10% dari pedagang *ahl al harbi*, 5% dari pedagang *ahl al dzimmi*, dan 2,5% dari pedagang muslim[21].

2. Umar membatalkan pemberian zakat kepada muallaf. Rasul Saw. pernah menjinakkan tokoh-tokoh Badui seperti Abbas bin Bardas dan Aqara bin Habis. Mereka tetap mengambil bagian pada saat Umar menjabat khalifah. Umar berkata: "Siapa kalian?" "Kami para muallaf," jawab mereka. Umar bertanya lagi: "Apakah sekarang ini kami masih perlu menjinakkan hati kalian? Kita sudah menaklukkan Persia dan Romawi, dan Islam telah kuat mengakar[22]." Di sini Umar melakukan ijtihad. Umar saat itu

[21] Yusuf Qardhawi. 1996. *Hukum Zakat: Studi Komparatif Mengenai Status dan Filsafat Zakat berdasarkan Qur'an dan Hadis*, hlm. 759

[22] Muhammad al Ghazali. 2008. *Al Qur'an Kitab Zaman Kita: Mengaplikasikan Pesan Kitab Suci dalam Konteks Masa Kini*. Terjemah oleh: Masykur Hakim dan Ubaidillah. Bandung: Mizan Pustaka, hlm. 261

memahami bahwa sifat muallaf tidak melekat selamanya pada diri seseorang. Pada situasi tertentu memang dipandang perlu menjinakkan hati seseorang agar menerima Islam dengan memberikan tunjangan, namun bila ia telah diberi cukup kesempatan untuk memahami Islam dan telah memeluknya dengan baik, maka akan lebih baik tunjangan itu dicabut kembali dan diberikan kepada orang lain yang jauh lebih memerlukan. Umar tidak menggugurkan bagian muallaf, tetapi ia menggugurkan kepada sebagian orang yang dianggap sudah tidak layak lagi diberi atau sudah memperoleh kekayaan tertentu.

3. Umar mulai memperkenalkan sistem cadangan devisa, yaitu tidak semua dana zakat yang diterima langsung didistribusikan sampai habis, namun ada pos cadangan devisa yang dialokasikan apabila terjadi kondisi darurat seperti bencana alam atau perang. Hal ini merupakan terobosan-terobosan baru dalam pengelolaan zakat yang dilakukan oleh Umar bin Khattab[23].

Selanjutnya pengelolaan zakat pada periode Usman bin Affan pada dasarnya melanjutkan dasar-dasar kebijakan yang telah ditetapkan dan dikembangkan oleh Umar bin Khattab. Pada masa Usman kondisi ekonomi umat sangat makmur, bahkan diceritakan Usman sampai harus

[23] Tim Rumah Zakat. 2012. *Zakat di Era Khulafaur Rasyidin.*

juga mengeluarkan zakat dari harta *kharaj* dan *jizyah* yang diterimanya. Harta zakat pada periode Usman mencapai rekor tertinggi dibandingkan pada masa-masa sebelumnya. Usman melantik Zaid bin Sabit untuk mengelola dana zakat. Pernah satu masa, Usman memerintahkan Zaid untuk membagi-bagikan harta kepada yang berhak namun masih tersisa seribu dirham, lalu Usman menyuruh Zaid untuk membelanjakan sisa dana tersebut untuk membangun dan memakmurkan masjid Nabawi.

Pada periode ini ada sinyalemen bahwa perhatian khalifah pada pengelolaan zakat tidak sepenuh seperti pada khalifah sebelumnya, dikarenakan pada periode ini wilayah kekhalifahan Islam semakin luas dan pengelolaan zakat semakin sulit terjangkau oleh aparat birokrasi yang terbatas. Khalifah Usman merasa tidak lagi mampu mengurus dana zakat seperti yang dilakukan pendahulunya. Pada saat itu Usman mengambil keputusan untuk membiarkan umat mengurus sendiri penanganan dana zakat yang tidak lagi terjangkau oleh administrasi pemerintahannya. Sementara itu, terdapat sumber pendapatan negara selain zakat yang memadai, yaitu *kharaj* (retribusi atas tanah yang dikuasai negara) dan *jizyah* (pajak yang dikenakan atas warga negara non muslim). Sehingga khalifah lebih fokus dalam pengelolaan pendapatan negara yang lain seperti *kharaj* dan *jizyah* dimana secara ekonomi lebih memadai dan dari sudut politis juga lebih murah. Dikatakan secara ekonomi memadai, karena pemasukan dari kedua sektor ini saja sudah

cukup melimpah untuk sekedar mencukupi kebutuhan belanja negara yang meliputi biaya pegawai, tentara, dan kebutuhan rutin kerajaan. Dikatakan lebih murah secara politis, karena berbeda dengan zakat, sasaran dari kewajiban *kharaj* dan *jizyah* adalah rakyat yang cenderung tidak akan berani menuntut hak yang macam-macam. Seperti diketahui sasaran *kharaj* adalah rakyat muslim dan non muslim yang merupakan warga negara taklukan, sedangkan sasaran *jizyah* adalah warga negara non muslim[24].

Perubahan yang signifikan dalam pengumpulan zakat pada masa pemerintahan Usman dengan merubah kebijaksanaan pengumpulan zakat. Harta yang dizakati dibagi dalam dua kategori yaitu *amwal zhahirah* (harta benda yang dapat diketahui jumlah atau nilainya oleh pengamat, seperti kekayaan yang berbentuk binatang atau tumbuhan) dan *amwal bathinah* (harta yang tidak dapat diketahui kecuali oleh pemiliknya sendiri). Pada masa Nabi saw. para sahabat menyerahkan *amwal bathinah* itu kepada beliau untuk kemudian beliau serahkan kepada para amil agar dibagikan sesuai dengan petunjuk agama. Tetapi pada masa Usman, karena harta kekayaan telah sedemikian melimpah, dan demi kemaslahatan umum beliau mengalihkan wewenang pembagian

[24] Masdar F. Mas'udi. 2005. *Menggagas Ulang Zakat sebagai Etika Pajak dan Belanja Negara untuk* Rakyat. Bandung: Mizan Pustaka, hlm. 39

kepada pemilik harta secara langsung. Pengalihan ini tidak mencabut wewenang imam untuk maksud tersebut[25].

Walaupun muzaki telah memperoleh wewenang dari penguasa dalam tugasnya sebagai amil zakat, tetapi wewenang itu hanya menjadikannya sebagai wakil dari imam atau pemerintah. Fakhruddin al Razi sebagaimana dikutip Quraish Shihab[26] ketika menafsirkan Surat al Taubah ayat 60 menyatakan bahwa ayat ini menunjukkan bahwa imam atau yang ditugaskannya berkewajiban mengumpulkan dan membagi-bagikan zakat. Buktinya adalah bahwa Allah menetapkan petugas-petugas untuk maksud tersebut sebagaimana firman Allah dalam Surat al Taubah ayat 103:

"Ambillah zakat dari sebagian harta mereka. Dengan zakat itu kamu membersihkan dan mensucikan mereka".

Keterlibatan para penguasa dalam pengumpulan dan pembagian zakat berangsur-angsur berkurang antara lain disebabkan karena keengganan kaum muslim sendiri untuk menyerahkannya dengan alasan adanya para penguasa yang tidak islami, dan tidak mustahil disebabkan

[25] Yusuf Qardhawi. 1996. *Hukum Zakat: Studi Komparatif Mengenai Status dan Filsafat Zakat berdasarkan Qur'an dan Hadis*, hlm. 760

[26] Quraish Shihab. 1999. *Membumikan Al Qur'an: Fungsi dan Peran Wahyu dalam Kehidupan Masyarakat*, hlm. 327

juga karena keengganan para penguasa sendiri untuk melaksanakan tugas-tugas tersebut dengan berbagai pertimbangan.

Ulama mazhab berbeda pendapat terkait penyerahan zakat kepada pemerintah atau imam atau amil sebagaimana dikemukakan berikut ini[27]:

1. Imam Abu Hanifah berpendapat bahwa *al amwal al zhahirah* harus diserahkan kepada imam, sedangkan *al amwal al bathinah* terserah kepada pemilik harta;
2. Mazhab Maliki berpendapat bahwa pada dasarnya zakat wajib diserahkan kepada imam yang adil. Imam al Qurthubi menambahkan bahwa jika imam yang menerima bersifat adil (dalam penerimaan atau pembagiannya), maka tidak dibenarkan si pemilik untuk membagi-baginya sendiri;
3. Mazhab Syafi'i berpendapat bahwa untuk harta yang bersifat *bathin*, si pemilik dapat membagi-baginya sendiri. Sedang dalam bentuk *zhahir*, terdapat dua pilihan yaitu, *jaiz* (boleh) dan tidak. Kalau *jaiz* (boleh), maka dapat diperselisihkan lagi, yaitu apakah wajib atau tidak;

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

4. Mazhab Hanafi berpendapat bahwa tidak diwajibkan penyerahan dan pembagian oleh imam atau amil. Tetapi apabila si pemilik menyerahkan, maka kewajibannya telah gugur.

Meskipun ulama berbeda pendapat tentang penyerahan jenis harta tertentu kepada imam atau amil, akan tetapi mereka sepakat dalam dua masalah yang mendasar yaitu[28]:

Pertama, salah satu hak imam adalah menuntut rakyatnya untuk mengeluarkan zakat, baik dari harta *zhahir* maupun *bathin*, terutama jika imam mengetahui kondisi rakyatnya yang enggan untuk menunaikan zakat sebagaimana yang diperintahkan Allah. Sehingga perbedaan pendapat di kalangan ulama tentang penyerahan zakat kepada imam terjadi dalam keadaan imam tidak memintanya. Adapun jika imam meminta zakat untuk diserahkan kepadanya, maka rakyat harus menyerahkan.

Kedua, apabila imam membiarkan urusan zakat dan tidak memintanya, maka tanggungjawab zakat dari pemilik harta tidaklah gugur. Pemilik harta tetap dibebani kewajiban untuk menyerahkan sendiri zakatnya kepada mustahik, karena zakat merupakan ibadah dan kewajiban agama yang bersifat pasti.

[28] *Ibid*, hlm. 752-753

Terjadinya perbedaan pendapat di kalangan ulama dikarenakan tidak ada nash baik ayat al Qur'an maupun hadis Nabi yang secara eksplisit menyatakan harus, tidak boleh atau sunatnya hukum menunaikan zakat melalui amil. Al Qur'an adalah konstitusi dan sumber perundang-undangan Islam yang utama, oleh sebab itu Al-Qur'an hanya mengandung asas-asas dan prinsip-prinsip umum tentang suatu masalah, tidak menegaskan secara mendetail dan terperinci, terkecuali terdapat hal-hal yang dikuatirkan akan menimbulkan keragu-raguan dan kekacauan. Dalam hal ini, hadis merupakan interpretasi lisan dan pelaksanaan konkrit apa yang dinyatakan al Qur'an: menjelaskan yang belum jelas, mempertegas yang belum tegas, memberi batasan yang masih samar, dan memperkhusus apa yang masih terlalu umum. Sehingga dalam penetapan masalah amil terdapat lahan bagi fuqaha juga cendikiawan muslim untuk berijtihad seperti yang telah dilakukan oleh Abu Bakar, Umar bin Khattab, Usman bin Affan maupun Ali bin Abi Thalib.

SYARAT-SYARAT AMIL

Pada masa Rasulullah dan *al Khulafa al Rasyidun* telah diangkat beberapa petugas khusus untuk menjadi amil yang mempunyai tanggungjawab dalam pengambilan zakat dari muzaki dan pendistribusian zakat kepada mustahik. Dengan tanggungjawab dan beban berat yang diembannya, maka suatu kewajaran jika amil yang dingakat harus memenuhi beberapa syarat tertentu. Menurut Sayid Sabiq[29], amil harus muslim dan tidak boleh dari golongan yang terlarang menerima bagian zakat, seperti keturunan Nabi yaitu Bani Hasyim dan Bani Muthalib. Orang yang kaya diperbolehkan untuk menjadi amil. Pendapat senada juga dikemukakan oleh Abdul Karim Zaidan[30], bahwa syarat amil meliputi: baligh, akil, muslim, jujur, bukan dari kerabat Nabi, serta mengetahui dan memahami hukum zakat. Pekerjaan amil boleh dilakukan oleh orang kaya.

