

**PENGELOLAAN ZAKAT DI INDONESIA
DALAM UNDANG-UNDANG NO. 23 TAHUN 2011
PERSPEKTIF MAQASID SYARI'AH
IMAM ASY - SYATIBI (W. 790 H/1388 M)**

Oleh:

ALI AKBAR
NIM. 94313210332

**PASCASARJANA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUMATERA UTARA
MEDAN
2021**

PERSETUJUAN

Disertasi Berjudul:
PENGELOLAAN ZAKAT DI INDONESIA DALAM
UNDANG-UNDANG NO. 23 TAHUN 2011
PERSPEKTIF MAQASID ASY- SYARI'AH IMAM- SYATIBI
(W. 790 H/1388 M)

Oleh:
ALI AKBAR
NIM: 94313010332

Dapat disetujui dan disahkan sebagai persyaratan untuk
memperoleh gelar Doktor pada Program Studi Hukum Islam
Pascasarjana UIN Sumatera Utara Medan

Medan, 16 Februari 2021

Promotor

Pembimbing I

Pembimbing II

Prof. Dr. Ahmad Qorib, MA
NIP. 19580114 198703 1 002
NIDN 2014045801

Prof. Dr. Saidurrahman, MAg
NIP. 19701204 199703 1 006
NIDN 2004127001

ABSTRAK

Nama : Ali Akbar
NIM : 94313210332
T/Tanggal Lahir : P. Labuhan/12 April 1971
Nama Ayah : H. Hasan Basri
Nama Ibu : Hj. Khuzaimah
Promotor I : Prof. Dr. Ahmad Qorib, M. A
Promotor II : Prof. Dr. Saidurrahman, M. A

Masalah utama kajian ini adalah bagaimana pengelolaan zakat di Indonesia Dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 Perspektif Maqasid asy- Syari'ah Imam asy-Syatibi yang dirinci pada rumusan masalah sebagai berikut: 1) Bagaimana perencanaan pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan zakat dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Perspektif Maqasid asy-Syari'ah Imam asy-Syatibi 2) Bagaimana pelaksanaan, pengendalian dan pelaporan pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan zakat dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Perspektif Maqasid Syari'ah Imam asy-Syatibi 3) Bagaimana pengelolaan zakat dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 di Sumatera Utara Perspektif Maqasid Syari'ah Imam asy-Syatibi. Metode yang digunakan adalah metode kajian hukum secara normatif (*normative law research*) melalui studi kepustakaan (*library research*) dengan meneliti isi (*content analysis*) terhadap bahan-bahan terkait materi. Sumber data yaitu materi hukum primer, sekunder dan tersier. Pengumpulan data hukum dengan mencatat (inventarisasi) dan merincikan (identifikasi) undang-undang tentang zakat, kemudian memilah-milah (klasifikasi) dan menyusun (sistematisasi) data hukum sesuai dengan yang diperlukan. data terkumpul kemudian dibaca, dipahami, ditela'ah, dicatat dan dianalisis dengan mengurai dengan menggunakan pemahaman atas teori-teori yang telah dibahas dan mengaitkan kembali materi-materi hukum yang tersedia tentang pengelolaan zakat. Analisis data penelitian hukum normatif dilakukan secara deskriptif kualitatif. Hasil dari penelitian ini menyatakan bahwa 1) Perencanaan pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan zakat dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 belum sesuai Perspektif Maqasid asy-Syari'ah Imam asy-Syatibi 2) Pelaksanaan, pengendalian dan pelaporan pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan zakat dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 belum sesuai dengan Perspektif Maqasid Syari'ah Imam asy-Syatibi 3) Pengelolaan zakat dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 di Sumatera Utara Perspektif Maqasid Syari'ah Imam asy-Syatibi, belum sesuai dengan Maqasid asy-Syari'ah.

Kata kunci: Pengelolaan zakat, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011, Maqasid asy-Syari'ah Imam asy-Syatibi

المختصر

الاسم : علي اكبر

رقم القيد : 94313210332

الموضوع : إدارة الزكاة في إندونيسيا في القانون رقم 23 لسنة 2011 عند مفاشيد الشريعة الإمام الصيطيبي (790 هـ \ 1388 م)

المشكلة الرئيسية لهذه الدراسة في كيفية إدارة الزكاة في إندونيسيا في القانون رقم 23 لسنة 2011 منظور مقاصد الشريعة الإمام الصيتيبي والذي تم تفصيله في صياغة المشكلة على النحو التالي:

(1) كيفية التخطيط لتحصيل وتوزيع واستخدام الزكاة في القانون رقم 23 لسنة 2011 منظور مقاصد الزكاة السريعة الإمام الصيطيبي (2) كيف يتم تنفيذ ومراقبة وإعداد التقارير عن جمع وتوزيع واستخدام الزكاة في القانون رقم 23 لسنة 2011 منظور مقاصد الشريعة الإمام الصيطيبي (3) كيف يتم إدارة الزكاة في القانون رقم 23 لسنة 2011 في شمال سومطرة من منظور مقاصد الشريعة الإمام الصيطيبي .

الطريقة المستخدمة هي طريقة البحث في القانون المعياري من خلال البحث في المكتبة عن طريق فحص محتوى (تحليل المحتوى) من المواد المتعلقة بالمواد. مصادر البيانات هي المواد القانونية الأولية والثانوية والثالثية. جمع البيانات القانونية عن طريق تسجيل (جرد) وتفصيل (تحديد) قوانين الزكاة ، ثم فرز (تصنيف) وتجميع (تنظيم) البيانات القانونية حسب الحاجة. ثم يتم قراءة البيانات التي تم جمعها وفهمها وتحليلها وتسجيلها وتحليلها باستخدام فهم النظريات التي تمت مناقشتها وربط المواد القانونية المتاحة لإدارة الزكاة. تم تحليل بيانات البحث القانوني المعياري بطريقة وصفية نوعية. تنص نتائج هذه الدراسة على ما يلي: (1) التخطيط لتحصيل وتوزيع واستخدام الزكاة في القانون رقم 23 لسنة 2011 لا يتطابق مع منظور مقاصد الشريعة الإمام الصيطيبي (2) تنفيذ ومراقبة وإبلاغ جمع وتوزيع واستخدام الزكاة في القانون رقم 23 لسنة 2011 لا يتوافق مع منظور مقاصد الشريعة الإمام الصيطيبي (3) إدارة الزكاة في القانون رقم 23 لسنة 2011 في شمال سومطرة ، من منظور مقاصد الشريعة الإمام الصيطيبي ، لا تتفق مع مقاصد السريعة.

الكلمات المفتاحية: إدارة الزكاة ، قانون رقم 23 لسنة 2011 ، أسي الشريعة الإمام الصيتيبي

ABSTRACT

Name : Ali Akbar
NIM : 94313210332
Title : Management of zakat in Indonesia's Law Number 23 of 2011 in the Perspective of Maqasid Sharia Imam asy-Syatibi (W. 790H/1338M)

The main problem of this study is how the management of zakat in Indonesia. In Law Number 23 of 2011 the Perspective of Maqasid asy-Syari'ah Imam asy-Syatibi which is detailed in the formulation of the problem as follows: 1) How to plan the collection, distribution and utilization of zakat in the Law Law Number 23 2011 Perspective Maqasid asy-Syari'ah Imam asy-Syatibi 2) How is the implementation, control and reporting of the collection, distribution and utilization of zakat in Law Number 23 2011 Perspective Maqasid Syari'ah Imam asy-Syatibi 3) How management of zakat in Law Number 23 2011 in North Sumatra Perspective of Maqasid Syari'ah Imam asy-Syatibi. The method used is the method of normative law research (normative law research) through library research (library research) by examining the content (content analysis) of materials related to the material. The data sources are primary, secondary and tertiary legal material. Collecting legal data by recording (inventory) and detailing (identification) of the laws on zakat, then sorting (classification) and compiling (systematizing) legal data as needed. the data collected is then read, understood, analyzed, recorded and analyzed by using an understanding of the theories that have been discussed and linking the legal materials available on zakat management. The analysis of normative legal research data was carried out in a descriptive qualitative manner. The results of this study state that 1) Planning for the collection, distribution and utilization of zakat in Law Number 23 of 2011 is not in accordance with the Perspective of Maqasid asy-Syari'ah Imam asy-Syatibi 2) Implementation, control and reporting of collection, distribution and utilization of zakat in Law Number 23 of 2011 is not in accordance with the Perspective of Maqasid Syari'ah Imam asy-Syatibi 3) Management of zakat in Law Number 23 of 2011 in North Sumatra, Perspective of Maqasid Syari'ah Imam asy-Syatibi, is not in accordance with Maqasid asy- Shari'ah.

Keywords: Management of zakat, Law Number 23 Year 2011, asy-Syari'ah Imam asy-Syatibi

BAB I PENDAHULUAN

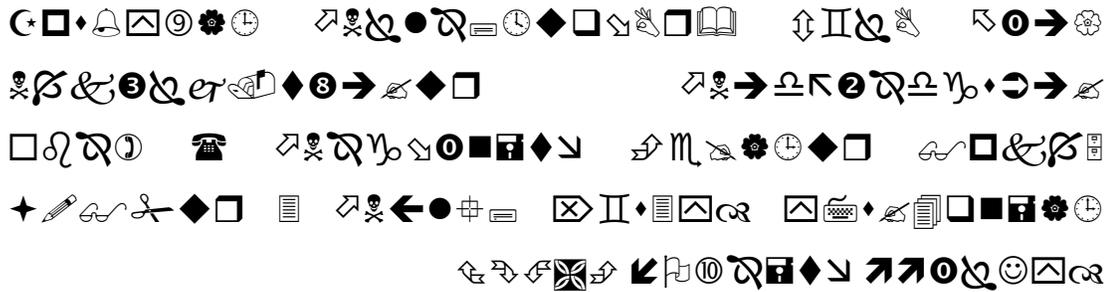
A. Latar Belakang Masalah

Menunaikan ibadah dari rukun Islam yang keempat yaitu zakat bagi seorang muslim artinya memenuhi ketentuan Tuhan untuk menjalin hubungan yang intens kepadaNya Tuhan Pencipta dan Penguasa seluruh alam. Pelaksanaan pengelolaan zakat yang melayani kebutuhan ibadah zakat umat muslim telah terekam dalam sejarah berzakat masa klasik Islam dan terbukti memberi manfaat bagi manusia secara universal. Di dalam Alquran telah ditemukan 27 ayat¹ dengan pernyataan tentang sejajarnya antara shalat dan zakat. Demikian erat hubungan antara kedua ibadah ini yaitu ibadah wajib shalat dan ibadah wajib zakat. Jika ibadah wajib shalat memiliki dimensi yang menggambarkan hubungan antara manusia dengan tuhan atau yang disebut dengan hubungan vertikal-ketuhanan, maka ibadah wajib zakat merupakan ibadah yang memiliki dimensi yang menggambarkan hubungan antara manusia dengan sesamanya atau yang disebut dengan hubungan horizontal-kemanusiaan.²

Masa kehidupan Rasulullah saw dan pemerintahan Islam awal di Medinah adalah prototipe pelaksanaan pengelolaan zakat yang paripurna. Dimulai dari penentuan petugas zakat, pengumpulan dana zakat hingga pemantauan pada calon penerima yang sesuai kriteria, pendistribusiannya masa Rasulullah saw dan pemerintahan Islam awal tersebut berada di bawah kekuasaan negara (*ulu al-amr*) dalam hal ini pemerintah berdasarkan ketetapan dari Allah SWT di antaranya dalam Q. S. at- Taubah ayat 103 :

¹Yusuf al-Qardawi, *Fiqhu az-Zakah* (Beirut: Muassasah Risalah, 1991), h. 42.

²Mohammad Daud Ali, *Sistem Ekonomi Islam Zakat Dan Wakaf* (Jakarta : UI Press, 1988), h. 90.



Artinya: “Ambillah zakat dari sebagian harta mereka, dengan zakat itu kamu membersihkan dan mensucikan mereka dan mendoalah untuk mereka. Sesungguhnya doa kamu itu (menjadi) ketenteraman jiwa bagi mereka. Allah Maha mendengar lagi Maha mengetahui.”

Khitab ayat diatas ditujukan untuk Rasulullah SAW kemudian berlanjut kepada pemangku jabatan pimpinan umat periode berikutnya. Ayat tersebut dijadikan dalil oleh ahli-ahli fiqih tentang otoritas pengumpulan harta hasil zakat melalui pemaksaan, satu-satunya pihak yang dapat melakukannya adalah pemerintah.³ Seperti yang dikemukakan pula oleh Ali as-Sayis bahwa surah at-Taubah (9) ayat 103 tersebut dalam pandangan ulama mengarah pada Rasulullah SAW yang berperan sebagai pemerintah (penguasa politik).⁴

Kewajiban penegakan ibadah zakat dengan kepemimpinan yang terorganisir pada setiap komunitas muslim juga dapat ditemukan Hadis hasil periwayatan seorang sahabat bernama Ibnu Umar :⁵

Diriwayatkan dari Ibnu Umar r.a Rasulullah SAW berkata: "Aku diperintah untuk memerangi manusia sampai ia mengucapkan *la ilaha illallah*, menegakkan

³Syauqi Ismail Sahhatih, *Penerapan Zakat Dalam Bisnis Modern*, terj. Bahrin Abu Bakar (Bandung: Pustaka Setia, 2007), h. 21-24.

⁴Ali as-Sayis, *Tafsir Ayat Ahkam* (Kairo: Muhammad ‘Ali Sabih, 1953), Juz. III, h. 47.

⁵ Hadis ke 25 pada Sahih Bukhari dan hadis ke 22 pada Sahih Muslim. Terdapat pula pada hadis ke delapan dalam hadis Arba’in. Muhyiddin Yahya Bin Syaraf Nawawi, *Hadis Arba’in Nawawiyah*, terj. Abdul Haidir (Riyad, Maktab Dakwah, 2007), h. 29.

shalat dan mengeluarkan zakat. Siapa telah mengucapkannya, maka ia telah memelihara harta dan jiwanya dari aku kecuali karena alasan yang hak dan kelak perhitungannya terserah kepada Allah". HR. Bukhari dan Muslim.

Pada masa kekhalifahan setelah Rasulullah SAW, pelaksanaan pengelolaan zakat berproses dinamis. Pemimpin umat muslim pertama yaitu Khalifah Abu Bakar Siddiq r.a berusaha menumpas mereka yang menunaikan ibadah salat tetapi tidak berzakat.⁶ Di antara ketetapan khalifah 'Umar r.a. terkait zakat adalah menghapus pelaksanaan ibadah zakat bagi *mu'allaf*. Ada dua jenis pengelolaan zakat masa khalifah 'Usman r.a: pertama, *Zakah al - amwal az-zahirah* (harta zahir) misalnya ternak dan hasil pertanian. Kedua, *Zakah al-amwal al-batiniyah* (harta tersembunyi) misalnya uang dan saham. Khalifah 'Ali ibn Abi Talib r.a terlibat langsung mendistribusi zakat kepada *mustahiq*.⁷

Kondisi kontemporer hari ini, pengelolaan zakat terbagi menjadi tiga model. Model pertama, pengelolaan zakat diakui oleh negara yang diakomodasi dalam peraturan perundang-undangan dan bersifat wajib kepada penduduk muslim di negara tersebut. Kedua, pengelolaan zakat diakui oleh negara yang diatur dalam undangundang, namun tidak bersifat wajib kepada penduduk muslim. Ketiga, pengelolaan zakat tidak diatur dalam tata perundang-undangan dan diserahkan sepenuhnya kepada masyarakat. Pengelolaan zakat pada model pertama merupakan kondisi ideal pengelolaan zakat sebagaimana yang dicontohkan Rasulullah saw. Negara mengambil peran dalam pengelolaan zakat. Contoh ini tampak pada Arab Saudi dan Sudan, di mana zakat diatur secara resmi dan diwajibkan kepada penduduk muslim. Di Sudan, pengelolaan zakat mampu menutupi ketimpangan pendapatan bagi penduduk miskin di negara yang tengah mengalami embargo ekonomi tersebut.

⁶Muhammad Najjatullah Siddiqi, *Pemikiran Ekonomi Islam: Suatu Penelitian Kepustakaan Masa Kini* (Jakarta: LPPW), h.134.

⁷Konsep zakat tidak statis, tapi terus dikembangkan oleh Khulafaur Rasyidin dan para ulama' setelahnya. Adiwarman Aswar Karim, *Ekonomi Islam Suatu kajian Kontemporer* (Jakarta: Gema Insani Press, 2001), h. 191.

Sementara di Arab Saudi, penduduk miskin mendapat subsidi bulanan langsung kepada rekening pribadi dari kas negara. Alhasil, kesenjangan sosial dan angka kriminalitas cenderung rendah di kedua negara tersebut.⁸

Umat Islam di Indonesia telah menunaikan ibadah zakat sejak Islam memasuki kepulauan Nusantara. Pada masa penjajahan, para tokoh muslim memobilisasi pengumpulan zakat walaupun zakat dan ibadah lainnya terangkum di dalam *ordonantie* sebagai kebijakan dari pejabat Hindia Belanda bernomor enam ribu dua ratus, 28 Pebruari 1905. Pada orde baru, Menteri Agama menyusun Rancangan Undang-Undang (RUU) zakat dan telah dihadapkan pada Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong (DPRGR) melalui nomor surat Nomor: MA/095/1967 pada tanggal lima Juli tahun seribu sembilan ratus enam puluh tujuh. Kepada Menteri Sosial, Rancangan Undang-Undang itu disampaikan juga sebagai pihak yang berwenang memungut dana. Menteri Keuangan merespon masalah ini dengan memberi saran yaitu bidang zakat agar diatur dengan PMA (Peraturan Menteri Agama). Di era reformasi, kemudian pada dua belas Desember seribu sembilan ratus delapan puluh sembilan meluncur instruksi dari Menteri Agama Nomor Enam belas tahun 1989 mengenai pembinaan Zakat, Infaq, dan Sadaqah (BAZIS) untuk memberi tugas kepada Departemen Agama agar memberi bantuan kepada setiap institusi keagamaan di kalangan masyarakat sebagai lembaga pengelola zakat, infaq, dan sadaqah (BAZIS) supaya zakat diberdayakan dalam bidang pendidikan dan lainnya. Tahun seribu sembilan ratus sembilan puluh satu diluncurkan Keputusan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor Dua puluh sembilan dan empat puluh tujuh tahun seribu sembilan ratus sembilan puluh satu tentang pembinaan Badan Amil Zakat, Infaq dan Sadaqah (BAZIS) kemudian dilanjutkan oleh instruksi Menteri Agama Nomor Lima tahun 1991 mengenai pedoman pembinaan teknis Badan Amil Zakat, Infaq, Sadaqah (BAZIS) diikuti instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor tujuh tahun 1988 mengenai

⁸ Baznas, Rencana Strategis Zakat Nasional 2016-2020, (Jakarta: Baznas, 2016), h. 6

pembinaan umum Badan Amil Zakat, Infaq dan Sadaqah (BAZIS). Zakat kemudian dijadikan hukum positif dalam bentuk undang-undang, sehingga pengelolaan zakat dilaksanakan oleh Badan Amil Zakat (BAZ) bentukan pemerintah dan masyarakat untuk tingkat wilayah dan Lembaga Amil Zakat (LAZ) yang dibentuk dan dibina kelompok masyarakat yang mengelola berbagai organisasi Islam. Keputusan Presiden Nomor 8 tahun 2001, pada tanggal 17 Januari 2001.⁹ Pembentukan Badan Amil Zakat baik pada tingkat nasional maupun daerah menggantikan Pengelolaan Zakat yang sedang dijalankan di hampir semua daerah oleh BAZIS.

Regulasi zakat di Indonesia ditetapkan berdasarkan sistem tata negara Republik Indonesia yang menganut teori kedaulatan rakyat dan berimplikasi pada semakin terbukanya peluang bagi umat Islam untuk mengamalkan ajaran agama termasuk zakat melalui institusi negara. Namun, tidak demikian halnya ketetapan-ketetapan yang termaktub dalam pasal demi pasal yang merupakan substansi regulasi perundang-undangan pengelolaan zakat itu sendiri. Banyak pihak yang memandang bahwa terdapat berbagai kekurangan dan kelemahan pada Undang-undang yang dimaksud.¹⁰ Sehingga pada penerapan pengelolaan ibadah zakat berlandaskan undang-undang tersebut sampai saat ini ternyata belum membawa perubahan signifikan pada kondisi ekonomi masyarakat. Bermunculannya sejumlah institusi yang mengelola zakat namun Indonesia masih diliputi oleh kemiskinan, pengangguran dan

⁹ *Ibid.*, h. 249. BAZNAS adalah lembaga berskala nasional meliputi Unit Pengumpul Zakat (UPZ) di Departemen, BUMN, Konsulat Jenderal dan Badan Hukum Milik Swasta berskala nasional. Sedangkan ruang lingkup kerja BAZDA hanya meliputi propinsi. *Ibid.*, h. 249-250. Dalam Undang-undang Nomor 38 tahun 1999 dijelaskan prinsip pengelolaan zakat secara profesional dan bertanggungjawab oleh masyarakat dan pemerintah. Pemerintah dalam hal ini wajib melindungi, membina, dan melayani muzakki, mustahiq, dan pengelola zakat. Secara periodik akan dikeluarkan jurnal zakat, pengawasan pengelolaannya akan dilakukan oleh ulama, tokoh masyarakat dan pemerintah. Apabila terjadi kelalaian dan kesalahan dalam pencatatan harta zakat, bisa dikenakan sanksi bahkan dinilai sebagai tindakan pidana sehingga pengelolaan harta zakat diharapkan terhindar dari bentuk-bentuk penyelewengan. Tujuan zakat dijadikan hukum positif adalah agar zakat dengan manajemen yang baik akan berdaya guna dan berhasil guna.

¹⁰ Yusuf Wibisono, *Mengelola Zakat Indonesia: Diskursus pengelolaan zakat Nasional dari Rezim UU No. 38 Tahun 1999 ke Rezim UU no. 32 Tahun 2011*, (Jakarta: Kencana, 2015), h. 196

kebodohan. Sebab-sebab penerapan pengelolaan zakat belum merubah kondisi ekonomi masyarakat antara lain; Amil zakat tidak memiliki kekuasaan yang diregistrasi oleh pemerintah untuk mewujudkan masyarakat yang taat bahwa zakat adalah perintah mutlak yang wajib ditunaikan. Undang-undang juga belum menyentuh pada pengelolaan di lembaga, pada kenyataannya lembaga-lembaga zakat yang tumbuh bukannya tanpa catatan perbaikan, seperti anggota pekerja tidak menunaikan amanah dengan baik, diragukan kejujurannya, profesionalitas bukan menjadi prioritas, orientasi formalistis, data tentang *mustahiq* meragukan, pengawasan dan pertanggungjawaban kepada *muzakki* tidak jelas. Sebab lain yang dapat disinyalir adalah ditemukannya subjektifitas berbagai kepentingan sekelompok orang.¹¹ Hanya sebagian kecil potensi dana zakat yang berhasil dikumpulkan dan didistribusikan kepada yang berhak. Bila melihat pengelolaan dana zakat hanya berlaku sporadik atau kurang terorganisir.¹² Kesalahan negara yang mendasar adalah sikap tidak belajar dari sejarah (*a-historis*) terhadap pengelolaan zakat terbukti dengan berbagai kelemahan undang-undang tersebut. Seperti diutarakan oleh Yazid yang mengkaji UU No. 23 tahun 2011 melalui perspektif segi teori sanksi hukum bahwa tidak ada kesanksian bagi orang yang telah memenuhi standart sebagai muzakki namun tidak berzakat. Hingga pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 14 tahun 2014 tentang pengelolaan zakat pada 14 Februari 2014. Banyak pihak menilai bahwa PP yang terdiri dari 11 bab dan 86 pasal tersebut tidak berkontribusi pada meningkatnya kualitas distribusi dana zakat. PP ini dinilai mempunyai semangat dan substansi yang sama dengan UU Nomor 32 Tahun 2011, yaitu monopoli pengelolaan zakat nasional oleh pemerintah melalui Baznas dan di saat yang sama mendiskriminasi pengelolaan zakat oleh masyarakat. PP ini bahkan dianggap penuh

¹¹ Ahmad Rofiq (penyunting), *Kompilasi Zakat* (Semarang: Balai litbang Agama, 2010), h. 3- 4.

¹² Arif Mufraeni, *Akuntansi Dan Manajemen Zakat; Mengomunikasikan Kesadaran Dan Membangun Jaringan*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group), h. 123

dengan berbagai ketentuan teknis yang lebih keras dan mematkan dibandingkan UU Pengelolaan Nomor 32 Tahun 2011.¹³

Dengan demikian, melalui kajian perspektif Maqasid asy-Syari'ah terhadap undang-undang pengelolaan zakat ini hadir dengan mengemukakan pertanyaan apa sebenarnya asas dan tujuan dilakukannya ibadah zakat, apakah undang-undang nomor dua puluh tiga tahun dua ribu sebelas tentang pengelolaan zakat telah didasari oleh syariat dan Maqasid asy-Syari'ah yang secara filosofis merupakan pangkal tolak ibadah zakat itu sendiri. Maqasid asy-Syari'ah secara etimologis (*lugawi*) adalah maqasid dan asy-Syari'ah. Maqasid adalah *jama'* (plural) artinya tujuan. Sedangkan asy-Syari'ah artinya adalah jalan menuju sumber air (*al-mawadi' tahda ila al-ma'*).¹⁴ Secara terminologi Mahmud Syaltut mengartikan asy-Syariah yaitu aturan-aturan yang Allah SWT ciptakan agar menjadi pedoman bagi manusia dalam hubungannya kepada Allah SWT, sesama muslim, dengan non muslim, dengan alam dan semua unsur-unsur kehidupan.¹⁵ Seiring dengan hal tersebut, syari'ah Islam adalah satu sistem yang utuh dan di dalamnya tercakup berbagai sub sistem termasuk dalil-dalil syari'ah yang melandasi suatu amal itu juga sebagai pendukung bagi sub sistem lainnya, antara sub sistem dalil-dalil itu juga saling menjelaskan antara dalil yang satu dengan yang lainnya.¹⁶ Oleh karena itu, dengan berlandaskan kepada prinsip satu kesatuan sistem dalil-dalil syari'ah itu maka perlu untuk memahami apa yang menjadi tujuan dari syari'ah sebenarnya agar dapat pula dipahami manfaatnya terhadap diri dan alam semesta seluruhnya.¹⁷ Maka setiap orang yang akan berijtihad (*mujtahid*) harus memahami makna mendalam dari syariat. Dengan memahami

¹³ Yusuf Wibisono, *Mengelola Zakat...*, h. 197

¹⁴ Ibn Manzur al-Afriqi, *Lisan al-'Arab* (Beirut: Dar as-Sadr, tt.), Jilid ke 8, h. 175

¹⁵ Mahmud Syaltut, *Ilmu Al-Islam* (Kairo: Dar al-Qalam, 1966), h.

Maqasid Syariah, dapat dipahami pula tujuan *Syāri'* yaitu Allah swt yang telah menurunkan syari'at kepada hambaNya manusia.¹⁸

Hal tersebut cukup beralasan karena dengan perubahan di masyarakat yang begitu cepat maka menurut sebahagian ulama bahwa harus ada yang bertindak sebagai mujtahid untuk mengkaji dan menetapkan hukum di setiap periode masa. Menurut para ulama dengan ijtihad, agama Islam dapat tegak cemerlang dan sesuai pada setiap kondisi dan keadaan zaman.¹⁹ Oleh karena itu, kegiatan berijtihad yang dilakukan seorang mujtahid bukan berhenti di masa yang telah berlalu tetapi diperlukan pada masa sekarang dan masa depan. Karena setiap masalah yang baru muncul akibat perubahan sosial yang cepat dan dipicu perkembangan ilmu dan teknologi, belum ditemukan ketetapan hukumnya. Perkembangan tersebut menghadirkan berbagai masalah yang mendesak agar diselesaikan secepatnya, maka dituntut semangat dalam kesungguh-sungguhan, keahlian, dan ketelitian.

Suatu pandangan yang singkat tentang Maqasid asy-Syari'ah yaitu maksud Allah SWT dan Rasulullah SAW yang terkandung dalam setiap hukum Islam. Maksud atau tujuan terdapat pada Alquran dan hadis yang bersumber dari Rasulullah SAW yang berperan landasan yang masuk akal untuk merumuskan hukum yang berorientasi masalah.²⁰ Sedangkan maqasid asy-syari'ah ditinjau dari aspek terminologisnya (*istilahi*) menurut Imam asy-Syatibi adalah aturan-aturan hukum yang telah disyariatkan oleh Allah SWT bertujuan untuk merealisasi masalah manusia dalam hidupnya baik dunia maupun akhirat.²¹ Maqasid asy-Syari'ah berorientasi kepada masalah manusia.

¹⁸ Ali Hasballah, *Usûl at-Tasyri' al-Islamî* (Kairo: Dar al-Ma'arif, t.th.), Cet. III, h. 257-258.

¹⁹ Muhammad Abû Zahrah, *Tarîkh al-Madzâhib al-Islâmiyah* (Kairo: Dâr al-Fikr al-`Arabi, 1987, Juz II), h. 279

²⁰ Satria Effendi M. Zein, *Ushul Fiqh* (Jakarta: Kencana, 2005), Cet. I, h. 233.

²¹ Abu Ishaq asy-Syatibi, *Al-Muwâfaqat fî Usul al-Ahkam* (Kairo: Dar al-Fikr, tt.), Juz ke 2, h. 2.

Digunakannya Maqasid asy-Syari'ah buah pikiran Imam asy- Syatibi sebagai instrumen analisis cukup beralasan bahwa Imam asy- Syatibi menghubungkan berbagai teori (*nadariyyat*) usul fiqh dengan maqasid asy- Syari'ah yang bertujuan bermanfaatnya hasil pemikiran hukum. Di samping itu, prinsip asy-Syatibi yang menyatakan bahwa sifat keumuman (*al-kulliyah*), kebutuhan (*hajiyy±t*) dan kelengkapan (*tahsiniyy±t*) tidak bisa dikalahkan oleh hukum-hukum parsial (*juz' iyy±t*),²² sejalan dengan pemikiran peneliti.

Dalam *al-Kafi al-Wafi fi Ushul al-Fiqh al-Islamy* Musthafa Said al-Khin memberikan penghargaan pada Imam asy-Syatibi dengan klasifikasinya yang dianggap terbaru daripada aliran-aliran Usul Fiqih yang ada. Di kalangan ulama usul, sebelumnya hanya ada dua aliran yaitu ahli kalam (*Mutakallimin*) dan ahli fiqih (*fuqaha* atau *Syafi'iyah* dan *Hanafiyyah*). Al-Khin kemudian mengklasifikasi pada 5 bahagian yaitu: *Mutakallimin*, *Hanafiyyah*, *al -Jam'i*, *Takhrij al- Furu' 'alal Usul* dan *Syatibiyyah*.²³ Klasifikasi al-Khin memposisikan gaya berpikir Imam asy-Syatibi dalam kitabnya *al -Muwafaqat* sebagai satu aliran yang berdiri sendiri.

Menurut Imam asy-Syatibi wujud masalah diterapkan pada 3 tingkat kebutuhan manusia: *daruriyah* (kebutuhan yang wajib dipenuhi), *hajiyyah* (kebutuhan sekunder), *tahsiniyah* (kebutuhan tersier).²⁴ Untuk mengupayakan agar kehidupan manusia bahagia, Alquran sebagai sumber hukum telah dianalisis oleh para praktisi teori hukum Islam (*usuliyyin*) bahwa sedikitnya terdapat 5 pilar yang harus ditegakkan yaitu memelihara agama (*hifz ad- din*), memelihara jiwa (*hifz an-nafs*),

²²Hal ini agak berbeda dari Usul Fiqh tradisional bahkan dalam mazhab Maliki yang diikuti asy-Syatibi yang selalu mengutamakan dalil-dalil parsial (*juz' iyy±t*) mengalahkan dalil-dalil umum (*al-kulliyah*) Ahmad al-Raysuni, *Nazariyy±t al-maq±sid*, (Herndon, IIIT, 1992), h. 169

²³Musthafa Said Al-Khin, *Al-Kafi al-Wafi fi Ushul al-Fiqh al-Islamy*, {Beirut: Muassasah Risalah, 2000), h. 8.

²⁴ Muhammad Khalid Masud, *Islamic Legal Philosophy, A Study of Abu Ishaq al-Syatibi's Life and Thought*, diterjemahkan oleh Ahsin Muhammad dengan judul *Filsafat Hukum Islam Studi tentang Hidup dan Pemikiran Abu Ishaq al-Syathibi* (Cet. I; Bandung: Pustaka, 1996), h. 245.

memelihara generasi (*hifz an-nasl*), memelihara kepemilikan (*hifz al-māl*), juga memelihara akal (*hifz al-‘aql*).²⁵

Konsep Maqasid asy-Syari’ah asy-Syatibi menyentuh ibadah zakat hingga pada tatanan metodologi usul fiqhnya yang dapat digunakan menjadi alat analisis dalam kajian ini. Seperti tawaran Imam asy-Syatibi untuk menggunakan cara atau memahami dengan makna (*istiqra’ al -ma’nawī*) dengan batasan-batasan langkah yang diterapkan sebagai berikut: 1) akumulasi dalil-dalil ketika menetapkan hukum. Dengan demikian, produk hukum yang dihasilkan lebih komperhensif, 2) mempertimbangkan indikator-indikator suatu keadaan (*qara’in ahwal*), yang terkait dengan dalil-dalil secara langsung seperti kaidah-kaidah hukum (*manqulah*) dan yang tidak langsung terkait dengan dalil-dalil tetapi dengan masyarakat (*gairu manqulah*), 3) suatu hukum yang ditetapkan harus mempertimbangkan dengan benar dan yaqin akan kedudukan Allah SWT yaitu Tuhan sebagai *Syari’*. 4) memiliki sikap terbuka (*open minded*) terhadap nilai-nilai kebenaran dari pihak lain, walaupun pada kenyataannya berbeda dengan kebenaran yang dipahami sebelumnya.²⁶

Sebelum masa Imam asy-Syatibi, kajian tentang maqasid asy- syari’ah dalam sejarahnya sudah berkembang di kalangan ahli ijtihad kemudian pada periode yang berikutnya mengalami penyempurnaan pada masa munculnya pemikir generasi berikutnya. Menurut ar-Raisuni, kata *Al -maqasid asy- syari’ah* awalnya terdeteksi sampai pada buku-buku yang ditulis oleh At-Turmuzi al-Hakim, pada abad ke tiga di antaranya yaitu: *as- Salah wa Maqasiduhu, al -Hajj wa Asraaruh, al- ‘Illah, ‘Ilaal asy- Syari’ah, ‘Ilal al- ‘Ubuudiyah* dan satu kitab yang judulnya di adopsi oleh Imam al-Qarafi untuk kitab beliau yaitu *al- Furuq* (pembeda-pembeda).²⁷

²⁵ Asy-Syatibi, *Al-Muwafaqat*, h. 4.

²⁶ Duski Ibrahim, *Metode Penetapan Hukum Islam Membongkar Konsep al-Istiqra’ al-Ma’nawī Asy-Syatibi* (Yogyakarta: Ar-Ruzz Media, 2008), Cet. I, h. 238-239.

²⁷ Ahmad ar-Raisūnī, *Tasdīr* (Pengantar), dalam Abdu ar-Rahmān Ibrāhīm alKailānī, *Qaw â'id al- Maqâsid ‘inda al-Im âm asy-Syâtibi:* Ard-an w a Drâsah (Damaskus: Dâr alFikr dan al- Ma` had al -` Âlamî li al -Fikr al- Islâmî, 2000), h. 7- 9.

Sepanjang kajian tentang zakat atau pengelolaan zakat, dapat dilihat diantaranya dalam kajian *Metodologi Fiqih Zakat Indonesia dari Kontekstualisasi Mazhab Hingga Maqasid Syari'ah*, Khoiri menyimpulkan bahwa fatwa ulama dalam hal ini Majelis Ulama Indonesia (MUI) tentang zakat relatif sedikit sejak tahun 1982-2012, disebabkan oleh persoalan keterbatasan metodologi istinbat hukum dalam kajian usul fiqih. Selain itu, Thoriquddin dalam pembahasannya tentang materi zakat yang menghasilkan (produktif) dalam pandangan Ibnu Asyur tentang Maqasid asy-Syari'ah. Berlandaskan kajian pada latar belakang masalah bahwa tidak adanya sanksi hukum bagi muzakki pada Undang-Undang pengelolaan zakat Nomor dua puluh tiga tahun dua ribu sebelas, Imam Yazid meneliti zakat yang berjudul *Teori-teori Sanksi Hukum (Studi Kritis Terhadap UU Nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat di Indonesia)* menggunakan metode penelitian hukum normatif, penelitiannya tersebut berkesimpulan bahwa pengaturan sanksi bagi muzakki dalam undang-undang adalah hal yang tidak menjadi halangan secara norma agama baik filosofis maupun sistem hukum nasional.

Namun, sejauh ini sepanjang pemantauan penulis belum ada penelitian yang memfokuskan pembahasannya pada Perspektif Maqasid asy-Syari'ah Imam asy-Syatibi tentang Pengelolaan Zakat di Indonesia Dalam Undang-undang pengelolaan zakat Nomor 23 Tahun 2011 dan aplikasi penerapannya pada pengelolaan zakat di lembaga-lembaga zakat di Sumatera Utara di antaranya di Baznas dan Unit Pengumpul Zakat di Universitas Islam Negeri Sumatera Utara. Berdasarkan berbagai pendapat dan pertimbangan yang telah dikemukakan di atas, maka penulis menganggap kajian yang berjudul: *Pengelolaan Zakat di Indonesia Dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 Perspektif Maqasid asy-Syari'ah Imam asy-Syatibi* ini penting dilaksanakan.

B. Rumusan Masalah

Rumusan masalah utama kajian ini adalah bagaimana Pengelolaan Zakat di Indonesia Dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 Perspektif Maqasid asy-Syari'ah Imam asy-Syatibi, dengan rincian rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana perencanaan pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan zakat dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Perspektif Maqasid asy-Syari'ah Imam asy-Syatibi?
2. Bagaimana pelaksanaan, pengendalian dan pelaporan pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan zakat dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Perspektif Maqasid Syari'ah Imam asy-Syatibi?
3. Bagaimana pengelolaan zakat dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 di Sumatera Utara Perspektif Maqasid Syari'ah Imam asy-Syatibi?

C. Penjelasan Istilah

Adapun penjelasan dari istilah-istilah yang digunakan dalam penelitian ini:

1. Pengelolaan Zakat adalah perencanaan, pelaksanaan, dan pengoordinasian dalam pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat.
2. Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 adalah Undang-undang tentang pengelolaan zakat di Indonesia
3. Maqasid asy- Syari'ah Imam asy-Syatibi adalah hasil pemikiran seseorang ahli Usul Fiqih Imam asy-Syatibi tentang tujuan ditetapkan syari'ah

D. Tujuan Dan Signifikansi Penelitian

a. Tujuan Penelitian

Tujuan utama kajian ini untuk memahami Pengelolaan Zakat di Indonesia Dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 Perspektif Maqasid asy- Syari'ah Imam asy-Syatibi. Sesuai dengan rincian pada sub judul rumusan masalah, dapat dipahami bahwa tujuan secara rinci kajian ini untuk mengetahui:

1. Perencanaan pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan zakat dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Perspektif Maqasid asy-Syari'ah Imam asy-Syatibi
2. Pelaksanaan, pengendalian dan pelaporan pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan zakat dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Perspektif Maqasid Syari'ah Imam asy-Syatibi
3. Pengelolaan zakat dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 di Sumatera Utara Perspektif Maqasid Syari'ah Imam asy-Syatibi

b. Signifikansi Penelitian

Signifikansi kajian ini dapat dilihat baik secara teoritis maupun secara praktis. Secara teoritis, penelitian ini mengemukakan satu teori bahwa jika Pengelolaan Zakat di Indonesia Dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 sesuai dengan Perspektif Maqasid asy- Syari'ah Imam asy-Syatibi maka pengelolaan zakat di Indonesia dapat menerapkannya sebagai landasan yang kuat untuk pelaksanaan salah satu ibadah dari rukun Islam yaitu zakat menjadi ibadah yang diridoi oleh Allah SWT. Di samping itu, zakat yang mendasarkan diri pada tujuan yang sesuai dengan Maqasid asy-Syari'ah Imam asy-Syatibi akan dapat menanggulangi masalah kemiskinan seperti yang telah dicontohkan dalam sejarah pengelolaan zakat di masa Rasulullah SAW dan para khulafa' ar- Rasyidin serta beberapa khalifah setelahnya.

Sedangkan dari segi praktis, penelitian ini berguna:

1. Memberi masukan bagi Dewan Perwakilan Rakyat dan pemerintah untuk menjadi bahan pertimbangan dalam menetapkan undang-undang terkait zakat, berikut undang-undang pengelolaannya dan undang-undang evaluasinya.

2. Memberi masukan yang berlandaskan pada penelitian terkini (*up date*) bagi pemerintah sebagai penentu dan pemutus dan eksekutor kebijakan, tokoh-tokoh agama, organisasi-organisasi masyarakat Islam seperti halnya Majelis Ulama Indonesia (MUI) dan lembaga-lembaga yang berkeinginan mendirikan BAZ (Badan Amil Zakat) dan LAZ (Lembaga Amil Zakat), para asatiz bersama dengan

masyarakat pada umumnya terkait informasi yang dibutuhkan tentang zakat, undang-undang yang mengaturnya dan pengalaman pengelolaannya di Sumatera Utara.

E. Metode Penelitian

a. Pendekatan dan Metode Penelitian

Pendekatan yang dilakukan dalam penelitian ini adalah jenis penelitian kualitatif dengan pendekatan normatif. Metode penelitian yang digunakan adalah metode meneliti dengan menggunakan hukum secara normatif (*normative law research*) atau disebut pula dengan metode meneliti hukum melalui kepustakaan (*library research*) yaitu suatu metode meneliti atau cara-cara meneliti yang digunakan pada penelitian hukum yang salah satunya dilakukan dengan cara meneliti isi (*content analysis*) terhadap bahan-bahan yang terdapat pada perpustakaan yang tersedia.²⁸ Jenis penelitian bidang disiplin ilmu hukum yang normatif (*normative law research*) seringkali mempergunakan kajian kasus-kasus yang bersifat normatif seperti hasil-hasil tindakan hukum, kajian tentang landasan filosofis suatu undang-undang. Studi utamanya yaitu landasan filosofis dari suatu undang-undang di mana ia berlaku sebagai anutan sikap setiap individu kaidah atau norma di tatanan sosial. Oleh karena itu, penelitian bidang hukum yang normatif mengarah kepada pencatatan (inventarisasi) hukum-hukum positif, doktrin hukum, asas-asas, penemuan hukum dalam perkara *in concreto*, sistematik hukum, taraf sinkronisasi, perbandingan hukum dan sejarah hukum.²⁹ Maksud dari hukum positif yaitu UU No. 23 tahun 2011 tentang pengelolaan zakat. Selanjutnya, akan dikaji tentang landasan filosofis hukum yang terdiri atas dasar-dasar hukum, norma-norma hukum, dan aturan perundang-undangan, kemudian dikaji pula referensi dengan disesuaikan materi kajian.

²⁸Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2009), cet. Ke 11, h. 13-14

²⁹ Abdul Kadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Cet. 1 (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004), h. 52.

b. Sumber Data

Sumber data yang digunakan yaitu materi hukum primer, sekunder dan tersier.

1. Materi hukum primer adalah materi hukum yang berkedudukan mengikat secara yuridis. Materi hukum primer di antaranya yaitu peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan pemikiran Imam Asy-Syatibi, *al-Muwafaqat fi Usul asy-Syari'ah*, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 tahun 2011 tentang pengelolaan zakat dan Rencana Strategis Zakat Nasional 2016-2020.

2. Materi hukum sekunder adalah materi hukum yang bersifat menjelaskan materi hukum primer. Materi hukum sekunder di antaranya yaitu Rancangan Undang-Undang (RUU), PP Nomor 14 Tahun 2004, hasil-hasil dari penelitian tentang hukum, pendapat ahli hukum yang termuat dalam buku-buku, referensi, makalah, dengan masalah yang diteliti.

3. Materi hukum tersier adalah materi untuk memberikan petunjuk maupun informasi terhadap kedua materi hukum yaitu materi hukum primer juga materi hukum sekunder. Seperti kamus hukum, ensiklopedia hukum dan lain sebagainya.³⁰

c. Pengumpulan dan Olah Data

Pengumpulan materi hukum dengan mencatat (inventarisasi) dan merincikan (identifikasi) undang-undang tentang zakat, kemudian memilah-milah (klasifikasi) dan menyusun (sistematisasi) materi hukum sesuai dengan yang diperlukan oleh kajian ini. Dengan demikian studi kepustakaan adalah teknik pengumpulan data yang digunakan penelitian ini. Tindakan studi kepustakaan yaitu dengan cara mengumpulkan berbagai buku dan literatur terkait dengan zakat dan pembahasan maqasid asy-Syariah. Setelah data terkumpul kemudian dibaca, dipahami, ditela'ah, dicatat dan dianalisis dengan mengurai dengan menggunakan pemahaman atas teori

³⁰ Amiruddin & Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta PT Raja Grafindo : 2003), h. 119.

–teori yang telah dibahas dan mengaitkan kembali materi-materi hukum yang tersedia tentang pengelolaan zakat.

d. Analisis Data

Umumnya, dalam penelitian dengan jenis pendekatan normatif, mengolah data adalah dengan mensistematisasi teks-teks materi terkait hukum. Proses sistematisasi berarti mengklasifikasi materi hukum primer, sekunder maupun tersier agar mudah dalam hal analisis dan konstruksi.³¹ Langkah-langkah pelaksanaan kegiatan analisis data penelitian hukum normatif dilakukan secara deskriptif kualitatif. Maksud dari deskriptif yaitu menggambarkan langkah-langkah penelitian baik tersusun secara sistematis, nyata, pasti tentang fenomena-fenomena atau hubungan yang terjalin antar fenomena yang sedang dalam tahap penyelidikan atau penelitian.³²

Aplikasi analisis Hallevy digunakan dalam penelitian ini, walaupun analisisnya pada telaah bidang hukum pidana, tetapi dapat diplikasi pula di berbagai ranah pembahasan hukum. Langkah-langkahnya yaitu:

1. Cermati apakah suatu undang-undang ada dalam ranah publik, privat, atau kombinasi di antara keduanya. Perbedaan ini penting terkait dengan adanya perbedaan filosofi hukum publik dan hukum privat.
2. Lakukan penelaahan bahwa berangkat dari isu-isu yang menjadi latar belakang pembentukan suatu undang-undang, apa filosofi (baca: pesan moral) yang ingin diperjuangkan di dalam undang-undang tersebut. Hasil rumusan atas filosofi keberadaan undang-undang ini ditempatkan sebagai *supra-principle* yang menjiwai keseluruhan undang-undang itu. Ada baiknya untuk membuat analisis atas asas supra ini terhadap nilai-nilai yang ada dalam cita hukum.

³¹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian*, h. 252-253

³² Imam Superayogo dan Tobrani, *Metodologi Penelitian Sosial Agama*, (Bandung, Remaja Rosdakarya, 2001), h. 137 -138

3. Selanjutnya kaji apakah undang-undang ini didukung oleh fundamental-principles. Untuk undang-undang di bidang hukum pidana, sebagai contoh, dikenal ada empat asas fundamental, yakni *principle of legality*, *principle of conduct*, *principle of culpability*, dan *principle of personal liability*. Sangat penting untuk memberi deskripsi yang memadai atas asas-asas yang berhasil diidentifikasi ini, khususnya jika terjadi pertentangan antar-asas. Dalam ranah hukum perdata dan hukum administrasi negara, asas-asas fundamentalnya dipastikan akan berbeda dengan asas-asas hukum pidana. Dalam segi-segi tertentu pengaruh keluarga sistem hukum juga memiliki pengaruh atas ketersediaan asas-asas hukum ini dalam konteks sebuah sistem hukum positif suatu negara.
4. Derivasi masing-masing asas fundamental itu ke dalam asas-asas sekunder. Contohnya, dalam hukum pidana ada empat asas fundamental, maka tiap asas fundamental itu akan terhubung dengan empat asas sekunder berkaitan dengan sumber hukum, keberlakuan sesuai waktu, keberlakuan sesuai tempat, dan metode interpretasi yang diusung. Derivasi seperti ini dapat juga dilakukan untuk area hukum lainnya.
5. Kaitkan alur pikir yang terhubung antara nomor 1 sampai nomor 4 di atas dengan pasal-pasal (atau bahkan ayat-ayat) yang merepresentasikan asas-asas tadi (dalam undang-undang yang dikaji), yang dalam tulisan Hallevey disebut tahapan “*the specific legal provision*”.³³

Aplikasi ini akan diujicoba dalam mengkaji Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 dalam penelitian ini.

