



## Kewenangan Badan Amil Zakat Nasional (Baznas) dalam mengelola Harta Warisan : Studi Surat Edaran (Sema) Nomor 1 Tahun 2022

Rofiqul Ulum<sup>1\*</sup>, Darmawanti<sup>1</sup>, Khojir<sup>1</sup>, Sirri Khairul Inayah<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Universitas Islam Negeri Sultan Aji Muhammad Idris Samarinda, Indonesia

 rofiq.murba@gmail.com\*

### Abstract

There have never been any implementing regulations regarding procedures for applying for an order in court for assets where there are no heirs. The emergence of Supreme Court Circular Letter (SEMA) Number 1 of 2022 which stipulates that BAZNAS and Baitul Mal can become applicants in the management of inheritance that has no heirs, giving Baitul Mal and BAZNAS legal standing in court. For this reason, it is important to carry out this research with the main problem being what is the legality of granting authority to the National Zakat Amil Agency in managing inherited assets where there are no heirs through the Supreme Court Circular Letter (SEMA) Number 1 of 2022? and What is the ideal concept for managing inherited assets where there are no heirs from the perspective of Islamic law? With a normative research model, this research is a literature study using statutory and conceptual approaches. Based on the results of this research, it shows that the legality of granting BAZNAS authority through SEMA Number 1 of 2022 is legally valid because it is in accordance with Article 79 of Law Number 14 of 1985 concerning the Supreme Court and Article 3 letter b of Law Number 30 of 2014 concerning Government Administration namely creating legal certainty, as well as the issuance of Supreme Court Circular Letter (SEMA) Number 1 of 2022, an effort by the Supreme Court to provide legal protection when there are cases of inherited property where there are no heirs and to fill legal gaps or unclear regulations when there are cases of inherited property which have no heirs and BAZNAS needs to make regulations regarding procedures for managing inherited assets that have no heirs because currently inherited assets that have no heirs are still managed as one with votive assets, trust or entrusted assets, sacrifices, kafarat, fidyah, grants, and confiscated assets which are called other religious social funds. Meanwhile, in terms of allocation, it is in accordance with Islamic Law which focuses on the benefit/welfare of the ummah.

**Keywords:** Badan Amil Zakat Nasional, Inheritance, Managing Inheritance Assets

### ARTICLE INFO

*Article history:*

Received  
March 31, 2024  
Revised  
May 01, 2024  
Accepted  
May 07, 2024

Published by

ISSN

Website

This is an open access article under the CC BY SA license

CV. Creative Tugu Pena

2774-7077

<https://attractivejournal.com/index.php/bce/>

<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>



### PENDAHULUAN

Sistem hukum waris di Indonesia ada 3 (tiga), yaitu sistem kewarisan adat, sistem kewarisan perdata (Barat/Eropa) dan sistem kewarisan islam. sistem kewarisan adat yang dikenal dengan hukum adat waris ada 3 (tiga) bentuknya yang disebabkan oleh perbedaan kekerabatan pada setiap daerah lingkungan hukum adat, yaitu Sistem adat kekerabatan patrilineal maka hanya anak laki-laki atau keturunan laki-laki yang berhak

menjadi ahli waris seperti terdapat pada daerah Batak, Gayo, Nias dan Bali. Sistem adat kekerabatan matrilineal hanya wanita atau keturunan wanita yang berhak menjadi ahli waris seperti yang terjadi pada masyarakat Enggano dan Timor. Sistem adat bilateral/parental pada prinsipnya sistem ini menganggap laki-laki maupun perempuan memiliki hak untuk menjadi ahli waris seperti di daerah Jawa. (Eman Suparman, 2011)

Sistem hukum kewarisan perdata (barat/Eropa) tertuang dalam BW (*Burgelijk Wetboek*) yang diberlakukan sejak 1848 dengan asas konkordansi. Asas tersebut bermakna apapun peraturan yang diberlakukan di Belanda, diberlakukan pula di daerah jajahannya, termasuk Hindia Belanda (Indonesia), berdasarkan Pasal 131 *Indonesische Staatsregeling* (IS) jo. Stbl 1917 no 125 jo. Stbl 1924 no 557 jo. Stbl 1971 no 12 tentang penundukan diri terhadap hukum Eropa yang berlaku bagi: (Eman Suparman, 2011)

1. Warga negara Hindia Belanda keturunan Eropa dan mereka yang dipersamakan dengan Eropa.
2. Warga negara Timur Asing Tionghoa.
3. Warga negara Timur Asing lainnya dan orang-orang Indonesia yang menundukkan diri kepada hukum Eropa.

Sedangkan sistem hukum kewarisan Islam bersumber dari wahyu Allah SWT dalam Al-Quran dan Hadis Rasulullah SAW. Dalam teori waris ada tiga hal yang harus dipenuhi untuk terlaksananya pembagian waris dalam sistem kewarisan di Indonesia, yaitu: pewaris, ahli waris, dan harta yang diwariskan. (Eman Suparman, 2011). Apabila dalam hal kewarisan, pewaris tidak memiliki ahli waris maka hukum waris Islam memposisikan Rasulullah SAW sebagai yang berhak menerima harta waris dari orang tersebut, hal ini didasarkan pada firman Allah SWT QS. Al-Ahzab ayat 6:

النَّبِيُّ أَوْلَىٰ بِالْمُؤْمِنِينَ مِنْ أَنفُسِهِمْ وَأَزْوَاجُهُ أُمَّهَاتُهُمْ وَأُولُو الْأَرْحَامِ بَعْضُهُمْ أَوْلَىٰ بِبَعْضٍ فِي كِتَابِ اللَّهِ مِنَ الْمُؤْمِنِينَ وَالْمُهَاجِرِينَ إِلَّا أَنْ تَفْعَلُوا إِلَىٰ أَوْلِيَائِكُمْ مَعْرُوفًا كَانَ ذَلِكَ فِي الْكِتَابِ مَسْطُورًا

*artinya: Nabi itu lebih utama bagi orang-orang mukmin dibandingkan diri mereka sendiri dan istri-istrinya adalah ibu-ibu mereka. Orang-orang yang mempunyai hubungan darah satu sama lain lebih berhak (saling mewarisi) di dalam Kitab Allah daripada orang-orang mukmin dan orang-orang Muhajirin, kecuali kalau kamu hendak berbuat baik kepada saudara-saudaramu (seagama). Demikian itu telah tertulis dalam Kitab (Allah).* (Kemenag RI, 2024)

Hazairin berpendapat terhadap ayat tersebut diatas terkait dengan kewarisan islam, yaitu: (Hazairin, 1982)

1. Menghapuskan keputusan Rasulullah sebelumnya yang menyebutkan bahwa orang-orang Anshar dan Muhajirin saling mewarisi;
2. Hak kewarisan antara Anshar dan Muhajirin diatur berdasarkan hubungan darah yang diatur menurut keutamaan sebagaimana diatur dalam Al-Quran;
3. jika tidak ada lagi yang memiliki hubungan darah maka hak mewarisi adalah Rasulullah, dengan akibat setelah Rasulullah wafat maka haknya berpindah kepada negara.

pendapat Hazairin tersebut diperkuat dengan Hadis Rasulullah SAW, yang berbunyi sebagai berikut: (Hazairin, 1982) *aku adalah ahli waris bagi orang yang tidak memiliki ahli waris. Aku bebaskan tanggungannya dan mewarisi hartanya. Paman (dari pihak ibu) adalah ahli waris bagi orang yang tidak memiliki ahli waris yang akan membebaskan tanggungannya dan mewarisi hartanya.*

Penyebab ketiadaan ahli waris akibat dari pewaris murtad, ahli waris murtad, atau pewaris memang tidak memiliki ahli waris mengalami kepunahan. Di Indonesia pernah terjadi dimana suatu harta tidak diketahui keberadaan pemilik dan ahli warisnya,

contohnya harta milik peserta Jaminan Hari Tua (JHT) PT. Jamsostek yang tidak diketahui keberadaan pemiliknya. Berdasarkan Kepala Hubungan Masyarakat Jamsostek Muhammad Sarjan Lubis di Balikpapan menerangkan bahwa PT Jaminan Sosial Tenaga Kerja (Jamsostek) sedang mengelola Rp4,9 triliun dana Jaminan Hari Tua (JHT) "tak bertuan", yang tidak pernah diklaim oleh sekitar tujuh juta tenaga kerja anggotanya. (Antara News, 2020) Kemudian karena bencana alam tsunami pada tahun 2004 terdapat beberapa harta yang tidak diketahui pemilik dan ahli warisnya.