Sementara itu Yusuf Qardhawi[31] memaparkan beberapa persyaratan yang harus dipenuhi oleh amil, yaitu:

1. Muslim. Imam Ahmad tidak menetapkannya sebagai syarat dengan alasan bahwa kata *al 'amilin 'alaiha* bersifat umum,

---

[29] Sayyid Sabiq. 1983. *Fiqh al Sunnah*, hlm. 327

[30] Abdul Karim Zaidan. 1999. *Ensiklopedi Hukum Wanita dan Keluarga*, hlm. 106

[31] Yusuf Qardhawi. 1996. *Hukum Zakat: Studi Komparatif Mengenai Status dan Filsafat Zakat berdasarkan Qur'an dan Hadis*, hlm. 551-553

sehingga mencakup muslim dan kafir. Kalau pendapat Ahmad yang akan diterapkan, tentunya bukan dalam pelaksanaan yang mengandung kebijaksanaan;

2. Mukallaf yaitu orang dewasa yang sehat akal pikirannya dan siap menerima tanggungjawab mengurus urusan umat;
3. Memiliki sifat amanah dan jujur. Sifat ini sangat penting karen berkaitan dengan kepercayaan umat;
4. Mengetahui hukum-hukum menyangkut zakat. Tidak semua pengelola zakat memerlukan syarat ini tergantung rincian tugas yang menjadi beban kewajibannya dalam pengelolaan zakat;
5. Mampu melaksanakan tugas-tugas yang dibebankan kepadanya.

TUGAS AMIL

Secara garis besar, tugas amil zakat dikelompokkan menjadi dua, yaitu pengumpul dan pembagi[32]. Pengumpul bertugas mengamati dan menetapkan muzaki, menetapkan jenis-jenis harta mereka yang wajib dizakati, dan jumlah yang harus mereka bayar. Selanjutnya mengambil dan menyimpannya untuk diserahkan kepada para petugas pembagi. Dalam hal ini, pengumpul sangat memerlukan syarat ketiga di atas yaitu pengetahuan tentang hukum-hukum zakat, misalnya hal-hal yang berkaitan dengan jenis harta yang wajib dikeluarkan zakatnya, nishab zakat, kadar zakat, dan waktu mengeluarkan zakat.

Kegiatan mengumpulkan atau menghimpun zakat merupakan kegiatan atau usaha amil dalam menghimpun zakat dengan menjemput atau mengambil dari tempat muzaki. Selain mengambil zakat, amil yang bertugas mengambil zakat juga mesti mendoakan orang-orang yang mengeluarkan zakat sebagaimana ditegaskan dalam al Qur’an Surat al Taubah ayat 103:

”Ambillah zakat dari harta mereka dengan guna membersihkan dan mensucikan mereka, dan berdo’alah untuk mereka. Sesungguhnya

[32] Quraish Shihab. 1999. *Membumikan Al Qur’an: Fungsi dan Peran Wahyu dalam Kehidupan Masyarakat*, hlm. 328

do'amu itu (menumbuhkan) ketenteraman jiwa bagi mereka. Allah Maha Mendengar lagi Maha Mengetahui."

Rasulullah telah memberikan keteladanan ketika mendoakan salah satu kaum yang berzakat kepada beliau sebagaimana dinyatakan dalam hadis berikut ini:

"Dari 'Abdullah bin Abi 'Aufa berkata: Rasulullah SAW ketika datang kepadanya salah satu kaum yang membayar zakat, beliau mendoakannya: *"allahumma shalli 'alaihim"* (Ya Allah berikanlah shalawat (kesejahteraan) kepada mereka)"[33].

Adapun pembagi melalui pengamatan dan penelitian yang seksama, bertugas mengamati dan menetapkan pihak-pihak yang berhak menerima zakat, perkiraan kebutuhan mereka, kemudian membagikan kepada masing-masing yang membutuhkan dengan mempertimbangkan jumlah zakat yang diterima dan kebutuhan mereka masing-masing. Dalam hal ini, pembagi harus lebih banyak mengetahui petunjuk-petunjuk agama menyangkut tugas-tugasnya, seperti siapa yang dimaksud dengan fakir, miskin, amil, *muallaf qulubuhum*, *gharim*, *sabilillah*, *ibn sabil*, apa saja syarat-syarat yang harus terpenuhi untuk disebut mustahik, dan berapa bagian yang bisa diberikan kepada masing-

[33] Hadis riwayat Muttafaq 'Alaih. Muhammad ibn Ismail al Shan'any. tt. *Subul al* Salam. Juz II. Beirut: Muassasah Fuad, hlm. 265

masing mustahik. Pembagi zakat yang bertugas diharpakan mengetahui tata krama pembagian zakat serta doa-doa yang berkaitan dengan tugas-tugasnya, sebab hal ini mempunyai arti yang tidak kecil, bukan saja bagi muzaki dan mustahik, tetapi juga bagi kesempurnaan ibadah zakat di sisi Allah.

Sementara itu menurut Yusuf Qardhawi[34] tugas amil terbagi menjadi tiga, yaitu urusan penghasil/pengumpul zakat dan seksi-seksinya, urusan pembagian zakat dan seksi-seksinya, dan penegasan tentang kebenaran mustahik. Sementara itu menurut Wahbah al Zuhaili[35], amil adalah orang yang ditugasi mengambil zakat sepersepuluh *(al-'asyir)*, penulis *(al-Katib)*, pembagi zakat untuk mustahik, penjaga harta yang dikumpulkan, orang yang ditugasi untuk mengumpulkan pemilik harta kekayaan/orang-orang yang diwajibkan mengeluarkan zakat *(al-Hasyir)*, orang yang ditugasi menaksir orang yang telah memiliki kewajiban untuk zakat (*al'Arif*), penghitung binatang ternak, tukang takar, tukang timbang, dan penggembala dan setiap orang yang menjadi panitia selain ahli hukum Islam atau al-Qadhi dan penguasa, karena mereka tidak boleh mengambil harta dari Baitul Mal.

Dengan demikian yang dimaksud dengan amil adalah mereka yang terlibat mulai dari pengumpulan, pendistribusan dan

[34] Yusuf Qardhawi. 1996. *Hukum Zakat: Studi Komparatif Mengenai Status dan Filsafat Zakat berdasarkan Qur'an dan Hadis*, hlm. 546-547

[35] Wahbah al Zuhaily. 2008. *Zakat: Kajian Berbagai Mazhab*, hlm. 282-283

pendayagunaan sampai kepada pembuatan laporan pertanggungjawaban, mengingat tugas amillah yang menyampaikan pertanggungjawaban tersebut kepada pemerintah/sultan. Tidak terdapat perbedaan yang mendasar antara beberapa pendapat tersebut.

HAK AMIL

Demi terpelihara dan berhasilnya pengumpulan dan pembagian zakat, Allah menetapkan bagian yang berhak diterima oleh amil dari harta zakat yang dikumpulkannya. Hanya saja ulama berbeda pendapat tentang jumlah yang berhak mereka terima. Dalam Surat al Taubah ayat 60 disebutkan delapan kelompok yang berhak menerima bagian zakat. Pada masa Nabi, hasil zakat yang terkumpul dibagi sesuai kebutuhan yang diperlukan oleh masing-masing kelompok mustahik zakat. Sebagai konsekuensinya, ada salah satu kelompok yang tidak memperoleh zakat karena persediaan zakat dialokasikan kepada kelompok lain yang lebih membutuhkan. Pertimbangan yang dilakukan Nabi adalah berdasarkan azas manfaat dan prioritas, kelompok-kelompok mana saja yang harus menjadi prioritas utama untuk dibagikan zakat dan mana yang menjadi prioritas terakhir. Skala prioritas ini dapat berubah dari waktu ke waktu.

Sebagian kalangan mengatakan bahwa amil zakat mendapatkan seperdelapan dari jumlah seluruh zakat yang terkumpul. Mereka beralasan bahwa orang-orang yang berhak mendapatkan zakat jumlahnya

delapan golongan, amil zakat adalah salah satu golongan, sehingga jatah yang didapatkan adalah seperdelapan dari zakat yang terkumpul. Akan tetapi, delapan golongan yang berhak mendapatkan zakat tidak selalu lengkap dan ada, seperti golongan "*ar-riqab*" (budak) hari ini sudah tidak ditemukan, walaupun sebagian kalangan memperluas cakupannya seperti orang yang dipenjara atau PSK yang ingin bebas dari germonya. Seandainya semua golongan itu ada, tetap saja jumlahnya tidak sama dengan lainnya, sehingga kalau dipaksakan masing-masing golongan mendapatkan seperdelapan, maka akan terjadi ketidakseimbangan dan mendhalimi golongan-golongan lain yang mungkin jumlahnya sangat banyak, seperti golongan fakir miskin.

Sementara itu sebagian kalangan berpendapat bahwa amil zakat mendapatkan bagian zakat sesuai dengan kebijaksanaan negara, organisasi, lembaga yang menaunginya. Kebijaksanaan tersebut harus berdasarkan kemaslahatan umum, yang meliputi kemaslahatan golongan-golongan lainnya seperti fakir, miskin, orang yang terlilit hutang, dan lain-lainnya termasuk kemaslahatan amil zakat itu sendiri. Sehingga apakah masing-masing mustahik mendapat seperdelapan, kurang dari seperdelapan, atau lebih dari seperdelapan, ketetapannya diserahkan kepada kebijaksanaan imam atau wakilnya. Perbedaan pendapat ini antara lain disebabkan oleh perbedaan pendapat ulama tentang arti *lam*

pada *li al fuqara* yang kemudian dikaitkan dengan ketujuh kelompok lainnya.

Ibn al ‘Arabi sebagaimana dikutip Quraish Shihab[36] menjelaskan bahwa huruf *lam* bukan berarti milik, tetapi *lam al ajl* yang agaknya dapat diterjemahkan *untuk*, seperti kalau dikatakan *hadza al bab li al dar* (pintu ini untuk rumah). Pendapat ini dianut oleh Imam Malik dan Abu Hanifah. Sedangkan Imam Syafi’i memandang *lam* tersebut dalam arti *lam al tamlik*, sama dengan kalimat *hadza al mal li Zaid* (harta ini milik Zaid). Atas dasar ini, Imam Syafii berpendapat bahwa bagian amil sama dengan bagian mustahik lainnya, masing-masing berhak menerima seperdelapan. Adapun Imam Ahmad dan Malik menyerahkan kepada imam atau pemerintah berkaitan dengan kebijaksanaan untuk menetapkan jumlah yang wajar mereka terima, baik kurang maupun melebihi seperdelapan, dan tanpa membedakan apakah amil itu kaya atau miskin.

Amil zakat tidak harus dari orang yang fakir atau miskin, tetapi dibolehkan juga dari orang yang kaya dan mampu. Dia mendapatkan bagian zakat, bukan karena fakir atau miskin, tetapi karena kedudukannya sebagai amil zakat. Hal ini sebagaimana ditegaskan dalam hadits Nabi:

[36] Quraish Shihab. 1999. *Membumikan Al Qur’an: Fungsi dan Peran Wahyu dalam Kehidupan Masyarakat*, hlm. 329

“Dari Abi Sa’id al Khudry: Rasulullah bersabda: “Tidak halal sedekah bagi orang kaya kecuali dari lima hal: karena menjadi amil; orang yang membeli barang sedekah dengan hartanya; orang berutang; orang berperang di jalan Allah; atau orang yang tetangganya seorang miskin, lalu ia bersedekah kepada orang miskin itu, kemudian dihadiahkannya kembali kepada orang kaya itu pula”[37].

