



Research Article

## Implementasi Pengelolaan Zakat Menurut Undang-Undang No. 23 Tahun 2011 dan Fatwa MUI pada BAZNAS Kab. Purwakarta

Kiki Zakiah Nuraisyah<sup>1</sup>, Abdul Wahab Abd Muhaimin<sup>2</sup>, Hidayat<sup>3</sup>

1. Institut Ilmu Al-Qur'an Jakarta, Indonesia

E-mail: [zakiahnuraisyahkiki@gmail.com](mailto:zakiahnuraisyahkiki@gmail.com) 

2. Institut Ilmu Al-Qur'an Jakarta, Indonesia

E-mail: [abdul.wahab@uinjkt.a.id](mailto:abdul.wahab@uinjkt.a.id)

3. Institut Ilmu Al-Qur'an Jakarta, Indonesia

E-mail: [hidayat@iiq.ac.id](mailto:hidayat@iiq.ac.id)



Copyright © 2025 by Authors, Published by AL-AFKAR: Journal For Islamic Studies. This is an open access article under the CC BY License (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>).

Received : July 24, 2024

Revised : November 15, 2024

Accepted : March 12, 2025

Available online : August 27, 2025

**How to Cite:** Kiki Zakiah Nuraisyah, Abdul Wahab Abd Muhaimin and Hidayat, H. (2025) "Implementation of Zakat Management According to Law No. 23 of 2011 and MUI Fatwa at BAZNAS Kab. Purwakarta", *al-Afkar, Journal For Islamic Studies*, 8(3), pp. 1866–1883. doi: 10.31943/afkarjournal.v8i3.1585.

### Implementation of Zakat Management According to Law No. 23 of 2011 and MUI Fatwa at BAZNAS Kab. Purwakarta

**Abstract.** This research has the main aim of carrying out a comprehensive analysis of zakat management at the Purwakarta Regency National Zakat Amil Agency (BAZNAS). The main focus of

analysis includes vital aspects in BAZNAS operations, namely the collection and distribution of zakat, as well as including tracing the special programs implemented and the strategies used by BAZNAS in carrying out its activities. This research focuses on qualitative approaches, with the exception of statistical analysis procedures or quantitative methods. The methodology used includes centralized interviews and document studies. The approach adopted in this study is a normative juridical approach, which means that the research is carried out through the analysis of library materials and secondary data only. Researchers analyzed various literary sources such as statutory regulations, scientific journals, and legal literature related to zakat. Thus, this research presents a comprehensive insight into zakat management at the Purwakarta Regency National Zakat Amil Agency (BAZNAS) from a legal perspective. The research results show: First, the zakat collection carried out by BAZNAS Purwakarta Regency is in accordance with the provisions of Law no. 23 of 2011 and the MUI fatwa, it's just that in the collection process BAZNAS Purwakarta Regency did not have a sufficient team, and did not have valid data regarding groups who were required to pay zakat, BAZNAS Purwakarta Regency was very dependent on ASN professional zakat. In fact, the distribution of zakat carried out by BAZNAS Purwakarta Regency is uneven, BAZNAS Purwakarta Regency does not distribute zakat to prostitutes who embrace Islam as *riqāb*, even though according to data from the Purwakarta Resik Foundation, the number of prostitutes in Purwakarta Regency reaches more than 600 people, if following existing regulations, BAZNAS RI and MUI allow the use of zakat funds to advocate for Muslim women who are entangled in prostitution.

**Keywords:** Implementation, Zakat Management, National Zakat Amil Agency

**Abstrak.** Penelitian ini memiliki tujuan utama untuk melakukan analisis komprehensif terhadap pengelolaan zakat di Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) Kabupaten Purwakarta. Fokus analisis utama mencakup aspek vital dalam operasional BAZNAS, yakni pengumpulan dan pendistribusian zakat, selain juga mencakup penelusuran terhadap program-program khusus yang diimplementasikan serta strategi-strategi yang digunakan oleh BAZNAS dalam menjalankan aktivitasnya. Penelitian ini berfokus pada pendekatan kualitatif, dengan pengecualian terhadap prosedur analisis statistik atau metode kuantitatif. Metodologi yang digunakan meliputi wawancara terpusat dan kajian dokumen. Pendekatan yang diadopsi dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis normatif, yang berarti penelitian dilakukan melalui analisis bahan pustaka dan data sekunder semata. Peneliti menganalisis berbagai sumber kepustakaan seperti peraturan perundang-undangan, jurnal ilmiah, serta literatur hukum terkait zakat. Dengan demikian, penelitian ini menyajikan wawasan yang komprehensif mengenai pengelolaan zakat di Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) Kabupaten Purwakarta dari perspektif hukum. Hasil penelitian menunjukkan: Pertama, pengumpulan zakat yang dilakukan oleh BAZNAS Kabupaten Purwakarta sudah sesuai dengan ketentuan Undang-undang No. 23 Tahun 2011 dan fatwa MUI, hanya saja pada proses pengumpulannya BAZNAS Kabupaten Purwakarta tidak memiliki tim yang cukup, dan tidak memiliki data yang valid mengenai kalangan yang wajib zakat, BAZNAS Kabupaten Purwakarta sangat tergantung pada zakat profesi ASN. Kedua, pendistribusian zakat yang dilakukan oleh BAZNAS Kabupaten Purwakarta tidak merata, BAZNAS Kabupaten Purwakarta tidak mendistribusikan zakat kepada PSK yang memeluk agama Islam sebagai *riqāb*, padahal menurut data dari Yayasan Resik Purwakarta, jumlah PSK di Kabupaten Purwakarta mencapai lebih dari 600 orang, jika mengikuti peraturan yang ada, BAZNAS RI dan MUI membolehkan penggunaan dana zakat untuk advokasi wanita muslimah yang terjerat prostitusi.

**Kata Kunci:** Implementasi, Pengelolaan Zakat, Badan Amil Zakat Nasional

## PENDAHULUAN

Pengelolaan zakat merupakan salah satu aspek penting dalam sistem ekonomi Islam, yang memiliki tujuan untuk membantu kesejahteraan sosial dan mengurangi kesenjangan ekonomi di masyarakat. Zakat, sebagai salah satu rukun Islam, tidak

hanya memiliki nilai ibadah, tetapi juga fungsi sosial ekonomi yang signifikan. Di Indonesia, pengelolaan zakat telah diatur secara hukum melalui Undang-Undang No. 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, yang bertujuan untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi dalam pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat.

Namun, meskipun regulasi telah ditetapkan, implementasi pengelolaan zakat masih menghadapi berbagai tantangan. Salah satu badan yang bertanggung jawab atas pengelolaan zakat adalah Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS), yang memiliki mandat untuk mengelola zakat secara profesional dan akuntabel. Studi kasus pada BAZNAS Kabupaten Purwakarta, Jawa Barat, menjadi relevan untuk menggali lebih dalam mengenai pelaksanaan pengelolaan zakat di tingkat lokal.

Berdasarkan Undang-Undang No. 23 Tahun 2011 dan fatwa Majelis Ulama Indonesia (MUI), BAZNAS memiliki tanggung jawab untuk memastikan bahwa proses pengumpulan dan pendistribusian zakat dilakukan sesuai dengan syariat Islam dan ketentuan hukum yang berlaku. Namun, dalam praktiknya, BAZNAS Kabupaten Purwakarta menghadapi beberapa kendala, seperti kurangnya tim yang memadai untuk pengumpulan zakat dan ketidakadaan data valid mengenai muzakki (pemberi zakat) yang potensial.

Selain itu, pendistribusian zakat di Kabupaten Purwakarta juga masih belum merata. Misalnya, zakat belum didistribusikan kepada kelompok pekerja seks komersial (PSK) yang memeluk agama Islam sebagai mustahik (penerima zakat), padahal data dari Yayasan Resik Purwakarta menunjukkan bahwa terdapat lebih dari 600 PSK di daerah tersebut. Menurut peraturan yang ada, BAZNAS dan MUI mengizinkan penggunaan dana zakat untuk advokasi wanita muslimah yang terjerat dalam prostitusi, namun hal ini belum terealisasi di Purwakarta.