Pengelolaan harta yang tidak ada ahli warisnya pasca Rasulullah wafat dilakukan dengan membentuk lembaga baitul mal (bendahara negara), dimana lembaga tersebut mengelola perbendaharaan negara termasuk dalam hal pengelolaan harta waris yang tidak ada ahli warisnya. Oleh karena itu, apabila ada orang yang meninggal namun tidak memiliki ahli waris, maka harta warisnya menjadi hak baitul mal. Hal itu juga tertuang pada suatu kaidah fikih yang dikonsepsi oleh para Ulama, yaitu : "Baitul mal adalah ahli waris bagi orang yang tidak memiliki ahli waris." (Wahbah Az-Zuhaili, 2011) Pengaturan tentang lembaga pengelola harta waris dalam kasus ahli waris tidak ada diatur pada pasal 191 Kompilasi Hukum Islam. Pada pasal tersebut, lembaga yang ditunjuk untuk mengelola harta waris di Indonesia dalam kasus ahli waris tidak ada adalah lembaga baitul mal. Sementara dalam KUHPdt. lembaga yang ditunjuk untuk mengelola harta waris di Indonesia dalam kasus ahli waris non muslim yang tidak ada ahli warisnya adalah Balai Harta Peninggalan (BHP). Kemudian pada tahun 2022 Mahkamah Agung menerbitkan Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 1 Tahun 2022 pada Rumusan Kamar Agama tentang Hukum Kewarisan. disebutkan bahwa apabila seseorang yang telah meninggal dunia dan memiliki harta peninggalan tetapi tidak memiliki ahli waris maka Badan Amil Zakat Nasional atau Baitul Mal yang ditunjuk sesuai Undang-Undang dapat mengajukan permohonan agar ditetapkan sebagai pengelola warisan untuk kepentingan sosial.

Pemberian kewenangan kepada Badan Amil Zakat Nasional melalui Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 1 Tahun 2022 yang secara hierarki perundang-undangan bukan termasuk undang-undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana diubah terakhir kali dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyebutkan Jenis dan Hierarki Perundang-Undangan terdiri atas a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; d. Peraturan Pemerintah, e. Peraturan Presiden; f. Peraturan Daerah Provinsi; dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Sedangkan Pasal 8 UU tersebut menjelaskan Jenis Peraturan Perundang-Undangan selain dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Permusyawaratan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Komisi Yudisial (KY), Bank Indonesia (BI), Menteri, Badan Lembaga atau Komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Permusyawaratan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi, Gubernur, Dewan Permusyawaratan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

Jimly Asshidiqie mengatakan bahwa Surat Edaran adalah *quasi legislation* yang berisi norma-norma administratif yang berfungsi dan terkait juga dengan petunjuk teknis atau pedoman kerja. (Jimly Asshidiqie, 2014) Hal ini sejalan juga dengan pendapat Mahkamah Agung yang menyatakan bahwa Surat Edaran Mahkamah Agung adalah bentuk edaran Mahkamah Agung ke seluruh jajaran peradilan yang berisi bimbingan dalam penyelenggaraan peradilan yang bersifat administratif. Pemberian Baznas dengan untuk

mengelola harta waris yang tidak ada ahli warisnya dalam peraturan kebijakan seperti surat edaran Mahkamah Agung membuat Baznas sebagai pihak yang dapat mengajukan perkara waris di pengadilan. Maka berdasarkan penjabaran diatas, penulis ingin mengkaji pemberian kewenangan Lembaga Badan Amil Zakat Nasional. Serta melalui Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 1 Tahun 2022 dalam memberikan untuk mengelola harta warisan yang tidak ada ahli warisnya dan apakah Lembaga Badan Amil Zakat Nasional (Baznas) merupakan lembaga yang berfungsi sama seperti Baitul Mal sebagaimana dimaksud dalam Kompilasi Hukum Islam maupun Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) nomor 1 tahun 2022, maka peneliti tertarik untuk mengkaji “*Kewenangan Badan Amil Zakat Nasional (Baznas) dalam mengelola Harta Warisan* (Studi Surat Edaran (Sema) Nomor 1 Tahun 2022)”.

## **METODE**

Penelitian ini merupakan penelitian normatif yaitu penelitian hukum tertulis dari berbagai aspek yaitu aspek teori, sejarah, filosofis, perbandingan, struktur dan komposisi, lingkup dan materi, konsistensi, penjelasan umum dan pasal demi pasal, formalitas dan kekuatan hukum mengikat suatu aturan hukum serta bahasa hukum yang digunakan.( Muhammad Abdulkadir, 2004).

Penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan berupa menelaah semua Undang-Undang dan Regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum, dan Pendekatan Konseptual digunakan untuk melihat konsep Baitul Mal dan hubungannya dengan hukum waris dalam perspektif historis dan konsep idealnya dalam. Dengan menggunakan metode ini, penulis akan membandingkan peraturan perundang-undangan yang mengatur BAZNAS dan harta warisan yang tidak memiliki ahli waris.( Peter Mahmud Marzuki, 2010)

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **Legalitas Pemberian Kewenangan Badan Amil Zakat Nasional dalam Pengelolaan Harta Waris Yang Tidak Ada Ahli Warisnya melalui Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 1 Tahun 2022**

Indonesia sebagai negara hukum, dalam konstitusi Pasal 1 ayat (3) UUD NKRI 1945 menyatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum (*rechtsstaat*). Ketentuan negara hukum selain mengatur tentang tata cara pembentukan UU karena segala tindakan pemerintah maupun rakyat wajib didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang tertulis dan sah. Jimly Asshidiqie, mengatakan bahwa konsep negara hukum (*rechtsstaat*) meliputi empat elemen penting, yang terdiri atas (1) perlindungan hak asasi manusia, (2) pembagian kekuasaan, (3) pemerintahan berdasarkan undang-undang, dan (4) peradilan tata usaha negara. (Jimly Asshidiqie, 2006) Prinsip yang meneguhkan negara hukum modern adalah prinsip supremasi hukum (*Supremacy of Law*). Supremasi hukum terletak pada konstitusi yang materi muatannya mengandung jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan hak-hak warga negara. Selain itu adanya badan peradilan yang Independen untuk melaksanakan kekuasaan kehakiman. (Dahlan Thaib, 2012)

Kekuasaan kehakiman di Indonesia dilaksanakan oleh Mahkamah Agung. Kewenangan Mahkamah Agung dalam menjalankan fungsi dan tugasnya sebagai kekuasaan kehakiman di Indonesia diatur dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung dan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, yang akan dijabarkan sebagai berikut: (Jimly Asshidiqie, 2006)

- 1) Pasal 29 ayat 1 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman ini mengatur kewenangan Mahkamah Agung yaitu mengadili pada tingkat kasasi terhadap putusan yang diberikan pada tingkat terakhir oleh pengadilan di semua lingkungan peradilan yang berada di bawah Mahkamah

Agung, kecuali undang-undang menentukan lain, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang dan kewenangan lainnya yang diberikan undang-undang.

