

**BAB III**  
**KEBERADAAN UNDANG-UNDANG NOMOR 38 TAHUN 1999**  
**TENTANG PENGELOLAAN ZAKAT**

**A. Sejarah Singkat Lahirnya Undang-Undang No. 38 Tahun 1999**

Di Indonesia sejak akhir tahun 1960 an, sebenarnya telah dirintis upaya-upaya pengelolaan zakat melalui:<sup>1</sup>

1. Seruan bapak Presiden di dalam pidato peringatan isra' mi'raj, di istana negara, tanggal 26 Oktober 1968. Beliau menganjurkan agar pelaksanaan zakat dapat dilakukan secara lebih intensif, dan beliau bersedia menjadi amal zakat tingkat nasional.
2. Surat Presiden RI No. B133/Pasal/II/1968 tentang Pengumpulan Zakat.
3. Peraturan Menteri Agama No. 4 Tahun 1968 tentang Pembentukan Amil Zakat.
4. Peraturan Menteri Agama No. 5 Tahun 1968 tentang Pembentukan Baitul Mal. Akan tetapi karena ada pihak yang kurang berkenan, maka melalui Instruksi Menteri Agama No. 1 Tahun 1969 kedua peraturan Menteri Agama tersebut ditangguhkan pelaksanaannya.
5. Keputusan Presiden RI No.44 Tahun 1969 tentang Panitia Penggunaan Uang Zakat.
6. Melalui kegiatan Proyek Pusat Perencanaan Hukum dan Kodifikasi Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman RI Tahun

---

<sup>1</sup>Sjechul Hadi Permono, *Formula Zakat Menuju Kesejahteraan Sosial*, Surabaya: PT Aulia, 2005, hlm. 359.

1984/1985 telah dipersiapkan Naskah Akademik Peraturan Perundang-undangan tentang Zakat yang diketuai oleh H. Dahdir MS. DT. Asa Bagindo.

7. Instruksi Menteri Agama RI No. 16 Tahun 1989 tentang Pembinaan Zakat, Infaq, dan Shadaqah.
8. Dikeluarkannya SKB Menteri Dalam Negeri dan Menteri Agama RI No. 29 Tahun 1991 No. 47 tahun 1991 tentang Pembinaan Badan Amil Zakat, Infaq, dan Shadaqah (BAZIS).
9. Di ikuti dengan Instruksi Menteri Agama RI No. 15 Tahun 1991 tentang Pedoman Pembinaan Teknis Badan Amil Zakat, Infaq, dan Shadaqah.
10. Instruksi Menteri Dalam Negeri No. 7 Tahun 1998 tentang Pelaksanaan SKB (Surat Keputusan Bersama) tersebut.
11. Pusat Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman RI telah melaporkan hasil tim yaitu: Analisa dan Evaluasi Hukum tentang Prosedur dan Penyaluran Zakat dalam Pengentasan Kemiskinan Tahun 1996/1997, yang diketuai oleh Damsir Anas. SH.<sup>2</sup>
12. Pada tahun 1998/1999 Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman RI melalui Pelaksana Tim Kompilasi Bidang Hukum berhasil menerbitkan Kompilasi Hukum Bidang Pengumpulan, Penyaluran dan Pendayagunaan Zakat yang diketuai oleh Prof. DR. KH. Sjechul hadi Permono, SH. MA. Maksud tim ini adalah untuk mengkompilasikan

---

<sup>2</sup>*Ibid.*, hlm. 360.

berbagai hukum tertulis dan hukum tidak tertulis yang berkaitan dengan masalah pengumpulan, penyaluran dan pendayagunaan zakat. Sedangkan tujuannya adalah untuk memberi masukan dalam upaya pembentukan sistem hukum nasional terutama dapat dijadikan bahan penyusunan RUU tentang pengelolaan zakat.