Penelitian ini bertujuan untuk melakukan analisis komprehensif terhadap implementasi pengelolaan zakat di BAZNAS Kabupaten Purwakarta. Fokus utama penelitian ini mencakup analisis proses pengumpulan dan pendistribusian zakat, evaluasi program-program khusus yang diimplementasikan, serta strategi yang digunakan oleh BAZNAS dalam menjalankan aktivitasnya. Dengan pendekatan kualitatif melalui wawancara terfokus dan kajian dokumen, penelitian ini diharapkan dapat memberikan wawasan yang mendalam mengenai efektivitas pengelolaan zakat di tingkat lokal dari perspektif hukum dan syariah.

Badan Pusat Statistik (BPS) mencatat bahwa jumlah penduduk miskin pada Maret 2023 sebanyak 25,90 juta orang, atau 9,36 persen dari keseluruhan rakyat Indonesia.<sup>1</sup> Jumlah yang tidak dapat disebut sedikit mengingat sumber daya alam yang dimiliki oleh Indonesia sangat melimpah. Kemiskinan dan kesenjangan sosial di sebuah negara yang kaya dengan sumber daya alam dengan mayoritas penduduknya beragama Islam seperti Indonesia, merupakan sebuah keprihatinan.

Kenyataan tersebut bertentangan dengan fenomena populasi Muslim Indonesia serta kedudukan strategis Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS); bertentangan pula dengan pengamalan doktrin Islam mengenai zakat; serta tidak

---

<sup>1</sup> "Profil Kemiskinan Di Indonesia Maret 2023", <https://www.bps.go.id/pressrelease/2023/07/17/2016/profil-kemiskinan-di-indonesia-maret-2023.html>, diakses tanggal 22 Agustus 2023.

kompatibel dengan penegakan UUD 1945 sebagai konstitusi RI, yang akan penulis urai satu per satu sebagai latarbelakang penelitian ini dengan memaparkan kilas sejarah praktik zakat dari zaman ke zaman di Indonesia sampai praktiknya pada masa kini.

Indonesia merupakan negara yang memiliki penduduk beragama Islam terbesar di dunia. Jumlahnya mencapai sekitar 231 juta jiwa atau sekitar 86,7 persen dari jumlah total penduduk Indonesia. Di bawah Indonesia, populasi Muslim terbesar kedua di dunia ditempati oleh Pakistan sebesar sekitar 212,3 juta jiwa, dan populasi Muslim terbesar ketiga di dunia ditempati India sebesar sekitar 200 juta jiwa.<sup>2</sup> Dengan keunggulan komparatif populasi Muslim di Indonesia, secara normatif semestinya menjadi salah satu potensi yang dapat dioptimalkan oleh pemerintah bersama kelompok masyarakat untuk mengentaskan kemiskinan dan kesenjangan sosial yang masih melanda bangsa Indonesia melalui instrumen keagamaan, antara lain melalui zakat selain infaq dan sedekah.

Dalam konteks Indonesia yang memiliki populasi Muslim terbesar di dunia, potensi ini seharusnya mampu dimanfaatkan sebagai alat untuk mengatasi masalah kemiskinan dan ketidaksetaraan sosial yang masih menghantui. Namun, potensi ini perlu diarahkan dengan baik melalui instrumen yang sesuai, salah satunya adalah melalui pengelolaan zakat. Seperti yang dikemukakan oleh Amirudin (2015), model pengelolaan zakat dapat beragam di negara-negara Muslim. Salah satunya adalah melalui pengelolaan yang diatur oleh negara melalui lembaga khusus, sementara model lainnya melibatkan lembaga non pemerintah atau semi pemerintah. Maka, pemilihan model pengelolaan zakat ini menjadi krusial dalam mengoptimalkan peran zakat sebagai instrumen yang berpotensi mengurangi dampak kemiskinan dan ketidaksetaraan sosial di Indonesia.<sup>3</sup>

Zakat merupakan kewajiban Islam yang harus dikeluarkan bagi Muslim yang mampu sesuai syariat Islam. Zakat merupakan ibadah *amaliyah* yang menjurus pada aspek sosial untuk mengatur kehidupan manusia dalam hubungannya dengan Allah SAW sekaligus dengan sesama manusia, sehingga zakat memiliki fungsi secara vertikal dan horizontal, karena sebagai wujud ketaatan kepada Allah (vertikal) sekaligus sebagai wujud kemanusiaan (horizontal). Fungsi ganda ini tecermin di dalam nash Al-Qur'an, yang menurut Syeikh Yusuf al-Qardāwī, terdapat 27 ayat yang mensejajarkan kewajiban shalat dengan kewajiban zakat dalam berbagai bentuk kata.<sup>4</sup> Hal ini menegaskan adanya kaitan komplementer antara ibadah shalat dan zakat.<sup>5</sup> Jika shalat berdimensi vertikal-ketuhanan, maka zakat merupakan ibadah yang berdimensi horizontal-kemanusiaan,<sup>6</sup> yang berdampak positif bagi Muslim

---

<sup>2</sup> World Population Review, "World Population Report by Religion 2021", *Independent Organization Without Political Affiliations*, Walnut-USA, 2021.

<sup>3</sup> BAZNAS, *Rencana Strategis Badan Amil Zakat Nasional 2020-2025*, (Jakarta: BAZNAS, 2021), h.1-4.

<sup>4</sup> Yusuf al-Qardāwī, *Fiqh al-Zakāh*, (Bairut: Mua'ssash al-Risālah, 1991), h. 42.

<sup>5</sup> Mohammad Daud Ali, *Sistem Ekonomi Islam Zakat dan Wakaf*, (Jakarta: UI Press, 2008), h. 90.

<sup>6</sup> Ali Yafie, *Menggagas Menggagas Fiqih Sosial: Dari Soal Lingkungan Hidup, Asuransi hingga Ukhuwah*, (Bandung: Mizan, 1994), h. 231.

maupun non Muslim atau “keseluruhan masyarakat”, karena faktor nilai-nilai universalitas yang dikandung dalam zakat. Diantara nilai-nilai tersebut adalah kemanusiaan dan keberlangsungan kesejahteraan dari pengelolaan zakat secara produktif.<sup>7</sup>

Fatwa MUI No. 8 Tahun 2011 menyatakan agar BAZNAS Kabupaten/Kota tidak terlalu bergantung pada dana bantuan APBD sebagai biaya operasional. BAZNAS di daerah bisa menggunakan dana infaq, shodaqoh, maupun bagi hasil bank syariah sebagai biaya operasional. Namun, nominal yang kecil dan tidak menentu atas dana-dana tersebut menjadikan bantuan APBD menjadi penting dan dibutuhkan oleh BAZNAS Daerah guna menunjang biaya operasional dalam upaya penghimpunan, pendistribusian dan pendayagunaan zakat kepada *mustahiq*.

Di Kabupaten Purwakarta, situasinya adalah potensi zakat tergolong cukup besar, namun realisasi pengumpulannya sangat rendah. Sebagai patokan (*bacnhmark*) 2022, BAZNAS Kabupaten Purwakarta merilis potensi zakat di daerahnya mencapai Rp 350 miliar, tetapi realisasinya baru mencapai Rp 7,5 miliar.<sup>8</sup> Padahal Kabupaten Purwakarta punya sejumlah keunggulan komparatif dari berbagai aspek.

Dari aspek geografis, Kabupaten Purwakarta merupakan sabuk atau penghubung lintas trisula Jakarta –Bandung–Cirebon. Dari aspek ekonomi di rentang tahun 2016 sampai 2022 cukup stabil dan berkecenderungan (tren) positif, kecuali tahun 2020 dan 2021, tahunnya pandemi covid-19. Tahun 2016, ekonomi kabupaten ini tumbuh sebesar 5,99%, kemudian agak turun menjadi 5,15% (2017), dan turun lagi menjadi 4,98%, turun lagi menjadi 4,38% (2019), kemudian anjlok menjadi (minius) -2,05% tahun 2020 dan naik menjadi 3,42% pada 2021–tahunnya pandemi covid-19–tetapi terkerek naik lagi menjadi 5,24% pada tahun 2022.<sup>9</sup>

Uniknya, walau di masa covid-19, realisasi investasinya tinggi, baik penanaman modal dalam negeri (PMDN) maupun penanaman modal asing (PMDA). Tahun 2018 sampai 2020, kenaikannya rata-rata sebesar 11% dari target. Tahun 2018 realisasi nilai investasi di kabupaten ini mencapai Rp.56,5 triliun dari target Rp.48 triliun; kemudian pada tahun 2020 naik menjadi Rp 67,5 triliun.