- 2) Pasal 39 ayat 1 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman ini mengatur kewenangan pengawasan terhadap penyelenggaraan peradilan pada semua badan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung dalam menyelenggarakan kekuasaan kehakiman.
- 3) Pasal 32 ayat 4 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung menyatakan kewenangan Mahkamah Agung adalah memberi petunjuk, teguran atau peringatan yang dianggap perlu pada semua lingkungan peradilan dibawahnya.
- 4) Pasal 36 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung menyebutkan Mahkamah Agung dan Pemerintah melakukan pengawasan atas Penasihat Hukum dan Notaris.
- 5) Pasal 37 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung menyebutkan Mahkamah Agung dapat memberikan pertimbangan-pertimbangan dalam bidang hukum baik diminta maupun tidak kepada lembaga tinggi negara yang lain.
- 6) Pasal 79 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung menyatakan bahwa Mahkamah Agung dapat mengatur lebih lanjut hal-hal yang diperlukan bagi kelancaran penyelenggaraan peradilan apabila terdapat hal-hal yang belum cukup diatur dalam undang-undang ini.
- 7) Ketentuan Penjelasan Pasal 79 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung Apabila dalam jalannya peradilan terdapat kekurangan atau kekosongan hukum dalam suatu hal, Mahkamah Agung berwenang membuat peraturan sebagai pelengkap untuk mengisi kekurangan atau kekosongan tadi. Dengan Undang-undang ini Mahkamah Agung berwenang menentukan pengaturan tentang cara penyelesaian suatu soal yang belum atau tidak diatur dalam undang-undang ini. Dalam hal ini peraturan yang dikeluarkan oleh Mahkamah Agung dibedakan dengan peraturan yang disusun oleh pembentuk undang-undang. Penyelenggaraan peradilan yang dimaksudkan undang-undang ini hanya merupakan bagian dari hukum acara secara keseluruhan. Dengan demikian Mahkamah Agung tidak akan mencampuri dan melampaui pengaturan tentang hak dan kewajiban warga negara pada umumnya dan tidak pula mengatur sifat, kekuatan, alat pembuktian serta penilaiannya atau- pun pembagian beban pembuktian.

Kedudukan SEMA berdasarkan tugas dan fungsi Mahkamah Agung sesuai dengan ketentuan yang telah dijabarkan sebelumnya maka sesuai Pasal 79 Undang Nomor 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung, Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) adalah produk hukum Mahkamah Agung dalam menjalankan penyelenggaraan peradilan dibawah kekuasaannya. Pembentukan Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) dibutuhkan oleh Mahkamah Agung sebagai badan yudikatif dalam sistem peradilan, mengingat lambatnya pembuatan hukum secara nasional. (Henry P. Panggabean, 2001) Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) dari konsep pembagian jenis peraturan dalam ilmu perundang-undangan, yaitu bentuk SEMA tidak formal seperti peraturan perundang-undangan, lalu dari segi penamaan, SEMA merupakan Surat Edaran digolongkan dalam bentuk aturan kebijakan atau disebut dengan *quasi legislation*, (Jimly Asshidiqie, 2014) kemudian dari segi objeknya SEMA menunjukkan bahwa aturan tersebut ditujukan kepada lingkup internal pengadilan. Sehingga mengacu pada konsep pembagian jenis peraturan dalam ilmu perundang-undangan, Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 1 Tahun 2022 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Pleno Mahkamah Agung Tahun 2022 sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas bagi Pengadilan diklasifikasi sebagai peraturan kebijakan

(*beleidsregel*). Kesesuaian antara jenis, hierarki termasuk peraturan kebijakan dan bukan peraturan perundang-undangan artinya ada karena diskresi atau *freis emerson*, kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat artinya dibuat oleh pejabat tata usaha negara (pimpinan lembaga negara). (Jimly Asshidiqie, 2014)

Produk-produk kebijakan pimpinan lembaga seperti ini disebut sebagai peraturan kebijakan (*beleidsregel*). Dasar pembuatan peraturan kebijakan (*beleidsregel*) tidak diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, namun diatur dengan undang-undang formal yaitu Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Peraturan kebijakan tidak lepas dari terminologi *diskresi* yakni pejabat atau lembaga tata usaha negara yang terkait merumuskan suatu kebijakan berupa bentuk "*juridische regels*" seperti contohnya pedoman, pengumuman, surat edaran serta mengumumkan kebijakan tersebut. (Philipus M. Hadjon, 2005) *Diskresi* merupakan salah satu sarana yang memebrikan badan atau pejabat administrasi untuk bergerak atau melakukan tindakan tanpa sepenuhnya terikat pada peraturan perundang-undangan. (Marcus Lukman, 1996) Pemberian *diskresi* sejatinya adalah konsekuensi dari dianutnya konsepsi negara kesejahteraan (*welfare state*). Unsur-unsur *diskresi* dalam konsepsi negara hukum, yaitu: (Sjachran Basah, 1985)

- 1) Diskresi ditujukan untuk melaksanakan tugas-tugas pelayanan publik
- 2) Diskresi merupakan sikap tindak aktif dari pejabat administrasi negara
- 3) Diskresi sebagai sikap tindak tersebut diambil atas inisiatif sendiri
- 4) Diskresi sebagai sikap tindak bertujuan untuk menyelesaikan permasalahan-permasalahan penting yang timbul secara tiba-tiba

Pasal angka 9 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menjelaskan diskresi adalah keputusan dan/atau tindakan yang dilakukan ataupun ditetapkan pejabat pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang sedang dihadapi ketika penyelenggaraan pemerintahan baik secara undang-undang telah diatur, tidak mengatur, tidak lengkap, tidak jelas atau adanya stagnasi penyelenggaraan pemerintahan. Adapun beberapa ciri dari peraturan kebijakan menurut Bagir Manan adalah: (Bagir Manan, 1994)

- a. Peraturan kebijakan bukan merupakan peraturan perundang-undangan
- b. Asas pembatasan dan pengujian terhadap perundang-undangan tidak dapat diberlakukan pada peraturan kebijakan
- c. Peraturan kebijakan tidak bisa diuji secara *wetmatigheid* (batu uji aturan perundang-undangan)
- d. Peraturan kebijakan dibuat berdasarkan fungsi *diskresi*
- e. Pengujian peraturan kebijakan menekankan pada *doelmatigheid* (batu uji AAUPB)
- f. Pada praktiknya berbentuk instruksi, keputusan, surat edaran, pengumuman, dll.