F. Kajian Pustaka

a. Pengelolaan Zakat

³³ Sidharta, <https://business-law.binus.ac.id/2019/08/14/sekilas-suatu-tawaran-metode-kajian-penafsiran-filosofis-terhadap-undang-undang/> di up load 14 Agustus 2020 dan download pada 16 Agustus 2020

a.1 Pengelolaan

Mengelola sesuatu memberi makna melakukan kegiatan merubah sesuatu hingga menjadi baik, bernilai lebih tinggi dari pada awalnya. Mengelola sesuatu dapat juga diartikan dengan melakukan sesuatu agar sesuai kebutuhan sehingga lebih bermanfaat. Mengelola pada umumnya sering dikaitkan dengan aktivitas-aktivitas dalam organisasi berupa perencanaan, pengorganisasian, pengendalian, pengarahan, dan pengawasan, suatu proses yang merupakan serangkaian tindakan yang berjenjang, berlanjut dan berkaitan dilakukan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia³⁴ terdapat pengertian pengelolaan yang dimaknai dengan suatu proses yaitu (1) Proses, Cara, Perbuatan mengelola, (2) Proses melakukan perbuatan tertentu dengan menggerakkan tenaga orang lain, (3) Proses yang membantu merumuskan kebijaksanaan dan tujuan organisasi, dan (4) Proses yang memberikan pengawasan pada semua hal yang terlibat dalam pelaksanaan kebijaksanaan dan pencapaian tujuan. Sedangkan pengelolaan sebagai suatu istilah dalam ilmu manajemen yang secara etimologi berasal dari kata “kelola” (*to manage*) dan biasanya merujuk pada proses mengurus atau menangani sesuatu untuk mencapai tujuan tertentu. Pengelolaan merupakan ilmu manajemen yang berhubungan dengan proses mengurus dan menangani sesuatu untuk mewujudkan tujuan tertentu yang ingin dicapai.³⁵ Pendapat yang senada menyatakan bahwa pengelolaan adalah suatu proses tertentu yang terdiri atas perencanaan, pengorganisasian, penggerakan, dan pengawasan yang dilakukan untuk menentukan dan mencapai tujuan tertentu dengan cara menggunakan manusia dan sumber- sumber lain.³⁶ Pengelolaan terlihat menitik beratkan pada dua faktor penting yaitu : a. Pengelolaan sebagai pembangunan yang merubah sesuatu sehingga menjadi baru dan memiliki nilai yang lebih tinggi. b.

³⁴Depdikbud, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta : Balai Pustaka, 2010), h. 34

³⁵ Setiadi, J. Nugroho, *Perilaku Konsumen: Konsep dan Implikasi untuk Strategi dan Penelitian Pemasaran*. (Jakarta: Prenada Media, 2003), h. 119.

³⁶ Moekijat, *Manajemen pemasaran*, (Bandung : Mandar maju, 2000.), h.1

Pengelolaan sebagai pembaharuan yaitu usaha untuk memelihara sesuatu agar lebih cocok dengan kebutuhan-kebutuhan. Berikutnya ada pendapat yang mengemukakan pengertian pengelolaan adalah: pengendalian dan pemanfaatan semua faktor sumber daya yang menurut suatu perencanaan diperlukan untuk menyelesaikan suatu tujuan tertentu. Dari pendapat tersebut dapat dipahami bahwa pengelolaan berfokus pada proses mengendalikan dan memanfaatkan semua faktor sumber daya untuk mencapai tujuan tertentu sesuai dengan perencanaan yang telah dibuat.³⁷ Dalam hal ini pengertian tersebut menitik beratkan pengelolaan pada proses merencanakan, mengorganisasi, menggerakkan, mengawasi untuk mencapai tujuan yang diinginkan dengan menggunakan sumber daya manusia dan sumber-sumber lain.

Dengan demikian, dapat dipastikan bahwa kegiatan pengelolaan pada prinsipnya tidak terlepas dari manajemen, hal ini dapat dilihat pada pengertian pengelolaan adalah serangkaian kegiatan yang meliputi perencanaan, pengorganisasian, petunjuk pelaksanaan, pengendalian dan pengawasan.³⁸ Bahkan sebahagian pendapat menyatakan bahwa pengelolaan berasal dari kata manajemen atau administrasi.³⁹ *Management* diterjemahkan dalam Bahasa Indonesia menjadi manajemen atau pengelolaan. Dalam beberapa konteks keduanya mempunyai persamaan arti, dengan kandungan makna *to control* yang artinya mengatur dan mengurus.⁴⁰ Pendapat yang memberi makna sama bahwa definisi manajemen sebagai suatu proses yang membedakan atas perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan dan pengawasan dengan memanfaatkan baik ilmu maupun seni, agar dapat mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya.⁴¹ Sejalan pula dengan

³⁷ Prajudi Atmosudirdjo, *Manajemen Dasar Pengertian dan Masalah*. (Jakarta: Rineka Cipta, 2005), h. 160

³⁸Wayong. *Asas dan Tujuan Pemerintahan Daerah*. (Jakarta: Penerbit Djambatan, 2009), h.54

³⁹ Usman., *Dasar - Dasar Organisasi*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2004), h. 3

⁴⁰ Usman., *Dasar - Dasar Organisasi*, h. 3

⁴¹ George R Terry, *Principles Of Management*, (Illinois: Richard D. Irwin Inc, 2010), h. 67

pendapat yang menitikberatkan pengelolaan sebagai fungsi manajemen yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengorganisasian dan pengontrolan untuk mencapai efisiensi pekerjaan.⁴²

Bervariasinya pendapat tentang manajemen ini memungkinkan masuknya bidang-bidang lain dalam penerapannya seperti pendapat lain menambahkan unsur seni pada pengelolaan dan manajemen seperti pernyataan bahwa manajemen merupakan sebuah seni dan ilmu perencanaan, pengorganisasian, penyusunan, pengarahan, dan pengawasan sumber daya untuk mencapai tujuan yang sudah ditetapkan.⁴³ Unsur seni ternyata turut masuk ke dalam ranah manajemen, di sini dapat dibuktikan kadar fleksibilitas aplikasi sistem pengelolaan ini.

a.2 Zakat

Zakat memiliki asal-usul dari Bahasa Arab *zaka* bermakna tumbuh dan berkembang (*an-nama*), bersih suci (*at-taharah*), berkah (*al-barakah*).⁴⁴ Di dalam Alquran terdapat beberapa makna dari kata *zakah* tersebut yaitu menumbuhkan dan berkembang seperti terdapat dalam Q. S. *al-Baqarah* (surah 2) ayat 276, menyucikan terdapat pada Q. S. *at-Taubah* (surah 9) ayat 103, memberi keberkahan dalam Q. S. *Saba'* (surah 34) ayat 39. Dalam Alquran ditemukan tiga puluh dua dari kata "zakat" yang mengait kata salat, delapan puluh dua kata bermakna sama (sinonim) adalah sadaqah dan infaq.⁴⁵ Sedangkan secara istilah (terminologi), kata 'zakat' adalah sebutan untuk sejumlah harta yang telah ditentukan dan telah mencapai syarat yang

⁴² Syamsi, *Analisis Kebijakan Publik*, (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2003)

⁴³ M. Manulang, *Dasar-dasar Manajemen*, Cet. XV, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1992), h. 5

⁴⁴ Ibn al-Manzur, *Lisan al-Arab*, Juz. 15, Dar al-Fikri, Beirut, 1956, h. 358

⁴⁵ Syarif Hidayatullah, *Ensiklopedia Rukun Islam: Ibadah Tanpa Khilafiah Zakat*, Jakarta: Al-Kautsar Prima Indocamp, Cet. I, 2008, h. 1-2.

telah ditentukan untuk diserahkan kepada mereka yang telah ditentukan Allah SWT berhak menerimanya.⁴⁶

Senada dengan penjelasan di atas, dari segi syariat pengertian zakat adalah memberikan hak milik harta yang telah ditentukan kepada pihak yang telah ditentukan berhak setelah harta itu memenuhi syarat-syarat yang telah ditetapkan.⁴⁷ Defenisi zakat yang bersumber dari pendapat ulama lain yang searah dengan defenisi di atas di antaranya: Zakat adalah suatu rukun Islam yang memiliki dimensi sosial ekonomi. Setelah bersaksi secara tauhid (*syahadah*) kemudian melaksanakan ibadah salat, maka seseorang telah diakui keislamannya secara sah.⁴⁸ Pendapat berikutnya bahwa zakat adalah bagian dan harta umat Islam yang harus dikeluarkan disebabkan perintah Allah SWT untuk kebutuhan dan kepentingan mereka yang fakir dan miskin serta hal-hal lainnya. Ibadah zakat adalah satu bentuk rukun Islam yang terdapat dalam 82 ayat Alquran yang disebut bersama-sama dengan salat. Wajibnya zakat itu terbukti melalui Alquran, dengan hadits Nabi SAW dan dengan ketetapan agama.⁴⁹ Ibadah zakat merupakan alat pengikat hubungan manusia dengan tuhan dan hubungannya dengan sesama, yaitu antara pihak orang kaya dan yang miskin, mereka yaitu *mustahiq* dan *muzakki* saling menguntungkan secara moril dan materil.⁵⁰

Keterkaitan makna etimologi dan terminologi kata zakat dapat dilihat bahwa harta seorang muzakki yang telah ditunaikan zakatnya akan suci, bersih, berkah, bertumbuh dan berkembang yang tentunya bila harta yang telah dalam kondisi baik itu dikonsumsi maka akan menghasilkan jiwa yang demikian juga yaitu suci, bersih, bertumbuh dan berkembang di samping akan menjadi catatan kebaikan yang akan

⁴⁶ Dikutip oleh Didin Hafidhuddin, *Zakat Dalam Perekonomian Modern*. (Jakarta: Gema Insani, 2002), h. 7.

⁴⁷ Abd al-Rahman al-Jaziri, *Kitab al-Fiqh 'ala Mazahib al-Arba'ah*, al-Istiqamah, Kairo, t.t

⁴⁸ Yusuf Qardawi, *Fiqhuz-Zakat (Hukum Zakat)*, diterjemahkan oleh Salman Harun. Didin Hafidhuddin. Hasanuddin, (Beirut, Libanon: Muassasat ar-Risalah, cet. 2, 1973), (Jakarta: PT. Litera Antar Nusa), h. 3

⁴⁹ Sayyid Sabiq, *Fiqh as-Sunnah*, Jilid 1, (Beirut, Dar al-Kitab 'Arabi, 1973), h. 286

⁵⁰ Abdurahman Qodir, *Zakat (dalam Dimensi Mahdhab dan Sosial)*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, cet. 2, 2001), h. 62-63.

diberi ganjaran kebaikan. Dalam perspektif ekonomi, zakat adalah suatu tindakan memindahkan kekayaan dari pihak pemilik harta kepada mereka yang tidak memilikinya.⁵¹

Dinamakan zakat bukan bermakna bahwa disebabkan harta yang dikeluarkan itu akan menambah tumbuh suburnya harta seorang muzakki, namun yang dimaksudkan adalah harta tersebut akan mensucikan masyarakat dan menumbuhsuburkannya. Ibadah zakat adalah cerminan sikap kerjasama antara pemilik harta dan mereka yang tidak memilikinya, zakat yang diserahkan kepada yang berhak akan menjadi sarana tempat berlindung bagi masyarakat dari musibah kemiskinan, lemahnya fisik dan mental. Diharapkan bila terwujud masyarakat yang terhindar dari kondisi yang telah disebutkan di atas maka akan tumbuh dan berkembanglah masyarakat yang dapat hidup subur berkembang pula dengan segala keutamaan di dalamnya.⁵²

Secara historis, zakat merupakan hasil yang pokok di negara muslim di samping pajak, seperti pajak pertanahan, pajak hasil rampasan perang, pajak hasil kekayaan bumi dan lain-lain.⁵³ Menurut penjelasan dari ulama bernama Subhi as-Salih⁵⁴, bahwa awalnya perintah wajib untuk menunaikan ibadah zakat sejak permulaan Islam di Mekkah dan masih berupa pemberian secara umum belum terperinci tentang jenis harta apa yang dizakatkan dan berapa besar harta zakat yang harus dikeluarkan. Ketika itu, tentang harta yang dikeluarkan disandarkan pada kemurahan hati umat saja. Baru pada tahun ke-2 Hijrah penjelasan harta zakat wajib lebih terperinci, demikian menurut pendapat yang kuat.

⁵¹ Muhammad dan Ridwan Mas'ud, *Zakat dan Kemiskinan Instrumen Pemberdayaan Ekonomi Umat*, (Yogyakarta: UII Press, 2005), h. 33-34

⁵² Teungku Muhammad Hasbi Ash Shideqy, *Pedoman Zakat*, (Semarang: PT. Pustaka Rizki Putra, cet. 3, 1999), h. 8-9.

⁵³ Subhi as-Shalih, *An-Nuzum al-Islamiyah: Nas'athuha wa tatawwaruha*, Dar al-'Ilmi lil-Malayin, Beirut, 1965, h. 354 - 355

⁵⁴ as-Shalih, *An-Nuzum...*, h. 276 – 277

Satu-satunya ibadah yang penunaianya melibatkan petugas pengelola yang khusus adalah zakat, seperti dijelaskan secara eksplisit pada Q. S At- Taubah ayat 60. Pendapat yang dikemukakan oleh Hafidhuddin⁵⁵ bahwa pengelolaan zakat dengan menggunakan jasa seorang pengumpul zakat (*'amil*) akan mendatangkan beberapa keunggulan di antaranya : (a) sesuai dengan syari'ah, sirah nabawiyah dan sahabat dan tabi'in (b) memungkinkan pastinya dan disiplinnya muzakki dalam membayar zakat, (c) perasaan rendah diri *mustahiq* akan dapat dihilangkan karena tidak berjumpa dengan *muzakki*, (d) efisiensi dan efektifitas pengelolaan zakat (e) dengan melibatkan orang banyak, akan menjadi syiar agama.

Zakat bersama dengan lima jenis ibadah lainnya adalah suatu ibadah dengan nilai instrumental yang strategis serta memberi pengaruh kepada keadaan ekonomi masyarakat dan pembangunan ekonomi dunia secara umum.⁵⁶ Ibadah zakat juga digunakan untuk mengutamakan kebutuhan masyarakat dalam hal meniadakan inflasi serta mengurangi batas pemisah ekonomi antar masyarakat.⁵⁷ Ada enam prinsip zakat yang dikemukakan oleh Mannan antara lain: pertama) prinsip yakin pada agama (*faith*), kedua) prinsip merata (*equity*), adil, ketiga) prinsip menghasilkan (*productivity*) dan matang, keempat) prinsip pemikiran (*reason*), kelima) prinsip tidak terikat atau kebebasan (*freedom*), keenam) prinsip etika (*ethic*) dan keadilan.⁵⁸ Zakat sebagai kerangka teoritis dalam usaha masyarakat Islam mewujudkan keadilan sosial, membersihkan jiwa manusia dari kekotoran, kebakhilan dan ketamakan, memberikan kesanggupan agar kaum fakir dan miskin dapat memenuhi kebutuhan mereka. Oleh karenanya bila diterapkan, ibadah zakat dengan berbagai prinsipnya memperlihatkan implikasi sosial yang positif dan dapat mewujudkan cita-cita setiap bangsa yaitu kesejahteraan.

⁵⁵ Hafidhuddin, *Zakat*, h. 7.

⁵⁶ Ahmad M. Saefuddin, *Ekonomi dan Masyarakat dalam Perspektif Islam*, ed.1 cet.1. (Jakarta: Rajawali, 1987), h. 71.

⁵⁷ Abd al-Karim at-Tawati, *Mafhum az-Zakah wa Ab'aduha wa Hikmatu Tasri'iha fi al-Islam*, (al-Manhal, 1986) h. 24 – 41

⁵⁸ M. A. Mannan, *Islamic Economics : Theory and Practice*, (Lahore, 1970), h. 285

Dengan kedudukan penting sebagai suatu sistem pendistribusian harta yang telah ditetapkan oleh Allah Sebagai sistem redistribusi pemilikan harta atau kekayaan dalam Islam sistem zakat telah memiliki aturan dan lembaga tersendiri yang sejak zaman Nabi Muhammad saw telah dicontohkan. Sesuai dengan berkembangnya peradaban setiap zaman, tidak ketinggalan zakat dalam perkembangannya telah pula mengalami perluasan. Hal demikian dapat dibuktikan dari munculnya konsep-konsep kontemporer tentang zakat yang telah jauh melampaui pendapat-pendapat hukum zakat klasik, terutama menyangkut tiga hal pokok yaitu: 1) Perkembangan objek zakat. 2) Kemungkinan inovasi pendayagunaannya. 3) Masalah zakat dan kaitannya dengan perpajakan.⁵⁹

Kedudukan penting zakat yang dipandang sebagai suatu sistem pendistribusian harta telah mapan dalam hal aturan-aturan dan pengelolaan yang terlembagakan sejak masa Rasulullah SAW telah dicontohkan. Nilai-nilai krusial zakat dapat diamati pada beberapa hal yaitu: yang pertama, bahwa zakat adalah kewajiban syariat agama yang juga adalah cerminan iman. Kemudian yang kedua, bahwa asal muasal dari berkembangnya zakat akan terus mengalir. Hal tersebut dapat dimaknai bahwa orang berzakat, akan terus muncul secara kontiniu. Bagi mereka yang telah bersedia membayar setiap tahun menurut batas-batas yang telah ditentukan oleh syariat atau telah membayar zakatnya pada periode waktu tertentu yang lain maka ia akan terus membayarnya. Berikutnya yang ketiga, zakat bila diamati secara empirik dapat menghilangkan dan menghapus jumlah kesenjangan sosial yang cukup mengkhawatirkan saat ini. Selain itu, dapat pula menciptakan suatu sistem redistribusi aset yang menumpuk hanya pada beberapa pihak tertentu saja sehingga tercapai meratanya usaha –usaha pembangunan yang diselenggarakan oleh negara.⁶⁰

⁵⁹ M. al-Amin Lubis, *RUU Zakat : Upaya Mengakhiri Hukum Islam*, dalam *Republika*, 10 September 1999

⁶⁰ Muhammad Ridwan, *Manajemen Baitul Maal Wa Tamwil(BMT)*, cet 2. (Yogyakarta: UII Press, 2005), h. 189-190

Beberapa pendapat tentang manfaat zakat di antaranya seperti yang telah dijelaskan di atas adalah agar problematika yang muncul di tengah-tengah masyarakat di antaranya kemiskinan dan pengangguran serta problem lainnya. Dengan warna kulit, jenis ras, etnis, dan segala atribut duniawi yang berbeda lainnya, ibadah zakat tetap dilaksanakan melampaui batasan-batasan itu semua untuk menghadirkan solusi bagi problem-problem yang dihadapi umat. Sementara Pramanik⁶¹ berpendapat bahwa pelaksanaan zakat berperan penting untuk pemerataan kekayaan di kalangan umat. Pada kenyataan ekonomi yang lebih meluas, ibadah zakat digunakan sebagai alat pemberian tambahan pendapatan dalam upaya mencapai produktifitas tinggi.

Analisis El-Din⁶² terhadap peran pemberian zakat dan peran stabilisasi zakat dalam dinamika ekonomi bahwa zakat akan memerangi kemiskinan. Tetapi, lebih lanjut dalam aturan proses penyalurannya tidak bersifat konsumtif saja, harus dilanjutkan dalam bentuk produktif. Untuk itu, perlu dilakukan pembinaan pada mustahiq agar mencapai kapasitas pengolah yang produktif. Lebih lanjut menurut El-din penyaluran zakat perlu juga dilakukan dalam bentuk distribusi modal (ekuitas). Modal adalah harta kekayaan yang merupakan hasil dari selisih seluruh aset aktif yang dikurangi pasiva. Dengan demikian akan muncul pengaruh kuat pada ekonomi umat. Banyak penelitian dilakukan untuk mengetahui pengaruh distribusi zakat terhadap kemiskinan dan pengangguran secara empiris. Selain itu, juga untuk melihat manfaat zakat yang diungkap dari penerapannya yang diteliti oleh Patmawati⁶³ bahwa dalam penelitiannya berupaya mengkaji dengan menganalisis bagaimana peran zakat meminimalisir kemiskinan dan perbedaan pendapatan di Selangor Malaysia. Penelitian itu menemukan bahwa 10% dari golongan miskin menikmati 10% hasil zakat. Ada peningkatan sebesar 0,4 % ketika zakat tidak dilakukan. Sementara itu,

⁶¹ Pramanik, A. H., *Development and Distribution in Islam*, (Petaling Jaya:Pelanduk Publications, ,1993)

⁶² El-Din, *Allocative and Stablizing Functions of Zakat in an Economy*, Journal of Islamic Banking and Finance, 1986, h. 3-4.

⁶³ Patmawati, *Economic Role of Zakat in Reducing Income Inequality and Poverty in Selangor*, PhD Dissertation, (Universiti Putra Malaya: Selangor, 2006.)

10% dari golongan kaya menikmati 32% kekayaannya. Ada penurunan sebesar 35,97% dari posisi sebelumnya. Dapat dilihat secara nyata bahwa kesenjangan ekonomi dapat diminimalisir. Hasil penelitian ini menghantarkan pada kesimpulan yaitu zakat mengurangi jumlah keluarga miskin di Selangor, Malaysia.

Beberapa faktor pendukung umat Islam Indonesia menunaikan zakat yaitu: Pertama, semangat ingin menyempurnakan ibadah. Kelima pilar rukun Islam telah dilaksanakan yaitu salat, puasa di bulan Ramadhan maka berikutnya adalah berzakat dan terakhir haji; umat Islam semakin disadarkan untuk melaksanakan kewajiban zakat bila telah mencapai syarat-syarat yang ditetapkan. Kedua, meningkatnya kesadaran tentang begitu tingginya potensi zakat sehingga diharapkan dapat menyelesaikan problematika sosial umat. Ketiga, semakin bertumbuhnya dan meningkatnya berbagai upaya pengembangan dan pengelolaan zakat di negara ini.

Daya dukung zakat produktif kepada peningkatan ekonomi mustahiq akan menjadi real. Dengan konsep perencanaan dan pelaksanaan yang didasarkan pada kajian-kajian terdahulu pada sebab-sebab kondisi miskin, ketiadaan modal dan problematika di tempat kerja. Jadi, zakat sebagai solusi masalah umat dengan menjadikannya modal usaha tidak hanya habis dikonsumsi. Sifat konsumtif hasil zakat hanya dalam kondisi terdesak saja. Seperti kondisi di mana tidak ada lagi mustahiq.

Mekanisme ibadah zakat dijalankan oleh Organisasi Pengelola Zakat yang merupakan institusi yang bekerja pada bagian ZIS (zakat, infaq dan sedekah). Organisasi pengelola dana zakat di manapun menjalankan perannya sebagai pihak yang menjembatani peredaran uang, peran ini dijalankan oleh 'Amil dengan mewujudkan hubungan antara muzakki dan mustahiq. Sebagai yang menjembatani antara kedua pihak, seorang 'Amil sepatutnya memiliki azas kepercayaan (*trust*). Sebagaimana yang dilakukan oleh institusi –institusi keuangan di luar organisasi pengelola zakat, mereka mengedepankan secara mutlak dibangunnya organisasi keuangan di atas pondasi pemenuhan syarat azas kepercayaan. Setiap 'Amil harus

memperlihatkan apa yang menjadi titik unggul yang akan menjelaskan dengan gamblang posisi organisasi mereka, sehingga umat memilihnya⁶⁴.

Pemberdayaan peran zakat kolektif, sesungguhnya adalah usaha lebih lanjut dalam pemberdayaan tugas ‘Amil zakat, yakni berorientasi pada keberkahan rezki yang diperoleh oleh muzakki dan terjaminnya ketenteraman dalam menjalani hidup mereka. Pada satu kondisi yang berbeda, pihak penerima zakat (*mustahiq*) akan memiliki sikap terbebas dari ketergantungan dan bersiap-siap menghadapi prospek ke depan untuk merubah diri menjadi pemberi zakat (*muzakki*). Suatu perspektif ekonomi memberi arah pemahaman bahwa zakat adalah suatu perlakuan memindahkan harta orang kaya kepada orang miskin. Memindahkan kekayaan bermakna memindahkan modal (sumber-sumber kekayaan). Perlakuan pemindahan kekayaan demikian akan dapat merubah kondisi ekonomi penerimanya yang secara bebas dapat menentukan apakah harta kekayaan yang diterima itu akan digunakan konsumtif atau produktif. Walaupun zakat pada hakikatnya adalah wujud ibadah kepada Allah SWT, tetap bernilai ekonomis. Allah SWT yang Maha Mengetahui bahwa keberlangsungan kehidupan umat adalah dengan memapankan ekonomi mereka. Terkait hal tersebut, dengan menggunakan pendekatan ekonomi maka zakat dapat dikembangkan dan dikemas menjadi konsep dalam disiplin ilmu kemasyarakatan (*muammalah*). Konsep yang dimaksud adalah suatu konsep mengenai tata kelola menjalani hidup dalam masyarakat termasuk ekonomi seperti dilarangnya riba menunaikan zakat.

Hikmah dari pelaksanaan ibadah zakat bukan saja memberi santunan secara konsumtif kepada pihak yang lemah ekonominya, selain itu dapat pula menciptakan muzakki-muzakki baru. Mapannya ekonomi ummat adalah salah satu hal yang dapat memperkuat konstruksi pilar-pilar kualitas iman dan ibadah masyarakat kepada Allah SWT yang akan menghantarkan hidup bahagia. Seiring itu, zakat dapat menjadi tonggak penting untuk menghindarkan penderitaan akibat masalah-masalah sosial

⁶⁴ Muhammad Ridwan, *Manajemen...*, h. 207 – 208.

seperti kekerasan baik fisik maupun psikhis, intimidasi, penganiayaan, trafficking dan sebagainya. Walaupun kelihatannya harta zakat yang dikeluarkan dalam kasat mata seperti menghabiskan harta, namun balasan berupa keridaan Allah SWT adalah yang utama. Balasan yang diharapkan datang dari Syari' tersebut juga tidak lantas pengelolaan zakat dilakukan serampangan dan tidak memiliki prosedur pengawasan. Pengawasan tentunya diperlukan untuk menutupi celah-celah dimana kemungkinan terjadinya kebocoran dana dapat dicegah.

Di samping itu, sebahagian kecil penggunaan dari pengamalan ibadah zakat adalah ditujukan produktif yaitu pengalihan penggunaannya menjadi modal usaha. Selain itu, zakat juga memberi pengaruh pada terkondisikannya secara terorganisir pemerataan harta kekayaan yang memenuhi prinsip keadilan sebagai tuntutan ajaran agama serta penyaluran yang distributif kepada umat yang berhak dan berstatus sebagai asnaf yang delapan.

Dengan demikian, dapat dipahami bahwa dikelolanya harta hasil zakat produktif dengan kesungguhan dan penanganan profesional akan mendorong pertumbuhan ekonomi umat yang berada di bawah garis kemiskinan serta merta pula menjadi dukungan kepada pihak pemegang kekuasaan dalam hal peningkatan daya guna ekonomi secara nasional, memberdayakan keuangan umat sejalan dengan prinsip ketauhidan. Prinsip ketauhidan yang dimaksud tercermin pada terbangunnya ekonomi dan bisnis yang mapan dan sesuai aturan *syar'i* yang bersifat universal. Di samping itu, terlaksananya secara intens etika berbisnis (*muammalah*) sehingga terbangun pula jaringan ekonomi umat yang kuat agar dapat digunakan demi terlaksananya pendidikan dan perjuangan dakwah secara aktif dan berkesinambungan menjangkau seluruh wilayah masyarakat muslim yang luas dan tak terbatas.

Maka yang dimaksud pengelolaan zakat dalam kajian ini adalah seperti yang termaktub dalam undang-undang pengelolaan zakat adalah suatu kegiatan merencanakan, melaksanakan, dan kordinasi untuk mengumpulkan, mendistribusikan, dan mendayagunakan harta zakat.

b. Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat

Di Indonesia, dalam berbagai literatur banyak dikenal berbagai istilah seperti perundangan, Perundang-undangan, peraturan Perundang-undangan, dan peraturan negara. Dalam Belanda biasa dikenal istilah *wet*, *wetgeving*, *wettelijke regels*, atau *wettelijke regeling(en)*. Istilah Perundang-undangan berasal dari istilah *wettelijke regels*. Berbeda dengan istilah peraturan negara yang merupakan terjemahan dari *staatsregeling*, istilah *staats* berarti negara, dan *regeling* adalah peraturan. Istilah ‘perundangan’ berasal dari kata ‘undang’, bukan berasal dari kata ‘undang-undang’. Kata ‘undang’ tidak memiliki konotasi dengan pengertian ‘*wet*’ atau ‘undang-undang’, karena istilah ‘undang’ mempunyai arti tersendiri. Adapun yang dimaksud dengan peraturan negara adalah peraturan-peraturan tertulis yang diterbitkan oleh instansi resmi baik dalam pengertian lembaga atau Pejabat tertentu, sedangkan yang dimaksud dengan peraturan perundangan adalah peraturan mengenai tata cara pembuatan peraturan negara.⁶⁵ Perundang-undangan juga sering diartikan sebagai *wetgeving*, yaitu pengertian membentuk undang-undang dan keseluruhan daripada undang-undang negara.⁶⁶ Definisi ini diperkuat oleh Soehino yang menyatakan bahwa peraturan Perundang-undangan memiliki makna sebagai: pertama, proses atau tata cara pembentukan peraturan Perundang-undangan negara dari jenis dan tingkat tertinggi yaitu undang-undang sampai yang terendah, yang dihasilkan secara atribusi atau delegasi dari kekuasaan Perundang-undangan; kedua, keseluruhan produk peraturan perundangan tersebut. Namun sebenarnya, Soehino lebih sering menggunakan istilah ‘Peraturan Perundangan’.⁶⁷ Senada pula, Amiroeddin Syarief menggunakan istilah yang sama dengan alasan istilah itu lebih pendek dan

⁶⁵Solly Lubis, *Landasan dan Teknik Perundang-undangan*, (Bandung: Penerbit Mandar Maju, 1989), h. 1-2

⁶⁶ S. Wojowasito, *Kamus Umum Belanda-Indonesia*, (Jakarta: PT. Ichtiar Baru van Hoeve, 1985), h. 802

⁶⁷ Soehino, *Hukum Tata Negara: Teknik Perundang-undangan*, (Yogyakarta: Liberty, 1981), h. 1.

ekonomis.⁶⁸ Istilah tersebut pernah digunakan dalam Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 sebagaimana tercantum pada judul ketetapan tersebut yaitu Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia. Selain itu, beberapa Ketetapan MPR RI yang menggunakan istilah 'Peraturan Perundang-undangan', dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD) 1945 setelah perubahan,⁶⁹ dan dalam Konstitusi RIS 1949 sebagaimana dimuat dalam Pasal 51 ayat (3) dengan rumusan 'Perundang-undangan federal' dan dalam UUD Sementara 1950 sebagaimana dimuat dalam Bagian II dengan judul 'Perundang-undangan' dan dalam Pasal 89 yang menyebut 'kekuasaan Perundang-undangan'.⁷⁰

Bagir Manan menyatakan bahwa peraturan Perundang-undangan memiliki peranan yang makin besar dari hari ke hari, khususnya di Indonesia. Hal ini disebabkan oleh hal-hal berikut: 1. Peraturan Perundang-undangan merupakan kaidah hukum yang mudah dikenal (diidentifikasi), mudah diketemukan kembali, dan mudah ditelusuri. Sebagai kaidah hukum tertulis, bentuk, jenis, dan tempatnya jelas. Begitu pula pembuatnya. 2. Peraturan Perundang-undangan memberikan kepastian hukum yang lebih nyata karena kaidah-kaidahnya mudah diidentifikasi dan mudah diketemukan kembali. 3. Struktur dan sistematika peraturan Perundang-undangan lebih jelas sehingga memungkinkan untuk diperiksa kembali dan diuji baik segi segi formal maupun materi muatannya. 4. Pembentukan dan pengembangan peraturan Perundang-undangan dapat direncanakan. Faktor ini sangat penting bagi negara-negara yang sedang membangun termasuk membangun sistem hukum baru yang sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan masyarakat.⁷¹ Di Indonesia,

⁶⁸ Amiroeddin Syarief, *Perundang-undangan: Dasar, Jenis, dan Teknis Membuatnya*, (Jakarta: Bina Aksara), 1987, h. 4-5

⁶⁹ Pipin Syarifin dan Dedah Jubaedah, *Ilmu Perundang-undangan*, (Bandung: Pustaka Setia, 2012), h. 21.

⁷⁰ Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*, (Bandung: PT. Mandar Maju, 1998), h. 17.

⁷¹ Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*, (Jakarta: Ind. Hill, co. 1992), h. 8.

nomenklatur (istilah) ‘Perundang-undangan’ diartikan dengan segala sesuatu yang bertalian dengan undang-undang, seluk beluk undang-undang. Misalnya: ceramah mengenai Perundang-undangan pers nasional, falsafah negara itu dilihat pula dari sistem Perundang-undangannya.⁷²

Pembentukan hukum, dalam hal ini hukum tertulis atau undang-undang, pada dasarnya merupakan suatu kebijakan politik negara yang dibentuk oleh dewan perwakilan rakyat dan presiden (di Indonesia atau pada umumnya di negara lain). Kebijakan di atas merupakan kesepakatan formal antara dewan perwakilan rakyat dan Pemerintah, dalam hal ini presiden, untuk mengatur seluruh kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Kedua badan tersebut mengatasnamakan negara dalam membentuk hukum atau undang-undang. Termasuk suatu kebijakan politik negara adalah pada saat dewan perwakilan rakyat dan presiden menentukan suatu perbuatan yang dapat dikenakan sanksi atau tidak (sanksi pidana, administrasi, dan perdata). Pembentukan peraturan Perundang-undangan di bawah undang-undang, dalam hal ini peraturan pemerintah, peraturan presiden, dan peraturan menteri atau peraturan lembaga negara tertentu, juga merupakan suatu kebijakan, baik dibentuk berdasarkan delegasian maupun atas keinginan sendiri (mandiri), dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan atau suatu pengaturan prosedur dalam rangka pelayanan publik.

Sejatinya, paradigma pembentukan norma hukum adalah bagaimana menciptakan hukum yang dapat merangsang pembangunan dan perkembangan kehidupan di dalam negara. Hal itu merupakan salah satu poin penting dalam konsep negara modern atau yang biasa disebut sebagai negara hukum materiil. Negara modern bertugas untuk menyediakan kesejahteraan bagi rakyatnya dengan berbagai tindakan, salah satunya dengan menginisiasi pembentukan kebijakan dalam bentuk norma hukum. Konsep pembentukan norma hukum yang demikian disebut

⁷² W.J.S. Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, diolah kembali oleh Pusat Pembinaan Dan Pengembangan Bahasa Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Jakarta: PN Balai Pustaka, 1982, hal. 990.

modifikasi. Sebagai lawannya, adalah kodifikasi, yaitu mekanisme pembentukan norma hukum dengan cara mengumpulkan norma-norma yang sudah ada berkembang di masyarakat. Dalam hal ini A. Hamid S. Attamimi⁷³ mengamini T. Koopmans menyatakan bahwa untuk menghadapi perubahan dan perkembangan kebutuhan masyarakat yang semakin cepat, sudah bukan saatnya mengarahkan pembentukan hukum melalui penyusunan kodifikasi. Karena pemikiran tentang kodifikasi hanya akan menyebabkan hukum selalu berjalan di belakang dan bukan tidak mungkin selalu ketinggalan zaman.

Sebaliknya, diperlukan langkah modifikasi yaitu dengan pembentukan norma hukum oleh pihak penguasa, yang akan menghasilkan norma-norma baru dengan tujuan untuk mengubah kondisi yang ada dalam masyarakat. Modifikasi yang cenderung visioner dan dinamis akan mengarahkan masyarakat ke arah perkembangan yang diinginkan. Van der Vlies menyatakan bahwa undang-undang kini tidak lagi terutama berfungsi memberi bentuk kristalisasi kepada nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat, melainkan membentuk bagi tindakan politik yang menentukan arah perkembangan nilai-nilai tertentu.⁷⁴ Dengan adanya modifikasi, diharapkan hukum tidaklah ketinggalan karena selalu berada di belakang masyarakat.

Namun, menurut Mahfud M.D.⁷⁵, dalam bukunya, ia menjelaskan keadaan pembentukan hukum di Indonesia yang cenderung mengarah kepada mekanisme modifikasi, namun sering diselubungi dengan keperluan politik. Menurutnya, hukum tidak steril dari subsistem kemasyarakatan lainnya. Politik kerap kali melakukan intervensi atas pembuatan dan pelaksanaan hukum sehingga muncul juga pertanyaan berikutnya tentang subsistem mana antara hukum dan politik yang dalam kenyataannya lebih suprematif. Pertanyaan-pertanyaan lain yang lebih spesifik pun dapat mengemuka seperti bagaimanakah pengaruh politik terhadap hukum, mengapa

⁷³ A. Hamid S. Attamimi, “*Mana yang Primer Dewasa Ini, Kodifikasi Atau Modifikasi?*”, Kompas, (22 Maret 1988): IV.

⁷⁴ A. Hamid S. Attamimi, “*Mana yang Primer Dewasa Ini, Kodifikasi Atau Modifikasi?*”, Kompas, (22 Maret 1988): IV

⁷⁵ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: LP3ES, 2002), h. 11

politik banyak mengintervensi hukum, jenis sistem politik yang bagaimana yang dapat melahirkan produk hukum yang berkarakter seperti apa. Upaya untuk memberi jawaban atas pertanyaan-pertanyaan tersebut merupakan upaya yang sudah memasuki wilayah politik hukum. Politik hukum secara sederhana dapat dirumuskan sebagai kebijaksanaan hukum (*legal policy*) yang akan atau telah dilaksanakan secara nasional oleh pemerintah; mencakup pula pengertian tentang bagaimana politik mempengaruhi hukum dengan cara melihat konfigurasi kekuatan yang ada di belakang pembuatan dan penegakan hukum itu. Hukum tidak dapat hanya dipandang sebagai pasal-pasal yang bersifat imperatif atau keharusan-keharusan yang bersifat *das Sollen*, melainkan harus dipandang sebagai subsistem yang dalam kenyataan (*das Sein*) bukan tidak mungkin sangat ditentukan oleh politik, baik dalam perumusan materi dan pasal-pasalnya maupun dalam implementasi dan penegakannya. Jelaslah bahwa apa yang digambarkan Mahfud tersebut mencerminkan keadaan pembentukan undang-undang di Indonesia yang menitikberatkan pada politik daripada hukum, walaupun produk akhir politik tersebut tetap sebagai produk hukum yang harus dipatuhi oleh seluruh masyarakat. Hal inilah yang belum disadari oleh pembentuk undang-undang bahwa keputusan politik yang dituangkan dalam suatu undang-undang merupakan produk hukum yang secara yuridis, isinya harus dilaksanakan, walaupun kemudian disadari bahwa undang-undang tersebut sulit dilaksanakan karena substansinya sarat dengan elemen-elemen politik. Mahfud sendiri menyatakan bahwa hukum terpengaruh oleh politik karena subsistem politik memiliki konsentrasi energi yang lebih besar daripada hukum.⁷⁶

Prinsip negara hukum bermakna bahwa setiap tindakan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara harus didasari oleh hukum yang berlaku. Hal ini bertujuan supaya setiap tindakan tersebut legal dan memperoleh legitimasi. Pemerintah sebagai sekelompok orang yang telah memperoleh kedaulatan dari masyarakat untuk dapat melakukan pengaturan dengan tujuan untuk memberikan kepastian, keadilan, dan

⁷⁶ Kementerian Agama, *Modul*, h. 20

kemanfaatan bagi masyarakat itu sendiri. Dalam konteks ini, hukum yang dibuat harus ditujukan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat karena Indonesia menganut sistem negara kesejahteraan atau *welfare state*. Pemerintah wajib mengambil segala tindakan dalam rangka mewujudkan tujuan tersebut. Prinsip kesatuan harus dipahami bahwa seluruh bagian dari Indonesia adalah suatu sistem yang terintegrasi dan tidak dapat dipisahkan sehingga suatu kebijakan yang telah dibuat oleh pemerintah harus diberlakukan dan dipatuhi oleh segenap bangsa Indonesia. Sesuai dengan prinsip demokrasi, bahwa rakyat sebenarnya adalah pemegang kekuasaan tertinggi dalam negara. Rakyatlah yang sebenarnya menentukan bagaimana jalannya negara sesuai cita dan ideologi masyarakatnya. Di Indonesia, konsep demokrasi yang diterapkan adalah demokrasi perwakilan, dimana warga masyarakat diwakili oleh sekelompok orang yang telah memperoleh kepercayaan dari masyarakat itu sendiri, untuk dapat menjalankan pemerintahan. Berdasarkan hal tersebut, dapat diketahui bahwa kekuasaan pemerintahan itu mengandung juga kekuasaan pengaturan dalam arti membentuk peraturan. Dengan demikian, dapat dipahami bahwa salah satu perwujudan dari kegiatan pemerintahan adalah membuat kebijakan yang akan diberlakukan bagi masyarakat. Oleh karena itu, secara filosofis pada dasarnya politik hukum dalam rangka membuat hukum dengan cara memodifikasinya dibolehkan, selama tujuannya adalah bagi kemaslahatan rakyat secara keseluruhan.

Pemerintah telah membentuk lembaga yang bersifat permanen untuk mengelola zakat. Selain itu, pemerintah diantaranya juga telah menetapkan UU Pengelolaan Zakat yaitu Undang-Undang Nomor tiga puluh delapan tahun seribu sembilan ratus sembilan puluh sembilan yang bertujuan untuk mengefektifkan terkumpulnya zakat dan mengarahkan upaya pada pendayagunaan zakat tersebut, termasuk juga infaq dan sedekah serta sumber dana keagamaan lainnya bagi umat Islam serta untuk mewujudkan manfaatnya secara merata bagi pembangunan kehidupan umat. Dalam rangka otonomi daerah, pengelolaan zakat lebih optimal jika

dilengkapi dengan Peraturan Daerah (Perda) yang hendaknya fokus pada pengumpulan dan pendayagunaan dana zakat sesuai kondisi daerah.⁷⁷

Undang-undang dan rencana penetapan Peraturan daerah tersebut kemudian dilanjutkan oleh UU tentang Pengelolaan Zakat No. 23 tahun 2011. Di dalam pernyataan perundang-undangan tersebut dijelaskan bahwa maksud dari pernyataan-pernyataan berikut ini:

1. Pengelolaan zakat adalah suatu kegiatan merencanakan, melaksanakan, dan kordinasi untuk mengumpulkan, mendistribusikan, dan mendayagunakan harta zakat.
2. Zakat adalah sejumlah harta milik seorang muslim atau badan usaha yang menjadi wajib dikeluarkan untuk diberikan kepada mereka yang berhak menerimanya sesuai dengan ketentuan syariat agama Islam.

Berikutnya, pada pasal yang ke 3 disebutkan bahwa kata pengelolaan zakat memiliki tujuan:

- a. untuk meningkatkan tingkat efektivitas dan efisiensi pelayanan dalam pengelolaan zakat; dan
- b. untuk meningkatkan manfaat zakat untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan penanggulangan kemiskinan.

Dalam perspektif ekonomi dan sosial, zakat yang berdaya guna dan berhasil guna adalah yang memberi manfaat bagi penerima zakat (*mustahiq*). Manfaat secara ekonomi mustahiq dapat hidup layak juga mandiri dan manfaat secara sosial mustahiq dapat hidup berdampingan dan sejajar dengan anggota masyarakat lainnya.

⁷⁷ Bazda Propinsi Sumatera Utara, Perda Zakat Sebagai Implementasi Undang-undang Nomor tiga puluh delapan Tahun seribu sembilan ratus sembilan puluh sembilan dan Kepmenag Nomor 373 Tahun dua ribu tiga, Modul pada Lokakarya Penyusunan Perda Zakat (Medan , 2005). Perkembangan perundang-undangan di suatu negara dipengaruhi oleh pemikiran manusia tentang hukum. Dengan munculnya berbagai pemikiran dan pandangan membahas perundang-undangan memperlihatkan variasi keberagaman pemikiran. Hal ini tentunya membawa suatu kenyataan normatif bahwa perundang-undangan senantiasa mengalami perkembangan yang akan mencerahkan secara akademis dan bersifat konstruktif.

Dengan demikian, penting untuk mendistribusikan zakat tidak hanya secara konsumtif saja tetapi juga secara produktif.

Lemahnya dagang kecil-kecilan masyarakat tingkat ekonomi rendah yang diusahakannya utamanya bukan hanya disebabkan kurang modal saja, yang lebih melemahkan adalah sikap mental dan tidak siapnya manajemen usaha. Oleh karena itu, pada tahap permulaan pemberian zakat yang dimaksudkan untuk produktif harus disertakan pendidikan nilai-nilai positif sikap mental dan langkah-langkah untuk menerapkan prinsip-prinsip manajemen sehingga dapat benar-benar memahami mustahiq agar siap untuk berubah menjadi muzakki. Kemiskinan dapat dirubah menjadi kekayaan dengan dimulai dari sikap mental seseorang itu yang diberdayakan. Pada tahapan waktu yang lebih panjang, pengumpulan zakat diharapkan benar-benar dapat mengembangkan usaha sebagai pemberdayaan mustahiq. Distribusi zakat secara konsumtif sebatas rangsangan saja dan daya jangkau hanya untuk waktu yang singkat, yang lebih utama adalah untuk usaha memberdayakan sumber daya manusia. Zakat yang diberdayakan secara luas akan dapat menanamkan sikap mandiri pada diri mustahiq dalam hal ini disebut dengan mitra agar tidak bergantung pada zakat secara konsumtif.

Secara defenitif, zakat menurut Undang –Undang tentang Pengelolaan Zakat. No. 23 Tahun 2011 terdapat di dalam Bab I Ketentuan Umum pasal 1 ayat 2. Pada pasal tersebut didefenisikan bahwa zakat adalah harta yang wajib dikeluarkan oleh seorang muslim atau badan usaha untuk diberikan kepada yang berhak menerimanya sesuai dengan syariat Islam. Ayat ini mengandung tiga unsur penting dari zakat yaitu 1) harta 2) wajib dikeluarkan oleh seorang muslim atau badan usaha 3) sesuai dengan syariat Islam.⁷⁸

Harta yang harus ditunaikan zakatnya diatur pada pasal 4 ayat 1 yaitu zakat yang dimaksud meliputi zakat mal dan zakat fitrah. Zakat mal seperti: a.) Emas, perak, serta logam mulia lainnya. b.) uang dan surat berharga lainnya c.) perniagaan,

⁷⁸ Undang –Undang tentang Pengelolaan Zakat. No. 23 Tahun 2011

d.) pertanian, perkebunan dan kehutanan e.) peternakan dan perikanan, f.) pertambangan g.) perindustrian, h.) pendapatan, i.) rikaz. Keseluruhan zakat mal sebagaimana dimaksud pada ayat (2) merupakan harta yang dimiliki oleh muzakki perseorangan atau badan usaha. (pasal 4 ayat 3) Pada ayat empat dinyatakan bahwa (4) Syarat dan tata cara penghitungan zakat mal dan zakat fitrah dilaksanakan sesuai dengan syariat Islam. Ayat lima (5) menyatakan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai syarat dan tata cara penghitungan zakat mal dan zakat fitrah sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diatur dengan Peraturan Menteri. Merujuk pada Rancangan Peraturan Menteri Agama tentang syarat dan tata cara penghitungan zakat serta pendayagunaan zakat untuk usaha produktif, jenis harta yang mesti dikeluarkan zakatnya adalah emas, perak, uang, zakat perusahaan dan perniagaan, tumbuh-tumbuhan, binatang ternak, profesi/penghasilan, rikaz dan zakat fitrah.

Demikianlah bahwa Undang-undang Pengelolaan Zakat Nomor 23 Tahun 2011 telah dibuat dalam rangka meningkatkan dayaguna dan hasil guna pendapatan, zakat harus dikelola secara melembaga sesuai dengan syariat agama Islam yang bertujuan melakukan pengelolaan zakat. Namun dalam implementasinya Undang-undang Pengelolaan Zakat Nomor 23 Tahun 2011 mengalami banyak bantahan yang kontroversif karena dianggap mempersulit masyarakat dalam mengumpulkan zakat dan menyalurkan kembali kepada masyarakat. Banyak pihak mensinyalir bahwa pada Undang-undang Pengelolaan Zakat Nomor 23 Tahun 2011 terdapat pasal krusial yang menyalahi norma dalam masyarakat. Diantaranya adanya pendapat yang menyatakan bahwa Undang-undang Pengelolaan Zakat Nomor 23 Tahun 2011 dapat mengerdilkan peran mandiri masyarakat dalam memberdayakan dana zakat. Selain itu, hasil revisi Undang-undang zakat tersebut, telah menghambat kinerja dan menghambat peran lembaga-lembaga zakat yang telah ada.

Disyahnannya Undang-undang Pengelolaan Zakat Nomor 23 Tahun 2011 tentang pengelolaan zakat dinilai belum sepenuhnya sesuai dengan kebutuhan dan belum menjawab permasalahan perzakatan yang ada karena, di dalam Undang-undang tersebut terdapat pasal yang multitafsir yang bisa menimbulkan pro dan

kontra di kalangan pegiat zakat. Undang-undang Pengelolaan Zakat Nomor 23 Tahun 2011 dimaksudkan untuk memastikan keteraturan dan akuntabilitas dalam perencanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat; pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat; dan pelaporan dan pertanggungjawaban pelaksanaan pengelolaan zakat.

Pada 14 Februari 2014, Presiden menandatangani Peraturan Pemerintah (PP) No 14 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Zakat Undang-Undang (UU) No 23 Tahun 2011. Bila merujuk kepada Undang-Undang (UU) No 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat, terdapat beberapa inkonsistensi antara Peraturan Pemerintah yang baru dilegasi dengan Undang-Undang. Salah satu contoh pasal yang bertentangan dengan UU No. 23 Tahun 2011 adalah pada pasal 62 dan 63 tentang pembentukan perwakilan LAZ (Lembaga Amil Zakat) yang dibatasi hanya di tingkat provinsi untuk LAZ skala Nasional dan di tingkat kabupaten/kota untuk LAZ skala Provinsi. Sedangkan untuk LAZ skala kabupaten/kota tidak ada perwakilan.