13. Musyawarah kerja Nasional I Lembaga Pengelola ZIS dan Forum Zakat yang dibuka oleh bapak Presiden pada tanggal 7 Januari 1999 merekomendasikan perlunya segera dipersiapkan RUU Tentang Sistem Pengelolaan zakat.
14. DR. H. Ahmad Sutarmadi, Direktur Urusan Agama Islam Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam dan Urusan Haji berinisiatif untuk mengadakan pertemuan dengan Tim BPHN, yang akhirnya dibentuklah tim penyusunan Draf RUU tentang Pengelolaan Zakat yang diketuai oleh Prof. DR. KH. Sjechul Hadi Permono, SH. MA., yang anggota-anggotanya terdiri dari wakil-wakil dari Depag, Depkeh, Depsos, Depdagri, Depkeu, MUI, dan BAZIS DKI Jakarta. Tim tersebut bekerja mulai tanggal 6 Januari 1999 sampai dengan 2 Maret 1999. Tim akhirnya menghasilkan Draf RUU tentang Pengelolaan Zakat dengan X Bab dan 23 Pasal
15. Pada tanggal 4 Pebruari 1999 Menteri Agama Bapak Malik Fajar mengajukan permohonan persetujuan prakarsa penyusunan RUU tentang Pengumpulan dan Pendayagunaan Zakat, Infaq, dan Shadaqah, kepada

Presiden RI, Bapak Bacharuddin Jusuf Habibie dengan suratnya Nomor: MA/18/1999.

16. Permohonan tersebut mendapat jawaban dari Menteri Sekretaris negara, Bapak Akbar Tanjung, tertanggal 30 April 1999, bernomor: B/283/M. Sekneg/4/1999, yang isinya bahwa Bapak Presiden menyetujui prakarsa penyusunan Rancangan Undang-Undang tentang Pengumpulan dan Pendayagunaan Zakat, Infaq, dan Shadaqah.
17. Pada tanggal 24 Juni 1999 dengan Nomor: R.31/PU/IV/1999 bapak Presiden RI menyampaikan Rancangan Undang-undang tentang Pengelolaan Zakat Kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat RI, untuk dibicarakan dalam Sidang DPR, guna mendapatkan persetujuan.
18. DPR RI mengadakan Rapat Paripurna hari Senin tanggal 26 Juli 1999 dengan acara Pembicaraan Tingkat I/Keterangan Pemerintah atas RUU tentang Pengelolaan Zakat.

Pada tanggal 23 September 1999 diterbitkan Undang-Undang nomor 38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat. Kemudian dikeluarkan Keputusan Menteri Agama nomor 581 tahun 1999 tentang Pelaksanaan Undang-Undang nomor 38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat, ditetapkan pada tanggal 13 Oktober 1999, dan kemudian diterbitkan Pedoman Teknis Pengelolaan Zakat dengan Keputusan Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam dan Urusan Haji, nomor D/291 tahun 2000.

Sedangkan badan pengelolaannya baru sempat dibentuk pada tanggal 17 Januari 2001 dengan keputusan Presiden RI nomor 38 tahun 2001 tentang Badan Amil Zakat Nasional.

#### **B. Pokok-Pokok Isi Undang-Undang No. 38 Tahun 1999**

Undang-undang Zakat yaitu Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 Tentang Pengelolaan Zakat (selanjutnya disebut UUPZ) disahkan di Jakarta pada tanggal 23 September 1999 pada masa pemerintahan Presiden Bacharuddin Jusuf Habibie.

Inilah kali pertama dalam sejarah pemerintah mengatur kaitan antara zakat yang dibayarkan masyarakat sebagai pelaksanaan kewajiban beragama dengan pajak yang dibayarkan kepada negara yang merupakan kewajiban kenegaraan bagi setiap warga negara.<sup>3</sup>

Sebagai landasan pertimbangannya adalah bahwa Republik Indonesia yang menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk beribadat menurut agamanya masing-masing serta kepercayaannya itu; sehingga dalam penunaian zakat sebagai kewajiban atas umat Islam Indonesia yang mampu. Hasil pengumpulan zakat merupakan sumber dana yang potensial bagi upaya mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Sehingga dapat dikatakan bahwa zakat merupakan pranata keagamaan untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia dengan memperhatikan masyarakat yang kurang mampu.

---

<sup>3</sup>Abdul Ghofur Anshori, *Hukum Dan Pemberdayaan Zakat Upaya Sinergis Wajib Zakat dan Pajak di Indonesia*, Yogyakarta: Pilar Media, 2006, hlm. 165.

