

## LEGALITAS PERDA ZAKAT: PERSPEKTIF TEORI PERUNDANG-UNDANGAN

Budi S.P. Nababan

Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara

Email: budinababan.bn@gmail.com

Naskah Diterima: 07/11/2018, direvisi 05/12/2018, disetujui 06/12/2018

### Abstract

*This paper does not intend to interfere with zakat as an obligation that must be carried out by every Moslem, but only limits the problem of whether the Regional Government has the authority to form a zakat regulation? and what is the position of zakat regulations in the legislation? Based on the investigation of various laws and regulations governing zakat and policy regulations governing zakat, there is no one article that delegates the authority to regulate zakat to the Regional Government, so that the Regional Government is not authorized to establish zakat regulations and cannot regulate zakat in regional regulations. The position of zakat regulations in the hierarchy of laws and regulations contradicts the laws and regulations governing zakat because it is not in the context of implementing regional autonomy and co-administration tasks and accommodating regional special conditions and not even further elucidation of the provisions of legislation. Zakat must be canceled in accordance with the applicable mechanism.*

*Keywords: authority, zakat, regional government, regional regulation.*

### Abstrak

Tulisan ini tidak bermaksud untuk mencampuri zakat sebagai suatu kewajiban yang harus dilaksanakan oleh setiap umat Islam, namun hanya membatasi pada permasalahan apakah Pemerintahan Daerah berwenang untuk membentuk perda zakat? serta bagaimanakah kedudukan perda zakat dalam peraturan perundang-undangan? Berdasarkan penelusuran berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur zakat dan peraturan kebijakan yang mengatur zakat, tidak ada 1 (satu) pasal pun yang mendelegasikan kewenangan pengaturan zakat kepada Pemerintahan Daerah, sehingga Pemerintahan Daerah tidak berwenang untuk membentuk perda zakat dan tidak bisa mengatur zakat dalam perda. Kedudukan perda zakat dalam hirarki peraturan perundang-undangan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang mengatur zakat sebab bukanlah dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah bahkan juga bukan penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, sehingga perda zakat harus dibatalkan sesuai dengan mekanisme yang berlaku.

Kata kunci: kewenangan, zakat, pemerintahan daerah, perda.

## A. Pendahuluan

Pasca lahirnya Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat (UU 38/1999) yang diikuti dengan Keputusan Menteri Agama Nomor 373 Tahun 2003 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 (selanjutnya disebut Kepmenag 373/1999) dan Keputusan Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam dan Urusan Haji Nomor D/291 Tahun 2000 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Zakat (selanjutnya disebut Kepdirjenbimas Islam 291/2000), banyak Pemerintahan Daerah menetapkan peraturan daerah yang berkaitan dengan pengelolaan zakat, infak/sedekah, wakaf dan donasi lainnya yang diakui dalam ajaran agama Islam (selanjutnya disebut perda zakat).<sup>1</sup>

Pasca UU 38/1999 diganti dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan

Zakat (selanjutnya disebut UU 23/2011), penetapan perda zakat oleh Pemerintahan Daerah masih menjadi trend, bahkan ada peraturan kepala daerah (perkada) yang juga mengatur pengelolaan zakat, infak/sedekah, wakaf dan donasi lainnya yang diakui dalam ajaran agama Islam<sup>2</sup>, serta masih tercantum dalam Program Pembentukan Perda<sup>3</sup>, seperti di Kabupaten Padang Lawas dan Kabupaten Padang Lawas Utara yang ada di Sumatera Utara. Padahal jika dilihat dalam pembatalan perda yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat melalui Kementerian Dalam Negeri tahun 2016 sebelum kewenangan pembatalan perda dipangkas Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut MK) melalui Putusan MK Nomor 137/PUU-XIII/2015 tanggal 5 April 2017 dan Putusan MK Nomor 56/PUU-XIV/2016 tanggal 14 Juni 2017,

---

1 Beberapa perda zakat seperti: Perda Kota Cilegon 4/2001 tentang Zakat, Infak, dan Shadaqah, Perda Kabupaten Karawang 10/2002 tentang Pengelolaan Zakat, Infak, dan Shadaqah, Perda Kabupaten Lombok Timur 9/2002 tentang Pengelolaan Zakat, Perda Kota Solok 13/2003 tentang Pengelolaan Zakat, Perda Kabupaten Pesisir Selatan 31/2003 tentang Pengelolaan Zakat, Infaq, dan Sahadaqoh, Perda Kota Prabumulih 4/2004 tentang Pengelolaan Zakat, Infaq dan Shadaqah, Perda Kota Bukittinggi 29/2004 tentang Pengelolaan Zakat, Perda Kabupaten Sidoarjo 4/2005 tentang Pengelolaan Zakat, Perda Kota Makassar 5/2006 tentang Zakat Profesi, Infaq, dan Shadaqoh, Perda Kota Palopo 6/2006 tentang Pengelolaan Zakat, Perda Kabupaten Purwakarta 3/2007 tentang Pengelolaan Zakat, Perda Kota Bekasi 02/2008 tentang Pengelolaan Zakat, Perda Kabupaten Asahan Nomor 9/2008 tentang Pengelolaan Zakat, Perda Kota Cimahi 2/2008 tentang Pengelolaan Zakat, Perda Kota Semarang 7/2009 tentang Pengelolaan Zakat, Perda Kota Mojokerto 3/2010 tentang Pengelolaan Zakat, Infaq dan Shodaqoh, Perda Kota Probolinggo 11/2010 tentang Pengelolaan Zakat, Perda Kabupaten Bekasi 2/2011 tentang Pengelolaan Zakat, Perda Kabupaten Sumedang 1/2011 tentang Pengelolaan Zakat, Infaq dan Shadaqah.

