

**DISERTASI**

**REKONTRUKSI REGULASI PENGELOLAAN ZAKAT  
DALAM MEWUJUDKAN KESEJAHTERAAN MASYARAKAT  
BERBASIS NILAI KEADILAN**



**Diajukan Untuk Memenuhi Syarat  
Memperoleh Gelar Doktor Ilmu Hukum**

**Di bawah Bimbingan:**

**Promotor : Prof. Dr. H. Gunarto., S.H., M.Hum.**

**Co Promotor : Prof. Dr. Hj. Anis Mashdurohatun, S.H., M.Hum.**

**Oleh :**

**IMRON CHOERI, S.H.I., M.H.**

**NIM : PDIH. 03.V.14.0206**

**PROGRAM DOKTOR (S3) ILMU HUKUM (PDIH)  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG  
SEMARANG  
2022**

**LEMBAR PENGESAHAN  
UJIAN DISERTASI**

**REKONSTRUKSI REGULASI PENGELOLAAN ZAKAT  
DALAM MEWUJUDKAN KESEJAHTERAAN MASYARAKAT  
BERBASIS NILAI KEADILAN**

Oleh:

**IMRON CHOERI, S.II., M.II.  
NIM : PDII. 03.V.14.0206**

**DISERTASI**

Telah disetujui  
Untuk Diajukan Dalam Ujian Disertasi  
Oleh Promotor dan Co-Promotor pada tanggal

Semarang, Oktober 2022

**PROMOTOR**

**CO-PROMOTOR**

Prof. Dr. H. Gunarto, S.H., M.Hum  
NIDN. 06 050362 05

Prof. Dr. Hj. Anis Mashdurohatun, S.H., M.Hum.  
NIDN. 06 210570 02

Mengetahui,  
Ketua Program Doktor Ilmu Hukum  
Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung



Prof. Dr. Hj. Anis Mashdurohatun, S.H., M.Hum.  
NIDN. 06 210570 02


## PERNYATAAN ORIGINALITAS PENELITIAN

Dengan ini menyatakan bahwa :

1. Karya tulis saya, disertasi ini adalah asli dan belum pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademik Doktor baik Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang (UNISSULA) maupun perguruan tinggi lainnya.
2. Karya tulis ini adalah murni gagasan, rumusan, dan penelitian saya sendiri tanpa bantuan pihak lain selain Tim Promotor dan masukan dari Tim Penelaah.
3. Dalam karya tulis ini tidak terdapat karya atau pendapat yang telah ditulis atau dipublikasikan orang lain kecuali secara tertulis dengan jelas dicantumkan sebagai acuan dalam naskah dengan disebutkan nama pengarang dan dicantumkan dalam daftar Pustaka
4. Pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya dan apabila dikemudian hari terdapat penyimpangan atau ketidakbenaran dalam pernyataan ini, maka saya bersedia menerima sanksi berupa pencabutan gelar yang telah diperoleh karena karya ini, serta sanksi lainnya sesuai dengan norma yang berlaku pada perguruan tinggi ini.