Undang-undang ini terdiri dari 10 Bab dan 25 Pasal yang disertai dengan penjelasan. Adapun sistematika dari UUPZ adalah sebagai berikut:<sup>4</sup>

1. Bab I Ketentuan Umum terdiri dari 3 Pasal (Pasal 1, 2 dan 3).

Bab I ini mengatur tentang pengertian-pengertian dari istilah yang dipakai dalam UUPZ, siapa yang berkewajiban membayar zakat dan juga tentang tugas pemerintah berkaitan dengan pengelolaan zakat.

2. Bab II terdiri dari 2 pasal yaitu pasal 4 dan 5.

Bab II ini mengatur tentang asas dan tujuan pengelolaan zakat.

3. Bab III mengatur tentang Organisasi Pengelolaan Zakat.

Bab ini terdiri dari 5 pasal (Pasal 6, 7, 8, 9 dan 10).

4. Bab IV terdiri dari 5 pasal yaitu pasal 11, 12, 13, 14, dan 15. Bab IV ini mengatur tentang pengumpulan zakat.

5. Bab V terdiri dari 2 pasal yaitu pasal 16 dan 17.

Bab ini mengatur tentang pendayagunaan zakat.

6. Bab VI adalah bab yang mengatur tentang pengawasan.

Bab ini terdiri dari 3 pasal (pasal 18, 19 dan 20).

7. Bab VII mengatur tentang Sanksi.

Bab ini terdiri dari 1 pasal yaitu pasal 21.

8. Bab VIII mengatur tentang ketentuan-ketentuan lain dan terdiri dari 2 pasal yaitu pasal 22 dan 23.

9. Bab IX mengatur tentang ketentuan peralihan yang terdiri dari 1 pasal yaitu pasal 24.

---

<sup>4</sup>*Ibid*, hlm. 166.

10. Bab X adalah bab terakhir dalam UUPZ yang mengatur tentang ketentuan penutup dan terdiri dari 1 pasal yaitu pasal 25.

Patut disyukuri telah lahir Undang-undang Nomor 38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat. Ketentuan ini semakin mengokohkan eksistensi badan pengelola zakat, infaq dan shadaqah (baca: BAZIS) di negara kita. Dengan adanya pengukuhan terhadap lembaga ini diharapkan zakat bisa dikelola secara profesional sehingga mampu memberikan *output* yang lebih jelas.

Ini sejalan dengan ayat yang mengakui eksistensi amil (QS. 9: 60). Dalam ayat ini, Allah menggunakan lafal *jamak muzakkar salim* (menggunakan subjek banyak) yang berarti zakat dikelola oleh banyak orang atau secara kolektif. Malahan posisi amil disebutkan setelah posisi fakir dan miskin yang sama-sama berhak menerima zakat. Artinya, Allah menginginkan agar penanganan zakat ini profesional dan butuh cost (biaya) yang bisa diambil dari zakat itu sendiri (2,5%). Hanya saja masyarakat terkadang belum begitu menyadari pentingnya lembaga ini. Tak sedikit yang memilih langsung memberikan kepada fakir miskin. Sehingga tanpa disadari ikut menumbuhkan timbulnya rasa riya sebagai dewa penolong pada yang berzakat di satu sisi, dan di sisi lain melahirkan ketergantungan mustahik yang luar biasa pada *muzakki*. Kelompok mustahik hanya akan tetap jadi konsumen tanpa ada

kemungkinan jadi *muzakki*. Sebab yang mereka peroleh biasanya juga bersifat konsumtif, dan bukan produktif.<sup>5</sup>

Lain halnya kalau zakat, infaq dan shadaqah ditangani secara profesional, maka akan lebih bisa diberdayakan. Dana yang terkumpul bisa dialokasikan sebagai modal usaha. Sehingga sekian tahun ke depan mustahik sudah berubah menjadi *muzakki*.<sup>6</sup>

Khalifah Umar bin Khatab pernah memberikan modal seekor unta berikut tepung dan minyak untuk pengembangan bisnis kepada seorang wanita yang meminta tolong kepadanya. Pada tahun berikutnya Umar masih menambahi modal perempuan tersebut. Sampai pada akhirnya sang wanita bisa mandiri sekaligus berstatus pemberi zakat. Oleh sebab itu, sangat besar harapan masyarakat akan kiprah Badan Amil Zakat yang telah ada saat ini.