Lebih lanjut, Ibn Rusyd[38] menegaskan bahwa fuqaha’ yang memberikan hak bagi amil yang kaya untuk memperoleh bagian zakat membenarkan pula pemberiannya kepada para *qadhi* atau hakim agama dan orang-orang yang semacamnya yang memberi manfaat kepada kaum muslim. Hal ini dikarenakan fuqaha’ tersebut berpendapat bahwa *illat* penyerahan zakat bagi *al ashnaf al tsamaniyah* bukan sekedar karena kebutuhan mereka, tetapi juga karena manfaat yang mereka dapat berikan kepada kaum muslim. Menurut Quraish Shihab[39] yang dimaksud dengan para *qadhi* dan semacamnya yang dianggap dapat memperoleh bagian dari harta zakat adalah mereka yang tidak terlibat secara langsung dalam status sebagai amil. Ini berarti bagi konsultan dan semacamnya yang terlibat dalam pelaksanaan zakat, tentu lebih wajar lagi untuk menerima bagian tersebut. Prosentase bagian masing-masing amil diserahkan

[37] Hadis riwayat Ahmad, Abu Daud, dan Ibn Majah. Muhammad ibn Ismail al Shan’any. tt. *Subul al* Salam, hlm. 296

[38] Ibn Rusyd. 1952. *Bidayat al Mujtahid*. Jilid I. Mesir: Mathba’ah al Istiqamah, hlm. 267

[39] Quraish Shihab. 1999. *Membumikan Al Qur’an: Fungsi dan Peran Wahyu dalam Kehidupan Masyarakat*, hlm. 330

kepada kebijaksanaan imam atau wakilnya, dengan memperhatikan jenis dan nilai pekerjaan yang dilakukan oleh masing-masing anggota.

Sebagai contoh yang dapat dikemukakan di sini adalah kebijakan Dewan Pertimbangan Syariah Baitul Mal Aceh terkait upah bagi amil, dalam Surat Edarannya No. 01/SE/V/2006 tentang Pedoman Penetapan Kriteria Asnaf Mustahik Zakat dan Petunjuk Operasional, dimana penggunaan dana amil tidak boleh lebih dari 10 %. Kebijakan tersebut ditetapkan karena sebagian hak amil telah ditampung dalam APBD, sehingga penggunaan hak amil ini dapat dibatasi. Pertimbangan tersebut dapat ditemui dalam pedoman penetapan kriteria asnaf mustahik dan tata cara penyaluran zakat sebagaimana terdapat dalam surat edaran tersebut[40].

[40] Hendralangsa. 2012. *Amil dalam Tinjauan Fiqh*.

BAB VI
KONSEP AMIL DALAM PERSPEKTIF UU PENGELOLAAN ZAKAT

Setelah beberapa kali diperdebatkan dan dibahas di berbagai forum baik formal mapupun non formal akhirnya RUU Pengelolaan Zakat disahkan melalui Sidang Paripurna DPR RI pada tanggal 27 Oktober 2011[1]. Sempat ada hujan interupsi dalam rapat tersebut bahkan hampir saja *deadlock* karena ada fraksi yang keberatan dengan beberapa pasal yang ada di dalamnya, tetapi setelah melalui lobi antar fraksi akhirnya RUU tersebut melenggang dan disahkan oleh anggota dewan di Senayan. Selanjutnya pada tanggal 25 November 2011[2], UU No. 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (UUPZ) ditandatangani oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono sehingga resmi diundangkan dan masuk pada Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) Nomor 115. UU ini menggantikan UU No. 38 Tahun 1999 yang sebelumnya telah menjadi payung hukum pengelolaan zakat di Indonesia selama dua belas tahun. Berbagai kalangan memberikan tanggapan yang beragam atas disahkannya UU Pengelolaan Zakat ini. Sebagian kalangan terutama DPR dan Kementerian Agama optimis pengelolaan zakat ke depan akan

[1] Forum Zakat. "UU Zakat Terbit, LAZ Bakal Redup?", *INFOZ+*. Edisi 15 TH VI. November-Desember 2011. Jakarta: Forum Zakat, hlm. 4.

[2] Forum Zakat. "Catatan Kritis UU Pengelolaan Zakat: Berharap PP Sebagai Solusinya", *INFOZ+*. Edisi 16 TH VII.Januari-Februari 2012. Jakarta: Forum Zakat, hlm. 4

mengalami perbaikan dengan hadirnya UU ini. Namun sebagian yang lain, terutama pegiat dan aktivis zakat berpendapat bahwa UU ini memiliki beberapa catatan yang akan menghambat perkembangan dan kreatifitas LAZ yang selama ini memiliki peran penting dalam perkembangan pengelolaan zakat di Indonesia.

UU No. 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat terdiri dari 11 Bab dan 47 Pasal sebagaimana uraian berikut ini:

- Bab I Ketentuan Umum terdiri dari 4 Pasal;
- Bab II Badan Amil Zakat Nasional terdiri dari 16 Pasal;
- Bab III Pengumpulan, Pendistribusian, Pendayagunaan, dan Pelaporan terdiri dari 9 Pasal;
- Bab IV Pembiayaan terdiri dari 4 Pasal;
- Bab V Pembinaan dan Pengawasan terdiri dari 1 Pasal;
- Bab VI Peran Serta Masyarakat terdiri dari 1 Pasal;
- Bab VII Sanksi Administratif terdiri dari 1 Pasal;
- Bab VIII Larangan terdiri dari 1 Pasal;
- Bab IX Ketentuan Pidana terdiri dari 4 Pasal;

- Bab X Ketentuan Peralihan terdiri dari 1 Pasal; dan
- Bab XI Ketentuan Penutup terdiri dari 4 Pasal

Berkaitan dengan lembaga pengelola zakat, sebagaimana diatur dalam UU Pengelolaan Zakat sebelumnya (UU 38/1999), dalam UUPZ 2011 juga dibedakan antara lembaga pengelola zakat yang dibentuk oleh pemerintah dan lembaga pengelola zakat yang dibentuk oleh masyarakat. Hal ini sebagaimana ditegaskan pada Ketentuan Umum UUPZ, yaitu:

1. Badan Amil Zakat Nasional yang selanjutnya disebut BAZNAS adalah lembaga yang melakukan pengelolaan zakat secara nasional[3];
2. Lembaga Amil Zakat yang selanjutnya disingkat LAZ adalah lembaga yang dibentuk masyarakat yang memiliki tugas membantu pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat[4];
3. Unit Pengumpul Zakat yang selanjutnya disingkat UPZ adalah satuan organisasi yang dibentuk oleh BAZNAS untuk membantu pengumpulan zakat[5].

[3] Pasal 1 angka 7 UUPZ
[4] Pasal 1 angka 8 UUPZ
[5] Pasal 1 angka 9 UUPZ

Secara umum, UUPZ 2011 tidak berbeda dengan UU sebelumnya yang tetap memberi porsi yang sangat besar bagi lembaga pengelola zakat. Namun, berbeda dengan UU sebelumnya, UU baru ini tidak lagi menggunakan nama “badan amil zakat” untuk lembaga yang diinisiasi pemerintah, sebagaimana yang digunakan pada UU sebelumnya. Namun secara tegas UU ini telah menetapkan BAZNAS sebagai lembaga yang berwenang dalam pengelolaan zakat secara nasional. Jika pada UU 38/1999, belum ada penegasan terkait kewenangan pengelolaan zakat, dimana keberadaan badan amil zakat (pemerintah) dan lembaga amil zakat (masyarakat) masih sejajar. Namun pada UU 23/2011 ini secara tegas sudah ditetapkan bahwa kewenangan dalam hal pengelolaan zakat secara nasional dilakukan oleh BAZNAS. Adapun LAZ harus menyesuaikan dan terintegrasi dengan BAZNAS.

Substansi UU Pengelolaan Zakat baru didominasi oleh pengaturan terkait dengan kelembagaan. Hal ini bisa dipahami karena judul dalam undang-undang ini, Pengelolaan Zakat, sangat terkait dengan aspek teknis, yang tidak bisa dipisahkan dengan kelembagaan pelaksana. Selain itu, pada huruf d dasar menimbang UU Pengelolaan Zakat baru pun menyebutkan bahwa “... dalam rangka meningkatkan daya guna dan hasil guna, zakat harus dikelola secara melembaga sesuai dengan syariat Islam”, sehingga aspek kelembagaan memang mendapat perhatian lebih dari para perancang undang-undang tersebut.

Dominasi pengaturan terkait dengan kelembagaan terlihat dari jumlah Pasal yang mengaturnya. Dari 47 Pasal secara keseluruhan, 32 Pasal diantaranya mengatur terkait dengan kelembagaan. Adapun kelembagaan yang dimaksud dalam hal ini adalah Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS), BAZNAS provinsi, BAZNAS kabupaten/kota, Lembaga Amil Zakat (LAZ), dan Unit Pelaksana Zakat (UPZ). Dari kelima lembaga tersebut, BAZNAS diatur dengan pasal yang paling banyak, bahkan ada satu Bab khusus mengatur tentang BAZNAS, yaitu Bab II tentang Badan Amil Zakat Nasional. Pengaturan mengenai BAZNAS pun paling lengkap, yaitu mencakup definisi, kedudukan, sifat, bentuk, keanggotaan, fungsi, tugas, dan wewenang.

Jika dibandingkan dengan UU No. 38 Tahun 1999, maka UU Pengelolaan Zakat yang baru memiliki banyak perbedaan mendasar sebagaimana digambarkan dalam tabel berikut ini:

TABEL 2
PERBEDAAN UU 38/1999 DAN UU 23/2011

Unsur perbedaan	UU 38/1999	UU 23/2011
Posisi pemerintah-masyarakat	sejajar dalam pengelolaan zakat	posisi pemerintah dan atau badan zakat pemerintah (BAZNAS) lebih tinggi
Kebebasan masyarakat	masyarakat dibebaskan untuk mengelola zakat	hanya yang diberi izin saja yang boleh mengelola zakat
Pengaturan LAZ	dalam dua pasal	dalam 13 pasal
Persyaratan LAZ	LAZ dibentuk oleh masyarakat	LAZ berbentuk organisasi kemasyarakatan Islam
Aturan pelaksanaan	semuanya akan diatur dalam Peraturan Menteri	sebagian besar diatur dengan Peraturan Pemerintah

Sumber: UU 38/1999 dan UU 23/2011 diolah oleh peneliti

Berdasarkan tabel di atas, UU Pengelolaan Zakat 2011 menegaskan penguatan kelembagaan terutama BAZNAS sebagai lembaga pengelola zakat bentukan pemerintah yang mempunyai

wewenang untuk mengelola zakat secara nasional. Lebih lanjut pada Pasal 5 ayat (3) ditegaskan bahwa BAZNAS merupakan lembaga pemerintah non struktural yang bersifat mandiri dan bertanggungjawab kepada Presiden melalui Menteri[6]. Ketiga unsur yang diatur dalam Pasal 5 ayat (3) UU Pengelolaan Zakat baru tersebut saling bertentangan satu sama lain. Setidaknya ada dua hal yang patut untuk dikemukakan yaitu pertentangan antara sifat mandiri suatu lembaga dengan bentuk tanggung jawabnya kepada Presiden melalui Menteri, dan terminologi dari istilah "lembaga pemerintah nonstruktural"[7].