Menurut Indroharto, pembuatan peraturan kebijakan harus melihat unsur-unsur berikut ini: (Indroharto, 2003)

- 1) Peraturan kebijakan tidak boleh bertentangan dengan peraturan dasar yang dijabarkan itu
- 2) Peraturan kebijakan tidak boleh bertentangan dengan nalar akal sehat
- 3) Peraturan kebijakan harus dibuat dan dipersiapkan dengan cermat
- 4) Muatan dari peraturan kebijakan harus memberikan kejelasan mengenai kewajiban dan juga hak dari warga yang menjadi objeknya
- 5) Dasar pertimbangan dan tujuan haruslah jelas
- 6) Harus memenuhi syarat kepastian hukum

Sifat lain dari Peraturan kebijakan adalah tidak mengikat hukum secara langsung, namun mempunyai relevansi hukum. Peraturan-peraturan kebijakan memberi peluang bagaimana suatu badan tata usaha negara menjalankan kewenangan pemerintahan (*beschiking bevoegdheid*). Hal ini sendiri harus dikaitkan dengan kewenangan

pemerintahan atas dasar penggunaan diskresi karena jika tidak demikian, maka tidak ada tempat bagi peraturan kebijakan. (Hasri Wahyuni Manurung, 2020)

Peraturan kebijakan karena adanya kekosongan hukum atau belum jelasnya pengaturan seperti penetapan lembaga pengelola waris yang tidak ada ahli warisnya, dapat terjadi karena belum ada peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang penyelesaian *in concreto* terhadap suatu masalah, padahal masalah tersebut menuntut penyelesaian yang segera, Peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar tindakan aparat pemerintah telah memberikan kebebasan sepenuhnya, Adanya delegasi perundang-undangan, yaitu pemberian kekuasaan untuk mengatur sendiri kepada pemerintah yang sebenarnya kekuasaan ini dimiliki oleh aparat yang lebih tinggi tingkatannya. (Krishna Djaya Darumurti, 2016) Hal ini sejalan dengan fungsi dan tugas Mahkamah Agung yaitu memberi peringatan-peringatan, teguran dan petunjuk-petunjuk yang dipandang perlu dan berguna kepada pengadilan-pengadilan dan para Hakim tersebut, baik dengan surat tersendiri maupun dengan surat edaran. Namun dalam perkembangannya dikarenakan pada saat itu Undang-Undang masih sangat sedikit sehingga SEMA sendiri mengalami sedikit pergeseran fungsi, dimana SEMA tidak lagi hanya sebagai alat pengawasan tetapi mengalami perluasan fungsi diantaranya pengaturan dan administrasi. (Hotman P. Sibuea, 2010)

Ketentuan huruf C Angka 2 tentang Hukum Kewarisan huruf b Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2022 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Pleno Mahkamah Agung Tahun 2022 sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas bagi Pengadilan menjelaskan bahwa BAZNAS sebagai lembaga pemohon pengelola harta warisan yang tidak ada ahli waris di Pengadilan, sebagai bentuk peraturan hukum acara dalam permohonan penetapan perkara waris di Pengadilan. Pengaturan ini diterbitkan oleh Mahkamah Agung karena adanya kekosongan hukum atau ketidakjelasan karena tumpang tindih kewenangan terkait pengelolaan harta warisan yang tidak ada ahli waris di Indonesia sehingga menjadi tugas dan fungsi Mahkamah Agung untuk memperjelas maupun mengisi kekosongan hukum akan adanya aturan yang belum jelas. (Ni'matul Huda and R. Nazriyah, 2015)

Di Indonesia pengaturan terkait pengelolaan harta warisan yang tidak ada ahli waris untuk orang Islam diatur dalam 191 Inpres Nomor 1 Tahun 1991 tentang Kompilasi Hukum Islam dan sampai saat ini belum ada aturan pelaksanaannya. Sehingga mengakibatkan tumpang tindih kewenangan antara lembaga Balai Harta Peninggalan dan BAZNAS dalam pengelolaan harta warisan yang tidak ada ahli waris, hal ini akan penulis uraikan berdasarkan perundang-undangan yang mengatur tugas dan fungsi lembaga BAZNAS dan BHP sebagai berikut:

**Tabel 3: Penelusuran perundang-undangan lembaga yang berhak mengelola harta waris**

Balai Harta Peninggalan	Badan Amil Zakat Nasional
1) Pasal 1127 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata menyatakan Balai Harta Peninggalan, menurut hukum wajib mengurus setiap harta peninggalan tak terurus yang terbuka dalam daerahnya, tanpa memperhatikan apakah harta itu cukup atau tidak untuk melunasi utang pewarisnya. Balai itu, pada waktu mulai melaksanakan pengurusan, wajib memberitahukan hal itu kepada	1) Pasal 28 ayat 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat menyatakan bahwa Selain menerima zakat, BAZNAS atau LAZ juga dapat menerima infak, sedekah, dan dana sosial keagamaan lainnya 2) Pasal 28 ayat 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat menyatakan bahwa Pendistribusian dan pendayagunaan infak, sedekah, dan

<p>jawatan Kejaksanaan pada Pengadilan Negeri. Dalam hal ada perselisihan tentang terurus tidaknya suatu harta peninggalan. Pengadilan itu atas permohonan orang yang berkepentingan atau atas saran jawatan Kejaksanaan, setelah minta nasihat, Balai Harta Peninggalan akan mengambil keputusan tanpa persidangan.</p> <p>2) Pasal 1128 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata menyatakan Balai Harta Peninggalan setelah mengadakan penyegelan yang dianggap perlu, wajib untuk mengadakan pemerincian harta peninggalan itu, dan mengurusnya serta membereskannya. Balai itu wajib untuk melacak para ahli waris, dengan cara memasang panggilan melalui surat kabar resmi, atau dengan cara lain yang lebih tepat. Balai itu harus bertindak dalam Pengadilan mengenai tuntutan-tuntutan hukum yang telah diajukan terhadap harta peninggalan itu, dan menjalankan serta melanjutkan hak-hak dari orang yang telah meninggal itu, dan memberikan perhitungan mengenai pengurusannya kepada orang yang seharusnya melakukan perhitungan itu</p> <p>3) Pasal 2 Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 7 Tahun 2021 tentang Organisasi Dan Tata Kerja Balai Harta Peninggalan menyebutkan BHP mempunyai tugas mewakili dan melaksanakan pengurusan kepentingan subjek hukum dalam rangka menjalankan putusan dan/atau penetapan pengadilan atau kepentingan demi hukum di bidang harta peninggalan dan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.</p> <p>4) Pasal 3 huruf a Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 7 Tahun 2021 tentang Organisasi Dan Tata Kerja Balai</p>	<p>dana sosial keagamaan lainnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan sesuai dengan syariat Islam dan dilakukan sesuai dengan peruntukkan yang diikrarkan oleh pemberi.</p> <p>3) Pasal 1 angka 15 Peraturan Badan Amil Zakat Nasional Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2018 tentang Pelaporan Pelaksanaan Pengelolaan Zakat menjelaskan Dana Sosial Keagamaan lainnya yang selanjutnya disingkat DSKL adalah adalah dana sosial keagamaan lainnya adalah harta nazar, harta amanah atau titipan, <b>harta pusaka</b> yang tidak memiliki ahli waris, kurban, kafarat, fidyah, hibah, dan harta sitaan serta biaya administrasi peradilan di pengadilan agama. Berdasarkan pengetahuan dana sosial keagamaan dalam Islam ada harta pusaka, harta pusaka sendiri menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia yaitu harta yang diwariskan dari pewaris kepada ahli waris untuk dipelihara.</p>
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p>Harta Peninggalan menyebutkan pengurusan dan penyelesaian masalah perwalian, pengampuan, harta kekayaan yang pemiliknya dinyatakan tidak hadir (<i>afwezigheid</i>), dan harta peninggalan yang tidak terurus (<i>onbeheerde nalatenschap</i>).</p> <p>5) Pasal 3 huruf c Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 7 Tahun 2021 tentang Organisasi Dan Tata Kerja Balai Harta Peninggalan menyebutkan pembuatan surat keterangan hak waris</p>	
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

