

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Zakat adalah ibadah *maaliyah ijtimaiyyah* (berkaitan dengan ekonomi keuangan masyarakat) yang memiliki posisi sangat penting, strategis, dan menentukan,¹ baik dilihat dari sisi ajaran Islam maupun sisi pembangunan kesejahteraan umat.

Sebagai suatu ibadah pokok, zakat termasuk salah satu rukun (rukun ketiga) dari rukun Islam yang lima, sebagaimana yang diungkapkan dalam berbagai hadist Nabi, sehingga keberadaannya dianggap sebagai *ma'luum minaddiin bidhdharuurah* atau diketahui secara otomatis adanya dan merupakan bagian mutlak dari keislaman seseorang.²

Dalam ajaran Islam terdapat lima hal yang harus dikerjakan oleh umat Islam, yang disebut rukun Islam, terdiri dari syahadat, sholat, zakat, puasa dan haji. Syahadat merupakan pernyataan seseorang beriman kepada Allah SWT dan Rasul-Nya yaitu Muhammad SAW. Sedangkan rukun Islam yang kedua dan seterusnya sebagai perwujudan kedua kalimat syahadat tersebut. Kelima hal tersebut merupakan kewajiban bagi umat Islam, demikian juga zakat. Zakat merupakan kewajiban bagi umat Islam yang dikaitkan dengan harta yang dimiliki oleh seseorang dan tergolong *ibadah maliyah* atau ibadah harta.³

Secara substantif, zakat, infaq, dan sedekah adalah bagian dari mekanisme keagamaan yang berintikan semangat pemerataan pendapatan.⁴ Dana zakat diambil dari harta orang-orang berlebihan dan disalurkan kepada orang-orang

¹ Yusuf al Qardhawi, *Al-Ibadah fil-Islam*, Muassasah Risalah, Beirut, 1993, h. 235.

² Ali Yafie, *Menggagas Fiqih Sosial*, Alumni, Bandung, 1994, h. 231.

³ Anca Sulchantifa Pribadi, *Op, Cit*, h. 1.

⁴ Muhammad Nejatullah Siddiqi, *Pemikiran Ekonomi Islam: Suatu Penelitian Kepustakaan Masa Kini*, LPPW, Jakarta, 2008, h. 134.

yang kekurangan. Zakat tidak dimaksudkan untuk memiskinkan orang kaya, juga tidak untuk melecehkan jerih payah orang kaya.⁵ Hal ini disebabkan karena zakat diambil dari sebagian kecil hartanya dengan beberapa kriteria tertentu yang wajib di zakati. Oleh karena itu, alokasi dana zakat tidak bisa diberikan secara sembarangan dan alokasi zakat hanya dapat disalurkan kepada kelompok masyarakat tertentu.

Kewajiban zakat merupakan salah satu jalan atau sarana untuk tercapainya keselarasan dan kemantapan hubungan antara manusia dengan Allah SWT serta hubungan manusia dengan manusia lainnya. Dengan kewajiban zakat, selain membina hubungan dengan Allah SWT sekaligus memperdekat hubungan kasih sayang antara sesama manusia, yaitu adanya saling tolong menolong dan saling membantu antara sesama manusia. Kewajiban zakat merupakan salah satu upaya untuk mewujudkan terbentuknya masyarakat yang *baladun tayyibatun warrabun ghaffur*, yaitu masyarakat yang baik di bawah naungan keampunan dan keridhoan Allah SWT.⁶

Dalam ajaran agama Islam, pemungutan zakat sebaiknya dilakukan oleh pemerintah, sebagaimana firman Allah dalam Al Qur'an surat At Taubah ayat 103:

خُذْ مِنْ أَمْوَالِهِمْ صَدَقَةً تُطَهِّرُهُمْ وَتُزَكِّيهِمْ بِهَا وَصَلِّ عَلَيْهِمْ إِنَّ صَلَاتَكَ سَكَنٌ لَهُمْ وَاللَّهُ سَمِيعٌ عَلِيمٌ

Artinya:

Ambillah zakat dari sebagian harta mereka dengan zakat itu kamu membersihkan dan menyucikan mereka dan mendoakan mereka. Sesungguhnya doa kami itu (menjadi) ketentraman jiwa bagi mereka. Allah Maha Mendengar lagi Maha Mengetahui.

⁵ Yusuf al-Qardhawi, *Kiat Islam Mengentaskan Kemiskinan*, Gema Insani Pers, Jakarta, 2009, h. 105.

⁶ Anca Sulchantifa Pribadi, *Op, Cit*, h. 3.

Demikian juga berdasarkan perintah Nabi Muhammad SAW kepada Mu`adz bin Jabal, Gubernur Yaman, untuk memungut zakat dari orang-orang kaya dan kemudian membagi-bagikan kepada fakir miskin, yaitu :

Rasulullah sewaktu mengutus sahabat Mu`adz bin Jabal ke negeri Yaman (yang telah ditaklukan oleh Islam) bersabda : Engkau datang kepada kaum ahli kitab ajaklah mereka kepada syahadat, bersaksi bahwa sesungguhnya tidak ada Tuhan selain Allah dan sesungguhnya Nabi Muhammad adalah utusan Allah. Jika mereka telah taat untuk itu, beritahukanlah kepada mereka, bahwa Allah mewajibkan kepada mereka melakukan sholat lima waktu dalam sehari semalam. Jika mereka telah taat untuk itu, beritahukanlah kepada mereka, bahwa Allah mewajibkan mereka menzakati kekayaan mereka. Zakat itu diambil dari yang kaya dan dibagi-bagikan kepada yang fakir-fakir. Jika mereka telah taat untuk itu, maka hati-hatilah (jangan mengambil yang baik-baik saja) bila kekayaan itu bernilai tinggi, sedang dan rendah, maka zakatnya harus meliputi nilai-nilai itu. Hindari doanya orang yang madhlum (teraniaya) kerana diantara doa itu dengan Allah tidak terdinding (pasti dikabulkan). (HR. Bukhari).⁷

Zakat merupakan kewajiban yang harus dipenuhi bagi orang Islam yang berfungsi membersihkan harta dan jiwa⁸, serta merupakan sebagai sumber dana potensial dalam mewujudkan kesejahteraan, keadilan sosial guna meningkatkan taraf hidup kaum dhuafa dan sebagai salah satu sumber daya pembangunan umat.

Dalam pelaksanaan ibadah zakat membutuhkan peran negara agar dapat dikelola secara maksimal sehingga dapat mewujudkan tujuan disyariatkannya ibadah zakat yang salah satunya adalah untuk mengentaskan kemiskinan, menurut

⁷ Departemen Agama, *Pedoman Zakat*, Proyek Pembinaan Zakat dan Wakaf, Jakarta, 1991, h. 108.

⁸ Tujuan mulia dari zakat adalah agar kedudukan manusia lebih tinggi daripada harta. Atau dalam istilah lain, memposisikan manusia sebagai tuan dari harta, bukan sebaliknya sebagai budak harta. Oleh karena itu, kepentingan tujuan zakat bagi si pemberi (*muzakki*) sama sebangun dengan kepentingan orang yang menerimanya (*mustahiq*). Pada posisi inilah letak perbedaan signifikan antara kewajiban zakat dengan kewajiban pajak yang diciptakan oleh manusia, dimana kepentingan si pembayar pajak tidak begitu diperhatikan, kecuali diposisikan sebagai sumber pemasukan bagi keuangan negara. Lihat Yûsuf Qardlâwy, *Fiqh al-Zakâh*, Juz I, Muassah al-Risâlah, Beirut, 1994, h. 870.

Yusuf Qaradhawi urusan zakat adalah bukan urusan pribadi, akan tetapi tugas pemerintahan Islam, hal itu dilakukan karena berbagai faktor:⁹

1. Adanya jaminan bagi fakir miskin dan haknya tidak diabaikan,
2. Fakir miskin meminta kepada pemerintah, bukan dari pribadi orang kaya, untuk memelihara kehormatan dan air mukanya dari perasaan belas kasih oleh sebab meminta, serta memelihara perasaan dan tidak melukai hatinya
3. Dengan tidak memberikan urusan ini pada pribadi-pribadi berarti menjadikan urusan pembagian zakat sama besarnya, sebab terkadang banyak si kaya yang memberikan zakat pada seorang fakir saja, sementara fakir yang lain terlupakan.
4. Zakat itu bukanlah hanya diberikan kepada fakir miskin dan ibnu sabil saja, akan tetapi ada diantaranya untuk kemaslahatan kaum muslimin bersama yang tidak dilakukan oleh perseorangan, akan tetapi oleh penguasa dan lembaga musyawarah jamaah kaum muslimin, seperti memberi zakat pada golongan muallaf, mempersiapkan perlengkapan dan orang-orang. untuk jihad fi Sabilillah serta mempersiapkan para da'i untuk menyampaikan risalah Islam,
5. Islam adalah agama dan pemerintahan, Al-qur'an dan kekuasaan. Untuk tegaknya kekuasaan dan pemerintahan dibutuhkan harta, yang dengan itu pula dilaksanakannya syariatnya. Terhadap harta ini dibutuhkan penghasilan, dan zakat yang penting dan tetap untuk kas negara dalam ajaran Islam.

Zakat dapat berfungsi sebagai salah satu sumber dana sosial ekonomi bagi umat Islam. Artinya pendayagunaan zakat yang dikelola oleh Badan Amil Zakat tidak hanya terbatas pada kegiatan-kegiatan tertentu saja yang berdasarkan pada orientasi konvensional, tetapi dapat pula dimanfaatkan untuk kegiatan-kegiatan ekonomi umat, seperti dalam program pengentasan kemiskinan dan pengangguran dengan memberikan zakat produktif kepada mereka yang memerlukan sebagai modal usaha.