### **C. Sanksi dalam Undang-Undang No. 38 Tahun 1999 Tentang Pengelolaan Zakat**

Sanksi pada umumnya adalah alat pemaksa agar seseorang mentaati norma-norma yang berlaku.<sup>7</sup> Adanya sanksi dimaksudkan untuk mewujudkan keteraturan dan ketertiban hidup manusia sehingga terpelihara dari kerusakan dan berbuat kerusakan; selamat dari berbuat kebodohan dan kesesatan; tertahan dari berbuat maksiat dan mengabaikan ketaatan. Oleh karena itu, sanksi hanya diberikan kepada orang-orang yang melanggar yang disertai

---

<sup>5</sup>Djamal Doa, *Menggagas Pengelolaan Zakat oleh Negara*, Jakarta: Nuansa Madani, 2005, hlm. 86

<sup>6</sup>*Ibid.*, hlm. 87.

<sup>7</sup>Kanter, E.Y. dan S.R. Sianturi, *Asas-Asas Hukum Pidana di Indonesia dan Penerapannya*, Jakarta: Alumni AHM-PTHM, 1982, hlm. 29.

maksud jahat, agar mereka tidak mau mengulangnya kembali. Selain itu sanksi tersebut menjadi pencegah bagi orang lain agar tidak berbuat hal yang sama.<sup>8</sup>

Menurut R. Soesilo, tujuan pemberian sanksi itu bermacam-macam tergantung dari sudut mana soal itu ditinjaunya, misalnya:<sup>9</sup>

- a. Pujangga Jerman E. Kant mengatakan, bahwa hukuman adalah suatu pembalasan berdasar atas pepatah kuno: Siapa membunuh harus dibunuh". Pendapat ini biasa disebut teori pembalasan" (*vergeldings-theorie*).
- b. Pujangga Feurbach berpendapat, bahwa hukuman harus dapat mempertakutkan orang supaya jangan berbuat jahat. Teori ini biasa disebut teori mempertakutkan" (*afchriklungstheorie*).
- c. Pujangga lain berpendapat bahwa hukuman itu bermaksud pula untuk memperbaiki orang yang telah berbuat kejahatan. Teori ini biasa disebut teori memperbaiki (*verbeteringstheorie*).
- d. Selain dari pada itu ada pujangga yang mengatakan, bahwa dasar dari penjatuhan hukuman itu adalah pembalasan, akan tetapi maksud lain-lainnya (pencegahan, mempertakutkan, mempertahankan tata-tertib kehidupan bersama, memperbaiki orang yang telah berbuat) tidak boleh diabaikan. Mereka ini menganut teori yang biasa disebut teori gabungan.

Sanksi mengandung inti berupa suatu ancaman pidana (*strafbedreiging*) dan mempunyai tugas agar norma yang sudah ditetapkan itu

---

<sup>8</sup>Jaih Mubarak dan Enceng Arif Faizal, *Kaidah Fiqh Jinayah*, Jakarta: Anggota IKAPI, 2004, hlm. 18.

<sup>9</sup>Soesilo, *Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) Serta Komentar-Komentarnya Lengkap Pasal Demi Pasal*, Bogor: Politeia, 1996, hlm. 35-36.

supaya ditaati.<sup>10</sup> Dalam *Kamus Hukum* karya Fockema Andreae, sanksi artinya semacam pidana atau hukuman.<sup>11</sup> Hukuman dalam bahasa Arab disebut 'uqubah. Lafaz 'uqubah menurut bahasa berasal dari kata: (عقب) yang sinonimnya: (خلفه وجاء بعقبه), artinya: mengiringnya dan datang di belakangnya.<sup>12</sup> Dalam pengertian yang agak mirip dan mendekati pengertian istilah, barangkali lafaz tersebut bisa diambil dari lafaz: (عاقب) yang sinonimnya: (جزاه سواء بما فعل), artinya: membalasnya sesuai dengan apa yang dilakukannya.<sup>13</sup>

Dari pengertian yang pertama dapat dipahami bahwa sesuatu disebut hukuman karena ia mengiringi perbuatan dan dilaksanakan sesudah pelanggaran itu dilakukan. Sedangkan dari pengertian yang kedua dapat dipahami bahwa sesuatu disebut hukuman karena ia merupakan balasan terhadap perbuatan menyimpang yang telah dilakukannya.