**Berdasarkan hasil penelusuran perundang-undangan lembaga yang berhak mengelola harta waris di Indonesia**

Peraturan Badan Amil Zakat Nasional Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2018 tentang Pelaporan Pelaksanaan Pengelolaan Zakat tidak mengatur tata cara Baznas mengajukan penetapan ahli waris di Pengadilan padahal pengelolaan Baznas pada tahun 2021 terkait DSKL secara nasional sampai pada Rp 14,118,192,892,281. (BAZNAS, 2021) Belum lagi kasus tsunami Aceh pada tahun 2004 terdapat beberapa harta yang tidak diketahui pemiliknya dan ahli warisnya kemudian ada juga harta milik peserta Jaminan Hari Tua (JHT) PT. Jamsostek yang tidak diketahui keberadaan pemiliknya. Berdasarkan Kepala Hubungan Masyarakat Jamsostek Muhammad Sarjan Lubis di Balikpapan menerangkan bahwa PT Jaminan Sosial Tenaga Kerja (Jamsostek) sedang mengelola Rp4,9 triliun dana Jaminan Hari Tua (JHT) "tak bertuan", yang tidak pernah diklaim oleh sekitar tujuh juta tenaga kerja anggotanya. Serta tumpang tindih kewenangan yang terjadi antara BAZNAS dan BHP mengakibatkan pengelolaan harta yang tidak diketahui pemiliknya dan ahli warisnya menjadi terhambat sehingga dengan munculnya Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2022 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Pleno Mahkamah Agung Tahun 2022 sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas bagi Pengadilan membagi kewenangan BAZNAS dan BHP menjadi jelas secara hukum karena SEMA tersebut juga memberikan kewenangan pada BHP pada Ketentuan huruf C Angka 2 tentang Hukum Kewarisan huruf a Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2022 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Pleno Mahkamah Agung Tahun 2022 sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas bagi Pengadilan menjelaskan Bagi ahli waris yang tidak diketahui keberadaannya (*ghaib*) dalam pelaksanaan eksekusi, bagian warisan berupa uang dapat dititipkan ke pengadilan agama dan dicatat dalam register penitipan, sedangkan harta benda lainnya dititipkan pada Balai Harta Peninggalan (BHP) Baitul Mal khusus untuk Aceh. Dimana kewenangan BHP adalah mengelola harta titipan di Pengadilan ketika ahli waris tidak diketahui keberadaannya (*ghaib*) dan bentuk hartanya bukan uang. Sedangkan untuk harta berupa uang yang dititipkan di Pengadilan Agama berupa uang maka akan dikelola Baitul Mal khusus untuk Aceh.

Implikasi hukum terbitnya Ketentuan huruf C Angka 2 tentang Hukum Kewarisan huruf b SEMA Nomor 1 Tahun 2022 tentang pemberian kewenangan kepada BAZNAS sebagai lembaga pemohon pengelola harta warisan yang tidak ada ahli waris di Pengadilan, adanya kejelasan dalam pengellan harta waris dan mengisi kekosongan hukum serta memberikan *legal standing* kepada Baznas ketika beracara di pengadilan. *Legal standing* adalah suatu konsep atau keadaan dimana seseorang mempunyai hak dan

memenuhi syarat untuk mengajukan permohonan ke muka pengadilan. (Harjono, 2008) Kemudian menurut Achmad Roestandi menyatakan bahwa terdapat kriteria-kriteria yang harus dipenuhi agar seseorang atau badan hukum mempunyai *legal standing* yang merujuk pada Pasal 51 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. (Achmad Roestandi, 2006)

Maka dengan adanya Ketentuan huruf C Angka 2 tentang Hukum Kewarisan huruf b Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2022 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Pleno Mahkamah Agung Tahun 2022 sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas bagi Pengadilan menjelaskan bahwa BAZNAS sebagai lembaga pemohon pengelola harta warisan yang tidak ada ahli waris di Pengadilan telah sesuai dengan fungsi dan tugas Mahkamah Agung sebagai pembuat produk hukum untuk memperjelas kedudukan hukum Baznas dalam hukum acara peradilan sebagai pihak yang mengelola harta waris yang tidak ada ahli warisnya menjadi upaya Mahkamah Agung untuk memberikan perlindungan hukum ketika terjadi kasus adanya harta waris yang tidak ada ahli warisnya dan terbitnya Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2022 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Pleno Mahkamah Agung Tahun 2022 sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas bagi Pengadilan untuk mengisi kekosongan hukum atau ketidakjelasan undang-undang ketika pada kasus terjadi kejadian luar biasa seperti tsunami Aceh atau adanya Pewaris yang memiliki harta tapi tidak mempunyai ahli waris, hal ini sesuai dengan Pasal 79 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung dan Pasal 3 huruf b Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yaitu menciptakan kepastian hukum. sehingga secara legalitas Ketentuan huruf C Angka 2 tentang Hukum Kewarisan huruf b Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2022 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Pleno Mahkamah Agung Tahun 2022 sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas bagi Pengadilan adalah sah secara hukum.

### **Konsep Ideal Pengelolaan Harta Waris Yang Tidak Ada Ahli Warisnya Dalam Prespektif Hukum Islam**

Konsep keuangan publik Islam salah satunya mengenai konsep Baitul Maal yang tidak hanya merupakan struktur perbendaharaan tetapi juga praktis dari keseluruhan sistem fiskal negara. Hal ini dalam gagasan Al-Ghazali bahwa negara berperan dalam mewujudkan keadilan, stabilitas dan keamanan demi tercapainya *Maqashid Syariah*. (Arif Hoetoro, 2017) Islam datang berupaya mereformasinya dengan sejumlah kegiatan ekonomi yang antara lain pelarangan riba dan penetapan kewajiban zakat. Larangan riba dan penetapan kewajiban zakat sangat berkaitan dengan kesejahteraan masyarakat. Semua bentuk pungutan dari rakyat (kaya) oleh negara harus dikembalikan lagi kepada rakyat yang lemah. Kategorisasi distribusi zakat kepada 8 (delapan) ashnaf sebagaimana yang ditunjukkan dalam al-Qur-an surat At-Taubah ayat 60, dan sebenarnya meliputi seluruh upaya peningkatan kesejahteraan sosial masyarakat lapisan bawah yang harus dilakukan oleh negara; Membiayai fakir miskin di Indonesia kini dalam bentuk Bantuan Langsung Tunai, JamKesMas, Raskin, Gaskin, Taskin dan lain, yang kini diambil dari Kas Negara, adalah uang zakat. Pembagian kepada orang terjerat hutang, kesejahteraan pegawai pemerintah (gaji PNS) sama dengan amilin dalam nash, pembangunan desa-desa tertinggal, keperluan administrasi dan diplomasi, pendidikan dan pembangunan sarananya, sama dengan ibnu sabil, pertahanan dan sarana perlegkapannya sama dengan sabilillah, sarana kesehatan masyarakat dan komunikasi sedemikian luasnya sehingga distribusi tersebut mencakup seluruh aktifitas negara. Singkatnya distribusi zakat kepada 8 (delapan) ashnaf sebagaimana yang disebut dalam nash substansinya mencakup seluruh kepentingan negara.

Pasal 1 UUD NKRI 1945, Indonesia adalah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dan dipimpin oleh seorang Presiden sebagai kepala pemerintahan atau negara yang diangkat melalui sistem demokrasi. Presiden akan dibantu oleh Menteri-menteri

negara sesuai dengan Peraturan Presiden Nomor 47 Tahun 2009 tentang Pembentukan dan Organisasi Kementerian Negara dan untuk menjamin terselenggaranya tugas pemerintahan yang terdapat dalam Pasal 17. Oleh karena itu, maka pengaturan keuangan negara dan sektor publik.