⁹ Yusuf Qaradhawi, *Hukum Zakat* (terjemahan), (Bogor: Pustaka Litera Antar Nusa, 2011), hlm742-743, dalam Sri Kusriyah, 2015, *Politik Hukum Pengelolaan Zakat Sebagai Instrumen Penanggulangan Kemiskinan (Study Kebijakan Pengelolaan Zakat Di Provinsi Jawa Tengah)*, Disertasi, UII, Yogyakarta, h. 9-10

Zakat memiliki peranan yang sangat strategis dalam upaya pengentasan kemiskinan atau pembangunan ekonomi. Berbeda dengan sumber keuangan untuk pembangunan yang lain, zakat tidak memiliki dampak balik apapun kecuali ridha dan mengharap pahala dari Allah semata. Namun demikian, bukan berarti mekanisme zakat tidak ada sistem kontrolnya. Nilai strategis zakat dapat dilihat melalui: *Pertama*, zakat merupakan panggilan agama. Ia merupakan cerminan dari keimanan seseorang. *Kedua*, sumber keuangan zakat tidak akan pernah berhenti. Artinya orang yang membayar zakat, tidak akan pernah habis dan yang telah membayar setiap tahun atau periode waktu yang lain akan terus membayar. *Ketiga*, zakat secara empirik dapat menghapus kesenjangan sosial dan sebaliknya dapat menciptakan redistribusi aset dan pemerataan pembangunan.¹⁰

Salah satu hal yang dinilai sangat besar pengaruhnya terhadap konsep zakat, adalah konsep pengelolaannya. Selama ini, pendayagunaan zakat masih tetap saja berkuat dalam bentuk konsumtif yang kurang atau tidak menimbulkan dampak sosial berarti, dan hanya bersifat *temporary relief*. Memang realitas ini tidak bisa disalahkan, karena untuk memperoleh daya guna maksimal, agama tidak mengatur bagaimana seharusnya dan sebaiknya mengelola zakat. Walaupun demikian, bukan berarti dibenarkan berdiam diri dan tidak melakukan terobosan kreatif, mengingat perkembangan zaman telah menuntut menginterpretasikan dalil-dalil zakat yang *ma'qul al ma'na*, dengan tujuan zakat dikelola profesional.

Selama ini potensi zakat, belum dikembangkan secara optimal dan belum dikelola secara profesional. Hal ini disebabkan belum efektifnya lembaga zakat yang menyangkut aspek pengumpulan, administrasi, pendistribusian, monitoring serta evaluasinya.

Harus diakui, hingga saat ini bagi sebagian kalangan, zakat sebagai elemen hukum Islam yang diharapkan mampu mengatasi persoalan ekonomi umat Islam

¹⁰ Ahmad M. Saefuddin, *Ekonomi dan Masyarakat dalam Perspektif Islam*, Rajawali, Jakarta, 1987, h. 71.

ternyata tak lebih hanya sebagai sarana ritual *mâliyah* dari orang kaya yang memiliki kesadaran tinggi terhadap ajaran agama. Adapun setelah dikeluarkan zakat, bagaimana pengelolaan dan penggunaannya, tidak pernah menjadi persoalan. Zakat yang ditunaikan selama ini adalah untuk melepaskan kewajiban sehingga tidak memberikan kontribusi nyata bagi pengembangan ekonomi umat.

Reformasi memberikan dampak kebebasan menyampaikan aspirasi dalam konteks hidup berbangsa dan bernegara. Kebebasan beragama merupakan amanat konstitusi. Dalam UUD NRI Tahun 1945 Pasal 29 ayat (2). Keharusan dan terlibatnya kekuasaan negara dengan agama terlihat dari lahirnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 menggantikan Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 sebagai payung hukum pengelolaan zakat. Perancangan mengenai konsep filantropi Islam sebagai alternatif solusi peningkatan kesejahteraan umat kian mengemuka dalam arus wacana publik di negeri ini. Menguatnya kembali estimasi banyak kalangan terhadap implementasi filantropi Islam, baik dalam konteks zakat, infak, sedekah dan wakaf memiliki keterkaitan erat dengan kondisi bangsa yang belum sepenuhnya bangkit dari keterpurukan sebagai dampak krisis ekonomi yang berkepanjangan.

Tujuan dilahirkannya Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 sebelum digantikan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 adalah untuk memberikan payung hukum dalam pengelolaan pendistribusian zakat sehingga lebih optimal dalam mewujudkan pemerataan ekonomi dan pembangunan, tetapi perlu ditopang dengan suatu badan pengelola zakat yang profesional. Hal ini berarti bahwa hukum nasional sudah dapat mengadopsi Hukum Islam.

Menurut Undang-Undang Pengelolaan Zakat terdapat 2 (dua) badan yang berhak mengelola zakat, yaitu Badan Amil Zakat yang dikelola pemerintah dan Lembaga Amil Zakat yang dikelola masyarakat. Dalam konteks kehidupan bernegara 2 (dua) lembaga pengelola zakat ini berperan dalam pengelolaan zakat, keduanya merupakan lembaga penting yang akan menentukan keberhasilan pengelolaan potensi ekonomi masyarakat Indonesia dan berperan penting untuk mewujudkan *syiar* agama Islam, sehingga 2 (dua) lembaga ini diharapkan mampu berkembang agar tujuan utama pengelolaan zakat dapat tercapai. Tujuan Badan Amil Zakat (BAZ) dan Lembaga Amil Zakat (LAZ) dalam pengelolaan zakat adalah meningkatkan kesadaran masyarakat dalam penunaian dan pelayanan ibadah zakat, meningkatkan fungsi serta peranan pranata keagamaan dalam upaya mensejahterakan masyarakat dan mencapai keadilan sosial sebagai ketahanan nasional.

Zakat diharapkan menjadi suatu sistem yang secara struktural mampu mengatasi masalah kemiskinan dan mendorong perkembangan perekonomian masyarakat sebagai ketahanan nasional. Kemudian nilai etis dalam aspek zakat semestinya terus digali dan ditumbuhkembangkan. Pengkajian nilai etis zakat berimplikasi kepada pemikiran bagaimana mengelola sumber-sumber ekonomi secara lebih rasional dan efisien, supaya dampak sosial yang dicita-citakan oleh syari'at zakat tercapai optimal.¹¹ Zakat dapat dijadikan sebagai sumber keuangan dan pendapatan negara, sebagai jaminan sosial bagi rakyat yang membutuhkan pertolongan dengan suatu aturan jelas. Pemerintah berkewajiban mendistribusikan

¹¹ Dawan Raharjo, *Perspektif Deklarasi Mekkah; Menuju Ekonomi Islam*, Mizan, Bandung, 1989, h. 150.

zakat kepada *mustahiq*, dan pemerintah berhak menggunakan dana zakat untuk kepentingan rakyat yang bersifat mendesak.¹²

Berdasarkan uraian pada latar belakang, maka penulis tertarik untuk meneliti lebih lanjut dengan judul tesis: **“Pengelolaan Zakat Di Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat”**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang, maka rumusan masalah yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana pengelolaan zakat di Indonesia berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat?
2. Apa kendala yang dihadapi dalam pengelolaan zakat di Indonesia berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat dan bagaimana solusinya?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk memahami dan menganalisis Pengelolaan Zakat Di Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat.

¹² Qutb Ibrahim Muhammad, *al-Siyasah al-Maliyah li Abi Bakr al-Shiddiq*, al-Haiiah al-Immah li al-Kitab, Mesir, 1990, h. 135.

2. Untuk memahami dan menganalisis kendala yang dihadapi dalam pengelolaan zakat di Indonesia berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat dan solusinya.

D. Kegunaan Penelitian

1. Secara Teoritis

- a. Secara Teoritis, hasil dari penelitian ini diharapkan memberikan pemikiran-pemikiran baru serta memberikan sumbangan teoritis umumnya bagi perkembangan hukum yang berminat mengkaji pengembangan ilmu Hukum khususnya tentang Pengelolaan Zakat Di Indonesia.
- b. Penelitian ini sebagai bahan kajian ilmu hukum bagi kalangan akademis untuk mengetahui dinamika dan perkembangan hukum, khususnya Pengelolaan Zakat Di Indonesia Sesuai Dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat.
- c. Hasil penelitian ini diharapkan dapat melengkapi literatur yang telah ada dan menjadi bahan penelitian lebih lanjut.

2. Secara Praktis

- a. Penelitian ini diharapkan juga dapat dijadikan sebagai suatu bahan pertimbangan bagi kalangan praktisi-praktisi hukum untuk memecahkan suatu permasalahan mengenai tentang Pengelolaan Zakat Di Indonesia.
- b. Penelitian ini dapat dijadikan masukan bagi pihak terkait terutama pengelola zakat, dan masyarakat umumnya sehubungan perkembangan

hukum zakat serta sebagai bahan rujukan mengenai Kebijakan Pemerintah Terhadap Pengelolaan Zakat Di Indonesia.

- c. Selain itu juga diharapkan dapat memberikan masukan bagi penyempurnaan peraturan hukum dalam mengenai Kebijakan Pemerintah Terhadap Pengelolaan Zakat Di Indonesia.

E. Kerangka Konseptual

1. Pengertian Zakat

Zakat adalah ibadah yang memiliki dua dimensi, sebagai bentuk ketaatan kepada Allah dan kewajiban kepada sesama manusia. Apabila ditinjau dari segi bahasa, asal kata zakat adalah *zaka* yang mempunyai pengertian berkah, tumbuh, bersih, dan baik. Sedangkan arti dasar dari kata zakat, ditinjau dari segi bahasa, adalah suci, tumbuh, berkah dan terpuji yang semuanya digunakan dalam Al Qur'an dan Hadits.¹³ Ditinjau dari segi bahasa, kata *zakat* merupakan kata dasar (*masdar*) dan *zaka* yang berarti berkah, tumbuh bersih, dan baik. Sesuatu itu *zaka*, berarti tumbuh dan berkembang, dan seorang itu *zaka*, berarti orang itu baik.

Zakat dari segi fikih berarti sejumlah harta tertentu yang diwajibkan Allah diserahkan kepada orang yang berhak, di samping berarti mengeluarkan jumlah tertentu itu sendiri. Jumlah yang dikeluarkan dari kekayaan itu disebut zakat karena yang dikeluarkan itu menambah banyak, membuat lebih berarti, dan melindungi kekayaan itu dari kebinasaan. Ibnu Taimiah berkata, Jiwa orang yang berzakat itu menjadi bersih dan kekayaannya akan bersih pula : bersih dan bertambah maknanya.¹⁴

¹³ Yusuf Qardawi, *Hukum Zakat*, Litera Antar Nusa, Bogor, 1999, h. 34

¹⁴ *Ibid.*

Arti dari pada tumbuh dan suci tidak dipakaikan hanya buat kekayaan, tetapi mempunyai makna lebih dari itu, dalam hal buat jiwa orang yang menzakatkannya, zakat menciptakan pertumbuhan buat orang-orang miskin. Zakat adalah cambuk ampuh yang membuat zakat tidak hanya menciptakan pertumbuhan material dan spiritual bagi orang miskin, tetapi juga mengembangkan jiwa dan kekayaan orang kaya.

Zakat adalah kata Arab yang sudah dikenal sebelum Islam dan lebih banyak dipakai dalam syair daripada diterangkan. Kata itu tidak mempunyai asal-usul kebahasaan, hanya dikenal melalui agama. Zakat menurut terminologi syariat (istilah) adalah nama bagi sejumlah harta tertentu yang telah mencapai syarat tertentu yang diwajibkan oleh Allah untuk dikeluarkan dan diberikan kepada yang berhak menerimanya dengan persyaratan tertentu pula.¹⁵

Zakat adalah ibadah *maaliyah ijtima'iyah* (ibadah yang berkaitan dengan ekonomi keuangan masyarakat) yang memiliki posisi sangat penting, strategis, dan menentukan,¹⁶ baik dilihat dari sisi ajaran Islam maupun dari sisi pembangunan kesejahteraan umat.