2 Beberapa perda zakat pasca lahirnya UU 23/2011 seperti: Perda Kabupaten Kuningan 4/2012 tentang Pengelolaan Zakat, Perda Kabupaten Lombok Barat 1/2012 tentang Pengelolaan Zakat, Infak dan Sedekah, Perda Kabupaten Garut 6/2014 tentang Pengelolaan Zakat, Infaq dan Shodaqoh, Perda Kota Serang 6/2014 tentang Pengelolaan Zakat, Perda Kabupaten Pangandaran 5/2015 tentang Pengelolaan Zakat, Infaq dan Shadaqah, Perda Kabupaten Kayong Utara 5/2016 tentang Pengelolaan Zakat, Perda Kabupaten Indramayu 2/2016 tentang Pengelolaan Zakat, Perda Kabupaten Ciamis 13/2016 tentang Pengelolaan Zakat, Perda Kabupaten Batanghari 7/2016 tentang Pengelolaan Zakat, Infaq dan Sedekah, Perda Kota Palembang 4/2017 tentang Pengelolaan Zakat dan Perda Kabupaten Lahat 2/ 2018 tentang Pengelolaan Zakat, Infaq dan Sedekah.

Sedangkan beberapa perkada zakat pasca lahirnya UU 23/2011 seperti: Pergub Provinsi DKI 137/2015 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Dana Zakat, Infak dan Shadaqah, Pergub Jawa Barat 70/2015 tentang Pengelolaan Zakat Profesi, Infak dan Sedekah Dari Pegawai Di Lingkungan Pemerintah Provinsi Jawa Barat serta Perwal Kota Pare-Pare 7/2018 tentang Pedoman Perhitungan, Pengumpulan, dan Pendayagunaan Zakat, Infaq, Shadaqah dan Dana Sosial Keagamaan Lainnya.

3 Program Pembentukan Perda menurut Pasal 13 Permendagri 80/2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah adalah instrumen perencanaan program pembentukan perda provinsi dan perda kabupaten/kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis.

perda zakat merupakan salah satu dari 1765 perda dan perkada yang dibatalkan.<sup>4</sup>

Banyaknya daerah yang menetapkan perda zakat mendorong Penulis untuk membahasnya, namun tulisan ini tidak bermaksud untuk mencampuri zakat sebagai suatu kewajiban yang harus dilaksanakan oleh setiap umat Islam, hanya mengenai: apakah Pemerintahan Daerah berwenang untuk menetapkan perda zakat? serta bagaimanakah kedudukan perda zakat dalam peraturan perundang-undangan?.

## B. Pembahasan

### B.1. Kewenangan Pemerintahan Daerah Untuk Menetapkan Perda.

Zakat merupakan salah satu rukun Islam bagi umat Islam yang hartanya mencapai *nisab*.<sup>5</sup> Awalnya pengelolaan zakat dilakukan oleh individu, namun sejak masa Khulafa Rasyidin hingga sekarang

pengelolaan zakat dilakukan oleh institusi, baik oleh negara yang bersifat memaksa (*obligatory/ compulsory*) maupun institusi yang dipegang oleh negara/masyarakat yang bersifat sukarela (*voluntary system*).<sup>6</sup> Di Indonesia pengelolaan zakat awalnya dipegang oleh individu, masjid, lembaga pendidikan yang tidak memiliki aktifitas utama dalam mengelola zakat. Hingga tahun 1991, Pemerintah Pusat masih belum mengurus masalah zakat, namun setelah tahun 1991 Pemerintah Pusat mulai mengurus zakat dengan menerbitkan Surat Keputusan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 dan Nomor 47 Tahun 1991 tentang Pembinaan Badan Amil Zakat, Infak dan Sedekah.

Mulainya otonomi daerah tahun 1999 melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU 22/1999) merubah kewenangan pemerintahan yang

4 Dari 1765 perda dan perkada dibatalkan Kementerian Dalam Negeri terdapat 1 perda zakat yang dibatalkan yaitu Perda Kabupaten Banjarnegara 10/2011 tentang Pengelolaan Zakat. [https://www.kemendagri.go.id/media/filemanager/2016/06/21/b/a/batal\\_perda\\_21\\_juni\\_2016.pdf](https://www.kemendagri.go.id/media/filemanager/2016/06/21/b/a/batal_perda_21_juni_2016.pdf), diakses 3 Oktober 2018.

Sebelum pembatalan 1765 perda dan perkada tersebut khusus mengenai zakat, Kementerian Dalam Negeri pernah meminta Pemerintah Kota Kendari untuk memikirkan kembali rencana pemberlakuan perda zakat yang diatur dalam Perda 1/2008, sebab ada unsur pemaksaan untuk mengeluarkan zakat yang diperlakukan kepada pegawai negeri sipil. <https://www.jpnn.com/news/kemendagri-minta-perda-zakat-dicabut>, diakses 12 Desember 2018. Selain itu juga Kementerian Dalam Negeri telah membatalkan perda zakat di Kabupaten Lombok Timur. Dalam bukunya Budhy Munawar dan Rachman disebutkan, perda zakat tersebut berisi pemotongan gaji pegawai negeri sipil untuk zakat, namun mendapat protes besar-besaran dari para pegawai negeri sipil Kabupaten Lombok Timur. Kemudian perda zakat tersebut dibatalkan oleh Kementerian Dalam Negeri. Budhy Munawar dan Rachman (ed). 2011, Membela Kebebasan Beragama Percakapan tentang Sekularisme-Liberalisme dan Pluralisme (Buku I), Democracy Project Yayasan Abad Demokrasi, Jakarta, hal. 194. Menurut Kepala Pusat Penerangan Kementerian Dalam Negeri, sebaiknya zakat, infaq dan sedekah tidak diperdakan, karena terkait ranah privat yang menjadi urusan pribadi masing-masing. Zakat itu bukan paksaan bagi setia orang, melainkan bagi yang mampu. Pemotongan zakat pada dasarnya sah-sah saja dilakukan karena merupakan bagian dari keyakinan menjalankan ibadah agama. Hanya saja dalam prosesnya, harus ada kerelaan hati dari yang memberi zakat terlebih dahulu, sehingga benar-benar membawa berkah. Dalam urusan pemungutan zakat, infaq dan sedekah, tidak bisa dilakukan oleh sembarangan pihak, termasuk pemerintah daerah sekalipun, namun harus dilakukan oleh lembaga amil zakat yang memang telah diberi kewenangan untuk itu. <https://www.jpnn.com/news/kemendagri-minta-perda-zakat-dicabut>, diakses 12 Desember 2018.