Dalam bahasa Indonesia, hukuman diartikan sebagai "siksa dan sebagainya", atau "keputusan yang dijatuhkan oleh hakim".<sup>14</sup> Pengertian yang dikemukakan oleh Anton M. Moeliono dan kawan-kawan dalam *Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI)* tersebut sudah mendekati pengertian menurut

---

<sup>10</sup>Bambang Poernomo, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Yogyakarta: Ghalia Indonesia, 1983, hlm. 36.

<sup>11</sup>Fockema Andreae, *Fockema Andrea's Rechtsgeleerd Handwoordenboek*, Terj. Saleh Adwinata, et al, "Kamus Istilah Hukum", Bandung: Binacipta, 1983, hlm. 496.

<sup>12</sup>Ahmad Wardi Muslich, *Pengantar dan Asas Hukum Pidana Islam Fikih Jinayat*, Jakarta: sinar Grafika, 2004, hlm. 136.

<sup>13</sup>*Ibid.*, hlm. 136.

<sup>14</sup>W.J.S. Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Jakarta: PN Balai Pustaka, 1976, hlm. 364.

istilah, bahkan mungkin itu sudah merupakan pengertian menurut istilah yang nanti akan dijelaskan selanjutnya dalam skripsi ini.

Dalam hukum positif di Indonesia, istilah hukuman hampir sama dengan pidana. Walaupun sebenarnya seperti apa yang dikatakan oleh Wirjono Projodikoro, kata hukuman sebagai istilah tidak dapat menggantikan kata pidana, oleh karena ada istilah hukuman pidana dan hukuman perdata seperti misalnya ganti kerugian,<sup>15</sup> Sedangkan menurut Mulyatno, sebagaimana dikutip oleh Mustafa Abdullah, istilah pidana lebih tepat daripada hukuman sebagai terjemahan kata *straf*. Karena, kalau *straf* diterjemahkan dengan hukuman maka *straf recht* harus diterjemahkan hukum hukuman.<sup>16</sup>

Menurut Sudarto seperti yang dikutip oleh Mustafa Abdullah dan Ruben Ahmad, pengertian pidana adalah penderitaan yang sengaja dibebankan kepada orang yang melakukan perbuatan yang memenuhi syarat-syarat tertentu. Sedangkan menurut Roeslan Saleh yang juga dikutip oleh Mustafa Abdullah, pidana adalah reaksi atas delik dan ini berwujud suatu nestapa yang dengan sengaja ditimpakan negara pada pembuat delik itu.<sup>17</sup> Wirjono Projodikoro mengemukakan bahwa pidana berarti hal yang dipidanakan, yaitu yang oleh instansi yang berkuasa dilimpahkan kepada seorang oknum sebagai hal yang tidak enak dirasakannya dan juga hal yang tidak sehari-hari dilimpahkan.<sup>18</sup>

---

<sup>15</sup>Wirjono Projodikoro, *Asas-Asas Hukum Pidana di Indonesia*, Jakarta: PT. Eresco, 1981, hlm. 1.

<sup>16</sup>Moeljatno, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Jakarta: PT Rineka Cipta, 2002, hlm. 1 – 12.

<sup>17</sup>*Ibid.*, hlm. 48.

<sup>18</sup>Wirjono Projodikoro, *loc., cit.*

Dari beberapa definisi yang telah dikemukakan di atas dapat diambil intisari bahwa hukuman atau pidana adalah suatu penderitaan atau nestapa, atau akibat-akibat lain yang tidak menyenangkan.

Dalam UUPZ ini, sanksi terdapat pada pasal 21, yang menyebutkan bahwa setiap pengelola zakat yang karena kelalaiannya tidak mencatat dan mencatat dengan tidak benar harta zakat, infak, sedekah, hibah, wasiat, waris, dan kifarfat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8, Pasal 12, dan Pasal 13 dalam undang-undang, diancam dengan hukuman kurungan selama-lamanya tiga bulan dan atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 30.000.000,00 (tiga puluh juta rupiah).

Sanksi juga diatur pula pada Pasal 21 (c), yang menyebutkan bahwa setiap petugas badan amil zakat dan petugas lembaga amil zakat yang melakukan tindak pidana kejahatan dikenai sanksi sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.