Zakat menurut etimologi, berasal dari kata *zaka* yang artinya penyuci atau kesucian. Kata *zaka* dapat juga berarti tumbuh dengan subur. Dalam kitab-kitab hukum Islam, kata zakat diartikan dengan suci, tumbuh dan berkembang, serta berkah. Jika dihubungkan dengan harta, maka menurut ajaran agama Islam, harta yang dizakati akan tumbuh berkembang, bertambah karena suci dari berkah (membawa kebaikan bagi hidup dan kehidupan si pemilik harta). Sedangkan menurut istilah, zakat adalah suatu harta yang dikeluarkan oleh seorang muslim dari hak Allah untuk yang berhak menerima (*mustahiq*).¹⁷

Setiap muslim yang memiliki harta dan memenuhi syarat-syarat tertentu diwajibkan mengeluarkan zakat untuk diberikan kepada fakir miskin

¹⁵ Didin Hafiduddin, *Zakat Dalam Perekonomian Moderen*, Gema Insani, Jakarta, 2002, h. 28.

¹⁶ Yusuf al Qardhawi, *Al-Ibadah fil-Islam, Op, Cit*, h. 235.

¹⁷ Mohammad Daud Ali, *Sistem Ekonomi Islam : Zakat dan Wakaf*, Universitas Indonesia Press, Jakarta, 1988, h. 38.

atau mereka yang berhak, dengan syarat-syarat yang ditentukan sesuai ajaran agama Islam.

Secara umum, zakat dapat dirumuskan sebagai bagian dari harta yang wajib diberikan oleh setiap muslim yang memenuhi syarat kepada orang-orang tertentu dan dengan syarat-syarat tertentu. Syarat-syarat itu adalah *Nishab* (jumlah minimum harta kekayaan yang wajib dikeluarkan zakatnya), *Haul* (jangka waktu yang ditentukan bila seseorang wajib mengeluarkan zakat) harta, dan kadarnya (ukuran besarnya zakat yang harus dikeluarkan).¹⁸

Zakat adalah salah satu rukun Islam yang dalam delapan puluh dua ayat Al-Qur'an disebutkan bersama-sama dengan shalat. Kewajiban zakat dibuktikan dengan adanya ayat Al-Qur'an mengenai hal itu, dengan adanya hadist Nabi Muhammad SAW, dan dengan adanya suatu kewajiban agama.¹⁹ Dalam hal ini, zakat merupakan media kesalehan individual yang berpotensi untuk kesalehan sosial. Dalam norma agama, zakat merupakan bentuk ketaatan ibadah individu kepada Tuhannya, yang dalam praktik atau pemanfaatannya senantiasa berkaitan dengan kehidupan sosial.

2. Kebijakan Pemerintah

Kebijakan adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi pedoman dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak.²⁰ Istilah ini dapat diterapkan pada pemerintahan, organisasi dan kelompok sektor swasta, serta individu. Kebijakan berbeda dengan peraturan dan hukum. Jika hukum dapat memaksakan atau melarang suatu perilaku (misalnya suatu hukum yang mengharuskan pembayaran pajak

¹⁸ Mohamad Daud Ali dan Habibah Daud, *Lembaga-lembaga Islam di Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005, h. 241.

¹⁹ Mahmud Syaltut, *Op, Cit*, h. 434.

²⁰ Kamur Besar Bahasa Indonesia

penghasilan), kebijakan hanya menjadi pedoman tindakan yang paling mungkin memperoleh hasil yang diinginkan.

Kebijakan atau kajian kebijakan dapat pula merujuk pada proses pembuatan keputusan-keputusan penting organisasi, termasuk identifikasi berbagai alternatif seperti prioritas program atau pengeluaran, dan pemilihannya berdasarkan dampaknya. Kebijakan juga dapat diartikan sebagai mekanisme politis, manajemen, finansial, atau administratif untuk mencapai suatu tujuan eksplisit.

Kebijakan publik menurut Thomas Dye²¹ adalah apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan (*public policy is whatever governments choose to do or not to do*). Konsep tersebut sangat luas karena kebijakan publik mencakup sesuatu yang tidak dilakukan oleh pemerintah di samping yang dilakukan oleh pemerintah ketika pemerintah menghadapi suatu masalah publik. Sebagai contoh, ketika pemerintah mengetahui bahwa ada jalan raya yang rusak dan dia tidak membuat kebijakan untuk memperbaikinya, berarti pemerintah sudah mengambil kebijakan. Definisi kebijakan publik dari Thomas Dye tersebut mengandung makna bahwa: (1) kebijakan publik tersebut dibuat oleh badan pemerintah, bukan organisasi swasta; (2) kebijakan publik menyangkut pilihan yang harus dilakukan atau tidak dilakukan oleh badan pemerintah. Kebijakan pemerintah untuk tidak membuat program baru atau tetap pada status quo, misalnya tidak menunaikan pajak adalah sebuah kebijakan publik.

²¹ Thomas R. Dye, 1981, *Op. Cit*, h. 1

James E. Anderson²² mendefinisikan kebijakan publik sebagai kebijakan yang ditetapkan oleh badan-badan dan aparat pemerintah. Walaupun disadari bahwa kebijakan publik dapat dipengaruhi oleh para aktor dan faktor dari luar pemerintah. Kebijakan publik dipahami sebagai pilihan kebijakan yang dibuat oleh pejabat atau badan pemerintah dalam bidang tertentu, misalnya bidang pendidikan, politik, ekonomi, pertanian, industri, pertanahan dan sebagainya.

Dalam pandangan David Easton ketika pemerintah membuat kebijakan publik, ketika itu pula pemerintah mengalokasikan nilai-nilai kepada masyarakat, karena setiap kebijakan mengandung seperangkat nilai di dalamnya.²³ Reformasi memberikan dampak kebebasan menyampaikan aspirasi dalam konteks hidup berbangsa dan bernegara. Kebebasan beragama merupakan amanat konstitusi. Dalam UUD NRI Tahun 1945 Pasal 29 ayat (2).

Keharusan dan keterlibatan kekuasaan negara dengan agama terlihat dari lahirnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 menggantikan Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 sebagai payung hukum pengelolaan zakat. Perancangan mengenai konsep filantropi Islam sebagai alternatif solusi peningkatan kesejahteraan umat kian mengemuka dalam arus wacana publik di negeri ini. Menguatnya kembali estimasi banyak kalangan terhadap implementasi filantropi Islam, baik dalam konteks zakat, infak, sedekah dan wakaf memiliki keterkaitan erat dengan kondisi bangsa yang belum

²² James E. Anderson, 1979, *Op. Cit*, h. 3

²³ Thomas R. Dye, 1981, *Op. Cit*, h. 24

sepenuhnya bangkit dari keterpurukan sebagai dampak krisis ekonomi yang berkepanjangan.

Ini berarti kebijakan publik tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai dan praktik-praktik sosial yang ada dalam masyarakat. Ketika kebijakan publik berisi nilai-nilai yang bertentangan dengan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat, maka kebijakan publik tersebut akan mendapat resistensi ketika diimplementasikan. Sebaliknya, suatu kebijakan publik harus mampu mengakomodasi nilai-nilai dan praktik-praktik yang hidup dan berkembang dalam masyarakat.

Lingkup kebijakan publik sangat luas karena mencakup berbagai sektor atau bidang pembangunan, seperti kebijakan publik di bidang pendidikan, pertanian, kesehatan, transportasi, pertahanan dan sebagainya. Di samping itu, dilihat dari hirarkinya, kebijakan publik dapat bersifat nasional, regional, maupun lokal, seperti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Pemerintah Provinsi, Peraturan Pemerintah Kabupaten/Kota dan Keputusan Bupati/Walikota.

3. Pengelolaan Zakat menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011

Dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, yang dimaksud dengan zakat adalah harta yang wajib dikeluarkan oleh seorang muslim atau badan usaha untuk diberikan kepada yang berhak menerimanya sesuai dengan syariat Islam.

Substansi Undang-Undang Pengelolaan Zakat tersebut didominasi oleh pengaturan terkait dengan kelembagaan. Hal ini bisa dipahami karena

judul dalam undang-undang ini. Pengelolaan zakat, sangat terkait dengan aspek teknis, yang tidak bisa dipisahkan dengan kelembagaan pelaksana. Aspek kelembagaan mendapat perhatian lebih dari para perancang undang-undang tersebut.²⁴ Dominasi pengaturan terkait dengan kelembagaan terlihat dari jumlah Pasal yang mengaturnya. Dari 47 Pasal secara keseluruhan, 32 Pasal diantaranya mengatur terkait dengan kelembagaan. Adapun kelembagaan yang dimaksud dalam hal ini adalah Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS), BAZNAS Provinsi, BAZNAS Kabupaten/Kota, Lembaga Amil Zakat (LAZ), dan Unit Pelaksana Zakat (UPZ). Dari kelima lembaga tersebut, BAZNAS diatur dengan pasal yang paling banyak, bahkan ada satu Bab khusus mengatur tentang BAZNAS, yaitu Bab tentang Badan Amil Zakat Nasional. Pengaturan mengenai BAZNAS pun paling lengkap, yaitu mencakup definisi, kedudukan, sifat, bentuk, keanggotaan, fungsi, tugas, dan wewenang.²⁵ Apabila dibandingkan dengan Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999, Undang-Undang Pengelolaan Zakat baru mengatur hal yang berbeda sama sekali terkait dengan konsep kelembagaan BAZNAS.

BAZNAS dalam Undang-Undang Pengelolaan Zakat baru merupakan satu lembaga definitif. Sedangkan BAZNAS dalam Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 merupakan bentuk dari badan amil zakat yang hanya diatur fungsinya saja, sedangkan pengaturan mengenai BAZNAS secara definitif

²⁴ Fajri Nursyamsyi, *Potensi Disfungsi BAZNAS Pasca Undang-Undang Pengelolaan Zakat*, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4ee868828f156/potensi-disfungsi-baznas-pasca-uu-pengelolaan-zakat-broleh--fajri-nursyamsi-sh>.