Meskipun perda zakat Kabupaten Lombok Timur tersebut dibatalkan, Bupati Lombok Timur menolaknya. Dalam pemberitaan media massa dengan tegas Bupati Lombok Timur menyatakan perda zakat tetap berlaku, hal ini juga senada dengan yang dikatakan Ketua DPRD Lombok Timur. <https://jurnalislam.com/bupati-lombok-timur-tolak-pencabutan-perda-zakat/>, diakses 12 Desember 2018. Hingga kini keberadaan perda zakat Kabupaten Lombok Timur tersebut tidak diketahui dengan pasti oleh Penulis, apakah tetap diberlakukan atau tidak, namun apabila tetap diberlakukan di Kabupaten Lombok Timur terhadap Pemerintahan Daerah Lombok Timur yang masih tetap memberlakukan perda zakat yang telah dibatalkan Pemerintah Pusat, sesuai dengan ketentuan Pasal 252 UU 23/2014 maka dikenakan sanksi untuk memberikan efek jera sekaligus menyadarkan bahwa pemerintahan daerah merupakan bagian dari NKRI.

5 Nisab di dalam Syariah adalah jumlah batasan kepemilikan seorang Muslim selama satu tahun untuk wajib mengeluarkan zakat. <https://id.wikipedia.org/wiki/Nisab>, diakses 28 September 2018.

6 Institusi pengelola zakat yang dipegang oleh negara yang bersifat memaksa (*obligatory*) seperti negara Pakistan, Sudan, Saudi Arabia, Yaman dan Malaysia, sedangkan institusi yang dipegang oleh negara/masyarakat yang bersifat sukarela (*voluntary*) seperti Kuwait, dan Bangladesh. <https://sepkymardian.wordpress.com/2014/09/22/pengelolaan-zakat-di-indonesia-perspektif-sejarah-dan-regulasi/>, diakses 28 September 2018.

tadinya sangat terpusat di Jakarta kini semakin terdistribusi ke daerah-daerah melalui desentralisasi, kecuali kewenangan dalam bidang: politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi, dan standardisasi nasional.<sup>7</sup>

Karena zakat bagian dari rukun Islam, sehingga termasuk dalam urusan agama yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat, maka untuk mengaturnya lahir UU 38/1999 serta Kepmenag 373/1999 dan Kepdirjenbimas Islam 291/2000. Pengaturan zakat dalam UU 38/1999 direspon Pemerintahan Daerah dengan menetapkan perda zakat, hal ini imbas dari otonomi daerah yang ditafsirkan Pemerintahan Daerah dengan kebebasan yang lebih luas, termasuk menyusun regulasi di daerah. Namun sebenarnya, Pemerintahan Daerah tidak berwenang untuk menetapkan perda zakat apalagi perkara zakat, hal ini dapat ditelusuri dari kewenangan Pemerintahan Daerah, pengaturan zakat dalam peraturan perundang-undangan, dan materi muatan perda, sebagai berikut:

a. Kewenangan Pemerintahan Daerah.

Kewenangan mempunyai kata dasar wenang, yang dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia wenang berarti mempunyai (mendapat) hak dan kekuasaan untuk melakukan sesuatu, sedangkan kewenangan adalah hal berwenang; hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu.

Dalam perspektif hukum, banyak ahli yang mencoba memberikan pengertian tentang kewenangan, seperti Ridwan HR yang mengutip pendapat F.A.M Stroink dan J.G. Steenbek yang menyebutnya kewenangan sebagai konsep inti dalam hukum tata negara dan hukum administrasi.<sup>8</sup> Dalam konteks hukum tata negara dan administrasi negara, berbicara mengenai kewenangan tentu yang dimaksudkan kewenangan pemerintahan.

Kewenangan pemerintahan menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (selanjutnya disebut UU 30/2014), adalah kekuasaan badan dan/atau pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk bertindak dalam ranah hukum publik.<sup>9</sup> Setiap keputusan dan/atau tindakan harus ditetapkan dan/atau dilakukan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan yang berwenang.<sup>10</sup> Badan dan/atau pejabat pemerintahan dalam menggunakan wewenang wajib berdasarkan: a. peraturan perundang-undangan; dan b. asas-asas umum pemerintahan yang baik.<sup>11</sup>

Wewenang tersebut dalam ajaran ilmu hukum diperoleh melalui 3 (tiga) cara, yaitu: atribusi, delegasi, dan mandat seperti yang disebutkan oleh H.D. van Wijk, namun ada juga ahli yang menyebutkan bahwa hanya ada 2 (dua) cara, yaitu atribusi dan delegasi seperti yang disebutkan oleh van Wijk, F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek.<sup>12</sup> Sedangkan dalam peraturan perundang-undangan wewenang diperoleh melalui 3 (tiga) cara, yaitu: atribusi, delegasi, dan mandat.<sup>13</sup> Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan juga dimulai dengan adanya kewenangan, yaitu kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan. Dalam peraturan perundang-undangan, hanya ada 2 (dua) kewenangan pembentukan peraturan