Bagi pendukung UU No. 23 Tahun 2011 dan Peraturan Pemerintah (PP) No 14 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Zakat mengklaim bahwa semangat undang-undang merupakan integrasi dan sinergi pengelolaan zakat nasional dengan BAZNAS sebagai koordinator. Ketika pengelolaan zakat di bawah rezim UU No. 38 Tahun 1999, zakat nasional berjalan tanpa arah, dengan kecenderungan masing-masing, maka kemudian di klaim bahwa dengan BAZNAS menjadi koordinator zakat nasional, maka kecenderungan saat ini yang mengarah pada koprasia zakat dapat dicegah. Selain itu, pendukung UU No. 23 Tahun 2011 juga berargumen bahwa di bawah UU No. 38 Tahun 1999, di mana BAZ dan LAZ sama-sama menjadi operator zakat nasional, dan pendukung UU No. 23 Tahun 2011 berargumen tidak marginalisasi (pasal 17) dalam undang-undang baru, tetapi yang ada formalisasi yaitu konsolidasi dan sinergi antara OPZ (pasal 19). Struktur BAZNAS dari tingkat pusat hingga kabupaten/kota bukanlah cermin inefisiensi, melainkan merupakan bentuk pelayanan zakat yang menjangkau setiap pelosok negeri. Dukungan dana APBN

untuk BAZNAS adalah terbenarkan karena tugas BAZNAS jauh lebih berat dari LAZ, yaitu selain sebagai operator, juga sebagai regulator.⁷⁹

c. Maqasid Syari'ah Imam asy-Syatibi

1. Sejarah Singkat Maqasid Syari'ah

Penelusuran pada jejak sejarah dan perkembangan mengenai pengkajian Maqasid Syari'ah dapat dipahami bahwa pengamatan yang fokus terhadap Maqasid Syari'ah bahkan diawali ketika masa masih hidupnya Rasulullah SAW. Bahkan telah diisyaratkan sendiri oleh Rasulullah SAW dalam hadis-hadis beliau, seperti himbauan Rasulullah SAW yang ditujukan untuk para lajang yang mereka telah dianggap mampu melangsungkan pernikahan:

“Kepada pemuda- pemuda, seandainya kalian semua merasa memiliki kesanggupan segera menikah, segera lakukanlah, hal itu disebabkan melalui menikah maka terjaga penglihatan dan terpeliharalah harga diri. Tetapi apabila kalian merasa belum memiliki kesanggupan untuk melakukannya, untuk itu tunaikan lah ibadah yaitu berpuasa, ibadah dalam bentuk berpuasa kelak akan mewujudkan menjadi tameng bagi dirimu. (H. R. Bukhari).

Materi yang menjadi pembicaraan oleh Hadis tersebut telah dapat dipahami bahwa dapat diketahui sebenarnya apakah tujuan dari disyariatkannya anjuran menikah dalam agama Islam. Salah satu tujuannya adalah agar menjadikan mashlahah untuk mereka yang melaksanakannya. Perhatian lebih serius kepada ranah Maqasid asy-Syarī'ah segera menempati posisi penting menjadi kajian yang memungkinkan untuk lebih sering dilakukan sesudah wafatnya Rasulullah SAW. Sebagian besar pakar hukum Islam klasik menempatkan pembahasan tentang Maqasid asy- Syarī'ah di dalam Ushul Fiqih, terutama pada saat melakukan penelaahan mengenai qiyas. Di antaranya Imam al- Haramain al- Juwaini (Wafat

⁷⁹ Yusuf Wibisono, *Mengelola Zakat Indonesia*, Cet Ke-1, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2015), h. 119

478 H) dalam kitab karyanya yaitu *al-Burhan*, Al-Ghazali (Wafat 505 H) juga mengungkapkan Maqāṣid asy-Syarī'ah dalam bukunya *al-Mustashfa*, demikian juga al-Razi (Wafat 606 H) dalam bukunya *al-Mahsul fi ilmi Ushul Fiqh*. 'Izz ad-din bin Abd as-Salam (Wafat 660 H) membahasnya secara khusus dalam bukunya antara lain dalam buku *al-Qawaid al-ahkam fi Masalih al-anam*, juga dalam bukunya *Qawa'id as-Shugra*. Namun, pada generasi pakar hukum berikutnya muncul suatu hal yang baru yaitu ada Ulama yang membahas Maqāṣid Syarī'ah dalam sebuah Bab khusus dalam kitabnya seperti Imam Abu Ishaq asy-Syatibi (Wafat 790) dalam bukunya yang berjudul *al-Muwafaqat*, pada jilid III memberikan tempat yang khusus tentang pembahasan Maqāṣid asy-Syarī'ah.

Setelah mengkaji berbagai pendapat para pendahulunya, Imam asy-Syatibi mengajukan dua masalah baru dalam membahas Maqāṣid asy-Syarī'ah; pertama, menyusun maqāṣid; kedua, metode menyingkap maqāṣid.⁸⁰ Bagi Imam asy-Syatibi memahami Maqāṣid asy-Syarī'ah adalah kemampuan penting bagi pihak mujtahid ketika akan mengistinbath suatu ketetapan hukum. Dengan demikian, Imam asy-Syatibi memberi penekanan bahwa seandainya istinbath hukum syara' diharapkan mencapai keberhasilannya dengan baik, tidak dapat dihindarkan bahwa pihak mujtahid wajib memiliki kemampuan menguasai Maqāṣid asy-Syarī'ah.⁸¹

2. Pengertian Maqāṣid Syari'ah

Untuk memahami lebih lanjut maka perlu diawali dengan pemahaman definisi Maqāṣid asy-Syarī'ah. Maqāṣid asy-Syarī'ah adalah bentuk majemuk gabungan kata "*maqasid*" serta "*syariah*". Dari ilmu tasrif, *maqasid* adalah kata yang berbentuk jama' (*plural*) yang asalnya adalah *maqsad*, *qasd*, *maqsid* atau *qusud* yang sama dan seakar dengan kata *Qasada* (*fi'il madhi*) dan *Yaqsudu* (*fi'il mudhari'*) bermakna cukup bervariasi, diantaranya yaitu mengarah, maksud, tengah-tengah,

⁸⁰ Syaikh Mahdi Mahrizi, *Maqāshid al-Syarī'ah fi Madrasah Ahl al-Bayt*, dalam jurnal Qadhaya Islamiyyah Mu'ashirah, no. 13, Cairo-Egypt: 2000, h. 220

⁸¹ Al-Syatibi, *al Muwafaqat Fi Ushul al Syari'ah*, (Beirut: Dar al Ma'rifah, 1975), Jilid IV, h. 89

seimbang dan adil, jalan yang lurus, kondisi yang berada di pertengahan diantara kelebihan dan kekurangan.⁸² Menurut Ibnu Manzur, kata *maqasid* adalah *jama'* dari kata *maqsad*, yaitu bentuk *masdar mimi* dari kata kerja dasar *qasada* (قصد) maknanya adalah pegangan, puncak, tujuan, lurus, adil dan sederhana.⁸³

Sedangkan syariaah asal katanya adalah *syara'a* (ش ر ع) maknanya adalah mata air yang mengalir selamanya, mengawali suatu kerja, bermakna pula menjelaskan⁸⁴, memberi pengetahuan dan memberi petunjuk jalan.⁸⁵ *Syariaah* juga yaitu segala hal yang telah menjadi ketetapan Allah SWT untuk hambaNya terkait bidang akidah dan hukum Islam.⁸⁶ Sedangkan ulama kontemporer Yusuf Qardawi menjelaskan dalam karyanya yang telah diterjemahkan ke Bahasa Indonesia yaitu "*Membumikan Syariat Islam*", beliau menukil kitab "*Mu'jam Al-Fadz al-Qur'an al-Karim*" kata *Syari'at* asal katanya adalah *syara'a*, *asy-syari'a* bermakna memberi penjelasan tentang sesuatu, dapat pula dari asal katanya *syir'ah* serta *syari'ah* bermakna wadah sebagai alat menimba air agar setiap pencari air tidak lagi menggunakan alat-alat lain.⁸⁷ Dapat dipahami dan disimpulkan bahwa kata *syari'ah* merangkum semua yang berasal dari Allah SWT untuk hambaNya dengan perantara Rasulullah SAW.

Para ulama *mutaakhirin* (kontemporer) telah banyak membicarakan Maqāsid asy-Syari'ah diawali dengan mendefinisikan Maqāsid asy-Syari'ah diantaranya yaitu: pendapat Thahir Ibnu Asyur,⁸⁸ Maqāsid asy-Syari'ah yaitu hikmah- hikmah yang diberikan Allah SWT pada setiap ketetapan *syara'* yang tidak dikhususkan pada hukum syariaah pada bentuknya yang baku. Asyur mengklasifikasi Maqāsid yaitu

⁸²Ahmad Imam Mawardi, *Fiqh Minoritas fiqh al-Aqliyat dan Evolusi Maqashid al-Syari'ah dari konsep ke pendekatan*, (Yogyakarta:Lkis, 2010) h. 178-179

⁸³ Muhammad Ibn Manzur, (t.t), *Lisān al-'Arab* (Beirut : Dar Sadir), jld. 3, h. 353.

⁸⁴ Ali Ibn Muhammad Al-Jurjani, *Al-Ta'rifat*, (Beirut : Dar al-Kitab al-Arabi, 1405), h.

⁸⁵ Muhammad Ibn Manzur, *Lisān al-'Arab* (Beirut : Dar Sadir, t.t), jilid. 3, h. 353

⁸⁶Majma' Lughah al-Arabiyyah, *Mu'jam al-Wasith*, Cet. 4 (Mesir: Maktabah Syuruq ad-Dauliyah, 2004), h. 509 & 738

⁸⁷Yusuf Qardhowi, *Membumikan Syari'at Islam, Keluwesan Aturan Illahi Untuk Manusia*, (Bandung: Pustaka Mizan, 2003), Cet. ke I, h. 13

⁸⁸Muhammad al-Tahir Ibn 'Asyur, *Maqasid al-Syari'ah al-Islamiyah*, (t.p., Al-Basyair Li al-Intaj al-'Ilmi, 1998), h. 171,

maqasid 'ammah dan *maqasid khassah*. *Maqasid 'ammah* sebagai memelihara peraturan, berbuat kebaikan, menolak keburukan, persamaan manusia, mengutamakan syariah, meneguhkan umat dan sebagainya. Sedangkan *maqasid khassah* adalah sebagai metode-metode yang digunakan oleh *Syâri'* untuk merealisasikan objektif setiap individu sehingga memberi manfaat dan memenuhi segala kepentingan dan urusan personalnya, setiap hikmah yang dipelihara dalam suatu penetapan hukum berkaitan dengan tindak tanduk manusia. Seperti tujuan perjanjian dalam kontrak *ar-rahn*, menegakkan sendi-sendi rumah tangga dan kekeluargaan dalam pernikahan dan menolak kemudharatan talak. Di samping pembahasan di atas, Wahbah az- Zuhaili memberi batasan tentang Maqasid asy-Syariah sebagai makna-makna dan tujuan yang ditekankan dalam semua hukum atau sebahagian besarnya atau Maqasid asy-Syariah adalah tujuan dari syariat dan rahasia-rahasia yang ditetapkan oleh *Syâri'* (Allah SWT) dalam setiap hukum.⁸⁹

Sejalan dan hampir mirip dengan pendapat yang dikemukakan oleh az-Zuhaili, 'Allal al- Fasy memberikan batasan bahwa Maqasid asy-Syari'ah sebagai tujuan-tujuan dan rahasia-rahasia yang telah ditetapkan Allah dalam setiap hukum. Tidak jauh pula dari yang dikemukakan oleh Muhammad al- Yubi memberi defenisi Maqasid asy-Syari'ah adalah makna-makna dan hikmah-hikmah yang telah ditetapkan oleh Allah dalam syariatnya baik yang khusus atau umum yang bertujuan untuk merealisasikan kemaslahatan hambaNya.⁹⁰ Al-Raisuni mendefinisikan Maqasid asy-Syari'ah sebagai maksud-maksud yang ditetapkan oleh syariat untuk mewujudkan masalah manusia.⁹¹ Definisi ini bereferensi kepada defenisi yang diberikan oleh al-Fasi, namun beliau menghapuskan frasa terakhirnya yang menunjukkan objektif khusus. Sedangkan arti dari Maqasid asy-Syari'ah menurut istilah yaitu *al- ma'aani allati syuri'at laha al- ahkam*² artinya nilai-nilai yang

⁸⁹ Wahbah al-Zuhaili, *Usul al-Fiqh al-Islami* (Damsyik : Dar al-Fikr, 1996), jilid. 2, h. 1017.

⁹⁰ Muhammad Al-Yubi, *Maqashid asy-Syariah al-Islamiyah Wa 'Alaqtuha Bil Adillah Asy-Syar'iyyah*, Cet. 1 (KSA: Darul Hijrah Lin Nasyr Wat Tauzi', 1998), h. 188.

⁹¹ Ahmad al-Raisuni, (1995), *Nazariyyat al-Maqasid 'Inda al-Imam al Shatibi*, Riyadh : al-Dar al-Alamiah Li al-Kitab al-Islami, cet. 4, h. 17.

kemudian jadi tujuan ditetapkannya suatu hukum. Dengan demikian, arti Maqāṣid asy-Syari'ah yaitu berbagai tujuan yang harus dicapai manusia dalam hidupnya sesuai dengan tujuan-tujuan yang telah ditetapkan oleh Allah SWT.

3. Maqāṣid asy-Syari'ah dalam Al-Muwafaqat

Untuk memahami pemikiran Maqāṣid asy-Syari'ah Imam asy-Syatibi diperlukan pemahaman tentang kitab Al-Muwafaqat. Berbagai latar sosiokultural, politik dan iklim pemerintahan yang terbentuk pada masa menjelang penulisan Al-Muwafaqat, mempengaruhi pula pendapat Imam asy-Syatibi tentang aspek-aspek yang muncul dalam pemikiran Maqāṣid Syari'ahnya sehingga menjadikannya memiliki karakteristik tersendiri yang unik dan membedakannya dari pemikiran ulama lainnya di bidang yang sama pada masa-masa sebelumnya.

Kajian-kajian berikutnya tentang Maqāṣid Syari'ah Imam asy-Syatibi adalah tentang adanya 2 maksud mendasar dari ditulisnya al-Muwafaqat yang berhubungan dengan keadaan sosial yaitu 1) menyingkap berbagai hal tersembunyi pada setiap penunaian *syari'ah*, seperti judul yang direncanakan ketika belum ditukar menjadi *al-Muwafaqat*, 2) berusaha mendudukkan bersama-sama 2 mazhab yang selalu tidak sependapat tentang mekanisme pemikiran hukum Islam, yakni mazhab Ibnu al-Qasim dan Imam Abu Hanifah.⁹² Tujuan ini telah diungkapkan oleh Imam asy-Syatibi dalam premis-premis yang dibangunnya yang terdapat dalam *muqaddimah*-dari *al-Muwafaqat*. Imam asy-Syatibi berupaya menuntun untuk menjalankan langkah-langkah baru dalam memahami *syari'ah* yaitu mengaktifkan peran 'aql dalam memaknai *maqasid* beserta segala rahasia tersembunyinya.

Dalam kitab Al-Muwafaqatnya, Imam Asy-Syatibi tidak menjelaskan definisi Maqasid asy-Syariah, baik secara etimologis ataupun terminologis. Alasan-alasan yang dapat diduga terkait hal tersebut diantaranya adalah; 1) Imam Asy-Syatibi menginginkan agar apa yang telah dipersepsi tentang Maqāṣid asy-Syari'ah oleh

⁹² al-Jasani, *Nadhariyat*, h. 66

ulama-ulama terdahulu dengan memberikan batasan-batasan defenisi tidak terganggu dengan defenisi etimologis dan terminologis yang baru karena memang telah terdapat kesamaan maksud sejak dari awalnya. Atau, 2) Imam Asy-Syatibi tidak mau terjebak pada pengalaman penulis-penulis klasik pendahulu beliau. Para ulama terdahulu merasa cukup dengan menyediakan batasan (definisi) saja, pada beberapa kasus ditengarai melebihi batas dalam penjelasan defenisi-defenisi itu. Sehingga seringkali kajian yang dibahas oleh para ulama terdahulu inipun akhirnya memasuki pembahasan-pembahasan *furu'iyah* dari sistem *usuliyah* yang semakin menjauh dari maksud-maksudnya di awal kerja pembentukan keilmuan usul. Para ulama tenggelam ketika menjelaskan baik term-term maupun pendapat-pendapat tentang *syarah-syarah* yang berikutnya diikhtishâr (kesimpulan).

Seperti terlihat pada pembahagian pembahasan kitab *al -Muwafaqat* di atas bahwa materi tentang Maqāṣid asy-Syari'ah dan berbagai hal dari hukum- hukum syari'ah yang terkait kepadanya ditempatkan secara khusus pada bab III. Oleh karena itu, dalam memahami Maqasid asy-Syari'ahnya Imam asy-Syatibi kajian ini akan fokus pada bab III⁹³ tersebut yang dibagi ke dalam empat bagian: Pembahasan diawali dengan *Muqaddimah* yang membahas ringkas tentang *Illah* dan *Hikmah* hukum syariah. Imam asy-Syatibi membagi Maqasid berdasarkan sumber asalnya kepada dua macam yaitu *Maqasid Syâri'* (Allah SWT) dan *Maqasid Mukallaf* (manusia sebagai hamba). *Maqasid Syâri'* yang berisi pembahasan mengenai tujuan Allah SWT menurunkan undang-undang berupa hukum-hukum syariat kepada hambanya (Manusia) di Dunia. *Maqasid Mukallaf*, yang mengkaji tentang niat (tujuan) manusia pada segala aktivitas yang ia kerjakan dalam kehidupannya di dunia ini. Kemudian penutup yang berisi kajian khusus tentang bagaimana cara mengetahui *Maqasid Syari'*. Imam asy-Syatibi memberikan pendahuluan bahwa hukum-hukum syariat itu mengandung *illah* atau *hikmah*.

⁹³asy-Syatibi, *Al-Muwafaqat*, h.

Pada bahagian awal dari empat bahagian pembahasan tentang Maqasid Syariah, Imam asy-Syatibi merinci pembahasan tentang *Qasdu asy-Syâri' fi wadl'i asy-syarī'ah*. Tujuan diberlakukannya syariat (*Maqasid Syâri'*) ialah demi keberlangsungan kehidupan di alam raya beserta isinya yang kemudian dirinci ke dalam tiga bahagian pembahasan yaitu *Daruriyyat* (primer), *Hajiyyat* (sekunder), dan *Tahsiniyyat* (tersier);⁹⁴ Hubungan ketiganya saling melengkapi satu dengan yang lain dan ditambah syarat-syarat yang menjadi pelengkap; Darûriyât harus ada untuk menjaga kemashlahâtan dunia dan akhirat. Jika hal ini tidak ada maka akan terjadi kerusakan di dunia dan akhirat. Kadar kerusakan yang ditimbulkan adalah sejauh mana darûriyât tersebut hilang. Maqâsid ad- darûriyât ini ada lima yaitu: menjaga agama, menjaga jiwa, menjaga keturunan, menjaga harta, menjaga akal. *Maqâsid al-hâjiyat* adalah untuk menghilangkan kesusahan dari kehidupan *mukallaf*. Sedangkan *Maqâsid tahsîniyât* adalah untuk menyempurnakan kedua Maqâsid sebelumnya, yang meliputi kesempurnaan adat kebiasaan, dan akhlak yang mulia.⁹⁵ Syariat bertujuan membangun kemaslahatan dunia dan akhirat; kemaslahatan yang dipertahankan syariat dan kerusakan yang dicegah syariat; kemaslahatan dunia sebagai pijakan kemaslahatan akhirat; bukti-bukti bahwa syariat bertujuan menjaga kemaslahatan *Daruriyyat, Hajiyyat, dan Tahsiniyyat*; Kemaslahatan *Daruriyyat, Hajiyyat, dan Tahsiniyyat* bersifat universal, tidak dapat dibantah oleh permasalahan yang bersifat parsial, dan syariat terjaga sepanjang masa.

Dalam mengelaborasi pemikiran *Maqâsid Asy-Syarī'ah* Imam asy-Syaṭibi terdapat pendapat 'Akailah menyatakan bahwa Maqasid zakat dalam pemikiran *Maqâsid Asy-Syarī'ah* Imam asy-Syaṭibi di dalamnya terangkum dalam empat kategori yaitu: 1) Umum, 2) Berkaitan dengan mustahiq yaitu penerima zakat, 3) Berkaitan dengan Muzakki yaitu pemberi zakat, dan 4) Berkaitan dengan *Wi'a* atau

⁹⁴asy-Syatibi, *Al-Muawafaqat*, h.

⁹⁵asy-Syatibi, *Al-Muawafaqat*, h.

harta yang dizakatkan.⁹⁶ Pada kategori yang pertama yaitu kategori umum, tujuan zakat yang pertama adalah memelihara agama, yang kedua gotong royong, yang ketiga untuk kesejahteraan masyarakat dan keempat untuk menjamin hak-hak masyarakat. Hal-hal penting terkait Mustahiq atau penerima zakat dibahas dalam beberapa poin di antaranya yaitu: a) kelangsungan hidup mustahiq, b) membersihkan hati mustahiq dari dengki, c) maqashid dari beragamnya penerima zakat. Berkaitan dengan muzakki atau pemberi zakat dibahas dalam beberapa poin di antaranya yaitu: a) membersihkan hati muzakki dari pelit, b) keperdulian, c) ketaatan kepada syariah. Hal-hal penting terkait Wa'i atau harta zakat dibahas dalam beberapa poin di antaranya yaitu: a) maqashid dan beragamnya jenis harta zakat, b) menjaga harta dan mensucikannya.

G. Sistematika Pembahasan

Ada 5 bab pembahagian pembahasan yang akan dikaji pada penelitian ini di antaranya yaitu:

Pada pembahasan Bab I diberi judul Pendahuluan yang memuat penjelasan tentang Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Penjelasa istilah, Tujuan dan Signifikansi Penelitian, metodologi yang digunakan dalam meneliti dan deskripsi sistematika pembahasan.

Pada pembahasan Bab II diberi judul perencanaan pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan zakat dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Perspektif Maqashid asy-Syari'ah Imam asy-Syatibi yang direncanakan di dalamnya akan membahas Landasan Filosofis UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, Asas Pengelolaan Zakat Dalam UU Nomor 23 Tahun 2011 Perspektif Maqashid Syari'ah Imam asy-Syatibi, Tujuan Pengelolaan Zakat Dalam UU Nomor 23 Tahun 2011 Perspektif Maqashid Syari'ah Imam asy-Syatibi dan

⁹⁶ Taufiq 'Abd ar-Rahman Salimah 'Akailah, *Atsar az-Zakah fi al-Had min Inkisaat Taghayyur al-Bai'ah wa Asaruha*, (Bahrain, Mukhtar, 2019), h. 3

Perencanaan pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan zakat dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Perspektif Maqasid asy-Syari'ah Imam asy-Syatibi

Pada pembahasan Bab III diberi judul Pelaksanaan, pengendalian dan pelaporan pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan zakat dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Perspektif Maqasid Syari'ah Imam asy-Syatibi. Di dalamnya akan dibahas tentang Pelaksanaan Pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan Zakat Perspektif Maq±sid Syari'ah Imam asy-Syatibi, Pengendalian Pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan Zakat Perspektif Maq±sid Syari'ah Imam asy-Syatibi, pelaporan pengumpulan, pendistribusian Pendayagunaan Zakat Perspektif Maq±sid Syari'ah Imam asy-Syatibi.

Pada Bab IV diberi judul Pengelolaan Zakat Dalam UU Nomor 23 Tahun 2011 Perspektif Maq±sid Syari'ah Imam asy-Syatibi di Sumatera Utara. Di dalamnya akan membahas Asas dan Tujuan Pengelolaan Zakat Di Sumatera Utara, pada poin kedua membahas Perencanaan, Pelaksanaan dan Pengoordinasian Pengumpulan Zakat Di Sumatera Utara pada poin ketiga membahas Perencanaan, Pelaksanaan dan Pengoordinasian Pengumpulan Zakat Di Sumatera Utara, kemudian pada poin keempat membahas Perencanaan, Pelaksanaan dan Pendayagunaan Pendistribusian Zakat Di Sumatera Utara.

Pada pembahasan Bab V adalah bab penutup dari seluruh kajian ini yang berisikan yaitu kesimpulan atau rekomendasi dari seluruh penjelasan serta uraian yang telah dibahas dan telah tercantum pada bab-bab sebelumnya. Selain itu, kesimpulan juga berkedudukan sebagai upaya jawaban terhadap beberapa rumusan masalah yang menjadi fokus masalah dari kajian ini. Selanjutnya bab yang ke- lima ini juga akan memuat sejumlah saran dan rekomendasi dari peneliti yang diharapkan ke depannya akan dapat menjadi bahan evaluasi bagi lembaga pengelola zakat dalam upaya pelaksanaan dan penyaluran zakat untuk masa-masa berikutnya. Pada bagian akhir dari penelitian ini dilengkapi dengan daftar pustaka, daftar riwayat hidup dan beberapa lampiran.

BAB II

KAJIAN TENTANG UNDANG - UNDANG ZAKAT NO. 23 TAHUN 2011

A. Sejarah Pengelolaan Zakat Oleh Negara

Sejarah pengelolaan zakat dimulai sejak zaman Rasulullah SAW, dalam penerapannya di masa itu zakat adalah salah satu departemen dari struktur kepengurusan negara. Maka zakat dikelola oleh negara. Karena kepengurusan zakat merupakan suatu lembaga negara maka negara mempunyai kewajiban untuk menghitung zakat para warga negara, mengumpulkannya bahkan mendistribusikannya kembali. Demikianlah, sejatinya zakat dikelola oleh negara sebagaimana telah dicontohkan oleh Rasulullah SAW melalui program Bait al-mal. Namun, oleh karena perkembangan pemikiran umat Islam yang dipengaruhi oleh berbagai faktor seperti faktor eksternal maupun internal mengakibatkan kondisi umat Islam semakin melemah, akhirnya seperti yang dapat dilihat saat sekarang ini bahwa zakat tidak lagi menjadi bahagian dari kerja negara.

Nabi Muhammad SAW sebagai pemimpin negara yang kemudian langkahnya diikuti setelahnya oleh para khalifah Ar-Rasyidun merintis pembentukan departemen pengumpul zakat. Awalnya, tugas yang dilakukan adalah mengirim beberapa orang dari para sahabat yang menjadi petugasnya mengumpulkan zakat dari mereka yang telah teridentifikasi layak untuk ditetapkan sebagai wajib zakat serta menentukan bagian dari zakat yang terkumpul sebagai pendapatan dari amil. Peran amil dalam hal ini merupakan suatu indikasi bahwa zakat sewajarnya dikelola oleh lembaga khusus

zakat atau yang disebut dengan Amil, bukan oleh individu muzakki sendiri. Zakat yang sudah terkumpul tersebut dimasukkan ke baitul maldan penggunaan zakat itu ditentukan oleh Pemerintah berdasarkan ketentuan-ketentuan Al-qur'an dan hadis.

Terdapat perbedaan pendapat di kalangan para sejarawan Islam tentang waktu ditetapkannya persyariatan zakat. Ada sebahagian pendapat yang menyatakan bahwa pada tahun kedua hijrah yang berarti satu tahun sebelum persyariatan puasa tetapi ada juga pihak yang berpendapat bahwa zakat disyariatkan pada tahun ketiga hijrah yakni satu tahun setelah persyariatan puasa yang disyariatkan setahun setelah hijrah. Namun, terlepas dari berbagai perbedaan pendapat tersebut, satu hal yang penting untuk dipahami dalam hal ini adalah telah jelas bahwa Nabi Muhammad SAW menerima perintah zakat setelah Nabi SAW hijrah ke Madinah. Sejalan dengan upaya mengkonstruksi dan membina komunitas masyarakat baru berlandaskan tauhid yang dibangun oleh Nabi Muhammad SAW setelah beliau berada di Madinah, syariat zakatpun lahir. Zakat dan manfaatnya memberikan kesejahteraan bagi kehidupan manusia. Perputaran roda ekonomi sebagai salah satu tulang punggung bagi pembangunan umat Islampun menguat.⁹⁷

Nabi Muhammad SAW pernah mempekerjakan Ibnu Lutaibah, seorang pemuda dari Suku Asad yang bernama Ibnu Lutaibah, untuk mengurus urusan zakat Bani Sulaim Pernah pula mengutus Ali bin Abi Thalib ke Yaman untuk menjadi amil zakat. Muaz bin Jabal pernah diutus oleh Rasulullah SAW pergi ke Yaman, di samping bertugas sebagai da'i, juga mempunyai tugas menjadi amil zakat. Menurut Yusuf Al-Qardawi, Nabi Muhammad SAW telah mengutus lebih dari dua puluh lima amil ke seluruh pelosok Negara dengan memberi perintah untuk pengumpu

⁹⁷ Kementerian Agama Republik Indonesia Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam Direktorat Pemberdayaan Zakat, *Modul Penyuluhan Zakat* (Jakarta:Kementerian Agama RI, 2013), h. 19

lan sekaligus mendistribusikan zakat sampai habis sebelum kembali ke Madinah . Pembukuan zakat juga dipisahkan dari pendapatan Negara lainnya, pencatatan zakat juga dibedakan antara pemasukan dan pengeluaran, di mana keduanya harus terinci dengan jelas, meskipun tanggal penerimaan dan pengeluaran sarana. Bahkan agar proses ibadah zakat tidak menjadi beban yang memberatkan, Nabi SAW berpesan pada para amil agar berlaku adil dan ramah, sehingga tidak mengambil lebih dari apa yang sudah ditetapkan dan tidak berlaku kasar baik pada muzakki maupun mustahiq. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa pada zaman Nabi SAW pengelolaan zakat bersifat terpusat dan otonom. Walaupun pengelolaan zakat tersebut pada saat itu secara institusional masih sederhana dari segi strategi pengumpulan dan distribusi juga masih terbatas dari segi kuantitas. Zakat yang terdistribusi bergantung pada jumlah zakat yang terkumpul pada daerah atau kawasan tertentu, dan uang zakat yang terkumpul langsung didistribusikan kepada para mustahiq tanpa sisa.⁹⁸

Selanjutnya, pengelolaan Zakat di teruskan pada masa kepemimpinan *the founding fathers* masyarakat muslim yaitu pada zaman Khulafa' Al-Rasyidin Setelah Rasulullah SAW wafat, banyak kabilah yang menolak untuk membayar zakat.dengan.alasan.bahwa.zakat adalah merupakan perjanjian antara mereka dan Nabi SAW, sehingga setelah beliau wafat maka kewajiban tersebut mereka kehendaki menjadi gugur tidak ditunaikan. Abu Bakar r.a yang menjadi khalifah pertama penerus Nabi SAW memutuskan untuk memerangi mereka yang rnenolak membayar zakat dan menganggap mereka sebagai orang yang telah murtad dari agama Islam. Perang ini kemudian terkenal dengan sebutan Harbu Riddah atau perang melawan pemurtadan. Perang ini tercatat sebagai perang pertama di dunia yang dilakukan sebuah negara

⁹⁸Kementerian Agama, *Modul*, h.19

demi membela hak kaum miskin atas monopoli dan kesemena-menaan orang-orang kaya.

Setelah wafatnya khalifah Abu Bakar r.a. dan dengan semakin meluasnya wilayah negara Islam yang mencakup dua kerajaan besar pada masa tersebut sebagian kerajaan Romawi (Syria, Palestina, dan Mesir) dan seluruh kerajaan Persia termasuk Irak, dan tentu saja ditambah dengan melimpahnya kekayaan negara pada masa khilafah, telah memicu adanya perubahan pada sistem pengelolaan zakat. Faktor-faktor tersebut mengharuskan terwujudnya pelebagaan sistem pengelolaan zakat yang lebih rapi dan terstruktur. Perubahan ini secara jelas dibuktikan pada masa Khalifah kedua yaitu Umar bin Khattab r.a. Umar r.a. mengaplikasi sistem administrasi Persia. Wilayah kekuasaan Islam dibagi menjadi delapan provinsi, yaitu Mekkah, Madinah, Syiria, Jazirah, Basrah, Kufah, Palestina dan Mesir. Umar r.a. kemudian mendirikan Ad-Dawawin yang sarna fungsinya dengan Baitul Maal pada zaman Nabi SAW di mana ia merupakan sebuah badan audit negara yang bertanggungjawab atas pembukuan pemasukan dan pengeluaran negara. Ad-Dawawin juga diperkirakan mencatat dinamika zakat yang didistribusikan kepada para mustahiq sesuai dengan kebutuhan masing-masing. Pengembangan yang dilakukan Umar r.a. terhadap lembaga Baitul Maal merupakan kontribusi fenomenal Umar r.a. kepada dunia Islam. Pada masa Umar r.a. pula sistem pemungutan zakat secara langsung oleh negara, yang dimulai dengan pemerintahan khalifah Abdullah bin Mas'ud di Kufah di mana kadar zakat dipotong dari pembayaran negara. Meskipun hal ini pernah diterapkan pada Khalifah Abu Bakar r.a, namun pada masa Umar r.a. proses pengurangan tersebut lebih sistematis.

Pada masa kekhalifahan Usman bin Affan r.a, meskipun kekayaan negara Islam mulai melimpah dan jumlah zakat juga lebih dari mencukupi kebutuhan para mustahiq, namun bidang administrasi zakat justru mengalami

kernunduran. Hal ini bahkan disebabkan oleh adanya kelimpahan tersebut, di mana Usman r.a memberi kebebasan kepada Amil dan individu untuk mendistribusikan zakat kepada siapapun yang mereka nilai layak untuk menerimanya. Zakat tersebut adalah yang tidak kentara seperti zakat perdagangan, emas, perak dan perhiasan lainnya. Keputusan Usman r.a demikian dilatarbelakangi oleh keinginannya untuk meminimalisasi biaya pengelolaan zakat. Usman r.a menilai bahwa biaya yang dibutuhkan untuk mengumpulkan dana zakat tersebut akan tinggi dikarenakan sifatnya yang tidak mudah diketahui oleh aparat negara. Namun, secara tidak disadari mekanisme seperti ini ternyata memicu beberapa permasalahan mengenai transparansi distribusi zakat, di mana para Amil justru membagikan zakat tersebut kepada keluarga dan orang-orang terdekat mereka. Seiring dengan penurunan kepercayaan masyarakat kepada pemerintah dan berbagai konflik politik lainnya yang memecahkan kesatuan negara Islam dengan wafatnya Usman r.a dan naiknya Ali bin Abi Thalib sebagai penggantinya, maka semakin marak pula praktek pengelolaan zakat secara individual. Hal ini ditandai dengan fatwa Sa'id bin Jubair dimana pada saat beliau berceramah di mesjid ada seseorang yang bertanya pada beliau, apakah pembayaran zakat sebaiknya diberikan kepada pemerintah? Sa'id bin Jubair mengiyakan pertanyaan tersebut. Namun pada saat pertanyaan tersebut ditanyakan secara personal kepada beliau, ia justru menganjurkan penanya untuk membayar zakat secara langsung kepada ashnafnya.⁹⁹

Pengelolaan Zakat Pasca Khulafa' Ar-Rasyidin setelah masa Khulafa' Ar-Rasyidin, dimulailah era dinasti kerajaan Islam, yang ditandai dengan berdirinya Dinasti Umawiyah. Di era ini, walau sistem pengelolaan zakat semakin baik seiring kemajuan negara dan peradaban, namun kinerjanya justru mengalami kemunduran, kecuali pada masa khalifah Umar bin Abdul

⁹⁹ Kementerian Agama, *Modul*, h. 20

Aziz. Pada Dinasti Abbasiyah, masyarakat mulai tidak membayar zakat akibat beban pajak kharaj dan ushr yang terlalu tinggi. Sedangkan pada masa Dinasti Andalusia, pengelolaan zakat menjadi rebutan antara kepala-kepala suku, sehingga zakat yang didistribusikan tidak mencukupi kebutuhan fakir miskin. Keadaan tersebut tidak berubah pada masa Dinasti Fatimiyah, di mana Khalifah meminta dari setiap kepala wilayah untuk mengumpulkan zakat yang kemudian disetor kepadanya tanpa ada pencatatan pengeluaran atau penerimaan. Pelajaran terpenting yang dapat diperoleh di era ini adalah bahwa determinan utama dari kinerja zakat adalah kepercayaan publik dan kepatuhan membayar zakat. Rendahnya kinerja zakat terlihat jelas berkorelasi dengan kepercayaan publik dan kepatuhan membayar zakat. Administrasi pemerintahan Abbasiyah memiliki birokrasi yang modern dan rasional, menggantikan administrasi pemerintahan Umayyah yang berkarakter keluarga. Urusan pemerintahan menjadi urusan rutin dan terdapat tiga jenis pos pelayanan masyarakat atau biro. Pertama, Diwan Ar-Rasa'il, kantor korespondensi dan arsip umum. Kedua, biro untuk pengumpulan pajak yang disebut Diwan Al-Kharaj. Ketiga, biro untuk pembayaran gaji pegawai negeri, dan yang terpenting adalah Diwan Al-Jaisy yaitu biro tentara. Untuk mempertahankan rentang kendali terhadap birokrasi, dibentuk mekanisme pengawasan internal. Urusan keuangan diawasi oleh Diwan Al-Azimma, yang awalnya bagian dari setiap Diwan namun kemudian menjadi biro anggaran yang independen. Korespondensi harus melalui badan pembuat naskah, *Diwan At-Tawqi'* untuk pertimbangan pengesahan, dan khatam, penjaga stempel. Khalifah mendapat nasihat dan pertimbangan dari Mazalim, pengadilan administrasi khusus Barid, kurir resmi dan pelayanan informasi, mengawasi bagian pemerintahan lainnya. Kantor Wazir dibangun untuk koordinasi, pengawasan dan evaluasi dari operasional birokrasi. Namun demikian, terlepas dari sistem administrasi pemerintahan yang sangat baik ini, sebaliknya kinerja di bidang zakat justru menurun. Pemasukan negara

bersumber dari zakat dan Jay' yang terdiri dari kharaj, pajak dari bangsa lain, uang tebusan, jizyah, bea masuk barang impor dari negara non-muslim (*'Ushr*).¹⁰⁰ Pemasukan Negara saat itu yang sangat memperlihatkan tingkat kemakmuran perekonomian, dan memungkinkan kelompok elit untuk hidup mewah. Namun seiring korupsi pegawai pemerintah, pendapatan negara Abbasiyah ini memperlihatkan tren penurunan dari waktu ke waktu. Kecenderungan ini secara jelas mencerminkan penurunan tingkat kepatuhan membayar pajak seiring jatuhnya kepercayaan publik dan kondisi perekonomian dari masa kejayaan hingga masa keruntuhan Dinasti Abbasiyah. Dengan melemahnya keadaan negara Islam setelah masa khilafah, kepercayaan masyarakat jugasemakin melemah terhadap pemerintah. Zakat menjadi termarginalkan dari ranah publik. Namun perlu dicatat bahwa hingga runtuhnya kekuasaan Kerajaan Islam Turki Usmani, sentralisasi sistem pengelolaan zakat masih terus dilakukan. Pemerintah menyiapkan rekening khusus untuk pencatatan penerimaan dan pengeluaran zakat.

B. Zakat Dalam Perundang - undangan di Indonesia

1. Perundang - undangan di Indonesia

Perkembangan perundang-undangan di suatu negara dipengaruhi oleh pemikiran manusia tentang hukum. Dengan munculnya berbagai pemikiran dan pandangan membahas perundang-undangan memperlihatkan variasi keberagaman pemikiran. Hal ini tentunya membawa suatu kenyataan normatif bahwa perundang-undangan senantiasa mengalami perkembangan yang akan mencerahkan secara akademis dan bersifat konstruktif.

Di Indonesia, dalam berbagai literatur banyak dikenal berbagai istilah seperti perundangan, Perundang-undangan, peraturan Perundang-undangan,

¹⁰⁰Kementerian Agama, *Modul*, h 20

dan peraturan negara. Dalam Belanda biasa dikenal istilah *wet*, *wetgeving*, *wettelijke regels* atau *wettelijke regeling(en)*. Istilah Perundang-undangan berasal dari istilah *wettelijkeregels*. Berbeda dengan istilah peraturan negara yang merupakan terjemahan dari *staatsregeling*, istilah *staats* berarti negara dan *regeling* adalah peraturan. Istilah ‘perundangan’ berasal dari kata ‘undang’, bukan berasal dari kata ‘undang-undang’. Kata ‘undang’ tidak memiliki konotasi dengan pengertian ‘*wet*’ atau ‘undang-undang’, karena istilah ‘undang’ mempunyai arti tersendiri.

Adapun yang dimaksud dengan peraturan negara adalah peraturan-peraturan tertulis yang diterbitkan oleh instansi resmi baik dalam pengertian lembaga atau Pejabat tertentu, sedangkan yang dimaksud dengan peraturan perundangan adalah peraturan mengenai tata cara pembuatan peraturan negara.¹⁰¹ Perundang-undangan juga sering diartikan sebagai *wetgeving*, yaitu pengertian membentuk undang-undang dan keseluruhan daripada undang-undang negara.¹⁰² Definisi ini diperkuat oleh Soehino yang menyatakan bahwa peraturan Perundang-undangan memiliki makna sebagai: pertama, proses atau tata cara pembentukan peraturan Perundang-undangan negara dari jenis dan tingkat tertinggi yaitu undang-undang sampai yang terendah, yang dihasilkan secara atribusi atau delegasi dari kekuasaan Perundang-undangan; kedua, keseluruhan produk peraturan perundangan tersebut. Namun sebenarnya, Soehino lebih sering menggunakan istilah ‘Peraturan Perundangan’.¹⁰³ Senada pula, Amiroeddin Syarief menggunakan istilah yang sama dengan alasan istilah itu lebih pendek dan ekonomis.¹⁰⁴ Istilah tersebut pernah digunakan dalam Ketetapan MPRS No. MPRS 1966 sebagaimana tercantum pada judul

¹⁰¹Solly Lubis, *Landasan dan Teknik Perundang-undangan*, (Bandung: Penerbit Mandar Maju, 1989), h. 1-2

¹⁰² S. Wojowasito, *Kamus Umum Belanda-Indonesia*, (Jakarta: PT. Ichtiar Baru van Hoeve, 1985), h. 802

¹⁰³ Soehino, *Hukum Tata Negara: Teknik Perundang-undangan*, (Yogyakarta: Liberty, 1981), h. 1.

¹⁰⁴ Amiroeddin Syarief, *Perundang-undangan: Dasar, Jenis, dan Teknis Membuatnya*, (Jakarta: Bina Aksara), 1987, h. 4-5

ketetapan tersebut yaitu Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia. Selain itu, beberapa Ketetapan MPR RI yang menggunakan istilah ‘Peraturan Perundang-undangan’, dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD) 1945 setelah perubahan,¹⁰⁵ dan dalam Konstitusi RI 1949 sebagaimana dimuat dalam Pasal 51 ayat (3) dengan rumusan ‘Perundang-undangan federal’ dan dalam UUD Sementara 1950 sebagaimana dimuat dalam Bagian II dengan judul ‘Perundang-undangan’ dan dalam Pasal 89 yang menyebut ‘kekuasaan Perundang-undangan’.¹⁰⁶

Bagir Manan menyatakan bahwa peraturan Perundang undangan memiliki ki peranan yang makin besar dari hari kehari, khususnya di Indonesia. Hal ini disebabkan oleh hal-hal berikut: 1. Peraturan Perundang-undangan merupakan kaidah hukum yang mudah dikenal (diidentifikasi), mudah diketemukan kembali, dan mudah ditelusuri. Sebagai kaidah hukum tertulis, bentuk, jenis, dan tempatnya jelas. Begitu pula pembuatnya. 2. peraturan Perundang-undangan memberikan kepastian hukum yang lebih nyata karena kaidah-kaidahnya mudah diidentifikasi dan mudah diketemukan kembali. 3. Struktur dan sistematika peraturan Perundang-undangan lebih jelas sehingga memungkinkan untuk diperiksa kembali dan diuji baik segi - segi formal maupun materi muatannya. 4. Pembentukan dan pengembangan peraturan Perundang-undangan dapat direncanakan. Faktor ini sangat penting bagi negara-negara yang sedang membangun termasuk membangun sistem hukum baru yang sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan masyarakat.¹⁰⁷ Di Indonesia, nomenklatur (istilah) ‘Perundang-undangan’ diartikan dengan segala sesuatu yang bertalian dengan undang-undang, seluk beluk undang-

¹⁰⁵Pipin Syarifin dan Dedah Jubaedah, *Ilmu Perundang-undangan*, (Bandung: Pustaka Setia, 2012), h. 21.

¹⁰⁶ Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*, (Bandung: PT. Mandar Maju, 1998), h. 17.

¹⁰⁷Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*, (Jakarta: Ind. Hill, co. 1992), h. 8.

undang. Misalnya: ceramah mengenai Perundang-undangan pers nasional, falsafah negara itu dilihat pula dari sistem Perundang-undangannya.¹⁰⁸

Pembentukan hukum, dalam hal ini hukum tertulis atau undang-undang, pada dasarnya merupakan suatu kebijakan politik negara yang dibentuk oleh dewan perwakilan rakyat dan presiden (di Indonesia atau pada umumnya di negara lain). Kebijakan di atas merupakan kesepakatan formal antara dewan perwakilan rakyat dan Pemerintah, dalam hal ini presiden, untuk mengatur seluruh kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Kedua badan tersebut mengatas namakan negara dalam membentuk hukum atau undang-undang. Termasuk suatu kebijakan politik negara adalah pada saat dewan perwakilan rakyat dan presiden menentukan suatu perbuatan yang dapat dikenakan sanksi atau tidak (sanksi pidana, administrasi, dan perdata). Pembentukan peraturan Perundang-undangan di bawah undang-undang, dalam hal ini peraturan pemerintah, peraturan presiden, dan peraturan menteri atau peraturan lembaga negara tertentu, juga merupakan suatu kebijakan, baik dibentuk berdasarkan delegasian maupun atas keinginan sendiri (mandiri), dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan atau suatu pengaturan prosedur dalam rangka pelayanan publik.

Sejatinya, paradigma pembentukan norma hukum adalah bagaimana menciptakan hukum yang dapat merangsang pembangunan dan perkembangan kehidupan di dalam negara. Hal itu merupakan salah satu poin penting dalam konsep negara modern atau yang biasa disebut sebagai negara hukum materiil. Negara modern bertugas untuk menyediakan kesejahteraan bagi rakyatnya dengan berbagai tindakan, salah satunya dengan menginisiasi pembentukan kebijakan dalam bentuk norma hukum. Konsep pembentukan norma hukum yang demikian disebut modifikasi. Sebagai lawannya, adalah

¹⁰⁸ W.J.S. Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, diolah kembali oleh Pusat Pembinaan Dan Pengembangan Bahasa Departemen Pendidikan, Jakarta: PN Balai Pustaka, 1982, hal. 990.

kodifikasi, yaitu mekanisme pembentukan norma hukum dengan caramengumpulkan norma norma yang sudah ada berkembang di masyarakat. Dalam hal ini A. Hamid S. Attamimi¹⁰⁹ mengamini T.Koopmans menyatakan bahwa untuk menghadapi perubahan dan perkembangan kebutuhan masyarakat yang semakin cepat, sudah bukan saatnya mengarahkan pembentukan hukum melalui penyusunan kodifikasi. Karena pemikiran tentang kodifikasi hanya akan menyebabkan hukum selalu berjalan di belakang dan bukan tidak mungkin selalu ketinggalan zaman.

Sebaliknya, diperlukan langkah modifikasi yaitu dengan pembentukan norma hukum oleh pihak penguasa, yang akan menghasilkan norma-norma baru dengan tujuan untuk mengubah kondisi yang ada dalam masyarakat. Modifikasi yang cenderung visioner dan dinamis akan mengarahkan masyarakat ke arah perkembangan yang diinginkan. Van der Vlies menyatakan bahwa undang-undang kini tidak lagi terutama berfungsi memberi bentuk kristalisasi kepada nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat, melainkan membentuk bagi tindakan politik yang menentukan arah perkembangan nilai-nilai tertentu.¹¹⁰ Dengan adanya modifikasi, diharapkan hukum tidaklah ketinggalan karena selalu berada di belakang masyarakat.

Namun sayangnya, menurut Moh. Mahfud M.D.¹¹¹, dalam bukunya, ia menjelaskan keadaan pembentukan hukum di Indonesia yang cenderung mengarah kepada mekanisme modifikasi, namun sering diselubungi dengan keperluan politik. Menurutnya, hukum tidak steril dari subsistem kemasyarakatan lainnya. Politik kerap kali melakukan intervensi atas pembuatan dan pelaksanaan hukum sehingga muncul juga pertanyaan berikutnya tentang subsistem mana antara hukum dan politik yang dalam kenyataannya lebih suprematif. Pertanyaan-pertanyaan lain yang lebih spesifik

¹⁰⁹ A. Hamid S. Attamimi, *Mana yang Primer Dewasa Ini, Kodifikasi Atau Modifikasi?*, Kompas, (22 Maret 1988): IV.

¹¹⁰ Attamimi, "Mana yang Primer Dewasa Ini, Kodifikasi", Kompas, :IV.