²⁵ *Ibid.*

diatur dalam peraturan pelaksanaannya, yaitu Keputusan Presiden Nomor 8 Tahun 2001 tentang Badan Amil Zakat Nasional.²⁶

Dari proses perumusan hingga diundangkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 banyak mendapat sorotan dari Organisasi Pengelola Zakat (OPZ) khususnya di kalangan Lembaga Amil Zakat (LAZ) karena *beleid* ini dianggap mengusung model sentralisasi yang menggeser eksistensi LAZ. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 memposisikan BAZNAS sebagai pemegang otoritas zakat.²⁷

Kedudukan LAZ menjadi subordinasi dan hanya menjadi pembantu BAZNAS²⁸ dalam tata kelola zakat. Di samping itu ada pengetatan menjadi LAZ yang mengharuskan amil zakat bentukan masyarakat harus berbentuk ormas yang mengelola mengelola bidang pendidikan, dakwah dan sosial.²⁹ Di samping itu harus dikukuhkan oleh Kementerian Agama. Untuk LAZ yang

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Pasal 6 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 menyatakan: BAZNAS merupakan lembaga yang berwenang melakukan tugas pengelolaan zakat secara nasional.

²⁸ Pasal 17 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 menyatakan : Untuk membantu BAZNAS dalam pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat, masyarakat dapat membentuk LAZ.

²⁹ Pasal 18 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 menyatakan:

- (1) Pembentukan LAZ harus memiliki izin dari Menteri atau pejabat yang ditunjuk oleh Menteri
- (2) Izin sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya diberikan apabila memenuhi persyaratan paling sedikit:
 - a. Organisasi kemasyarakatan yang mengelola bidang pendidikan, dakwah dan sosial
 - b. Berbentuk lembaga berbadan hukum
 - c. Mendapatkan 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 ummat; dan
 - h. Bersedia diaudit secara syariat dan keuangan secara berkala

sudah dikukuhkan Kemenag seperti Dompot Dhuafa, Rumah Zakat, PKPU, diberikan waktu penyesuaian paling lambat lima tahun.³⁰

LAZ yang ada sekarang rata-rata masih berbadan hukum yayasan. Dengan begitu harus merubah total lembaganya karena harus memiliki izin ormas dari Kementerian Dalam Negeri. LAZ yang sudah berada di bawah payung ormas jumlahnya sangat sedikit seperti LAZIS Muhamadiyah, LAZIS Nahdlatul Ulama, BMH Hidayatullah dan LAZ Lembaga Dakwah Islam Indonesia (LDII). Selebihnya eksistensinya berbadan hukum yayasan ditambah dengan izin operasional kegiatan sosial dari Kementerian Sosial. Di samping itu ada pula ancaman pasal pemidanaan terhadap amil.

F. Kerangka Teoritis

Pengaruh faktor-faktor dan kekuatan-kekuatan sosial terjadi mulai dari tahap pembuatan undang-undang, penerapannya, dan sampai kepada peran yang diharapkan. Uraian ini akan menunjukkan bahwa hukum merupakan suatu proses sosial yang dengan sendirinya merupakan variabel yang mandiri (otonom) maupun tak mandiri (tidak otonom) sekaligus.³¹

Sadar atau tidak sadar, kekuatan-kekuatan sosial sudah mulai bekerja dalam tahapan pembuatan undang-undang. Kekuatan-kekuatan sosial itu akan terus berusaha untuk masuk dan mempengaruhi setiap proses legislasi secara efektif dan efisien. Adapun peraturan yang dikeluarkan itu memang menimbulkan hasil yang diinginkan, tetapi efeknya sangat tergantung pada kekuatan-kekuatan

³⁰ Pasal 43 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011.

³¹ Esmi Warassih, *Pranata hukum sebuah telaah sosiologis*, Penerbit Pustaka Magister, Semarang, 2015, h. 10.

sosial yang melingkupinya. Orang tidak dapat melihat produk hukum sekedar sebagai tindakan mengeluarkan peraturan secara formal, melainkan lebih daripada itu.³²

Pengaruh kekuatan-kekuatan sosial dirasakan juga dalam bidang penerapan hukum. Gustav Radbruch mengemukakan adanya 3 (tiga) nilai dasar yang harus diwujudkan dan perlu mendapat perhatian serius dari para pelaksana hukum, yakni nilai keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan.

Selanjutnya akan penulis uraikan secara singkat mengenai nilai-nilai dasar tersebut yang menjadi teori-teori dalam penelitian sebagaimana berikut:

1. Teori Keadilan

Pancasila sebagai falsafah bangsa dalam perspektif hukum berarti bahwa Pancasila sebagai landasan untuk menilai suatu keadilan, karena pada prinsipnya dalam filsafat hukum adalah untuk menilai suatu keadilan. Keadilan hukum dalam perspektif Pancasila adalah keadilan yang dilandasi oleh sila kedua yaitu adil dan beradab. Sedangkan keadilan ekonomi dapat perspektif Pancasila dilandasi oleh sila kelima yaitu keadilan sosial.

Istilah adil dan beradab sebagaimana yang dimaksud dalam sila kedua Pancasila yaitu kemanusiaan yang adil dan beradab, oleh Notonagoro dimaknai dengan rasa kemanusiaan yang adil terhadap diri sendiri, terhadap sesama manusia, terhadap Tuhan atau *causa prima*. Di sini terkandung prinsip perikemanusiaan atau internasionalisme dan terlaksananya penjelamaan dari unsur-unsur hakekat manusia, jiwa raga, akal-rasa, kehendak serta sifat kodrat

³²*Ibid.*, h. 10-1.

perseorangan dan makhluk sosial. Semua itu dikarenakan kedudukan kodrat pribadi diri sendiri dan makhluk Tuhan Yang Maha Esa sebagai *causa prima* dalam kesatuan majemuk tunggal (monopluralis), ini adalah dalam bentuk penyelenggaraan hidup yang bermartabat setinggi-tingginya.³³

Telah dikemukakan di atas, bahwa apa yang dimaksud dengan hukum, sama dengan apa yang dimaksudkan dengan keadilan. Keadilan adalah tujuan yang hendak dicapai oleh sistem hukum. Sementara pihak berpendapat bahwa keadilan yang hendak dicapai adalah keadilan ekonomi, bersifat kebendaan. Pandangan ini sangat utilitarian. Teori keadilan justru sebaliknya, keadilan yang wajib disediakan oleh setiap sistem hukum adalah keadilan yang berdimensi spiritual, yang berada di kedalaman konsep kemerdekaan itu sendiri.

Kemerdekaan adalah tiang pokok dalam seluruh sistem hukum di dunia. Seandainya saja Tuhan tidak memberi berkat rahmat-Nya kepada bangsa Indonesia, yaitu kemerdekaan sebagai hak segala bangsa, maka tidak akan pernah ada rasa keadilan itu. Seandainya oada waktu Soekarno – Hatta masih harus menunggu hingga semua orang bisa baca dan tulis, maka masih jauh kemerdekaan atau keadilan itu. Di situlah terletak makna keadilan hukum.

Dengan dilandasi oleh sila kemanusiaan yang adil dan beradab maka dapat disimpulkan bahwa keadilan hukum yang dimiliki bangsa Indonesia adalah keadilan yang berkemanusiaan. Keadilan berdasarkan sila kedua

³³ Notonagoro, 1987, h. 99 – 100.

Pancasila itu dapat disebut sebagai keadilan berkemanusiaan yang menyeimbangkan antara hak dan kewajiban. Keadilan yang bukan saja secara material melainkan juga secara spiritual, selanjutnya material mengikutinya secara otomatis. Keadilan berkemanusiaan menempatkan manusia sebagai makhluk ciptaan Tuhan yang dijamin hak-haknya.

Islam memerintahkan kepada setiap manusia untuk berbuat adil atau menegakkan keadilan pada setiap tindakan dan perbuatan yang dilakukan (Qs.an-Nisaa (4):58):³⁴

﴿ إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ ۗ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ ۗ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا ﴾

Artinya:

Sesungguhnya Allah menyuruhmu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apa bila menetapkan hukum diantara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberikan pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah Maha Mendengar dan Maha Melihat.

Dalam Al-Qur'an Surat An-Nissa ayat (135) juga dijumpai perintah kepada orang-orang yang beriman untuk menjadi penegak keadilan, yaitu:

﴿ يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا كُونُوا قَوَّامِينَ بِالْقِسْطِ شُهَدَاءَ لِلَّهِ وَلَوْ عَلَىٰ أَنْفُسِكُمْ أَوِ الْوَالِدِينَ وَالْأَقْرَبِينَ ۚ إِنْ يَكُنْ غَنِيًّا أَوْ فَقِيرًا فَاللَّهُ أَوْلَىٰ بِهِمَا ۖ فَلَا تَتَّبِعُوا ۚ وَإِنْ تَلُوتُوا أَوْ تَعْرَضُوا فَإِنَّ اللَّهَ كَانَ بِمَا تَعْمَلُونَ خَبِيرًا ۗ هُوَ أَنْ تَعْدِلُوا ۗ ﴾

Artinya:

³⁴ Sukarno Aburaera, Muhadar, Maskun, 2013, *Filsafat Hukum Teori dan Praktik*, Kencana, Jakarta, h. 190.

Wahai orang-orang yang beriman, jadilah kamu orang yang benar-benar penegak keadilan, menjadi saksi karena Allah walaupun terhadap dirimu sendiri atau Ibu, Bapak dan kaum kerabatmu. Jika ia, kaya ataupun miskin, maka Allah lebih tahu kemaslahatannya. Maka janganlah kamu mengikuti hawa nafsu karena ingin menyimpang dari kebenaran. Dan jika kamu memutar balikkan (kata-kata) atau dengan menjadi saksi, maka sesungguhnya Allah Maha mengetahui Segalanya apa yang kamu lakukan.³⁵

Perintah untuk berlaku adil atau menegakkan keadilan dalam menerapkan hukum tidak memandang perbedaan agama, sebagaimana ditegaskan dalam Al-Qur'an Surat As-Syuura (42) ayat (15), yakni:³⁶

فَلِذَلِكَ فَادِعُ ط وَاسْتَقِم ط كَمَا أُمِرْتَ ط وَلَا تَتَّبِع ط أَهْوَاءَهُمْ ط وَقُلْ ط آمَنْتُ بِمَا أَنْزَلَ اللَّهُ ط
مِنْ كِتَابٍ ط وَأُمِرْتُ ط لِأَعْدِلَ بَيْنَكُمُ ط اللَّهُ رَبُّنَا وَرَبُّكُمْ ط لَنَا أَعْمَالُنَا وَلكُمْ أَعْمَالُكُمْ ط
بَيْنَنَا وَبَيْنَكُمُ ط اللَّهُ يَجْمَعُ بَيْنَنَا ط وَإِلَيْهِ الْمَصِيرُ ط لَا حُجَّةَ

Artinya:

Maka karena itu serulah (mereka kepada agama itu) dan tetaplah sebagaimana diperintahkan kepadamu dan janganlah mengikuti hawa nafsu mereka dan katakanlah ; “aku beriman kepada semua kitab yang diturunkan Allah dan aku diperintahkan supaya berlaku adil diantara kamu. Bagi kami amal-amal kami dan bagi kamu amal-amal kamu. Tidak ada pertengkaran antara kami dan kamu. Allah mengumpulkan antara kita dan kepada-Nyalah kembali (kita).”