7 Lihat Pasal 7 UU 22/1999.

8 Ridwan HR. 2006, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, hal. 101.

9 Pasal 1 angka 6 UU 30/2014.

10 Pasal 8 ayat (1) UU 30/2014.

11 Pasal 8 ayat 2) UU 30/2014.

12 H.D. van Wijk memberikan definisi atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan, delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ kepada organ pemerintahan lainnya, dan mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya. Stroink dan J.G. Steenbeek memberikan definisi atribusi berkenaan dengan penyerahan wewenang baru, sedangkan delegasi menyangkut pelimpahan wewenang yang telah ada oleh organ yang telah memperoleh wewenang secara atributif kepada organ lain, jadi delegasi secara logis selalu didahului oleh atribusi. Lihat lebih lanjut dalam Ridwan HR. 2006, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, hal. 104-105.

perundang-undangan, yaitu atribusi dan delegasi. Atribusi kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan (*attributie van wetgevingsbevoegdheid*) ialah pemberian kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang diberikan oleh *grondwet* (undang-undang dasar) atau *wet* (undang-undang) kepada suatu lembaga negara/pemerintahan, sedangkan delegasi kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan (*delegatie van wetgevingsbevoegdheid*) ialah pelimpahan kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, baik pelimpahan dinyatakan dengan tegas maupun tidak.<sup>14</sup> Begitu juga dengan pembentukan perda, Pemerintahan Daerah hanya memperoleh kewenangan berdasarkan atribusi dan delegasi. Hal ini tersirat dalam angka 28, angka 39, dan angka 40 Lampiran II Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang (selanjutnya disebut UU 12/2011).

Atribusi kewenangan dalam pembentukan perda untuk menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas pembantuan sejak reformasi tahun 1999 hingga sekarang telah diberikan secara tegas oleh Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI 1945) dan diatur dalam UU tentang Pemerintahan Daerah. Pemerintahan Daerah pernah diatur dalam UU 22/1999 yang kemudian dicabut dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

(selanjutnya disebut UU 32/2004) yang kemudian juga dicabut dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberap kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU 23/2014). Ketiga rezim UU tentang Pemerintahan Daerah tersebut menetapkan agama sebagai salah satu kewenangan Pemerintah Pusat selain politik luar negeri; pertahanan; keamanan; yustisi; serta moneter dan fiskal nasional.<sup>15</sup> Kewenangan Pemerintah Pusat tersebut merupakan pengecualian dari otonomi seluas-luasnya. Yang menjadi kewenangan Pemerintahan Daerah berdasarkan atribusi dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan adalah urusan pemerintahan konkuren, yaitu urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat, dan Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota yang berjumlah 32 (tiga puluh dua) urusan pemerintahan. Urusan pemerintahan konkuren inilah yang menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah yang terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Urusan pemerintahan wajib terdiri atas urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar yang merupakan urusan pemerintahan wajib yang sebagian substansinya merupakan pelayanan dasar, mulai dari pendidikan hingga sosial.<sup>16</sup> Urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar mulai dari tenaga kerja hingga kearsipan.<sup>17</sup> Urusan pemerintahan

13 Pasal 1 angka 22, angka 23, dan angka 24 UU 30/2014 menyebutkan atribusi adalah pemberian Kewenangan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau Undang-Undang, delegasi adalah pelimpahan Kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih sepenuhnya kepada penerima delegasi, mandat adalah pelimpahan Kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat tetap berada pada pemberi mandat.

14 Maria Farida Indrati S. 2007, Ilmu Perundang-Undangan, Yogyakarta, Kanisius, hal. 55-56.

15 Dalam UU 23/2014 istilah yang digunakan adalah urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 ayat (1) UU 23/2014, sedangkan dalam UU 32/2004 dan UU 22/1999 istilah yang digunakan adalah urusan Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 ayat (3) UU 32/2004 ataupun Pasal 7 ayat (1) UU 22/1999.

16 Lihat lebih lanjut Pasal 12 ayat (1) UU 23/2014.

17 Lihat lebih lanjut Pasal 12 ayat (2) UU 23/2014.

pilihan mulai dari kelautan dan perikanan hingga transmigrasi.<sup>18</sup>

Delegasi kewenangan dalam pembentukan perda untuk menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas pembantuan sebagai penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi sejak reformasi tahun 1999 hingga sekarang dinyatakan dengan frasa “*diatur dengan perda*” atau “*diatur lebih lanjut dengan perda*”, sebagai contoh: ketentuan Pasal 50 ayat (2) UU 6/2014 tentang Desa yang menyebutkan *ketentuan lebih lanjut mengenai perangkat desa diatur dalam perda kabupaten/kota berdasarkan peraturan pemerintah*; ketentuan Pasal 25 UU 24/2007 tentang Penanggulangan Bencana menyebutkan *ketentuan lebih lanjut mengenai pembentukan, fungsi, tugas, struktur organisasi, dan tata kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah diatur dengan perda*; ketentuan Pasal 69 ayat (5) UU 33/2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah yang menyebutkan *ketentuan lebih lanjut mengenai penyusunan RKA SKPD diatur dengan perda*.

b. Pengaturan Zakat Dalam Peraturan Perundang-undangan.