Baitul Maal dalam konteks Indonesia sebagai negara mayoritas Muslim dan berdasarkan sistem pemerintahan demokrasi, maka peran dan fungsinya mengalami perubahan dan pengaturan pengelolaannya berbeda dengan konsep Baitul Maal di masa Daulah Islamiyah. Saat ini Baitul Maal (rumah harta) di Indonesia termasuk ke dalam Industri Keuangan Non-Bank (IKNB) atau Lembaga Keuangan Mikro Syariah (LKMS) yang berfungsi hanya menerima dan mengelola titipan dana zakat, infak, dan sedekah saja serta mengoptimalkan pendistribusiannya sesuai dengan ketentuan Syariah dan peraturan yang berlaku. Pengelolaan Harta Baitul Mal terdiri atas sumber dana zakat dan non zakat, yaitu: (Nurul Huda dkk, 2012)

- 1) Zakat berasal dari bahasa Arab *zakâh* yang berarti *tathhir* (penyucian) atau *al-namâ'* (pertumbuhan atau perkembangan). Adapun secara istilah zakat adalah kewajiban seorang muslim untuk menyerahkan pemilikan tertentu kepada orang-orang tertentu yang berhak menerimanya dengan syarat-syarat tertentu pula.
- 2) Sumber non zakat yaitu Harta milik umum, penerimaan negara, dari harta ilegal Penguasa dan Para Pejabat, harta Hasil Usaha Tidak Sah, dan harta Denda, *Fay'* (harta yang dikuasai umat Islam dari tangan orang kafir tanpa pengerahan pasukan berkuda maupun unta, juga tanpa kesulitan serta tanpa melakukan pertarungan atau pertempuran), harta *Al-Shawâfiy (kharâj)* atau harta tanah taklukan dan ditetapkan oleh baitul mal, *Rikâz* adalah harta terpendam dalam perut bumi, baik berupa emas, perak, mutiara, dan permata lainnya berupa perhiasan atau senjata. harta ini wajib diambil seperlimanya untuk dimasukkan ke baitul mal, tanah milik negara yang disewakan atau dijual, dan harta waris yang tidak ada ahli warisnya, *'ushur* berarti pajak yang dikenakan terhadap barang dagangan yang masuk ke negara yaitu sepersepuluh, *jizyah* yaitu harta dari penggantian (kompensasi), atau balasan atas suatu perbuatan baik atau jahat, *Ghanîmah* merupakan pendapatan negara yang didapat dari kemenangan perang, hibah, wakaf, *Nawâ'ib* adalah pajak yang dibebankan kepada orang-orang kaya dari golongan kaum Muslimin dikareakan negara kekurangan dana akibat perang yang berkepanjangan sehingga menghabiskan kas negara. *Amwâl Fadlâ'* berasal dari harta kaum Muslimin yang meninggal tanpa ahli waris, atau berasal dari harta seorang muslim yang murtad dan meninggalkan negerinya. Infak dan sedekah merupakan pemberian sukarela dari rakyat demi kepentingan umat

Taqiyyuddin an Nabani dalam Achmad Room memberikan uraian terkait pengeluaran atau penggunaan harta Baitul Mal yang didasarkan enam kaidah, yaitu: (Achmad Room Fitrianto, 2014)

- 1) Harta yang mempunyai kas khusus dalam Baitul Mal, yaitu harta zakat. Harta tersebut adalah hak delapan ashnaf yang akan diberikan kepada mereka, bila harta tersebut ada. Apabila harta dari bagian zakat tersebut ada pada Baitul Mal, maka pembagiannya diberikan pada delapan ashnaf yang disebutkan di dalam Al Qur'an sebagai pihak yang berhak atas zakat, serta wajib diberikan kepada mereka.
- 2) Harta yang diberikan Baitul Mal untuk menanggulangi terjadinya kekurangan, serta untuk melaksanakan kewajiban jihad. Misalnya nafkah untuk para fakir miskin dan ibnu sabil
- 3) Harta yang diberikan Baitul Mal sebagai suatu pengganti/kompensasi (badal/ujrah), yaitu harta yang menjadi hak orang-orang yang telah memberikan jasa, seperti gaji para tentara, pegawai negeri, hakim, tenaga edukatif, dan sebagainya. Hak mendapatkan pemberian ini tidak ditentukan

berdasarkan adanya harta tersebut. Apabila tidak ada, maka negara wajib mengusahakannya, dengan cara memungut harta yang diwajibkan atas kaum muslimin, dikecualikan dengan harta zakat.

- 4) Harta yang dikelola Baitul Mal yang bukan sebagai pengganti/ kompensasi (badal/ujrah), tetapi yang digunakan untuk kemaslahatan dan kemanfaatan secara umum.
- 5) Harta yang diberikan Baitul Mal karena adanya kemaslahatan dan kemanfaatan, bukan sebagai pengganti/kompensasi (badal/ujrah). Hanya saja, umat tidak sampai tertimpa penderitaan/mudharat karena tidak adanya pemberian tersebut.
- 6) Harta yang disalurkan Baitul Mal karena adanya unsur kedaruratan, semisal paceklik/kelaparan, angin taufan, gempa bumi, atau serangan musuh. Hak memperoleh pemberian tersebut tidak ditentukan berdasarkan adanya harta tersebut. Jadi merupakan hak yang tetap, baik pada saat harta tersebut ada maupun tidak.

Baitul mal memiliki dua pendekatan untuk konteks kekinian yaitu sebagai fungsi alat kepanjangan pemerintah dalam meningkatkan kesejahteraan umat yang di dalamnya terdapat dua yaitu pemasukan dan pengeluaran dimana pengeluaran pemerintah terbagi menjadi dua Belanja pemerintah yang terdiri dari belanja barang dan jasa seperti, belanja militer, gaji pegawai negeri, pembangunan infrastruktur, Transfer payment dari pemerintah yang berupa subsidi, JPS dan sebagainya. (Munandar Harits Wicaksono, 2012) Dengan ini Kebijakan fiscal adalah upaya dalam menekan fluktuasi siklus bisnis, dan ikut berperan dalam menjaga pertumbuhan ekonomi, penggunaan tenaga kerja yang tinggi, bebas dari laju inflasi yang tinggi dan berubah-ubah. Fungsi Kas Negara yang ada dalam nation state sama dengan fungsi Baitil Mal yang pernah ada dalam sistem pemerintahan Islam. Karena segala bentuk pungutan negara kepada rakyatnya, harus dengan tujuan penegakkan kesejahteraan sosila, keadilan ekonomi dan pemerataan. Baitul Mal mempunyai kewenangan dalam mengurus dan mengelola harta kekayaan yang pemilik dan ahli warisnya tidak di ketahui berdasarkan Undang- Undang. (Setio Prabowo, M Sudirman, dan Cicillia Julyani Tondy, 2023)