Begitu pentingnya berlaku adil atau menegakkan keadilan, sehingga Tuhan memperingatkan kepada orang-orang yang beriman supaya jangan karena kebencian terhadap suatu kaum sehingga mempengaruhi dalam berbuat

³⁵ *Ibid.*, h. 190

³⁶ *Ibid.*

adil, sebagaimana ditegaskan dalam Al-Qur'an Surat Al-Maidah (5) ayat (8), yakni:³⁷

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا كُونُوا قَوَّامِينَ لِلَّهِ شُهَدَاءَ بِالْقِسْطِ وَلَا يَجْرِمَنَّكُمْ
اللَّهُ شَنَاَنُ قَوْمٍ عَلَىٰ أَلَّا تَعْدِلُوا ۗ اْعْدِلُوا هُوَ أَقْرَبُ لِلتَّقْوَىٰ ۗ وَاتَّقُوا اللَّهَ ۚ إِنَّ
خَبِيرٌ بِمَا تَعْمَلُونَ

Artinya:

Hai orang-orang yang beriman, hendaklah kamu jadi orang-orang yang selalu menegakkan (kebenaran) karena Allah, menjadi saksi dengan adil. Dan janganlah sekali-kali kebencianmu terhadap suatu kaum, mendorong kamu untuk berlaku tidak adil. Berlaku adillah karena adil itu lebih dekat dengan takwa. Dan takwalah kepada Allah, sesungguhnya Allah Maha Mengetahui apa yang kamu kerjakan.”

Murtadha Muthahari mengemukakan bahwa konsep adil dikenal dalam 4 (empat) hal, yaitu: *pertama*, adil bermakna keseimbangan dalam arti suatu masyarakat yang ingin tetap bertahan dan mapan, maka masyarakat tersebut harus berada dalam keadaan seimbang, dimana segala sesuatu yang ada di dalamnya harus eksis dengan kadar semestinya dan bukan dengan kadar yang sama. Keseimbangan sosial mengharuskan kita melihat neraca kebutuhan dengan pandangan yang relatif melalui penentuan keseimbangan yang relevan dengan menerapkan potensi yang semestinya terhadap keseimbangan tersebut. Al-Qur'an Surat Ar-Rahman (55) ayat (7) sebagai berikut:³⁸

وَالسَّمَاءَ رَفَعَهَا وَوَضَعَ الْمِيزَانَ

³⁷ *Ibid.*, h. 191.

³⁸ *Ibid.*, h. 192

Artinya:

“Allah meninggikan langit dan Dia meletakkan neraca (keadilan)”.

Para ahli tafsir menyebutkan bahwa, yang dimaksud oleh ayat tersebut adalah keadaan alam yang diciptakan dengan seimbang. Alam diciptakan dari segala sesuatu dan dari setiap materi dengan kadar semestinya dan jarak-jarak diukur dengan cara yang sangat cermat.³⁹

Kedua, adil adalah persamaan penafian terhadap perbedaan apapun. Keadilan yang dimaksudkan adalah memelihara persamaan ketika hak memilikinya sama, sebab keadilan mewajibkan persamaan seperti itu, dan mengharuskannya.

Ketiga, adil adalah memelihara hak-hak individu dan memberikan hak kepada setiap orang yang berhak menerimanya. Keadilan seperti ini adalah keadilan sosial yang harus dihormati di dalam hukum manusia dan setiap individu diperintahkan untuk menegakkannya.

Keempat, adil adalah memelihara hak atas berlanjutnya eksistensi.⁴⁰ Makna yang terkandung pada konsepsi keadilan Islam ialah menempatkan sesuatu pada tempatnya, membebaskan sesuatu sesuai daya pikul seseorang, memberikan sesuatu yang memang menjadi haknya dengan kadar yang seimbang.⁴¹

Prinsip pokok keadilan digambarkan oleh Madjid Khadduri dengan mengelompokkan ke dalam 2 (dua) kategori, yaitu aspek substantif dan prosedural yang masing-masing meliputi satu aspek dari keadilan yang

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ *Ibid.*, h. 193

⁴¹ *Ibid.*

berbeda. Aspek substantif berupa elemen-elemen keadilan dalam substansi syariat (keadilan substantif), sedangkan aspek prosedural berupa elemen-elemen keadilan dalam hukum prosedural yang dilaksanakan (keadilan prosedural).⁴²

Manakala kaidah-kaidah prosedural diabaikan atau diaplikasikan secara tidak tepat, maka ketidakadilan prosedural muncul. Adapun keadilan substantif merupakan aspek internal dari suatu hukum dimana semua perbuatan yang wajib pasti adil (karena firman Tuhan) dan yang haram pasti tidak adil (karena wahyu tidak mungkin membebani orang-orang yang beriman suatu kezaliman).⁴³

2. Teori Kepastian Hukum

Tujuan sebagaimana dimaksud dalam definisi sistem hukum itu adalah apa yang hendak dicapai oleh hukum. Dalam hal ini hukum ingin mencapai keseimbangan agar hubungan yang ditimbulkan oleh kepentingan masyarakat tidak terjadi kekacauan. Untuk menjamin keseimbangan tersebut maka diperlukan tujuan hukum. Secara umum tujuan hukum adalah untuk mencapai keadilan.⁴⁴

Dalam keadilan yang hendak dicapai oleh suatu sistem hukum itu ada juga kepastian dan daya guna atau kemanfaatan, seperti apa yang dikemukakan oleh Gustav Radbruch yang dapat dijelaskan sebagai berikut:⁴⁵

Kepastian hukum mempunyai arti bahwa hukum itu harus pasti. Hukum itu tidak mudah berubah-ubah karena desakan perubahan dalam

⁴² *Ibid.*, h. 194

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ Teguh Prasetyo, 2013, *Op. Cit.*, h. 9

⁴⁵ ^Gustav Radbruch, *Legal Philosophy II*, 1932, *Op. Cit.*, h. 49 – 224.

masyarakat. Ibarat tulisan, maka tulisan itu harus ditulis di atas batu karang, dan tidak ditulis di atas pasir di tepi pantai. Tulisan yang dipahat di atas batu karang tidak mudah berubah, sedangkan tulisan yang ditulis di atas pasir di tepi laut mudah dihapus karena disapu ombak perubahan zaman.

Kepastian ini dibutuhkan sebab dengan demikian hukum menunjukkan kewibawaannya dan menerima pengakuan atau legitimasi dari masyarakat dan individu, dengan kepastian maka setiap individu dan masyarakat pada umumnya dapat dengan mudah merencanakan apa yang bakal terjadi manakalah kaidah dan prosedur serta asas-asas itu ditempuh atau dilalui.

Kepastian dalam pemahaman memiliki arti suatu ketentuan, atau ketetapan, sedangkan jika kata kepastian itu digabung dengan kata hukum menjadi kepastian hukum, yang memiliki arti sebagai suatu ketentuan atau ketetapan hukum suatu negara yang mampu menjamin hak dan kewajiban setiap warga negara. Secara normatif suatu kepastian hukum adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Jelas dalam artian tidak menimbulkan keragu-raguan (multi tafsir) dan logis tidak menimbulkan benturan dan kekaburan norma dalam sistem norma satu dengan yang lainnya. Kekaburan norma yang ditimbulkan dari ketidak pastian aturan hukum, dapat terjadi multi tafsir terhadap sesuatu dalam suatu aturan.

Pengertian kepastian hukum tersebut sejalan dengan pendapat dari E. Fernando M. Manulang mengemukakan pengertian kepastian hukum merupakan nilai yang pada prinsipnya memberikan perlindungan hukum bagi setiap warga negara dari kekuasaan yang sewenang-wenang,

sehingga hukum memberikan tanggungjawab pada negara untuk menjalankannya dalam hal ini tampak relasi antara persoalan kepastian hukum dengan negara.⁴⁶ Soedikno Mertokusumo menyebutkan kepastian hukum sebagai perlindungan *yustisiabel* terhadap tindakan sewenang-wenang, yang berarti bahwa seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu.⁴⁷

Asas dalam negara hukum dalam perundangan yaitu kepastian hukum dapat dipahami dari 2 (dua) pengertian, yaitu *pertama*, kepastian hukum dari penyelenggaraan negara, berdasarkan asas legalitas, kepatutan dan keadilan. *kedua*, kepastian hukum dalam suatu aturan (kepastian norma) agar tidak menimbulkan kabur (tidak jelas) atau konflik norma.

Kepastian hukum merupakan wujud asas legalitas (*legaliteit*) dimaknai oleh Sudargo Gautama dari 2 (dua) sisi, yakni:⁴⁸

- a. dari sisi warga negara, sebagai kelanjutan dari prinsip pembatasan kekuasaan negara terhadap perseorangan adalah pelanggaran terhadap hak-hak individual itu hanya dapat dilakukan apabila diperbolehkan dan berdasarkan peraturan-peraturan hukum.
- b. dari sisi negara, yaitu tiap tindakan negara harus berdasarkan hukum. Peraturan perundang-undangan yang diadakan terlebih dahulu merupakan batas kekuasaan bertindak negara.

Hukum di negara berkembang ada dua pengertian tentang kepastian hukum menurut *Gustav Radburch* yaitu kepastian oleh karena hukum, dan kepastian dalam atau dari hukum. Menjamin *kepastian oleh karena hukum* menjadi tugas dari hukum. Hukum yang berhasil menjamin banyak

⁴⁶ E. Fernando M. Manulang, *Loc. Cit.*

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ Sudargo Gautama, 1973, *Pengertian tentang Negara Hukum*, Liberty, Yogyakarta, h. 9

kepastian dalam hubungan-hubungan kemasyarakatan adalah hukum yang berguna. Sedangkan *kepastian dalam atau dari hukum* tercapai apabila hukum itu sebanyak-banyaknya hukum undang-undang, dalam undang-undang tersebut tidak ada ketentuan yang saling bertentangan (Undang-undang berdasarkan pada sistem logis dan pasti). Undang-undang tersebut dibuat berdasarkan kenyataan hukum (*rechtswerkelijkheid*) dan undang-undang tersebut tidak ada istilah-istilah hukum yang dapat ditafsirkan secara berlain-lainan.⁴⁹

Selain itu disebutkan, bahwa kepastian mempunyai arti bahwa dalam hal kongkrit kedua pihak berselisih dapat menentukan kedudukan mereka. Dalam pengertian ini bermakna keamanan hukum yakni mengandung perlindungan bagi kedua belah pihak yang berselisih terhadap tindakan hakim yang sewenang-wenang. Sedangkan kepastian oleh karena hukum dimaksudkan, bahwa hukum menjamin kepastian pada pihak yang satu dengan pihak yang lain.⁵⁰ Tugas hukum menjamin kepastian hukum dalam hubungan-hubungan yang kedapatan dalam pergaulan kemasyarakatan.