¹¹¹ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: LP3ES, 2002), h. 11

pun dapat mengemuka seperti bagaimanakah pengaruh politik terhadap hukum, mengapa politik banyak mengintervensi hukum, jenis sistem politik yang bagaimana yang dapat melahirkan produk hukum yang berkarakter seperti apa. Upaya untuk memberi jawaban atas pertanyaan-pertanyaan tersebut merupakan upaya yang sudah memasuki wilayah politik hukum. Politik hukum secara sederhana dapat dirumuskan sebagai kebijaksanaan hukum (legal policy) yang akan atau telah dilaksanakan secara nasional oleh pemerintah; mencakup pula pengertian tentang bagaimana politik mempengaruhi hukum dengan cara melihat konfigurasi kekuatan yang ada di belakang pembuatan dan penegakan hukum itu. Hukum tidak dapat hanya dipandang sebagai pasal-pasal yang bersifat imperatif atau keharusan-keharusan yang bersifat *das Sollen*, melainkan harus dipandang sebagai subsistem yang dalam kenyataan (*das Sein*) bukan tidak mungkin sangat ditentukan oleh politik, baik dalam perumusan materi dan pasal-pasalnya maupun dalam implementasi dan penegakannya.

Jelaslah bahwa apa yang digambarkan Mahfud tersebut mencerminkan keadaan pembentukan undang-undang di Indonesia yang menitikberatkan pada politik daripada hukum, walaupun produk akhir politik tersebut tetap sebagai produk hukum yang harus dipatuhi oleh seluruh masyarakat. Hal inilah yang belum disadari oleh pembentuk undang-undang bahwa keputusan politik yang dituangkan dalam suatu undang-undang merupakan produk hukum yang secara yuridis, isinya harus dilaksanakan, walaupun kemudian disadari bahwa undang-undang tersebut sulit dilaksanakan karena substansinya sarat dengan elemen-elemen politik. Mahfud sendiri menyatakan bahwa hukum terpengaruh oleh politik karena subsistem politik memiliki konsentrasi energi yang lebih besar daripada hukum.¹¹²

¹¹² Kementerian Agama, *Modul*, h. 20

Prinsip negara hukum bermakna bahwa setiap tindakan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara harus didasari oleh hukum yang berlaku. Hal ini bertujuan supaya setiap tindakan tersebut legal dan memperoleh legitimasi. Pemerintah sebagai sekelompok orang yang telah memperoleh kedaulatan dari masyarakat untuk dapat melakukan pengaturan dengan tujuan untuk memberikan kepastian, keadilan, dan kemanfaatan bagi masyarakat itu sendiri. Dalam konteks ini, hukum yang dibuat harus ditujukan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat karena Indonesia menganut sistem negara kesejahteraan atau *welfare state*.

Pemerintah wajib mengambil segala tindakan dalam rangka mewujudkan tujuan tersebut. Prinsip kesatuan harus dipahami bahwa seluruh bagian dari Indonesia adalah suatu sistem yang terintegrasi dan tidak dapat dipisahkan sehingga suatu kebijakan yang telah dibuat oleh pemerintah harus diberlakukan dan dipatuhi oleh segenap bangsa Indonesia. Sesuai dengan prinsip demokrasi, bahwa rakyat sebenarnya adalah pemegang kekuasaan tertinggi dalam negara. Rakyatlah yang sebenarnya menentukan bagaimana jalannya negara sesuai cita dan ideologi masyarakatnya. Di Indonesia, konsep demokrasi yang diterapkan adalah demokrasi perwakilan, dimana warga masyarakat diwakili oleh sekelompok orang yang telah memperoleh kepercayaan dari masyarakat itu sendiri, untuk dapat menjalankan pemerintahan. Berdasarkan hal tersebut, dapat diketahui bahwa kekuasaan pemerintahan itu mengandung juga kekuasaan pengaturan dalam arti membentuk peraturan. Dengan demikian, dapat dipahami bahwa salah satu perwujudan dari kegiatan pemerintahan adalah membuat kebijakan yang akan diberlakukan bagi masyarakat. Oleh karena itu, secara filosofis pada dasarnya politik hukum dalam rangka membuat hukum dengan cara modifikasi dibolehkan, selama tujuannya adalah bagi kemaslahatan rakyat secara keseluruhan.

2. Hukum Zakat Sebagai Undang-undang

Zakat sebagai rukun Islam merupakan kewajiban setiap umat Islam yang mampu untuk membayarnya dan disalurkan kepada yang berhak menerimanya. Pengelolaan zakat dengan terencana dan sistematis akan menjadikan dana zakat sebagai sumber dana potensial yang dapat dimanfaatkan untuk memajukan kesejahteraan bagi seluruh lapisan masyarakat terutama mengatasi masalah pengentasan kemiskinan dan menghilangkan kesenjangan sosial. Oleh karena itu, diperlukan pengelolaan zakat secara profesional dan bertanggung jawab yang dilakukan oleh masyarakat bersama pemerintah. Dalam hal ini, pemerintah berkewajiban memberikan perlindungan, pembinaan, dan pelayanan kepada *muzakki* (para wajib zakat), *mustahiq* (para penerima zakat), dan para amil zakat (pengelola zakat). Selain itu, pemerintah juga berkewajiban melegitimasi zakat tersebut agar penerimaan dan pendistribusian zakat dikelola secara profesional dan bertanggung jawab.

Dengan demikian, dalam Instruksi Presiden Nomor 1 tahun 1991 tentang Kompilasi Hukum Islam, mengetahui kedudukan Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1991 tentang Kompilasi Hukum Islam sebagai sumber hukum dalam tata susunan peraturan hukum yang pernah berlaku di Indonesia, dan mengetahui putusan hakim yang merujuk pada Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1991 tentang Kompilasi Hukum Islam memberi jaminan kepastian hukum. Walaupun hanyaberbentuk instruksi presiden yang tidak mendapatkan porsi dalam hirarki perundang-undangan Indonesia, nyatanya Kompilasi Hukum Islam telah dipakai lebih dari 20 tahun di Pengadilan Agama. Tak dapat dipungkiri, kesuksesan Kompilasi Hukum Islam mengilhami Mahkamah Agung menyusun Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah.

Berikutnya setelah melalui proses panjang dan melibatkan pakar-pakar hukum bahkan setelah menjalani lawatan ke berbagai negara Islam diterbitkanlah Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah pada tahun 2017 yang mengatur setiap aspek ekonomi syariah dengan rinci. Dalam penyusunannya tim melakukan kajian terhadap kitab-

kitab dan literatur yang dengan topik - topik yang terdapat dalam Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah. Adapun Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah ini meliputi lima topik yaitu subjek hukum dan amwal, akad, zakat dan hibah, dana pensiun syariah, dan akuntansi syariah. Buku III (Pasal 668 sampai Pasal 727) khusus tentang zakat dan hibah. Bagian ini merinci wajib zakat, harta yang wajib dizakati, mustahik zakat dan pendistribusian zakat, rukun hibah dan penerimaannya. Sedangkan Buku IV (Pasal 728 sampai Pasal 790) tentang akuntansi syariah. Bagian ini menjelaskan tentang cakupan akuntansi syariah, akuntansi piutang, akuntansi pembiayaan, akuntansi kewajiban, akuntansi ekuitas. Uniknya, dalam bagian ini menyinggung juga menjelaskan tentang akuntansi Zakat, Infaq, Sedekah dan Qardh.

Pada tahapan selanjutnya pemerintah mengeluarkan Undang-Undang No. 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat yang disahkan pada tanggal 23 September 1999. Menurut Pasal 2 dari Undang-undang tersebut bahwa yang menjadi wajib zakat adalah setiap warganegara Indonesia yang beragama Islam dan mampu atau badan yang dimiliki oleh orang Muslim berkewajiban menunaikan zakat. Dalam menjalankan kewajiban tersebut, maka pemerintah turut langsung terlibat memberikan perlindungan, pembinaan, dan pelayanan kepada muzakki, mustahiq, dan amil zakat (Pasal 3).

Adapun asas dan tujuan pengelolaan zakat ini adalah berasaskan iman dan takwa, keterbukaan, dan kepastian hukum sesuai dengan Pancasila dan Undang Undang Dasar 1945 (Pasal 4), yang bertujuan untuk: (1) meningkatkan pelayanan bagi masyarakat dalam menunaikan zakat sesuai dengan tuntutan agama; (2) meningkatkan fungsi dan peranan pranata keagamaan dalam upaya mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan keadilan sosial; dan (3) meningkatkan hasil guna dan daya guna zakat serta dapat dipertanggungjawabkan (Pasal 5).

Dalam perkembangannya, posisi amil zakat di Indonesia diambil alih oleh pihak penguasa melalui organisasi pengelolaan zakat yang dikelompok

kan menjadi dua lembaga, yaitu Badan Amil Zakat (Baznas) yang dibentuk oleh pemerintah dan Lembaga Amil Zakat (LAZ) yang dibentuk atas prakarsa masyarakat. Kedua lembaga tersebut terdiri atas unsur pertimbangan, unsur pengawas, dan pelaksana yang dikukuhkan, dibina, dan dilindungi oleh pemerintah yang mempunyai tugas pokok mengumpulkan, mendistribusikan dan menyalurkan zakat sesuai dengan ketentuan agama. Hal ini tercakup dalam Undang-undang Pasal 6, 7, dan 8.

Dalam menjalankan tugas tersebut Badan Amil Zakat dan Lembaga Amil Zakat bertanggung jawab kepada pemerintah sesuai dengan tingkatnya (Pasal 9) dan sekaligus sebagai pengawas (Pasal 18), yaitu:

1. Badan amil zakat nasional oleh Presiden atas usul Menteri;
2. Badan amil zakat provinsi oleh gubernur atas usul kepala wilayah departemen agama provinsi;
3. Badan amil zakat kabupaten kota oleh bupati walikota atas usul kepala kantor departemen agama kabupaten kota;
4. Badan amil zakat kecamatan oleh camat atas usul kepala kantor urusan agama kecamatan (Pasal 6 ayat [2]). Dalam melaksanakan tugasnya, tingkat badan amil zakat tersebut memiliki hubungan kerja yang bersifat koordinatif, konsultatif, dan informatif (Pasal 6 ayat [3]).
5. Pengumpulan zakat yang dimaksud dalam Undang-Undang ini adalah zakat mal (Pasal 11 ayat [1 dan 2]).

Sedangkan pendayagunaan zakat tersebut adalah untuk mustahiq sesuai dengan ketentuan agama, pendayagunaan hasil pengumpulan zakat berdasarkan skala prioritas kebutuhan mustahiq dan dapat dimanfaatkan untuk usaha yang produktif, dan persyaratan dan prosedur pendayagunaan hasil pengumpulan zakat ini diatur dengan keputusan menteri (Pasal 16 ayat [1, 2, dan 3]). Badan amil zakat memberikan laporan tahunan pelaksanaan tugasnya kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia atau kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sesuai dengan tingkatannya (Pasal 19).

Lahirnya Undang -Undang No. 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat berpengaruh secara signifikan pada lembaga Pengadilan Agama. Keterpengaruh tersebut dapat dilihat pada semakin kokohnya kekuasaan absolut Pengadilan Agama, sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Pengadilan Agama Pasal 49 berbunyi: *Pengadilan Agama bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan perkara di tingkat pertama antara orang-orang yang beragama Islam di bidang: a. perkawinan; b. waris; c. wasiat; d. hibah; e. wakaf; f. zakat; g. infaq; h. Shadaqah; dan i. ekonomi syariah.* Pengadilan Agama merupakan salah satu lingkungan peradilan khusus yang berada di bawah Mahkamah Agung bersama dengan badan peradilan lainnya di lingkungan Peradilan Umum, Peradilan Tata Usaha Negara, dan Peradilan Militer di Indonesia.

Kekuasaan Pengadilan Agama yang termaktub dalam Pasal 54 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Pengadilan Agama menegaskan bahwa Hukum acara yang berlaku pada Pengadilan dalam lingkungan Peradilan Agama adalah Hukum Acara Perdata yang berlaku pada Peradilan dalam lingkungan Peradilan Umum, kecuali yang telah diatur secara khusus dalam Undang-Undang ini. Dapat dipahami bahwa dalam Undang -Undang No. 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat tersebut terdapat kontradiksi dan sifat dualisme kekuasaan Pengadilan Agama sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 21 ayat (1) bahwa *setiap pengelola zakat yang karena kelalaiannya tidak mencatat atau mencatat dengan tidak benar harta zakat, infaq, shadaqah, hibah, wasiat, waris, dan kafarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8, Pasal 12, dan Pasal 13 dalam Undang-Undang ini diancam dengan hukuman kurungan selama-lamanya tiga bulan dan atau denda sebanyak-banyak Rp. 30.000.000,00 (tiga puluh juta rupiah).* (2)tindak pidana yang dimaksud pada ayat (1) di atas merupakan pelanggaran; (3) setiap petugas badan amil zakat petugas

lembaga amil zakat yang melakukan tindak pidana kejahatan dikenai sanksi sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Kedua peraturan perundang-undangan tersebut mencerminkan tumpulnya kuasa pengadilan agama, antara kewenangan absolut dan sanksi yang dijatuhkan. Dimana zakat merupakan salah satu kewenangan Pengadilan

Agama, tetapi di sisi lain ketika berbicara masalah sanksi terhadap pelanggaran Pengelolaan Zakat, maka secara prosedur normatif menjadi wilayah kekuasaan Pengadilan Umum. Pasal 56 ayat (1) mengatakan bahwa Pengadilan tidak boleh menolak untuk memeriksa dan memutus suatu perkara yang diajukan dengan dalih bahwa hukum tidak atau kurang jelas, melainkan wajib memeriksa dan memutusnya.

Pengelolaan zakat memang potensial menimbulkan konflik yang bersumber dari internal pengurus zakat seiring daya kritis masyarakat yang menghendaki t ransparansi dan akuntabel.¹¹³Prediksi konflik yang kemungkinan akan terjadi dan menjelma menjadi perkara di Pengadilan Agama diantaranya adalah :

1. Badan Amil Zakat yang diberi amanah oleh umat untuk menerima, mengelola, dan menyalurkan zakat, tetapi ternyata menyalahgunakan untuk kepentingan pribadi dengan cara korupsi, manipulasi, dan lain-lain.
2. Penyaluran zakat yang tidak merata dan tidak adil. Misalnya, hanya bagi orang tertentu karena didorong oleh nepotisme atau karena kolusi.
3. Panitia atau pengurus yayasan yang menyalahgunakan dana zakat tersebut untuk kepentingan pribadi dan sebagainya.¹¹⁴

Oleh karena itu, dibutuhkanlah adanya sanksi bagi mereka yang tidak menunaikan zakat. Namun, bila dibandingkan kekuasaan absolut Pengadilan Agama tersebut dengan sanksi yang dianut dalam Undang-Undang pengelolaan zakat ini, maka ada beberapa hal yang dapat dicermati, yaitu:

¹¹³ Abdul Manan, *Aneka Masalah Hukum Perdata Islam di Indonesia*, Jakarta; Kencana Prenada Group, Cet. II, 2008, h. 287.

¹¹⁴ Kementerian Agama, *Modul*, h. 20

1. Bahwa undang-undang pengelolaan zakat bukan undang-undang zakat.
2. Masalah peraturan pengelolaan zakat baru dijabarkan dalam bentuk undang-undang, tidak seperti kewenangan absolut Pengadilan Agama lainnya, seperti masalah perkawinan diatur UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, demikian pula masalah waris, hibah, wakaf diatur dalam peraturan perundang-undangan tersendiri, seperti Kompilasi Hukum Islam dan UU No. 41 Tahun 2004 tentang Perwakafan.
3. Dalam undang-undang pengelolaan zakat pada Pasal 21 tersebut menganut sanksi pidana yang jelas di luar dari kewenangan Pengadilan Agama, tetapi menjadi kewenangan Pengadilan Umum dan sanksi administratif yang merupakan kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara.

Dapat dipahami oleh setiap pengkaji hukum bahwa ternyata Undang-Undang No. 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat tersebut terindikasi ada mengandung unsur dualisme dalam eksekusi hukum di tingkat institusi, yaitu disamping menjadi kewenangan Pengadilan Agama sebagai aspek keperdataan, juga menjadi kewenangan Pengadilan Umum dalam hal sanksi kepidanaan.

Sementara itu, menurut Abdul Manan bahwa Pengadilan Agama adalah peradilan khusus untuk mengadili perkara-perkara perdata tertentu, dan sengketa zakat adalah institusi hukum keperdataan khusus yang hanya terdapat dalam sistem hukum Islam, tidak ditemukan pada sistem hukum lain. Dalam konteks penyelesaian sengketa zakat tersebut, persoalan-persoalan mendasar yang perlu dipecahkan antara lain: ke Pengadilan Agama mana gugatan zakat harus diajukan, siapa pihak-pihak yang berkualitas sebagai penggugat para penggugat. Oleh karena itu, yang dapat mengajukan gugatan zakat adalah : 1. Delapan asnaf, yaitu *fuqara'*, *masaakin*, dan seterusnya; 2. *Mustahiq* atau orang-orang yang bersedekah atau ahli warisnya; 3. Pejabat yang berwenang mengawasi pelaksanaan zakat, infaq, sedekah menurut peraturan perundang-

undangan yang berlaku; dan 4. Pihak-pihak yang berkepentingan yang mengetahui adanya penyalahgunaan zakat. Jika masyarakat mengajukan gugatan zakat, maka dapat ditempuh dengan cara *class action*, karena kegunaan zakat untuk kepentingan publik.¹¹⁵

Dengan demikian, undang-undang pengelolaan zakat ini masih terdapat berbagai kelemahan, karena pengaturan pengelolaan zakat tidak menyentuh pada aspek substansi yang esensial terkait dengan masalah mendasar zakat, seperti kepastian hukum bagi para muzakki belum secara tegas dinyatakan bahwa zakat merupakan suatu kewajiban, terlihat dalam Pasal 12 undang-undang hanya menyatakan bahwa petugas akan mengambil zakat bila ada pemberitahuan sebelumnya kepada muzakki. Ada kesan undang-undang ini di tetapkan setengah hati. Sehingga undang-undang tidak memiliki kekuatan memaksa untuk mengambil zakat dari para muzakki, yang diharapkan hanyalah kesadaran yang tinggi dari muzakki, hal yang demikian tentunya akan memberi peluang keengganan untuk tidak mau berzakat bagi mereka yang tidak memiliki keterikatan emosional dan tidak mementingkan komitmen moral yang tinggi terhadap ajaran agamanya. Begitu pula tentang masalah nishab dan batasan haul tidak diberikan pembahasan secara terinci, berikutnya adalah masalah khilafiyah yang terus bermunculan dalam konteks perkembangan dan perubahan masyarakat saat ini, seperti zakat profesi, di samping itu, kewajiban muzakki sebagai wajib zakat apakah juga sebagai wajib pajak, apakah keduanya harus dibayar oleh muzakki atau hanya membayar salah satunya dan masalah-masalah terkait lainnya.

C. Latar Belakang Sosiohistoris UU No. 23 Tahun 2011

Undang-undang zakat lahir dalam kehidupan bernegara di Indonesia dipengaruhi oleh banyak faktor yang dapat diklasifikasi menjadi faktor internal dan

¹¹⁵ Kementerian Agama, *Modul*, h. 288

eksternal. Faktor eksternal yang menjadi dasar historis lahirnya Undang-undang zakat antara lain munculnya pemikiran yang menyatakan bahwa zakat saat ini tidak lagi menjadi hanya wacana fuqaha semata melainkan telah menjadi perhatian ahli ekonomi. Di beberapa negara muslim saat ini, pengelolaan zakat didasarkan pada undang-undang yang ditetapkan oleh negara. Secara praktis, pengelolaan zakat telah dilegitimasi oleh pemerintah. Dalam karyanya tentang zakat yang berupa ensiklopedi Zysow¹¹⁶ menyatakan, paling tidak ada enam negara muslim yang menggalakkan zakat melalui penetapan perundang-undangan yaitu Saudi Arabia, Libya, Yaman, Malaysia, Pakistan dan Sudan.

Regulasi zakat pertama di Indonesia adalah sekedar edaran Kementerian Agama Nomor. A VII 17367 Tahun 1951 yang melanjutkan ketentuan ordonansi warisan Belanda bahwa negara tidak mencampuri urusan pemungutan dan pembagian zakat, tetapi hanya melakukan pengawasan. Usaha ummat Islam untuk mengedapankan zakat menjadi tatanan negara selanjutnya pada tahun 1964 Kementerian Agama menyusun Rencana Undang-Undang Pelaksanaan Zakat dan Rencana Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (RPERPU) Pengumpulan dan Pembagian zakat dan pembentukan Baitul mal. Namun, baik RUU dan RPERPU ini belum sampai diajukan kepada DPR dan Presiden. Tahun 1967 Menteri Agama mengirimkan RUU zakat ke DPR-GR (Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong) dengan Surat Nomor MA 095 1967, yang menekankan bahwa pembayaran zakat adalah keniscayaan bagi masyarakat muslim. Dengan demikian negara berkewajiban secara moral untuk meregulasinya. Selain itu, Menteri Agama juga mengirim surat kepada Menteri Keuangan dan Menteri Sosial untuk mendapatkan usul dan tanggapan terkait Departemen Keuangan yang berpengalaman dalam pengumpulan dana masyarakat dan Departemen Sosial

¹¹⁶ Zysow, "Zakat" *The Encyclopedia of Islam*, Jilid 2 (Leiden:Brill, 2011), h. 418

yang berpengalaman dalam mendistribusikan dana sosial kepada masyarakat. Menjawab usulan ini, Departemen Keuangan menyarankan agar zakat cukup diatur dalam peraturan Departemen Agama saja dan tidak perlu dibuat dalam bentuk undang-undang.¹¹⁷ Ada pertentangan yang cukup keras dari kedua kelompok aliran pemikiran di kalangan pejabat di negara ini masa itu, Departemen Keuangan yang mewakili nasionalis sekuler berhadapan dengan Departemen Agama yang cenderung nasionalis Agamis.

Pada tahun 1968 Suharto sebagai Presiden Republik Indonesia merespon dan menghargai pendapat para ulama yang mengusulkan tentang pengelolaan zakat oleh pemerintah. Pada tahun 1968 Hamka, Syukri Gazali, Mbah Sodri, Abdul Halim, seorang politikus Islam, Tafiqurrahman, Syu'udi, M. Ali al-Hamdi, Mukhtar Lutfi, KH. A. Malik Ahmad, Abdul Kadir, Al-Zawawi secara khusus bertemu Suharto dan meminta agar pemerintah memperhatikan dana zakat.¹¹⁸ 26 Oktober 1968 Suharto dalam pidato peringatan Isra' Mi'raj Nabi Muhammad SAW mengumumkan telah mempersiapkan orang-orang yang akan bekerja dalam bidang pengelolaan zakat. Dalam pidatonya ia menyatakan bahwa bila sepuluh juta umat Islam membayar zakat setiap tahun akan dapat mengumpulkan Rp. 2,5 miliar, dana ini dapat digunakan pemerintah untuk proyek keagamaan dan pembangunan yang bertujuan memerangi kemiskinan.¹¹⁹ Langkah berikutnya, Suharto memberi instruksi kepada Mayor Jenderal Alamsyah, Kolonel Azwar Hamid dan Kolonel Ali Afandi untuk mempersiapkan rencana pengumpulan zakat. Realisasi atas rencana tersebut langsung terbitnya Peraturan Menteri Agama No. 4 tahun 1968 tentang pembentukan Badan Amil Zakat dan berikutnya Peraturan Menteri Agama No. 5 tahun 1968 tentang pembentukan Baitul mal yang akan mengumpulkan zakat lalu

¹¹⁷ Abdul Halim, *Politik Hukum Islam Di Indonesia*, (Jakarta:Badan Litbang dan Diklat Departemen Agama RI, 2008), cet. 1, h. 313.

¹¹⁸ Abdul Halim, *Politik Hukum*, h. 310.

¹¹⁹ Pidato Suharto pada peringatan Isra' Mi'raj Nabi Muhammad SAW 26 Oktober 1968 diterbitkan oleh sekretariat negara, h. 5 dapat juga dilihat pada majalah Kiblat No. 10 tahun 1968.

menyerahkannya kepada Badan Amil Zakat. Namun sayangnya tidak berapa lama setelah itu keluar pula Instruksi Menteri Agama Nomor 1 tahun 1970 tentang penundaan Peraturan Menteri Agama No. 4 tahun 1968 dan Peraturan Menteri Agama No. 5 tahun 1968.

Berikutnya dinamika perkembangan zakat mengalami pasang surut yang memperlihatkan kondisi di mana pelaksanaan zakat setelah diajukan kepada pemerintah tidak mendapat sambutan hangat di kalangan kepala-kepala daerah. Disinyalir respon yang lemah ini dikarenakan pemerintah sendiri yang belakangan dianggap oleh masyarakat tidak memiliki komitmen kuat dalam proyek besar ini. Masyarakat tidak memiliki kepercayaan yang kuat pada pemerintah. Presiden sendiri membayar zakat di bawah yang seharusnya dan hanya sedikit jenderal-jenderal kaya yang membayar zakat.¹²⁰

Walaupun demikian, masih terlihat tanda-tanda menggembirakan kemajuan zakat di daerah. Di antara respon yang antusias atas pelaksanaan zakat ini dari pemerintah DKI Jakarta dengan langsung membentuk Badan Amil Zakat, Infaq dan Sadaqah di DKI Jakarta (Bazis) dengan Nomor Cb-14 8 18 68 pada 5 Desember 1968 sejak tingkat provinsi, wilayah kotamadya, kecamatan dan kelurahan. Tindakan pemerintah DKI Jakarta ini langsung mendapat tanggapan positif pemerintah daerah lainnya seperti Aceh, Sumatera Barat, Sumatera Selatan, Jawa Barat, Kalimantan Selatan, Sulawesi Utara, dan Sulawesi Selatan.

¹²¹ Bahkan Departemen Agama mengeluarkan Peraturan Menteri Agama Nomor 4/1968 tentang pembentukan Baitul mal di tingkat pusat, provinsi dan kabupaten/kotamadya. Tetapi, setelah itu keluar Instruksi Menteri Agama Nomor 1 tahun 1970 tentang penundaan Peraturan Menteri Agama No. 4 tahun 1968 dan Peraturan Menteri Agama No. 5 tahun 1968. Kebijakan ini diperkuat dengan dasar hukum yang dicantumkan dalam Ketetapan MPR No. II/MPR/1978

¹²⁰ Ajip Rosyidi, *Beberapa Masalah Umat Islam di Indonesia*, (Bandung: Bulan Sabit, 1970), h. 80. Lihat pula Abdul Halim, *Politik Hukum*, h. 311-312.

¹²¹ Dawam Rahardjo, "Pola Pelaksanaan Zakat: Studi-studi Kasus," *Dalam Perspektif Deklarasi Mekkah: Menuju Ekonomi Islam* (Bandung: Mizan, 1987), h. 188

yang berisi Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila pada tahun 1978 yang dalam salah satu pasalnya mempertegas agar bangsa Indonesia menjadi bangsa yang bertaqwa. Ketaqwaan menghendaki terlaksananya ajaran agama secara utuh baik ibadah *syakhsiyah* (salat, puasa dan haji) dan ibadah *ijtimaiyah maliyah* (zakat, infaq dan sedekah).¹²²

Dengan penundaan tersebut dan Ketetapan yang hanya sekedar berupa pernyataan tanpa disertai hukum yang mengikat, praktis saja pengaturan dan pengelolaan zakat tidak maju signifikan kecuali hanya sekedar himbauan. Pada tahun 1984 dicanangkan Proyek Pusat Perencanaan Hukum dan Kodifikasi Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman tahun anggaran 1984/1985 yang menghasilkan Naskah Akademis Peraturan Perundang-undangan tentang zakat oleh tim kerja yang terdiri dari unsur Departemen Agama dan Departemen Kehakiman. Usaha ini tidak dilanjutkan karena ada pihak-pihak yang tidak menginginkan dan tidak mendukung perundangan undang-undang zakat. Pada 1991 diterbitkan Surat Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 29 dan 47 tahun 1991 tentang Pembinaan Badan Amil Zakat, Infaq dan Sedekah yang dilanjutkan dengan Instruksi Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 5 tahun 1991 tentang Pedoman Teknis Badan Amil Zakat, Infaq dan Sedekah sebagai pedoman dan rujukan dalam pelaksanaan Basis untuk tingkatan yang ada di bawahnya. Dalam hal ini pemerintah membuka peluang kembali agar proyek pengelolaan zakat dilanjutkan. Peluang tersebut disambut oleh perjuangan para ulama, cendekiawan dan profesional dengan membangun pengelolaan zakat yang profesional berbasis prinsip-prinsip manajemen dan tata kelola organisasi yang baik. Kemudian diperkuat pula dengan Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 7 tahun 1998 tentang Pembinaan Umum Badan Amil Zakat, Infaq dan Sedekah. Sejak itu, muncullah lembaga-lembaga zakat di daerah-daerah di luar Jakarta seperti Yayasan Dana

¹²² Abdul Halim, *Politik Hukum Islam di Indonesia...*, h. 313

Sosial Al-Falah (YDSF) berdiri pada tahun 1989 dan Dompot Dhuafa Republika pada tahun 1993 yang kemudian membidani lahirnya Forum Zakat (FoZ) sebagai asosiasi organisasi pengelola zakat yang telah menyelenggarakan konsorsium bersama sebelas lembaga zakat lainnya pada tanggal 7 Juli 1997. Menteri Sosial dalam hal ini turut menerbitkan Keputusan Menteri Sosial Nomor 19 Tahun 1998 yang memberi wewenang kepada masyarakat yang menyelenggarakan pelayanan kesejahteraan sosial bagi fakir miskin untuk melakukan pengumpulan dana maupun menerima dan menyalurkan Zakat, Infaq dan Sedekah.

Selangkah lebih maju, Pemerintahan Presiden B. J. Habibie berinisiatif merancang undang-undang pengelolaan zakat, melalui Surat Nomor R. 31/PU/VI/1999 tanggal 24 Juni 1999 Perihal Rancangan Undang-Undang tentang Pengelolaan Zakat. Kemajuan ini tidak lepas pula dari proses panjang yang telah dilalui termasuk pertimbangan atas hasil rekomendasi Muktamar Zakat Internasional kedelapan di Kuwait pada tanggal 20-23 April 1998 yang dihadiri lebih dari limapuluh negara. Rekomendasi muktamar tersebut mendesak untuk direalisasikan bahwa negara-negara yang belum memiliki Undang-Undang Zakat agar segera menyusunnya untuk dijadikan landasan hukum positif bagi penduduknya yang beragama Islam.¹²³ Argumentasi pemerintah yang mendasar dalam mengajukan R. 31 PU VI 1999 tanggal 24 Juni 1999 tentang Rancangan Undang-Undang tentang Pengelolaan Zakat adalah karena negara Republik Indonesia menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk beribadah menurut agamanya masing-masing, bahwa penunaian zakat adalah merupakan kewajiban setiap warga negara yang beragama Islam yang mampu. Zakat merupakan sumber dana yang potensial bagi upaya mewujudkan kesejahteraan masyarakat, selain itu zakat juga merupakan pranata keagamaan untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Oleh karena i

¹²³ Ahmad Sutarmadi, *Zakat: Upaya Penggalangan Dana Kesejahteraan Ummat* (Jakarta: Kaldera, 2001), h. 21.

tu, diperlukan upaya penyempurnaan sistem pengelolaan zakat agar pelaksanaan zakat berhasil dan berdayaguna.¹²⁴

Rancangan untuk mewujudkan Undang-Undang tentang Pengelolaan Zakat semakin terbuka lebar seiring kondisi politik dalam negeri yang mendukung dengan dimasukkannya pada agenda reformasi. Sebagaimana yang dituangkan dalam agenda pokok-pokok reformasi pembangunan dalam rangka penyelamatan dan normalisasi kehidupan nasional, tercantum dalam Ketetapan MPR RI No. MPR 1998 dalam Bab IV huruf D bidang Agama dan Sosial Budaya yang diantaranya telah melahirkan Undang-undang Nomor 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji maka kehadiran Undang-Undang Tentang Pengelolaan Zakat adalah suatu keniscayaan.

Dalam prosesnya di Dewan Perwakilan Rakyat, baik secara yuridis, filosofis maupun sosiologis, Rancangan Undang-Undang tentang Pengelolaan Zakat tidaklah menjadi wacana perdebatan yang sengit. Walaupun tetap ada kecurigaan bahwa pemerintah dianggap bermaksud untuk “menegarakan agama” atau sebaliknya “mengagamakan negara”¹²⁵ namun secara formal semua fraksi sependapat dengan pemerintah tentang perlunya Undang-Undang Pengelolaan Zakat.

Tahun 1999 adalah tahun emas dalam sejarah perjalanan undang-undang zakat. Pemerintah bersama Dewan Perwakilan Rakyat menyetujui lahirnya Undang-Undang Pengelolaan Zakat Nomor 38 Tahun 1999 yang ditindaklanjuti dengan Keputusan Menteri Agama (KMA) Nomor 581 tahun 1999 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Pengelolaan Zakat Nomor 38 tahun 1999 dan Keputusan Dirjen Bimas Islam dan Urusan Haji Nomor D/291 tahun 2000 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Zakat.

Sejak diresmikannya Undang-Undang Zakat, lembaga-lembaga amil zakat pun bermunculan baik di tingkat pusat maupun di daerah seperti rumput tumbuh di musim semi. Undang-Undang tentang Pengelolaan Zakat

¹²⁴Rancangan Undang-Undang tentang Pengelolaan Zakat yang Diajukan Pemerintah Kepada Dewan Perwakilan Rakyat melalui Surat Presiden Nomor R. 31/PU/VI/1999 tanggal 24 Juni 1999.

¹²⁵ AbdulxHalim, *Politik Hukum Islam di Indonesia...*, h. 354

tersebut kemudian diamandemen oleh Undang-Undang berikutnya Nomor 23 Pada Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat dengan beberapa konsideran sebagai berikut:

- a) Bahwa negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agama dan kepercayaannya itu;
- b) Bahwa menunaikan zakat merupakan kewajiban bagi umat Islam yang mampu sesuai dengan syariat Islam;
- c) Bahwa zakat merupakan pranata keagamaan yang bertujuan untuk meningkatkan keadilan dan kesejahteraan masyarakat;
- d) Bahwa dalam rangka meningkatkan daya guna dan hasil guna, zakat harus dikelola secara melembaga sesuai dengan syariat Islam;
- e) Bahwa Undang -Undang No. 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat sudah tidak sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum dalam masyarakat sehingga perlu diganti;
- f) Bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, huruf c, huruf d dan huruf f, perlu membentuk Undang-undang tentang Pengelolaan Zakat.

Undang –Undang tentang Pengelolaan Zakat yang terbaru ini bukannya tanpa kritik. Ketiadaan Sanksi bagi Muzakki yang mangkir dari membayar zakat adalah salah satu item yang paling menjadi perhatian banyak pihak pada Undang –Undang tentang Pengelolaan Zakat Nomor 23 Tahun 2011. Menurut Didin Hafifuddin¹²⁶ seorang praktisi pengelolaan zakat menyatakan bahwa konsep Undang-undang tentang aturan mengenai sanksi bagi muzakki yang tidak membayar zakat sudah berada di tangan para Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Menurutnya, beragam pilihan sanksi bagi umat muslim telah dituangkan mulai dari sanksi pidana hingga sanksi sosial. Sedangkan kelanjutan dari draft yang telah disodorkan ke DPR tersebut

¹²⁶ Ingkar Zakat Perlu Sanksi Sosial, *Ikhlas Beramal*, Nomor 59 Tahun II Oktober 2009

belum mendapat perhatian sepenuhnya. Hal ini menjadikan pengelolaan zakat tidak mengalami kemajuan.

D. Landasan Filosofis UU No. 23 Tahun 2011

Undang –Undang tentang Pengelolaan Zakat. No. 23 Tahun 2011 terdiri dari 11 bab dan 47 pasal. Secara umum memuat sebagai berikut: Bab I adalah Ketentuan Umum (pasal 1 sampai dengan 4), Bab II Badan Amil Zakat Nasional (pasal 5 sampai 20), Bab III Pengumpulan, Pendistribusian, Pendayagunaan dan Pelaporan (pasal 21 sampai dengan pasal 29), Bab IV Pembiayaan (pasal 30 sampai pasal 33), Bab V Pembinaan dan Pengawasan (pasal 34), bab VI Peran Serta Masyarakat (pasal 35), bab VII Sanksi Administratif (pasal 36). Bab VIII Larangan (pasal 37 sampai dengan pasal 38) Bab I Larangan (pasal 39 sampai dengan 42), Bab Ketentuan Peralihan (pasal 43), Bab 1 Ketentuan Penutup (pasal 44 sampai dengan 47). Disahkan di Jakarta pada tanggal 25 November 2011 oleh Presiden Republik Indonesia DR. H. Susilo Bambang Yudhoyono.

Peraturan perundang-undangan dapat dikatakan baik (*good legislation*) dan sah menurut hukum (*legal validity*), dan berlaku efektif bila dapat diterima masyarakat serta berlaku untuk waktu yang panjang. Untuk itu, suatu peraturan perundang-undangan harus didasarkan pada landasan pembuatan peraturan perundang-undangan. Sementara itu, menurut Rosjidi Ranggawidjaja bahwa ada 3 (tiga) landasan pembuatan suatu peraturan perundang-undangan, sebagai berikut: 1. Landasan Filosofis, 2. Landasan Sosiologis dan 3. Landasan yuridis

Landasan filosofis yaitu filsafat atau pandangan hidup suatu bangsa yang berisi nilai nilai moral atau etika dari bangsa tersebut. Moral dan etikep ada dasarnya berisi nilai nilai baik dan nilai yang tidak baik. Nilai yang baik adalah pandangan dan cita cita yang dijunjung tinggi. Pengertian baik, benar, adil, dan susila tersebut menurut takaran yang dimiliki bangsa yang bersangkutan. Apapun jenisnya filsafat hidup bangsa, harus menjadi rujukan

dalam membentuk hukum yang akan dipergunakan dalam kehidupan bangsa tersebut. Oleh karena itu kaidah hukum yang dibentuk (yang termuat dalam peraturan perundang-undangan) harus mencerminkan filsafat hidup bangsa itu. Sekurang-kurangnya tidak bertentangan dengan nilai-nilai moral bangsa. Nilai ajaran Islam pasti menjadi landasan filosofis karena telah menjadi cara pandang masyarakat Islam Indonesia. Dalam hal zakat kewajiban yang didasari kepada dalil Alquran dan As-Sunnah lebih menyatu dalam pandangan hidup masyarakat Islam Indonesia sebagai suatu kewajiban yang harus ditunaikan. Pandangan ini mengemukakan bukan sekedar ditunaikan melainkan berdampak kepada kemaslahatan masyarakat bangsa Indonesia jika potensi zakat itu telah dapat dikelola dengan maksimal. Zakat termasuk dalam kategori maqasid syari'ah dalam bahasa sederhana yaitu tujuan diberlakukannya hukum oleh Allah SWT. Menurut Imam asy-Syatibi, Allah SWT menurunkan syariat (aturan hukum) tiada lain selain untuk mengambil kemaslahatan dan menghindari kemudharatan (*jalbul masalih wa dar'ul mafasid*). Dengan bahasa yang lebih mudah, aturan-aturan hukum yang Allah SWT tentukan hanyalah untuk kemaslahatan manusia itu sendiri. Kemudian asy-Syatibi membagi masalah itu kepada tiga bagian penting yaitu dharuriyyat (primer), hajiyyat (skunder) dan tahsinat (tersier).¹²⁷ Zakat termasuk dalam masalah dharuriyyat (primer), Maqasid atau masalah dharuriyyat adalah sesuatu yang mesti adanya demi terwujudnya kemaslahatan agama dan dunia. Apabila hal ini tidak ada, maka akan menimbulkan kerusakan bahkan hilangnya hidup dan kehidupan seperti makan, minum, shalat, puasa, zakat dan ibadah-ibadah lainnya. Termasuk masalah atau maqashid dharuriyyat ini ada lima yaitu: agama (ad - din), jiwa (an - nafs), keturunan (an-nasl), harta (al -mal) dan aqal. Cara untuk menjag yang lima tadi dapat ditempuh dengan dua cara yaitu, pertama, dari segi adanya (*min nahiyati al-wujud*) yaitu dengan cara

¹²⁷ asy-Syatibi, *al-Muwafaqatjuz II* (Beirut: Dar al-Kutub al-Ilmiyyah, t.t) h. 6

menjaga dan memelihara hal-hal yang dapat melanggengkan keberadaannya, dan kedua, dari segi tidak ad(*min nahiyyati al-'adam*) yaitu dengan cara mencegah hal-hal yang menyebabkan ketiadaannya. Zakat salah satu contoh untuk menjaga agama dari segi adanya.

Landasan Sosiologis, adalah bahwa suatu pembentukan peraturan perundang-undangan dikatakan mempunyai landasan sosiologis apabila ketentuan-ketentuannya sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat. Perilaku masyarakat Indonesia terkait dengan zakat misalnya dapat diamati ketika Idul Fitri, masyarakat berbondong-bondong membayar zakat fitrah. Jenis zakat yang lain seperti zakat harta, zakat perdagangan, zakat profesi dan zakat-zakat lainnya. Kenyataan perilaku masyarakat ini menanti pengelolaan yang transparan dari lembaga pengelola zakat agar masyarakat akan maksimal membayar kewajiban zakat. Untuk itulah lembaga-lembaga pengelola zakat harus mendapatkan legalitas dan perlindungan hukum ketika mereka berupaya memungut zakat dari para muzakki. Hal ini penting agar perundang-undangan yang dibuat ditaati oleh masyarakat. Hukum yang dibentuk harus sesuai dengan “hukum yang hidup” (*living law*) dalam masyarakat.

Landasan Yuridis, adalah landasan hukum (*juridische gelding*) yang menjadi dasar kewenangan pembuat peraturan perundang-undangan. Apakah kewenangan seorang pejabat atau badan mempunyai dasar hukum yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan atau tidak. Berpijak dari landasan filosofis dan sosiologis itu maka format undang-undang pengelolaan zakat harus mengakomodir kerangka filosofis dan sosiologis itu.

Rumusan undang-undang zakat mesti mengatur legalitas dan perlindungan hukum bagi para lembaga pengelola zakat ketika mereka berupaya memungut zakat dari para muzakki. Undang-Undang No. 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat tidak mencakup landasan yuridis ini. Sebagaimana pengertiannya, landasan yuridis adalah sebuah landasan

hukum yang bisa menjadi dasar kewenangan pembuat perundang-undangan. Padahal, nilai ajaran Islam haruslah menjadi landasan filosofis pembuat perundang-undangan karena secara historis telah menjadi cara pandang masyarakat Islam Indonesia. Dalam hal zakat kewajiban yang didasari kepada dalil Al- Quran dan As-Sunnah lebih menyatu dalam pandangan hidup masyarakat Islam Indonesia sebagai suatu kewajiban yang harus ditunaikan. Suruhan untuk secara memaksa mengambil zakat seperti dalam surah at-Taubah (9) ayat 103 dimulai dari penentuan petugas zakat, pengumpulan dana zakat hingga pendistribusiannya masa Rasulullah saw dan pemerintahan Islam awal tersebut berada di bawah kekuasaan negara (*ulu al-amr*)

دَصَّةٌ مَّهْرَهٗطَّةٌ وَتَزِيكُهُمْ □ اَلصَّوِّ يَلْعَمُ نَأُ كَتَوْلَدُ نَكْسَدُ لِهَمْ
اللّٰهُ اَوْ سَمِعِيْ مِيْلَاعِ اَوْ مَا لِهَمْ

Ambillah zakat dari sebagian harta mereka, dengan zakat itu kamu membersihkan dan mensucikan mereka dan mendoalah untuk mereka. Sesungguhnya doa kamu itu (menjadi) ketenteraman jiwa bagi mereka. Allah Maha mendengar lagi Maha mengetahui.

Namun, Undang-Undang No. 23 tahun 2011 lebih banyak berbicara tentang posisi Baznas dan lembaga amil, prosedur, syarat pendirian dan sanksi bagi amil yang menyalahgunakan dana zakat. Undang-Undang ini tidak mengatur tentang pasal-pasal yang menyangkut muzakki dan mustahiq, cara pengumpulan zakat oleh amil terhadap muzakki tidak dijelaskan secara rinci, baik di Undang-Undangnya sendiri maupun dalam Peraturan Pemerintah No. 14 tahun 2014 begitu pula dalam Inpres No. 3 tahun 2014. Menjalankan ibadah sesuai dengan kepercayaan masing-masing diatur dalam pasal 29 ayat 2 “Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan

kepercayaannya itu". Itu artinya dalam hal kebebasan beragama dan menjalankan ibadah dengan keyakinan masing-masing telah diatur dalam pasal di atas, oleh karena itu maka negara harus melegalkan upaya untuk menjalankan ibadah tersebut, dalam hal ini menunaikan zakat. Negara berhak menjatuhkan sanksi kepada mereka yang tidak membayar zakatnya. Peran negara dalam hal ini adalah sebagai penyedia sarana dan prasarana peribadatan warga negaranya sehingga tercipta pemerataan kemakmuran lahir dan batin di masyarakat. Undang-Undang No. 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat sudah seharusnya harus dilakukan rekonstruksi artinya membangun kembali hal-hal yang tidak termaktub di dalam Undang-Undang ini baik tentang sanksi bagi yang tidak menunaikan zakatnya, dan juga memberikan perlindungan hukum bagi amil yang menjemput zakat langsung ke muzakki dengan perlindungan berhak memaksa muzakki untuk menunaikan zakatnya. Ada beberapa point yang bisa dimasukkan ke dalam pasal-pasal Undang-Undang No. 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat yang diadopsi dari Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah :

1. Siapa yang tidak menunaikan zakat maka akan dikenai denda dengan jumlah tidak melebihi dari besarnya zakat yang wajib dikeluarkan.
2. Denda sebagaimana dimaksud dalam angka (1) didasarkan pada putusan pengadilan.
3. Barangsiapa yang menghindar dari menunaikan zakat, maka dikenakan denda dengan jumlah tidak melebihi (20%) dari besarnya zakat yang harus dibayarkan.
4. Zakat yang harus dibayarkan ditambah dengan denda dapat diambil secara paksa oleh juru sita untuk diserahkan kepada badan amil zakat daerah kabupaten kota.

Dengan demikian, dapatlah dikatakan bahwa Undang-Undang No. 23 tahun 2011 seharusnya tidak berpijak pada sesuatu landasan yang tidak jelas paradigma filosofisnya. Karena tidak mengacu pada Alquran yang memerintahkan pengelolaan zakat oleh negara yang terdapat dalam alquran surah at-Taubah ayat 60. Jangan sampai ada pula pihak yang menduga bahwa Undang-Undang tersebut

sebagai Undang-undang yang dibuat dengan setengah hati. Sejatinya, Undang-Undang No. 23 tahun 2011 adalah Undang-undang yang berlandaskan pada nilai-nilai ajaran Islam dan dilaksanakan oleh umat muslim dan dengan cara-cara yang telah dituntunkan dalam sejarah Islam.

E. Tujuan Pengelolaan Zakat Dalam UU No. 23 Tahun 2011

Zakat adalah aturan Islam yang sempurna untuk mendistribusi harta. Zakat merupakan faktor utama pemerataan harta benda di kalangan umat Islam, dan juga merupakan sarana utama dalam menyebar luaskan perasaan senasib sepenanggungan dan persaudaraan di kalangan umat Islam. Karena itu dapat dikatakan bahwa zakat, kalau akan dinamakan pajak, maka ia adalah pajak dalam bentuk yang sangat khusus.¹²⁸ Dalam bentuknya yang khusus itu dapat diidentifikasi dari tujuan zakat diantaranya menurut Qardhawi dalam Hasrullah¹²⁹, bahwa tujuan zakat itu sendiri dapat dibedakan menjadi tiga, yaitu tujuan dari pihak yang memberi zakat (muzakki) antara lain untuk menyucikan dari sifat bakhil, rakus egoistis dan sebagainya; melatih jiwa untuk bersikap terpuji seperti bersyukur atas nikmat Allah; mengobati batin dari sikap berlebihan mencintai harta sehingga dapat diperbudak oleh harta itu sendiri; menumbuhkan sikap kasih sayang kepada sesama ; membersihkan nilai harta itu sendiri dari unsur noda dan cacat; dan melatih diri agar menjadi pemuah dan berakhlak baik serta menumbuhkembangkan harta itu sehingga sehingga memberi keberkahan bagi pemiliknya.

Sedangkan bagi penerima (mustahiq)antara lain: memenuhi kebutuhan hidup, terutama kebutuhan primer sehari-hari; menyucikan hati mereka dari

¹²⁸Rahman Zainuddin “Zakat Implikasinya pada Pemerataan” dalam Budhy Munawar-Rachman (Ed), *Kontekstualisasi Doktrin Islam dalam Sejarah*, (Jakarta: Yayasan Paramadina, 1994), Cet. ke-1, h. 437

¹²⁹ Hasrullah, *Efektifitas Pelaksanaan Zakat di Badan Amil Zakat Kota Palopo* (Skripsi – Jurusan Ilmu Administrasi FISIP, Universitas Hasanuddin: Palopo, 2012), h. 1.

rasa dengki dan kebencian yang sering menyelimuti hati mereka melihat orang kaya yang bakhil; akan muncul dalam jiwa mereka rasa simpatik, hormat, serta rasa tanggung jawab untuk ikut mengamankan dan mendoakan keselamatan harta orang-orang kaya yang pemurah. Lebih luas lagi, menurut Wahbah dalam Hasrullah¹³⁰ menguraikan tujuan zakat bagi kepentingan masyarakat sebagai berikut: 1. Menggalang jiwa dan semangat saling menunjang dan solidaritas sosial di kalangan masyarakat Islam. 2. Merapatkan dan mendekatkan jarak dan kesenjangan sosial ekonomi dalam masyarakat. 3. Menanggulangi pembiayaan yang mungkin timbul akibat berbagai bencana seperti bencana alam dan sebagainya 4. Menutupi biaya –biaya yang timbul akibat terjadinya konflik, persengketaan dan berbagai bentuk kekacauan dalam masyarakat. 5. Menyediakan dana taktis dan khusus untuk penanggulangan biaya hidup bagi para gelandangan, pengangguran dan para tuna sosial lainnya

Zakat juga merupakan salah satu sebagian dari ibadah yang memiliki tujuan sebagaimana dikemukakan sebagai berikut: 1. Membantu, mengurangi dan mengangkat kaum fakir miskin dari kesulitan hidup dan penderitaan mereka; 2. Membantu memecahkan permasalahan yang dihadapi oleh al garimin, ibnu sabil dan para mustahiq lainnya; 3. Membina dan merentangkan tali solidaritas (persaudaraan) sesama umat manusia; 4. Mengimbangi idiologi kapitalisme dan komunisme; 5. Menghilangkan sifat bakhil dari pemilik kekayaan dan penguasa modal Menghindarkan penumpukan kekayaan perorangan yang dikumpulkan diatas penderitaan orang lain; 7. Mencegah semakin dalamnya jurang pemisah antara si kaya dan si miskin; 8. Mengembangkan tanggung jawab perorangan terhadap kepentingan masyarakat; 9. Mendidik

¹³⁰ Trie Anis Rosyidah dan Asfi Manzilati, [*Implementasi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 terhadap Legalitas Pengelolaan Zakat oleh Lembaga Amil Zakat*](#) (Malang: Jurnal Ilmiah Mahasiswa FEB, 2012), h. 17

kedisiplinan dan loyalitas seorang muslim untuk menjalankan kewajibannya dan menyerahkan hak orang lain.