Pada masa Presiden B.J Habibie, Pemerintah Pusat telah menerbitkan UU 38/1999 yang terdiri dari 10 bab dan 25 pasal yang berasaskan iman dan taqwa, keterbukaan, dan kepastian hukum sesuai dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 dengan tujuan untuk meningkatkan kesadaran masyarakat dalam penunaian dan dalam pelayanan ibadah zakat, meningkatnya fungsi dan peranan pranata keagamaan dalam upaya mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan keadilan sosial, serta meningkatkannya hasil guna dan daya guna zakat. UU 38/1999 mencakup pengelolaan infaq, shadaqah, hibah, wasiat, waris, dan kafarat dengan perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, dan

pengawasan agar menjadi pedoman bagi muzaki dan mustahiq, baik perseorangan maupun badan hukum dan/atau badan usaha. Untuk menjamin pengelolaan zakat, UU 38/1999 telah menentukan adanya unsur pertimbangan dan unsur pengawas yang terdiri atas ulama, kaum cendekia, masyarakat, dan pemerintah serta adanya sanksi hukum terhadap pengelola.<sup>19</sup>

Kemudian UU 38/1999 diganti dengan UU 23/2011 pada masa Presiden Susilo Bambang Yudhoyono yang terdiri dari 11 bab dan 47 pasal yang berasaskan syariat Islam, amanah, kemanfaatan, keadilan, kepastian hukum, terintegrasi dan akuntabilitas, dengan tujuan untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi pelayanan dalam pengelolaan zakat dan meningkatkan manfaat zakat untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan penanggulangan kemiskinan. UU 23/2011 mengatur kegiatan perencanaan, pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan. Maka untuk itu dibentuk Badan Amil Zakat Nasional (selanjutnya disebut BAZNAS) yang berkedudukan di ibu kota negara, BAZNAS provinsi, dan BAZNAS kabupaten/kota. BAZNAS merupakan lembaga pemerintah nonstruktural yang bersifat mandiri dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri Agama. BAZNAS dibiayai dengan APBN dan Hak Amil. Sedangkan BAZNAS provinsi dan BAZNAS kabupaten/kota dibiayai dengan APBD dan Hak Amil, serta juga dapat dibiayai dengan APBN.<sup>20</sup> BAZNAS sebagai lembaga resmi dari pemerintah yang memiliki kewenangan untuk mengelola zakat.<sup>21</sup> BAZNAS lah yang berhak melakukan pengelolaan zakat secara nasional di mana di setiap instansi pemerintahan hanya dapat dibentuk Unit Pengumpul Zakat (selanjutnya disebut UPZ) yang merupakan kewenangan BAZNAS.<sup>22</sup> Untuk membantu BAZNAS dalam pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat, masyarakat dapat

18 Lihat lebih lanjut Pasal 12 ayat (3) UU 23/2014.

19 Lihat lebih lanjut Penjelasan UU 38/1999.

20 Penjelasan Umum UU 23/2011.

21 Berdasarkan Pasal 1 angka 1 UU 23/2011, Pengelolaan zakat adalah kegiatan perencanaan, pelaksanaan, dan pengoordinasian dalam pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat. Berdasarkan Pasal 5 ayat (1) UU 23/2011 dan Pasal 2 ayat (1) PP 14/2014, untuk melaksanakan pengelolaan zakat, Pemerintah membentuk BAZNAS.

22 Lihat lebih lanjut Pasal 16 UU 23/2011, Pasal 46 PP 14/2014 serta Pasal 2, Pasal 4 dan Pasal 6 PerBAZNAS 02/2016.

membentuk Lembaga Amil Zakat (selanjutnya disebut LAZ) dengan izin Menteri atau pejabat yang ditunjuk oleh Menteri serta wajib melaporkan pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat oleh LAZ kepada BAZNAS secara berkala.<sup>23</sup> Sehingga pemungutan zakat, infaq dan sedekah tidak bisa dilakukan oleh sembarangan pihak, termasuk pemerintah daerah sekali pun.

Selain diatur dalam UU 23/2011 setidaknya ketentuan zakat juga disebut dalam Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008 tentang Perubahan Keempat Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan (selanjutnya disebut UU 36/2008) dan Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2010 tentang Zakat atau Sumbangan Keagamaan yang Sifatnya Wajib yang Dapat Dikurangkan dari Penghasilan Bruto (selanjutnya disebut PP 60/2010). Dalam UU 36/2008, zakat yang diterima oleh badan amil zakat atau lembaga amil zakat yang dibentuk atau disahkan oleh pemerintah dan yang diterima oleh penerima zakat yang berhak atau sumbangan keagamaan yang sifatnya wajib bagi pemeluk agama yang diakui di Indonesia, yang diterima oleh lembaga keagamaan yang dibentuk atau disahkan oleh pemerintah dan yang diterima oleh penerima sumbangan yang berhak, yang ketentuannya diatur dengan atau berdasarkan peraturan pemerintah dikecualikan dari objek pajak.<sup>24</sup> Dalam PP 60/2010, zakat berupa uang atau yang disetarakan dengan uang atas penghasilan yang dibayarkan oleh wajib pajak orang pribadi pemeluk agama Islam dan/atau oleh wajib pajak badan dalam negeri yang dimiliki oleh pemeluk agama Islam kepada badan amil zakat atau lembaga amil zakat yang dibentuk atau disahkan oleh pemerintah dapat dikurangkan dari penghasilan bruto wajib pajak orang pribadi pemeluk agama Islam dan/atau oleh wajib pajak badan dalam negeri.<sup>25</sup> Namun tidak dapat dikurangkan dari penghasilan bruto, apabila pengeluaran untuk zakat atau sumbangan keagamaan yang sifatnya wajib tidak dibayarkan

kepada badan amil zakat atau lembaga amil zakat, atau lembaga keagamaan.<sup>26</sup>