Pembatasan dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan mengedepankan peraturan perundang-undangan sebagai rujukannya, merupakan makna dari kepastian hukum sebagaimana pengertian tersebut diatas. Dalam pendapat lain, Soedikno Mertokusumo menyatakan kepastian hukum merupakan salah satu syarat yang harus dipenuhi dalam penegakan hukum, selebihnya dikatakan bahwa *perlindungan yustisiabel*

⁴⁹ E. Utrecht, 1959, *Pengantar dalam Hukum Indonesia*, Cetakan keenam, PT.Penerbit Balai Buku Ichtiar, Jakarta, h. 26

⁵⁰ *Ibid*, h. 25

terhadap tindakan sewenang-wenang, yang berarti bahwa seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu.⁵¹

Pendapat dari Indroharto, bahwa kepastian hukum mengharuskan hukum objektif yang berlaku untuk setiap orang tersebut harus jelas dan ditaati. Disini ditekankan bahwa kepastian hukum juga menyangkut kepastian norma hukum. Kepastian norma hukum ini harus diciptakan oleh pembentuk peraturan perundang-undangan dengan berdasarkan asas legalitas, kepatutan, dan keadilan.⁵² Kepastian hukum dalam perundang-undangan mengandung pengertian dalam hal substansi hukum dan dalam norma hukum agar perundang-undangan yang dibuat berkeadilan dan bermanfaat.

Dikemukakan beberapa pandangan ahli tentang pengertian norma hukum atau kaedah hukum sebagai berikut:

- a. Menurut *Hans Kelsen*, norma hukum adalah aturan, pola atau standar yang perlu diikuti, kemudian dijelaskan bahwa fungsi norma hukum adalah:⁵³
 - 1). memerintah (*Gebeiten*);
 - 2). melarang (*Verbeiten*);
 - 3). menguasai (*Ermachtigen*);
 - 4). membolehkan (*Erlauben*); dan
 - 5). menyimpang dari ketentuan (*Derogoereen*).

Norma hukum pada hakekatnya juga merupakan unsur pokok

⁵¹ E. Fernando M Manulang, *Op. Cit.*, h. 92

⁵² Indroharto, *Rangkuman Asas-asas Umum Tata Usaha Negara*, Jakarta, 1984, h. 212-213

⁵³ A Hamid S. Attamimi, 1990, *Disertasi : Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Iniversitas Indonesia, Jakarta, h. 302.

dalam peraturan perundang-undangan. Dalam kepustakaan Eropa Kontinental, mengenai apa yang dimaksud dengan peraturan perundangan atau *wet in materiele zin*, *Gezets in materiellen Sinne*, mengandung 3 (tiga) unsur pokok, yaitu: *Pertama*, norma hukum (*rechtsnormen*); *Kedua*, berlaku keluar (*naar buiten werken*); dan *Ketiga*, bersifat umum dalam arti luas (*algemeenheid in ruime zin*). Sifat-sifat norma hukum dalam peraturan perundang-undangan dapat berupa : perintah (*gebod*), larangan (*verbod*), pengizinan (*toestemming*), pembebasan (*vrijstelling*).⁵⁴

- b. Menurut Sudikno Mertokusumo, bahwa "kaedah hukum lazimnya diartikan sebagai peraturan hidup yang menentukan bagaimana manusia itu seyogyanya berperilaku, bersikap di dalam masyarakat agar kepentingannya dan kepentingan orang lain terlindungi atau dalam arti sempit kaedah hukum adalah nilai yang terdapat dalam peraturan kongkrit. Diuraikan lebih lanjut, dilihat dari fungsi maka kaedah hukum pada hakekatnya adalah untuk melindungi kepentingan manusia atau kelompok manusia. sedangkan tujuan kaedah hukum tidak lain adalah ketertiban masyarakat."⁵⁵
- c. Menurut Maria Farida Indrati Soeprapto, dalam kaitan dengan norma hukum menjelaskan, ada beberapa katagori norma hukum dengan melihat pada berbagai bentuk dan sifat :
- 1). Norma hukum umum dan norma hukum individu, kalau dilihat

⁵⁴ *Ibid*, h. 314

⁵⁵ Sudikno Mertokusumo, 2006, *Penemuan Hukum (sebuah Pengantar)*, Liberty, Edisi Kedua (Cetakan Kedua), Yogyakarta, h. 11

- dari alamat yang dituju (*addressat*);
- 2). Norma hukum abstrak dan norma hukum konkrit, kalau dilihat dari hal yang diatur;
 - 3). Norma hukum yang *einmahlig* dan norma hukum yang *dauerhaftig*, dilihat dari segi daya berlakunya;
 - 4). Norma hukum tunggal dan norma hukum berpasangan, dilihat dari wujudnya.⁵⁶

Pemahaman tentang asas hukum dan norma hukum atau kaidah hukum, dapat dijelaskan bahwa asas hukum bukanlah merupakan aturan yang bersifat konkrit sebagaimana halnya norma atau kaedah hukum, yang menjadi isi dari setiap undang-undang, tetapi asas hukum harus memberikan pedoman dalam merumuskan norma hukum yang konkrit dalam pembuatan undang-undang. Dalam bentuk lain, sebagaimana dijelaskan oleh Sudikno Mertokusumo, jika asas hukum merupakan pikiran dasar yang bersifat abstrak, maka kaedah hukum dalam arti sempit merupakan nilai yang bersifat yang lebih konkrit dari pada asas hukum. Kemudian juga ditambahkan bahwa asas hukum tidak dituangkan dalam bentuk peraturan yang konkrit atau pasal-pasal. Misalnya, adagium bahwa “Setiap orang dianggap tahu akan undang-undang” (*Een ieder wordt geacht de wet te kennen*).⁵⁷

Penulis sependapat dengan Sudikno Mertokusumo yang menyatakan bahwa pada dasarnya apa yang disebut dengan asas hukum adalah dasar-dasar umum yang terkandung dalam peraturan hukum, dan dasar-dasar umum tersebut adalah merupakan sesuatu yang mengandung

⁵⁶ Maria Farida Indrati Soeprapto, 1998, *Ilmu Perundang-undangan (Dasar-dasar dan Pembentukannya)*, Kanisius, Yogyakarta, h. 11-18.

⁵⁷ Sudikno Mertokusumo, *Op. Cit*, h. 11

nilai-nilai etis yang berkeadilan. Pandangan para ahli di atas, dalam membentuk undang-undang suatu aturan *harus jelas* dalam norma atau norma hukum berdasarkan atas kepastian hukum, berpedoman pada asas legalitas, kepatutan, dan keadilan, serta ditekankan agar setiap aturan hukum tidak bermasalah baik dalam konteks norma kabur ataupun konflik norma.

Uraian di atas, memberikan kejelasan tentang pemahaman kepastian hukum yang mengharuskan adanya pemerintahan menurut undang-undang, setiap tindakan pemerintah harus berdasarkan kepada undang-undang artinya suatu ketentuan yang dipergunakan harus pasti dan dibuat secara demokratis, yang menjamin keadilan dan kemanfaatan bagi kesejahteraan rakyat, serta memberikan perlindungan kepada rakyat melalui peradilan yang bebas dan tidak memihak, sehingga pemerintah bertindak tidak sewenang-wenang selalu berdasarkan atas peraturan yang mengaturnya. *Van Apeldorn* mengemukakan 2 (dua) pengertian tentang kepastian hukum, seperti berikut :

- a. kepastian hukum berarti dapat ditentukan hukum apa yang berlaku untuk masalah-masalah kongkrit. Dengan dapat ditentukan masalah-masalah kongkrit, pihak-pihak yang berperkara sudah dapat mengetahui sejak awal ketentuan-ketentuan apakah yang akan dipergunakan dalam sengketa tersebut.
- b. kepastian hukum berarti perlindungan hukum, dalam hal ini pihak yang bersengketa dapat dihindari dari kesewenang-wenangan penghakiman.⁵⁸

⁵⁸ Peter Mahmud Marzuki, 2005, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, h. 59-60

Peraturan perundang-undangan yang dibuat untuk mengatur dan melaksanakannya sesuai dengan konstitusi dan kewenangan yang ada dalam negara hukum, pada hakekat dari negara hukum memiliki empat elemen hukum, yakni: (a) pemerintahan menurut hukum, (b) jaminan terhadap hak-hak asasi keberadaan manusia, (c) pembagian kekuasaan, dan (d) pengawasan yustisia terhadap pemerintah. Keempat elemen tersebut berfungsi untuk mengontrol perundang-undangan hingga memenuhi syarat baik.⁵⁹ Secara yuridis elemen tersebut menjawai :

- a. bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus berdasar pada peraturan yang lebih tinggi dan atau yang menjadi sumber aslinya;
- b. bahwa setiap perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan prinsip-prinsip dasar hukum positif yang mengatur hak-hak asasi manusia termasuk hak warga negara dan masyarakat;
- c. bahwa setiap perundang-undangan dibuat harus berdasarkan hukum positif yang mendasarinya;
- d. bahwa setiap perundang-undangan memberikan kesempatan untuk dilakukan yudisial review oleh lembaga peradilan kehakiman (Mahkamah Agung) yang berwenang untuk itu.

3. Teori Kemanfaatan Hukum

Sebagaimana dimaksud dalam definisi sistem hukum itu adalah apa yang hendak dicapai oleh hukum. Hukum selayaknya memberikan keadilan bagi warga negara, di mana keadilan tersebut diwujudkan dengan

⁵⁹ A. Hamid S Attamimi, *Op. Cit.*, h. 311

memberikan kemanfaatan dalam sebuah situasi yang tertib dan aman dan sebaliknya.

Indonesia yang memiliki ragam etnik, ragam budaya, dan tentu saja ragam keinginan harus dapat meminimalisir sekat perbedaan di antara ragam keinginan individu tersebut. Proses meminimalisir sekat tersebut dilakukan dengan keberadaan peraturan perundang-undangan yang dapat memberikan keadilan sosial bagi seluruh warga negara dengan tidak meninggalkan/mengabaikan nilai budaya yang ada. Hal ini dapat berlaku apabila hukum juga dapat memberikan kemanfaatan bagi semua masyarakat.