Secara demografi, populasi Kabupaten Purwakarta dominan kaum muda atau usia produktif yang cukup menguasai operasi ekonomi dan keuangan digital. Sensus Penduduk 2010 di Kabupaten Purwakarta memetakan, dari total 997.869 jiwa populasi kabupaten ini, penduduk usia 8-23 di daerah paling dominan (28,33%); kemudian disusul oleh penduduk usia 24-39 tahun sebesar 26,03 persen (21,50%). Sisanya, penduduk kelahiran sekitar tahun 1965 hanya 11,56% dan penduduk usia kisaran 56-74 tahun hanya 1,62%.<sup>10</sup> Pada tahun 2023 atau di rentang 13 tahun setelah Sensus Penduduk 2010, kelompok penduduk usia 8-23 tahun atau sering disebut Gen

---

<sup>7</sup> Afzalur Rahman, *Economics Doctrines of Islam*, dalam *Doktrin Ekonomi Islam, Seri 03 Ekonomi Islam*; Soeroyo & Nastangin (penj.), H.M. Sonhadi & Hudiyanto [eds.], (Yogyakarta: Dana Bhakti Wakaf, 1995), h. 235.

<sup>8</sup> Tim Penyusun, *Buku Laporan Tahun 2022 BAZNAS Kabupaten Purwakarta*, (tt.p., t.p., t.t.), h. 15.

<sup>9</sup> BPS Kabupaten Purwakarta, *Purwakarta Dalam Angka 2021*, h.254-255.

<sup>10</sup> BPS, *Kabupaten Purwakarta Dalam Angka 2021*, h. 37.

Z itu usia mereka telah mencapai rata-rata 21-36 tahun. Penduduk usia 24-39 tahun pada tahun 2010 sebelumnya telah mencapai rata-rata 37-52 tahun.

Oleh karena itu, ada yang kurang tepat dalam kinerja penghimpunan zakat oleh BAZNAS Kabupaten Purwakarta dengan presenden terjadinya kesenjangan lebar antara potensi zakatnya dengan kemampuan realisasinya. Dalam distribusinya pun belum cukup merata, baik berdasarkan *aṣnāf* zakat QS. At-Taubah maupun berbasis program.

Bila berbasis *aṣnāf*, menggunakan patokan (*banchmark*) realisasi distribusi zakat tahun 2020 sampai 2022, proporsi BAZNAS Kabupaten Purwakarta menyalurkannya, diurut dari urutan porsi terbesarnya adalah pada *aṣnāf*: 1) Miskin, 2) *Fi sabilillāh*, 3) Amil, 4) Fakir, 6) *Gārimīn*, dan 7) Mualaf. Adapun *aṣnāf Riqāb* selalu kosong atau nihil dari distribusi zakat rentang 2015 sampai 2022. Bila berbasis program, disalurkan pada program Purwakarta Peduli, Purwakarta Taqwa, Purwakarta Ceras, Purwakarta Sehat, dan Purwakarta Mandiri.

Masing-masing distribusi zakat berbasis program tersebut punya keunggulan dalam mengentaskan kemiskinan struktural dan mewujudkan kesejahteraan umat. Namun bila kembali pada efisiensi pembayaran sebagai cermin dari potensi pengumpulan zakat serta efisien waktu sebagai cermin efek atau dampak sosial atas manfaat penyaluran zakat, penting sekali untuk meninjau ulang implementasi pengelolaan zakat di kabupaten ini.

## PEMBAHASAN

Merujuk Pasal 2 UU No. 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, asas pengelolaan zakat di Indonesia adalah syariat Islam, Amanah, Kemanfaatan, Keadilan, Kepastian Hukum, Terintegrasi, dan Akuntabilitas. Asas-asas ini dijabarkan dalam ketentuan Penjelasan Atas UU No.23 Tahun 2011 selain asas “syariat Islam” yang hanya dicantumkan dengan frasa “sangat jelas”. Berikut uraiannya:

- a. Syariat Islam. Meskipun dalam Penjelasan Atas UU No. 23 Tahun 2011 hanya dicantumkan dengan frasa “sangat jelas”, penulis perlu menjelaskan asas yang dimaksud ialah pengelolaan zakat berdasarkan aturan dan hukum yang berlaku dalam Islam bersandarkan dari Al-Qur’an dan hadist.
- b. Amanah. Yaitu pengelola zakat harus dapat dipercaya. Bila dijabarkan lebih lanjut, hal itu karena harta yang ditunaikan para *muzakki* mesti tersalurkan kepada *mustahiq* agar memiliki daya guna dan hasil guna.
- c. Kemanfaatan. Yaitu pengelolaan zakat dilakukan untuk memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi mustahik.
- d. Keadilan. Yaitu pengelolaan zakat dalam pendistribusiannya dilakukan secara adil.
- e. Kepastian Hukum. Yaitu dalam pengelolaan zakat terdapat jaminan kepastian hukum bagi mustahik dan muzaki.
- f. Terintegrasi. Yaitu zakat dilaksanakan secara hierarkis dalam upaya meningkatkan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat.
- g. Akuntabilitas. Yaitu pengelolaan zakat dapat dipertanggungjawabkan dan diakses oleh masyarakat.

Dari ketujuh asas di atas, bila dihubungkan dengan tujuan zakat dengan berbagai aspeknya, seperti objek dan subjek zakat; pengelola zakat; pengumpulan, pendistribusian, pendayagunaan zakat; pelaporan dan pertanggung jawaban pengelolaan zakat; pembiayaan operasional pengelola zakat; berbagai sanksi dan larangan; serta berbagai ketentuan peralihan dan penutup dalam UU No. 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, akan menjadi sistem pengelolaan zakat nasional. Berikut ini gambarnya:<sup>11</sup>

Bila dibandingkan dengan UU No. 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat (disebut UU Zakat Lama 1999), maka UU No. 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (UU Zakat Baru 2011), akan dijumpai sejumlah perbedaan mendasarnya, baik secara struktur UU maupun substansi muatan materinya. Secara struktur, dalam UU Zakat Baru 2011 terdapat 11 bab dan 47 pasal. Sedangkan pada UU Zakat Lama 1999, termuat 10 bab dan hanya 25 pasal. Jadi UU Zakat Baru 2011 tampak lebih rinci. Namun secara substansi materi, di antara titik kontroversi muatan UU Zakat Baru dengan UU Zakat Lama ialah sentralisasi pengelolaan zakat kepada BAZNAS selaku lembaga pemerintah non struktural.

Di tengah proses pemberlakuan UU Zakat Baru selama setahun setelah disahkan oleh DPR RI pada tanggal 27 Oktober 2011, ada 13 pemohon menggugat UU Zakat Baru ke Mahkamah Konstitusi (MK) untuk uji materiil (*judicial review*) sejumlah pasal UU tersebut, terdiri dari sembilan lembaga amil zakat (LAZ), tiga individu *muzakki*, dan satu individu amil zakat. Para LAZ ini terdiri dari Yayasan Dompot Dhuafa; Yayasan Rumah Zakat Indonesia; Yayasan Yatim Mandiri; Yayasan Portal Infaq; Yayasan Dana Sosial Al Falah Malang; Lembaga Pendayagunaan dan Pemberdayaan Zakat, Infaq, Shadaqoh dan Waqaf Harapan Ummat (LPP-ZISWAF HARUM); Yayasan Harapan Dhuafa Banten; Lembaga Manajemen Infaq (LMI); dan YPI Bina Madani Mojokerto.

Permohonan mereka kepada MK diajukan pada tanggal 12 Agustus 2012 berdasarkan empat poin utama, yaitu kriminalisasi, sentralisasi, subordinat, dan marginalisasi yang dikandung dalam UU No. 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (UU Zakat Baru) pada Pasal 5, Pasal 6, Pasal 7, Pasal 17, Pasal 18, Pasal 19, Pasal 38 dan Pasal 41.<sup>12</sup> Para pemohon gugatan uji materiil UU ini menganggap penerapan UU Zakat Baru akan mematikan ribuan LAZ yang sudah ada serta pemberlakukannya akan memperkecil daya serap zakat nasional.