Berdasarkan keterangan sebelumnya ada tiga lembaga di Indonesia yang memiliki hak pengelolaan terhadap harta waris di Indonesia dalam kasus ahli waris tidak ada. Pertama adalah Baitul Mal Aceh yang hanya dapat mengelola harta waris dalam kasus ahli waris tidak ada jika orang yang meninggal adalah orang Islam di Aceh saja. Kedua BAZNAS memiliki hak pengelolaan terhadap harta waris di Indonesia dalam kasus ahli waris tidak ada, yang pengellaannya bagian dari pengellaan Dana Sosial Keagamaan lainnya Pasal 28 ayat 1 dan ayat 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat. Ketiga adalah Balai Harta Peninggalan yang berhak mengelola harta waris dalam kasus Ahli waris tidak ada bagi seluruh warga Indonesia yang beragama selain Islam. (Rohamzah Damanik, 2019) Untuk mengetahui kesesuaian lembaga-lembaga tersebut dengan baitul mal dalam konsep hukum Islam perlulah kiranya diketahui perbandingan antara lembaga-lembaga tersebut dengan baitul mal dalam konsep hukum Islam dalam beberapa aspek sebagai berikut:

#### 1. Aspek Mawaris

Berbeda dengan hukum Barat dan Hukum Adat yang tidak menjadikan perbedaan agama sebagai penghalang kewarisan, Hukum Islam menjadikan perbedaan agama sebagai penghalang kewarisan. Hal ini didasarkan pada hadits Rasulullah SAW:

حَدَّثَنَا سُلايْمَانُ بْنُ عَبْدِ الرَّحْمَنِ حَدَّثَنَا سَعْدَانُ بْنُ يَحْيَى حَدَّثَنَا مُحَمَّدُ بْنُ أَبِي حَفْصَةَ عَنِ الزُّهْرِيِّ عَنِ عَلِيِّ بْنِ حُسَيْنٍ عَنِ  
عَمْرِو بْنِ عُثْمَانَ عَنِ أُسَامَةَ بْنِ زَيْدٍ أَنَّهُ قَالَ زَمَنَ الْفَتْحِ يَا رَسُولَ اللَّهِ أَيْنَ تَنْزِلُ غَدًا قَالَ النَّبِيُّ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ وَهَلْ تَرَكَ  
لَنَا عَقِيلٌ مِنْ مَنْزِلٍ نَمَّ قَالَ لَا يَرِثُ الْمُؤْمِنُ الْكَافِرَ وَلَا يَرِثُ الْكَافِرُ الْمُؤْمِنَ قِيلَ لِلزُّهْرِيِّ وَمَنْ وَرِثَ أَبَا طَالِبٍ قَالَ وَرِثَهُ عَقِيلٌ  
وَطَالِبٌ قَالَ مَعْمَرٌ عَنِ الزُّهْرِيِّ أَيْنَ تَنْزِلُ غَدًا فِي حَجَّتِهِ وَلَمْ يَنْقُلْ يُؤْنَسُ حَجَّتِهِ وَلَا زَمَنَ الْفَتْحِ

Telah menceritakan kepada kami Sulaiman bin Abdurrahman Telah menceritakan kepada kami Sa'dan bin Yahya Telah menceritakan kepada kami Muhammad bin Abu Hafsa dari Azzuhri dari Ali bin Husain dari Amru bin Utsman dari Usamah bin Zaid, katanya; "Sekarang telah tiba penaklukan ya Rasulullah, dimana engkau singgah esok?" Nabi shallallahu 'alaihi wasallam bersabda: Apakah Aqil meninggalkan persinggahan untuk kita? Lantas beliau sabdakan "Seorang mukmin tidak mewarisi orang kafir, dan orang kafir tidak mewarisi orang mukmin." Ditanyakan kepada Az Zuhri; Lantas siapa yang mewarisi Abu Thalib? Nabi menjawab: "Yang mewarisinya 'Aqil dan Thalib." Kata Ma'mar dari Az Zuhri dengan redaksi; 'Dimana engkau singgah esok -maksudnya ketika hajinya-? sedang Yunus tidak mengatakan lafadz "Dalam hajinya" tidak pula ada redaksi "Jaman penaklukan Makkah."

Dalam kasus di mana ada seorang muslim yang meninggal namun tidak memiliki harta waris, maka harta warisnya menjadi hak kaum muslimin. Di mana yang paling berhak mengelolanya adalah orang yang paling utama di kalangan kaum muslimin yaitu Rasulullah SAW. Lalu setelah Rasulullah SAW wafat haknya berpindah kepada Negara Islam, yang dalam hal ini diserahkan kepada lembaga Baitul Mal.

Adapun harta non-muslim yang tak terurus karena pemiliknya meninggal dunia dan tidak memiliki ahli waris atau ditinggal pergi begitu saja oleh pemiliknya, menjadi hak kaum muslimin bukan karena jalur waris, akan tetapi karena jalur kewilayahan. Dengan kata lain, karena harta tersebut berada pada wilayah kekuasaan negara Islam, maka harta tersebut merupakan hak negara Islam.

## 2. Aspek Pengelolaan harta

Pada masa Rasulullah SAW pendapatan negara disimpan di Masjid dalam waktu singkat untuk kemudian dibagi habis. Meski demikian, bukan berarti dalam mengurus harta waris yang tidak ada ahli warisnya kemudian terburu-buru. Untuk menentukan seseorang yang meninggal tidak memiliki ahli waris tentu telah melalui proses yang panjang dengan mencari berdasarkan silsilah keluarga orang yang meninggal tersebut. (Adiwarman Azwar Karim, 2010)

Pengelolaan harta waris dalam kasus tidak ada ahli waris oleh baitul mal, harta tersebut dikategorikan sebagai dana sosial, dan disalurkan untuk kepentingan umum. Adapun Baitul Mal Aceh berhak mengelola suatu harta peninggalan yang tidak ada ahli warisnya dengan ketentuan sebagai berikut:

Adapun Balai Harta Peninggalan mendapatkan hak pengelolaan terhadap harta tersebut dengan ketentuan sebagai berikut: (Balai Harta Peninggalan Surabaya, 2013)

- a. Apabila kepentingan *boedel* menghendaki, Balai Harta Peninggalan dapat melakukan penjualan atas harta peninggalan tak terurus tersebut setelah terlebih dahulu mendapat izin dari Pengadilan Negeri setempat dan Menteri Hukum dan HAM RI
- b. Apabila dalam tenggang waktu 30 tahun tidak muncul orang yang mengaku berhak atas harta peninggalan tak terurus tersebut, maka hasil penjualan harta peninggalan tak terurus tersebut diserahkan ke Kas Negara setelah terlebih dahulu mendapat persetujuan Badan Pemeriksa Keuangan.

Berdasarkan uraian diatas, ketiga lembaga yang ditunjuk untuk mengelola harta waris di Indonesia dalam kasus tidak ada ahli waris sudah sesuai dengan konsep Baitul Mal pada negara Islam. Harta milik seorang muslim yang tidak memiliki ahli waris diserahkan pada Badan Amil Zakat Nasional dan khusus di Aceh diserahkan pada Baitul Mal Aceh sebagai wali dari kaum muslimin dalam hal kepengurusan harta keagamaan. Sementara Negara berhak mengelola harta waris di Indonesia dalam kasus ahli waris tidak ada dalam hal orang yang meninggal beragama selain Islam karena harta tersebut berada di dalam wilayah kekuasaan Negara, yang dalam hal ini diserahkan kepada Balai Harta Peninggalan di bawah Kementerian Hukum dan HAM dan dalam batas waktu yang ditentukan diserahkan pada Kementerian Keuangan. Namun pada BAZNAS seyogyanya perlu merubah ataupun menambahkan ketentuan pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat dan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat terkait tata cara untuk mengelola harta warisan yang tidak ada ahli warisnya karena saat ini harta warisan yang tidak ada ahli warisnya masih menjadi satu dengan pengelolaannya dengan harta nazar, harta amanah atau titipan, kurban, kafarat, fidyah, hibah, dan harta sitaan yang disebut dengan dana sosial keagamaan lainnya. Sedangkan dari segi peruntukan sudah sesuai dengan Hukum Islam yang menitik beratkan pada kemaslahatan / kesejahteraan ummat.