Pada dasarnya zakat selain sebagai wujud ketaatan kepada Allah namun juga sebagai kepedulian sosial. Zakat awalnya hanya didayagunakan untuk kepentingan konsumtif yaitu, untuk memenuhi kebutuhan dasar mustahiq sehingga lembaga amil zakat menyalurkan zakat sesuai dengan kebutuhan mustahiq yang ada di daerahnya. Zakat konsumtif yang diberikan untuk memenuhi kebutuhan dasar mustahiq seperti kebutuhan konsumsi sehari-hari yaitu, kebutuhan sandang, pangan, dan papan, serta gaji untuk para guru mengaji dan bantuan biaya kesehatan.¹³¹ Zakat merupakan satu-satunya ibadah yang dalam syariat Islam secara eksplisit dinyatakan ada petugasnya. Ada dua model pengelolaan zakat. Pertama, zakat dikelola oleh negara dalam sebuah lembaga atau departemen khusus yang dibentuk oleh pemerintah. Kedua, zakat yang dikelola oleh lembaga non-pemerintah (masyarakat) atau semi pemerintah dengan mengacu pada aturan yang telah ditentukan oleh negara. Zakat yang dikelola oleh negara maksudnya, bukan dimaksudkan untuk memenuhi keperluan negara, seperti membiayai pembangunan dan biaya-biaya rutinitas lainnya. Zakat dikelola oleh negara untuk dikumpulkan dan dibagikan kepada yang berhak menerimanya. Jadi negara hanya sebagai fasilitator, untuk memudahkan dalam pengelolaan zakat tersebut. Karena zakat berhubungan dengan masyarakat, maka pengelolaan zakat, juga membutuhkan konsep-konsep manajemen agar supaya pengelolaan zakat itu bisa efektif dan tepat sasaran.¹³²

Berdasarkan Pasal 1 angka 7, angka 8, dan angka 9 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, pengelolaan zakat di Indonesia dapat dilakukan oleh Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS), Lembaga Amil Zakat (LAZ), dan Unit Pengelola Zakat (UPZ). BAZNAS,

¹³¹ Rosyidah dan Manzilati, *Implementasi,....*,

¹³²)Hasrullah, *Efektifitas..*, h. 16

LAS, dan UPZ mempunyai tugas pokok untuk mengumpulkan, mendistribusikan dan mendayagunakan zakat sesuai dengan ketentuan agama. Organisasi pengelola zakat apapun bentuk dan posisinya secara umum mempunyai dua fungsi yakni: a) Sebagai perantara keuangan Amil berperan menghubungkan antara pihak Muzakki dengan Mustahiq. Sebagai perantara keuangan, amil dituntut menerapkan azas *trust* (kepercayaan). Sebagai layaknya lembaga keuangan yang lain, azas kepercayaan menjadi syarat mutlak yang harus dibangun. Setiap amil dituntut mampu menunjukkan keunggulan masing-masing sampai terlihat jelas positioning organisasi, sehingga masyarakat dapat memilihnya. Tanpa adanya positioning, maka kedudukan akan sulit berkembang. b) Pemberdayaan Fungsi ini ,sesungguhnya upaya mewujudkan misi pembentukan amil, yakni seb agaimana muzakki menjadi lebih berkah rezekinya dan ketenteraman kehidupanya menjadi terjamin di satu sisi masyarakat Mustahiq tidak selamanya tergantung dengan pemberian bahkan dalam jangka panjang diharapkan dapat berubah menjadi Muzakki baru.¹³³ Lembaga-lembaga tersebut akan mengelola zakat sesuai dengan tujuan pengelolaan zakat yang telah termaktub dalam Undang-Undang.

Pelaksanaan hukum zakat melalui peraturan perundang-undangan dengan tujuan sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 3 Undang-undang No. 23 Tahun 2003 Tentang Pengelolaan Zakat, yakni untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi pelayanan dalam pengelolaan zakat; dan meningkatkan manfaat zakat untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan penanggulangan kemiskinan. Pasal tersebut menggantikan ketentuan di dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat menyebutkan bahwa tujuan pengelolaan zakat adalah meningkatnya pelayanan bagi masyarakat dalam menunaikan zakat sesuai dengan tuntunan

¹³³ Rosyidah dan Manzilati, *Implementasi,...*

agama, meningkatnya fungsi dan peranan pranata keagamaan dalam upaya mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan keadilan sosial serta meningkatnya hasil guna dan daya guna zakat.

Tujuan hukum sebagai sarana meningkatkan kesejahteraan pada aplikasinya dapat dibuktikan dengan pencapaian tujuan pengelolaan zakat, selain itu salah satu tujuan adanya peraturan perundang-undangan tentang zakat adalah dalam rangka meningkatkan keadilan dan kesejahteraan masyarakat. Zakat memiliki dimensi ketaatan, dan wewenang penguasa juga dapat dikaji dari aspek makro-ekonomi, dimana zakat memiliki berbagai implikasi ekonomi yang penting antara lain terhadap efisiensi alokatif, stabilisasi makro ekonomi, jaminan sosial, distribusi pendapatan dan pertumbuhan ekonomi. Zakat secara nyata akan mentransfer sebagian pendapatan kelompok kaya yang umumnya Bagian kecil dalam masyarakat kelompok miskin yang umumnya merupakan bagian terbesar dalam masyarakat.¹³⁴

F. Pelaksanaan UU No. 23 Tahun 2011

Undang –Undang tentang Pengelolaan Zakat No. 23 Tahun 2011 adalah salah satu produk hukum di Indonesia khusus bagi umat muslim dalam rangka pelaksanaan rukun Islam untuk melanggengkan hubungan seorang muslim kepada Tuhannya. Dengan Undang-undang ini diharapkan usaha pemerintah dalam mengumpulkan, mendistribusikan dan mendayagunakan dana zakat di Indonesia dapat dioptimalisasi dan dimaksimalisasi. Beberapa pernyataan yang dapat diperhatikan dalam Undang-undang tersebut:

- a. Menimbang: bahwa menunaikan zakat merupakan kewajiban bagi umat Islam yang mampu sesuai dengan syariat Islam

¹³⁴ (Yusuf, 2015)

- b. Pasal 1 butir 2: bahwa zakat adalah harta yang wajib dikeluarkan oleh seorang muslim atau badan usaha untuk diberikan kepada yang berhak menerimanya sesuai dengan syariat Islam
- c. Pasal 1 butir 5: bahwa muzakki adalah seorang muslim atau badan usaha yang berkewajiban menunaikan zakat .

Ditetapkannya Undang –Undang tentang Pengelolaan Zakat No. 23 Tahun 2011 adalah sebagai perubahan terhadap Undang-undang pengelolaan zakat pada tahun 1999. Salah satu hal yang dinyatakan sebagai bahan pertimbangan tersebut, termaktub dalam Undang –Undang tentang Pengelolaan Zakat No. 23 Tahun 2011 adalah bahwa undang-undang tentang pengelolaan zakat sebelumnya yakni undang-undang nomor 32 tahun 1999 dianggap sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan kebutuhan hukum dalam menghadapi perubahan yang terjadi pada masyarakat Indonesia sehingga perlu dipersiapkan segera penggantinya.

Secara defenitif, zakat menurut Undang –Undang tentang Pengelolaan Zakat. No. 23 Tahun 2011 terdapat di dalam Bab I Ketentuan Umum pasal 1 ayat 2. Pada pasal tersebut didefenisikan bahwa zakat adalah harta yang wajib dikeluarkan oleh seorang muslim atau badan usaha untuk diberikan kepada yang berhak menerimanya sesuai dengan syariat Islam. Ayat ini mengandung tiga unsur penting dari zakat yaitu 1) harta 2) wajib dikeluarkan oleh seorang muslim atau badan usaha 3) sesuai dengan syariat Islam.¹³⁵

Harta yang harus ditunaikan zakatnya diatur pada pasal 4 ayat 1 yaitu zakat yang dimaksud meliputi zakat mal dan zakat fitrah. Zakat mal seperti: a.) Emas, perak, serta logam mulia lainnya. b.) uang dan c.) perniagaan, d.) pertanian, perkebunan dan kehutanan e.) peternakan dan perikanan, f.) pertambangan g.) perindustrian, h.) pendapatan, i.) rikaz. Keseluruhan zakat mal sebagaimana dimaksud pada ayat (2) merupakan harta yang dimiliki

¹³⁵ Undang –Undang tentang Pengelolaan Zakat. No. 23 Tahun 2011

oleh muzakki perseorangan atau badan usaha. (pasal 4 ayat 3) Pada ayat empat dinyatakan bahwa (4) Syarat dan tata cara penghitungan zakat mal dan zakat fitrah dilaksanakan sesuai dengan syariat Islam. Ayat lima (5) menyatakan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai syarat dan tata cara penghitungan zakat mal dan zakat fitrah sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diatur dengan Peraturan Menteri. Merujuk pada Rancangan Peraturan Menteri Agama tentang syarat dan tata cara penghitungan zakat serta pendayagunaan zakat untuk usaha produktif, jenis harta yang harus dikeluarkan zakatnya adalah emas, perak, uang, zakat perusahaan dan perniagaan, tumbuh-tumbuhan, binatang ternak, profesi penghasilan, rikaz dan zakat fitrah.

Demikianlah bahwa Undang –Undang tentang Pengelolaan Zakat No. 23 Tahun 2011 telah dibuat dalam rangka meningkatkan dayaguna dan hasil guna pendapatan, zakat harus dikelola secara melembaga sesuai dengan syariat agama Islam yang bertujuan melakukan pengelolaan zakat. Pengelolaan yang dimaksud meliputi kegiatan perencanaan, pelaksanaan, dan pengordinasian dalam pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat.

Namun dalam implementasinya Undang –Undang tentang Pengelolaan Zakat No. 23 Tahun 2011 mengalami banyak bantahan yang kontroversif karena dianggap mempersulit masyarakat dalam mengumpulkan zakat dan menyalurkan kembali kepada masyarakat. Pada Undang –Undang tentang Pengelolaan Zakat No. 23 Tahun 2011 terdapat pasal krusial yang menyalahi norma dalam masyarakat. Diantaranya adanya pendapat yang menyatakan bahwa Undang –Undang tentang Pengelolaan Zakat No. 23 Tahun 2011 dapat mengerdilkan peran mandiri masyarakat dalam memberdayakan dana zakat. Selain itu, hasil revisi Undang-undang zakat tersebut, telah menghambat kinerja dan menghambat peran lembaga-lembaga zakat yang telah ada.

Disyahkan Undang –Undang tentang Pengelolaan Zakat No. 23 Tahun 2011 tentang pengelolaan zakat dinilai belum sepenuhnya sesuai dengan kebutuhan dan belum menjawab permasalahan perzakatan yang ada karena, di dalam Undang-undang tersebut terdapat pasal yang multitafsir yang bisa menimbulkan pro dan kontra di kalangan pegiat zakat. Undang –Undang tentang Pengelolaan Zakat No. 23 Tahun 2011 dimaksudkan untuk memastikan keteraturan dan akuntabilitas dalam perencanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat; pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat; dan pelaporan dan pertanggungjawaban pelaksanaan pengelolaan zakat.

Dugaan korupsi, tidak meratanya pendistribusian zakat, menjadikan krisis kepercayaan masyarakat pada kinerja pemerintah merupakan salah satu alasan mengapa banyak kontroversi mengenai pengelolaan zakat yang langsung ditangani pemerintah tersebut. Di samping itu, sikap masyarakat turut pula mempengaruhi terhambatnya aplikasi Undang –Undang tentang Pengelolaan Zakat No. 23 Tahun 2011, karena muzakki lebih mempercayakan penyaluran kepada masjid terdekat atau lembaga lembaga penyalur lainnya yang ada di daerahnya, yang setiap tahun melakukan pengumpulan dan penyaluran zakat. Penyaluran zakat melalui masjid didasari kepraktisan dan kedekatan lokasi.

Alasan lain mengapa masyarakat tidak mempercayai lembaga yang dibentuk pemerintah diakibatkan sistem birokrasi yang lemah sehingga dikhawatirkan zakat yang merupakan salah satu wujud ketaatan agama akan disalahgunakan untuk kepentingan politis dan tidak sesuai dengan tujuan Undang –Undang tentang Pengelolaan Zakat No. 23 Tahun 2011. Selain itu dalam UU No. 23 Tahun 2011 terdapat pasal-pasal yang tidak berkesinambungan dengan kondisi masyarakat dan menghambat kinerja pendistribusian zakat bahwa lembaga penyaluran zakat yang selama bertahun-tahun melaksanakan penyaluran zakat karena kurang mendapat jaminan dan

pelindungan hukum yang memadai dalam Undang –Undang tentang Pengelolaan Zakat No. 23 Tahun 2011.

Idealnya, zakat yang terkumpul didayagunakan untuk usaha produktif dalam rangka penanganan fakir miskin dan peningkatan kualitas umat. Namun, pendayagunaan untuk usaha produktif jikalau kebutuhan dasar mustahik sudah terpenuhi. Baznas dan Laz tidak hanya menerima zakat, tetapi juga diberi kewenangan oleh Undang-Undang untuk mengelola infak, sedekah, dan dana sosial keagamaan lainnya. Pendistribusian dan pendayagunaannya dilakukan sesuai dengan syariat Islam dan dilakukan sesuai peruntukkan yang diikrarkan oleh pemberi, dan harus dicatat dalam pembukuan tersendiri. Agar pengelolaan zakat infak, sedekah dan dana sosial lainnya yang dikelola oleh Baznas transparan dan akuntabel maka Baznas kabupaten kota wajib melaporkan pelaksanaan pengelolaannya ke Baznas provinsi dan pemerintah daerah secara berkala, begitu pula Baznas provinsi. Sedangkan Laz wajib melaporkan kegiatannya kepada Baznas dan pemerintah secara berkala. Baznas wajib menyampaikan laporan kegiatannya kepada menteri secara berkala. Laporan neraca tahunan Baznas diumumkan melalui media cetak atau media elektronik.

Pada 14 Februari 2014, Presiden menandatangani Peraturan Pemerintah (PP) No 14 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Zakat Undang-Undang (UU) No. 23 Tahun 2011. Bila merujuk kepada Undang-Undang (UU) No. 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat, terdapat beberapa inkonsistensi antara Peraturan Pemerintah yang baru dilegasi dengan Undang-Undang. Salah satu contoh pasal yang bertentangan dengan UU No. 23 Tahun 2011 adalah pada pasal 62 dan 63 tentang pembentukan perwakilan LAZ (Lembaga Amil Zakat) yang dibatasi hanya di tingkat provinsi untuk LAZ skala Nasional dan di tingkat kabupaten kota untuk LAZ skala Provinsi. Sedangkan untuk LAZ skala kabupaten kota tidak ada perwakilan.

Pasal-pasal tersebut berhadapan dengan Undang-Undang zakat pasal2 yang menyatakan bahwa pengelolaan zakat dilaksanakan secara hierarkis dalam upaya meningkatkan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat. Pasal 62 dan 63 PP Nomor 14 2014 ini juga berhadapan dengan persyaratan pendirian LAZ yang salah satunya harus terdaftar sebagai organisasi kemasyarakatan Islam. Hirarki atau struktur organisasi kemasyarakatan Islam ada dari tingkat pusat hingga tingkat bawah dalam hal ini kelurahan.

Dengan pembatasan pembentukan perwakilan LAZ jelas bertentangan dengan Pasal 26 Undang Undang Zakat yang menyatakan bahwa Pendistribusian zakat dilakukan berdasarkan skala prioritas dengan memperhatikan prinsip pemerataan, keadilan, dan kewilayahan. Sedang ketidakkonsistenan PP Nomor 14 2014 ini salah satunya ditunjukkan dalam pasal 66 yang menyatakan bahwa : “Dalam hal di suatu komunitas dan wilayah tertentu belum terjangkau oleh BAZNAS dan LAZ, kegiatan Pengelolaan Zakat dapat dilakukan oleh perkumpulan orang, perseorangan tokoh umat Islam (alim ulama), atau pengurus takmir masjid musholla sebagai amil zakat”.

Dengan ketetapan demikian, bagaimana mungkin LAZ dapat menjangkau komunitas di wilayah pedalaman jika keberadaan perwakilan LAZ dibatasi sedemikian rupa. Kehadiran PP Nomor 14 tahun 2014 ini memunculkan anggapan-anggapan yang menyatakan bahwa apa yang dilakukan pemerintah tersebut semakin menguatkan dugaan adanya upaya sistematis pelemahan kekuatan *civil society* yang dilakukan oleh negara melalui pembatasan eksistensi LAZ yang pernah dilahirkan oleh masyarakat. Upaya pelemahan juga sudah terasa sejak diterbitkannya Undang-Undang Nomor 23 tahun 2011 tentang pengelolaan zakat yang juga mengundang kontroversi luas di berbagai kalangan hingga berujung pada gugatan *judicial review* di Mahkamah Konstitusi (MK). Sejatinya LAZ (Lembaga Amil Zakat) memahami betul bahwa negara harus terlibat dalam mengatur urusan zakat.

Karena zakat sebagai ibadah umat Islam ini berhubungan erat dengan kehidupan sosial masyarakat.

Namun, keterlibatan negara ini tidak boleh bertujuan untuk mendegradasi keberadaan LAZ sebagai warisan historis umat Islam yang telah berperan besar dalam masyarakat bahkan ketika negara Indonesia ini belum lahir. Keterlibatan negara harus ditempatkan pada tatanan memperkuat umat agar semangat menjaga akuntabilitas pengelolaan zakat dan untuk meminimalisir setiap penyimpangan yang mungkin akan terjadi sehingga zakat betul-betul dapat membantu negara dalam upaya pengentasan kemiskinan, perbaikan sosial dan pemberdayaan masyarakat.

Uji materi yang dilakukan oleh Koalisi Masyarakat Zakat (Komaz) terhadap Undang-Undang No.23 Tahun 2011 tentang pengelolaan zakat di Indonesia telah menghasilkan putusan yang dibacakan oleh Mahkamah Konstitusi pada Kamis (31 10). Melalui putusan ini Mahkamah Konstitusi mengabulkan sebagian permohonan yang diajukan Komaz terhadap Undang-Undang Pengelolaan Zakat ini. Para pemohon terdiri dari beberapa lembaga seperti Yayasan Dompot Dhuafa, Yayasan Dana Sosial Al Falah Malang, Yayasan Yatim Mandiri, Yayasan Rumah Zakat Indonesia LPP Ziswaf Harum, Yayasan Portal Infaq, Yayasan Harapan Dhuafa Banten, KSUP Sabua Ade Bima Nusa Tenggara Barat dan Koperasi Serba Usaha Kembang Makmur Situbondo. Selain itu terdapat pula pemohon perseorangan baik yang mewakili muzakki dan mustahik.

Beberapa pasal yang dipermasalahkan antara lain Pasal 5, Pasal 6, Pasal 7, Pasal 17, Pasal 18, Pasal 19, Pasal 38 dan Pasal 41 dalam Undang-Undang Pengelolaan Zakat yang mengatur keberadaan lembaga pengelolaan zakat dinilai bertentangan dengan UUD 1945. Komaz menilai pemberlakuan Undang-Undang ini dapat mematikan peran amil zakat tradisional yang sebelum ini telah eksis jauh sebelum Undang-Undang ini diberlakukan. Salah satu poin yang dikhawatirkan adalah adanya sanksi untuk para amil yang tidak memiliki izin dari

Pemerintah, sebagaimana diatur dalam pasal 38 dan 41. Padahal selama ini amil tradisional yang berbasis masjid, pesantren atau perkumpulan masyarakat telah menjalankan kegiatan ini bertahun-tahun. Terkait pasal 38 dan 41 yang rawan terhadap kriminalisasi terhadap amil zakat tradisional, Mahkamah Konstitusi masih memberikan ruang gerak terhadap para amil tradisional sebagaimana ditegaskan dalam amar putusan ini.

“Frasa ‘setiap orang’ dalam Pasal 38 dan Pasal 41 UU Pengelolaan Zakat bertentangan dengan sepanjang tidak dimaknai dengan “mengecualikan perkumpulan orang, perseorangan tokoh umat Islam (alim ulama), atau pengurus takmir masjid musholla di suatu komunitas dan wilayah yang belum terjangkau oleh BAZ dan LAZ, dan telah memberitahukan kegiatan pengelolaan zakat dimaksud kepada pejabat yang berwenang.”

Selain itu Mahkamah Konstitusi juga menyatakan syarat berbadan hukum dan terdaftar pada organisasi kemasyarakatan Islam sebelum izin LAZ diberikan oleh menteri agama, sebagaimana diatur dalam pasal 18, bersifat alternatif atau tidak wajib. Sementara terhadap ajuan pasal-pasal yang lain, Mahkamah Konstitusi menyatakan menolak ajuan para pemohon.

Menyikapi putusan ini, Presiden Direktur Dompot Dhuafa, Ahmad Juwaini menyatakan bahwa yang terpenting keberadaan Undang-Undang ini jangan membatasi masyarakat yang ingin melakukan pemberdayaan zakat. Lebih jauh ke depan, dengan adanya undang undang ini diharapkan mekanisme pengelolaan zakat di Indonesia lebih optimal lagi, mengingat potensi zakat di Indonesia yang mencapai 200 Triliun per tahun. Koordinasi yang baik antara LAZ dengan BAZ ataupun UPZ yang lain merupakan kunci sukses pemberdayaan zakat di Indonesia.

Baznas¹³⁶ merupakan lembaga yang dibentuk oleh pemerintah dan berwenang melakukan tugas pengelolaan zakat secara nasional dan berkedudukan di ibu kota negara. Baznas merupakan lembaga pemerintah nonstruktural yang bersifat mandiri dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri. Badan Amil Zakat Nasional meliputi juga Baznas Propinsi dan Baznas Kabupaten Kota. Tanggung jawab, wewenang dan tata kerja BAZ meliputi:

- a. Ketua badan pelaksanaan BAZ bertindak dan bertanggung jawab untuk dan atas nama Badan Amil Zakat baik ke dalam maupun keluar;
- b. Dalam melaksanakan tugasnya masing-masing BAZ menerapkan prinsip koordinasi, integrasi dan sinkronisasi di lingkungan masing-masing, serta melakukan konsultasi dan memberikan informasi antar BAZ di semua tingkatan;
- c. Setiap pimpinan satuan organisasi di lingkungan BAZ bertanggung jawab mengkoordinasikan bawahannya masing-masing dan memberikan bimbingan serta petunjuk bagi pelaksanaan tugas bawahan;
- d. Setiap pimpinan satuan organisasi di lingkungan BAZ wajib mengikuti dan mematuhi ketentuan serta bertanggung jawab kepada atasan masing-masing dan menyampaikan berkala tepat pada waktunya;
- e. Setiap kepala divisi bidang seksi urusan BAZ menyampaikan laporan kepada kepala BAZ melalui sekretaris, dan sekretaris menampung laporan-laporan tersebut serta menyusun laporan-laporan berkala BAZ;
- f. Setiap laporan yang diterima oleh pimpinan BAZ wajib diolah dan digunakan sebagai bahan untuk penyusunan lebih lanjut dan untuk memberikan arahan kepada bawahannya;
- g. Dalam melaksanakan tugasnya setiap pimpinan satuan organisasi BAZ dibantu oleh kepala satuan organisasi di bawahnya dan dalam rangka pemberian bimbingan kepada bawahan masing-masing wajib mengadakan rapat berkala;

Dalam melaksanakan tugasnya BAZ memberikan laporan tahunan kepada pemerintah sesuai dengan tingkatannya. Selain tanggung jawab dan wewenang

¹³⁶<https://baznas.go.id/profil>

nya, menurut Pasal 7 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat BAZ juga memiliki tugas sebagai berikut: a. Menyelenggarakan tugas administratif dan teknis pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan zakat; b. Mengumpulkan dan mengolah data yang diperlukan untuk penyusunan rencana pengelolaan zakat; c. Menyelenggarakan bimbingan di bidang pengelolaan, pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan zakat. Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, BAZNAS dapat bekerja sama dengan pihak terkait sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Baznas dapat melaporkan hasil pelaksanaan tugasnya secara tertulis kepada Presiden melalui Menteri dan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia paling sedikit 1 (satu kali) dalam 1 (satu) tahun. Sebagaimana dicantumkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat disebutkan Badan Amil Zakat memiliki susunan hierarki yang terdiri dari Baznas nasional yang berkedudukan di ibu kota negara, Baznas Propinsi yang berkedudukan di ibukota propinsi dan Baznas Daerah yang berkedudukan di kabupaten.

b. Lembaga Amil Zakat (LAZ) dan Pengelolaannya

Lembaga Amil Zakat atau LAZ menurut Pasal 1 Angka 8 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat adalah lembaga yang dibentuk masyarakat yang memiliki tugas membantu pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan zakat. LAZ wajib melaporkan pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan zakat yang telah diaudit kepada Baznas secara berkala. Dicantumkan dalam Pasal 18 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat syarat-syarat untuk membentuk suatu LAZ yaitu:

- a. Pembentukan LAZ wajib mendapat izin dari Menteri atau pejabat yang ditunjuk oleh Menteri;
- b. Izin sebagaimana dimaksud pada ayat satu (1) hanya diberikan apabila memenuhi persyaratan paling sedikit:
 - 1) terdaftar sebagai organisasi kemasyarakatan Islam yang mengelola bidang pendidikan, dakwah dan sosial;
 - 2) berbentuk lembaga berbadan hukum;
 - 3) mendapat rekomendasi dari Baznas;
 - 4) memiliki pengawas

ariat;5) memiliki kemampuan teknis, administratif dan keuangan untuk melaksanakan kegiatannya; 6) bersifat nirlaba 7) memiliki progam untuk mendayagunakan zakat bagi kesejahteraan umat; dan 8) bersedia diaudit syariat dan keuangan secara berkala.

Namun demikian, Eri Sudewo¹³⁷ meneliti bahwa secara umum zakat di Indonesia belum banyak berdampak pada peningkatan kualitas kehidupan kaum miskin. Hal ini disebabkan karena pengelolaan zakat oleh lembaga amil zakat, baik Badan Amil Zakat (BAZ) maupun Lembaga Amil Zakat (LAZ) kebanyakan masih menggunakan manajemen tradisional. Oleh karena itu menurutnya untuk meningkatkan kualitas kehidupan kaum miskin, maka disarankan untuk meninggalkan 15 tradisi yang selama ini berkembang di BAZ dan LAZ tersebut, kemudian menerapkan 4 prinsip dasar. Kelima belas tradisi dimaksud adalah: (1) anggapan sepele, bahwa zakat merupakan bantuan yang kemudian membentuk paradigma bahwa bantuan adalah pekerjaan sosial semata sehingga tidak perlu mendapat perhatian ekstra. (2) kelas dua, dimana zakat tidak perlu dikelola dengan serius, akan tetapi cukup dengan sisa-sisa tenaga saja, (3) tanpa manajemen akan tetapi pengelolaan zakat kebanyakan menggunakan intuisi sehingga pengelolaan zakat berjalan sesuai dengan persepsi masing masing, (4) perencanaan karena bersifat bantuan, maka kapanpun bisa dijalankan, (5) oleh karena tidak adanya perencanaan, maka pembentukan struktur organisasi seringkali tumpang tindih, (6) tanpa fit and proper test karena hal ini merupakan suatu hal yang sangat muluk bagi pengelolaan zakat yang bersifat bantuan tersebut, sehingga dengan demikian menimbulkan (7) kaburnya batasan antara wewenang dan tanggung jawab, (8) ikhlas tanpa imbalan karena anggapan bahwa hal ini merupakan pekerjaan sosial, akan tetapi kemudian menimbulkan pengelolaan zakat (9) dikeloladen

¹³⁷ Eri Sudewo, *Manajemen Zakat, Tinggalkan 15 Tradisi, Terapkan 4 Prinsip Dasar*, (Jakarta: IMZ, 2004), h. 11-20

gan paruh waktu, (10) lemahnya SDM, (11) bukan pilihan, hal ini akan berpengaruh besar pada kondisi kejiwaan yang bersangkutan dan lembaga itu sendiri, (12) lemahnya kreatifitas yang menyebabkan program-program yang dilahirkan tidak inovatif, (13) tidak ada monitoring dan evaluasi, (14) tidak disiplin, (15) kepanitiaan tidak ada perencanaan kegiatan yang sifatnya sporadis dan berjangka pendek. Kelima belas persoalan yang dikemukakan, masih dapat dijumpai dalam kehidupan sehari-hari. Dalam suatu kepengurusan LAZ misalnya, pengelola zakat masih “nyambi” dengan pekerjaan yang lain, seperti pendidik, pedagang, atau pekerjaan lain dengan alasan memenuhi kebutuhan ekonomi agar ia mampu beramal secara ikhlas pada saat mengelola asset zakat. Padahal, tenaga yang digunakan pada saat mengurus LAZ adalah sisa-sisa yang digunakan dalam pekerjaan ekonomis yang ia lakukan sehari-hari. Hal ini membuat penggalan potensi zakat tidak maksimal. Sedangkan 4 prinsip dasar yang dikembangkan menurutnya yaitu:¹³⁸ Pertama, prinsip rukun Islam yang dibedakan menjadi dua, yaitu rukun pribadi dan rukun masyarakat. Zakat merupakan rukun masyarakat, yang artinya zakat merupakan bentuk ibadah vertikal kepada Allah sekaligus merupakan ibadah yang horizontal, karena menyangkut kebutuhan manusia. Sifat dan karakter masing-masing ibadah dapat didekati menggunakan prinsip 5 W + 1 H. Dalam persoalan *how*, dalam ibadah zakat pengaturannya diserahkan kepada manusia. Sebab, sifat dan kebutuhan setiap manusia berbeda. Misalnya, ijab kabul atau penyerahan zakat dari muzakki dengan amil secara langsung tidak lagi banyak terjadi. Sebab, melalui perkembangan teknologi muzakki dapat menyalurkan dananya melalui mesin ATM atau transfer via bank.¹³⁹ Hal ini menunjukkan bahwa kepercayaan muzakki terhadap amil meningkat, tanpa harus bertatap muka dengannya. Selain itu, kesalehan dalam ibadah zakat merupakan keberhasilan membentuk

¹³⁸ Eri Sudewo, *Manajemen Zakat*, h. 30-57.

suatu masyarakat yang saling membantu berdasarkan kesadaran. Kedua, prinsip moral. Dalam pengelolaan zakat, para ‘âmil dituntut memiliki sifat jujur, amanah, siddiq, tanggung jawab, adil, kasih, gemar menolong, dan tabah. Kejujuran menjadi kata kunci utama, sebab pengelolaan zakat belum dikontrol oleh lembaga resmi yang dapat memberikan sanksi, muzakki tidak tahu kemana zakatnya disalurkan, masyarakat seolah tidak punya hak memantau pengelolaan zakat. Ketiga, prinsip lembaga. Ada beberapa prinsip kelembagaan yang harus dimiliki oleh lembaga zakat agar bisa dipercaya oleh donatur dan masyarakat, yaitu: figur yang tepat, non politik, non golongan, independen, dan netral obyektif. Keempat, prinsip manajemen. Terdapat dua gaya dalam manajemen, yaitu *management by result* dan *management by process*. *Management by result* mementingkan hasil sehingga dengan demikian dia berjangka pendek, sedangkan *management by process* lebih mementingkan proses sehingga berjangka panjang. Lembaga zakat lebih tepat menggunakan *management by process*. Hal ini disebabkan karena nilai yang menjadi landasan utama lembaga zakat menjadi pas dengan karakter dasar *management by process*, karena tujuan lembaga zakat adalah memberdayakan masyarakat. Untuk menuju pada pemberdayaan yang dimaksud dibutuhkan waktu yang cukup. Di samping itu, dibutuhkan pula partisipasi dan pengertian muzakki, mustahiq, mitra kerja, pemerintah, dan masyarakat.

BAB III

PENGELOLAAN PENGUMPULAN, PENDISTRIBUSIAN DAN PENDAYAGUNAAN ZAKAT DALAM UU NOMOR 23 TAHUN 2011 PERSPEKTIF MAQASID ASY-SYARI'AH IMAM ASY-SYATIBI

Pengelolaan dimaknai dengan suatu proses, cara, perbuatan mengelola, proses melakukan perbuatan tertentu dengan menggerakkan tenaga orang lain, proses yang membantu merumuskan kebijaksanaan dan tujuan organisasi, proses yang memberikan pengawasan pada semua hal yang terlibat dalam pelaksanaan

kebijaksanaan dan pencapaian tujuan. Pelaksanaan pengelolaan juga merujuk pada proses mengurus atau menangani sesuatu untuk mencapai tujuan tertentu. Tujuan dari pengelolaan zakat sebagai arahan kerja proyek pengelolaan zakat sesuai dengan pasal 3 Undang-Undang Nomor 23 tahun 2011, yaitu: a) meningkatkan efektifitas dan efisiensi pelayanan dalam pengelolaan zakat, b) meningkatkan manfaat zakat untuk mewujudkan kesejahteraan dan penanggulangan kemiskinan. Pasal tersebut dalam kajian ini dinyatakan sesuai dengan Maqasid asy-syariah Imam Asy-Syatibi.

Namun, pasal-pasal yang termaktub sebagai pasal-pasal UU Nomor 23 Tahun 2011 dan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 14 tahun 2014 sebagai perpanjangan tangan dari Undang-undang tersebut, mendapat tanggapan kurang menyenangkan dari berbagai kalangan masyarakat. Keadaan ini menggambarkan perlunya dianalisis dari Maqasid asy-syariah Imam Asy-Syatibi apakah pasal-pasal tersebut sesuai dengan Maqasid asy-syariah atau tidak atau malah menjauh dari prinsip-prinsip Maqasid asy-syariah itu sendiri.

- A. Pelaksanaan Pengumpulan, Pendistribusian dan Pendayagunaan Zakat Perspektif Maqasid Syari'ah Imam asy-Syatibi
- B. Pengendalian Pengumpulan, Pendistribusian dan Pendayagunaan Zakat Perspektif Maqasid Syari'ah Imam asy-Syatibi
- C. Pelaporan Pelaksanaan Pengelolaan Zakat Perspektif Maqasid Syari'ah Imam asy-Syatibi
- D. Pertanggungjawaban Pelaksanaan Pengelolaan Zakat Perspektif Maqasid Syari'ah Imam asy-Syatibi

Pengelolaan zakat dalam kajian ini adalah seperti yang termaktub dalam undang-undang pengelolaan zakat adalah suatu kegiatan merencanakan, melaksanakan, dan kordinasi untuk mengumpulkan, mendistribusikan, dan mendayagunakan harta zakat. Pengelolaan Pengumpulan Zakat Perspektif Maqāsid Syari'ah Imam asy-Syatibi adalah membicarakan tentang muzakki, sedangkan pengelolaan pendistribusian zakat perspektif maqāsid asy-Syari'ah Imam asy-Syatibi, membidangi mustahiq zakat dan pengelolaan pendayagunaan zakat perspektif maqāsid asy-Syari'ah Imam asy-Syatibi pada bahagian kerja yang membidangi harta (*wi'a*) yang dizakatkan.

Bagi pendukung UU No. 23 Tahun 2011 mengklaim bahwa semangat undang-undang merupakan integrasi dan sinergi pengelolaan zakat nasional dengan BAZNAS sebagai koordinator. Ketika pengelolaan zakat di bawah rezim UU No. 38 Tahun 1999, zakat nasional berjalan tanpa arah, dengan kecenderungan masing-masing, maka kemudian di klaim bahwa dengan BAZNAS menjadi koordinator zakat nasional, maka kecenderungan saat ini yang mengarah pada koprasi zakat dapat dicegah. Selain itu, pendukung UU No. 23 Tahun 2011 juga berargumen bahwa di bawah UU No. 38 Tahun 1999, di mana BAZ dan LAZ sama-sama menjadi operator zakat nasional, dan pendukung UU No. 23 Tahun 2011 berargumen tidak marginalisasi (pasal 17) dalam undang-undang baru, tetapi yang ada formalisasi yaitu konsolidasi dan sinergi antara OPZ (pasal 19). Struktur BAZNAS dari tingkat pusat hingga kabupaten/kota bukanlah cermin inefisiensi, melainkan merupakan bentuk pelayanan zakat yang menjangkau setiap pelosok negeri. Dukungan dana APBN untuk BAZNAS adalah terbenarkan karena tugas BAZNAS jauh lebih berat dari LAZ, yaitu selain sebagai operator, juga sebagai regulator.¹⁴⁰

Dengan meningkatnya jumlah harta zakat yang dikelola oleh lembaga-lembaga zakat maka meningkat pula intensitas pengelolaan zakat oleh BAZNAS di Indonesia. Setiap tahunnya mengalami peningkatan yang signifikan dari tahun 2012

¹⁴⁰ Yusuf Wibisono, *Mengelola Zakat Indonesia*, Cet Ke-1, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2015), h. 119

hingga tahun 2017. Hal itu dapat dilihat dari persentase setiap tahunnya seperti penerimaan zakat pada tahun 2012 yaitu sejumlah 2,2 Triliun. Terlihat mengalami peningkatan pada tahun 2013 yaitu 2,7 Triliun sehingga membukukan kenaikan pengelolaan zakat sebesar 22, 73%. Demikian pada tahun 2014 sampai 2015 mengalami peningkatan dari 33 Triliun mencapai 42 Triliun sehingga mencapai peningkatan menjadi 14-35%. Sedangkan pada tahun 2016 sampai 2017 mengalami peningkatan dari 5,12 Triliun menjadi 6 Triliun sehingga peningkatannya mencapai 20%.¹⁴¹ Keadaan demikian menjadikan proyek kerja pengelolaan zakat ini menjadi suatu kerja besar dan menggiurkan dalam merubah nasib ekonomi umat yang benar-benar menjadi taraf kualitas baik. Bahkan diharapkan serta merta dapat menanggulangi ekonomi umat dan menjadi proyek kerja yang dilirik banyak pihak.

Pekerjaan besar ini, dengan diamanemennya Undang-undang zakat nomor 38 tahun 1999 kepada Undang- undang nomor 32 tahun 2011 pada bab dua dijelaskan bahwa Badan Amil Zakat Nasional Bagian Kesatu Umum Pasal 5 menyatakan bahwa (1) Untuk melaksanakan pengelolaan zakat, Pemerintah membentuk BAZNAS. (2) BAZNAS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berkedudukan di ibu kota negara. (3) BAZNAS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan lembaga pemerintah nonstruktural yang bersifat mandiri dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri, dengan demikian pemerintah mendorong masyarakat sadar bahwa pengelolaan zakat telah disentralisasi oleh pemerintah dengan BAZNAS walaupun tidak ada kata sentralisasi di sana.

Pada dasarnya, tidak ada permasalahan jika pengelolaan zakat ditangani secara sentral oleh pemerintah bila dipandang dari sudut ketaatan kepada syariah. Masyarakat menaati pemerintahnya dalam menjalankan perintah agama. Namun, ketika pemerintah tidak lagi dipercaya dan dinilai tidak amanah oleh masyarakat

¹⁴¹ Yoghi Citra Pratama “Peran Zakat dalam Penanggulangan Kemiskinan (Studi Kasus Program Zakat Produktif pada Badan Amil Zakat Nasional)” *The Journal of Tauhidinomics* Vol. 1 No, 1 Mei 2015, h. 104.

maka sentralisasi dianggap sebagai kungkungan yang memenjara hak-hak masyarakat dalam mengelola zakat mereka.

Di samping itu, resistensi terhadap sentralisasi pengelolaan zakat oleh BAZNAS tersebut akibat undang-undang pengelolaan zakat UU No. 38 Tahun 1999 menjadi arah baru sejarah zakat Indonesia modern, berbasis desentralisasi dan kemiteraan antara pemerintah dan masyarakat sipil dalam pengelolaan zakat nasional. Dalam hal ini pengelolaan zakat oleh masyarakat telah tumbuh subur dan berkembang, kemudian UU No 23 Tahun 2011 secara drastis merubah rezim zakat nasional dengan mensentralisasi pengelolaan zakat nasional sepenuhnya oleh pemerintah melalui BAZNAS (Badan Amil Zakat Nasional) yang melaksanakan seluruh aspek pengelolaan zakat nasional meliputi fungsi regulator (pasal 7 ayat 1 huruf a, c dan d) maupun fungsi operator (pasal 7 ayat 1 huruf b).

A. Perencanaan Pengumpulan, Pendistribusian dan Pendayagunaan Zakat Perspektif Maqasid asy-Syari'ah Imam asy-Syatibi

B. Pelaksanaan Pengumpulan, Pendistribusian dan Pendayagunaan Zakat Perspektif Maqasid asy-Syari'ah Imam asy-Syatibi

Fungsi manajemen yang paling utama dari seluruh rangkaian proses manajemen adalah pelaksanaan (*actuating*). Dalam kajian ini pelaksanaan diawali dengan kegiatan pengorganisasian terlebih dahulu. Pada fungsi perencanaan dan pengorganisasian kegiatan pengelolaan zakat lebih banyak berhubungan dengan aspek-aspek abstrak proses manajemen, sedangkan fungsi *actuating* justru lebih menekankan pada kegiatan yang berhubungan langsung dengan orang-orang dalam organisasi.

Pengorganisasian (*Organizing*) Rue dan Byars¹⁴² memberikan pendapat mereka bahwa "*Organizing is grouping activities, assigning activities and providing the authority necessary to carry out the activities*" yang bermakna yaitu

¹⁴² Byars, L. I. dan Leslie W. Rue, *Human Resource Management 8th. Edition.* (McGraw-Hill. Castetter, W. B. (2000), p. 6

Pengorganisasian merupakan pengelompokan kegiatan-kegiatan penugasan kegiatan-kegiatan penyediaan keperluan, wewenang untuk melaksanakan kegiatannya. Dalam suatu organisasi dituntut adanya kerja sama antara dua orang atau lebih untuk mencapai suatu tujuan secara efektif dan efisien. Organisasi merupakan suatu proses untuk merancang struktur formal, pengelompokan dan mengatur serta membagi tugas-tugas atau pekerjaan diantara para anggota organisasi agar tujuan organisasi dapat tercapai. Untuk mencapai tujuan tersebut maka perlu dipilih orang yang memiliki kemampuan dan kompetensi dalam melaksanakan tugas. Oleh karena itu, perlu memilih dan menentukan orang yang akan dipercaya atau diposisikan dalam posisi tersebut. Sehubungan dengan hal tersebut, perlu diperhatikan dalam hal proses penarikan, penempatan, pemberian latihan dan pengembangan anggota-anggota organisasi.

Organisasi memiliki perencanaan dan melakukan pengorganisasian dengan memiliki struktur organisasi termasuk tersedianya personil sebagai pelaksana sesuai dengan kebutuhan unit atau satuan kerja yang dibentuk. Di antara kegiatan pelaksanaan adalah melakukan pengarahan, bimbingan dan komunikasi termasuk koordinasi.¹⁴³ Koordinasi sebagai proses pengintegrasian tujuan dan kegiatan pada satuan kerja yang terpisah suatu organisasi untuk mencapai tujuan organisasi secara efisien. Tanpa koordinasi, individu dan departemen-departemen akan kehilangan pegangan atas peranan mereka dalam organisasi. Mereka mulai mengejar kepentingan diri sendiri yang sering merugikan pencapaian tujuan organisasi secara keseluruhan. Kebutuhan akan koordinasi tergantung pada sifat dan kebutuhan komunikasi dalam pelaksanaan tugas dan derajat saling ketergantungan bermacam-macam satuan pelaksanaan. Apabila tugas tersebut memerlukan informasi antar satuan, derajat koordinasi yang tinggi adalah yang paling baik. Koordinasi sangat dibutuhkan bagi organisasi yang menetapkan tujuan tinggi.

¹⁴³Nawawi, H.. *Manajemen Strategik Organisasi Non-Propit Bidang Pemerintahan*. (Yogyakarta: UGM, 2000), h. 10

Dalam undang-undang telah diatur pada bab dua Badan Amil Zakat Nasional Bagian Kesatu Umum Pasal 5 dinyatakan bahwa (1) Untuk melaksanakan pengelolaan zakat, Pemerintah membentuk BAZNAS. (2) BAZNAS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berkedudukan di ibu kota negara. (3) BAZNAS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan lembaga pemerintah nonstruktural yang bersifat mandiri dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri.

Pada Pasal 6 dinyatakan BAZNAS merupakan lembaga yang berwenang melakukan tugas pengelolaan zakat secara nasional. Pasal 7 (1) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6, BAZNAS menyelenggarakan fungsi: a. perencanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat; b. pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat; c. pengendalian pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat; dan d. pelaporan dan pertanggungjawaban pelaksanaan pengelolaan zakat. (2) Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, BAZNAS dapat bekerja sama dengan pihak terkait sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. (3) BAZNAS melaporkan hasil pelaksanaan tugasnya secara tertulis kepada Presiden melalui Menteri dan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia paling sedikit 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun. Bagian Kedua Keanggotaan Pasal 8 (1) BAZNAS terdiri atas 11 (sebelas) orang anggota. (2) Keanggotaan BAZNAS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas 8 (delapan) orang dari unsur masyarakat dan 3 (tiga) orang dari unsur pemerintah. (3) Unsur masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) terdiri atas unsur ulama, tenaga profesional, dan tokoh masyarakat Islam. (4) Unsur pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditunjuk dari kementerian/ instansi yang berkaitan dengan pengelolaan zakat. (5) BAZNAS dipimpin oleh seorang ketua dan seorang wakil ketua. Pasal 9 Masa kerja anggota BAZNAS dijabat selama 5 (lima) tahun dan dapat dipilih kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan. Pasal 10 (1) Anggota BAZNAS diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas usul Menteri. (2) Anggota BAZNAS dari unsur masyarakat diangkat oleh Presiden atas usul Menteri setelah mendapat pertimbangan Dewan Perwakilan

Rakyat Republik Indonesia. (3) Ketua dan wakil ketua BAZNAS dipilih oleh anggota.

Undang-undang pengelolaan zakat nomor 32 tahun 2011 pada Pasal 11 telah menetapkan beberapa persyaratan untuk dapat diangkat sebagai anggota BAZNAS sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 yaitu paling sedikit harus: a. warga negara Indonesia; b. beragama Islam; c. bertakwa kepada Allah SWT; d. berakhlak mulia; e. berusia minimal 40 (empat puluh) tahun; f. sehat jasmani dan rohani; g. tidak menjadi anggota partai politik; h. memiliki kompetensi di bidang pengelolaan zakat; dan i. tidak pernah dihukum karena melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun. Pasal 12 Anggota BAZNAS diberhentikan apabila: a. meninggal dunia; b. habis masa jabatan; c. mengundurkan diri; d. tidak dapat melaksanakan tugas selama 3 (tiga) bulan secara terus menerus; atau e. tidak memenuhi syarat lagi sebagai anggota. Pasal 13 Ketentuan lebih lanjut mengenai, tata cara pengangkatan dan pemberhentian anggota BAZNAS sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 diatur dalam Peraturan Pemerintah. Pasal 14 (1) Dalam melaksanakan tugasnya, BAZNAS dibantu oleh sekretariat. (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai organisasi dan tata kerja sekretariat BAZNAS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Bagian Ketiga BAZNAS Provinsi dan BAZNAS Kabupaten/Kota Pasal 15 (1) Dalam rangka pelaksanaan pengelolaan zakat pada tingkat provinsi dan kabupaten/kota dibentuk BAZNAS provinsi dan BAZNAS kabupaten/kota. (2) BAZNAS provinsi dibentuk oleh Menteri atas usul gubernur setelah mendapat pertimbangan BAZNAS. (3) BAZNAS kabupaten/kota dibentuk oleh Menteri atau pejabat yang ditunjuk atas usul bupati/walikota setelah mendapat pertimbangan BAZNAS. (4) Dalam hal gubernur atau bupati/walikota tidak mengusulkan pembentukan BAZNAS provinsi atau BAZNAS kabupaten/kota, Menteri atau pejabat yang ditunjuk dapat membentuk BAZNAS provinsi atau BAZNAS kabupaten/kota setelah mendapat pertimbangan BAZNAS. (5) BAZNAS provinsi dan BAZNAS

kabupaten/kota melaksanakan tugas dan fungsi BAZNAS di provinsi atau kabupaten/kota masing-masing.