Semarang, Februari 2023

Yang Membuat Pernyataan



Imron Choeri, S.H.,M.H  
NIM. 10302100246

## PERSEMBAHAN

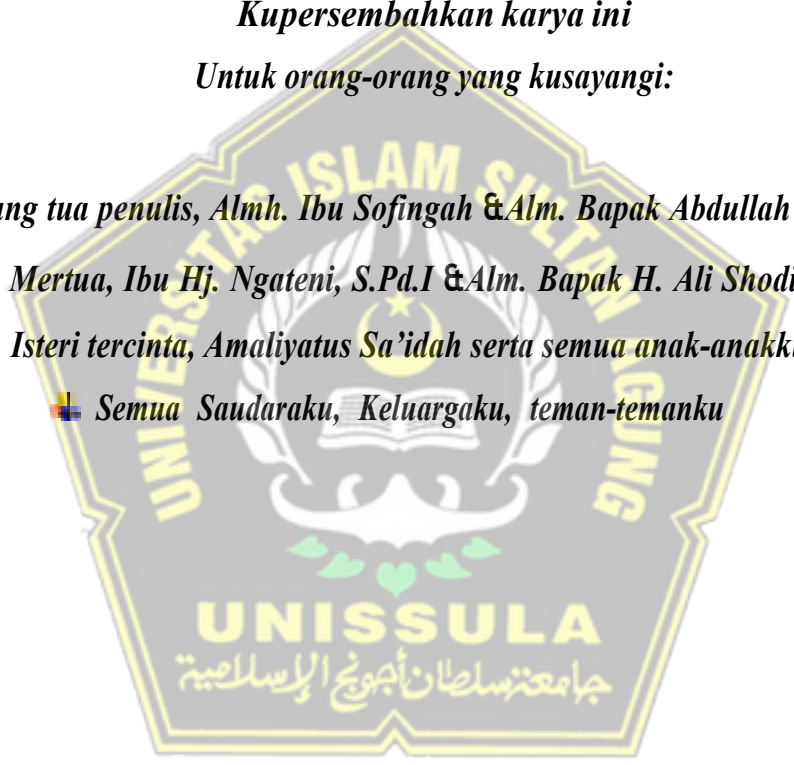


*Dengan mengucap rasa syukur kepada Allah SWT.,*

*Kupersembahkan karya ini*

*Untuk orang-orang yang kusayangi:*

-  *Orang tua penulis, Almh. Ibu Sofingah & Alm. Bapak Abdullah Warsi,*
-  *Mertua, Ibu Hj. Ngateni, S.Pd.I & Alm. Bapak H. Ali Shodikin.*
-  *Isteri tercinta, Amaliyatus Sa'idah serta semua anak-anakku*
-  *Semua Saudaraku, Keluargaku, teman-temanku*



## PERNYATAAN ORIGINITAS DISERTASI



Saya yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : **Imron Choeri, S.H.I., M.H.**

N.I.M : **PDIH. 03.V.14.0206**

Program Studi : **Program Doktor Ilmu Hukum**

Dengan ini menyatakan bahwa :

1. Disertasi ini merupakan hasil karya asli saya yang diajukan untuk memenuhi persyaratan guna mencapai derajat S3 (Doktor) dalam Ilmu Hukum di Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang.
2. Semua sumber yang saya gunakan dalam penulisan Disertasi ini telah saya cantumkan sesuai dengan ketentuan yang berlaku di Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang.
3. Jika dikemudian hari terbukti bahwa karya ini bukan karya asli saya atau merupakan jiplakan dari karya orang lain, maka saya bersedia menerima sanksi berdasarkan ketentuan yang berlaku di Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang.

Jepara, 09 OKtober 2022

Penulis

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Imron Choeri', written over a faint watermark of the UNISSULA logo.

**Imron Choeri, S.H.I., M.H.**  
**PDIH. 03.V.14.0206**

# Rekontruksi Regulasi Pengelolaan Zakat Dalam Mewujudkan Kesejahteraan Masyarakat Berbasis Nilai Keadilan

Imron Choeri, S.H.I., M.H.

Promotor: Prof. Dr. H. Gunarto., S.H., M.Hum.

Co-Promotor: Prof. Dr. Hj. Anis Mashdurohatun, S.H., M.Hum.

## ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mengungkap dan menganalisis regulasi pengelolaan zakat dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat berbasis nilai keadilan, mengungkap dan menganalisis kelemahan-kelemahan regulasi pengelolaan zakat saat ini dan merekonstruksi regulasi pengelolaan zakat dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat berbasis nilai keadilan.

Paradigma dalam penelitian ini adalah Postpositivme dengan pendekatan yuridis empiris dengan menggunakan Teori Keadilan Islam dan Keadilan Pancasila sebagai *Grand Theory*, Teori Sistem Hukum Lawrenc Friedman, Teori Penegakan Hukum Progresif Jimly Assidiqi sebagai *Midle Theory*. Teori *Maslahah*, *Maqashidusy Syari'ah*, *Istishan*, *Istishlahi* sebagai *Aplication Theory*.