UU 23/2011 juga dilengkapi dengan berbagai peraturan pelaksana seperti: Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang (selanjutnya disebut PP 14/2014), Peraturan Badan Amil Zakat Nasional (selanjutnya disebut PerBAZNAS 01/2014, PerBAZNAS 02/2014, PerBAZNAS 03/2014, PerBAZNAS 01/2016, dan PerBAZNAS 02/2016). Selain itu juga UU 23/2011 dilengkapi dengan peraturan kebijakan (*psedowetgeving/policy rules/beleidsregels*) mengenai zakat, yaitu: Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2014 tentang Optimalisasi Pengumpulan Zakat di Kementerian/Lembaga, Sekretariat Jenderal Lembaga Negara, Sekretariat Jenderal Komisi Negara, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, dan Badan Usaha Milik Daerah Melalui Badan Amil Zakat Nasional (selanjutnya disebut Inpres 3/2014); dan Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor Per-33/PJ/2010 tentang Badan/Lembaga yang Dibentuk atau Disahkan oleh Pemerintah yang Ditetapkan Sebagai Penerima Zakat atau Sumbangan Keagamaan yang Sifatnya Wajib yang Dapat Dikurangkan dari Penghasilan Bruto (selanjutnya disebut Perdirjenpajak 33/2010).

Pengaturan zakat dalam UU 23/2011 beserta berbagai peraturan pelaksana dan peraturan kebijakan mengenai zakat merupakan upaya Pemerintah Pusat untuk melakukan unifikasi hukum pengelolaan zakat tanpa ada pendelegasian kewenangan bagi Pemerintahan Daerah untuk mengatur zakat dalam perda, apalagi dalam perkada.

### c. Materi Muatan Perda

Secara normatif, materi muatan perda dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 14 UU 12/2011, yang menyebutkan bahwa materi muatan Peraturan Daerah Provinsi maupun Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan

23 Lihat lebih lanjut Pasal 17 s/d Pasal 19 UU 23/2011, Pasal 56 s/d Pasal PP 14/2014 serta Pasal 2 dan Pasal 3 PerBAZNAS 02/2014.

24 Lihat lebih lanjut Pasal 4 ayat (3) UU 36/2008.

25 Lihat lebih lanjut Pasal 1 PP 60/2010.

26 Lihat lebih lanjut Pasal 2 PP 60/2010.

otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Hal ini senafas dengan ketentuan yang diatur dalam Pasal 236 ayat (3) dan ayat (4) UU 23/2014 serta ketentuan yang diatur dalam Pasal 4 ayat (2) dan ayat (3) Permendagri 80/2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah yang menyebutkan perda memuat materi muatan: a. penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan; dan b. penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; selain itu dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan tersebut mengandung makna bahwa pembentukan perda harus didasarkan pada pembagian urusan antara Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota sebagaimana diatur dalam UU 23/2014 dan peraturan perundang-undangan sektoral lainnya. Materi muatan perda dalam rangka menampung kondisi khusus daerah, mengandung makna bahwa perda sebagai peraturan yang mengabstraksi nilai-nilai masyarakat di daerah yang berisi materi muatan nilai-nilai yang diidentifikasi sebagai kondisi khusus daerah. Penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi bermakna bahwa secara yuridis pembentukan perda bersumber kepada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dengan kata lain pembentukan perda harus berdasarkan pendelegasian dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.<sup>27</sup>

Jika dilihat dari materi muatan, perda zakat bukan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Karena substansi yang diatur dalam perda zakat merupakan urusan agama yang merupakan urusan pemerintahan absolut. Urusan pemerintahan absolut adalah urusan pemerintahan

yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.<sup>28</sup> Enam bidang urusan pemerintah seperti yang telah disebutkan sebelumnya tidak menjadi urusan pemerintah otonom, sehingga perda yang merupakan pilar utama yang memayungi realisasi otonomi daerah<sup>29</sup> tidaklah diperkenankan memuat materi kewenangan Pemerintah Pusat. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan absolut Pemerintah Pusat: a. melaksanakan sendiri; atau b. melimpahkan wewenang kepada instansi vertikal yang ada di daerah atau gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat berdasarkan asas dekonsentrasi.<sup>30</sup> Materi muatan perda zakat juga bukanlah dalam kategori menampung kondisi khusus daerah dan juga bukan termasuk dalam materi muatan lokal.

Jika dikaitkan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang mengatur zakat yaitu: UU 23/2011, PP 14/2014 ataupun berbagai PerBAZNAS serta peraturan kebijakan mengenai zakat yaitu Inpres 3/2014 dan Perdirjen Pajak 33/2010 tidak ada 1 (satu) pasal pun yang mendelegasikan kewenangan pengaturan zakat kepada Pemerintahan Daerah, sehingga Pemerintahan Daerah tidak berwenang untuk membentuk perda zakat dan tidak bisa mengatur zakat dalam perda (apalagi dalam perkada) sebagai dasar hukum untuk mengumpulkan dan mengelola zakat.

## **B.2. Kedudukan Perda Zakat Dalam Peraturan Perundang-undangan**

Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, perda zakat bukanlah dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, juga bukanlah dalam kategori menampung kondisi khusus daerah apalagi materi muatan lokal. Dikaitkan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta peraturan kebijakan mengenai zakat, tidak ada 1 (satu) pasal pun yang mendelegasikan kewenangan pengaturan zakat kepada Pemerintahan Daerah. Sehingga Pemerintahan Daerah tidak berwenang untuk membentuk perda zakat, dengan

27 Eka N.A.M. Sihombing. 2018, Pembentukan Peraturan Daerah Partisipatif, Malang, Intelgensia Media, hal. 51.

28 Lihat Pasal 9 ayat (2) huruf f UU 23/2014.

29 R. Siti Zuhro, et.al. 2010, Kisruh Peraturan Daerah: Mengurangi Masalah & Solusinya, Yogyakarta, The Habibie Center, hal. viii.

