



**KEMENTERIAN HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA RI
KANTOR WILAYAH SUMATERA UTARA**

Jalan Putri Hijau No. 4, Medan

Telepon (061) 4552109, Fax (061) 4521217

Laman: <http://sumut.kemenkumham.go.id> Surel : kanwilsumut@kemenkumham.go.id

Nomor : W2.PP.04.02-48638

19 September 2023

Sifat : Segera

Lamp : 1 (satu) exp

Hal : Penyampaian Hasil Harmonisasi Raperda
Kota Medan

Yth. Bapak/Ibu

Ketua DPRD Kota Medan

di -

Tempat

Menindaklanjuti Surat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Medan Nomor. 100.32/10610, tanggal 20 Juli 2023 perihal Harmonisasi Ranperda, bersama ini kami sampaikan bahwa

1. Ranperda Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Kota Medan Tahun 2022-2025;
2. Ranperda Tata Cara Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah
3. Ranperda Tanggung Jawab Sosial Perusahaan;
4. Ranperda Pengelolaan Zakat.

Rancangan Peraturan Daerah tersebut diatas telah dilakukan pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi berdasarkan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 58 ayat (2) Undang undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan kedua atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Sehubungan hal tersebut maka Rancangan Peraturan Daerah dimaksud diatas dapat ditindaklanjuti ke tahapan berikutnya.

Demikian disampaikan, atas perhatian dan kerja samanya diucapkan terima kasih.



Kepala Kantor Wilayah,



Imam Suyudi

NIP. 19631207 198703 1 001

Tembusan:

Dirjen Peraturan Perundang-Undangan Kementerian Hukum dan HAM RI di Jakarta.

PENDAPAT HUKUM

(Legal Opinion)

TENTANG

RANCANGAN PERATURAN DAERAH KOTA MEDAN

TENTANG PENGELOLAAN ZAKAT

A. Latar Belakang

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 (Kepmenag 373/1999) dan Keputusan Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam dan Urusan Haji Nomor D/291 Tahun 2000 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Zakat (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.

Pasca UU 38/1999 diganti dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (UU 23/2011), penetapan perda zakat oleh Pemerintahan Daerah masih menjadi trend, salah satunya Pemerintahan Daerah Kota Medan, padahal jika dilihat dalam pembatalan perda yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat melalui Kementerian Dalam Negeri pada tahun 2016 sebelum kewenangan pembatalan perda dipangkas Mahkamah Konstitusi (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, perda zakat merupakan salah satu dari 1765 perda dan perkara yang dibatalkan, namun demikian Pemerintahan Daerah Kota Medan menetapkan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Zakat sebagai salah satu program pembentukan perda.

B. Permasalahan Hukum

Pemerintahan Daerah Kota Medan memandang pengelolaan zakat perlu dibahas dan diusulkan menjadi Perda, karena pengelolaan zakat oleh BAZNAS Kota Medan didanai oleh APBD Kota Medan, selain dari itu agar tugas pengurus BAZNAS Kota Medan sebagai amil yang ditunjuk atau diberi amanah oleh Pemerintah Kota Medan bisa efektif, efisien dan akuntabel, perlu mendapatkan pembinaan dan pengawasan dari Pemerintah Kota Medan, agar pengurus Baznas Kota Medan dapat mempertanggungjawabkan tugas-tugas yang mereka emban kepada publik, tidak terkecuali pengelolaan zakat oleh LAZ, namun apakah Pemerintahan Kota Medan memiliki kewenangan untuk menyusun dan menetapkan Peraturan Daerah Kota Medan tentang Pengelolaan Zakat?

C. Pendapat Hukum

1. 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. 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 sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor

6 Tahun 2023 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang, adalah kekuasaan badan dan/atau pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk bertindak dalam ranah hukum publik. Setiap keputusan dan/atau tindakan harus ditetapkan dan/atau dilakukan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan yang berwenang. Badan dan/atau pejabat pemerintahan dalam menggunakan wewenang wajib berdasarkan: a. peraturan perundang-undangan; dan b. asas-asas umum pemerintahan yang baik.

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. Sedangkan dalam peraturan perundang-undangan wewenang diperoleh melalui 3 (tiga) cara, yaitu: atribusi, delegasi, dan mandat. Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan juga dimulai dengan adanya kewenangan, yaitu kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan. Dalam perundang-undangan, hanya ada 2 (dua) kewenangan pembentukan peraturan 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 kepada yang lebih rendah, baik pelimpahan dinyatakan dengan tegas maupun tidak. 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-Undangan sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

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 dan diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberap kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang. Undang Undang tentang Pemerintahan Daerah tersebut menetapkan agama sebagai salah satu kewenangan Pemerintah Pusat selain politik luar negeri; pertahanan; keamanan; yustisi; serta moneter dan fiskal nasional. 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. 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. Urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar mulai dari tenaga kerja hingga kearsipan. Urusan pemerintahan pilihan mulai dari kelautan dan perikanan hingga transmigrasi.

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*.

2. Pengaturan Zakat Dalam Peraturan Perundang-undangan.

Pada tahun 1999, 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.