Putusan MK dalam permohonan *judicial review* ini penting untuk dibahas dalam penelitian ini sebagai konsep normatif pengelolaan zakat, dengan pertimbangan utama bahwa putusan tersebut telah berkekuatan hukum tetap dari pelaksanaan UU No. 23 Tahun 2011 Pengelolaan Zakat sebagai payung hukum pengelolaan zakat di Indonesia. Dengan kedudukan hukum (*legal standing*) berkekuatan hukum tetap ini, maka pengelolaan zakat di Indonesia secara normatif

---

<sup>11</sup> BAZNAS RI, *Rencana Strategis Zakat Nasional 2016-2020*, Tim Penyusun Mohd. Nasir dkk, h. 26.

<sup>12</sup> Ringkasan Perbaikan Permohonan Perkara Registrasi Nomor : 86/PUU-X/2012 Tentang Keberadaan Lembaga Pengelolaan Zakat. URL: [https://www.mkri.id/public/content/persidangan/resume/resume\\_Perbaikan%20Permohonan%20N0%2086.pdf](https://www.mkri.id/public/content/persidangan/resume/resume_Perbaikan%20Permohonan%20N0%2086.pdf), diakses tanggal 04 Mei 2023.

tidak lagi mengandung multi-tafsir yang merugikan pengelolaan zakat antarpihak, baik pemerintah dan masyarakat, antar otoritas lembaga pelaksana pengelolaan zakat, yaitu BAZNAS (negara), LAZ (swasta), organisasi, perkumpulan, dan komunitas yang telah berbadan hukum tercatat oleh negara maupun yang belum berbadan hukum, maupun antar *muzakki* dan *mustahiq* zakat.

Berdasarkan putusan MK tahun 2012, pokok permohonan para pemohon tersebut sebagai berikut:<sup>13</sup>

- a. Pasal 5, Pasal 6, dan Pasal 7 telah memusatkan pengelolaan zakat nasional di tangan pemerintah melalui BAZNAS, sehingga berpotensi mematikan lebih dari 300 LAZ di Indonesia;
- b. Pasal 17, Pasal 18, dan Pasal 19 mensubordinasikan kedudukan LAZ yang dibentuk masyarakat menjadi berada di bawah BAZNAS;
- c. Pasal 18 yang mengatur bahwa pembentukan LAZ wajib mendapat izin Menteri atau pejabat yang ditunjuk oleh Menteri, telah membuka kesempatan bagi negara untuk sewenang-wenang dengan menambahkan syarat-syarat baru;
- d. Pasal 18 ayat (2) huruf a yang mengatur izin pendirian LAZ hanya diberikan bagi organisasi kemasyarakatan Islam, adalah bersifat diskriminatif dan dapat mematikan lebih dari 300 LAZ yang ada, karena hampir seluruh LAZ berbadan hukum Yayasan yang secara hukum tidak dapat didaftarkan sebagai Ormas. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2001 tentang Yayasan menyatakan bahwa yayasan adalah badan hukum yang tidak mempunyai anggota, sedangkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan menyatakan ormas sebagai entitas yang berbasis keanggotaan.
- e. Pasal 18 ayat (2) huruf a yang mensyaratkan LAZ harus berbentuk ormas Islam adalah pengingkaran terhadap peran masyarakat yang sejak tiga dekade terakhir telah membangkitkan zakat nasional.
- f. Pasal 18 ayat (2) huruf c menetapkan bahwa pendirian LAZ harus mendapatkan rekomendasi dari BAZNAS yang sekaligus bertindak sebagai operator zakat.
- g. Pasal 38 melarang setiap orang untuk dengan sengaja bertindak selaku amil zakat tanpa izin pejabat yang berwenang. Terhadap pelanggarnya, Pasal 41 memberikan ancaman pidana berupa pidana kurungan dan/atau pidana denda. Pasal 38 juncto Pasal 41 membuka potensi terjadinya kriminalisasi terhadap amil zakat yang tidak memiliki izin pejabat berwenang.
- h. LAZ yang telah memperoleh izin dari Menteri diberi kesempatan selama lima tahun untuk menyesuaikan diri, namun UU No. 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat tidak menyediakan payung hukum bagi upaya perubahan badan hukum dimaksud.

Dalam memutuskan perkara gugatan tersebut, MK memuat sejumlah pertimbangan yang didalilkan oleh para pemohon mengenai pokok permohonan di atas adalah sebagai berikut:<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi RI Nomor 86/PUU-X/2012 Tentang Uji Materiil UU No. 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat.

<sup>14</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi RI Nomor 86/PUU-X/2012, h. 88-106.

*Pertama*, tentang sentralisasi organisasi pengelola zakat di bawah BAZNAS sebagaimana dalil permohonan yang dikandung dalam Pasal 5 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3); Pasal 6; serta Pasal 7 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3). Pasal-pasal ini dianggap bertentangan dengan Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28E ayat (2) dan ayat (3), serta Pasal 28H ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945. Tentang dalil-dalil tersebut, MK berpendapat bahwa permohonan tidak beralasan menurut hukum dengan sejumlah pertimbangan poin.

Bahwa menurut MK, pembentukan suatu badan atau lembaga untuk menangani masalah-masalah keseharian warga negara adalah wajar. Justru negara dalam konsepsi *religious welfare state* (negara kesejahteraan agama) bukan hanya berhak, melainkan memiliki kewajiban untuk menciptakan dan/atau memajukan kesejahteraan umum yang bersifat lahir dan batin. Campur tangan negara terhadap pengupayaan kesejahteraan umum mutlak harus dilakukan, sehingga pengelolaan zakat oleh masyarakat menjadi efektif dan efisien. Tetapi pengelolaan dimaksud menjadi krusial manakala terjadi kegagalan atau kemunduran kemampuan dalam menyelenggarakan pelayanan publik, yang berakibat tidak terlayannya kepentingan warga negara, sementara di satu sisi negara tidak dapat memaksa agar masyarakat tetap memberikan pelayanan publik secara maksimal. Di titik inilah terlihat perbedaannya dengan keikutsertaan negara dalam pelayanan publik. Kemungkinan terjadinya kegagalan dalam pelayanan publik harus menjadi pertimbangan tersendiri bagi negara.

Bahwa pengelolaan ZIS yang dalam prakteknya berkaitan erat dengan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan, merupakan kegiatan yang membutuhkan semangat pelayanan tertentu. Semangat tersebut selama ini telah menjadikan pengelolaan zakat dilaksanakan oleh berbagai pihak, baik dalam bentuk organisasi sederhana seperti ketakmiran mesjid atau musholla; pengurus pondok pesantren; pemuka agama; bahkan oleh individu yang mendistribusikan sendiri ZIS-nya. Terdapat juga pengelolaan yang dilakukan oleh organisasi atau lembaga yang lebih modern, sebagaimana pemohon dalam gugatan ini.

Tanpa menafikan fakta historis bahwa kebangkitan pengelolaan zakat Indonesia dipacu oleh lembaga amal zakat bentukan masyarakat, keberadaan lembaga-lembaga amal zakat tersebut, yang memiliki pemahaman dan kepedulian terhadap pelaksanaan pelayanan ZIS senyatanya masih belum mampu melayani keseluruhan *muzakki* yang tersebar di seluruh wilayah Indonesia. Demikian pula dengan amal perorangan yang kemampuan pelayanannya sangat terbatas.

Terkait laporan pelaksanaan tugas oleh BAZNAS kepada Presiden dan DPR, menurut MK laporan demikian adalah bagian dari upaya mewujudkan transparansi dan akuntabilitas dalam pelaksanaan tugas BAZNAS, yang bersesuaian dengan semangat pertanggungjawaban BAZNAS sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat (3). Adapun mengenai Pasal 7 ayat (1) yang mengatur fungsi yang harus dijalankan BAZNAS dalam pelaksanaan tugasnya, MK menilai bahwa fungsi perencanaan, pelaksanaan, pengendalian, serta pelaporan dan pertanggungjawaban terhadap kegiatan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat, justru adalah fungsi dasar yang harus dimiliki oleh semua organisasi atau lembaga pengelola zakat dalam rangka pelayanan kepada masyarakat yang lebih efektif dan efisien.