Pasal 16 ayat (1) menyebutkan bahwa dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, BAZNAS, BAZNAS provinsi, dan BAZNAS kabupaten/kota dapat membentuk UPZ pada instansi pemerintah, badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, perusahaan swasta, dan perwakilan Republik Indonesia di luar negeri serta dapat membentuk UPZ pada tingkat kecamatan, kelurahan atau nama lainnya, dan tempat lainnya. (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai organisasi dan tata kerja BAZNAS provinsi dan BAZNAS kabupaten/kota diatur dalam Peraturan Pemerintah. Bagian Keempat Lembaga Amil Zakat Pasal 17 Untuk membantu BAZNAS dalam pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat, masyarakat dapat membentuk LAZ.

Pasal 18 (1) Pembentukan LAZ wajib mendapat izin Menteri atau pejabat yang ditunjuk oleh Menteri. (2) Izin sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya diberikan apabila memenuhi persyaratan paling sedikit: a. terdaftar sebagai organisasi kemasyarakatan Islam yang mengelola bidang pendidikan, dakwah, dan sosial; b. berbentuk lembaga berbadan hukum; c. mendapat rekomendasi dari BAZNAS; d. memiliki pengawas syariah; e. memiliki kemampuan teknis, administratif, dan keuangan untuk melaksanakan kegiatannya; f. bersifat nirlaba; g. memiliki program untuk mendayagunakan zakat bagi kesejahteraan umat; dan h. bersedia diaudit syariah dan keuangan secara berkala. Pasal 19 LAZ wajib melaporkan pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat yang telah diaudit kepada BAZNAS secara berkala. Pasal 20 Ketentuan lebih lanjut mengenai persyaratan organisasi, mekanisme perizinan, pembentukan perwakilan, pelaporan, dan pertanggungjawaban LAZ diatur dalam Peraturan Pemerintah. Dua pasal terakhir ini yaitu pasal 18 dan pasal 19 banyak mendapatkan kritik karena pembatasan-pembatasan di poin-poin syarat tersebut terkesan mereduksi aktifitas masyarakat luas untuk turut menangani pengelolaan zakat di daerah atau lembaga-lembaga masing-masing.

Fungsi *Maqāṣid asy-Syarī'ah* yang paling awal adalah harus berada pada tatanan paradigma setiap orang ataupun setiap mujtahid. Dalam pandangan Imam Asy-Syatibi, *Maqāṣid asy-Syarī'ah* itu mempunyai dasar paradigma yang kuat yang secara istilah disebut *I'tibar al-mal*, paradigma inilah yang menjadi jiwa (ruh) dan mempengaruhi sepenuhnya seorang mujtahid pada saat mempertimbangkan kemaslahatan dan menolak kerusakan. *I'tibar al-mal* adalah merupakan sebuah cara pandang yang tidak terjebak pada aspek formal suatu perbuatan, tetapi harus melihat dan memandang jauh ke depan serta menekankan pada pentingnya aspek kontrol untuk mengawasi dan mewaspadaikan dari implikasi suatu perbuatan. Dalam hal ini, status hukum suatu perkara itu sangat tergantung pada dampak atau implikasi baik dan buruknya yang akan ditimbulkan.¹⁴⁴

Islam menekankan pentingnya setiap individu untuk memperhatikan dan mencapai kesejahteraan dalam kehidupan baik bagi dirinya maupun lingkungan, dalam hal ini Imam Asy-Syatibi menggunakan istilah masalah untuk menggambarkan tujuan syariah tersebut. Dengan demikian, di dalam paradigma *I'tibar al-mal* manusia senantiasa dituntut untuk mencari kemaslahatan. Aktivitas ekonomi produksi, konsumsi, dan pertukaran yang menyertakan kemaslahatan seperti didefinisikan syariah harus diikuti sebagai kewajiban agama untuk memperoleh kebaikan di dunia dan akhirat.

Dalam konteks kemaslahatan dalam menunaikan ibadah zakat mengandung makna bahwa ibadah zakat yang dilakukan atas dasar masalah akan mendatangkan manfaat dan berkah. Dengan demikian, seluruh aktivitas ibadah zakat yang mengandung kemaslahatan bagi umat manusia disebut sebagai kebutuhan (*needs*) yang tidak bisa untuk tidak ditunaikan. Oleh karena itu, kebutuhan inilah yang harus dipenuhi.¹⁴⁵ Pemenuhan kebutuhan setiap individu (*fulfilling needs*) adalah tujuan

¹⁴⁴ Asy-Syatibi, *al-Muwāfaqāt fī Uṣūl asy-Syarī'ah* (Beirut: Dar al-Ilmiyyah, 1997), h. 110

¹⁴⁵ Asy-Syatibi, *Al-Muwwāfaqāt*, h. 110

setiap aktivitas ekonomi yang didukung sepenuhnya oleh ibadah zakat, dan langkah pencarian berikutnya terhadap berbagai tujuan tersebut adalah kewajiban agama.

Oleh karena itu, refleksi terhadap *I'tibar al-mal* juga harusnya berada pada tujuan-tujuan syariat yang dalam pandangan *Maqāṣid asy-Syarī'ah* menurut Imam Asy-Syatibi ditinjau dari dua bagian. *Pertama*, berdasar pada tujuan Tuhan selaku pembuat syariat. *Kedua*, berdasar pada tujuan manusia yang dibebani syariat. Pada tujuan awal, yang berkenaan dengan segi tujuan Tuhan dalam menetapkan prinsip ajaran syariat, dan dari segi ini Tuhan bertujuan menetapkannya untuk dipahami, juga agar manusia yang dibebani syariat dapat melaksanakan, *kedua*, agar mereka memahami esensi hikmah disyariatkannya suatu ketetapan tersebut.

Sebagaimana Imam Asy-Syatibi meletakkan posisi *maslahat* sebagai 'illat hukum atau alasan pensyariaan hukum Islam,¹⁴⁶ Ibnu Asyur dalam hal ini juga menyatakan seperti yang dikutip oleh Ahsan Lihasanah, bahwa wajib bagi para ulama untuk mengetahui 'illat- 'illat tasyri'¹⁴⁷ serta tujuannya secara tersurat (*zahir*) maupun tersirat (*bathin*). Jika ditemukan sebagian hukum yang tersembunyi, karena mereka sudah mengetahui tujuannya, baik itu secara tersurat maupun tersirat, niscaya mereka mengerti dalam memberikan fatwa-fatwa hukum. Pemahaman kita akan dasar-dasar *Maqāṣid Syarī'ah* ini diharapkan akan membantu dalam menentukan *kebolehan* sebuah bentuk akad/transaksi, instrumen keuangan dan bisnis, serta memahami permasalahan *mashlahah* dan *mafsadah* segala tindakan manusia termasuk

¹⁴⁶Asy-Syatibi, *Al-Muwwāfaqāt*, II, h.2-3

¹⁴⁷Berbeda dengan Imam Asy-Syatibi dan ahli ushul fiqh lainnya *An-Nabhani* misalnya beliau dengan hati-hati menekankan berulang-ulang, bahwa *maslahat* itu bukanlah 'illat atau motif (*al-ba'its*) penetapan syariat, melainkan *hikmah*, *hasil (natijah)*, *tujuan (ghayah)*, atau *akibat ('aqibah)* dari penerapan syariat. Taqiyuddin An-Nabhani. *Asy-Syakhshiyah al-Islāmiyyah. Ushûl al-Fiqh*. (Al-Quds: Min Mansyurat Hizb at-Tahrir. 1953), Juz, III, h. 359-360. An-Nabhani mengatakan hikmah dan tidak mengatakan 'illat Karena menurutnya nash ayat-ayat yang ada jika dilihat dari segi bentuknya (*shighat*) tidaklah menunjukkan adanya 'illat (*al-'illiyah*), namun hanya menunjukkan adanya sifat rahmat (*maslahat*) sebagai hasil penerapan syariat. Misalnya firman Allah Swt dalam Alqur'an Surat Al-Isra (17) ayat 82 dan al-Anbiya ayat 107 Menurut An-Nabhani, ayat ini tidak mengandung *shighat ta'li* (bentuk kata yang menunjukkan 'illat), misalnya dengan adanya *lam ta'li*. Jadi maksud ayat ini, bahwa hasil (*an-natijah*) diutusnya Muhammad SAW adalah akan menjadi rahmat bagi umat manusia. Artinya, adanya rahmat (*maslahat*) merupakan hasil pelaksanaan syariat, bukan 'illat dari penetapan syariat.

sentralisasi pengelolaan zakat yang ditetapkan dalam Undang-undang pengelolaan zakat Nomor 32 tahun 2011 tentang Baznas dan keberadaannya yang dipertentangkan banyak pihak.

Oleh karena itu, menurut Imam Asy-Syatibi, seorang mujtahid berkewajiban memberikan pertimbangan hukum terhadap apa yang telah digali dari Alqur'an atau Sunnah berdasarkan situasi dan kondisi yang mengitari suatu objek hukum. Apabila ditemukan bahwa hukum yang dihasilkan dari ijtihadnya seorang mujtahid itu tidak cocok diterapkan pada objek hukum karena penerapan hukum itu terindikasi membawa kemudharatan, maka sang *mujtahid* itu harus berupaya mencarikan ketetapan hukum yang lain yang lebih sesuai dengan kebutuhan, sehingga kemudharatan bisa dihilangkan dan kemaslahatan dapat tercapai. Teori inilah yang dikenal dengan sebutan *nazariyyah i'tibar al-ma'al*.¹⁴⁸

Berikut ini beberapa langkah-langkah kongkrit penetapan suatu hukum dalam pandangan *Maqāsid Syarī'ah* Imam Asy-Syatibi terhadap suatu masalah atau problem yang muncul pada suatu masyarakat:

1. Mempertimbangkan dua hal yaitu:

- a. *Ta'lil* (ditetapkannya suatu hukum karena 'illah) asal kata *تعليل* adalah *عل* dan *اعتل* bentuk *isim fa'ilnya* yaitu *عليل مريض اي عليل* bermakna sakit. 'Illah artinya sakit keseluruhannya. Seseorang disebut dengan *i'talla* saat ia berpegang kepada suatu *hujjah*, demikian kalimat *i'lâlât al-fuqahâ'* dan *i'tilâlâtuhum* maksudnya *hujjah* mereka. Dalam pembahasan secara *istilahi*, para pendebat *تعليل* dari *عل الشيء* maksudnya adalah menentukan 'illah melalui *dalil*, sama dengan memperoleh *dalil* melalui 'illah kepada suatu pernyataan yang ber'illah. Imam Asy-Syatibi mengklasifikasi menjadi dua bahagian dalam hal ini yaitu menyatakan memang ada 'illat dan bahagian lain menyatakan tidak ada *ta'lil* hukum. Pendapat pertama menurut Imam Asy-Syatibi bahwa semua hukum syara' bertujuan untuk kemashlahâtan hamba. Semua pembebanan

¹⁴⁸Asy-Syatibi, *Al-Muwwâfaqât*, II, h.2-3

hukum (taklîf) ada kalanya untuk mencegah kerusakan atau untuk mendatangkan kemashlahâtan atau untuk keduanya secara bersamaan. Asal dalam masalah adat dan muamalah adalah ada *'illat*-nya dan mempunyai tujuan tertentu. Sedangkan asal dalam masalah ibadah adalah bersifat *ta'abbudi* dan tidak mempunyai *'illat*.¹⁴⁹ Namun demikian Imam Asy-Syatibi mengakui bahwa ibadah-ibadah itu *mu'allalat* (mempunyai *'illat*) baik secara asal maupun secara global. Walaupun secara terperinci masalah-masalah ibadah tidak mempunyai *'illat*. Ia mengatakan: telah diketahui bahwa ibadah-ibadah disyariatkan adalah untuk kemashlahâtan hamba baik di dunia maupun akhirat secara global, walaupun tidak diketahui kemashlahâtannya secara terperinci.¹⁵⁰ Imam Asy-Syatibi mencontohkan tentang tujuan shalat dan faidahnya secara syara', bahwa tujuan awal dari shalat adalah tunduk kepada Allah, ikhlas menghadap, merendahkan diri, serta mengingat Allah.¹⁵¹ Kemudian ia menyebutkan tujuan yang mengikuti pada tujuan awal, yaitu mencegah keji dan mungkar, mencari rizki, suksesnya semua kebutuhan, selamat mendapatkan surga dan mendapatkan posisi yang mulia di sisi Allah.¹⁵² Pertimbangan tidak adanya ta'lil dengan menggunakan mashâlih dapat menurut Imam Asy-Syatibi dibagi menjadi empat kelompok. Pertama, mengingkari ta'lil hukum dengan mashâlih. Dalam hal ini mereka hanya mengambil teks, kemudian jika tidak ditemukan dalam teks, maka baru mengambil hukum dengan cara istishâb. Kedua, tujuan Syâri' adalah melihat pada arti suatu lafad, yang mana teks tidak dianggap kecuali dengan arti secara mutlak. Jika suatu teks bertentangan dengan arti teori (*ma'na annazârî*), maka teks tersebut tidak digunakan dan didahulukan arti teori. Ketiga, menggunakan teks dan ma'na secara bersamaan dengan tanpa memberatkan salah satunya. Keempat, maqâshid atau mashâlih bukan

¹⁴⁹ Ahmad al-Raisuni, *Nadariyât al-Maqâsid...*, h. 170- 171

¹⁵⁰ Imam Syathibi, *al-Muwafaqât...* h. 221

¹⁵¹ Imam Syathibi, *al-Muwafaqât...* h. 399

¹⁵² Ahmad al-Raisuni, *Nadariyât al-Maqâsid...* h. 174

merupakan illat hukum akan tetapi hanya tanda-tanda suatu hukum. Menurut Imam Asy-Syatibi bahwa semua hukum syara' bertujuan untuk kemashlahâtan hamba. Semua taklîf ada kalanya untuk mencegah kerusakan atau untuk mendatangkan kemashlahâtan atau untuk keduanya secara bersamaan. Ia mengakui bahwa ibadah-ibadah itu *mu'allalat* (mempunyai 'illat) baik secara asal maupun secara global. Walaupun secara terperinci masalah-masalah ibadah tidak mempunyai 'illat.

- b. Mempertimbangkan *Al-Mashâlih wa al - Mafâsid* (Kemashlahâtan dan Kerusakan). *Mashlahât* secara wazan seperti kata manfaat, ia adalah masdar yang berarti kebaikan. Segala sesuatu yang terdapat manfaat di dalamnya baik dengan cara mendatangkan dan menghasilkan seperti menghasilkan faidah dan kenikmatan, atau dengan cara menolak dan menjaga seperti menjauhkan bahaya dan rasa sakit, ini semua layak dinamakan mashlahât.¹⁵³ Jadi, mashlahât menurut istilah ulama' syariah Islamiyah adalah manfaat yang dituju oleh Syari' untuk hamba-hambanya dalam menjaga agama, jiwa, akal, keturunan, harta. Manfaat adalah kenikmatan, atau sesuatu yang bisa mendatangkan kenikmatan, dan menolak rasa sakit atau yang bisa mendatangkan rasa sakit.¹⁵⁴ Selanjutnya al-Buthi menjelaskan bahwa tidak dipertentangkan secara fitrah manusia motif dari semua perbuatan dan

¹⁵³ Terkait tentang pembahasan Masalahah, ternyata ada yang disebut dengan Maslahat *mulghah* (terbaikan) yaitu masalah yang terbaikan. Seperti dijelaskan oleh Musthafa Sa'id al-Khin bahwa secara sederhana, maslahat yang diabaikan ini adalah suatu pendapat yang oleh ulama tertentu dipandang memiliki kegunaan karena dihubungkan dengan situasi psikososial, sedangkan beberapa masa setelah itu, pendapat ulama tersebut diabaikan oleh ulama sesudahnya karena situasi psikososial pelaku dan masyarakat yang mengitarinya telah berubah. Di nyatakan bahwa dalam meng-*ilgha'* beberapa mashlahât tujuannya adalah untuk menjaga mashlahât. Pada dasarnya menjaga mashlahât adalah yang asal sedangkan meng-*ilgha'* hanyalah pada masalah-masalah dan orang tertentu. Dalam *ilgha'* ini, dimaksudkan untuk menjaga mashlahât seseorang dan orang lain. Sedangkan apa yang hilang dari mashlahât mulghah, hakikatnya tidak hilang sama sekali, akan tetapi untuk mendapatkan mashlahât yang lebih besar.

¹⁵⁴ Muhammad Saïd Ramdân al-Bûtiy, *Dawâbit al-Maslahat fî al-Syarîah al-Islâmiyyah*, (Beirut: Muassasah al-Risalah, 2001), h. 27.

pekerjaan secara keseluruhan adalah untuk mendapatkan kemanfaatan bagi diri secara khusus maupun bagi orang lain secara umum. Islam adalah agama fitrah yang mana Allah menetapkan hukum-hukum adalah untuk kemanfaatan hamba. Fitrah juga sebagai dasar untuk semua akhlak dan keutamaan bagi hambanya. Manusia sepakat bahwa jalan menuju kemanfaatan hukumnya juga bermanfaat, dan syarat manfaat beserta wasîlah-nya (jalannya) hendaknya tidak diikuti dengan kadar bahaya yang sama atau bahkan melebihi manfaat tersebut. Sebagaimana disyaratkan, hubungan wasilah dengan manfaat bisa mendatangkan prasangka yang kuat (keyakinan). Wasâil yang membahayakan mempunyai dampak bahaya, walaupun ia mempunyai fâidah dan manfaat. Dengan syarat bahwa faidah itu tidak melebihi dan hubungan antara keduanya merupakan hubungan yang râjih atau meyakinkan dari segi rasio dan penelitian.¹⁵⁵ Hakikat mashlahât adalah segala kenikmatan dan kesenangan baik bersifat jasmani atau ruhani, secara akal maupun jiwa. Sedangkan hakikat mafsadât adalah segala rasa sakit dan siksaan, baik bersifat jasmani maupun ruhani, akal maupun jiwa. Akan tetapi terkadang dalam satu masalah terdapat mashlahât dan mafsadât. Pada mulanya mashlahât secara cepat akan tetapi pada akhirnya terdapat mafsadât atau sebaliknya. Terkadang mashlahât bagi seseorang tetapi mafsadât bagi orang lain. Syâri' ketika memerintahkan suatu mashlahât yang bercampur mafsadât, sesungguhnya tujuannya bukanlah mafsadât itu. Begitu pula ketika melarang sesuatu mafsadât yang bercampur mashlahât hakikatnya bukanlah melarang kemashlahât-an itu. Singkatnya mashlahât yang dianggap secara syara' adalah mashlahât yang murni tanpa bercampur dengan mafsadât baik sedikit maupun banyak. Dari sini maka muncullah pembagian mashlahât di kalangan ahli usul, menjadi tiga bagian yaitu: mashlahât mu'tabarâh, mashlahât mulghah, dan mashlahât mursalah. Syari'ah hanya menjaga bentuk mashlahât yang pertama yaitu mashlahât

¹⁵⁵ Muhammad Saïd Ramdân al-Bûtiy, *Dawbit al-Maslahat...* h. 27-28

mu'tabarrah.¹⁵⁶ Sedangkan mashlahât mursalah, bukanlah mashlahât yang dibiarkan dan didiamkan. Maksudnya ia bukanlah mashlahât yang dibiarkan secara mutlak, akan tetapi ia dibiarkan dalam arti tidak ada teks juz'i secara khusus. Dengan demikian, sesungguhnya tidak ada yang namanya mashlahât mursalah.¹⁵⁷ Intinya yang dimaksud mashlahât adalah segala sesuatu yang terdapat manfaat di dalamnya baik dengan cara mendatangkan, atau dengan cara menolak dan menjaga. Jalan menuju kemanfaatan hukumnya juga bermanfaat, dan syarat manfaat dan wasilahnya (jalannya) hendaknya tidak disertai dengan kadar bahaya yang sama atau bahkan melebihi manfaat tersebut. Hakikat mashlahât adalah segala kenikmatan baik bersifat jasmani atau ruhani, secara akal maupun jiwa. Sedangkan hakikat mafsadât adalah segala rasa sakit dan siksaan, baik bersifat jasmani maupun ruhani, akal maupun jiwa. Mashlahât yang dianggap secara syara' adalah mashlahât yang murni tanpa bercampur dengan mafsadât baik sedikit maupun banyak.

Betapapun luasnya kajian tentang Maslahah ini, untuk memudahkan memahaminya maka kajian mengenai maslahat dapat dilakukan dengan dua pendekatan yang berbeda yaitu Maslahat sebagai tujuan syara' dan maslahat sebagai dalil hukum yang berdiri sendiri. Semua ulama sepakat bahwa maslahat adalah tujuan syara', namun mereka berbeda pendapat dalam keberadaannya sebagai dalil hukum. Sebagai akibatnya, terjadi dialektika antara *nash*, realitas dan kemaslahatan. *Nash* sendiri dalam pandangan ulama ushul berdasarkan *dalalahnya* dibagi ke dalam *dalalah qoth'iyah* dan *dalalah dzanniyah*.¹⁵⁸ Tidak ada yang menyanggah bahwa nash-nash tersebut ditujukan untuk kemaslahatan manusia. Menurut ar-Raysuni perbedaan pandangan menyangkut nash atau maslahat dapat dibagi pada dua perspektif yakni persoalan-persoalan dan masalah yang terdapat dalam teks, dan

¹⁵⁶Ahmad al-Raisuni, *Nadariyât al-Maqâsid*...h. 212- 213

¹⁵⁷Ahmad al-Raisuni, *Nadariyât al-Maqâsid*...h. 214

¹⁵⁸Abdul Wahhab Khallaf, *Ilmu Ushul Fikih*. Terj. Faiz el -Muttaqien (Jakarta: Pustaka Amani, 2003), h. 36-37.

hukumnya ditetapkan secara terperinci dan jelas dan perspektif kedua lebih pada persoalan-persoalan dan masalah baru yang tidak dijelaskan oleh teks secara khusus, terbatas ataupun langsung.¹⁵⁹ Persoalannya selanjutnya baru muncul ketika terjadi pertentangan antara maslahat dalam pandangan nash dengan maslahat dalam pandangan manusia dalam dua perspektif di atas. Jawaban persoalan tersebut dapat diklasifikasi menjadi dua: Pertama, jika maslahat bertentangan dengan nash yang *qoth'iy al-dilalah*, maka *jumhur* ulama (kecuali at-Tufi) sepakat untuk lebih mendahulukan nash.

Akan tetapi, bila pertentangan tersebut terjadi dengan nash yang *dzanny al-dilalah*, maka dalam hal ini ada beberapa pendapat ulama. *Pertama*, pendapat yang lebih mendahulukan *nash* secara mutlak. Bagi mereka *nash* menempati derajat tertinggi dalam hierarki sumber hukum Islam. Sehingga bila ada sumber hukum apa pun yang bertentangan dengan *nash*, maka *nash* lebih didahulukan. Pendukung pendapat ini adalah Syafi'iyah dan Hanabilah.¹⁶⁰ *Kedua*, pendapat yang mendahulukan maslahat dari pada *nash*, jika maslahat itu bersifat *daruriyah*, *qot'iyah*, dan *kulliyah*. Al-Ghazali mencontohkan dengan dibolehkannya membunuh orang Islam yang dijadikan perisai hidup oleh musuh dengan tujuan menyelamatkan negara dan masyarakat yang terancam.¹⁶¹

Ketiga, pendapat yang lebih mendahulukan maslahat dari pada *nash*. Pendapat yang terakhir ini dapat diklasifikasi lagi dalam dua kelompok. *Pertama*, pendapat Malikiyyah dan Hanafiyyah. Mereka lebih mengamalkan maslahat dari pada *nash*, jika *nash* tersebut bersifat *dzanni*, baik *dilalah* maupun *subut*, sedangkan maslahatnya bersifat pasti (*qoth'iy*). *Kedua*, Sulaiman at-Thufi yang berpendapat boleh mengamalkan maslahat lebih dahulu dari pada *nash*, baik *nash* tersebut bersifat *qoth'iy* maupun *dzanny*.

¹⁵⁹ Ahmad al-Raysuni dan Muhammad Jamal Barut, *Ijtihad Antara Teks, Realitas dan Kemashlahatan Sosial*, terj. Ibnu Rusydi dan Hayyin Muhdzar (Jakarta : Erlangga, 2002), h. 15.

¹⁶⁰ Abdallah M. al-Husayn al-Amiri, *Dekonstruksi Sumber....*h. 4, 7

¹⁶¹ Abdul Halim, *Maslahah...*, h.12-15

Hanya saja wilayah cakupannya dibatasi hanya pada bidang *muamalat* saja.¹⁶² Sedangkan bila menyangkut penetapan hukum seperti kebutuhan umat untuk menjadikan maslahat sebagai dalil dalam menetapkan hukum, madzhab Maliki dan Hanbali menetapkan syarat-syarat yang terhimpun pada tiga hal yaitu: *Pertama*, kemaslahatan itu sejalan dengan kehendak syarak dan termasuk dalam jenis kemaslahatan yang didukung oleh nash secara umum. *Kedua*, kemaslahatan itu bersifat rasional dan pasti, bukan sekedar perkiraan, sehingga hukum yang ditetapkan melalui maslahat itu benar-benar menghasilkan manfaat dan menghindari atau menolak mudarat. *Ketiga*, kemaslahatan itu menyangkut kepentingan orang banyak, bukan kepentingan pribadi atau kelompok kecil tertentu.¹⁶³ Sementara itu, al-Ghazali meletakkan beberapa syarat agar Maslahat dapat menjadi dalil hukum dalam melakukan *istinbath*. Pertama, maslahat itu sejalan dengan jenis tindakan syara'. Kedua, maslahat itu tidak meninggalkan atau bertentangan dengan nash syara'. Ketiga, maslahat itu termasuk ke dalam kategori maslahat yang *daruriyah*, baik menyangkut kemaslahatan pribadi maupun kemaslahatan orang banyak. Untuk yang terakhir ini al-Ghazali juga menyatakan bahwa maslahat *hajiyyah*, apabila menyangkut kepentingan orang banyak bisa menjadi maslahat *daruriyah*.¹⁶⁴

2. Mengetahui cara-cara menentukan Maqâshid yaitu:

- a. Harus sesuai dengan Bahasa Arab. Alqur'an diturunkan keseluruhan dengan menggunakan bahasa Arab, maka untuk memahaminya harus menggunakan bahasa Arab. Dengan demikian jika ingin memahaminya maka harus memahami bahasa Arab, metode bahasa Arab, karena bahasa Arab adalah penerjemah tujuan-tujuan *Syâri'*. Syariah tidak akan bisa difahami dengan

¹⁶² Ahmad al-Raysuni dan Muhammad Jamal Barut, *Ijtihad Antara Teks, Realitas dan Kemaslahatan Sosial*, terj. Ibnu Rusydi dan Hayyin Muhdzar (Jakarta : Erlangga, 2002), h. 31-32.

¹⁶³ Abdul Azis Dahlan (ed), *Ensiklopedi Hukum Islam*, (Jakarta : PT. Ichtiar Baru Van Hoeve, 1988), h. 1146-1147

¹⁶⁴ Dahlan (ed), *Ensiklopedi...* h. 1147

baik kecuali oleh orang yang faham bahasa Arab. Sejauh mana seseorang memahami bahasa Arab, sejauh itu pula pemahaman mereka terhadap syariah. Jika seseorang mumpuni dalam bahasa Arab, maka ia akan lebih bisa menemukan tujuan-tujuan syariah dengan benar.¹⁶⁵ Dalam menggunakan lafaz Arab terkadang yang dimaksud adalah dahir teks dan kadang yang dimaksud 'âm pada satu sisi dan khâs pada sisi yang lain, 'âm yang dimaksud khâs, dzâhir tujuannya bukan zâhir. Semua itu bisa diketahui dari permulaan kalam, tengah atau akhirnya. Atau berbicara dengan sesuatu yang diketahui dengan arti sebagaimana juga diketahui dengan isyarât, sesuatu dinamai dengan banyak nama, banyak nama disebut dengan satu nama.¹⁶⁶

- b. Perintah dan larangan syari'ah dipahami sebagai *ta'lîl* (mempunyai 'illat) dan dahiriyah (teks apa adanya). Kata perintah dan larangan ketika berada pada awal kalimat secara jelas menunjukkan pada tujuan *Syâri'*, perintah-perintah bertujuan dilaksanakannya hal yang diperintahkan. Dilakukannya perintah merupakan tujuan *Syâri'*, yang akan mendatangkan mashlahâh secara langsung maupun tidak langsung yang dikehendaki Allah. Larangan-larangan bertujuan mencegah hal-hal yang dilarang. Tidak melakukan larangan merupakan tujuan syara' yang akan mencegah kerusakan baik secara langsung maupun tidak langsung bagi mukallaf.¹⁶⁷ Hal ini adalah sesuatu yang umum dan jelas bagi orang yang hanya berpegang pada perintah dan larangan sebagai tujuan syara' dengan tanpa melihat 'illat. Jika melihat pada 'illat hukum dan *mashlahât* hukum, maka hal ini merupakan asal syar'i.¹⁶⁸ 'Illat dan *mashlahât* suatu hukum tergantung pada perintah dan larangan, karenanya berpegang pada perintah dan larangan bisa merealisasikan tujuan syariat. Demikian ini bukan berarti tidak mengikuti illat dalam dzâhir teks suatu

¹⁶⁵ Imam Syatibi, *Al-Muwafaqât*, Juz I, h. 44

¹⁶⁶ Muhammad 'Abd. al-'Ati Muhammad 'Ali, *Al-Maqâsid al-Syar'I wa Atharuhâ fî al-fiqh al-Islami*, (Kairo: Dâr al-Hadith, 2007), h. 60.

¹⁶⁷ Muhammad Bakr Ismail Habib, *Al-Maqâsid asy-Syar'iyyah al-Islâmiyyah*...h. 120

¹⁶⁸ Imam Syatibi, *al-Muwafaqât*, Juz II, h. 393

hukum dalam menentukan tujuan shariat. Karenanya apabila 'illat telah diketahui, maka harus diikuti. Ketika ada 'illat maka di situ substansi suatu hukum ditemukan sebagai konsekwensi dari perintah dan larangan. Jika 'illat tidak diketahui, maka tidak boleh memutuskan bahwa tujuan *Syâri'*. Imam Asy-Syatibi menegaskan perlunya menghargai *zâhir* teks dan tidak mengabaikannya, namun tidak berlebihan, tidak mengingkari 'illat dan *maslahât* yang tetap.¹⁶⁹

- c. *Maqâshid al-Ashliyah* (Tujuan Asal) *wa al-Maqâshid at-Tabi'iyah* (Tujuan Pengikut) Semua hukum-hukum syara' mempunyai tujuan yang mendasar, yang bisa disebut sebagai tujuan utama (*maqâshid alashliyah*) dan tujuan ikutannya (*maqâshid altabi'iyah*). Seperti disyariatkannya nikah yang tujuan utamanya adalah memperoleh keturunan. Sedangkan tujuan ikutannya adalah mencari ketenangan, tolong menolong dalam kebaikan dunia akhirat, menikmati kenikmatan yang halal, melihat keindahan ciptaan Allah pada wanita, menjaga diri dari hal yang dilarang dan lain-lain. Semua ini merupakan tujuan syara' dari disyariatkannya nikah. Tujuan-tujuan ini ada yang dijelaskan oleh teks atau diisyaratkan, ada juga yang diketahui dengan dalil lain dan dengan cara penelitian dari teks tersebut. *Maqâshid at-tawâbi'* (tujuan pengikut) berungsi sebagai penguat terhadap tujuan asal, yaitu untuk memperoleh keturunan. Dengan demikian maka semua masalah yang tidak ada teks-nya adalah merupakan tujuan *Syâri'* juga. Singkatnya menurut Imam Asy-Syatibi bahwa tujuan asal adalah hal-hal yang bersifat *darûriyat*. Dengan kata lain seorang mukallaf harus menjaganya bagaimanapun keadaannya, dan tujuan pengikut adalah hal-hal yang termasuk *hajiyât* dan *kamaliyât*.¹⁷⁰
- d. *Sukût asy-Syâri'* (diamnya *Syâri'*). Sikap diam terkadang menunjukkan pada suatu hukum tertentu. Hal ini jika dilakukan oleh Nabi SAW ketika menyaksikan perbuatan atau perkataan atau khabar yang disampaikan

¹⁶⁹ Ahmad al-Raisuni, *Nadariyat Al-Maqâsid...*h. 244

¹⁷⁰ Ahmad al-Raisuni, *Nadariyat Al-Maqâsid...*h. 246

kepadanya dari seorang muslim bukan dari orang kâfir atau munâfiq. Yang demikian ini termasuk sunnah taqrīriyah (sunnah yang bersifat penetapan suatu hukum) yang dianggap legal secara hukum. Begitu juga dengan diamnya al-Qur'an dari sesuatu di zaman Rasulullah SAW, hal ini menunjukkan kebolehan perbuatan itu seperti masalah azl. Diam seperti kasus di atas adalah suatu metode penjelasan hukum syar'i, dari situlah tujuan syariah ditetapkan dengan cara mencari 'illat, hikmah, istiqlal' atau maqâm.¹⁷¹

- e. *Al-Istiqlal* (Teori Induksi) *Istiqlal* secara etimologi berarti pengikutsertaan, terus-menerus (*at-tatâbu*). Dalam istilah populer, *istiqlal* disebut juga dengan induksi (kebalikan dari deduksi) yaitu sebuah metode pemikiran yang bertolak dari suatu kekhususan menuju pada yang umum, kadang-kadang juga bertolak dari yang kurang umum menuju pada yang lebih umum. Dalam istilah ilmu hukum Islam, *istiqlal* (induksi) adalah sebuah metode pengambilan kesimpulan umum yang dihasilkan oleh fakta-fakta khusus yang digunakan oleh ahli-ahli Fiqih untuk menetapkan suatu hukum, metode ini tertuang dalam usul fiqh, dan qowâid alfiqhiyah yang pernah diaplikasikan oleh Imam asy-Syafi'i dalam menentukan durasi waktu menstruasi bagi wanita. Menurut ahli mantiq, *istiqlal* adalah menarik kesimpulan umum berdasarkan karakteristik satuan-satuannya. Definisi yang serupa juga dikemukakan oleh Ibnu Sina (w. 428 H/1037 M) dengan menyatakan, jika kesimpulan itu didasarkan pada kesamaan karakteristik semua satuannya disebut *istiqlal* 'tâm (induksi sempurna) dan jika didasarkan pada kesamaan karakteristik mayoritas satuannya disebut *istiqlal* 'masyhur atau *istiqlal* 'nâqis (induksi tidak sempurna). *Istiqlal* bisa dilakukan dengan dua cara yaitu: (1) *Istiqlal* (induksi) pada teks sar'iyyah untuk dicari tujuan umum dari teks tersebut. *Istiqlal* semacam ini akan menghasilkan dalil pasti (*qat'i*) secara mutlak. (2) *Istiqlal* (induksi) terhadap arti-arti teks dan 'illat-'illat hukum, yang demikian

¹⁷¹ Muhammad Bakr Ismail Habib, *Al-Maqâsid alSyarīah al-Islâmiyyah*....h. 154.

ini seperti *mutawâtir ma'nawî*.¹⁷² Dasar-dasar dan premis yang dibangun oleh usul fiqh harus bersifat pasti (*qat'i*) dan tidak diterima jika bersifat perkiraan (*zan*). Karena premis-premis syariah tidak hanya didasarkan pada satu dalil akan tetapi pada sekumpulan dalil-dalil yang mengindikasikan satu arti sehingga bersifat pasti. Mayoritas yang dapat dijadikan pegangan dalam syariah adalah sesuatu yang bersifat umum dan pasti. Imam Asy-Syatibi menjelaskan bahwa dalil-dalil yang dijadikan pegangan adalah dalil induksi dari beberapa dalil yang bersifat persangkaan (*zanniyah*) sehingga terhimpun satu arti yang pada akhirnya memberikan pengertian yang pasti.¹⁷³

- f. Salah satu cara untuk mengetahui tujuan syariah adalah dengan mengikuti para sahabat dalam memahami hukum-hukum dalam Alqur'an dan Hadits, kemudian menerapkan dalam kehidupan. Kekuatan iman, hidup sezaman dengan turunya Alqur'an, melihat langsung apa yang dilakukan oleh Rasulullah SAW, pemahaman yang mendalam tentang Islam, jernihnya hati, tunduk, ikhlas pada agama Islam dan taat pada Rasulullah SAW.¹⁷⁴

Dari pemaparan di atas disimpulkan bahwa cara untuk mengetahui maqâsid adalah dengan mengetahui bahasa Arab karena Alqur'an diturunkan keseluruhan dengan menggunakan bahasa Arab dan syariah tidak dapat difahami benar kecuali oleh orang yang faham bahasa Arab. Kedua, perintah dan larangan syari'ah harus dipahami sebagai *ta'lil* (mempunyai *'illat*) dan dahiriyah (teks apa adanya). Imam Asy-Syatibi menegaskan perlunya menghargai zâhir teks dan tidak mengabaikannya, tidak berlebihan, tidak mengingkari *'illat* dan *mashlahât* yang tetap. Ketiga, membedakan antara *maqâsid al-asliyah* (tujuan asal) dan *maqâsid at-tabi'iyah* (tujuan pengikut) karena hukum *syara'* mempunyai tujuan utama dan tujuan pengikut. Berdasarkan hal tersebut klasifikasi hukum *darûriyat*, *hajiyât* dan *kamaliyât*

¹⁷² Muhammad Bakr Ismail Habib, *Al-Maqâsid asy-Syarâh al-Islâmiyyah*....h. 160.

¹⁷³ Imam Syathibi, *al-Muwafaqât*, Juz I, 36-37.

¹⁷⁴ Muhammad 'Abd. al-'Ati Muhammad 'Ali, *Al-Maqâsid*, h. 62

dapat dilakukan. Keempat, memahami *sukût asy-Syâri'* (diamnya *Syâri'*), untuk mengetahui penunjukan terhadap suatu hukum tertentu. Artinya sikap diam adalah suatu metode penjelasan hukum syar'i, dari situlah tujuan syariah ditetapkan dengan cara mencari '*illat*, hikmah, *istiqra'* atau *maqâm*. Kelima, dengan menggunakan teori *al-istiqra'* (teori induksi), yaitu sebuah metode pemikiran yang bertolak dari suatu kekhususan menuju pada yang umum, kadang-kadang juga bertolak dari yang kurang umum menuju pada yang lebih umum. Dalam istilah ilmu hukum Islam, *istiqra'* (induksi) adalah sebuah metode pengambilan kesimpulan umum yang dihasilkan oleh fakta-fakta khusus yang digunakan oleh ahli-ahli fiqih untuk menetapkan suatu hukum. Teori ini terbagi menjadi dua yaitu *istiqra' tâm* dan *istiqra' nâqis*. *Istiqra'* bisa dilakukan dengan dua cara yaitu: (1) *Istiqra'* (induksi) pada teks-teks shar'iyah untuk dicari tujuan umum dari teks tersebut. (2) *Istiqra'* (induksi) terhadap arti teks dan '*illat* hukum. Keenam, mencari petunjuk dari para Sahabat Rasulullah SAW.

3. Operasionalisasi *Ijtihad al-Maqâshidi* Teks-teks dan hukum tergantung pada tujuannya (*an-Nuṣuṣ wa al-Ahkâm bi Maqâsidiha*) Adanya teks-teks dan hukum-hukum dengan pertimbangan:
 - a. hendaknya diambil dari tujuan-tujuannya tidak hanya berhenti pada zâhir teks dan lafadz serta redaksinya. Hal ini didasarkan pada masalah *ta'lil*, yaitu adanya teks-teks syariah dan hukum-hukumnya bertujuan untuk kemashlahâtan hamba. Hendaknya tidak mengabaikan tujuan tersebut ketika menetapkan suatu hukum dan ketika melihat teks. Contoh dari poin ini adalah barang siapa yang berkewajiban membayar zakat, jika ia membayar zakatnya dengan cara memenuhi tujuan zakat maka ia diperbolehkan. Jika dalam uang dirham ada kewajiban zakat, kemudian dibayar dengan gandum atau yang lainnya sebagai gantinya maka diperbolehkan. Karena tujuan dari teks zakat untuk memenuhi kekurangan orang fakir dan dengan membayar menggunakan

gandum telah memenuhi kebutuhannya.¹⁷⁵ Ibnu al-Qayyim dalam beberapa ijtihadnya mendasarkan pada tujuan syariah menurutnya, bahwa nabi telah mewajibkan zakat fitrah satu sha' dari kurma, kismis, atau tepung, yang merupakan makanan pokok mayoritas penduduk Madinah. Jika suatu daerah makanan pokoknya selain yang tersebut diatas, maka ia diwajibkan membayar satu sha' dari makanan pokok mereka. Begitu juga tentang hukum ber-istinja' (bersuci) dengan menggunakan benda selain batu, seperti kain perca, kapas, sutera adalah lebih baik dan lebih diperbolehkan dari pada batu. Begitu juga mencampurkan debu dalam mencuci air liur anjing, Asynân (jenis tumbuhan yang berfungsi untuk sabun) lebih baik dari pada debu. Semua ini adalah merupakan tujuan *Syâri'* dan tercapainya tujuan dengan lebih baik.¹⁷⁶

- b. Mengumpulkan antara *Kulliyât al-'Ammah* dengan dalil-dalil Khusus. *Kulliyât al-'Ammah* adalah teks yang umum (*kulliyât an-nasiyyah*) dan induksi yang umum (*kulliyât al-istiqrâiyah*). Teks yang umum adalah teks-teks Al-qur'an dan sunnah yang sah, sedangkan induksi yang umum adalah metode induksi dari beberapa teks dan hukum parsial, seperti menjaga *darûriyat*, *hajiyât* dan *tahsiniyât*, seluruh maqâshid syari'ah secara umum, dan kaidah-kaidah fiqh secara global seperti: *ad-darûrât tubîhu al-mahdurât*, *al-masyaqqatu tajlibu at-taisîr*. Dalil-dalil khusus (parsial) adalah dalil-dalil tentang masalah-masalah tertentu, seperti ayat yang menunjukkan ini atau hadits yang menunjukkan hukum tentang masalah seseorang atau qiyas secara *juz'i*. Seorang mujtahid harus mempertimbangkan dalil-dalil parsial untuk menghadirkan *kulliyât al-syari'ah* dan tujuan syariah secara umum dan kaidahnya yang umum. Suatu hukum diputuskan berdasarkan kedua unsur tersebut yaitu dalil-dalil umum dan dalil-dalil khusus.¹⁷⁷

¹⁷⁵ Ahmad al-Raisuni, *Nadariyat Al-Maqâsid...*h. 295

¹⁷⁶ Ahmad al-Raisuni, *Nadariyat Al-Maqâsid...*h. 296

¹⁷⁷ Ahmad al-Raisuni, *Nadariyat Al-Maqâsid...*h. 300

- c. *Jalbu al-Mashâlih wa Dar'u al-Mafâsid* (Mendatangkan Kemashlahâtan dan Mencegah Kerusakan). Dimana saja kemashlahâtan bisa terealisasi, maka harus diusahakan untuk merealisasikan dan menjaganya. Begitu juga jika kerusakan bisa terjadi maka harus diusahakan untuk mencegah dan menutup jalannya, walaupun tidak ada teks secara khusus. Kiranya sudah cukup adanya teks secara umum yang menyuruh untuk berbuat kebaikan, kemanfaatan. Begitu juga teks-teks umum yang mencela kerusakan dan larangan berbuat jelek dan membahayakan orang lain. Ulama' sepakat bahwa tujuan umum dari syariah adalah mendatangkan *mashlahât* dan mencegah kerusakan baik di dunia maupun akhirat.¹⁷⁸ Menurut Syathibi setiap dasar syara' yang tidak didukung oleh teks tertentu, dan ia sesuai dengan semangat syara' serta disimpulkan dari dalil-dalil syara' maka hukumnya sah untuk dijadikan referensi. Kemudian ia mencontohkan dengan berdalil mursal, dan istihsân yang keduanya adalah untuk menjaga masalah. Menjaga kemashlahâtan jika *mashlahât* tersebut adalah *haqîqiyah* (*mashlahât* yang benar-benar *mashlahât*) yang sesuai dengan tujuan *syara'* maka ia merupakan dasar yang *qat'i* yang harus dijadikan pijakan hukum.¹⁷⁹
- d. Mempertimbangkan Akibat Suatu Hukum (*I'tibâr al-Maâlât*). Tidak sempurna kapasitas seorang mujtahid ketika berijtihad tidak mempertimbangkan akibat dari suatu hukum tersebut, memperhitungkan akibat hukum dan fatwa-fatwanya, beranggapan bahwa tugasnya hanyalah menetapkan hukum saja. Akan tetapi tugas seorang mujtahid adalah menentukan hukum dalam satu perbuatan dan memperhitungkan akibat yang ditimbulkan dari hukum tersebut. Jika ia tidak melakukan hal itu maka orang tersebut belum sampai pada tingkatan seorang mujtahid. Melihat akibat-akibat dari perbuatan hukum merupakan tujuan syariat, baik perbuatan itu sesuai dengan syara' atau tidak. Seorang mujtahid tidak akan memberikan hukum

¹⁷⁸ Ahmad al-Raisuni, *Nadariyat Al-Maqâsid...* h. 304

¹⁷⁹ Imam Syathibi, *al-Muwafaqât*, Juz I, h. 39

pada perbuatan mukallaf kecuali setelah mempertimbangkan akibat-akibat hukum dari perbuatan tersebut. Ijtihad semacam ini memerlukan keahlian khusus pada diri seorang mujtahid. Seorang mujtahid dianggap tidak cukup jika hanya seorang ahli hukum yang mahir terhadap teks-teks syariah secara rinci akan tetapi ia juga dituntut mahir terhadap karakteristik dan rahasia kejiwaan manusia dan ilmu kemasyarakatan.¹⁸⁰ Untuk mengoperasionalkan ijtihad berdasarkan maqâshid ada empat cara yaitu: Pertama, memahami tujuan dari teks-teks dan hukum. Hal ini didasarkan pada masalah *ta'liil*, yaitu adanya teks-teks syariah dan hukum-hukumnya bertujuan untuk kemashlahâtan hamba. Hendaknya tidak mengabaikan tujuan tersebut ketika menetapkan suatu hukum dan ketika melihat teks; Kedua, mengumpulkan antara kulliyât al-‘âmmah dan dalil-dalil khusus. Yang dimaksud kulliyât al-‘âmmah adalah globalisasi teks (kulliyât al-nasiyyah) dan globalisasi induksi (kulliyât al-istiqrâiyah). Yang dimaksud dalil-dalil khusus atau dalildalil parsial adalah dalil-dalil khusus tentang masalah-masalah tertentu. Ketiga, seorang mujtahid harus mempertimbangkan dalil-dalil parsial untuk menghadirkan kulliyât al-syarî’ah dan tujuan-tujuan syariah secara umum, serta kaidah-kaidahnya yang global. Ia harus menggabungkan keduanya dalam satu wadah, suatu hukum diputuskan berdasarkan kedua unsur tersebut yaitu dalil-dalil global dan dalil-dalil parsial. Keempat, dengan cara jalbu almashâlih wa dar’u al-mafâsid (mendatangkan kemashlahâtan dan mencegah kerusakan). Di mana saja kemashlahâtan bisa terealisasikan, maka harus diusahakan untuk merealisasikan dan menjaganya. Jika kerusakan mungkin terjadi maka harus diusahakan untuk mencegah dan menutup jalannya, walaupun tidak ada teks secara khusus.

¹⁸⁰ Ahmad al-Raisuni, *Nadariyat Al-Maqâsid*...h. 311

- e. kemashlahâtan jika mashlahât tersebut *haqīqiyah* (*mashlahât* yang benar-benar *mashlahât*) yang sesuai dengan tujuan *syara'* maka ia merupakan dasar yang *qat'i* yang harus dijadikan pijakan hukum.
- f. dengan cara mempertimbangkan akibat suatu hukum (*i'tibâr al-maâlât*). Suatu perbuatan hukum merupakan tujuan syariat, baik perbuatan itu sesuai dengan *syara'* atau tidak. Seorang mujtahid dianggap tidak cukup jika ia hanya seorang ahli hukum dan mahir terhadap teks-teks syariah secara rinci, akan tetapi ia juga dituntut mahir terhadap karakteristik dan rahasia kejiwaan manusia dan ilmu kemasyarakatan.

Dengan demikian, penetapan pembentukan lembaga zakat berupa Baznas tidak mafsadat bila pemerintah bersifat mengayomi nilai-nilai maqasid asy-Syariah, sebaliknya yang terjadi adalah mafsadat bila pemerintah yang tidak memelihara nilai-nilai maqasid asy-Syariah. Sentralisasi akan berbahaya jika tidak dikelola dengan maqasid asy-Syariah.

Pelaksanaan atau penggerakan (*actuating*) yang dilakukan setelah dibentuknya organisasi. Dalam melakukan *Actuating* yaitu harus memiliki prinsip mengarah pada tujuan Tujuan pokok dari pengarahan nampak pada prinsip yang menyatakan bahwa makin efektifnya proses pengarahan, akan semakin besar sumbangan bawahan terhadap usaha mencapai tujuan, artinya dalam melaksanakan fungsi pengarahan perlu mendapatkan dukungan/bantuan dari faktor-faktor lain seperti :perencanaan, struktur organisasi, tenaga kerja yang cukup, pengawasan yang efektif dan kemampuan untuk meningkatkan pengetahuan serta kemampuan bawahan.