Pertama, pertentangan antara sifat mandiri BAZNAS dan pertanggungjawabannya kepada Presiden melalui Menteri. Ada beberapa ketentuan dalam UUPZ yang justru mereduksi sifat mandiri yang dilekatkan pada BAZNAS diantaranya: a) Konteks dari sifat mandiri dari lembaga yang dibentuk secara definitif dari suatu undang-undang adalah lepas dari kekuasaan eksekutif, legislatif, maupun yudikatif. Dengan adanya ketentuan bahwa BAZNAS bertanggungjawab kepada Presiden melalui Menteri[8], sudah menkonstruksikan bahwa kedudukan BAZNAS

[6] Penjelasan atas UU No. 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat Bagian I. Umum

[7] Fajri Nursyamsi. *Potensi Disfungsi Baznas Pasca UU Pengelolaan Zakat*. http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4ee868828f156/potensi-disfungsi-baznas-pasca-uu-pengelolaan-zakat-broleh--fajri-nursyamsi-sh- diakses tanggal 19 Oktober 2013

[8] Pasal 5 ayat (3) UUPZ

berada di bawah kekuasaan eksekutif, yang secara otomatis mereduksi makna dari sifat mandiri pada BAZNAS; b) Sifat mandiri dari BAZNAS sebagai pengelola zakat secara nasional direduksi dengan ketentuan tentang keanggotaan dan pembentukan BAZNAS di daerah[9]; c) Keberadaan anggota BAZNAS yang berasal dari unsur pemerintah[10] menandakan bahwa ada wakil pemerintah di tubuh BAZNAS, yang keberadaannya mewakili kepentingan dari pemerintah. Jelas hal ini merupakan bentuk dari intervensi dari pemerintah sebagai pemegang kekuasaan eksekutif. Kondisi tersebut semakin ditegaskan dengan mekanisme bagaimana mereka dipilih. Anggota dari unsur pemerintah ditunjuk dari kementerian/instansi yang berkaitan dengan pengelolaan zakat[11]. Sedangkan untuk anggota dari unsur masyarakat diangkat oleh Presiden berdasarkan usul dari Menteri setelah mendapat pertimbangan dari DPR-RI[12]. Dari kedua mekanisme tersebut, jelas bahwa tidak ada pemilihan yang terbuka dan transparan yang dilakukan untuk pemilihan anggota BAZNAS. Sehingga kondisi tersebut semakin melunturkan sifat mandiri yang sudah dengan tegas diatur sebelumnya; d) Pembentukan BAZNAS provinsi dan BAZNAS kabupaten/kota adalah dalam rangka pengelolaan zakat pada tingkat provinsi dan kabupaten/kota. Sehingga keberadaan BAZNAS provinsi dan BAZNAS kabupaten/kota adalah

[9] Pasal 15 UUPZ

[10] Pasal 8 ayat (2) UUPZ

[11] Pasal 8 ayat (4) UUPZ

[12] Pasal 10 ayat (2) UUPZ

dalam rangka pelaksanaan wewenang dari BAZNAS, yaitu pelaksanaan tugas pengelolaan zakat. Sebagai lembaga yang memiliki sifat mandiri, BAZNAS seharusnya berhak untuk memiliki wewenang untuk membentuk BAZNAS di daerah tersebut. Namun sifat mandiri dari BAZNAS kembali tereduksi dalam hal ini karena BAZNAS provinsi dan BAZNAS kabupaten/kota dibentuk oleh Menteri, sedangkan peran BAZNAS hanya sebagai pemberi pertimbangan[13], itupun tidak langsung kepada Menteri, tetapi kepada kepala daerah masing-masing wilayah. Dalam hal kedudukan, keanggotaan, dan pembentukan BAZNAS di daerah seperti telah dijelaskan sebelumnya, membuktikan bahwa pemberian sifat mandiri pada BAZNAS hanya setengah hati. Penjelasan diatas juga membuktikan bahwa pengaturan BAZNAS pada UU Pengelolaan Zakat baru tidak ada perbedaan dari pengaturan BAZNAS pada UU No. 38 Tahun 1999, yatu tetap sebagai lembaga pemerintah, yang berada di bawah Presiden dan Menteri Agama.

Kedua, persoalan “Lembaga Pemerintah Non-Struktural”. Di Indonesia saat ini dikenal dua kelompok besar, yaitu lembaga non-struktural dan lembaga pemerintah non-kementerian. Kedua kelompok ini tidak bisa dicampur satu sama lain, karena memiliki karakteristik yang berbeda. Untuk mengetahui karakteristik tersebut, salah satunya dapat dilihat dari pengertian masing-masing. Lembaga non-struktural

[13] Pasal 15 ayat (2) dan (3) UUPZ

dikenal dengan pengkategorian bagi lembaga-lembaga yang berada di luar kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif. Lembaga non-struktural biasa dibentuk dengan memberikan sifat mandiri karena bertugas sebagai lembaga penyeimbang, atau pengawasan eksternal, bagi pelaksanaan dari ketiga kekuasaan tersebut. Sedangkan untuk lembaga pemerintah non-kementerian, pengertiannya dapat merujuk kepada Pasal 25 ayat (2) UU No 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, yang menyebutkan bahwa lembaga pemerintah non-kementerian berkedudukan di bawah Presiden dan bertanggungjawab kepada Presiden melalui Menteri yang mengkoordinasikan. Apabila dikaitkan dengan pengaturan mengenai BAZNAS dalam UU Pengelolaan Zakat baru, dapat dipahami bahwa lembaga ini memang seakan berdiri dalam dua wilayah yang saling bertentangan karakteristiknya. Sehingga cukup mengkonfirmasi bahwa pengaturan BAZNAS dalam UU Pengelolaan Zakat tidak menegaskan bentuk yang jelas. Kondisi tersebut tentu berpotensi membawa implikasi yang serius, terutama pada kinerja BAZNAS ke depan.

Di samping permasalahan tentang penguatan posisi BAZNAS, UUPZ memuat beberapa ketentuan yang berkaitan dengan LAZ dan dirasakan oleh kalangan LAZ sebagai hal yang mencemaskan. Beberapa hal yang mencemaskan tersebut dapat dikemukakan sebagai berikut:

Pertama, terjadinya diskriminasi dan pelemahan terhadap LAZ sebagaimana dijelaskan dalam beberapa pasal yaitu:

1. Pasal 17: "Untuk membantu BAZNAS dalam pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan zakat, masyarakat dapat membentuk LAZ";
2. Pasal 18 Ayat (1): "Pembentukan LAZ wajib mendapat izin Menteri atau pejabat yang ditunjuk oleh Menteri".

   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 syariah dan diaudit keuangan secara berkala".

3. Pasal 19: "LAZ wajib melaporkan pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat yang telah diaudit kepada BAZNAS secara berkala.

Kedua, adanya potensi kriminalisasi terhadap amil-amil tradisional. Pasal 38 menyatakan bahwa, "Setiap orang dilarang dengan sengaja bertindak selaku amil zakat melakukan pengumpulan, pendistribusian, atau pendayagunaan zakat tanpa izin pejabat yang berwenang". Sementara itu Pasal 41menegaskan bahwa: "Setiap orang yang dengan sengaja dan melawan hukum melanggar ketentuan sebagaimana yang 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)". Ancaman sanksi pidana yang sebelumnya tidak diatur dalam UUPZ 1999, pada UUPZ 2011 ditetapkan secara tegas bahwa bagi masyarakat yang mengelola zakat tapi tidak memiliki izin dari pemerintah akan terkena ancaman sanksi pidana. Pasal-pasal tersebut jika penjelasan dan aturan pelaksanaannya tidak jelas, bisa berakibat menjadi kontraproduktif dan mematikan sebagian potensi perkembangan zakat yang sudah baik selama ini.

Jika dilihat dari salah satu gagasan awal lahirnya UU No. 23 Tahun 2011 untuk merevisi UU No. 38 Tahun 1999 adalah untuk memberikan jalan keluar terhadap rancunya tata kelola kelembagaan

zakat di Indonesia yaitu belum adanya kejelasan siapa yang berfungsi sebagai regulator, siapa yang berfungsi sebagai pengawas, dan siapa yang berfungsi sebagai operator. Akan tetapi ternyata muatan UUPZ 2011 belum juga memberikan jawaban dan kejelasan tentang posisi-posisi tersebut dalam pengelolaan zakat di Indonesia. BAZNAS yang awalnya digadang-gadang sebagai koordinator dan pengawas lembaga pengelola zakat ternyata dalam UUPZ 2011 masih juga mempunyai kewenangan bertindak sebagai operator zakat.

Menurut Asep Saefuddin Jahar[14], ada dua model pengelolaan zakat yaitu:

1. Zakat dikelola oleh negara dalam sebuah departemen. Pengumpulan dan pendistribusian zakat ditetapkan oleh kebijakan pemerintah dengan melihat pada kebutuhan masyarakat sehingga zakat mirip seperti pajak yang dilakukan pada negara-negara sekuler. Sistem pengelolaan zakat seperti ini bersifat langsung, artinya warga masyarakat muslim berkewajiban membayar zakat dengan cara dipotong langsung dari harta yang dimilikinya. Keunggulan model ini adalah negara punya kekuatan *enforcement* dan mengontrol pembayaran zakat oleh masyarakat sehingga

[14] Asep Saefuddin Jahar. "Zakat Antar Bangsa Muslim: Menimbang Posisi Realistis Pemerintah dan Organisasi Masyarakat Sipil". *Zakat & Empowering*. Volume 1. Nomor 4. Agustus 2008. Jakarta: Circle of Information and Development (CID)

penghasilan zakat bisa ditargetkan sesuai dengan *working plan*. Dalam pembayaran atau distribusi zakat, pemerintah bisa mengambil peran dalam menentukan kriteria kemiskinan atau secara geografis memiliki data komprehensif tentang itu sesuai dengan standar kehidupan saat itu. Karenanya, pembayaran yang diberikan kepada para mustahik memenuhi standar kebutuhan yang nyata. Kelemahannya adalah peran negara terlalu besar sehingga bisa menimbulkan penyimpangan-penyimpangan karena lemahnya kontrol dari masyarakat;

2. Zakat dikelola lembaga non-pemerintah (masyarakat sipil) atau semi pemerintah dengan mengacu pada aturan yang ditetapkan oleh negara. Pengelolaan zakat seperti ini dilakukan di negara-negara Islam seperti Saudi Arabia, Pakistan, Kuwait, Bahrain dsb. Pengelolaan zakat dilakukan oleh masyarakat sipil dengan cara suka rela sedang negara hanya bersifat sebagai fasilitator atau regulator. Lembaga masyarakat memiliki otoritas mengumpulkan zakat dari warga, mengelolanya sesuai dengan program-program yang dirancang. Karena ciri khas lembaga-lembaga masyarakat tumbuh dari latar belakang budaya dan ideologi yang beragam, program yang dirancang dalam pengelolaan zaka akan mengikuti mekanisme ini. Sebab itu, pengelolaan zakat oleh lembaga non-pemerintah cenderung bersifat parsial dan lokal, karena lembaga-

lembaga itu berada di daerah tertentu dan memiliki jaringan terbatas. Pada saat yang sama, lembaga-lembaga semacam ini mengelola zakat sesuai dengan program lembaganya, sehingga program antara satu lembaga dengan lembaga lainnya sering terjadi pengulangan atau bahkan benturan. Dalam pengumpulan dana zakat, antar lembaga zakat cenderung lebih memakai pola bersaing dari pada kerjasama, karena setiap lembaga zakat punya target dan program yang berbeda-beda. Di sinilah kelemahan menonjol dari pengelolaan zakat dengan sistem ini.

Dengan melihat keunggulan dan kelemahan kedua model pengelolaan zakat di atas, kolaborasi dari kedua model di atas sangat memungkinkan untuk dipraktekkan di Indonesia. Pengelolaan zakat di Indonesia seyogyanya melibatkan masyarakat sipil dalam hal ini LAZ dan negara yang diwakili oleh BAZNAS. Hal ini mengingat negara Indonesia bukanlah negara Islam sehingga negara tidak boleh ikut campur jauh pada urusan ibadah termasuk zakat, sedangkan negara cukup sebagai fasilitator saja.

Dalam konteks kebijakan sosial yang berkeadilan, peran negara dan masyarakat tidak dalam posisi yang paradoksal melainkan dua posisi yang bersinergi. Benar, bahwa peran negara dalam pelayanan sosial seharusnya diperkuat dan bukannya diperlemah seperti diusulkan kaum

neoliberalisme pemuja pasar bebas dan bahwasanya negara adalah pengemban kewajiban utama dalam pelayanan sosial, namun rakyat juga harus diberi ruang untuk turut berpartisipasi dalam pelayanan sosial, apalagi ketika terbukti negara tak mampu mengemban peran dan kewajiban tersebut. Terkait dengan pengelolaan zakat, model pelayanan zakat ala Singapura dan Malaysia yang menyuguhkan kolaborasi yang cukup baik antara negara dan masyarakat dapat menjadi salah satu rujukan[15].