30 Lihat Pasal 10 ayat (2) huruf f UU 23/2014.

alasan apapun<sup>31</sup> karena sejatinya perda dibentuk untuk fungsi sebagai berikut:<sup>32</sup>

Sebagai instrumen kebijakan untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan, sebagaimana diamanatkan dalam UUD NRI 1945 dan undang-undang tentang pemerintahan daerah;

Merupakan peraturan pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Berkaitan dengan fungsi inilah perda tunduk pada ketentuan hierarki peraturan perundang-undangan, sehingga perda tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;

Sebagai penampung kekhususan dan keragaman serta penyalur aspirasi masyarakat di daerah, namun tetap dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berlandaskan Pancasila dan UUD NRI 1945;

Sebagai alat pembangunan dalam meningkatkan kesejahteraan daerah.

Eksistensi perda zakat melanggar hierarki peraturan perundang-undangan yang secara eskplisit tencantum dalam Pasal 7 UU 12/2011 dan secara implisit dalam Pasal 250 ayat (1) UU 23/2014. Yang dimaksud hierarki peraturan perundang-undangan adalah penjenjangan setiap jenis peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.<sup>33</sup>

Hierarki peraturan perundang-undangan diadopsi dari teori *Stufenbau* (*stufenbau des rechts theorie*) yang dikemukakan oleh Hans Kelsen.

Menurut Hans Kelsen norma yang lebih rendah ditentukan oleh norma yang lebih tinggi, demikian seterusnya dan bahwa ini regur diakhiri oleh suatu paling tinggi, norma dasar menjadi pertimbangan bagi kebenaran keseluruhan tata hukum. Teori *Stufenbau* milik Hans Kelsen diilhami dari pendapat muridnya yang bernama Adolf Merkl yang mengemukakan bahwa suatu norma hukum itu selalu mempunyai 2 (dua) wajah (*das Doppelte Rechtsantlitz*). Lebih lanjut menurut Adolf Merkl, suatu norma hukum itu ke atas ia bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya, tetapi ke bawah ia juga menjadi dasar dan menjadi sumber bagi norma hukum dibawahnya sehingga suatu norma hukum itu mempunyai masa berlaku (*rechtskraht*) yang relatif oleh karena masa berlakunya suatu norma hukum itu tergantung pada norma hukum yang berada di atasnya sehingga apabila norma hukum yang berada di atasnya dicabut atau dihapus, maka norma-norma hukum yang berada di bawahnya tercabut atau terhapus.<sup>34</sup>

Hierarki peraturan perundang-undangan secara kontekstual berintikan 3 (tiga) asas mendasar dalam hukum perundang-undangan yaitu: asas *lex superior derogat lex inferior*, *lex specialist derogat lex generalis*, *lex posterior derogat lex priori*.<sup>35</sup> Sehingga bila hierarki dipegang teguh dalam setiap pembentukan peraturan perundang-undangan, maka dengan sendirinya ketiga asas hukum perundang-undangan tersebut tidak dilanggar, yang akan berimbas pada terciptanya keharmonisan peraturan perundang-undangan yang dibentuk dengan berbagai peraturan perundang-undangan yang telah ada yang levelnya

31 Dengan alasan kebudayaan, jati diri dan mayoritas penduduk daerah, biasanya Pemerintahan Daerah membuat peraturan daerah yang memuat materi keagamaan. Lihat lebih lanjut dalam R. Siti Zuhro, *Ibid*, hal. 12. Nilai-nilai lokal diantaranya adat dan agama menjadi alasan kuat bagi daerah-daerah otonom untuk memberlakukan aturan-aturan yang bermuatan agama dengan tujuan menjaga moral daerah melalui aturan-aturan tentang tempat hiburan, alkohol, pemberlakuan jam malam, dan kewajiban menutup aurat. Lihat lebih lanjut dalam Krishna D. Darumurti, dan Umbu Rauta. 2003, *Otonomi Daerah Perkembangan Pemikiran, Pengaturan dan Pelaksanaan*, Bandung, Citra Aditya Bakti, hal. 3. Selain itu, kembali menurut R. Siti Zuhro tujuan lain dibentuknya perda bernuansa agama adalah untuk membangun citra (image) Pemerintah daerah di hadapan masyarakat lokal. Lihat lebih lanjut dalam R. Siti Zuhro, *Ibid*, hal. 6.

32 Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan HAM. 2011, *Panduan Praktis Memahami Perancangan Peraturan Daerah*, Jakarta, Kementerian Hukum dan HAM, hal. 9.

33 Penjelasan Pasal 7 ayat (2) UU 12/2011.

34 Rachmat Trijono. 2013, *Dasar-Dasar Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan*, Jakarta, Papas Sinar Sinanti, hal. 49.

35 Lihat lebih lanjut Jazim Hamidi, et. al. 2012, *Teori & Hukum Perancangan Perda*, Malang, Universitas Brawijaya Press, hal. 19.

lebih tinggi maupun yang levelnya setara. Sehingga setiap pembentukan perda harus berdasarkan asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan.<sup>36</sup> Perda zakat melanggar asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan yang merupakan salah satu asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 huruf c UU 12/2011<sup>37</sup>, sehingga bila tetap dipertahankan akan menjadi preseden buruk dalam tertib pembentukan peraturan perundang-undangan yang telah dirintis oleh Pemerintah Pusat sejak tahun 2004 melalui UU tentang pembentukan peraturan perundang-undangan.