Kemudian pada tahun 2011, UU 38/1999 diganti dengan Undang Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat. UU 23/2011 terdiri dari 11 bab dan 47 pasal, mengatur mengenai: Ketentuan Umum, Badan Amil Zakat Nasional, Pengumpulan, Pendistribusian, Pendayagunaan dan Pelaporan, Pembiayaan, Pembinaan dan Pengawasan, Peran Serta Masyarakat, Sanksi Administratif, Larangan, Ketentuan Pidana, Ketentuan Peralihan, Ketentuan Penutup. Maka untuk itu dibentuk Badan Amil Zakat Nasional (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.

BAZNAS sebagai lembaga resmi dari pemerintah yang memiliki kewenangan untuk mengelola zakat. BAZNAS lah yang berhak melakukan pengelolaan zakat secara nasional di mana di setiap instansi pemerintahan hanya dapat dibentuk Unit Pengumpul Zakat (UPZ) yang merupakan kewenangan BAZNAS. Untuk membantu BAZNAS dalam pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat, masyarakat dapat membentuk Lembaga Amil Zakat (LAZ) dengan izin Menteri Agama atau pejabat yang ditunjuk oleh Menteri Agama serta wajib melaporkan pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat oleh LAZ kepada BAZNAS secara berkala. Sehingga pemungutan zakat, infaq dan sedekah tidak bisa dilakukan oleh sembarangan pihak, termasuk pemerintah daerah sekali pun.

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 ataupun perkada. Selain itu dalam UU 23/2011 telah diatur juga sanksi pidana terhadap pengurus (amil zakat), sehingga kekhawatiran penyalahgunaan zakat dapat diantisipasi dengan ketentuan pidana tersebut.

3. Materi Muatan Perda

Secara normatif, materi muatan perda dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 14 Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang menyebutkan bahwa materi muatan Peraturan Daerah Provinsi maupun Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan 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 tentang Pemerintahan Daerah serta ketentuan yang diatur dalam Pasal 4 ayat (2) dan ayat (3) Permendagri 80/2015 sebagaimana telah diubah dengan Permendagri Nomor 120 Tahun 2018 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 tentang Pemerintahan Daerah 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.

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. Enam bidang urusan pemerintahan seperti yang telah disebutkan sebelumnya tidak menjadi urusan pemerintah otonom, sehingga perda yang merupakan pilar utama yang memayungi realisasi otonomi daerah 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. 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 seperti 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.

Terkait dengan keinginan Pemerintahan Daerah Kota Medan hendak mendanai Baznas Kota Medan dengan APBD Kota Medan, hendaknya menggunakan mekanisme yang telah diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri yang mengatur tentang Hibah *jo* Peraturan Walikota Medan Nomor 22 Tahun 2022 Tentang Tata Cara Penganggaran, Pelaksanaan dan Penatausahaan, Pelaporan dan Pertanggungjawaban serta Monitoring dan Evaluasi Hibah dan Bantuan Sosial yang Bersumber dari Anggaran Pendapatan dan belanja Daerah Kota Medan, maka berdasarkan Permendagri Nomor 77 Tahun 2020 Tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah dan Peraturan Walikota Medan Nomor 22 Tahun 2022 Tentang Tata Cara Penganggaran, Pelaksanaan dan Penatausahaan, Pelaporan dan Pertanggungjawaban serta Monitoring dan Evaluasi Hibah dan Bantuan Sosial yang Bersumber dari Anggaran Pendapatan dan belanja Daerah Kota Medan tersebut diperbolehkan hibah baik dalam bentuk uang, barang maupun jasa dari pemerintah daerah kepada badan/lembaga yang berbadan hukum Indonesia sesuai dengan kemampuan keuangan daerah.

D. Kesimpulan

Dari uraian diatas, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Bahwa menurut kami Pemerintahan Daerah Kota Medan 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.
2. 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.
3. Pemerintahan Daerah Kota Medan dalam hal ini adalah Walikota Medan 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.
4. Apabila Pemerintahan Daerah Kota Medan hendak memberikan bantuan baik dalam bentuk uang, atau barang ataupun jasa, bisa diberikan melalui hibah sesuai dengan Permendagri Nomor 77 Tahun 2020 Tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah dan Peraturan Walikota Medan Nomor 22 Tahun 2022 Tentang Tata Cara Penganggaran, Pelaksanaan dan Penatausahaan, Pelaporan dan Pertanggungjawaban serta Monitoring dan Evaluasi Hibah dan

Bantuan Sosial yang Bersumber dari Anggaran Pendapatan dan belanja Daerah Kota Medan.

Demikian pendapat hukum kami semoga bermanfaat dan kami kembalikan lagi kepada Pemerintahan Daerah Kota Medan sebagai bahan pengambilan keputusan.

MENGETAHUI
Kepala Bidang Hukum,

Perancang Ahli Muda,

BINTANG NAPITUPULU, SH.
NIP. 19721107 20011 2 1001

INDRA KURNIAWAN, SH., MH.
NIP. 19840402 201012 1 004