Dalam perspektif manajerial fungsi dimaksud adalah syarat mutlak bagi terselenggaranya pelayanan zakat yang efektif dan efisien, yang selanjutnya akan memberikan jaminan terlaksananya ibadah zakat masyarakat. Demikian pula dengan dibukanya kemungkinan kerjasama antara BAZNAS dengan pihak terkait menurut Pasal 7 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2011, MK menilai hal demikian harus diartikan dalam upaya untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi tugas dan fungsi BAZNAS sebagai amil zakat.

Bahwa, dengan pertimbangan berdasarkan poin di atas, MK berpendapat pembentukan lembaga pengelola ZIS yang bersifat nasional oleh pemerintah yang dipadukan (bersinergi) dengan lembaga amil yang telah ada dan/atau yang akan ada; tidak menghalangi hak warga negara untuk, antara lain, membangun masyarakat, bangsa, dan negara; meyakini kepercayaan; bebas dalam berserikat dan berkumpul; maupun mengembangkan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat. Pembentukan suatu lembaga pengelola zakat oleh Pemerintah harus dimaknai dalam konteks memperkuat dan/atau mensinergikan pelayanan ZIS yang telah dilakukan oleh lembaga pengelola zakat bentukan masyarakat maupun oleh amil perorangan.

*Kedua*, tentang subordinasi LAZ kepada BAZNAS sebagaimana yang dalilkan pemohon yang dikandung pada Pasal 17 dan Pasal 19 UU 23 Tahun 2011. Menurut MK, terhadap dalil tersebut, kata “membantu” dalam Pasal 17 memang dapat menimbulkan konotasi bahwa LAZ adalah subordinasi dari BAZNAS, karena kata “membantu” secara harfiah mengandung makna sebuah tindakan yang dilakukan oleh bukan pelaku utama. Begitu pun jika mencermati Pasal 19, akan memunculkan pemahaman bahwa LAZ memang menjadi subordinat dari BAZNAS, karena LAZ dikenai kewajiban untuk melaporkan secara berkala kepada BAZNAS mengenai pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat yang telah diaudit.

Namun dalam putusannya, MK berpendapat para pemohon mengenai pengujian konstusionalitas Pasal 17 dan Pasal 19 ini tidak beralasan menurut hukum, dengan mempertimbangkan putusannya pada sejumlah poin. Bahwa menurut MK, pengaturan terhadap pengelolaan zakat yang dilakukan masyarakat merupakan mekanisme perlindungan negara terhadap masyarakat dari terjadinya pelanggaran yang merugikan masyarakat. Selain itu, pengaturan tersebut tidak dilakukan secara diskriminatif atau dilakukan dengan melakukan pembatasan, pelecehan, atau pengucilan yang didasarkan pada perbedaan manusia atas dasar agama, ras, jenis kelamin, pandangan politik dan sebagainya. Menurut MK, kata “membantu” dalam Pasal 17 yang menurut para pemohon mengakibatkan subordinasi posisi LAZ di bawah BAZNAS adalah tidak tepat jika dimaknai dalam konteks diskriminasi. Hal demikian adalah suatu bentuk untuk memilih kebijakan hukum (*opened legal policy*) dari pembentuk UU yang menurut MK dapat dibenarkan oleh UUD 1945.

Dari konstruksi Pasal 17, MK menilai para pemohon tidak terhalang haknya untuk tetap melaksanakan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat sebagaimana yang telah dilaksanakan oleh para pemohon selama ini. Lagipula, kata “membantu” dalam pasal tersebut haruslah dimaknai membantu BAZNAS dalam membantu negara melakukan pengelolaan zakat secara transparan dan akuntabel. Jika dikaitkan dengan Pasal 19 UU, yaitu seolah-olah menghalangi hak para pemohon

adalah kewajiban LAZ untuk melaporkan pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat yang telah diaudit oleh BAZNAS secara berkala, menurut MK, kewajiban tersebut tidak merugikan hak konstitusional para pemohon. Pasal 19 tidak mencampuri hak LAZ dalam pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat, melainkan hanya mewajibkan tindakan administratif tertentu berupa laporan.

Kewajiban yang diatur Pasal 19 adalah kewajiban administratif yang tujuannya tidak dapat diartikan lain selain untuk memastikan bahwa semua LAZ sedang atau telah mengumpulkan, mendistribusikan, serta mendayagunakan zakat sesuai dengan norma dan peraturan perundang-undangan yang berlaku di masyarakat. Sehingga dengan demikian dapat dijamin bahwa semua LAZ telah meneruskan amanat masyarakat yang membayarkan zakat kepada yang berhak menerimanya sebagai suatu kepentingan hukum masyarakat, baik yang membayar maupun yang menerima, yang harus dilindungi oleh UU.

Bahwa jika keberatan para pemohon terhadap Pasal 17 UU didasarkan bahwa secara historis kebangkitan kinerja zakat nasional serta didasarkan pada "prestasi" kinerja BAZNAS dan Badan Amil Zakat Daerah (BAZDA) dibandingkan kinerja LAZ, MK memberikan pertimbangan sebagai berikut:

- a. Kebangkitan kinerja zakat nasional memang tidak dapat dilepaskan dari keberadaan LAZ yang dibentuk masyarakat, namun keberhasilan LAZ membangkitkan kesadaran masyarakat dalam menunaikan zakat tentunya tidak dimaksudkan oleh para pemohon untuk menghalangi kemunculan LAZ yang lain, apalagi jika kemunculan LAZ yang lain tersebut ditujukan untuk turut memaksimalkan potensi manfaat dari zakat untuk kesejahteraan masyarakat.
- b. Mengenai hal yang diyakini oleh para pemohon bahwa selama ini kinerja BAZNAS dan BAZDA belum semuanya maksimal dan masih tertinggal dibandingkan dengan kinerja LAZ bentukan masyarakat, menurut MK, jika benar demikian adanya, maka masalah ketertinggalan kinerja tersebut adalah masalah lain dan tidak terkait dengan isu konstitusionalitas Pasal 17.

*Ketiga*, tentang kesewenang-wenangan dalam perizinan pengelolaan zakat oleh pemerintah sebagaimana yang diakndung dalam Pasal 18 ayat (1) dan ayat (2). Terhadap dalil para pemohon, MK berpendapat bahwa dalam pembentukan suatu lembaga bagi pelaksanaan ibadah wajib, dalam hal ini adalah zakat, lembaga tersebut harus memenuhi beberapa syarat mutlak atau syarat yang harus ada. Dalam hal ini syarat-syarat yang demikian harus dipenuhi bukan semata karena peraturan perundang-undangan yang mewajibkannya, melainkan juga merupakan perluasan dari makna ibadah (zakat) sebagaimana dimaksud dan dilindungi oleh UUD 1945.

Bahwa terdapat syarat yang tidak bersifat mutlak melainkan lebih bersifat sebagai penyempurna, dalam arti tidak terkait langsung dengan substansi penyaluran dan/atau pendayagunaan zakat, menurut MK, beberapa syarat yang harus dipenuhi oleh lembaga yang bergerak di bidang penyaluran dan/atau pendayagunaan zakat adalah, a) bergerak di bidang keagamaan Islam; b) bersifat nirlaba; c) memiliki rencana/program kerja pendayagunaan zakat; dan d) memiliki kemampuan untuk melaksanakan rencana/program kerjanya. Selain itu, jika ada syarat lain di luar keempat syarat ini, bukan berarti bahwa syarat tersebut tidak harus dipenuhi,

melainkan tetap harus dipenuhi selama syarat yang dimaksud tidak bertentangan dengan UUD 1945, karena dengan dipenuhinya syarat tersebut akan menjadikan suatu pengelolaan lebih baik.