Sementara itu, dari segi prinsip pengelolaan zakat yang dilakukan oleh beberapa negara, ada dua kategori pola pengelolaan zakat, yaitu:

1. Kelompok negara-negara yang mengelola zakat berdasarkan prinsip kesukarelaan, *voluntary basis*. Negara-negara yang masuk dalam kategori ini umumnya adalah, negara-negara yang meski mayoritas penduduknya adalah pemeluk agama Islam tetapi hukum Islam tidak menjadi landasan dasar negara dan pemerintahannya, seperti di Malaysia, Mesir. Dan berdasarkan UUPZ 2011, negara Indonesia termasuk dalam gugus ini dikarenakan tidak adanya sanksi yang tegas terhadap muzaki yang mangkir dari kewajibannya membayar zakat;

[15] Heru Susetyo. “Peran Negara Dalam Pengelolaan Zakat: Perspektif Negara Kesejahteraan dan Praktek Negara-Negara Tetangga”. *Zakat & Empowering*. Volume 1. Nomor 4. Agustus 2008. Jakarta: Circle of Information and Development (CID)

2. Kelompok negara-negara yang mengelola zakat berdasarkan prinsip kewajiban, *compulsory basis*. Pada model ini, negara atau lembaga resmi yang ditunjuk untuk mengelola zakat dapat memaksakan pembayaran zakat kepada muzakki berdasarkan ketentuan undang-undang. Umumnya negara-negara yang menerapkan sistem ini adalah negara yang memang menjadikan syariah Islam sebagai hukum dasar di negaranya seperti Saudi Arabia dan Sudan. Dalam model yang kedua ini, meski menerapkan sistem pembayaran wajib, namun bukan berarti pembayaran seluruh harta yang wajib dizakati berdasarkan syariah harus dibayarkan kepada pemerintah sebagaimana terjadi di masa kekhalifahan. Sistem pembayaran wajib hanya berlaku pada harta *dzahir*, sedangkan terhadap harta *bathin* masih dilakukan secara sukarela, artinya muzaki yang hendak membayarkan zakat harta *bathin*nya boleh memilih untuk membayarkan zakatnya kepada lembaga pemerintah atau membayarkannya secara langsung dan secara pribadi maupun melalui lembaga-lembaga swasta. Hal ini sebagaimana terjadi pada masa pemerintahan Khalifah Usman.

Indonesia berdasarkan UUPZ 2011 menggunakan sistem sukarela. Adapun model kelembagaan yang dianut adalah multi lembaga

yang tidak memisahkan fungsi pengumpulan dan pendistribusian. Terdapat dua subyek pengelola zakat, yaitu pengelola zakat formal (pemerintah) dan non-formal (masyarakat). Lembaga formal pengelola zakat adalah BAZNAS yang dibentuk di tingkat nasional, provinsi, dan kabupaten/kota. UUPZ 2011 memberikan kewenangan kepada Lembaga Amil Zakat (LAZ) untuk membantu pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat.

Berdasarkan paparan di atas setidaknya ada empat permasalahan dalam UUPZ 2011 yaitu: adanya sentralisasi pengelolaan zakat di tangan BAZNAS, terjadinya pelemahan terhadap LAZ, adanya persyaratan LAZ sebagai ormas, dan adanya potensi kriminalisasi terhadap amil-amil tradisional. Permasalahan inilah yang mendorong Koalisi Masyarakat Zakat Indonesia (Komaz)[16] mengajukan uji materiil beberapa pasal

[16] Komaz terdiri dari sembilan Lembaga Amil Zakat, yakni Yayasan Dompet Dhuafa, Yayasan Dana Sosial Al Falah Malang, Yayasan Yatim Mandiri, Yayasan Rumah Zakat Indonesia, LPP Ziswaf Harum, Yayasan Portal Infaq, Yayasan Harapan Dhuafa Banten, KSUB Sabua Ade Bima NTB, dan Koperasi Serba Usaha Kembang Makmur Situbondo. Sedangkan perseorangan terdiri dari Mohammad Arifin, Juperta Panji Utama, Rudi dwi Setiyanto, Armie Robi, Dessy Sonyaratri, A. Azka Muthia, Umaruddinul Islam, yang kesemuanya amil zakat. Pemohon perseorangan lainnya adalah mustahik, yaitu, Asep Supriyatna dan Marjaya. Sedangkan dua orang lainnya sebagai muzaki masing-masing Fadlullah dan Sylviani Abdul Hamis. Lihat http://www.attabayyun.com/kilas-berita/651-amil-zakat-bisa-dipidana.html http://news.detik.com/read/2012/09/28/115325/2042686/10/uu-bisa-jebloskan-amil-zakat-ke-penjara-komaz-gugat-ke-mk?nd771108bcj http://portal.mahkamahkonstitusi.go.id/webmk/index.php?page=web.Berita&id=7603#.UIDsM4E8veU

dalam UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat kepada Mahkamah Konstitusi. Selain itu, UU ini tidak mengatur peran pemerintah dalam mendorong peningkatan kesadaran muzakki untuk menyalurkan zakatnya kepada lembaga pengelola zakat. Padahal hambatan terbesar dalam optimalisasi dana zakat adalah masih kuatnya tradisi memberi secara langsung dan interpersonal.

---

http://www.merdeka.com/peristiwa/pemerintah-pengelolaan-zakat-harus-diatur-negara.html http://m.inilah.com/read/detail/1914070/pemerintah-yakin-zakat-lebih-baik-dikelola-baznas http://www.dompetdhuafa.org/2012/10/12/menyoal-undang-undang-zakat/ diakses tanggal 18 April 2013

BAB V
PEMIDANAAN AMIL DALAM UU PENGELOLAAN ZAKAT DITINJAU DARI HUKUM KRITIS

UU 38/1999 yang selama ini menjadi payung hukum pelaksanaan pengelolaan zakat sudah tidak lagi mampu menjawab persoalan yang ada di lapangan. Masalah kelembagaan misalnya, terjadi tumpang tindih dan peran ganda antara fungsi regulator, koordinator dan operator yang dijalankan oleh pemerintah. Padahal tiga fungsi ini tidak boleh melekat dalam satu lembaga. Negara tidak boleh mencampuri seluruh aspek dari sebuah aktivitas, perannya cukup sebagai pembuat kebijakan atau regulator yang manjadi aturan main dari aktivitas tertentu. Selain itu masih banyak persoalan lain dalam UU 38/1999 yang harus segera diperbaiki.

Gagasan awal yang banyak mengemuka terkait upaya revisi dan amandeman UU 38/1999 adalah:

1. Soal kelembagaan. Belum ada kejelasan fungsi siapa sebagai regulator, siapa sebagai pengawas dan siapa sebagai operator. Keberadan BAZNAS (Badan Amil Zakat Nasional), LAZNAS (Lembaga Amil Zakat Nasional), LAZ (Lembaga Amil Zakat) dan BAZDA (Badan Amil Zakat Daerah) semuanya ingin mengelola zakat. Sementara siapa yang berfungsi sebagai regulator dan pengawas belum ada;

2. Belum adanya *strategic planning* secara nasional, baik penghimpunan maupun pendayagunaan. Akibatnya masih terjadi irisan wilayah penghimpunan. Satu wilayah bisa menjadi sasaran penghimpunan bagi beberapa lembaga zakat. Hal ini juga menyebabkan pendistribusian zakat tidak merata;

3. Soal mekanisme pelaporan. Belum ada mekanisme pelaporan yang jelas bagi lembaga/ badan amil zakat;

4. Soal hubungan zakat dengan pajak. UU Nomor 38 Tahun 1999 menyebutkan zakat sebagai Pengurang Penghasilan Kena Pajak (PPKP). Namun dalam prakteknya belum berjalan dengan baik. Padahal jika zakat dapat dijadikan pengurang pajak, atau minimal sebagai pengurang pajak penghasilan maka akan dapat memberikan dampak yang sangat baik dalam pemungutan zakat;

5. Mengenai sanksi. UU Pengelolaan Zakat yang ada baru mengatur sanksi bagi pengelola zakat. Padahal harusnya sanksi diberikan juga kepada muzakki. Tujuannya untuk mengingatkan terhadap kewajiban muzakki yang tertunda[1].

---

[1] Circle of Information and Development (CID) Dompet Dhuafa dan Lembaga Kajian Islam dan Hukum Islam Fakultas Hukum Universitas Indonesia, "Ringkasan Naskah Akademik Revisi UU Zakat", *Zakat & Empowering*. Volume 1 Nomor 4. Agustus 2008. Jakarta: CID Dompet Dhuafa, hlm. 66; Noor Aflah. 2009. *Arsitektur Zakat Indonesia*. Jakarta: UI Press, hlm. 8-9; Jaih Mubarok. 2011. "Tim Pengkajian

Pada tanggal 25 November 2011[2], UU No. 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (UUPZ) ditandatangani oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono sehingga resmi diundangkan dan masuk pada Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) Nomor 115. Jika ditinjau dari sudut pandang hukum kritis, maka UU sebagai produk hukum adalah produk politik sehingga tidak netral dan tidak bebas nilai. Hukum itu senantiasa produk dari pergolakan politik dari kelas-kelas di masyarakat baik yang diuntungkan maupun dirugikan.

Begitu pula dengan UU No. 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat. Proses amandeman UU No. 38 Tahun 1999 menuju UU No. 23 Tahun 1999 menurut Yusuf Wibisono[3] "cacat secara proses" karena

Hukum tentang Pengelolaan Zakat oleh Negara bagi Kepentingan Masyarakat (Efektivitas UU Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat)", *Laporan Akhir*. Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Kemenhukam RI, hlm. vi-viii; Ahmad Juwaini, "Mencermati dan Menyikapi UU No. 23 Tahun 2011", *INFOZ+*. Edisi 16 Tahun VII. Januari-Februari 2012. Jakarta: Forum Zakat, hlm. 30; Muriqul Haqqi. 2011. *Menanti UU Pengelolaan Zakat yang Baru*. http://smjsyariah89.wordpress.com/2011/04/23/menanti-uu-pengelolaan-zakat-yang-baru/ diakses tanggal 18 April 2013; Handika Fuji Sunu. *Menyoal Agenda Legislasi UU Pengelolaan Zakat.* http://www.pa-bekasi.go.id/berita/bacaBerita/18/menyoal-agenda-legislasi-uu-pengelolaan-zakat diakses tanggal 18 April 2013.

[2] Forum Zakat. "Catatan Kritis UU Pengelolaan Zakat: Berharap PP Sebagai Solusinya", *INFOZ+*. Edisi 16 TH VII.Januari-Februari 2012. Jakarta: Forum Zakat, hlm. 4

[3] Ahli pemohon dalam persidangan di Mahkamah Konstitusi, Rabu (17/10/2012). Sidang kali keempat untuk perkara Nomor 86/PUU-X/2012 ihwal uji Pasal 5, Pasal 6, Pasal 7, Pasal 17, Pasal 18, Pasal 19, Pasal 38 dan Pasal 41 UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (UUPZ) ini beragendakan mendengar keterangan DPR, Pemerintah, ahli dan saksi.

amandemen UU 38/1999 sudah dimulai di DPR pada periode 2004-2009. Pada tahun 1999 UU 38/1999 sudah masuk di RUU Prioritas Tahun 1999 tapi gagal diselesaikan. Sejak awal proses amandemen, ada dua *draft* yang secara umum bertolak belakang, yaitu *draft* RUU dari masyarakat sipil dan *draft* RUU dari pemerintah. Disebabkan pembahasan yang alot, panjang, dan gagal diselesaikan oleh DPR 2004-2009, maka UU ini di-*takeover* oleh DPR 2009-2014 dan menjadi RUU Inisiatif DPR.