Kondisi ini sesungguhnya selaras dengan tujuan negara Indonesia sebagaimana diamanatkan dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Unsur melindungi semua warga negara dan tumpah darah Indonesia, unsur menjaga ketertiban umum, serta mewujudkan keadilan sosial merupakan kumpulan unsur yang tidak bisa dipisahkan antara satu dengan yang lain. Artinya, dalam bingkai negara kesatuan, hukum di Indonesia hendaknya mencantumkan unsur tersebut, kesejahteraan, ketertiban, dan keadilan sosial, oleh karena itu para *founding fathers* membuat sebuah dasar negara yakni Pancasila sebagai *grundnorm* bagi pembentukan hukum di Indonesia. Karena Pancasila mengandung kesemua unsur kehidupan yang dapat diterima disemua kalangan masyarakat Indonesia yang majemuk ini.

Secara etimologi, kata "kemanfaatan" berasal dari kata dasar "manfaat", yang menurut Kamus Bahasa Indonesia, berarti faedah atau guna. Masyarakat mengharapkan manfaat dalam pelaksanaan atau penegakan hukum. Hukum

adalah untuk manusia, maka pelaksanaan hukum atau penegakan hukum harus memberi manfaat atau kegunaan bagi masyarakat. Jangan sampai justru karena hukumnya dilaksanakan atau ditegakkan timbul keresahan di dalam masyarakat.⁶⁰

Pada dasarnya peraturan hukum yang mendatangkan kemanfaatan atau kegunaan hukum ialah untuk terciptanya ketertiban dan ketentraman dalam kehidupan masyarakat karena hukum merupakan urat nadi dalam kehidupan suatu bangsa untuk mencapai cita-cita masyarakat yang adil dan makmur.⁶¹

Di dalam tujuan hukum Islam pada prinsipnya bagaimana mewujudkan "kemanfaatan" kepada seluruh umat manusia, yang mencakupi "kemanfaatan" dalam kehidupan di dunia dan di akherat. Tujuan mewujudkan "kemanfaatan" ini sesuai dengan prinsip umum Al-Qur'an:⁶²

- a. *Al-Asl fi al-manafi al-hall wa fi al-mudar al man'u* (segala yang bermanfaat dibolehkan, dan segala yang mudarat dilarang).
- b. *La darara wala dirar* (jangan menimbulkan kemudaratatan dan jangan menjadi korban kemudaratatan)
- c. *Darar yuzal* (bahaya harus dihilangkan)

Menurut Sudikno Mertokusumo bahwa masyarakat mengharapkan manfaat dalam pelaksanaan atau penegakan hukum. Hukum itu untuk

⁶⁰Artidjo Alkostar, "Fenomena-fenomena Paradigmatik Dunia Pengadilan Di Indonesia (Telaah Kritis Terhadap Putusan Sengketa Konsumen)", Jurnal Hukum Ius Quia Iustum, Vol. 26 No. 11 (Mei 2004), FH UII, Yogyakarta, h. 130-131

⁶¹ teori kemanfaatan (kegunaan) hukum bisa dilihat sebagai perlengkapan masyarakat untuk menciptakan ketertiban dan keteraturan. Oleh karena itu ia bekerja dengan memberikan petunjuk tentang tingkah laku dan berupa norma (aturan-aturan hukum. Lihat Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum Cet. Ke-3*, Alumni, Bandung, 1991, h. 13

⁶² Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence)*, Prenada Media Group, Jakarta, 2009, h. 216-217.

manusia, maka pelaksanaan hukum atau penegakkan hukum harus memberi manfaat atau kegunaan bagi masyarakat. Jangan sampai justru karena hukumnya dilaksanakan atau ditegakkan malah akan timbul keresahan di dalam masyarakat itu sendiri.⁶³

Sedangkan menurut Jeremy Betham tujuan hukum adalah memberikan kemanfaatan dan kebahagiaan sebanyak-banyaknya kepada warga masyarakat yang didasari oleh falsafah sosial yang mengungkapkan bahwa setiap warga negara mendambakan kebahagiaan, dan hukum merupakan salah satu alatnya.⁶⁴ Menurutnya hakikat kebahagiaan adalah kenikmatan dan kehidupan yang bebas dari kesengsaraan. Bentham menyebutkan bahwa “*The aim of law is The Greatest Happiness for the greatest number*”.⁶⁵

Dengan kata-kata Bentham sendiri, inti filsafat dapat disimpulkan adalah alam telah menempatkan manusia di bawah kekuasaan, kesenangan dan kesusahan. Karena kesenangan dan kesusahan itu kita mempunyai gagasan-gagasan, semua pendapat dan semua ketentuan dalam hidup kita dipengaruhi. Siapa yang berniat untuk membebaskan diri dari kekuasaan ini, tidak mengetahui apa yang ia katakan. Tujuannya hanya untuk mencari kesenangan dan menghindari kesusahan, perasaan-perasaan yang selalu ada dan tak tertahankan ini seharusnya menjadi pokok studi para moralis dan

⁶³ Sudikno Mertokusumo, *Op.Cit.*, h. 161.

⁶⁴ Darji Darmodihardjo dalam Hyronimus Rhiti, *Filsafat Hukum ; Edisi lengkap (Dari Klasik sampai Postmoderenisme)*, Universitas Atma Jaya Press, Yogyakarta, 2011, hlm 159

⁶⁵ H.R Otje Salman, S, *Filsafat Hukum (Perkembangan & Dinamika Masalah)*, Refika Aditama, Bandung, 2010, hlm 44.

pembuat undang-undang. Prinsip kegunaan menempatkan tiap sesuatu di bawah kekuasaan 2 (dua) hal tersebut.⁶⁶

Sejalan dengan Jeremy Bentham adalah John Stuart Mill, menyatakan bahwa suatu perbuatan hendaknya bertujuan untuk mencapai sebanyak mungkin kebahagiaan. Menurut Mill, keadilan bersumber pada naluri manusia untuk menolak dan membalas kerusakan yang diderita, baik oleh diri sendiri maupun oleh siapa saja yang mendapatkan simpati dari kita, sehingga hakikat keadilan mencakup semua persyaratan moral yang hakiki bagi kesejahteraan umat manusia.⁶⁷ Suatu tindakan hendaknya ditunjukan kepada pencapaian kebahagiaan, sebaliknya suatu tindakan adalah salah apabila menghasilkan sesuatu yang merupakan kebalikan dari kebahagiaan, standar keadilan hendaknya didasarkan pada kegunaannya, akan tetapi bahwa asal-usul kesadaran akan keadilan itu tidak diketemukan pada kegunaan, melainkan pada 2 (dua) hal, yaitu rangsangan untuk mempertahankan diri dan perasaan simpati.

Menurut Mill keadilan bersumber pada naluri manusia untuk menolak dan membalas kerusakan yang diderita, baik oleh diri sendiri maupun oleh siapa saja yang mendapat simpati dari kita. Perasaan keadilan akan memberontak terhadap kerusakan, penderitaan, tidak hanya atas dasar kepentingan individual, melainkan lebih luas dari itu sampai kepada orang lain yang kita samakan dengan diri kita sendiri, sehingga hakikat keadilan

⁶⁶ W. Friedman, 1990, *Teori dan Filsafat Hukum ; Idealisme Filosofis dan Problema Keadilan*, diterjemahkan dari buku aslinya *Legal Theory* oleh Muhamad Arifin, disunting oleh Achmad Nasir Budiman dan Suleman Saqib, Rajawali, Jakarta, h. 112

⁶⁷ H.R. Otje Salman, S, *Loc. Cit.*, h. 44.

mencakup semua persyaratan moral yang sangat hakiki bagi kesejahteraan umat manusia.⁶⁸ Namun Mill juga sedikit pandangan dengan Bentham, Pertama, bahwa kesenangan dan kebahagiaan harus diukur secara kuantitatif. Mill berpendapat bahwa kualitas kebahagiaan harus dipertimbangkan juga, karena ada kesenangan yang lebih tinggi mutunya dan ada yang rendah. Kedua, bahwa kebahagiaan bagi semua orang yang terlibat dalam suatu kejadian, bukan kebahagiaan satu orang saja yang bertindak sebagai pelaku utama, kebahagiaan satu orang tidak boleh dianggap lebih penting daripada kebahagiaan orang lain.⁶⁹

Mill juga menghubungkan keadilan dengan kegunaan umum yang mempunyai pendekatan yang berbeda dengan Bentham. Tekanannya berubah yakni atas kepentingan individu ke tekanan atas kepentingan umum dan kenyataannya ialah bahwa kewajiban lebih baik daripada hak, atau mencari sendiri kepentingan atau kesenangan yang melandasi konsep hukumnya.

Tetapi pertentangan antara kepentingan sendiri dan kepentingan bersama ditiadakan dalam teorinya dengan mengadu domba naluri intelektual dengan naluri non-intelektual dalam sifat manusia. Kepedulian pada kepentingan umum menunjuk pada naluri intelektual, sedangkan pengagungan kepentingan sendiri menunjuk pada naluri non-intelektual sehingga menghasilkan kesimpulan yang sama dan menakjubkan dalam

⁶⁸ Bodenheimer dalam Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006, Hlm 277

⁶⁹ Muh. Erwin, *Filsafat Hukum ; Refleksi Kritis Terhadap Hukum*, Rajawali Press, Jakarta, 2011, h. 183-184

meniadakan dualisme antara kepentingan individu dan kepentingan sosial dan perasaan keadilannya.⁷⁰

Menurut Jeremy Bentham (Teori Utilitis), hukum bertujuan untuk mencapai kemanfaatan, artinya hukum menjamin kebahagiaan bagi sebanyak banyaknya orang atau masyarakat. Menurut Prof. Subekti, tujuan hukum adalah menyelenggarakan keadilan dan ketertiban sebagai syarat untuk mendatangkan kemakmuran dan kebahagiaan. Menurut Purnadi dan Soerjono Soekanto, tujuan hukum adalah kedamaian hidup manusia yang meliputi ketertiban ekstern antar pribadi dan ketenangan intern pribadi.

- a. Mendatangkan kemakmuran dan kebahagiaan bagi masyarakat.
- b. Menciptakan keadilan dan ketertiban.
- c. Menciptakan pergaulan hidup antar anggota masyarakat.
- d. Memberi petunjuk dalam pergaulan masyarakat

Studi hukum mengajarkan bahwa tujuan hukum adalah untuk mewujudkan keadilan, kepastian, dan kemanfaatan yang sebesar-besarnya bagi masyarakat yang diatur oleh hukum itu.

Tujuan hukum itu dapat diwujudkan dalam kehidupan masyarakat ketika dalam merumuskan kaidah-kaidah hukum yang ada di dalam peraturan perundang-undangan dilandasi oleh aspek filosofis, yuridis dan sosiologis yang merupakan unsur-unsur dari *validity of law*.