Berdasarkan pendapat MK, syarat yang disebutkan dalam Pasal 18 ayat (2), adalah syarat yang tidak bertentangan dengan UUD 1945 dan karenanya harus dipenuhi oleh setiap lembaga yang ingin beraktivitas di bidang pengumpulan, penyaluran dan/atau pendayagunaan zakat. Sementara konstitusionalitas syarat lainnya dalam Pasal 18 ayat (2), MK mempertimbangkan bahwa para pemohon, yang antara lain, mengkhawatirkan bahwa harus ada perubahan bentuk lembaga dari yang semula badan hukum yayasan menjadi organisasi kemasyarakatan, kekhawatiran demikian dapat dipahami karena pada saat diajukannya pengujian konstitusional terhadap UU No. 23 Tahun 2011, penerapan Pasal 18 ayat (2) huruf b UU ini, terutama terkait frasa “organisasi kemasyarakatan” memiliki hubungan erat dengan UU No. 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan (selanjutnya disebut UU 8/1985).

Bahwa jika frasa “organisasi kemasyarakatan” dalam Pasal 18 ayat (2) huruf a UU No. 23/2011 ditafsirkan dengan merujuk pada UU 17/2013, maka dalam kaitannya pula dengan Pasal 18 ayat (2) huruf b UU 23/2011, para pemohon yang telah berbadan hukum yayasan tidak harus mengubah badan hukum dan mendaftarkan diri sebagai suatu organisasi kemasyarakatan Islam yang mengelola bidang pendidikan, dakwah, dan sosial, karena Pasal 11 ayat (1) UU 17/2013 pada pokoknya menyatakan bahwa ormas berbadan hukum dapat berbentuk perkumpulan atau yayasan, dan Pasal 15 ayat (1) UU 17/2013 yang pada pokoknya menyatakan ormas berbadan hukum dinyatakan terdaftar setelah mendapat pengesahan badan hukum.

Namun demikian, terlepas dari keberadaan UU 17/2013, menurut MK, syarat pemberian izin pembentukan LAZ sebagaimana dimaksud oleh Pasal 18 ayat (2) huruf a dan huruf b UU No. 23 Tahun 2011, tidak harus berbentuk ormas. Sebab, Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1), serta Pasal 28E ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945 telah memberikan kepada setiap orang hak untuk memajukan diri dan memperjuangkan hak secara kolektif; hak untuk mendapat pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil; serta hak untuk bebas berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat. UUD 1945 tidak membatasi siapa yang berhak melakukan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat, akan tetapi UUD 1945 mewajibkan negara untuk melindungi masyarakat baik sebagai muzaki maupun sebagai penerima, yang oleh karenanya UUD 1945 juga memberikan hak kepada pembentuk UU untuk memilih kebijakan hukum (*opened legal policy*) yang paling sesuai bagi pendayagunaan zakat.

MK mempertimbangkan sebelum UU No. 23 Tahun 2011 diundangkan, pengelolaan zakat dilakukan oleh masyarakat sendiri, baik oleh organisasi kemasyarakatan yang bergerak di bidang dakwah atau pendidikan, organisasi berbadan hukum, atau bahkan oleh satu atau beberapa orang yang dianggap sebagai tokoh agama dengan mengumpulkan dan membagi zakat dalam komunitas tertentu yang anggota dan wilayahnya relatif kecil.

Berdasarkan fakta tersebut, MK berpendapat Pasal 18 ayat (2) huruf a dan huruf b yang mensyaratkan bahwa LAZ harus terdaftar sebagai organisasi kemasyarakatan Islam atau berbentuk lembaga berbadan hukum yang dianggap mengakibatkan

ketidakadilan sebab menafikan keberadaan lembaga atau perorangan yang selama ini telah bertindak sebagai amil zakat, tidak dapat dimaknai sebagai syarat kumulatif, melainkan kedua syarat dalam dua poin (huruf a dan b) tersebut harus dibaca dalam satu kesatuan yang merupakan pilihan atau alternatif.

Bahwa, terkait dengan pendaftaran atau ketercatatan lembaga oleh pemerintah sebagai bagian dari upaya perlindungan pelaksanaan zakat, kedua bentuk lembaga tersebut memiliki konsekuensi yang berbeda. Pilihan menjadi organisasi kemasyarakatan memiliki konsekuensi bahwa lembaga bersangkutan harus didaftarkan. Sementara pendaftaran tidak dilakukan jika lembaga bersangkutan memilih bentuk badan hukum, karena dalam proses pembentukan badan hukum sudah pasti dilakukan pencatatan dan/atau pendaftaran sebagaimana mestinya.

Oleh karena itu menurut MK, syarat “mendapat rekomendasi dari BAZNAS” yang diatur dalam Pasal 18 ayat (2) huruf c UU No. 23 Tahun 2011 bukan dalam konteks BAZNAS menjadi pihak yang menentukan dapat atau tidak dapatnya suatu lembaga menjadi LAZ. BAZNAS dalam konteks pemberian rekomendasi ini adalah sebagai lembaga yang ditunjuk oleh negara (pemerintah) untuk membantu memberikan pertimbangan terkait izin pendirian LAZ, sehingga terhadap masyarakat, BAZNAS menjadi pihak yang memberikan konsultasi dalam pendirian LAZ dan selanjutnya pemerintah menjadi pemberi rekomendasi dan pertimbangan.

Bahwa dari frasa “memiliki” dalam Pasal 18 ayat (2) huruf d UU No. 23 Tahun 2011 yang menyatakan, “d. memiliki pengawas syariat”, MK menafsirkan bahwa posisi pengawas syariat yang dimaksud oleh ketentuan tersebut adalah bersifat inheren dan bahkan merupakan bagian internal dari LAZ bersangkutan. Dari perspektif pengawasan, menurut MK, pengawas syariat dapat diartikan sebagai pengawas syariat yang dibentuk secara internal oleh LAZ bersangkutan maupun pengawas syariat yang bersifat eksternal.

Jika pengawas syariat dalam kaitannya dengan LAZ adalah pengawas yang bersifat internal, maka hal yang harus dipertimbangkan oleh MK adalah apakah tepat konsep pengawasan oleh diri LAZ itu sendiri. Pengawasan yang dilakukan oleh diri sendiri dapat saja berhasil dan mencapai tujuannya, namun juga ada kemungkinan atau ada potensi terjadinya kegagalan pengawasan jika pengawas tersebut secara struktural ditempatkan dan diperlakukan sebagai layaknya satuan organisasi.

Untuk mengurangi potensi kegagalan pengawasan, atau dengan kata lain untuk meningkatkan keberhasilan pengawasan, MK berpendapat syarat Pasal 18 ayat (2) huruf d harus ditekankan pada independensi pengawas syariat terhadap LAZ yang diawasinya, sehingga meskipun dibentuk oleh LAZ bersangkutan, penunjukan atau pemilihan (anggota) pengawas syariat harus mempertimbangkan atau memperhatikan integritas dan independensi dari orang-orang yang akan dipilih atau ditetapkan sebagai pengawas syariat. Walaupun terdapat pengawas syariat internal dimungkinkan juga adanya pengawas syariat bersifat eksternal untuk menjalankan fungsi pengawasan terhadap LAZ yang tidak memiliki pengawas syariat internal. Berdasarkan pertimbangan tersebut di atas, MK berpendapat Pasal 18 ayat (2) huruf d UU No. 23 Tahun 2011 yang menyatakan, “... d. memiliki pengawas syariat” tidak bertentangan dengan UUD 1945 sepanjang Pasal 18 ayat (2) huruf d, UU tersebut dimaknai memiliki pengawas syariat internal atau eksternal.

Menurut MK, kesediaan untuk diaudit syariat dan diaudit keuangan secara berkala sebagaimana dimaksud oleh Pasal 18 ayat (2) huruf h adalah salah satu bentuk upaya pencapaian transparansi dan akuntabilitas pengelolaan. Audit secara syariat semata-mata dilakukan untuk memastikan bahwa tata cara pelaksanaan pengumpulan, distribusi, dan pendayagunaan zakat telah sesuai dengan tuntunan (syariat) agama Islam; sedangkan audit keuangan pada pokoknya ditujukan agar zakat yang disalurkan oleh muzaki melalui amil untuk kepentingan mustahik benar-benar didistribusikan serta didayagunakan secara efektif dan tepat tujuan. Kedua audit yang bertujuan untuk mencapai transparansi demikian tidak bertentangan dengan UUD 1945, bahkan diperlukan sebagai perwujudan perlindungan hak muzaki serta pengelolaan zakat sebagai ibadah.