Pada awal Maret 2010 DPR menyelesaikan RUU Pengelolaan Zakat. RUU yang dibuat oleh DPR cenderung mengakomodir masyarakat sipil. Kemudian RUU diajukan ke pemerintah untuk dimintakan DIM (Daftar Isian Masalah). DIM dari pemerintah baru muncul di awal tahun 2011. DIM Pemerintah ini ternyata isinya sangat berbeda sekali dengan *draft* dari DPR. Bisa dikatakan itu bukan DIM sebenarnya, tapi *draft* tandingan karena kalau DIM pada umumnya mengomentari atau memperbaiki *draft* yang sudah ada. jadi sangat bertolak belakang. Dua *draft* yang bertolak belakang inilah yang kemudian dibahas di DPR pada pertengahan 2011. Masa sidang keempat DPR pada pertengahan 2011 berlangsung singkat, yakni tiga bulan, dan diketok palu pada Oktober 2011.

http://almahkamah.blogspot.com/2012/10/yususf-wibisono-proses-amandemen-uu.html diakses tanggal 19 Oktober 2013

Draft yang disetujui sepenuhnya 100% adalah draf dari pemerintah, draf dari DPR sepenuhnya hilang. Sehingga ada sinyalemen kejanggalan yang terjadi dalam proses amandemen UUPZ 1999. Rezim baru pengelolaan zakat nasional berdasarkan UU 23/2011 mengalami lemah bawaan karena tidak adanya perbaikan kelemahan pada UU 38/1999, yaitu tidak adanya regulator yang kuat dan kredibel sehingga tata kelola zakat menjadi tetap tidak jelas. Operator zakat yang terdiri dari BAZ (bentukan pemerintah) dan LAZ (bentukan masyarakat sipil) seharusnya dikelola, diregulasi, dan diberikan pengawasan sehingga tidak ada penyalahgunaan dana umat. Sebaliknya, BAZ dan LAZ justru tidak mendapatkan posisi yang tepat dalam UU 23/2011. Dalam UUPZ 2011, BAZNAS mempunyai kewenangan sebagai regulator sekaligus menjadi operator. BAZNAS tetap menjalankan fungsi sebagai operator sebagaimana halnya LAZ, yaitu mengumpulkan, mendistribusikan, dan mendayagunakan dana zakat. Tetapi dia juga diberikan kewenangan menjadi regulator, yaitu membuat perencanaan, kemudian membuat regulasi, dan sekaligus mengawasi LAZ dan BAZNAS di bawahnya.

Idealnya UU Pengelolaan Zakat Nomor 23 Tahun 2011 yang menggantikan UU Nomor 38 Tahun 1999 memberikan perubahan ke arah positif. Nyatanya UU tersebut malah menyulut banyak potensi

kerancuan yang bisa berpotensi kontraproduktif terhadap idealisme tujuan zakat, di antaranya:

1. Pasal 5[4], 6[5], dan 7[6] UUPZ 2011 telah menyentralisasi pengelolaan zakat nasional sepenuhnya di tangan pemerintah, yaitu di Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS);
2. Pasal 17[7], 18[8], dan 19[9] UUPZ 2011 telah menyubordinasikan kedudukan lembaga amil zakat bentukan masyarakat sipil, yaitu

---

[4] Pasal 5 UUPZ 2011:
(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.

[5] Pasal 6 UUPZ 2011: "BAZNAS merupakan lembaga yang berwenang melakukan tugas pengelolaan zakat secara nasional"

[6] Pasal 7 UUPZ 2011:
(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.

[7] Pasal 17: "Untuk membantu BAZNAS dalam pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat, masyarakat dapat membentuk LAZ"

[8] Pasal 18:
(1) Pembentukan LAZ wajib mendapat izin Menteri atau pejabat yang ditunjuk oleh Menteri.

LAZ yang berada dibawah BAZNAS dengan menyatakan bahwa eksistensi LAZ hanya sekadar membantu BAZNAS. Dengan logika sentralisasi dan subordinasi di atas maka UU secara sistematis memarginalkan, bahkan berpotensi mematikan LAZ;

3. Pasal 38[10] dan Pasal 41[11] telah menimbulkan potensi kriminalisasi amil-amil yang belum mendapat izin dari pemerintah.

Ketentuan di atas secara jelas 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

(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.

[9] Pasal 19: "LAZ wajib melaporkan pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat yang telah diaudit kepada BAZNAS secara berkala"

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

[11] 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)"

Dana Sosial al-Falah sejak tahun 1987, Dompet Dhuafa Republika sejak tahun 1993, Rumah Zakat Indonesia sejak tahun 1998, dan Pos Keadilan Peduli Ummat sejak tahun 1999. Seluruh LAZ perintis dan terbesar ini tidak didirikan oleh ormas Islam.

Meskipun UUPZ 2011 tetap mengakui LAZ yang sekarang sudah dikukuhkan berdasarkan UU No. 38/1999[12], di saat yang sama mereka tetap diharuskan menyesuaikan diri dengan UU Zakat tersebut, maksimal dalam lima tahun ke depan[13]. Dengan demikian, dalam lima tahun ke depan, LAZ harus mengikuti persyaratan pen dirian LAZ baru jika ingin pengukuhan dan izin operasionalnya tidak dicabut oleh Menteri Agama. Ketentuan ini sangat potensial digunakan untuk melemahkan bahkan 'mematikan' LAZ karena sebagian besar LAZ, tidak ada yang didirikan atau berafiliasi dengan ormas Islam. Demikian pula dengan LAZ-LAZ yang sangat potensial, namun hingga kini belum mendapat izin dan belum dikukuhkan oleh Menteri Agama, seperti Al-Azhar Peduli Ummat dan PPPA Daarul Qur'an yang juga terancam.

UUPZ 2011 juga menerapkan persyaratan pendirian LAZ harus mendapatkan rekomendasi dari BAZNAS[14]. Padahal, berdasarkan UU ini, BAZNAS menyandang status sebagai operator zakat nasional, status yang sama sebagaimana halnya dengan LAZ. Hal ini secara jelas

[12] Pasal 43 Ayat (3) UUPZ 2011
[13] Pasal 43 Ayat (4) UUPZ 2011
[14] Pasal 18 Ayat (2) huruf c UUPZ 2011

menimbulkan *conflict of interest.* BAZNAS memiliki motif, insentif, dan kewenangan untuk menjegal pendirian LAZ baru yang berpotensi menjadi pesaingnya. Semua tersebut secara jelas 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 sentralisasi kelembagaan oleh pemerintah. Kinerja zakat nasional di Indonesia terbukti justru meningkat setelah dikelola oleh masyarakat sipil yang kredibel[15].

Dengan demikian, UU No. 23/2011 tentang Pengelolaan Zakat secara jelas berpotensi merugikan hak konstitusional LAZ sebagai badan hukum publik yang memiliki hak untuk membangun masyarakat, yang dijamin konstitusi dalam Pasal 28 C ayat (2) UUD 1945, yaitu: "Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya".

[15] Pada 2010, penghimpunan dana zakat BAZNAS hingga di kabupaten hanya mencapai Rp 865 miliar, atau secara rata-rata masing-masing BAZ hanya mengelola dana kurang dari Rp 2 miliar per tahun. Sangat jauh dari ideal untuk mencapai *economies of scale*. Terlebih jika kita memperhitungkan beban penghimpunan oleh puluhan ribu UPZ kecamatan dan UPZ desa atau kelurahan, inefisiensi dunia zakat nasional menjadi sangat mengkhawatirkan. Di saat yang sama, kondisi LAZ jauh lebih baik. Pada 2010, 18 LAZ nasional dan 22 LAZ daerah mampu menghimpun Rp 635 miliar, atau secara rata-rata masing-masing LAZ mengelola dana lebih dari Rp 15 miliar per tahun. Dengan UU ini, LAZ yang memiliki kinerja jauh lebih baik justru dimarginalkan, bahkan dilemahkan secara sistemis. Inilah ironi dari UU Zakat. Republika, 31 Oktober 2011

UUPZ 2011 juga memberi keistimewaan kepada BAZNAS, yaitu selain tetap dapat menggunakan sebagian dana zakat yang dihimpun (hak amil), BAZNAS juga berhak mendapat pembiayaan dari APBN[16]. Sedangkan, BAZNAS propinsi dan kabupaten/kota, selain hak amil juga berhak mendapat pembiayaan dari APBD dan APBN[17]. Di sisi lain, LAZ dihadapkan pada disiplin pasar yang tinggi karena tidak mendapat pembiayaan dari APBN atau APBD dan hanya berhak mendapat pembiayaan dari hak amil[18].

Berbagai ketentuan tersebut secara jelas bersifat diskriminatif di mana tidak terdapat kesetaraan perlakuan di antara sesama warga negara di hadapan hukum. Secara teknis-ekonomis, diskriminasi yang dilakukan UU No. 23 Tahun 2011 kepada LAZ dengan memberi berbagai *privilege* kepada BAZNAS sebagai operator zakat bentukan pemerintah, telah menciptakan *level of playing field* yang tidak sama antar sesama operator zakat nasional. Karena itulah, UU No 23/2011 ini juga berpotensi merugikan hak konstitusional LAZ yang berhak atas perlakuan yang sama di hadapan hukum, yang dijamin dalam Pasal 28 D ayat (1) Undang Undang Dasar 1945: "Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil, serta perlakuan yang sama di hadapan hukum".

[16] Pasal 30 UUPZ 2011
[17] Pasal 31 UUPZ 2011
[18] Pasal 32 UUPZ 2011

Sementara itu dari sudut pandang hukum pidana, kriteria kriminalisasi yang meliputi pemidanaan harusnya memperhatikan beberapa prinsip yaitu[19]:

1. Prinsip tujuan penggunaan hukum pidana. Tujuan penggunaan hukum pidana untuk menanggulangi kejahatan demi terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Dalam faktanya di lapangan, sebelum dan sesudah diundangkannya UUPZ 2011, sudah terdapat lembaga-lembaga non profit yang telah mengelola zakat dengan ikhlas. Sehingga kriminalisasi dalam Pasal 38 dan Pasal 41 dirasa kurang sesuai dengan tujuan penggunaan hukum pidana;

2. Prinsip *victimizing*. Perbuatan yang diusahakan untuk dicegah dan ditanggulangi dengan perbuatan pidana harus merupakan perbuatan yang mendatangkan kerugian baik materiil dan/ atau spiritual. Sehingga tidak ada korelasi antara bertindak sebagai amil zakat tanpa izin pejabat yang berwenang dengan akan mendatangakan kerugian atau korban karena jika zakat

[19] Niken Subekti Budi Utami dan Destri Budi Nugraheni. "Kriminalisasi Pengelolaan Zakat (Tinjauan Ketentuan Pasal 41 UU No. 23 Tahun 2011)". *Yustisia*. Edisi 85. Januari-April 2013. Solo: Fakultas Hukum Universitas Negeri Sebelas Maret.

tetap sampai kepada mustahik, maka apakah akan ada yang dirugikan;

3. Prinsip biaya dan hasil (*cost and benefit principle*). Penggunaan hukum pidana haruslah memperhatikan biaya dan hasil (*cost and benefit principle*). Biaya yang digunakan untuk membuat UU dimulai dari menyusun rancangan, sosialisasi, pembicaraan di parlemen namun ternyata setelah UU tersebut diundangkan hanya ditujukan untuk sekelompooik atau sebagian orang yang sebelumnya sudah mengelola zakat dengan ikhlas sehingga dikhawatirkan akan menimbulkan ketidaknyamanan dalam melakukan pengelolaaan zakat;

4. Prinsip dukungan masyarakat (*public support*). Dalam perumusan UUPZ 2011 khususnya Pasal 41, pandangan masyarakat merasa bahwa perbuatan seseorang yang bertindak sebagai amil tanpa izin dari pejabat yang berwenang bukan merupakan perbuatan yang tercela, sehingga perumusan Pasal 41 kurang mendapat dukungan dari masyarakat. Justru yang dianggap perbuatan yang tercela dari seorang amil adalah jika dalam pengelolaan zakat yang dilakukan mengalami penyelewengan dan penyalahgunaan sehingga zakat tidak samapi kepada mustahik.

Dengan demikian, tidak terpenuhinya beberapa unsur di atas dari sudut pandang hukum pidana, maka kriminalisasi LAZ melalui Pasal 38 dan Pasal 41 kurang mendasar dan terlalu berlebihan. Maksud dari pemerintah membentuk UUPZ baru adalah untuk lebih meningkatkan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat sehingga dapat menciptakan masyarakat Indonesia yang sejahtera. Mencermati maksud tersebut dirasakan kurang tepat ketentuan pemidanaan bagi LAZ karena tidak adanya catatan buruk kinerja LAZ dan apabila hukum dipandang sebagai alat untuk melakukan perubahan sosial, yaitu untuk mengubah masyarakat yang miskin menjadi sejahtera, maka selayaknya bukan pendekatan sanksi yang dilakukan melainkan dengan pemberian insentif.