Berikutnya adalah pengarahan dan bimbingan yaitu kegiatan menciptakan, memelihara, menjaga atau mempertahankan dan memajukan organisasi melalui setiap personil, baik secara struktural maupun fungsional, agar langkah-langkah operasionalnya tidak keluar dari usaha mencapai tujuan organisasi. Fungsi pengarahan adalah membuat atau mendapatkan para karyawan melakukan apa saja

diinginkan dan harus mereka lakukan.¹⁸¹ Pada tahapan selanjutnya adalah **pembinaan atau supervisi**. Menurut Terry,¹⁸² supervisi berasal dari kata super yang berarti dari atas dan visi yang berarti seni untuk melihat objek tertentu. Sementara pendapat lain mengemukakan, bahwa supervisi adalah suatu proses pengamatan dari pada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar supaya semua pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan. Sedangkan pembinaan adalah suatu upaya pengarahan dengan memberikan petunjuk serta saran, setelah menemukan alasan dan keluhan pelaksanaan dalam mengatasi permasalahan yang dihadapi. Sedangkan pengertian supervisi berdasarkan Total Quality Management (TQM) adalah proses pengendalian untuk menemukan kesenjangan terhadap standar dan melakukan koreksi atau perbaikan. Supervisi adalah kegiatan mengamati, menilai dan membantu sumber daya manusia (SDM) agar bekerja secara efektif dan efisien, merupakan salah satu kegiatan perilaku organisasi, yang bertujuan untuk terus menerus memperbaiki, meningkatkan dan menyempurnakan keterampilan dalam bekerja. Sesuai dengan pengertiannya, kegiatan supervisi yang baik harus dijalankan dengan cara yang tidak menekan dan tidak bersikap mencari kesalahan.

Tujuan dari pembinaan atau supervisi adalah untuk meningkatkan kinerja petugas melalui suatu proses yang sistematis dengan peningkatan pengetahuan petugas, peningkatan keterampilan petugas, perbaikan sikap petugas dalam bekerja dan peningkatan motivasi petugas. Di samping tujuan tersebut, pembinaan atau supervisi juga mempunyai tujuan untuk memotivasi petugas dan mengendalikan suatu kegiatan agar sesuai dengan standar yang telah ditetapkan.¹⁸³

Kegiatan diatas dilakukan sebagai upaya untuk menemukan penyimpangan dalam pelaksanaan kegiatan, memberikan bimbingan teknis untuk meluruskan apabila

¹⁸¹ H. T. Handoko, *Manajemen*, (BPEE-YK & LMP3M AM P-YKPN, 2000), h. 21

¹⁸² Terry D. TenBrin, *Evaluation a practical guide for teachers*, (New York : McGraw-Hill Book Company, 1974)

¹⁸³ Depkes RI, *Modul Dasar Penyuluhan Kesehatan Masyarakat*, (2002).

terdapat penyimpangan, memberikan semangat dan umpan balik kepada petugas pelaksana.

Dengan demikian pelaksanaan (*actuating*) merupakan usaha menggerakkan anggota-anggota kelompok sedemikian rupa hingga mereka berkeinginan dan berusaha untuk mencapai sasaran perusahaan dan sasaran anggota-anggota perusahaan tersebut oleh karena para anggota itu juga ingin mencapai sasaran-sasaran tersebut. Pengarahan merupakan istilah yang sering dikenal sebagai penggerakan atau pengawasan yaitu fungsi manajemen yang terpenting dan paling dominan dalam proses manajemen. Pengarahan dapat diterapkan setelah rencana, organisasi, dan karyawan ada. Jika fungsi ini diterapkan, maka proses manajemen dalam merealisasi tujuan dimulai.

Dalam mewujudkan tujuan pengelolaan zakat baik pada perencanaan, pelaksanaan maka prinsip keharmonisan dengan tujuan harus dijaga. Orang-orang bekerja untuk dapat memenuhi kebutuhannya yang mungkin sama dengan tujuan perusahaan. Semua ini dipengaruhi oleh motivasi masing-masing individu. Motivasi yang baik akan mendorong orang-orang untuk memenuhi kebutuhannya dengan cara yang wajar. Kedua yaitu, prinsip kesatuan komando. Prinsip kesatuan komando ini sangat penting untuk menyatukan arah tujuan dan tanggung jawab para bawahan. Bilamana para bawahan hanya memiliki satu jalur didalam melaporkan segala kegiatannya. Pengelolaan zakat dalam undang-undang No. 23 tahun 2003 yang bertujuan: a. meningkatkan efektivitas dan efisiensi pelayanan dalam pengelolaan zakat; dan b. meningkatkan manfaat zakat untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan penanggulangan kemiskinan,

Oleh karena itu, pelaksanaan pengelolaan zakat berupa proyek kerja pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan setelah dibentuknya Baznas dan LAZ serta seluruh jajarannya dapat dipantau di lapangan di bab empat berikutnya. Ketiga perspektif Maqasid asy-Syari'ah Imam asy-Syatibi dalam hal ini adalah Pengumpulan zakat sangat berkaitan dengan muzakki atau pemberi zakat, hal- hal penting terkait muzakki atau pemberi zakat sebagai pihak yang dilakukan

pengumpulan harta zakat dari mereka dibahas dalam beberapa poin di antaranya yaitu: a) membersihkan hati muzakki dari pelit, b) keperdulian, c) ketaatan kepada syariah. pendistribusian ini penting sekali untuk memahami kondisi terkait Mustahiq atau penerima zakat yang dibahas dalam beberapa poin di antaranya yaitu: a) kelangsungan hidup mustahiq, b) membersihkan hati mustahiq dari dengki, c) maqashid dari beragamnya penerima zakat. yaitu hal- hal penting terkait *Wa'i* atau harta zakat dibahas dalam beberapa poin di antaranya yaitu: a) maqashid dan beragamnya jenis harta zakat, b) menjaga harta dan mensucikannya. pelaksanaan zakat juga harus menetapi prinsip keharmonisan dengan asas dan tujuan dari pengelolaan zakat itu sendiri.

Tahapan-tahapan pengelolaan zakat pada bahagian kerja pelaksanaan ini selaras dengan pengkajian maqasid asy-syariah pada usul fiqih, tidak sebatas memahami tujuan syari'ah yang dengannya harus menjaga pemeliharaan masalah terhadap 5 keperluan hidup yang mendasar yaitu agama, jiwa, akal, keturunan dan harta saja, namun pemahaman teori-teori syari'ah dalam merealisasikan maqasid asy-syariah menjadi berperan sebagai landasan filosofis, alasan-alasan yang rasional, '*illah*, rahasia dari *tasyri'*', beserta banyak metode merumuskan diktum - diktum syariah yang lain misalnya teori-teori *qiyas* seperti *qiyas jali*, *qiyas khafi*, *illah*, *masalik al-'illah*, *istihsan*, *masalah mursalah*, *sadd az-zariah*, '*urf*, *istishab*, *takhrij al-manath*, *tanqih al- manath*, *tahqiq al- manath*, dan instrument -instrumen metodologik yang berhubungan dengan maqasid asy-syariah, diiringi pula dengan prinsip-prinsip usul fiqih tentang maqasid asy-syariah. Berbagai konsep yang tersebut berikutnya digunakan kepada penetapan suatu undang-undang.

Memahami *Maqāsid asy-Syarī'ah* menjadi penting agar seseorang memiliki kemampuan menilai dan bersikap dalam setiap transaksi, kejadian, hal, dan keadaan yang terus berkembang setiap waktu dalam setiap konteks kehidupan baik ekonomi, keuangan, bisnis bahkan dalam hal-hal peribadatan. Dengan demikian, setiap pelaksanaan ibadah baik yang diselenggarakan secara individual, keluarga, komunitas kecil, maupun dalam bentuk perundang-undangan yang ditetapkan oleh suatu negara

tidak menyalahi prinsip-prinsip dasar syariat yang telah ditetapkan oleh Maha pembuatnya. Kajian tentang maqasid asy -syari'ah yang diusahakan para ulama usul fiqih secara serius bertolak dari ayat - ayat Alquran sebagai dalil dari hukum - hukum Allah SWT yang di dalamnya terkandung maslahat yaitu : 1) ayat - ayat mengenai diutusnya rasulullah diantaranya surah An -Nisa' ayat 165 dan surah Al-Anbiya' ayat 107, 2) ayat - ayat mengenai kejadian surah Hud ayat 7, surah Adz -Dzariyat ayat 56, dan surah Al- Mulk ayat 2, 3) ayat - ayat mengenai hukum misalnya hukum wudu' surah Al -Ma'idah ayat 6, hukum puasa surah Al -Baqarah: 6, hukum salat surah Al -Ankabut ayat 45, hukum Jihad surah Al -Hajj ayat 39, hukum Qisas, surah Al -Baqarah ayat 179.¹⁸⁴ Mengenai ayat - ayat hukum ini, termasuk hukum Allah tentang zakat tentunya juga mengandung kemaslahatan.

Hal tersebut di atas menuntut manusia berkewajiban untuk memecahkan berbagai permasalahan dalam kehidupannya termasuk ketika seseorang mengeksekusi ibadah zakatnya dengan segala konsekuensi yang dihadapi. Di antara problematika umat dalam hal ini secara umum adalah pemenuhan kebutuhan (*fulfillment needs*) dengan sumber daya alam yang tersedia. Dalam aktivitas sehari-hari umat Islam untuk memenuhi kebutuhannya seseorang harus berjuang keras. Siklus upaya penyediaan kebutuhan sehari-hari merupakan aktivitas ekonomi umat yang kontinyu. Maka secara hipotetik, diantara masalah zakat yang terus -menerus mematuhi *Maqāsid Syarī'ah* adalah dalam mengarahkan potensinya yang besar untuk mempengaruhi aktivitas ekonomi nasional termasuk di dalamnya adalah penguatan pemberdayaan ekonomi nasional.

Seiring dengan itu, perubahan-perubahan sosial yang dihadapi umat Islam di era modern telah menimbulkan sejumlah masalah serius berkaitan dengan hukum Islam. Perkembangan sosial budaya masyarakat sejak tersiarnya Islam hingga sekarang menuntut pembaharuan dan konsep hukum Islam. Respon yang muncul dari hal tersebut adalah adanya perlunya kajian yang menggunakan *Maqāsid asy- Syarī'ah*

¹⁸⁴Asy-Syatibi, op.cit., jilid II, hal 4-5

sebagai sudut pandang dalam mengkaji suatu masalah. Konsep *Maqāṣid Syarī'ah* yang mengarahkan manusia menuju kepada Allah SWT sejatinya dapat memberikan harapan besar dan telah diklaim dapat memberikan solusi dalam menjawab berbagai problem kekinian dalam dinamika kehidupan masyarakat. Namun, hasil maksimal penerapan fungsi *Maqāṣid asy-Syarī'ah* dapat diperoleh dengan upaya yang sungguh-sungguh dari setiap mujtahid dan pejabat penyelenggara negara.

C. Pengendalian Pengumpulan, Pendistribusian dan Pendayagunaan Zakat Perspektif Maqāṣid asy- Syarī'ah Imam asy-Syatibi

Pengelolaan zakat yang bertujuan: a. meningkatkan efektivitas dan efisiensi pelayanan dalam pengelolaan zakat; dan b. meningkatkan manfaat zakat untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan penanggulangan kemiskinan, tetap menjadi iktan kuat dalam melaksanakan tugas-tugas pelaporan dan pengendalian ini. Pengendalian menjadi fungsi keempat dan merupakan bagian ujung dan sebuah proses kegiatan dalam hal ini pengelolaan zakat. Pengendalian adalah proses untuk membuat sebuah organisasi mencapai tujuannya.¹⁸⁵ Kemudian Harold Koontz,¹⁸⁶ *control is the measurement and correction of the performance of subordinates in order to make sure that enterprise objectives and the plans devised to attain them are accomplished*. Artinya yaitu pengendalian adalah pengukuran dan koreksi kinerja bawahan, agar rencana-rencana yang telah dibuat untuk mencapai tujuan-tujuan perusahaan dapat terselenggara. Definisi Controlling dalam Manajemen, bahwa Controlling merupakan salah satu fungsi manajemen yang harus dilaksanakan oleh seorang controller (pengawas).¹⁸⁷

¹⁸⁵ Arief Suadi, *Sistem Pengendalian Manajemen*, (Yogyakarta, BPFE: 1995), h. 3

¹⁸⁶ Koontz, H & Weihrich, H, *Esseintials of Management* (Singapore: McGraw-Hill Publishing Company, 1990), p. 45

¹⁸⁷ Ernie Tisnawati Sule, dkk. *Pengantar Manajemen*. (Jakarta: Kencana Penada Media Group, 2005), h. 3

Proses pengendalian dalam pengelolaan atau manajemen adalah sebuah proses di mana semua tingkatan manajer menjamin bahwa orang-orang yang mereka pimpin telah menjalankan strategi yang mereka maksud. Proses pengendalian manajemen memerlukan perencanaan secara sadar (tidak otomatis) dan melibatkan interaksi di antara individu-individu. Proses pengendalian terdiri atas tiga langkah yang meliputi mengukur kinerja sebenarnya, membandingkan kinerja sebenarnya dengan standar, dan mengambil tindakan manajerial untuk membetulkan penyimpangan atau standar yang tidak memadai.

Pengendalian ini berkaitan erat sekali dengan fungsi perencanaan dan kedua fungsi ini merupakan hal yang saling mengisi, karena: a. Pengendalian harus terlebih dahulu direncanakan b. Pengendalian baru dapat dilakukan jika ada rencana c. Pelaksanaan rencana akan baik, jika pengendalian dilakukan dengan baik d. Tujuan baru dapat diketahui tercapai dengan baik atau tidak setelah pengendalian atau penilaian dilakukan. Kemudian berdasarkan batasan di atas, terdapat empat langkah dalam pengendalian yaitu sebagai berikut: a. Menetapkan standar dan metode untuk mengukur kinerja (*establish standard and methods for measuring performance*). Penetapan standar dan metode untuk mengukur kinerja bisa mencakup standar dan ukuran untuk segala hal, mulai dari target penjualan dan produksi sampai pada catatan kehadiran dan keamanan pekerja. Untuk menjamin efektivitas langkah ini, standar tersebut harus dispesifikasi dalam bentuk yang berarti dan diterima oleh para individu yang bersangkutan. b. Mengukur kinerja (*measure the performance*) Langkah mengukur kinerja merupakan proses yang berlanjut dan repetitif, dengan frekuensi aktual bergantung pada jenis aktivitas yang sedang diukur c. Membandingkan kinerja sesuai dengan standar (*compare the performance match with the standar*) Membandingkan kinerja adalah membandingkan hasil yang telah diukur dengan target atau standar yang telah ditetapkan. Apabila kinerja ini sesuai dengan standar, manajer berasumsi bahwa segala sesuatunya telah berjalan secara terkendali. Oleh karena itu, manajer tidak perlu campur tangan secara aktif dalam organisasi. d. Mengambil tindakan perbaikan (*take corrective action*) Tindakan ini dilakukan

manakala kinerja rendah di bawah standar dan analisis menunjukkan perlunya diambil tindakan. Tindakan perbaikan dapat berupa mengadakan perubahan terhadap satu atau beberapa aktivitas dalam operasi organisasi atau terhadap standar yang telah ditetapkan sebelumnya. Manajer hanya memantau kinerja dan bukan melaksanakan pengendalian, kecuali apabila manajer mengikuti terus proses tersebut sampai berakhir. Prioritas adalah menentukan cara yang konstruktif agar kinerja dapat memenuhi standar dan tidak mengidentifikasi kegagalan yang telah terjadi¹⁸⁸

Harold Koontz dan Cyril O'Donnel,¹⁸⁹ mengemukakan asas-asas pengendalian yaitu: a. Asas tercapainya tujuan (*Principle of assurance of objective*), artinya pengendalian harus ditujukan ke arah tercapainya tujuan yaitu dengan mengadakan perbaikan untuk menghindari penyimpangan- penyimpangan dari rencana. b. Asas efisiensi pengendalian (*Principle of efficiency of control*), artinya pengendalian itu efisien, jika dapat menghindari penyimpangan dari rencana, sehingga tidak menimbulkan hal-hal lain yang di luar dugaan. 16 c. Asas tanggung jawab pengendalian (*Principle of control responsibility*), artinya pengendalian hanya dapat dilaksanakan jika manajer bertanggung jawab terhadap pelaksanaan rencana. d. Asas pengendalian terhadap masa depan (*principle of future control*), artinya pengendalian yang efektif harus ditujukan ke arah pencegahan penyimpangan- penyimpangan yang akan terjadi, baik pada waktu sekarang maupun masa yang akan datang. e. Asas pengendalian langsung (*Principle of direct control*), artinya teknik kontrol yang paling efektif ialah mengusahakan adanya manajer bawahan yang berkualitas baik. Pengendalian itu dilakukan oleh manajer, atas dasar bahwa manusia itu sering berbuat salah. Cara yang paling tepat untuk menjamin adanya pelaksanaan yang sesuai dengan rencana adalah mengusahakan sedapat mungkin para petugas memiliki kualitas yang baik. f. Asas refleksi rencana (*Principle of reflection plans*), artinya pengendalian harus disusun dengan baik, sehingga dapat mencerminkan

¹⁸⁸ Siswanto, *Pengantar Manajemen*, cet. 1, (Jakarta: PT Bumi Aksara, 2005), h. 140

¹⁸⁹ Malayu S.P. Hasibuan, *Manajemen: Dasar, Pengertian, dan Masalah*, (Jakarta: PT Bumi Aksara, 2006), h. 241

karakter dan susunan rencana. g. Asas penyesuaian dengan organisasi (*Principle of organization suitability*), artinya pengendalian harus dilakukan sesuai dengan struktur organisasi. Manajer dengan bawahannya merupakan sarana untuk melaksanakan rencana. Dengan demikian pengendalian yang efektif harus disesuaikan dengan besarnya wewenang manajer, sehingga mencerminkan struktur organisasi. h. Asas pengendalian individual (*Principle of individual of control*), artinya pengendalian dan teknik pengendalian harus sesuai dengan kebutuhan manajer. Teknik pengendalian harus ditujukan terhadap kebutuhan-kebutuhan akan informasi setiap manajer. Ruang lingkup informasi yang dibutuhkan itu berbeda satu sama lain, tergantung pada tingkat dan tugas manajer. i. Asas standar (*Principle of standard*), artinya pengendalian yang efektif dan efisien memerlukan standar yang tepat yang akan dipergunakan sebagai tolak ukur pelaksanaan dan tujuan yang akan dicapai. j. Asas pengendalian terhadap strategi (*Principle of strategic point control*), artinya pengendalian yang efektif dan efisien memerlukan adanya perhatian yang ditujukan terhadap faktor-faktor strategis dalam perusahaan. k. Asas kekecualian (*The exception principle*), artinya efisiensi dalam pengendalian membutuhkan adanya perhatian yang ditujukan terhadap faktor kekecualian. Kecualian ini dapat terjadi dalam keadaan tertentu ketika situasi berubah atau tidak sama. l. Asas pengendalian fleksibel (*Principle of flexibility of control*), artinya pengendalian harus luwes untuk menghindari kegagalan pelaksanaan rencana. m. Asas peninjauan kembali (*Principle of review*), artinya sistem pengendalian harus ditujukan berkali-kali, agar sistem yang digunakan berguna untuk mencapai tujuan. n. Asas tindakan (*Principle of action*), artinya pengendalian dapat dilakukan, apabila ada ukuran-ukuran untuk mengoreksi penyimpangan-penyimpangan rencana, organisasi, staffing, dan directing.

Dilanjutkan dengan membahas jenis-jenis pengendalian adalah sebagai berikut: a. Pengendalian karyawan (*Personnel control*) Pengendalian ini ditujukan kepada hal-hal yang ada hubungannya dengan kegiatan karyawan. b. Pengendalian keuangan (*Financial control*) Pengendalian ini ditujukan kepada hal-hal yang menyangkut keuangan, tentang pemasukan dan pengeluaran, biaya-biaya perusahaan

termasuk pengendalian anggarannya. c. Pengendalian produksi (Production control) Pengendalian ini ditujukan untuk mengetahui kualitas dan kuantitas produksi yang dihasilkan, apakah sesuai dengan standar atau rencananya. d. Pengendalian waktu (Time control) Pengendalian ini ditujukan kepada pengguna waktu, artinya apakah waktu untuk mengerjakan suatu pekerjaan sesuai atau tidak dengan rencana. e. Pengendalian teknis (Technical control) Pengendalian ini ditujukan kepada hal-hal yang bersifat fisik, yang berhubungan dengan tindakan dan teknis pelaksanaan. f. Pengendalian kebijaksanaan (Policy control) Pengendalian ini ditujukan untuk mengetahui dan menilai, apakah kebijaksanaan-kebijaksanaan organisasi telah dilaksanakan sesuai dengan yang telah digariskan, g. Pengendalian penjualan (Sales control) Pengendalian ini ditujukan untuk mengetahui, apakah produksi atau jasa yang dihasilkan terjual sesuai dengan target yang ditetapkan. h. Pengendalian inventaris (Inventory control) Pengendalian ini ditujukan untuk mengetahui, apakah inventaris perusahaan masih ada semuanya atau ada yang hilang. i. Pengendalian pemeliharaan (Maintenance control) Pengendalian ini ditujukan untuk mengetahui, apakah semua inventaris perusahaan dan kantor dipelihara dengan baik atau tidak, dan jika ada yang rusak apa kerusakannya, apa masih dapat diperbaiki atau tidak.¹⁹⁰

Tentang pengendalian pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan zakat ini dilihat pada Bagian Kedua Keanggotaan UU nomor 32 tahun 2011 Pasal 8 (1) BAZNAS terdiri atas 11 (sebelas) orang anggota. (2) Keanggotaan BAZNAS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas 8 (delapan) orang dari unsur masyarakat dan 3 (tiga) orang dari unsur pemerintah. (3) Unsur masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) terdiri atas unsur ulama, tenaga profesional, dan tokoh masyarakat Islam. (4) Unsur pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditunjuk dari kementerian/ instansi yang berkaitan dengan pengelolaan zakat. (5) BAZNAS dipimpin oleh seorang ketua dan seorang wakil ketua. Pasal 9 Masa kerja anggota BAZNAS dijabat selama 5 (lima) tahun dan dapat dipilih kembali untuk 1

¹⁹⁰ Hasibuan, *Manajemen: Dasar*, h. 244-245

(satu) kali masa jabatan. Pasal 10 (1) Anggota BAZNAS diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas usul Menteri. (2) Anggota BAZNAS dari unsur masyarakat diangkat oleh Presiden atas usul Menteri setelah mendapat pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. (3) Ketua dan wakil ketua BAZNAS dipilih oleh anggota. Pasal 11 Persyaratan untuk dapat diangkat sebagai anggota BAZNAS sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 paling sedikit harus: a. warga negara Indonesia; b. beragama Islam; c. bertakwa kepada Allah SWT; d. berakhlak mulia; e. berusia minimal 40 (empat puluh) tahun; f. sehat jasmani dan rohani; g. tidak menjadi anggota partai politik; h. memiliki kompetensi di bidang pengelolaan zakat; dan i. tidak pernah dihukum karena melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun. Pasal 12 Anggota BAZNAS diberhentikan apabila: a. meninggal dunia; b. habis masa jabatan; c. mengundurkan diri; d. tidak dapat melaksanakan tugas selama 3 (tiga) bulan secara terus menerus; atau e. tidak memenuhi syarat lagi sebagai anggota. Pasal 13 Ketentuan lebih lanjut mengenai, tata cara pengangkatan dan pemberhentian anggota BAZNAS sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 diatur dalam Peraturan Pemerintah. Pasal 14 (1) Dalam melaksanakan tugasnya, BAZNAS dibantu oleh sekretariat. (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai organisasi dan tata kerja sekretariat BAZNAS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Beberapa pasal tentang aturan-aturan proses untuk mendorong anggota-anggota organisasi Baznas mencapai tujuannya. Melalui salah satu poin dalam Undang-undang nomor 32 tahun 2011 bahwa syarat untuk menjadi anggota Baznas yaitu memiliki kompetensi di bidang pengelolaan zakat, diharapkan ada standar dan metode untuk mengukur kinerja yang bisa mencakup standar dan ukuran untuk segala hal, mulai dari target pengumpulan harta zakat dan produksi sampai pada catatan kehadiran dan keamanan pekerja. Untuk menjamin efektivitas langkah ini, standar tersebut harus dispesifikasi dalam bentuk yang berarti dan diterima oleh para individu yang bersangkutan. b. Mengukur kinerja (measure the performance) Langkah mengukur kinerja merupakan proses yang berlanjut dan repetitif, dengan frekuensi

aktual bergantung pada jenis aktivitas yang sedang diukur c. Membandingkan kinerja sesuai dengan standar (compare the performance match with the standar) Membandingkan kinerja adalah membandingkan hasil yang telah diukur dengan target atau standar yang telah ditetapkan. Apabila kinerja ini sesuai dengan standar, manajer berasumsi bahwa segala sesuatunya telah berjalan secara terkendali. Oleh karena itu, manajer tidak perlu campur tangan secara aktif dalam organisasi. d. Mengambil tindakan perbaikan (take corrective action) Tindakan ini dilakukan manakala kinerja rendah di bawah standar dan analisis menunjukkan perlunya diambil tindakan.

Tahap pengelolaan zakat pada bahagian kerja pengendalian ini selaras dengan pengkajian maqasid asy-syariah pada usul fiqih, yang dengannya harus menjaga pemeliharaan masalah terhadap lima keperluan hidup yang mendasar yaitu agama, jiwa, akal, keturunan dan harta. Berawal dari sistem pengendalian intern yang efektif akan tercipta suatu proses yang dituangkan dalam suatu kebijakan, dan atau prosedur sebagai suatu alat untuk menjamin tercapainya tujuan suatu entitas melalui terselenggaranya kegiatan operasional yang efektif dan efisien, tersajinya laporan keuangan yang akuntabel dan andal, dipatuhinya peraturan perundang-undangan dan untuk pengamanan aset.

D. Pelaporan dan Pertanggungjawaban Pelaksanaan Pengelolaan Zakat Perspektif Maqasid Syari'ah Imam asy-Syatibi

Pengelolaan zakat yang bertujuan: a. meningkatkan efektivitas dan efisiensi pelayanan dalam pengelolaan zakat; dan b. meningkatkan manfaat zakat untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan penanggulangan kemiskinan, tetap menjadi ikatan kuat dalam melaksanakan tugas-tugas pelaporan dan pertanggungjawaban ini. Pasal 2 UU 23 Tahun 2011 Pengelolaan zakat berasaskan: a. syariat Islam; b. amanah; c. kemanfaatan; d. keadilan; e. kepastian hukum; f. terintegrasi; dan Laporan g. Akuntabilitas, komponen terakhir inilah yang menjadi konsentrasi dalam sub judul ini,

Dalam Undang-undang Pengelolaan zakat Nomor 32 tahun 2011 ada aturan-aturan yang menjadi kontrol lembaga zakat maupun para pengelola berupa sanksi bagi pelanggaran dalam bertugas. Pada Bab lima yaitu pembinaan dan pengawasan Pasal 34 (1) Menteri melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap BAZNAS, BAZNAS provinsi, BAZNAS kabupaten/kota, dan LAZ. (2) Gubernur dan bupati/walikota melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap BAZNAS provinsi, BAZNAS kabupaten/kota, dan LAZ sesuai dengan kewenangannya. (3) Pembinaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) meliputi fasilitasi, sosialisasi, dan edukasi. Bab enam yaitu Peran serta masyarakat Pasal 35 (1) Masyarakat dapat berperan serta dalam pembinaan dan pengawasan terhadap BAZNAS dan LAZ. (2) Pembinaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam rangka: a. meningkatkan kesadaran masyarakat untuk menunaikan zakat melalui BAZNAS dan LAZ; dan b. memberikan saran untuk peningkatan kinerja BAZNAS dan LAZ. (3) Pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam bentuk: a. akses terhadap informasi tentang pengelolaan zakat yang dilakukan oleh BAZNAS dan LAZ; dan b. penyampaian informasi apabila terjadi penyimpangan dalam pengelolaan zakat yang dilakukan oleh BAZNAS dan LAZ. Bab tujuh sanksi administratif Pasal 36 (1) Pelanggaran terhadap ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19, Pasal 23 ayat (1), Pasal 28 ayat (2) dan ayat (3), serta Pasal 29 ayat (3) dikenai sanksi administratif berupa: a. peringatan tertulis; b. penghentian sementara dari kegiatan; dan/atau c. pencabutan izin. (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan Pemerintah. Bab delapan yaitu larangan Pasal 37 Setiap orang dilarang melakukan tindakan memiliki, menjaminkan, menghibahkan, menjual, dan/atau mengalihkan zakat, infak, sedekah, dan/atau dana sosial keagamaan lainnya yang ada dalam pengelolaannya. Pasal 38 Setiap orang dilarang dengan sengaja bertindak selaku amil zakat melakukan pengumpulan, pendistribusian, atau pendayagunaan zakat tanpa izin pejabat yang berwenang. Bab sembilan yaitu ketentuan pidana Pasal 39 Setiap orang yang dengan sengaja melawan hukum tidak

melakukan pendistribusian zakat sesuai dengan ketentuan Pasal 25 dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah). Pasal 40 Setiap orang yang dengan sengaja dan melawan hukum melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah). Pasal 41 Setiap orang yang dengan sengaja dan melawan hukum melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 dipidana dengan pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah). Pasal 42 (1) Tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 39 dan Pasal 40 merupakan kejahatan. (2) Tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41 merupakan pelanggaran. Kewajiban Pelaporan LAZ Pasal 73 PP No 14 tahun 2014 LAZ wajib menyampaikan laporan pelaksanaan Pengelolaan Zakat, Infak, sedekah dan dana sosial keagamaan lainnya kepada BAZNAS dan pemerintah daerah setiap 6 (enam) bulan dan akhir tahun. Ketentuan Pelaporan Pasal 75 PP 14 tahun 2014 (1) Laporan pelaksanaan Pengelolaan Zakat, infak sedekah dan dana sosial keagamaan lainnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71, Pasal 72, dan Pasal 73 harus diaudit syariat dan keuangan (2) Audit Syariat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agama (3) Audit keuangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh akuntan publik.

Isi Pelaporan seperti disebutkan dalam Pasal 76 PP No 14 Tahun 2014 Laporan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71, Pasal 72, dan Pasal 73 memuat akuntabilitas dan kinerja pelaksanaan Pengelolaan Zakat, infak, sedekah dan dana sosial keagamaan lainnya. Namun ada pengecualian yang terdapat pada Pasal 66 PP No 14 Tahun 2014 (1) Dalam hal di suatu komunitas dan wilayah tertentu belum terjangkau oleh BAZNAS dan LAZ, kegiatan Pengelolaan Zakat dapat dilakukan oleh perkumpulan orang, perseorangan tokoh umat Islam (alim ulama), atau pengurus / takmir masjid / mushhola sebagai amil zakat; (2) Kegiatan Pengelolaan Zakat oleh

amil zakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan memberitahukan secara tertulis kepada kepala kantor urusan agama kecamatan.

Laporan keuangan merupakan sarana yang digunakan untuk pertanggungjawaban manajemen atas pengelolaan sumber daya yang dipercayakan kepada manajemen. Tujuan dari laporan keuangan adalah menyediakan informasi yang menyangkut posisi keuangan, kinerja serta perubahan posisi keuangan suatu entitas syariah yang bermanfaat bagi sejumlah besar pemakai dalam pengambilan keputusan ekonomis.¹⁹¹ Informasi bermanfaat yang disajikan dalam Laporan Keuangan LAZ, antara lain, meliputi: a. Posisi keuangan, kinerja dan perubahan posisi keuangan entitas; b. Peningkatan kepatuhan terhadap prinsip syariah dalam semua transaksi dan kegiatan usaha; c. Pemenuhan tanggung jawab LAZ terhadap amanah dalam menjalankan penghimpunan dan penyaluran dana zakat; Pelaporan Keuangan untuk Lembaga Keuangan Syariah telah diatur didalam Standar Akuntansi Keuangan Syariah 101 (SAK Syariah 101). SAK Syariah 101 bertujuan untuk memberikan informasi tentang posisi keuangan, kinerja dan arus kas entitas syariah yang bermanfaat bagi sebagian besar kalangan pengguna laporan dalam rangka membuat keputusan ekonomi serta menjadi sarana bagi manajemen untuk pertanggungjawabkan dana yang telah diamanahkan kepada mereka. Berdasarkan Standar Akuntansi Keuangan atau pernyataan standar akuntansi keuangan (PSAK) syariah 109¹⁹² jenis-jenis laporan keuangan utama yang harus disusun oleh sebuah organisasi pengelola zakat (OPZ); ada lima laporan yang harus dikerjakan oleh

¹⁹¹Wirosa, *Akutansi Transaksi Syariah*, (Jakarta, Ikatan Akuntan Indonesia, 2010), h. 37

¹⁹² Baznas diharuskan untuk menerapkan **Pernyataan Standar Akuntansi Keuangan (PSAK) 109 tentang Akuntansi Zakat dan Infak/Sedekah**. PSAK 109 disusun oleh Ikatan Akuntan Indonesia sebagai bagian dari penyempurnaan transaksi pengelolaan zakat dan infak/sedekah pada organisasi pengelola zakat. Ketetapan tersebut berlaku Sejak 11 Januari 2012. PSAK 109 mengatur bagaimana pengakuan dan pengukuran dana zakat, infak/sedekah, penyajian, pengungkapan, dan pelaporan keuangan amil zakat. **Amil** adalah entitas pengelola zakat yang pembentukannya dan atau pengukuhanannya diatur berdasarkan peraturan perundang-undangan. Peraturan yang dimaksudkan untuk mengumpulkan dan menyalurkan zakat, infak, dan sedekah. Sumber penerimaan dana zakat, basis akuntansi yang dipakai adalah *cash basis*.

pengelola keuangan, yaitu: Komponen laporan keuangan yang lengkap dari amil terdiri dari:

1. Laporan Posisi Keuangan (Neraca)
2. Laporan Perubahan Dana
3. Laporan Perubahan Aset Kelolaan
4. Laporan Arus Kas
5. Catatan atas Laporan Keuangan

1) Laporan Posisi Keuangan Laporan Posisi Keuangan merupakan laporan yang menggambarkan posisi keuangan pada waktu tertentu. Tujuannya untuk mengetahui kekayaan atas harta yang dimiliki, berbagai kewajiban yang harus ditunaikan serta mengetahui saldo dananya. Amil menyajikan dalam laporan posisi keuangan dengan memperhatikan ketentuan dalam SAK yang relevan mencakup, tetapi tidak terbatas pada, pospos berikut: - Aset a) Kas dan setara kas b) Piutang c) Efek d) Aset tetap dan akumulasi Penyusutan - Liabilitas a) Biaya yang masih harus dibayar b) Liabilitas imbalan kerja - Saldo Dana a) Dana zakat b) Dana infak/sedekah c) Dana amil

2) Laporan Perubahan Dana (LPD) Tujuan dari LPD adalah menggambarkan aktivitas lembaga, terutama dalam menjelaskan asal sumber-sumber pendanaan serta penyalurannya sesuai dengan bidang garapan masing-masing. Sehingga, LPD dapat menggambarkan kinerja lembaga dari aspek keuangan. Amil menyajikan dalam laporan perubahan dana zakat, dana infak/sedekah, dan dana amil. Penyajian laporan perubahan dana mencakup, tetapi tidak terbatas pada, pospos berikut: - Dana zakat a) Penerimaan dana zakat; b) Penyaluran dana zakat; i. Amil ii. Mustahiq non amil c) Saldo awal dana zakat; d) Saldo akhir dana zakat; - Dana infak/sedekah a) Penerimaan dana infak/sedekah: i. Infak/sedekah terikat (muqayyadah); ii. Infak/sedekah tidak terikat (mutlaqah); b) Penyaluran dana infak/sedekah; i. Infak/sedekah terikat (muqayyadah); ii. Infak/sedekah tidak terikat (mutlaqah); c) Saldo awal dana infak/sedekah; d) Saldo akhir dana infak/sedekah; - Dana amil a) Penerimaan dana amil: i. Bagian amil dari dana zakat; ii. Bagian amil dari dana

infak/sedekah; iii. Penerimaan lain; b) Penggunaan dana amil; c) Saldo awal dana amil; d) Saldo akhir dana amil;

3) Laporan Perubahan Aset Kelolaan Tujuan dari laporan perubahan aset kelolaan adalah untuk menggambarkan berbagai aktivitas pendanaan non kas seperti piutang bergulir. Amil menyajikan laporan perubahan aset kelolaan yang mencakup, tetapi tidak terbatas pada: a) Aset kelolaan yang termasuk aset lancar dan akumulasi penyisihan; b) Aset kelolaan yang termasuk aset tidak lancar dan akumulasi penyusutan; c) Penambahan dan pengurangan; d) Saldo awal; e) Saldo akhir;

4) Laporan Arus Kas Tujuan laporan arus kas ialah untuk menggambarkan aliran kas keluar masuk. Pertimbangan alur keluar masuk didasarkan aliran pada tiga jenis aktivitas yakni operasi, investasi dan pendanaan.

Ke 5) Catatan Atas Laporan Keuangan Tujuan dari catatan atas laporan keuangan adalah untuk menyajikan informasi tentang dasar penyusunan laporan keuangan dan kebijakan akuntansi spesifik yang digunakan, mengungkapkan informasi yang disyaratkan oleh SAK yang tidak disajikan di bagian mana pun dalam laporan keuangan, dan memberikan informasi yang tidak disajikan di bagian mana pun dalam laporan keuangan, tetapi informasi tersebut relevan untuk memahami laporan keuangan.

Tahap pengelolaan zakat pada bahagian kerja Pelaporan dan Pertanggungjawaban Pelaksanaan Pengelolaan Zakat ini selaras dengan pengkajian maqasid asy-syariah pada usul fiqih, yang dengannya harus menjaga pemeliharaan masalah terhadap lima keperluan hidup yang mendasar yaitu agama, jiwa, akal, keturunan dan harta.

BAB IV

PENGELOLAAN ZAKAT DALAM UU NOMOR 23 TAHUN 2011 PERSPEKTIF MAQASID ASY- SYARI'AH IMAM ASY-SYATIBI

DI SUMATERA UTARA

Maslahat (*masalah*) yang akan mewujud atas diaplikasinya undang-undang pengelolaan zakat yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 yang tentunya dilandasi dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan terutama pada Bab II yaitu tentang Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan pada Pasal 5 Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi: a. kejelasan tujuan; b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat; c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan; d. dapat dilaksanakan; e. kedayagunaan dan kehasilgunaan; f. kejelasan rumusan; dan g. keterbukaan. Pada asas kejelasan tujuan maka undang-undang dimaksud masih dipertanyakan. Sementara itu, jelas bahwa dalam pembahasan awal undang-undang tersebut harus menetapi Maqasid asy-Syari'ah

Pembahasan pengelolaan zakat dalam kitab Muwafaqat Imam Asy-Syatibi dapat ditemukan dan dipahami secara umum. Maqasid zakat di dalamnya terangkum dalam empat kategori: 1) Umum, 2) Berkaitan dengan mustahiq yaitu penerima zakat, 3) Berkaitan dengan Muzakki yaitu pemberi zakat, dan 4) Berkaitan dengan *Wi'a* atau harta yang dizakatkan.¹⁹³ Pada kategori umum yang berperan sebagai aspek inti yang dapat menjadi fokus analisis, tujuan zakat yang pertama adalah memelihara agama, yang kedua gotong royong, yang ketiga untuk kesejahteraan masyarakat dan keempat untuk menjamin hak-hak masyarakat. Kategori umum ini berkaitan dengan hakikat pemberlakuan syari'at oleh Tuhan. Hakikat atau tujuan awal pemberlakuan syari'at adalah untuk mewujudkan kehendak Allah SWT. Apabila unsur pokok dapat diwujudkan dan dipelihara maka maqasid asy-Syariah tercapai. Berikut ini akan dibahas tentang 2) Berkaitan dengan mustahiq yaitu penerima zakat, 3) Berkaitan dengan Muzakki yaitu pemberi zakat, dibahas dalam beberapa poin di antaranya

¹⁹³ Taufiq 'Abd ar-Rahman Salimah 'Akailah, *Atsar az-Zakah fi al-Had min Inkisaat Taghayyur al-Bai'ah wa Asaruha*, (Bahrain, Muktamar, 2019), h. 3

yaitu: a) membersihkan hati muzakki dari pelit, b) keperdulian, c) ketaatan kepada syariah. 4) Berkaitan dengan *Wi'a* atau harta yang dizakatkan dibahas dalam beberapa poin di antaranya yaitu: a) maqashid dan beragamnya jenis harta zakat, b) menjaga harta dan mensucikannya. Pengelolaan zakat di wilayah Sumatera Utara akan dideskripsi dan dianalisis dengan poin-poin di atas.

Untuk melihat kajian di atas dengan pelaksanaan pengelolaan zakat di lapangan oleh lembaga-lembaga pengelola zakat, maka dalam hal ini dilakukan penyelidikan dokumen –dokumen (studi dokumentasi) terhadap lembaga-lembaga zakat tersebut baik tentang gambaran umum kelembagaan, pengumpulan zakat, pendistribusian dan evaluasi. Dalam hal ini, ada dua lembaga zakat di Sumatera Utara yang pelaksanaan operasionalnya di Kota Medan akan menjadi objek kajian ini. Dengan meneliti dokumentasi yang tersedia di kedua lembaga tersebut yaitu Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) yang beralamat di Jl. Rumah Sakit Haji No. 47 Medan Estate, Kecamatan Percut Sei Tuan, Kabupaten Deli Serdang, Sumatera Utara 20371 dan lembaga pengelola Unit Pengumpul Zakat (UPZ) di lingkungan Universitas Islam Negeri Sumatera Utara yang secara sah telah mendapatkan mandat dari BAZNAS Sumatera Utara pada 19 Februari 2018. Lembaga pengelolaan zakat yang mengelola zakat kampus tersebut beralamat di Gedung Haji Anif, Kampus UIN SU, Jl. IAIN No. 1 Medan.

A. Asas dan Tujuan Pengelolaan Zakat Di Sumatera Utara Perspektif Maqashid Syari'ah Imam asy-Syatibi

Asas dan Tujuan Pengelolaan Zakat Di Sumatera Utara akan dilihat pada kedua lembaga zakat di Sumatera Utara:

1. Baznas Sumatera Utara

BAZNAS Sumatera Utara adalah suatu Institusi resmi pengelola zakat yang dibentuk oleh pemerintah daerah Provinsi Sumatera Utara berdasar UU No.23 Tahun 2011 sebagai ganti dari UU No. 38 Tahun 1999 tentang pengelolaan zakat. Lembaga ini bertanggungjawab kepada BAZNAS Pusat dan Pemerintah Daerah Provinsi. Awal

hadir dengan nama BAZDASU, pengurusan institusi ini ditetapkan dengan keputusan yang dikeluarkan oleh Gubernur Provinsi Sumatera Utara Nomor:188.44/530/KPTS/2010 pada 31 Agustus 2010, bekerja sebagai mitra Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Utara dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan meningkatkan daya guna dan hasil guna zakat sesuai dengan syariat Islam. Kemudian pada tahun 2011 berganti label dengan BAZNAS SU berdasarkan Surat Keputusan Gubernur Sumatera Utara Nomor: 188.44/263/KPTS/2014 10 April 2014, tentang susunan pengurus BAZNAS SU periode 2013-2016 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011, pasal 14 ayat (1) tentang pengelolaan zakat, dalam melaksanakan tugas administrasi dan teknis pengumpulan dan pendayagunaan, maka BAZNAS dibantu oleh Sekretariat.

Asas dan tujuan dari BAZNAS Sumatera Utara tentunya mengikuti yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 pada Pasal 2 Pengelolaan zakat berasaskan: a. syariat Islam; b. amanah; c. kemanfaatan; d. keadilan; e. kepastian hukum; f. terintegrasi; dan g. akuntabilitas dan Pasal 3 yang menyatakan bahwa pengelolaan zakat bertujuan: a. meningkatkan efektivitas dan efisiensi pelayanan dalam pengelolaan zakat; dan b. meningkatkan manfaat zakat untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan penanggulangan kemiskinan.

Berdasarkan hal tersebut dapat dilihat Visi BAZNAS Sumatera Utara yaitu menjadi lembaga pengelola zakat yang amanah, profesional, dan transparan untuk meningkatkan kesejahteraan dan ekonomi umat. Sedangkan misi BAZNAS Sumatera Utara ada 5 (Lima) yaitu: 1) Meningkatkan pengumpulan dan penyaluran dana zakat secara merata. 2) Memberikan pelayanan prima dalam penerimaan dan penyaluran zakat. 3) Mengembangkan *management* modern dalam pengelolaan zakat. 4) Mendorong peningkatan ekonomi ummat dan 5) Mengubah taraf hidup mustahik menjadi *muzakki*.

Tujuan yang ingin dicapai dalam pengelolaan ZIS oleh BAZNAS Sumatera Utara, adalah sebagai berikut :

- a. Meningkatkan pelayanan kepada masyarakat untuk menunaikan zakat, infaq dan sedekah sesuai tuntunan agama.
- b. Meningkatkan fungsi dan peranan pranata keagamaan dalam upaya mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan keadilan sosial.
- c. Meningkatkan hasil guna dan daya guna zakat, infaq dan sedekah.

Telah sesuaiinya tujuan yang ingin dicapai dalam pengelolaan ZIS oleh BAZNAS Sumatera Utara dengan kategori umum dari perspektif maqasid asy-Syariah Imam asy- Syatibi yang berperan sebagai aspek inti yaitu tujuan zakat yang pertama adalah memelihara agama, yang kedua gotong royong, yang ketiga untuk kesejahteraan masyarakat dan keempat untuk menjamin hak-hak masyarakat.

Pengelolaan zakat, infaq dan sedekah dilaksanakan dengan beberapa prinsip, adapun prinsip-prinsip tersebut antara lain sebagai berikut:

- a. Prinsip syariah, bermakna bahwa pengelolaan ZIS didasarkan kepada syariah dan moral agama.
- b. Prinsip kesadaran, bermakna bahwa pengumpulan ZIS diharapkan mempunyai dampak positif dalam menumbuh kembangkan kesadaran bagi pengelola, muzakki, dan mustahik untuk melaksanakan kewajibannya.
- c. Prinsip manfaat, bermakna bahwa ZIS diharapkan dapat memberi manfaat terhadap kemaslahatan ummat.
- d. Prinsip integrasi, bermakna bahwa pengelolaan ZIS terintegrasi antar berbagai institusi pemerintah, swasta dan masyarakat.
- e. Prinsip produktif, bermakna bahwa pendayagunaan zakat, infaq, dan sedekah senantiasa diharapkan secara produktif dan selektif.

2. Unit Pengumpul Zakat (UPZ) UIN SU

Unit Pengumpul Zakat Universitas Islam Negeri Sumatera Utara (UPZ UIN SU) adalah satuan organisasi dibawah naungan UIN SU yang dibentuk berdasarkan Surat Keputusan Rektor UIN SU dan kemudian dikukuhkan dengan surat Keputusan BAZNAS Propinsi Sumatera Utara, berasaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Pelaksanaannya sesuai prinsip syariah Islam dan

pembentukannya diatur melalui Peraturan BAZNAS No. 2 tahun 2016. Sumber pengumpulan ZIS oleh UPZ UINSU berasal dari: a) Zakat atas seluruh penghasilan yang diperoleh ASN dan pegawai BU dari UINSU, b) Zakat dan infak dari pihak-pihak yang memiliki keterkaitan, c) Infak dari ASN, Pegawai BLU dan mahasiswa UIN SU.

Visi UPZ menjadi institusi UPZ terkemuka dan teladan di Sumatera Utara dengan Misi :1) Menerapkan prinsip-prinsip tata kelola (Transparan, Akuntabel, responsif, Independen dan Fair), 2) Senantiasa memperluas sumber-sumber fundraising dan distribusi untuk kemaslahatan civitas akademika, 3) Mampu menyediakan dana beasiswa untuk seluruh mahasiswa dan dosen yang memerlukan. 4) Senantiasa melakukan riset dan pengembangan untuk kemajuan UPZ dan UINSU, 5) Melakukan pengawasan yang ketat terhadap kegiatan operasional maupun sisi syariah. Pada bab dua tentang asas, prinsip dan aturan pembentukan UPZ pada pasal dua, UPZ UIN SU berasaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Sesuai prinsip syariah Islam dan Pembentukannya diatur melalui Peraturan BAZNAS No. 2 tahun 2016. Tujuan UPZ UIN SU yang ingin dicapai dalam pengelolaan ZISnya dengan kategori umum dari perspektif maqasid asy-Syariah Imam asy- Syatibi yang berperan sebagai aspek inti yaitu tujuan zakat yang pertama adalah memelihara agama, yang kedua gotong royong, yang ketiga untuk kesejahteraan masyarakat dan keempat untuk menjamin hak-hak masyarakat.