## **KESIMPULAN**

Legalitas Pemberian Kewenangan Badan Amil Zakat Nasional Dalam Pengelolaan Harta Waris Yang Tidak Ada Ahli Warisnya melalui Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 1 Tahun 2022, sah secara hukum karena telah sesuai dengan Pasal 79 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung dan Pasal 3 huruf b Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yaitu menciptakan kepastian hukum, serta terbitnya Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 1 Tahun 2022 upaya Mahkamah Agung untuk memberikan perlindungan hukum ketika terjadi kasus adanya harta waris yang tidak ada ahli warisnya dan untuk mengisi kekosongan hukum atau ketidakjelasan undang-undang ketika pada kasus adanya harta waris yang tidak ada ahli warisnya. Dan Aspek hak kewarisan pemberian hak pengelolaan harta waris dalam kasus tidak adanya ahli waris kepada Badan Amil Zakat apabila yang meninggal adalah orang Islam di Indonesia kecuali Aceh, Baitul Mal Aceh apabila yang meninggal adalah orang Islam di Aceh. Sementara jika dilihat dari segi pengelolaan, BAZNAS seyogyanya perlu merubah ataupun menambahkan ketentuan pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat dan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat terkait tata cara untuk mengelola harta warisan yang tidak ada ahli warisnya karena saat ini harta warisan yang tidak ada ahli warisnya masih menjadi satu dengan pengelolaannya dengan harta nazar, harta amanah atau titipan, kurban, kafarat, fidyah, hibah, dan harta sitaan yang disebut dengan dana sosial keagamaan lainnya. Sedangkan dari segi peruntukan sudah sesuai dengan Hukum Islam yang menitik beratkan pada kemaslahatan / kesejahteraan ummat.

## **REFERENSI**

- Abu Dawud Sulaiman bin al Asy'ats al Sajistaniy, *Sunan Abi Dawud*, (Beirut: Daar al Kitab al Arrabi), (83).
- Achmad Roestandi, (2006) *Mahkamah Konstitusi Dalam Tanya Jawab*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MKRI, Jakarta, 43-44
- Achmad Room Fitrianto, (2014), *Baitul Mal dalam Sistem Ekonomi (Kajian Komparasi Fungsi dengan Bank Sentral dan Kementerian Keuangan)*, Jurnal el-Qist, Vol 04 No

- 02 oktober, ISSN 2252-7907, Prodi Ekonomi Syariah Fakultas Syariah UIN Sunan Ampel, 814-817
- Adiwarman Azwar Karim, "Membangun Baitul Mal di Indonesia: Problem dan Solusinya",  
<http://reocities.com/kongresmujahidin/baitul.html?msg=thank%20you%20for%20tagging%20this>, diakses tanggal 21 Mei 2024, 53.
- Arif Hoetoro. *Ekonomi Islam Perspektif Historis dan Metodologis*. Empatdua, Malang: 2017, 64
- Badan Amil Zakat Nasional, (2022) *Laporan Pengelolaan Zakat Nasional Tahun 2021*, BAZNAS, Jakarta, (81)
- Bagir Manan, (1994), *Peraturan Kebijakan*, (Makalah), Jakarta, (16-17)
- Balai Harta Peninggalan Surabaya, (2013), *Balai Harta Peninggalan Fungsi Dan Tugas Pokoknya*, Balai Harta Peninggalan, Surabaya, 3
- Dahlan Thaib, (2012), *Teori dan Hukum Konstitusi*, Rajawali Grafindo, Jakarta, 15.
- Eman Suparman, (2011), *Hukum Waris Indonesia dalam Perspektif Islam, Adat, dan BW*, Refika Aditama, Bandung, 5-7
- Harjono, (2008) *Konstitusi sebagai Rumah Bangsa*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 176
- Hazairin, (1982), *Hukum Kewarisan Bilateral menurut Qur'an dan Hadits*. PT. Tintamas Indonesia, Jakarta, 158-159.
- Henry P. Panggabean, (2001), *Fungsi Mahkamah Agung dalam Praktik Sehari-Hari*, Sinar Harapan, Jakarta, 144
- Hotman P. Sibuea, (2010), *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan*, Erlangga, Jakarta, 101.
- I Made Wiratha, (2006), *Pedoman Penulisan Usulan Penelitian, Skripsi dan Tesis*, Yogyakarta, 20.
- Indroharto, (2003), *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 45-46.
- Jimly Asshiddiqie, (2006), *Pengantar Ilmu Hukum Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 50
- Jimly Asshiddiqie, (2006), *Perkembangan dan Konsolidasi lembaga Negara Pasca Reformasi*, Konstitusi Press, Jakarta, 45
- Jimly Asshiddiqie, (2014), *Perihal Undang-Undang*, Raja Grafika, Jakarta, 263
- Krishna Djaya Darumurti, (2016), *Diskresi Kajian Teori Hukum dengan Postscrip dan Apendiks*, Genta Publishing Yogyakarta, 12
- Marcus Lukman, (1996), *Eksistensi Peraturan Kebijakan dalam Bidang Perencanaan dan Pelaksanaan Rencana Pembangunan di daerah serta Dampaknya terhadap Pembangunan Materi Hukum Tertulis Nasional*, Disertasi, Universitas Padjajaran, Bandung, 205.
- Muhammad Abdulkadir, (2004), *Hukum dan Penelitian Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 103.
- Munandar Harits Wicaksono, (2022), *Pendayagunaan Zakat Aşnaf Fī Sabīlillāh Pada Alokasi Program Karanganyar Sehat Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) Kab. Karanganyar Tahun 2021 Dalam Perspektif Maşlahah Mursalah*, Thesis, Program Studi Hukum Ekonomi Syariah Pascasarjana, Universitas Islam Negeri Raden Mas Said, 111-114.
- Ni'matul Huda and R. Nazriyah, (2015), *Teori & Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, Nusa Media, (Bandung,), 91.
- Nurul Huda dkk, (2012) *Keuangan Publik Islami Pendekatan Teoritis dan Sejarah*, Jakarta: Kencana Prenda Media Group, 88.
- Peter Mahmud Marzuki, (2010), *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 93
- Philipus M. Hadjon, (2005), *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Penerbit Gadjah mada University Pers, Yogyakarta, 130

Rohamzah Damanik, *Tinjauan yuridis terhadap kewenangan Balai Harta Peninggalan (BHP) dalam pengurusan harta waris yang tidak memiliki ahli waris*, Jurnal, legal Studies, Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, 67

Setio Prabowo, M Sudirman, dan Cicillia Julyani Tondy, (2023), *Perlindungan Hukum Bagi Ahli Waris Terhadap Harta Warisan Yang Beralih Tanpa Persetujuan Ahli Waris*, Jaksa: Jurnal Hukum dan Politik, Vol. 1 No. 3, Universitas Jayabaya, 63-70.

Sjachran Basah, (1985), *Eksistensi dan tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi Negara di Indonesia*. Alumni, Bandung, 151

Wahbah Az-Zuhaili, (2011), *Fiqih Islam*, Jilid 6, Gema Insani, Jakarta, 48

---

**Copyright Holder:**

© Damayanti et al., (2024)

**First Publication Right :**

© Bulletin of Community Engagement

**This article is under:**

CC BY SA