Berdasarkan pertimbangan tersebut, MK menyatakan bahwa Pasal 18 ayat (1) dan ayat (2) huruf h UU No. 23 Tahun 2011 tidak bertentangan dengan Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28E ayat (2) dan ayat (3), serta Pasal 28H ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945 sebagaimana yang didalilkan oleh para pemohon.

*Keempat*, tentang kriminalisasi terhadap amil zakat yang tidak memperoleh izin sebagaimana yang dikandung Pasal 38 dan Pasal 41 UU No. 23 Tahun 2011. Terhadap dalil para pemohon dalam kedua pasal yang memuat larangan dan ketentuan pidana ini, menurut MK, terdapat dua pertanyaan hukum yang harus dijawab terlebih dulu, yaitu: a) apakah pelaksanaan ibadah (syariat) ZIS perlu diancam dengan sanksi pidana; dan b) siapa saja pihak yang dapat dikenai saksi pidana dimaksud?

Pada pertimbangan hukum yang diuraikan sebelumnya, MK telah menyatakan pendapat bahwa negara c.q. pemerintah memiliki hak dan kewenangan untuk mengatur dan terlibat dalam pelaksanaan ibadah keagamaan yang memiliki relasi sosial, yaitu pada aspek atau unsur ibadah yang bersinggungan dengan kepentingan masyarakat luas. Hal demikian, dalam konteks keberadaan UU No. 23 Tahun 2011, bahwa penggunaan instrumen pidana dimaksudkan untuk memastikan dilaksanakannya ketentuan dalam Undang-Undang a quo (UU 23/2011) dalam rangka mewujudkan tertib bermasyarakat, khususnya dalam pengelolaan ZIS dan wakaf. Berkaitan dengan hal tersebut, MK mengutip syarat-syarat yang terdapat dalam doktrin hukum pidana yang menyatakan bahwa terdapat tiga kepentingan hukum yang wajib dilindungi oleh hukum, yaitu a) kepentingan hukum perseorangan; b) kepentingan hukum masyarakat; dan c) kepentingan hukum negara.

MK menilai keberadaan ketentuan pidana pada Pasal 38 dan Pasal 41 UU No. 23 Tahun 2011 telah memenuhi doktrin hukum pidana yang disebutkan di atas. Artinya memang terdapat keterkaitan kepentingan yang erat antara individu, masyarakat, dan negara dalam hal pengumpulan, pendistribusian, serta pendayagunaan zakat. Salah satu pertimbangan yang menguatkan MK adalah bahwa warga negara yang memberikan atau membayarkan zakat perlu dilindungi dalam hal kepastian penyaluran zakat yang dibayarkannya sekaligus menjamin bahwa zakat dimaksud memenuhi fungsi sosialnya tanpa merugikan kepentingan perseorangan, masyarakat, dan negara. Namun demikian, MK menilai rumusan norma larangan terutama frasa “setiap orang” pada Pasal 38 terlalu umum/luas, sehingga berpotensi

mengkriminalisasi pelaksanaan zakat yang selama ini telah berjalan, yaitu pelaksanaan zakat yang dilakukan oleh perkumpulan, perseorangan, takmir/pengurus mesjid, dan lain sebagainya.

Bahwa menurut Mahkamah, Pasal 38 tersebut pada intinya melarang setiap orang yang tidak memiliki izin dari pejabat berwenang untuk bertindak sebagai amil zakat. Dengan kata lain, Pasal 38 menghendaki agar penyelenggaraan pengelolaan zakat yang dilakukan oleh semua amil zakat yang ada di wilayah hukum negara Indonesia harus dilengkapi dengan izin dari pejabat yang berwenang. Seandainya pun telah dibentuk badan amil zakat di tingkat provinsi maupun di tingkat kabupaten/kota, kenyataannya masih banyak daerah/wilayah yang belum terjangkau oleh BAZNAS, BAZDA, ataupun LAZ. Tentu tidaklah wajar untuk mengharuskan (memaksa) para muzaki di suatu wilayah agar mendatangi BAZDA tingkat provinsi atau kabupaten/kota, LAZ, maupun unit pelayanan zakat terdekat, apabila ternyata jaraknya cukup jauh, hanya demi mematuhi ketentuan Pasal 38 dan Pasal 41 UU No. 23 Tahun 2011. Belum tersedianya BAZ dan LAZ dalam penyaluran zakat dimaksud, sementara pada saat yang sama amil zakat yang tidak memiliki izin dari pejabat berwenang telah dilarang memberikan pelayanan, tentu mengakibatkan terhalangnya hak warga negara untuk membayarkan/menzalurkan zakat sebagai bagian dari ibadah mereka. Terhalangnya warga negara untuk menunaikan kewajiban maupun tuntunan agamanya inilah yang menurut MK bertentangan dengan UUD 1945 terutama Pasal 28E ayat (2) dan Pasal 29 ayat (2) UUD 1945.

Bahwa menurut MK, pengorganisasian pelaksanaan zakat oleh negara bukanlah hal yang bertentangan dengan UUD 1945, namun terhalangnya hak-hak warga negara dalam membayarkan/menunaikan zakat akibat belum terjangkaunya pelayanan pemerintah dalam pelaksanaan ketentuan Undang-Undang a quo sesuai waktu yang diatur dalam UU itu sendiri, adalah akibat perumusan norma Pasal 38 dan Pasal 41 Undang-Undang a quo yang tidak tepat secara sosiologis, karena tidak memperhitungkan realitas sosial di lapangan, sehingga berakibat terjadinya pelanggaran terhadap UUD 1945. Apalagi UU No. 23 Tahun 2011 nyata-nyata mengabaikan eksistensi amil zakat yang telah melayani umat sejak lama sebelum UU 23/2011 diberlakukan.

Bahwa berdasarkan pertimbangan di atas, MK berpendapat frasa, "Setiap orang" dalam Pasal 38 dan Pasal 41 UU 23/2011 bertentangan dengan UUD 1945 sepanjang frasa tersebut tidak dimaknai dengan mengecualikan perkumpulan orang, perseorangan tokoh umat Islam (alim ulama), atau pengurus/takmir masjid/musholla di suatu komunitas dan wilayah yang belum terjangkau oleh BAZ dan LAZ, dan telah memberitahukan kegiatan pengelolaan zakat dimaksud kepada pejabat yang berwenang. Menimbang bahwa berdasarkan seluruh pertimbangan hukum tersebut, MK memutuskan bahwa permohonan para pemohon pada pasal-pasal ini beralasan menurut hukum untuk sebagian.

### **Analisis Implementasi Pengelolaan Zakat Kabupaten Purwakarta**

Sejak kali pertama kepemimpinan BAZNAS Kabupaten Purwakarta melaksanakan periode pertamanya 2016-2021 sampai tahun pertama kepemimpinan BAZNAS Purwakarta periode kedua 2022-2027, dana zakat dan juga infak dan sedekah

(ZIS) mengalami peningkatan setiap tahunnya. Kenaikan ini dapat dilihat pada tabel di bawah ini:<sup>15</sup>

Realisasi Penghimpunan ZIS Baznas Kabupaten Purwakarta 2016-2021 (Rp)

No	DANA	TAHUN					
		2021	2020	2019	2018	2017	2016
1	Zakat Māl & Profesi	3.028.805.526	4.498.090.187	2.238.590.222	850.326.527	876.895.414	819.240.746
2	Zakat Fitrah	2.318.450.179	2.238.608.056	2.652.791.631	2.643.722.933	914.751.746	839.993.097
3	Infak & Sedekah	1.688.601.716	90.653.055	196.488.854	739.705.464	146.698.252	154.613.908
<b>Total</b>		<b>7.035.857.421</b>	<b>6.827.351.298</b>	<b>5.087.870.707</b>	<b>4.233.754.924</b>	<b>1.938.345.412</b>	<b>1.813.847.751</b>

\*) Diolah oleh penulis berdasarkan Laporan Tahunan BAZNAS Kabupaten Purwakarta 2017-2021

Dari data tabel di atas menunjukkan bahwa jumlah dana zakat, infak, sedekah (ZIS) yang diterima oleh BAZNAS Kabupaten Purwakarta mengalami fluktuasi. Untuk penerimaan tahun 2016-2017, pemasukan dana zakat masih cenderung berjalan stagnan, karena hal tersebut masih dalam tahap formulasi kelembagaan BAZNAS Purwakarta dan belum adanya regulasi yang mengoptimalkan terhimpunnya dana zakat. Hal ini dibuktikan dengan sejak terbitnya Peraturan Bupati (Perbup) No.155 Tahun 2019 tentang Pengelolaan ZIS dari Aparatur Sipil Negara (ASN) di Lingkungan Kabupaten Purwakarta yang dipersiapkan sejak 2018.