BAB VI
PENUTUP

KESIMPULAN

Berdasarkan uraian pembahasan sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, yang secara umum membahas tentang pasal pemidanaan amil dalam UU No. 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat ditinjau dari perspektif hukum kritis, maka pada bagian ini dapat disimpulkan beberapa hal sebagai berikut:

1. Konsep amil dalam perspektif hukum Islam masih menjadi perdebatan di kalangan ulama, sebagian kalangan berpendapat bahwa amil harus diangkat oleh pemimpin atau penguasa, sementara kalangan lainnya berpendapat bahwa amil adalah orang-orang yang bekerja untuk mengumpulkan, menghitung, menulis, dan membagikan zakat tanpa ada keharusan pengangkatan oleh pemimpin atau penguasa. Meskipun ulama berbeda pendapat terkait pengangkatan dan penunjukan oleh pemimpin, namun mayoritas ulama sependapat bahwa keterlibatan pemimpin atau pemerintah dalam pengelolaan zakat merupakan suatu kebijaksanaan yang terpuji. Pengelolaan zakat sejak masa Rasulullah hingga Khalifah Umar menekankan pada muzaki untuk menyerahkan zakatnya kepada amil. Namun sejak masa Khalifah Usman dimana pada periode ini wilayah

kekhalifahan Islam semakin luas dan pengelolaan zakat semakin sulit terjangkau oleh aparat birokrasi yang terbatas, maka Usman mengambil keputusan untuk membiarkan umat mengurus sendiri penanganan dana zakat yang tidak lagi terjangkau oleh administrasi pemerintahannya.

2. Dalam UU No. 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat dibedakan antara lembaga pengelola zakat yang dibentuk oleh pemerintah (BAZNAS) dan lembaga pengelola zakat yang dibentuk oleh masyarakat (LAZ). UU Pengelolaan Zakat 2011 menegaskan penguatan kelembagaan BAZNAS sebagai lembaga pengelola zakat bentukan pemerintah yang mempunyai wewenang untuk mengelola zakat secara nasional, sehingga posisi BAZNAS lebih tinggi daripada LAZ. Persyaratan pendirian LAZ dalam UUPZ 2011 lebih ketat dibandingkan UUPZ 1999 sebagaimana terlihat pada pengaturan LAZ yang hanya dua pasal dalam UU lama, sementara pada UU baru, LAZ diatur dalam 13 pasal. Beberapa ketentuan UUPZ yang dinilai cukup mencemaskan di kalangan LAZ adalah: terjadinya diskriminasi dan pelemahan terhadap LAZ (Pasal 17, 18, dan 19) dan adanya potensi kriminalisasi terhadap amil-amil yang tidak memiliki izin dari pemerintah (Pasal 38 dan 41).

3. UU No. 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat sebagai produk hukum adalah produk politik sehingga tidak netral dan tidak bebas nilai. Hukum itu senantiasa produk dari pergolakan politik dari kelas-kelas di masyarakat baik yang diuntungkan maupun dirugikan. Ketentuan UUPZ 2011 yang memberikan pembatasan yang ketat terhadap LAZ secara jelas berpotensi merugikan hak konstitusional LAZ sebagai badan hukum publik yang memiliki hak untuk membangun masyarakat, yang dijamin konstitusi dalam Pasal 28 C ayat (2) UUD 1945. UUPZ 2011 juga bersifat diskriminatif di mana tidak terdapat kesetaraan perlakuan di antara sesama warga negara di hadapan hukum. Secara teknis-ekonomis, diskriminasi yang dilakukan UU No. 23 Tahun 2011 kepada LAZ dengan memberi berbagai *privilege* kepada BAZNAS sebagai operator zakat bentukan pemerintah, telah menciptakan *level of playing field* yang tidak sama antar sesama operator zakat nasional. Karena itulah, UU No 23/2011 ini juga berpotensi merugikan hak konstitusional LAZ yang berhak atas perlakuan yang sama di hadapan hukum, yang dijamin dalam Pasal 28 D ayat (1) Undang Undang Dasar 1945. Di samping itu dari sudut pandang hukum pidana, kriminalisasi LAZ melalui Pasal 38 dan Pasal 41 kurang mendasar dan terlalu berlebihan.

SARAN DAN REKOMENDASI

Setelah mengkaji permasalahan yang menjadi tuntutan pembahasan dalam penelitian ini, maka saran dan rekomendasi yang dapat dikemukakan adalah sebagai berikut:

1. Mendesaknya penyusunan Peraturan Pemerintah (PP) dan Peraturan Menteri Agama (PMA) yang aspiratif dan efektif. Jangan sampai PP dan PMA ini berlarut-larut penyelesaiannya, sehingga membuat UU yang baru ini menjadi kontraproduktif. Yang perlu mendapat perhatian dalam penyusunan PP ini antara lain persyaratan organisasi, mekanisme perizinan, pembentukan, perwakilan, pelaporan, dan pertanggungjawaban BAZNAS dan LAZ.

2. Perlunya mempersiapkan SDM amil karena kebutuhan SDM untuk mengisi lembaga pengelola zakat baik BAZNAS maupun LAZ menjadi sangat besar. SDM amil sebagai motor penggerak pengelolaan zakat hendaknya memiliki kapabilitas, kredibilitas, dan profesionalitas yang tidak terbantahkan. Jangan sampai lembaga pengelola zakat diisi oleh orang-orang yang tidak memiliki track record yang baik dalam kegiatan perzakatan.

3. Pemerintah mengikutsertakan lembaga-lembaga zakat yang kredibel dalam proses penanggulangan kemiskinan. Saat ini pemerintah dan gerakan masyarakat sipil berjalan sendiri-sendiri dalam upaya penanggulangan kemiskinan. Sehingga peran pemerintah dan masyarakat tidak dalam posisi yang paradoksal melainkan dua posisi yang bersinergi.

4. Sosialisasi dan edukasi publik tentang zakat perlu terus ditingkatkan. Masih banyaknya pemahaman publik yang berkembang bahwa zakat hanyalah kewajiban karitatif semata perlu dirubah menjadi pemahaman bahwa zakat bersifat *ijbari* (otoritas), sehingga meskipun tidak ada sanksi yang tegas terhadap muzaki yang mangkir, akan tetapi kewajiban zakat tetap melekat padanya. Begitu pula masih besarnya gap antara potensi dan aktualisasi zakat menunjukkan bahwa publik masih belum sepenuhnya memahami urgensi pengelolaan zakat melalui institusi amil.

DAFTAR PUSTAKA

Aflah, Noor. 2009. *Arsitektur Zakat Indonesia*. Jakarta: UI Press

Ali, Mohammad Daud. 1988. *Sistem Ekonomi Islam: Zakat dan Wakaf*. Jakarta; UI Press

al ‘Atsimain, Muhammad ibn Sholih. 2003. *Fatawa fi Ahkam al* Zakat. Riyadl: Dar al Tsurayya

al Ghazali, Muhammad. 2008. *Al Qur’an Kitab Zaman Kita: Mengaplikasikan Pesan Kitab Suci dalam Konteks Masa Kini*. Terjemah oleh: Masykur Hakim dan Ubaidillah. Bandung: Mizan Pustaka

al Jazairy, Abu Bakr Jabir. 1995. *Minhaj al Muslim.* Beirut: Dar al Fikr

al Maraghi, Ahmad Mushtafa. 1946. *Tafsir al Maraghi*. Mesir: al Halaby

al Shan’any, Muhammad ibn Ismail. tt. *Subul al* Salam. Juz II. Beirut: Muassasah Fuad

al Zuhaily, Wahbah. 1989. *al Fiqh al Islamiy wa Adillatuh*. Jilid II. Damsyiq: Dar al Fikr

_____. 2008. *Zakat: Kajian Berbagai Mazhab*. Terjemah oleh Agus Effendi dan Bahruddin Fananny. Bandung: Remaja Rosdakarya

Anshori, Abdul Ghofur. 2006. *Hukum dan Pemberdayaan Zakat: Upaya Sinergis Wajib Zakat dan Pajak di Indonesia*. Yogyakarta: Pilar Media

Asnaini. 2008. *Zakat Produktif dalam Perspektif Hukum Islam*. Kerjasama Yogyakarta: Pustaka Pelajar dan Bengkulu: STAIN Bengkulu

Bamualim, Chaider S. dan Abubakar, Irfan (eds.). 2005. *Revitalisasi Filantropi Islam: Studi Kasus Lembaga Zakat dan Wakaf di Indonesia*. Jakarta: Pusat Bahasa dan Budaya UIN Jakarta dan The Ford Foundation

_____.2006. *Filantropi Islam dan Keadilan Sosial: Studi tentang Potensi, Tradisi, dan Pemanfaatan Filantropi Islam di Indonesia*. Jakarta: CSRC UIN Syarif Hidayatullah dan The Ford Foundation

Circle of Information and Development (CID) Dompet Dhuafa dan Lembaga Kajian Islam dan Hukum Islam Fakultas Hukum Universitas Indonesia. *Zakat & Empowering*. Volume 1 Nomor 4. Agustus 2008. Jakarta: CID Dompet Dhuafa

Dewata, Mukti Fajar Nur dan Achmad, Yulianto. 2010. *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar

Dimyati, Khudzaifah. 2004. *Teorisasi Hukum: Studi tentang Perkembangan Pemikiran Hukum di Indonesia 1945-1990*. Surakarta: Muhammadiyah University Press

Fatah, Rohadi Abdul. “UU Pengelolaan Zakat Tahun 2011 Sebagai Landasan Pengembangan Kebijakan Perzakatan”. *Masa Depan Zakat Indonesia Pasca UU Zakat Baru: Peluang dan Tantangan*. Forum Zakat. 24 November 2011

Fauziyah, Amelia. “Masyarakat dan Negara dalam Pengelolaan Dana Zakat: Implikasi UUPZ 2011 terhadap Perkembangan Zakat dan *Civil Society* di Indonesia”. *Membaca UU Pengelolaan Zakat dalam Multi-Perspektif: Konstitusi, Ekonomi, Sosiologis dan Sejarah Bangsa*. UIN Syarif Hidayatullah Jakarta. 22 November 2011

Forum Zakat, “Menelusuri Jejak Langkah dan Liku-liku Pembahasan RUU Zakat di DPR”, *INFOZ+*. Edisi 5 TH V. Maret-April 2010. Jakarta: Forum Zakat

_____. “RUU Zakat Selesai Dua Kali Masa Sidang”, *INFOZ+*. Edisi 5 TH V. Maret-April 2010. Jakarta: Forum Zakat

_____. “Pengaturan Kelembagaan, Sanksi Bagi Muzaki dan Zakat Penguran Pajak”, *INFOZ+*. Edisi 5 TH V. Maret-April 2010. Jakarta: Forum Zakat

_____. “UU Zakat Terbit, LAZ Bakal Redup?”, *INFOZ+*. Edisi 15 TH VI. November-Desember 2011. Jakarta: Forum Zakat

_____. “Catatan Kritis UU Pengelolaan Zakat: Berharap PP Sebagai Solusinya”, *INFOZ+*. Edisi 16 TH VII.Januari-Februari 2012. Jakarta: Forum Zakat

Friedmann, W. 1993. *Teori dan Filasafat Hukum*. Susunan I. Terjemahan oleh Mohamad Arifin, Cetakan Kedua. Jakarta: Raja Grafindo Persada

Gambiro, Gondo Radityo. “Pesan dan Muatan UU Pengelolaan Zakat”. *Masa Depan Zakat Indonesia Pasca UU Zakat Baru: Peluang dan Tantangan*. Forum Zakat. 24 November 2011

Hadi, Muhammad. 2010, *Problematika Zakat Profesi dan Solusinya (Sebuah Tinjauan Sosiologi Hukum Islam)*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar

Hafidhuddin, Didin. 2002, *Zakat dalam Perekonomian Modern*, Cet. 1, Jakarta: Gema Insani Press

Hurgronje, C. Snouck. 1992. *Nasihat-nasihat C. Snouck Hurgronje Semasa Kepegawaiannya kepada Pemerintah Hindia Belanda 1889-1936*. Jilid VII. Jakarta: INIS

Ilchman, Warren F. et.al. (eds.). 1998. *Philantrophy in the World’s Traditions*. Bloomington and Indianapolis: Indiana University Press