⁷⁰ W. Friedman, *Op Cit*, h. 121

G. Metode Penelitian

Metode adalah proses, prinsip-prinsip dan tata cara memecahkan suatu masalah, sedangkan penelitian adalah pemeriksaan secara hati-hati, tekun dan tuntas terhadap suatu gejala untuk menambah pengetahuan manusia, maka metode penelitian dapat diartikan sebagai proses prinsip-prinsip dan tata cara untuk memecahkan masalah yang dihadapi dalam melakukan penelitian.⁷¹

Sebagai upaya untuk tercapainya tujuan daripada penelitian ini, maka metode penelitian yang peneliti gunakan, yaitu:

1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis sosiologis. Menurut metode ini, kebenaran diperoleh dari pengalaman yang memberikan kerangka pembuktian atau kerangka pembuktian untuk memastikan kebenaran. Dalam pendekatan yuridis sosiologis yang menjadi permasalahan adalah pernyataan yang menunjukkan adanya jarak antara harapan dan kenyataan, antara rencana dan pelaksanaan, antara *das solen* dengan *das sein*.⁷²

Pendekatan yuridis sosiologis yaitu suatu cara atau prosedur yang digunakan untuk memecahkan masalah dengan terlebih dahulu meneliti data sekunder yang ada kemudian dilanjutkan dengan penelitian terhadap data primer di lapangan.⁷³

⁷¹ Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, h. 6.

⁷² Rony Hanitijo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1988, h. 36.

⁷³ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum, Op Cit*, h. 52. Lihat juga Bambang Waluyo, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 1996, h. 13. Penelitian *yuridis normatif* dan *yuridis empiris*, yaitu penelitian kepustakaan atau studi dokumen yang dilakukan atau

Pendekatan yuridis sosiologis adalah mengidentifikasi dan mengkonsepsikan hukum sebagai institusi sosial yang riil dan fungsional dalam sistem kehidupan yang nyata”.⁷⁴ Pendekatan yuridis sosiologis adalah menekankan penelitian yang bertujuan memperoleh pengetahuan hukum secara empiris dengan jalan terjun langsung ke obyeknya⁷⁵ yaitu mengetahui Pengelolaan zakat di Indonesia berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat.

Pendekatan yuridis sosiologis dengan cara mengkaji kaidah-kaidah, konsep, pandangan masyarakat, doktrin-doktrin hukum yang diperoleh dari bahan hukum sekunder, serta peraturan perundang-undangan yang berlaku berkaitan dengan permasalahan yang dibahas yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat dan Keputusan Menteri Agama Nomor 5 tahun 2016 maupun peraturan perundang-undangan lainnya yang mendukung sebagai bahan hukum primer.

2. Spesifikasi Penelitian

Sesuai dengan perumusan masalah dan tujuan penelitian, maka penelitian ini bersifat *preskriptif analisis* dan *deskriptif analisis*.

ditujukan pada peraturan-peraturan yang tertulis atau bahan hukum yang lain dan didukung dengan penelitian lapangan.

⁷⁴ Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, Penerbit Universitas Indonesia Press, Jakarta, h. 51

⁷⁵ Bambang Waluyo, 2002, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, h.15

Penelitian ini bersifat *preskriptif* yang menawarkan konsep untuk memecahkan suatu masalah (*problem solving*) dan tidak sekedar *deskriptif* (*just to describe something as it is*).⁷⁶ Atau sifat penelitian *preskriptif* adalah menyorot sesuatu (objek) dicita-citakan atau yang seharusnya.⁷⁷ Maksudnya untuk menggambarkan solusi-solusi dalam memecahkan masalah sebagai konsep ideal pengelolaan zakat.

Penelitian ini juga dimaksudkan untuk mendapatkan petunjuk–petunjuk atau masukan-masukan atau saran-saran terhadap hal-hal yang harus dilakukan untuk mengatasi masalah-masalah hukum pengelolaan zakat di Indonesia.

Penelitian ini termasuk jenis penelitian *deskriptif* yakni suatu metode dalam meneliti status kelompok manusia, suatu objek, suatu sistem pemikiran ataupun suatu peristiwa pada masa sekarang dengan tujuan untuk membuat gambaran secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antar fenomena yang diselidiki,⁷⁸ selain itu berupaya mendeskripsikan, mencatat, menganalisis, dan menginterpretasikan kondisi-kondisi yang terjadi atau ada saat itu.⁷⁹

Penelitian ini menggunakan pendekatan dari gejala-gejala subyek suatu kelompok yang menjadi obyek penelitian atau bersifat fenomenologis, yang

⁷⁶ M. Solly Lubis, *Filsafat Ilmu dan Penelitian*, Softmedia, Jakarta, 2012, h. 107.

⁷⁷ *Ibid*, h. 3.

⁷⁸ Muhammad Nazir, *Op, Cit*, h. 63.

⁷⁹ Burhan Bungu, *Metode Penelitian Sosial-Format format Kuantitatif dan Kualitatif*, Airlangga University Press, Surabaya, 2001, h. 143

berusaha memahami arti peristiwa dan kaitannya terhadap orang-orang biasa dalam situasi tertentu.⁸⁰

3. Sumber Data

Data dalam penelitian ini terdiri dari data primer dan data skunder. Data primer merupakan data yang diperoleh melalui penelitian lapangan. Adapun data sekunder mencakup sebagai berikut:

- a). Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, terdiri dari peraturan perundang-undangan;
- b). Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer seperti buku teks, hasil-hasil penelitian dan sebagainya yang berkaitan dengan penelitian ini; dan
- c). Bahan hukum tertier, yaitu bahan-bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, contohnya: kamus ensiklopedi dan sebagainya.

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini adalah dengan melakukan penelitian kepustakaan yaitu dengan cara :

a. Data Primer

- 1) *Observasi* (pengamatan) yaitu pengumpulan data dengan melakukan pengamatan langsung terhadap obyek yang diteliti.
- 2) *Interview* (wawancara) yaitu wawancara dilaksanakan langsung kepada informan *penelitian*. Untuk mendapatkan data yang akurat

⁸⁰ Noeng Muhajir, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Rakesarasin, Yogyakarta, 1996, halmanan 94.

dipilih metode/teknik pengambilan data dengan wawancara ”bebas terpimpin” metode ini dipakai untuk mengurangi sifat kaku dari kedua belah pihak dalam proses wawancara sehingga diharapkan didapat data yang lebih akurat. Dalam wawancara bebas terpimpin unsur kebebasan masih dipertahankan sehingga kewajaran dapat dicapai secara maksimal.⁸¹

- 3) Penulis melaksanakan wawancara/ tanya jawab dengan menggunakan catatan mengenai pokok-pokok pertanyaan supaya arah wawancara tetap dapat dikendalikan dan tidak menyimpang dari pokok permasalahan yang diteliti.

b. Data Sekunder

Data yang mendukung keterangan atau menunjang kelengkapan data primer, Penelitian data sekunder dilakukan melalui studi Kepustakaan yang meliputi:

- 1) Bahan-bahan hukum primer, yaitu bahan pustaka yang berupa undang-undang maupun peraturan pelaksanaannya, yaitu:
 - a) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b) Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 Tentang Pengelolaan Zakat;
 - c) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008 tentang Perubahan keempat Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan.

⁸¹ Djauhari, 2008, *Politik Hukum Negara Kesejahteraan Indonesia*, Cet. 1, Unissula Press, Semarang, h. 32.

- d) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat
- e) Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat
- f) Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2010 tentang Zakat atau Sumbangan Keagamaan yang Sifatnya Wajib yang Dapat Dikurangkan dari Penghasilan Bruto.
- g) Peraturan Menteri Keuangan Nomor 254/PMK.03/2010 tentang Tata Cara Pembebanan Zakat atau Sumbangan Keagamaan yang Sifatnya Wajib yang Dapat Dikurangkan dari Penghasilan Bruto.
- h) Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor PER-15/PJ/2012 tentang Perubahan Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor PER-33/PJ/2011 tentang Badan/Lembaga yang Dibentuk atau Disahkan oleh Pemerintah yang Ditetapkan sebagai Penerima Zakat atau Sumbangan Keagamaan yang Sifatnya Wajib yang Dapat Dikurangkan Dari Penghasilan Bruto.
- i) Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor PER-6/Pj/2011 tentang Pelaksanaan Pembayaran dan Pembuatan Bukti Pembayaran atas Zakat atau Sumbangan Keagamaan Yang Sifatnya Wajib yang Dapat Dikurangkan dari Penghasilan Bruto
- j) Fatwa Majelis Ulama Indonesia Nomor 8 Tahun 2011 tentang Amil Zakat
- k) Peraturan Perundang-undangan lain yang terkait.

- 2) Bahan-bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, yaitu :
 - a) Buku-buku hasil karya sarjana;
 - b) Buku-buku yang berkaitan dengan Hukum Islam khususnya Hasil-hasil Penelitian Ilmiah yang berkaitan dengan pengelolaan zakat;
 - c) Hasil-hasil Penelitian Ilmiah yang berkaitan pengelolaan zakat.
- 3) Bahan-bahan hukum tersier yaitu bahan pustaka yang memberikan penjelasan bahan Primer dan bahan Sekunder, yaitu :
 - a) Kamus Hukum;
 - b) Kamus-kamus lengkap Bahasa Indonesia modern.

5. Analisa Data

Pengolahan data dengan menganalisa data secara kualitatif, yaitu diuraikan secara sistematis sehingga menjawab keseluruhan permasalahan dengan hasil penelitian dikonstruksikan dalam suatu kesimpulan.

Penelitian secara kualitatif didasarkan pada asumsi tentang realitas atau fenomena yang bersifat kompleks. Di mana terdapat regularitas pada pola tertentu dengan penuh keragaman Analisis data secara kualitatif dilakukan terhadap data primer dan sekunder yang berasal dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tertier.⁸²

H. Sistematika Penulisan Tesis

Sistematika penulisan tesis ini adalah sebagai berikut :

⁸² Burhan Bungi, *Analisis Data Penelitian Kualitatif, Pemahaman Filosofis dan Metodologis Kearah Penguasaan Aplikasi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, h. 53.

Bab pertama, merupakan Pendahuluan yang berisikan Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Kegunaan Penelitian, Kerangka Konseptual, Metode Penelitian, dan Sistematika Penulisan.

Bab kedua merupakan bab mengenai Kajian Pustaka, Dalam bab ini diuraikan Pengertian Zakat, Pembagian Zakat, Harta Yang Dizakatkan, Penerima Zakat, Sejarah Perkembangan dan Pengaturan Hukum Pengelolaan Zakat di Indonesia.

Bab ketiga merupakan Hasil Penelitian dan Pembahasan, terdiri dari Implementasi Pengelolaan Zakat Di Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat; Kendala-Kendala yang dihadapi dalam Pengelolaan Zakat Di Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat; dan Solusi menyelesaikan kendala-kendala yang dihadapi dalam Pengelolaan Zakat Di Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat.

Bab keempat merupakan bab penutup yang akan menyimpulkan hasil penelitian, yang kemudian akan diikuti dengan pemberian saran-saran atau rekomendasi.