B. Perencanaan Pengumpulan, Pendistribusian dan Pendayagunaan Zakat Di Sumatera Utara

1. Baznas Sumatera Utara

Program-program bantuan dan Pendayagunaan dana ZIS di BAZNAS Sumatera utara adalah: Sumut Peduli, yaitu seperti :1) Bantuan individu dan keluarga misin untuk sesaat/konsumtif. 2) Bantuan kepada lembaga atau ormas Islam. 3) Bantuan musibah atau bencana alam kebakaran, banjir, gempa bumi, longsor, dan sebagainya. b. Sumut Sehat, yaitu seperti :1) Unit kesehatan klinik (LKD) melayani & membantu kaum dhu'afa, pengobatan gratis di Jl. Bilal No. 15 Medan. 2) Klinik kesehatan dhu'afa dengan pengobatan gratis.3) Sunat massal. c. Sumut Cerdas, yaitu seperti :1) Beasiswa bagi siswa-siswi tingkat SD, SMP, SMA. 2) Bantuan penulisan Skripsi/Tesis bagi mahasiswa D3/S1/S2 yang kurang mampu. 3)

Perpustakaan BAZ terutama tentang zakat. 4) Perpustakaan di masjid-masjid. d. Bina Sumut Makmur, yaitu seperti : 1) Modal bergulir bagi usaha kecil
2) Usaha ternak di Desa Mesjid-Batang Kuis 3) Tani Desa Makmur – Tanjung Morawa e. Bina Sumut Taqwa, yaitu seperti : 1) Program bantuan Da"i di Desa terpencil minoritas Islam 2) Biaya studi bagi calon Da"i sebagai bentuk kaderisasi bagi calon Da"i 3) Pembinaan Muallaf

1. Unit Pengumpul Zakat (UPZ) UIN SU

Sumber pengumpulan ZIS oleh UPZ UINSU berasal dari: a) Zakat atas seluruh penghasilan yang diperoleh ASN dan pegawai BU dari UINSU b) Zakat dan infak dari pihak-pihak yang memiliki keterkaitan c) dari ASN, Pegawai BLU dan mahasiswa UINSU. Sedangkan pendistribusian dana Zakat sesuai Ashnaf disalurkan utamanya untuk keluarga besar / Civitas Akademi UIN SU, sesuai dengan penggolongannya: A) Santunan konsumtif kepada : 1) Fakir, 2) Miskin, 3) Muallaf, 4) Gharim, 5) Sabilillah, dan 6) Ibnu Sabil, B) Santunan beasiswa kepada mahasiswa yang tergolong fakir/miskin, C) Santunan beasiswa kepada yang tergolong sabilillah bagi mahasiswa berprestasi. Sedangkan untuk pendayagunaan meliputi: a) Pendayagunaan ZIS dalam bentuk penyaluran produktif adalah pemberian modal usaha bergulir maupun terputus disertai pembinaan dalam rangka penguatan ekonomi. b) Pinjaman Qardh bagi yang sangat memerlukan dengan pertimbangan khusus. Amil sebesar 10% dari total pengumpulan.

C. Pelaksanaan Pengumpulan, Pendistribusian dan Pendayagunaan Zakat Di Sumatera Utara

1. Baznas Sumatera Utara

Baznas dengan program-programnya telah menjalankan program pengumpulan, Pendistribusian dan Pendayagunaan zakat dan di antaranya yang telah didapat yaitu: Data tentang muzakki yang didapat dari Baznas tahun dari 2019 dan 2020

NAMA MUZAKKI PERORANGAN DAN LEMBAGA YANG BERZAKAT KE
BAZNAS PROVSU TAHUN 2019

No	N a m a	Jumlah / Rp.	Jlh/Rp.
1	A. Sofyan Harris,H	3.011.000	
2	Abdul Hamid Ritonga,Dr.H.MA	750.000	
3	Abdul Mora Simamora	1.000.000	
4	Abdul Supriadi	3.500.000	
5	Abdul Wahab Rambe	8.550.000	
6	Abi Said (via BSM)	10.000.000	
7	Ade Rahmadani	150.000	
8	Aditiawarman Tanjung	22.850.000	
9	Agustinawati bt. Miran	3.681.000	
10	Agus Thahir Nasution, Drs.H	1.500.000	
11	Ahmad Budi Nasution	15.000.000	
12	Ahmad Fadil Pulungan	441.000	
13	Ahmad Hanafi Sgr,SE,MA	3.950.000	
14	Ahmad Khairuddin Lubis	6.000.000	
15	Aina Zulaika Siregar,Hj	25.000.000	
16	ALF	30.000	
17	Alwin, H	20.000.000	
18	Amansyah Nasution,Drs.H.MSP	10.997.500	
19	Amansyah Siregar,H.Ir	4.200.000	
20	Amar Solihat	500.000	
21	Amir Hamzah Siregar,H	21.000.000	
22	Amri	2.500.000	
23	Arifin, Alm	200.000	
24	Arie Sandi	1.025.000	
25	Arie Taufansyah Putra Nst	5.000.000	
26	Aslim Ibrahim, H	750.000	
27	Asnan Ritonga,MA,Drs.H	1.000.000	
28	Asnawiyah,Dra.Hj	2.000.000	
29	Asneli Nasution	375.000	
30	Asqilani Pulungan	2.750.000	
31	Asril Adlin	5.000.000	
32	Asrin Lubis,DR.H	7.100.000	

33	Awaluddin Pane,H	111.000.000	
34	Awang Ardiansyah	1.500.000	
35	Budi Satria	4.035.000	
36	Chalik Batubara, Drs.H	1.500.000	
37	Dahlia, Hj	2.500.000	
38	Darmasnyah Purba, Alm.	300.000	
39	Darwin Batubara,H	7.500.000	
40	Deni Syahputra	270.000	
41	Desni Prianti Manik	6.000.000	
42	Dian Noviyana	150.000	
43	Didi Trianto	10.000.000	
44	Djuriatna	1.000.000	
45	Dohra Fitriasia	1.550.000	
46	Dwi Nugroho	4.500.000	
47	Edy Erianto	200.000	
48	Elly Rosnah bt.H.M.Said Lbs	1.000.000	
49	Ema	200.000	
50	Erlina Bt.H.M.Said Lbs, Hj	800.000	
51	Fandi Ahmad Batubara	500.000	
52	Fatah Maulana Siregar	1.250.000	
53	Flora Sari Siregar, Hj	2.000.000	
54	Hafni Laila Siregar, MA	2.700.000	
55	Halimatussakdiah Rangkuti, Hj.	4.880.000	
56	Hamba Allah	450.000	
57	Hamba Allah	2.500.000	
58	Hamba Allah	400.000	
59	Hamba Allah	250.000	
60	Hamba Allah	1.750.000	
61	Hamba Allah	1.600.000	
62	Hamzah Lubis,H	40.000.000	
63	Haris Fadillah, M.Si, Drs.H	700.000	
64	Hasban Ritonga, H.SH	7.000.000	
65	Hastuti Ikasari	1.300.000	

66	Hermanto	400.000	
67	Hidayat Srg, H, bin H. Parlaungan S	3.000.000	
68	Hilda Rujiah	165.000	
69	Hotnida Sitompul, dr.Hj.Sp.PK	17.500.000	
70	Ihsan Effendi	4.500.000	
71	Ilman Taufik Hasibuan	45.000.000	
72	Iriansyah, H	5.000.000	
73	Isna	500.000	
74	Jhorry Marko,Ir	1.500.000	
75	Keumala Hayati	3.000.000	
76	Khairani Hutasuhut,Hj	2.000.000	
77	Linda Laila	7.500.000	
78	Lukman Ahmad	1.000.000	
79	M. Anies,H	8.790.000	
80	M. Idris Abdullah	1.000.000	
81	M. Rinaldi	1.000.000	
82	M. Taufik Hidayat Siregar	500.000	
83	Marlan, H	5.000.000	
84	Marthalius	3.914.750	
85	Marzuki	5.000.000	
86	Masdalena,Hj	20.000.000	
87	Masfria MS,Prof	4.000.000	
88	Masril Riza Saragih	10.500.000	
89	Masroel Siregar,Dr.H.SKM	3.000.000	
90	Mhd. Ardiansyah Putra	3.500.000	
91	Mhd. Desri Pasaribu	1.748.000	
92	Mhd. Khairul Arbi	3.000.000	
93	Mhd. Rahendra Kesuma, ST	530.000	
94	Mhd. Suwandi/Wandi	3.250.000	
95	Misbahuddin Nasution,SH	1.000.000	
96	Mohd. Hatta,Prof.DR.H	1.000.000	
97	Muh	500.000	
98	Muhammad Huda Firdaus	3.000.000	

99	Muhammad Luthfi, MM	1.000.000	
100	Muhammad Syukur, H	2.000.000	
101	Musaddad Lubis, Drs.H,MA	1.845.000	
102	Muslich Parangin-angin, Dr.Sp.OG	10.000.000	
103	Muzakkir Zamzam, Dr.Sp.THTKL (K)	170.000.000	
104	Nadiah Sihite	500.000	
105	Netty Harnita, Sp.THT.Dr.Hj	5.000.000	
106	Ngadiman	2.500.000	
107	Nina Widhiyanti	430.000	
108	Ninuk Nurwardani (zkt pertanian)	1.100.000	
109	Nita Astari Lubis	2.200.000	
110	Nur Asmawati	1.675.000	
111	Nurhaida Siregar, Dra. Hj	1.300.000	
112	Nurhayati Munthe, SPPK, Dr.Hj	3.000.000	
113	Nurlita	700.000	
114	OK. Sahar, H	1.200.000	
115	Putri Anilla	4.000.000	
116	R. Iwan Sinulingga	8.000.000	
117	Rabiatun Adawiyah	3.300.000	
118	Rahmayuni Aiyub, dr	2.500.000	
119	Reinaldi	14.100.000	
120	Rita Nizmah Damanik	2.000.000	
121	Rizki Mayandi Hasibuan	2.000.000	
122	Roy Mardiansyah Rambe	300.001	
123	Ronggur Siregar	1.350.000	
124	Rosbani	2.500.000	
125	Rosmayeti	2.200.000	
126	Rusman Syahnan, H.SH.MM	26.000.000	
127	Saidun Hutasuhut, H	1.300.000	
128	Samidah Sinaga, S.PD, Hj	6.500.000	
129	Sardauli Siregar, Drs.H.MA	2.000.000	
130	Selvi Nafianti, Dr	3.879.574	
131	Sri Darmayanti	2.700.000	

132	Sofian Arisyandi	250.000	
133	Sofina Amalia	16.500.000	
134	Sofyan Wahidin,H	5.000.000	
135	Suardi	200.000	
136	Suarman	2.500.000	
137	Suci Ramadhani Rambe	400.000	
138	Suherman	1.000.000	
139	Sumiatik	107.000	
140	Suprayitno	6.305.000	
141	Suprianto	3.500.000	
142	Suriadi	4.000.000	
143	Surya Dharma,Ir	25.000.000	
144	Surya Widyaningsih	150.000	
145	Susmoyo Rahadi	750.000	
146	Suwarno Usman,dr	12.000.000	
147	Suyono,Ir.H	15.000.000	
148	Syafiruddin	2.500.000	
149	Syafrizal Arif Siregar	850.000	
150	Syahrul Jalal,Ir.MBA,H	4.845.000	
151	Syamsuddin,H.SH	1.500.000	
152	Syamsul Bahri,H	15.000.000	
153	Syamsul Rizal,H	1.000.000	
154	Syarifah Harahap,Hj	6.000.000	
155	Syu'aibun,M.Hum, Drs.H	4.845.000	
156	T. Anita	6.250.000	
157	T. Lafalinda	1.425.000	
158	Takiyuddin Hsb.H.SE.Ak.M.Si,CA	3.000.000	
159	Tedja Syahriawati,Hj	2.000.000	
160	Tondi Nasha Nst	3.500.000	
161	Umi Chairani Manik	75.000	
162	Untung	700.000	
163	Waryanto	6.000.000	
164	Widya Sartika Hasibuan	3.850.000	

165	Wiwin Surya	641.000	
166	Yeni Harahap,Hj	1.500.000	
167	Yunita Manjareni	2.500.000	
168	Zakaria Zubaidi,H.S.Ag	700.000	
169	Zulnayati,Ir.Hj	3.000.000	
	Jlh. zakat perorangan	979.785.825	
	MUZAKKI LEMBAGA		
1	Pengadilan Tinggi Agama Medan	12.000.000	
2	PT. Bank Aceh Syari'ah Cab. SM. Raja Medan	20.000.000	
3	PT. Bank Aceh Syari'ah Cab. S. Parman Mdn	20.000.000	
4	Jamaah Masjid Al-Ikhlas	1.232.000	
5	PT. BPRS Amanah Insan Cita	5.000.000	
6	PT. BPRS Puduarta Insani	35.694.912	
7	UPZ Bank Sumut	111.200.000	
	Jlh. zakat Lembaga	205.126.912	
	REKAPITULASI :		
1.	Jlh. zakat perorangan	979.785.825	
2.	Jlh. zakat Lembaga	205.126.912	
	Jumlah total	1.184.912.737	

File : Muzaki 10-20

Medan, 31 Desember 2019

**NAMA MUZAKKI PERORANGAN DAN LEMBAGA YANG BERZAKAT KE BAZNAS
PROVSU TAHUN 2020**

No	N a m a	Jumlah / Rp.	Keterangan
----	---------	--------------	------------

Abdul Hakim Batubara,SE, H	500.000	
Abdul Hamid Ritonga,Dr.H.MA	750.000	
Abdul Muis Dalimunthe	10.000.000	
Abdul Mora Simamora	1.200.000	
Abdul Supriadi	2.700.000	
Abdul Wahab Dalimunthe,SH	10.000.000	
Abi Said (via BSM)	6.500.000	
Aditiawarman Tanjung, H	17.700.000	
Agus Thahir Nasution, Drs.H	1.700.000	
Ahmad Budi Nasution	25.000.000	
Ahmad Fadil Pulungan	1.454.916	
Ahmad Hanafi Sgr,SE,MA	3.350.000	
Aina Zulaika Siregar,Hj	25.000.000	
Aji Kusumawardana Arief	4.673.000	
Al-Muslim	2.750.000	
Amansyah Nasution,Drs.H.MSP	14.250.000	
Amansyah Siregar,H.Ir	4.200.000	
Arifuddin	1.700.000	
Arif Rahman Aceh	7.750.000	
Arie Taufansyah Putra Nst	5.250.000	
Asnan Ritonga,MA,Drs.H	2.750.000	
Asnawiyah,Dra.Hj/Mukhtar Srg	5.000.000	
Asril Adlin	5.000.000	
Asrin Lubis,DR.H	8.500.000	
Awaluddin Pane,H	120.000.000	
Cahayadi Wibisono	2.500.000	
Chalik Batubara,Drs.H	2.000.000	
Darwin Batubara,H	7.000.000	
Devita Mesayu	10.000.000	
Desni Prianti Manik	3.000.000	
Djuritna	1.000.000	
Dwi Nugroho	2.000.000	
Elly Hendarti	2.500.000	

Elly Rosnah bt.H.M.Said Lbs	1.000.000	
Enita Misri Lubis, SE,Ak	5.049.368	
Erlina Bt.H.M.Said Lbs, Hj	800.000	
Evianora	2.500.000	
Gema Nazriyanni	2.500.000	
Gunawan Saputra	7.000.000	
Hakimil Nasution,H	1.000.000	
Hamba Allah	500.000	
Hamba Allah	2.350.000	
Hamzah Lubis,H	40.000.000	
Haris Fadillah,M.Si, Drs.H	1.500.000	
Hasban Ritonga,H.SH	8.000.000	
Hermanto	1.340.000	
Ibnu Hisyam, alm. bin H. Ibnu Sa'dan, alm.	5.000.000	
Ihsan Effendi	7.000.000	
Ilman Taufik Hasibuan	45.000.000	
Indra Pardamean	5.000.000	
Inaiya	100.000	
Intan Murni Siregar	1.500.000	
Isnaini Harahap	1.000.000	
Keumala Hayati	5.300.000	
Khairiyah Halim bt. A.Halim Kampar	2.500.000	
M. Anies,H	7.460.500	
M. Idris Abdullah	1.000.000	
Makmur Simbolon	150.000	
Maralambung Harahap, H	300.000	
Masdalena,Hj	15.000.000	
Masril Riza Saragih	7.000.000	
Mhd. Khairul Arbi	5.000.000	
Mhd. Rahendra Kesuma, ST	397.500	
Mhd. Suwandi/Wandi	3.250.000	
Misbahuddin Nasution,SH	1.000.000	

Mohd. Hatta,Prof.DR.H	1.000.000	
Muhammad Irwan	9.000.000	
Muhammad Luthfi, MM	1.000.000	
Muslich Parangin-angin,Dr.Sp.OG	10.000.000	
Muzakkir Zamzam,Dr.Sp.THTKL (K)	150.000.000	
Nelma Hasibuan,Hj,M.Kes	2.000.000	
Netty Harnita, Sp.THT.Dr.Hj	5.000.000	
Ngadiman	3.000.000	
Ninuk Nurwardani (zkt pertanian)	1.100.000	
Nita Astari Lubis	1.100.000	
Novita Aryani	250.000	
Nurahmi	2.500.000	
Nur'aini Harahap,Dra.Hj	20.000.000	
Nurhayati Munthe,SPPK, Dr.Hj	3.000.000	
Nurlatifah Harahap	1.000.000	
Nurlita	700.000	
OK. Sahar,H	1.250.000	
PBK	2.000.000	
Parlindungan Harahap	1.650.000	
Ponita	1.000.000	
Poningsih	1.000.000	
Prianto Darma Wijaya	250.000	
Rahmayuni Aiyub,dr	2.500.000	
Rosbani	5.000.000	
R. Sabrina, M.Si, Hj. Dr.Ir	10.000.000	
Samidah Sinaga, S.Pd, Hj	8.000.000	
Sardauli Siregar,Drs.H.MA	2.000.000	
Sofian Arisyandi, ST	352.000	
Sofina Amalia via Bank Sumut Syar	12.500.000	
Sofyan Wahidin,H	10.000.000	
Steffi Prihatika Tofri	1.564.000	
Suarman	2.500.000	
Sumiatik	250.000	

	Sunyoto Sukirman,H	3.500.000	
	Suprayitno	4.115.000	
	Suriadi	10.000.000	
	Suwarno Usman,dr	15.000.000	
	Suyono,Ir.H	5.000.000	
	Syafiruddin, SE	3.000.000	
	Syahrul Jalal,Ir.MBA,H	2.750.000	
	Syamsul Bahri,H	20.000.000	
	Syamsul Rizal,H	1.700.000	
	Syu'aibun,M.Hum,Drs.H	218.750	
	Takiyuddin Hsb.H.SE.Ak.M.Si,CA	5.000.000	
	Tedja Syahriawati,Hj	2.000.000	
	Tengku Darma Syahputra	4.073.000	
	Tondi Nasha Nst	3.000.000	
	Wuryanto/via Bank	10.000.000	
	Yeni Harahap,Hj	2.000.000	
	Yuliani Rosanti	5.000.000	
	Zulnayati,Ir.Hj	1.000.000	
	MUZAKI LEMBAGA		
	PTA Medan	7.000.000	
	PT. Bank Aceh Syari'ah Cab. SM. Raja Medan	20.000.000	
	PT. Bank Aceh Syari'ah Cab. S. Parman Medan	10.000.000	
	Jlh. s.d. 16 Nop. 2020 (118 org)	900.583.784	

Muzaki 2020

Dari data di atas dapat dipahami bahwa dari jumlah umat Islam dan lembaga-lembaga baik pemerintah dan non-pemerintah yang ada di wilayah Sumatera Utara sampai saat ini belum sepenuhnya memenuhi kewajiban melaksanakan zakat. Di samping itu, dari data di atas terlihat juga adanya penurunan pemasukan zakat.

Terkait hal tersebut, telah dilakukan upaya-upaya mengantisipasi diantaranya oleh ketua Baznas Provinsi Sumut dengan mengadakan diskusi dan rapat-rapat. Salah satunya pada Rabu 11 Nopember 2020 dalam Rapat Kordinasi daerah (rakorda) yang melahirkan 10 rekomendasi di antaranya yaitu Baznas Provinsi Sumatera Utara dan daerah merekomendasikan kepada Baznas RI agar bersama Majelis Ulama Indonesia dan Ormas Islam mendesak pemerintah agar menindaklanjuti Inpres No 3 Tahun 2014 tentang Instruksi Presiden (INPRES) 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 dengan tindak lanjut diharapkan zakat penghasilan ASN muslim dipotong secara langsung sebesar 2,5 persen dan disetorkan kepada Baznas sesuai wilayah masing-masing.

Dengan dihadiri sekitar 80 persen Badan amil zakat nasional di Sumatera Utara, Kemudian diminta kepada Kakanwil Kemenag Sumut agar zakat dan infak yang dihimpun di Kemenag daerah diserahkan kepada baznas setempat. Baznas juga meminta kepada Kakanwil Kementerian Agama Pemprovsu untuk melaksanakan sosialisasi keputusan Menteri Agama No 733 tahun 2018 tentang Pedoman Audit Syariah atas laporan pelaksanaan pengelolaan Zakat, Infaq dan sedekah (ZIS) dan dana sosial keagamaan lainnya (DSKL).

Baznas Provsu dan Kabupaten kota juga meminta Pemkab dan Pemkot untuk memberikan dukungan anggaran operasional baznas di daerah masing-masing dengan mengalokasikan anggaran di APBD. Dari hasil rakorda baznas juga berkomitmen mematuhi prokes dalam setiap aktifitas penghimpunan. Baznas juga berkomitmen menggunakan teknologi berbagai platform pembayaran dalam rangka sosialisasi pengembangan saluran pembayaran ZIS dan DSKL serta peningkatan layanan masyarakat untuk berdonasi di tengah pandemi. Baznas berkomitmen mengelola ZIS dan DSKL sesuai standar tata kelola yang baik, berbasis data base mustahik yang teliti mampu meningkatkan kontribusi bagi peningkatan ekonomi kaum dhuafa. Baznas berkomitmen melaksanakan pengelolaan ZIS dan DSKL sesuai prinsip

syariah sehingga memenuhi standar apabila dilakukan audit sesuai keputusan Menteri Agama No 733 tahun 2018 tentang pedoman audit syariah atas laporan pelaksanaan pengelolaan ZIS. Baznas berkomitmen untuk menjaga solidaritas dalam aksi kolaboratif program penanganan pendistribusian dalam pendayagunaan ZIS dan DSKL serta bersinergi dengan dinas koperasi dan UMK, LAZ dan UPZ dalam rangka elektifitas penyaluran bantuan ekonomi produktif. Baznas akan secara tertib menyusun Rencana Kerja dan Anggaran Tahunan (RKAT) dan laporan keuangan pengelolaan ZIS dan DSKL, menggunakan aplikasi berbasis android bernama Sistem Manajemen Informasi *BAZNAS* (SIImba) sehingga data perkembangan pengelolaan ZIS dan DSKL dapat diketahui secara tepat waktu.

2. Unit Pengumpul Zakat (UPZ) UIN SU

Secara umum, dalam setiap proses pengelolaan zakat, infaq, shadaqah mulai dari pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan, peran dari Badan Pengawas sudah ada. Pada proses pengumpulan, berapa jumlah dana yang terkumpul, berapa muzakki, munfiq, mushaddiq yang ada di setiap UPZ, dan semuanya harus diketahui oleh badan pengawas. Begitu pula pada proses pendistribusian dan pendayagunaan, badan pengawas memantau apakah sudah tepat sasaran pendistribusian dan pendayagunaan kepada para *mustahiq* yang melakukan pengajuan kepada UPZ UIN SU. Paparan diatas menjelaskan bahwa dalam hal pendistribusian dan pendayagunaan dana zakat, infaq dan sedekah UPZ UIN SU telah menjalankan program yang produktif dalam lingkup pendidikan namun belum termasuk dalam bidang ekonomi. Pendayagunaan dana zakat merupakan salah satu tugas pokok dari organisasi pengelola zakat, ini sesuai dengan Undang-undang No. 23 tahun 2003 bahwa organisasi pengelola zakat bertugas mendayagunakan dana yang berhasil dihimpun kepada mustahik sesuai dengan ketentuan syariah agama. Pendayagunaan ini dilakukan melalui berbagai program atau kegiatan yang produktif, berkesinambungan, dan berdasarkan skala prioritas. Dijelaskan pula dalam Undang-undang No. 23 tahun 2011 pasal 28 ayat 2 bahwa pendistribusian dan pendayagunaan

dana zakat, infaq/sedekah dan dana sosial kemanusiaan dilakukan sesuai dengan syariah Islam dan dilakukan sesuai peruntukan yang diikrarkan oleh pemberi.

Sampai tahun 2020, penyaluran zakat cukup beragam yang merupakan kelompok-kelompok masyarakat yang mewakili dari asnaf yang delapan diantaranya masyarakat yang menempati rumah tidak layak huni, berpenghasilan renda, beasiswa untuk mahasiswa kurang mampu baik di dalam maupun luar negeri, muallaf, musafir, bantuan untuk pelaksanaan dakwah dan penyiaran Islam dan sebagainya.

Demikianlah penilaian kinerja Baznas dapat dilihat dari dana zakat terkumpul dan laporan pertanggungjawaban melalui aplikasi Simba. Pengelolaan zakat dengan ketetapan hukum berdasarkan UU Nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan zakat dan diperjelas dengan Peraturan Pemerintah Nomor 14 tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU Nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan zakat. Undang-Undang beserta Peraturan Pemerintah tersebut ditopang pula dengan Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2014 tentang optimalisasi pengumpulan zakat. Namun, dengan semua landasan dan keterapan hukum yang ada, pengelolaan zakat belum terlaksana efektif dalam penerapannya.

D. Pengendalian Pengumpulan, Pendistribusian dan Pendayagunaan Zakat Di Sumatera Utara

1. Baznas Sumatera Utara

Adapun juga sistem penyaluran dana ZIS pada setiap tahun yang telah dilaksanakan antara lain :

- a. Zakat disalurkan kepada 1) Fakir miskin pada bantuan konsumtif dan produktif
 - a) Bantuan jompo, anak yatim asuhan BAZNAS SU, bantuan keluarga miskin (dalam dan luar daerah), bantuan untuk orang sakit dan cacat kurang mampu, biaya perbaikan rumah kumuh dan pembangunan rumah baru, bantuan klinik duafa dan bantuan pendidikan anak miskin (beasiswa; aliyah/SMA,S1/D3).
 - b) Bantuan pendidikan anak miskin terdiri dari: pendidikan 9 tahun (paket perlengkapan

sekolah), tingkat aliyah/SMU, S1/D3 dan pemberdayaan ekonomi keluarga miskin. 2) Amil a) Biaya operasional pengumpulan dan penyaluran zakat b) Biaya operasional petugas 3) Muallaf 4) Gharim yaitu a) Bantuan untuk orang berhutang b) Bantuan untuk korban bencana alam 5) Sabilillah a) Pembinaan da'i b) Honorarium da'i c) Bantuan rehabilitasi dan pembangunan rumah ibadah (Mesjid/Mushollah) d) Bantuan sarana/prasarana lembaga pendidikan keagamaan swasta Bantuan pembinaan Tahfizul Qur'an, Qori/Qori'ah, Kaligrafi, Al-quran, TPA/TKA. e) Bina belajar Al-qur'an dan Tafsir huruf braille kepada PERTUNI Sumut f) Bantuan penulisan Tesis/Disertasi 6) Ibnu Sabil Yaitu bantuan untuk orang musafir pulang ke kampungnya. b. Sedekah 1) Pembinaan keagamaan a) Bantuan kegiatan keagamaan seperti (1). Pesantren kilat (2). PHBI/MTQ (3). Seminar keagamaan (4). Pembelian buku-buku agama islam (5). Sarana pendidikan islam 2) Bantuan Konsumtif dan Produktif a) Bantuan untuk anak yatim, fakir miskin, dan muallaf (konsumtif) b) Bantuan bina usaha desa produktif c) Bantuan produktif bergulir 3) Penyuluhan pembinaan dan sosialisasi a) Penerbitan risalah dan info zakat. b) Biaya pengadaan dan penerbitan buku-buku perpustakaan dan himbauan/sosialisasi zakat. c) Biaya penyuluhan langsung, TVRI/Radio, mimbar dan ceramah serta kegiatan ramadhan. d) Biaya diklat pengolahan zakat di SUMUT. e) Biaya mengikuti seminar, diklat pusat, rakornas.

2. Unit Pengumpul Zakat (UPZ) UIN SU

Dalam mengendalikan kerja pengelolaan zakat ini maka diunjuk Pengurus UPZ diangkat oleh Rektor untuk masa jabatan 4 tahun dan dapat dipilih kembali. Sesuai kebutuhan organisasi, sewaktu-waktu rektor dapat melakukan revisi terhadap struktur organisasi maupun personalianya. Struktur kepengurusan UPZ terdiri dari Pengarah dan Badan Pelaksana Pengarah terdiri dari ketua Pengarah yang dijabat oleh Rektor, sedangkan Anggota Pengarah terdiri dari Kepala Biro AAK, Kepala Biro AUPK, Kabag Organisasi Kepegawaian dan Kabag Perencanaan dan Keuangan. Badan Pelaksana terdiri dari : ketua, Wakil Ketua, Sekretaris, Wakil Sekretaris,

Bendahara, Wakil Bendahara dan 6 (enam) orang Anggota. Dalam pelaksanaan tugasnya, UPZ dapat membentuk alat kelengkapan organisasi. Uraian tugas Pengarah dan Badan Pelaksana diatur dalam SOP Organisasi.

Pada Pasal 12 telah dituliskan Pedoman kerja menyangkut pengumpulan, pendistribusian, akuntansi dan pelaporan serta organisasi diatur dalam SOP (Standar Operasi dan Prosedur) yang senantiasa diupdate sesuai tuntutan peraturan yang berlaku maupun perkembangan volume kegiatan UPZ UINSU. Pada Pasal 11 bahwa 1) setiap penerimaan uang dan pengeluaran uang didasarkan pada bukti berupa daftar/tanda terima. Bukti-bukti ini disimpan dan diadministrasikan sedemikian rupa sehingga mudah untuk dilakukan penelusuran pada waktu-waktu diperlukan. 2) Penerimaan dan pengeluaran uang segera dibukukan setelah terjadinya transaksi sesuai dengan standar akuntansi zakat yang diterbitkan Ikatan Akuntan Indonesia. Pembukuan menggunakan software yang handal, sehingga dapat dihasilkan laporan keuangan secara harian, bulanan maupun tahunan. Laporan secara semester disampaikan kepada BAZNAS Propinsi Sumatera Utara. 3) Seluruh penerimaan uang dimasukkan ke rekening bank yang dibuka atas nama Ketua UPZ QQ UPZ UIN SU. Untuk kelancaran penarikan dana dari bank, terdapat tiga nama yang didaftarkan spesimen tanda tangannya, yaitu Ketua, Wakil Ketua dan Bendahara. Namun untuk penarikan, cukup dilakukan oleh dua dari tiga orang yang terdaftar tersebut. Rekening dibuka pada setiap bank yang memiliki kerjasama penggajian dengan UIN SU. 4) Biaya operasional UPZ dibebankan dari hak amil yang ditetapkan maksimum 10% dari penerimaan. Biaya operasional meliputi : biaya sosialisasi, biaya penyelenggaraan rapat, biaya research and development, penggantian transportkepengurusan. 5) Untuk keperluan harian, Wakil bendahara memiliki petty cash maksimum sebesar Rp 2 juta. Pengeluaran harus didasarkan pada bukti-bukti administrasi. 6) Setiap pengeluaran uang didasarkan persetujuan ketua/wakil ketua sesuai limit. Untuk pengeluaran sampai Rp 2 juta disetujui oleh wakilketua, sedangkan pengeluaran diatas Rp 2 juta wajib turut disetujui ketua UPZ. 7) Penyaluran kepada mustahiq wajib didasarkan pada permohonan yang diverifikasi

oleh anggota pengurus bidang verifikasi penyaluran dan disetujui melalui rapat pengurus.

E. Pelaporan dan Pertanggungjawaban Pelaksanaan Pengelolaan Zakat Di Sumatera Utara

1. Baznas Sumatera Utara

Pada Agustus hingga Desember 2020 Baznas melaporkan telah menerima permohonan untuk menjadi mustahiq diantaranya dari bidang kemanusiaan, kesehatan, muallaf, gharim, pendidikan, dakwah dan advokasi. Selain itu, permohonan merehab rumah tidak layak huni:

Daftar rincian Usulan RAB

pemohon Kadus V Kec. Sibiru-biru / UPZ Bank Sumut

Rumah tidak layak Huni

Nama : Isman

Alamat : Dusun IV RahayuDesaSidodadiKec. Biru – BiruKab. Deli
Serdang

Anggaran 30 jt.

UkuranRumah 6 x 6

Batubata 7500bh	= Rp. 3.375.000,-
Semen 75 Sak	= Rp. 3.900.000,-
Pasir 2 Dt	= Rp. 1.800.000,-
Kayu 2 x3 = 15 btg	= Rp. 900.000,-
1 X 2 = 15 btg	= Rp. 600.000,-
Seng 8 Kaki 2 Kodi	= Rp. 2.400.000,-
Rabung, Paku Seng	= Rp. 600.000,-
Kusen 4 bh	= Rp. 2.000.000,-
Pintu 4 bh	= Rp. 2.800.000,-
Engsel 10 Set	= Rp. 400.000,-
BesiBoton 6 btg	= <u>Rp. 420.000,-</u>

Total = **Rp. 19.195.000,-**

Ket. Tambahan

KusenJendela&DaunJendela = Rp. 2.100.000,-

Asbes&KayuAsbes = Rp. 1.500.000,-

KeramikLantai = Rp. 1.800.000,-

Upah = Rp. 10.000.000,-

Cet = Rp. 5.000.000,-

T o t a l **Rp. 35.000.000,-**

Diantaranya juga musafir, muallaf, tunggakan uang sekolah, kebutuhan hidup mahasiswa naik di dalam maupun luar negeri, bantuan sehari-hari di bulan Ramadhan untuk buruh cuci, buruh kasar dan sebagainya.

2. Unit Pengumpul Zakat (UPZ) UIN SU

Laporan keuangan yang dibuat oleh lembaga amil zakat harus sesuai dengan prinsip akuntansi dalam hal pengakuan, pengukuran, pengungkapan, dan penyajian. Tujuan dari lembaga zakat melakukan audit guna mencapai prinsip yang transparansi dan untuk menilai akuntabilitas dan kewajaran laporan keuangan yang dibuat sehingga nantinya kepercayaan masyarakat terhadap akuntabilitas lembaga amil zakat semakin meningkat serta untuk memenuhi peraturan perundang-undangan zakat yang dikeluarkan oleh pemerintah. Pengelolaan dana zakat infaq dan sedekah dijadikan sebagai dasar dalam pencatatan akuntansi dan pembuatan laporan keuangan.

UNIT PENGUMPUL ZAKAT UIN SU

Jl. WILLIEM ISKANDAR

NERACA

MEDAN

PER TANGGAL 08/07/2020

KETERANGAN	SALDO	KETERANGAN	SALDO
AKTIVA		PASIVA	
ASET		LIABILITAS	
Aset Lancar		Liabilitas Jangka Pendek	
10001 Kas	144.415	20001 Kewajiban Segera	0
10002 Kas Kecil	0	Jumlah Liabilitas Jangka Pendek	0
Jumlah Kas	144.415	Liabilitas Jangka Panjang	
BANK		21001 Liabilitas Imbalan Kerja	0
11001 BNI Syariah	0	Jumlah Liabilitas Jangka Panjang	0
11002 BPRS Puduarta Inساني	59.865.133	SALDO DANA TAHUN LALU	
11003 BRI Syariah	127.502.271	23001 Dana Zakat	1.103.460.911
11004 BRI	236.603.841	23002 Dana Infaq/Shadaqah	0
11005 Bank BSM	77.387.261	23003 Dana Amil	102.375.869
11006 Bank BTNS	560.231.200	Jumlah Saldo Dana Tahun Lalu	1.205.836.780
Jumlah Bank	1.061.589.706	SALDO DANA	
PIUTANG		24001 Dana Zakat	-124.471.413
12001 Piutang Dana Bergulir Produktif	7.400.000	24002 Dana Infaq/Shadaqah	0
Jumlah Piutang	7.400.000		

UPZ UIN SU dalam melaksanakan kegiatan aktivitasnya sebagai lembaga amil zakat tidak terlepas dari tugas pokok *amil* zakat dalam melakukan mengumpulkan, mendistribusikan dan pendayagunaan serta tidak terlepas dari proses pencatatan setiap transaksinya. Hal tersebut dikarenakan dana yang dikumpulkan bukan merupakan milik lembaga amil tetapi merupakan dana yang dititipkan oleh para *muzakki* yang harus diberikan kepada pihak yang berhak menerima sesuai dengan aturan yang berlaku. Pencatatan yang dilakukan UPZ UIN SU bersumber dari bukti penerimaan dana dari para *muzakki* bukti tersebut berisi nama pemberi zakat, tanggal penerimaan, alamat, tanda tangan, jumlah dana yang di zakati serta peruntukan dananya.

Sistem pencatatan di UPZ UIN SU akan dilakukan pada saat dana zakat, infaq dan sedekah tersebut diterima dari *muzakki*. Perhitungan dana zakat yang dikumpulkan oleh UPZ UIN SU didasarkan atas ketentuan syariah yang mengatur perhitungan Nishab zakat. UPZ UIN SU menggunakan perhitungan zakat profesi yang berupa uang atau gaji sebesar 2.5%. Penerimaan zakat diterima melalui jasa

Bank. UPZ UIN SU belum melakukan pengauditan melalui auditor independent, tetapi audit yang dilakukan masih dilakukan auditor internal UPZ UIN SU.

Dengan kedudukan penting sebagai suatu sistem pendistribusian harta yang telah ditetapkan oleh Allah SWT Sebagai sistem redistribusi pemilikan harta atau kekayaan dalam Islam sistem zakat telah memiliki aturan dan lembaga tersendiri yang sejak zaman Nabi Muhammad saw telah dicontohkan. Munculnya konsep-konsep kontemporer tentang zakat telah jauh melampaui pendapat-pendapat hukum zakat klasik, terutama menyangkut tiga hal pokok yaitu: 1) Perkembangan objek zakat. 2) Kemungkinan inovasi pendaayagunaannya. 3) Masalah zakat dan kaitannya dengan perpajakan.¹⁹⁴ Namun, kedudukan penting zakat yang dipandang sebagai suatu sistem pendistribusian harta telah mapan dalam hal aturan-aturan dan pengelolaan yang terlembagakan sejak masa Rasulullah SAW telah dicontohkan. Nilai-nilai krusial zakat dapat diamati pada beberapa hal yaitu: yang pertama, bahwa zakat adalah kewajiban syariat agama yang juga adalah cerminan iman. Kemudian yang kedua, bahwa asal muasal dari berkembangnya zakat akan terus mengalir. Hal tersebut dapat dimaknai bahwa orang berzakat, akan terus muncul secara kontiniu. Bagi mereka yang telah bersedia membayar setiap tahun menurut batas-batas yang telah ditentukan oleh syariat atau telah membayar zakatnya pada periode waktu tertentu yang lain maka ia akan terus membayarnya. Berikutnya yang ketiga, zakat bila diamati secara empirik dapat menghilangkan dan menghapus jumlah kesenjangan sosial yang cukup mengkhawatirkan saat ini. Selain itu, dapat pula menciptakan suatu sistem redistribusi aset yang menumpuk hanya pada beberapa pihak tertentu saja sehingga tercapai meratanya usaha –usaha pembangunan yang diselenggarakan oleh negara.¹⁹⁵ Sistem zakat yang dikelola oleh negara ini lebih cepat untuk memperoleh hasil bila dilaksanakan dengan benar.

¹⁹⁴ M. al-Amin Lubis, *RUU Zakat : Upaya Mengakhiri Hukum Islam*, dalam *Republika*, 10 September 1999

¹⁹⁵ Muhammad Ridwan, *Manajemen Baitul Maal Wa Tamwil(BMT)*, cet 2. (Yogyakarta: UII Press, 2005), h. 189-190

Mekanisme ibadah zakat dijalankan oleh Organisasi Pengelola Zakat yang merupakan institusi yang bekerja pada bagian ZIS (zakat, infaq dan sedekah). Organisasi pengelola dana zakat di manapun menjalankan perannya sebagai pihak yang menjembatani peredaran uang, peran ini dijalankan oleh ‘Amil dengan mewujudkan hubungan antara muzakki dan mustahiq. Sebagai yang menjembatani antara kedua pihak, seorang ‘Amil sepatutnya memiliki azas kepercayaan (*trust*). Sebagaimana yang dilakukan oleh institusi –institusi keuangan di luar organisasi pengelola zakat, mereka mengedepankan secara mutlak dibangunnya organisasi keuangan di atas pondasi pemenuhan syarat azas kepercayaan. Setiap ‘Amil harus memperlihatkan apa yang menjadi titik unggul yang akan menjelaskan dengan gamblang posisi organisasi mereka, sehingga umat memilihnya.¹⁹⁶ Pemberdayaan peran zakat kolektif, sesungguhnya adalah usaha lebih lanjut dalam pemberdayaan tugas ‘Amil zakat, yakni berorientasi pada keberkahan rezeki yang diperoleh oleh muzakki dan terjaminnya ketenteraman dalam menjalani hidup mereka. Pada satu kondisi yang berbeda, pihak penerima zakat (*mustahiq*) akan memiliki sikap terbebas dari ketergantungan dan bersiap-siap menghadapi prospek ke depan untuk merubah diri menjadi pemberi zakat (*muzakki*). Suatu perspektif ekonomi memberi arah pemahaman bahwa zakat adalah suatu perlakuan memindahkan harta orang kaya kepada orang miskin. Dengan menggunakan pendekatan ekonomi maka zakat dapat dikembangkan dan dikemas menjadi konsep dalam disiplin ilmu kemasyarakatan (*muammalah*).

Pengelolaan zakat dalam undang-undang Nomor 23 tahun 2003 yang bertujuan: a. meningkatkan efektivitas dan efisiensi pelayanan dalam pengelolaan zakat; dan b. meningkatkan manfaat zakat untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan penanggulangan kemiskinan, dengan digunakan sudut pandangnya ruh syari’ah dan tujuan syari’ah. ‘Akailah menyatakan bahwa Maqasid zakat dalam pemikiran *Maqāsid Asy-Syarī’ah* Imam asy-Syatībi di dalamnya terangkum dalam

¹⁹⁶ Muhammad Ridwan, *Manajemen...*, h. 207 – 208.

empat kategori yaitu: 1) Umum, 2) Berkaitan dengan mustahiq yaitu penerima zakat, 3) Berkaitan dengan Muzakki yaitu pemberi zakat, dan 4) Berkaitan dengan *Wi'a* atau harta yang dizakatkan.¹⁹⁷ Pada kategori yang pertama yaitu kategori umum, tujuan zakat yang pertama adalah memelihara agama, yang kedua gotong royong, yang ketiga untuk kesejahteraan masyarakat dan keempat untuk menjamin hak-hak masyarakat. Maka Pengelolaan zakat dalam undang-undang Nomor 23 tahun 2003 di Sumatera Utara pada Baznas dan UPZ UIN SU telah ditetapkan dalam Anggaran Dasar lembaga masing-masing.

BAB V PENUTUP

A. Kesimpulan

Setelah dipaparkannya penjelasan di atas, dengan demikian penelitian ini dapat disimpulkan sebagai berikut:

4. Asas dan tujuan pengelolaan zakat dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Perspektif asy-Maqasid asy-Syari'ah Imam asy-Syatibi.

Maqasid asy-Syari'ah berperan sebagai paradigma dalam melaksanakan dalil-dalil syara' dengan tepat berdasarkan lafaz-lafaz dalil yang dimaknai dengan beberapa arti, atau sebagian nash yang secara lahiriah terlihat bertentangan, serta berperan mengarahkan seorang mujtahid dalam menetapkan hukum tentang suatu masalah yang tidak ditemukan dalilnya. Sumber-sumber universal yang dipelihara atau dijadikan tujuan Syarî`ah (*maqâsid asy-Syarî`ah*), sebagaimana telah disebutkan, ada lima: agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta. Dalam pandangan Imam asy-Syâtibî, karena sifat universalnya itu, maqâsid asy-Syarî`ah adalah *qat` î*, dari segi landasan hukum, dapat dipertanggung jawabkan. Ia menjadi sesuatu yang penting dalam penetapan hukum. Pemikiran tentang maqâsid asy-Syarî`ah Imam asy-Syâtibî, relevan dan perlu untuk diterapkan pada perkembangan hukum di Indonesia khususnya dalam pertimbangan penetapan undang-undang yang mengandung aspek hukum Islam, sebagai tawaran dan solusi meminimalisir praktek-praktek pelaksanaan zakat yang cenderung monopoli atau pelaksanaan zakat tanpa pengawasan. Pembahasan asas pengelolaan zakat yaitu: a. syariat Islam; b. amanah; c. kemanfaatan; d. keadilan; e. kepastian hukum; f. terintegrasi; dan g. Akuntabilitas, temunya tentunya secara *qat` î*, telah sesuai dengan *Maqâsid Asy-Syarî`ah* Imam Asy-Syatibi.

¹⁹⁷ Taufiq 'Abd ar-Rahman Salimah 'akailah, *Atsar az-Zakah fi al-Had min Inkisaat Taghayyur al-Bai'ah wa Asaruha*, (Bahrain, Muktamar, 2019), h. 3

Asas dan tujuan pengelolaan zakat sebagai arahan kerja proyek pengelolaan zakat sesuai dengan tujuan pengelolaan zakat dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2011, yaitu: a) meningkatkan efektifitas dan efisiensi pelayanan dalam pengelolaan zakat, b) meningkatkan manfaat zakat untuk mewujudkan kesejahteraan dan penanggulangan kemiskinan telah sesuai dengan *Maqāṣid Asy-Syari'ah* Imam asy-Syatibi. Zakat dan pengelolaannya dalam *Maqāṣid Asy-Syari'ah* Imam asy-Syatibi bertujuan utama memelihara agama, gotong royong, kesejahteraan masyarakat, menjamin hak-hak masyarakat.

5. Pengelolaan zakat dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Perspektif Maqasid asy-Syari'ah Imam asy-Syatibi

Perencanaan Pengumpulan, Pendistribusian dan Pendayagunaan Zakat Perspektif Maqasid Syari'ah Imam asy-Syatibi, Pelaksanaan Pengumpulan, Pendistribusian dan Pendayagunaan Zakat Perspektif Maqasid Syari'ah Imam asy-Syatibi, Pengendalian Pengumpulan, Pendistribusian dan Pendayagunaan Zakat Perspektif Maqasid Syari'ah Imam asy-Syatibi dan, Tahap pengelolaan zakat pada bahagian kerja Pelaporan dan Pertanggungjawaban Pelaksanaan Pengelolaan Zakat ini selaras dengan pengkajian maqasid asy-syariah pada usul fiqih, yang dengannya harus menjaga pemeliharaan masalah terhadap lima keperluan hidup yang mendasar yaitu agama, jiwa, akal, keturunan dan harta. Di samping itu, juga pemahaman terhadap teori-teori syari'ah dalam merealisasikan maqasid asy-syariah menjadi berperan sebagai landasan filosofis, alasan-alasan yang rasional, rahasia dari *tasyri'*, beserta banyak metode merumuskan diktum - diktum dan instrument -instrumen metodologik yang berhubungan dengan maqasid asy-syariah, diiringi pula dengan prinsip-prinsip usul fiqih tentang maqasid asy-syariah yang digunakan untuk penetapan suatu undang-undang.

6. Pengelolaan zakat dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 di Sumatera Utara Perspektif Maqasid Syari'ah Imam asy-Syatibi

Telah sesuai tujuan yang ingin dicapai dalam pengelolaan ZIS oleh BAZNAS dan UPZ Sumatera Utara dengan kategori umum dari perspektif maqasid asy-Syariah Imam asy-Syatibi yang berperan sebagai aspek inti yaitu tujuan zakat yang pertama adalah memelihara agama, yang kedua gotong royong, yang ketiga untuk kesejahteraan masyarakat dan keempat untuk menjamin hak-hak masyarakat.

Pengelolaan zakat dalam undang-undang Nomor 23 tahun 2003 yang bertujuan: a. meningkatkan efektivitas dan efisiensi pelayanan dalam pengelolaan zakat; dan b. meningkatkan manfaat zakat untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan penanggulangan kemiskinan, dengan digunakan sudut pandangnya ruh syari'ah dan tujuan syari'ah. 'Akailah menyatakan bahwa Maqasid

zakat dalam pemikiran *Maqāṣid Asy-Syarī'ah* Imam asy-Syatibi di dalamnya terangkum dalam empat kategori yaitu: 1) Umum, 2) Berkaitan dengan mustahiq yaitu penerima zakat, 3) Berkaitan dengan Muzakki yaitu pemberi zakat, dan 4) Berkaitan dengan *Wi'a* atau harta yang dizakatkan.¹⁹⁸ Pada kategori yang pertama yaitu kategori umum, tujuan zakat yang pertama adalah memelihara agama, yang kedua gotong royong, yang ketiga untuk kesejahteraan masyarakat dan keempat untuk menjamin hak-hak masyarakat. Maka Pengelolaan zakat dalam undang-undang Nomor 23 tahun 2003 di Sumatera Utara pada Baznas dan UPZ UIN SU telah ditetapkan dalam Anggaran Dasar lembaga masing-masing.

A. Saran dan Rekomendasi

Dengan mempertimbangkan beberapa kesimpulan, berikut ini dikemukakan saran-saran dan rekomendasi yang dapat disampaikan kepada beberapa pihak yang terkait pada perkembangan dan kemajuan zakat di Indonesia:

1. Kajian filsafat hukum Islam harus terus digiatkan sehingga kontribusi hukum Islam dalam pembangunan bangsa Indonesia tetap eksis dan nyata.
2. Umat Islam mulai menggalang kekuatan politik sehingga nilai-nilai hukum Islam dapat diintegrasikan pada hukum nasional
3. Upaya mengkaji hukum Islam dalam sistem perundang-undangan melalui proses pemilahan pada bidang-bidang yang difokuskan harus dilakukan dengan benar-benar serius dan menggunakan referensi yang tepat.
4. Kajian ini juga menyentuh bidang pendidikan Islam yang dalam aplikasinya mampu mengintegrasikan hukum-hukum di berbagai belahan dunia
5. Menggiatkan kajian-kajian akademik untuk menemukan metode relevan dan aplikatif dalam mengembangkan kualitas ketaatan umat Islam dalam mengamalkan ajaran agamanya.

¹⁹⁸ Taufiq 'Abd ar-Rahman Salimah 'akailah, *Atsar az-Zakah fi al-Had min Inkisaat Taghayyur al-Bai'ah wa Asaruha*, (Bahrain, Mukhtamar, 2019), h. 3