Di rentang persiapan itu, pada tahun 2018, terjadi lonjakan signifikan mencapai sekitar Rp 4,2 miliar dibanding dua tahun sebelumnya (2016 dan 2017). Hal ini menunjukkan bahwa sebelum Perbup 155/2019 diberlakukan, sudah ada proses komunikasi dari bupati kepada jajaran di bawahnya sebagai mesin biokrasi Pemda yang menggerakkan optimalisasi terhimpunnya zakat yang disetorkan *muzakki* melalui UPZ Dinas/Organisasi Perangkat Daerah (OPD) ke rekening BAZNAS Kabupaten Purwakarta dan juga yang disetorkan langsung ke layanan muzaki BAZNAS daerah ini.

Pembuktian efektivitas pengumpulan zakat terjadi pada 2020 setelah Perbup 155/2019 terbit pada tahun 2019, mengalami kenaikan dari Rp 4,2 miliar menjadi Rp 5 miliar (2019) dan naik menjadi Rp 6,8 miliar (2020). Di rentang 2019 dan 2020 sebagai periode tahun pertama pemberlakuan Perbup 155/2019, di antara jenis zakat yang paling naik signifikan ialah zakat profesi sesuai dengan klausul regulasi ini sebagai optimalisasi pengumpulan dana zakat di lingkungan Dinas/OPD yang distor kepada BAZNAS Purwakarta. Jumlahnya melonjak dari Rp 1.983.619.957 pada 2019 menjadi Rp 4.314.994.046 pada tahun 2020 setelah pemberlakuan Perbup 155/2019. Berikut tabel yang menunjukkan kenaikan zakat profesi ini.<sup>16</sup>

Undang-Undang No. 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat menetapkan kerangka hukum untuk pengelolaan zakat di Indonesia. Undang-undang ini

<sup>15</sup> Diolah dari buku Laporan BAZNAS Kabupaten Purwakarta Tahun 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, dan 2021.

<sup>16</sup> Tim Penyusun, *Buku Laporan Tahun 2022 BAZNAS Kabupaten Purwakarta*, h. 42

bertujuan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas pengumpulan dan pendistribusian zakat. Pengelolaan zakat yang baik diharapkan dapat mendukung kesejahteraan masyarakat dan mengurangi kemiskinan.

Pemerintah daerah, termasuk Pemda Kabupaten Purwakarta, memainkan peran penting dalam pengelolaan zakat. Tugas mereka meliputi pengawasan, koordinasi, dan memastikan bahwa kebijakan serta regulasi mendukung transparansi dan efisiensi dalam pengelolaan zakat. Pemda juga memberikan dukungan finansial dan administratif yang diperlukan untuk operasional BAZNAS di daerahnya.

BAZNAS Kabupaten Purwakarta bertindak sebagai pelaksana utama dalam pengelolaan zakat. Mereka memiliki pengetahuan yang mendalam tentang hukum zakat dan proses teknisnya. Beberapa program yang telah dijalankan BAZNAS Kabupaten Purwakarta antara lain: Program Purwakarta Peduli: Memberikan bantuan sosial kepada masyarakat kurang mampu. Program Purwakarta Taqwa: Mendukung kegiatan keagamaan dan dakwah. Program Purwakarta Cerdas: Membantu biaya pendidikan bagi siswa kurang mampu. Program Purwakarta Sehat: Memberikan layanan kesehatan gratis. Program Purwakarta Mandiri: Mendorong kemandirian ekonomi masyarakat melalui berbagai pelatihan dan bantuan modal.

Sejak tahun 2022, BAZNAS Kabupaten Purwakarta telah mengimplementasikan sistem penghimpunan zakat melalui crowdfunding dan digital funding. Penggunaan berbagai platform pembayaran digital diharapkan dapat meningkatkan efisiensi dan efektivitas penggalangan dana ZIS. Selain itu, dalam rencana strategis BAZNAS, terdapat fokus pada pembentukan ekosistem inklusi ekonomi dan keuangan syariah yang terus disosialisasikan melalui literasi zakat

Kerjasama yang efektif antara Pemda dan BAZNAS Kabupaten Purwakarta sangat penting untuk memastikan keberhasilan program zakat. Pemda memberikan dukungan berupa fasilitas dan regulasi, sedangkan BAZNAS bertanggung jawab atas pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat. Dengan sinergi yang baik, diharapkan zakat dapat dikelola secara efektif dan manfaatnya dapat sampai kepada yang membutuhkan sesuai dengan prinsip-prinsip syariah Islam dan regulasi yang berlaku

## KESIMPULAN

Implementasi pengelolaan zakat di Kabupaten Purwakarta berdasarkan Undang-Undang No. 23 Tahun 2011 dan Fatwa MUI menunjukkan bahwa sinergi antara Pemda dan BAZNAS sangat penting. Pemda berperan dalam menyediakan dukungan finansial dan administratif, sedangkan BAZNAS melaksanakan tugas teknis pengelolaan zakat. Inovasi dalam penghimpunan zakat melalui digital funding juga menjadi langkah strategis untuk meningkatkan efektivitas pengelolaan zakat. Dengan kerjasama yang baik, zakat dapat berfungsi sebagai instrumen penting dalam mendukung kesejahteraan masyarakat dan mengurangi kemiskinan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Afzalur Rahman, *Economics Doctrines of Islam*, dalam *Doktrin Ekonomi Islam, Seri 03 Ekonomi Islam*; Soeroyo & Nastangin (penj.), H.M. Sonhadi & Hudiyanto [eds.], (Yogyakarta: Dana Bhakti Wakaf, 1995)
- Ali Yafie, *Menggagas Menggagas Fiqih Sosial: Dari Soal Lingkungan Hidup, Asuransi hingga Ukhuwah*, (Bandung: Mizan, 1994),
- BAZNAS RI, *Rencana Strategis Zakat Nasional 2016-2020*, Tim Penyusun Mohd. Nasir dkk,
- BAZNAS, *Rencana Strategis Badan Amil Zakat Nasional 2020-2025*, (Jakarta: BAZNAS, 2021)
- BPS Kabupaten Purwakarta, *Purwakarta Dalam Angka 2021*,
- Mohammad Daud Ali, *Sistem Ekonomi Islam Zakat dan Wakaf*, (Jakarta: UI Press, 2008), h. 90.
- “Profil Kemiskinan Di Indonesia Maret 2023”, <https://www.bps.go.id/pressrelease/2023/07/17/2016/profil-kemiskinan-di-indonesia-maret-2023.html>, diakses tanggal 22 Agustus 2023.
- Putusan Mahkamah Konstitusi RI Nomor 86/PUU-X/2012 Tentang Uji Materiil UU No. 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat. .
- Ringkasan Perbaikan Permohonan Perkara Registrasi Nomor : 86/PUU-X/2012 Tentang Keberadaan Lembaga Pengelolaan Zakat. URL: [https://www.mkri.id/public/content/persidangan/resume/resume\\_Perbaikan%20Permohonan%20No%2086.pdf](https://www.mkri.id/public/content/persidangan/resume/resume_Perbaikan%20Permohonan%20No%2086.pdf), diakses tanggal 04 Mei 2023.
- Tim Penyusun, *Buku Laporan Tahun 2022 BAZNAS Kabupaten Purwakarta*, (tt.p.: t.p., t.t.)
- Tim Penyusun, *Buku Laporan Tahun 2022 BAZNAS Kabupaten Purwakarta*
- World Population Review, “World Population Report by Religion 2021”, *Independent Organization Without Political Affiliations*, Walnut-USA, 2021.
- Yusuf al-Qarḍawī, *Fiqh al-Zakāh*, (Bairut: Mua’ssah al-Risālah, 1991)