### C. Penutup

Pemerintahan Daerah tidak berwenang untuk membentuk perda zakat, sebab perda zakat bukanlah dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, juga bukanlah dalam kategori menampung kondisi khusus daerah apalagi materi muatan lokal. Dikaitkan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi mengenai zakat serta peraturan kebijakan mengenai zakat, tidak ada 1 (satu) pasal pun yang mendelegasikan kewenangan pengaturan zakat kepada Pemerintahan Daerah. Maka sesuai dengan Inpres 3/2014, Pemerintahan Daerah dalam hal ini adalah para kepala daerah harus melakukan koordinasi sesuai tugas dan fungsinya dengan BAZNAS dalam pengumpulan zakat di lingkup masing-masing, dengan cara:

melakukan sosialisasi dan penyebarluasan informasi mengenai zakat kepada seluruh pegawai/karyawan yang beragama Islam di lingkungan instansi masing-masing; dan

mendorong dan memfasilitasi pegawai/karyawan yang beragama Islam di lingkungan instansi masing-masing untuk membayar zakat melalui BAZNAS.

Kedudukan perda zakat dalam hirarki peraturan perundang-undangan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang mengatur zakat sebab bukanlah dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah bahkan juga bukan penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Sehingga perda zakat harus segera dicabut oleh Pemerintahan Daerah itu sendiri maupun dimohonkan oleh masyarakat *judicial review* ke Mahkamah Agung. Daripada membentuk rancangan perda zakat, Pemerintahan Daerah lebih baik fokus pada pemberdayaan BAZNAS bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat. Fokus semacam ini tentu lebih penting dan lebih strategis daripada menghabiskan anggaran untuk membuat perda.

### Daftar Pustaka

#### Buku

- Darumurti, Krishna D. dan Umbu Rauta. 2003. Otonomi Daerah Perkembangan Pemikiran, Pengaturan dan Pelaksanaan, Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan Kementerian Hukum dan HAM. 2011, Panduan Praktis Memahami Perancangan Peraturan Daerah, Jakarta: Kementerian Hukum dan HAM.
- HR, Ridwan. 2006. Hukum Administrasi Negara, Jakarta: Rajawali Pers.
- Munawar, Budhy dan Rachman (ed). 2011. Membela Kebebasan Beragama Percakapan tentang Sekularisme-Liberalisme dan Pluralisme (Buku I), Jakarta: Democracy Project Yayasan Abad Demokrasi.

36 Lihat lebih lanjut Pasal 5 huruf c UU 12/2011 dan penjelasannya.

37 Menurut Bayu Dwi Anggono, asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sangat penting mengingat memiliki fungsi: (i) untuk memberikan pedoman dan bimbingan bagi penguasaan isi peraturan ke dalam bentuk dan susunan yang sesuai sehingga tepat penggunaan metode pembentukannya, serta sesuai dengan proses dan prosedur pembentukan yang telah ditentukan; (ii) sebagai dasar pengujian dalam pembentukan aturan hukum (uji formal) maupun sebagai dasar pengujian terhadap aturan hukum yang berlaku (uji materiil); (iii) memastikan keakuratan, kejelasan, dan keseragaman dalam penyusunan undang-undang, dan mempromosikan kepatuhan terhadap prinsip-prinsip konstitusional; dan (iv) menjamin agar undang-undang yang dibentuk dapat dipahami dengan baik dan diterima mayoritas khalayak yang dituju oleh undang-undang. <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt543b500c568f7/bayu-dwi-anggono--brterjadi-pergeseran-pemahaman-dalam-pembentukan-undang-undang>, diakses 5 November 2018.

Sihombing, Eka N.A.M. 2018. Pembentukan Peraturan Daerah Partisipatif, Malang: Intelgensia Media.

S, Maria Farida Indrati. 2007. Ilmu Perundang-Undangan, Yogyakarta: Kanisius.

Zuhro, R. Siti, et.al. 2010. Kisruh Peraturan Daerah: Mengurangi Masalah & Solusinya, Yogyakarta: The Habibie Center.

#### **Internet**

[https://www.kemendagri.go.id/media/filemanager/2016/06/21/b/a/batal\\_perda\\_21\\_juni\\_2016.pdf](https://www.kemendagri.go.id/media/filemanager/2016/06/21/b/a/batal_perda_21_juni_2016.pdf), diakses 3 Oktober 2018.

<https://id.wikipedia.org/wiki/Nisab>, diakses 28 September 2018.

<https://sepkymardian.wordpress.com/2014/09/22/pengelolaan-zakat-di-indonesia-perspektif-sejarah-dan-regulasi/>, diakses 28 September 2018.

<https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt543b500c568f7/bayu-dwi-anggono--brterjadi-pergeseran-pemahaman-dalam-pembentukan-undang-undang>, diakses 5 November 2018.

<https://www.jpnn.com/news/kemendagri-minta-perda-zakat-dicabut>, diakses 12 Desember 2018.

<https://jurnalislam.com/bupati-lombok-timur-tolak-pencabutan-perda-zakat/>, diakses 12 Desember 2018.

#### **Peraturan perundang-undangan**

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat.

Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008 tentang Perubahan Keempat Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Sebagaimana Telah

Diubah Beberapakali Terakhir Dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2010 tentang Zakat Atau Sumbangan Keagamaan Yang Sifatnya Wajib Yang Dapat Dikurangkan Dari Penghasilan Bruto.

Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Peraturan Badan Amil Zakat Nasional Nomor 02 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Tata Kerja Unit Pengumpul Zakat.

Peraturan Badan Amil Zakat Nasional Nomor 02 Tahun 2014 tentang Pedoman Tata Cara Pemberian Rekomendasi Izin Pembentukan Lembaga Amil Zakat.