Jahar, Asep Saefuddin. “Zakat Antar Bangsa Muslim: Menimbang Posisi Realistis Pemerintah dan Organisasi Masyarakat Sipil”. *Zakat & Empowering*. Volume 1. Nomor 4. Agustus 2008. Jakarta: Circle of Information and Development (CID)

Juwaini, Ahmad. “Menyingkap Perbedaan UU Zakat”. *INFOZ+*. Edisi 5 TH V. Maret-April 2010. Jakarta: Forum Zakat

_____. “Mengawal UU Zakat Baru”, *INFOZ+*. Edisi 15 Tahun VI. November-Desember 2011. Jakarta: Forum Zakat

_____. “Mencermati dan Menyikapi UU No. 23 Tahun 2011”, *INFOZ+*. Edisi 16 Tahun VII. Januari-Februari 2012. Jakarta: Forum Zakat

_____.“Mencermati dan Menyikapi UU Zakat 2011”, *Masa Depan Zakat Indonesia Pasca UU Zakat Baru: Peluang dan Tantangan*. Forum Zakat Jakarta. 24 November 2011

Karim, Adiwarman A. dan Syarief, A. Azhar. ” Fenomena Unik Di Balik Menjamurnya Lembaga Amil Zakat (LAZ) Di Indonesia”. *Zakat & Empowering*. Volume 1 Nomor 4. Agustus 2008. Jakarta: CID Dompet Dhuafa

Kasim, Ifdhal. “Mempertimbangkan C*ritical Legal Studies* dalam Kajian Hukum di Indonesia”. *Wacana*. Jurnal Ilmu Sosial Transformatif. Edisi 6 Tahun II 2000. Yogyakarta: Insist Press

_____. 2003. *Critical Legal Studies*. Notulensi Pelatihan Ke Arah Pemikiran Hukum Kritis yang diadakan oleh HuMa di Bogor

Ka’bah, Rifyal. 2004. *Penegakan Syari’at Islam di Indonesia*. Jakarta: Khairul Bayan

Kementerian Agama RI. 2010. *Al Qur’an Tajwid dan Terjemahnya*. Bandung: Sygma Examedia Arkanleema

Khasanah, Umrotul. 2010. *Manajemen Zakat Modern: Instrumen Pemberdayaan Ekonomi Umat*. Malang: UIN Maliki Press

Makarao, Muhammad Taufik. "Gerakan Studi Hukum Kritis Dalam Pembaharuan Hukum Indonesia". *Wacana*. Jurnal Ilmu Sosial Transformatif. Edisi 6 Tahun II 2000. Yogyakarta: Insist Press.

Marzuki, Peter Mahmud. 2005. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana

Mas'ud, Ridwan dan Muhammad. 2005. *Zakat dan Kemiskinan: Instrumen Pemberdayaan Ekonomi* Umat. Yogyakarta: UII Press

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

Moleong, Lexy J. 2002. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Rosdakarya

Mubarok, Jaih. 2011. "Tim Pengkajian Hukum tentang Pengelolaan Zakat oleh Negara bagi Kepentingan Masyarakat (Efektivitas UU Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat)", *Laporan Akhir*. Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Kemenhukam RI

Mughniyah, Muhammad Jawad. 2007. *Fiqih Lima Mazhab: Ja'fari, Hanafi, Maliki, Syafi'i, Hambali*. Terjemah oleh Masykur A. B. (*et.al.)*. Jakarta: Lentera

Nasution, Bahder Johan. 2008. *Metode Penelitian Ilmu Hukum*. Bandung: Mandar Maju

Nawawi, Ismail. 2010. *Zakat dalam perspektif Fiqh, Sosial dan Ekonomi*. Surabaya: Putra Media Nusantara

Posner, Richard A. 2001. *Frontiers of Legal Theory*. London: Harvard University Press

Purwakananta, M. Arifin. "UU Ini Jangan Mematikan Kegiatan yang Sudah Berjalan". *INFOZ+*. Edisi 15 TH VI. November-Desember 2011. Jakarta: Forum Zakat

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

Qardhawi, Yusuf. 1993. *Al Ibadah fil Islam*. Beirut: Muassasah al Risalah

_____. 1995. *Kiat Islam Mengentaskan Kemiskinan*. Terjemah oleh Syafril Halim. Jakarta: Gema Insani Press

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

Rahardjo, Satjipto. 2004. "Hukum Progresif (Penjelajahan Suatu Gagasan)". *Newsletter* No. 59/Desember/2004. Jakarta: Yayasan Pusat Pengkajian Hukum

Ricklefs, M.C.. 2005. *Sejarah Indonesia Modern 1200-2004*, terjemahan dari *A History of Modern Indonesia Since c. 1200 Third Edition*. Jakarta: Serambi

Rusyd, Ibn. 1952. *Bidayat al Mujtahid*. Jilid I. Mesir: Mathba'ah al Istiqamah

Sabiq, Sayyid. 1983. *Fiqh al Sunnah*. Jilid I. Beirut: Dar al Fikr

Salman, Otje dan Susanto, Anton F. 2004. *Teori Hukum: Mengingat, Mengumpulkan dan Membuka Kembali*. Bandung: Refika Aditama

Shihab, Quraish. 1999. *Membumikan Al Qur'an: Fungsi dan Peran Wahyu dalam Kehidupan Masyarakat*. Bandung: Mizan

Soekanto, Soerjono dan Mamudji, Sri. 2011. *Penelitian Hukum Normatif*. Cetakan ke-13. Jakarta: RajaGrafindo Persada

Susetyo, Heru. "Peran Negara Dalam Pengelolaan Zakat: Perspektif Negara Kesejahteraan dan Praktek Negara-Negara Tetangga". *Zakat & Empowering*. Volume 1. Nomor 4. Agustus 2008. Jakarta: Circle of Information and Development (CID)

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

Unger, Roberto M. 1999. *Gerakan Studi Hukum Kritis*. Terjemah oleh Ifdhal Kasim. Jakarta: ELSAM

Utami, Niken Subekti Budi dan Nugraheni, Destri Budi. "Kriminalisasi Pengelolaan Zakat (Tinjauan Ketentuan Pasal 41 UU No. 23 Tahun 2011)". *Yustisia*. Edisi 85. Januari-April 2013. Solo: Fakultas Hukum Universitas Negeri Sebelas Maret

Wignjosoebroto, Soetandyo. 2002. *Hukum: Paradigma, Metode dan Masalah*. Jakarta: ELSAM dan HuMa

Zaidan, Abdul Karim. 1999. *Ensiklopedi Hukum Wanita dan Keluarga*. Jilid 2. Terjemah oleh Bahruddin Fannani. Jakarta: Robbani Press

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

UUD RI 1945

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat

Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2001 tentang Badan Amil Zakat Nasional

Keputusan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 373 Tahun 2003 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat

Keputusan Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam dan Urusan Haji Nomor D/291 Tahun 2000 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Zakat

Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2008 tentang Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah

INTERNET

al-Makassary, Ridwan. 2006. *Filantropi Islam untuk Keadilan Sosial: Refleksi terhadap Badan Amil Zakat di Indonesia*. http://almakassary.blogspot.com/2006/06/filantropi-islam-untuk-keadilan.html diakses tanggal 5 April 2013

Anonim. 2011. *Zakat Roundtable Discussion: Membaca Arah UUPZ 2011*. http://www.zisindosat.com/zakat-roundtable-discussion-membaca-arah-uupz-2011/ diakses 21 Oktober 2013.

Hafidhuddin, Didin. 2012. *Zakat, Kesejahteraan dan Keadilan Sosial*. http://cekong19.blogspot.com/2012/05/zakat-kesjahteraan-dan-keadilan-sosial.html diakses tanggal 6 April 2013

Haqqi, Muriqul. 2011. *Menanti UU Pengelolaan Zakat yang Baru*. http://smjsyariah89.wordpress.com/2011/04/23/menanti-uu-pengelolaan-zakat-yang-baru/ diakses tanggal 18 April 2013

Hendralangsa. 2012. *Amil dalam Tinjauan Fiqh*. http://hendralangsa.wordpress.com/2012/05/01/amil-dalam-tinjauan-fiqh/ diakses tanggal 19 Oktober 2013

Karim, Adiwarman A. dan Syarief, A. Azhar. " Fenomena Unik Di Balik Menjamurnya Lembaga Amil Zakat (LAZ) Di Indonesia".

Zakat & Empowering. Volume 1 2009. Jakarta: CID Dompet Dhuafa.

http://imz.or.id/new/uploads/2011/11/Adi-Warman-Karim-_edited_.pdf diakses tanggal 19 Oktober 2013.

Komisi Fatwa MUI Propinsi DKI Jakarta. *Tatacara Pembagian Zakat Kepada Para Mustahiq*. http://infad.usim.edu.my/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=2532&newlang=mas diakses tanggal 19 Oktober 2013.

Kurnia, Ichwan. 2009. *Aliran Studi Hukum Kritis (CLS)*. http://ichwan86-kurnia.blogspot.com/2009/11/aliran-studi-hukum-kritis-cls.html. Diakses tanggal 19 Oktober 2013

Nursyamsi, Fajri. *Potensi Disfungsi Baznas Pasca UU Pengelolaan Zakat*. http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4ee868828f156/potensi-disfungsi-baznas-pasca-uu-pengelolaan-zakat-broleh--fajri-nursyamsi-sh- diakses tanggal 19 Oktober 2013

Safa'at, Muchamad Ali. 2007. *Gerakan Studi Hukum Kritis (Critical Legal Studies Movement)*.

http://lingkarstudipolitikhukum.blogspot.com/2007/09/gerakan-studi-hukum-kritis-critical.html. Diakses tanggal 19 Oktober 2013

Sarwat, Ahmad**.** *5 Kesalahan Seputar Praktik Pembayaran Zakat*. http://www.fimadani.com/5-kesalahan-seputar-praktik-pembayaran-zakat/ diakses tanggal 19 Oktober 2013

Syafi'ie, M.. 2011. *Zakat dan Transformasi Keadilan Sosial*. http://syafiie.blogspot.com/2011/04/zakat-dan-tranformasi-keadilan-sosial.html diakses tanggal 5 April 2013.

Syatila, Shabra. *Siapa Yang Berhak Disebut Amil Zakat?* http://www.fimadani.com/siapa-yang-berhak-disebut-amil-zakat/ diakses tanggal 19 Oktober 2013

Sunu, Handika Fuji. *Menyoal Agenda Legislasi UU Pengelolaan Zakat*. http://www.pa-bekasi.go.id/berita/bacaBerita/18/menyoal-agenda-legislasi-uu-pengelolaan-zakat diakses tanggal 18 April 2013

Tim Rumah Zakat. 2012. *Zakat di Era Khulafaur Rasyidin*. http://ramadan.okezone.com/read/2012/07/24/331/667599/redirect diakses tanggal 19 Oktober 2013

Tuasikal, Muhammad Abduh. *Salah Paham dengan Amil Zakat*. http://muslim.or.id/fiqh-dan-muamalah/panduan-zakat-15-salah-paham-dengan-amil-zakat.html diakses tanggal 19 Oktober 2013

http://www.attabayyun.com/kilas-berita/651-amil-zakat-bisa-dipidana.html

http://news.detik.com/read/2012/09/28/115325/2042686/10/uu-bisa-jebloskan-amil-zakat-ke-penjara-komaz-gugat-ke-mk?nd771108bcj

http://portal.mahkamahkonstitusi.go.id/webmk/index.php?page=web.Berita&id=7603#.UIDsM4E8veU

http://www.merdeka.com/peristiwa/pemerintah-pengelolaan-zakat-harus-diatur-negara.html

http://m.inilah.com/read/detail/1914070/pemerintah-yakin-zakat-lebih-baik-dikelola-baznas http://www.dompetdhuafa.org/2012/10/12/menyoal-undang-undang-zakat/ diakses tanggal 18 April 2013

http://alarifs.blogspot.com/2009/02/zakat-masa-rasulullah-saw.html diakses tanggal 19 Oktober 2013

http://almahkamah.blogspot.com/2012/10/yususf-wibisono-proses-amandemen-uu.html diakses tanggal 19 Oktober 2013

Republika. 31 Oktober 2011