Hasil penelitian menemukan bahwa, regulasi pengelolaan zakat dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat belum berbasis keadilan, terutama dalam ranah hukum positif di Indonesia dikarenakan masih ditemukan beberapa ketidak sesuaian atau ketidak sempurnaan undang-undang zakat dan peraturan perundangan lain sebagai pelaksana. Pada pasal 21-24 belum tertuang secara jelas sebagaimana pada pasal 21 ayat (1) “Dalam rangka pengumpulan zakat, muzaki melakukan penghitungan sendiri atas kewajiban zakatnya”. Pada pasal 24 “Lingkup kewenangan pengumpulan zakat oleh BAZNAS, BAZNAS Provinsi dan BAZNAS kabupaten/kota diatur dalam Peraturan Pemerintah”. Peraturan Pemerintah sebagai pelaksana Undang-undang yaitu PP nomor 14 tahun 2014, terkait pengumpulan dana zakat yang ada pasal sebagaimana dalam Bab VI tentang Lingkup Kewenangan Pengumpulan Zakat yang terdapat pada pasal 53 sampai dengan pasal 55, masih belum mengatur zakat perorangan yang tidak terikat dengan instansi. Belum tertuang relasi zakat dan pajak yang terintegrasi secara sistem informasi (IT), masih berbasis bukti pembayaran dari Baznas dibawa ke kantor pajak untuk melakukan pengurangan pembayaran pajak.

Kelemahan-kelemahan Regulasi pengelolaan zakat dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat saat ini belum mengatur secara komprehensif, salah satunya adalah optimalisasi pengumpulan zakat. Budaya hukumnya masyarakat menghitung dan mendistribusikan secara mandiri. Rekontruksi regulasi zakat dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat berbasis keadilan perlu dilakukan dengan melahirkan Undang-undang zakat yang baru atau pelaksana Undang-undang yang mendukungnya agar bisa mengatur secara komprehensif sehingga dapat mewujudkan kesejahteraan masyarakat berbasis nilai keadilan secara menyeluruh.

Kata Kunci: *Konstruksi, Regulasi, Pengelolaan Zakat*

# Rekontruksi Regulasi Pengelolaan Zakat Dalam Mewujudkan Kesejahteraan Masyarakat Berbasis Nilai Keadilan

Imron Choeri, S.H.I., M.H. Promotor: Prof.

Dr. Gunarto., S.H., M.Hum.

Co-Promotor: Prof. Dr. Hj. Anis Mashdurohatun, S.H., M.Hum.

## **ABSTRACT**

*This study aims to uncover and analyze zakat management regulations in realizing community welfare based on the value of justice, uncover and analyze the weaknesses of current zakat management regulations and reconstruct zakat management regulations in realizing community welfare based on the value of justice.*

*The paradigm in this study is Postpositivism with an empirical juridical approach using Islamic Justice Theory and Pancasila Justice as Grand Theory, Lawrence Friedman's Legal System Theory, Jimly Assidiki's Progressive Law Enforcement Theory as Middle Theory, Maslahah Theory, Maqashidusy Syari'ah, Istishan, Istishlahi as Application Theory.*

*The results of the study found that the regulation of zakat management in realizing public welfare has not been based on justice, especially in the realm of positive law in Indonesia because there are still some inconsistencies or imperfections of the zakat law and other legislation as implementers. Article 21-24 has not been clearly stated as in Article 21 paragraph (1) "In the context of collecting zakat, muzaki perform their own calculation of their zakat obligations". Article 24 "The scope of authority for zakat collection by BAZNAS, Provincial BAZNAS and district/city BAZNAS is regulated in a Government Regulation". Government regulations as implementing the law, namely PP number 14 of 2014, related to the collection of zakat funds, there are articles as in Chapter VI concerning the Scope of Authority for Collection of Zakat which are contained in articles 53 to 55, still do not regulate individual zakat which is not bound by agencies. . The relation between zakat and tax which is integrated in an information system (IT) has not yet been stated, it is still based on proof of payment from Baznas brought to the tax office to reduce tax payments.*

*Weaknesses The regulation of zakat management in realizing people's welfare currently has not been comprehensively regulated, one of which is the optimization of zakat collection. The legal culture is that the community calculates and distributes independently. Reconstruction of zakat regulation in realizing justice-based community welfare needs to be done by giving birth to a new zakat law or implementing laws that support it so that it can regulate it comprehensively so that it can realize community welfare based on the value of justice as a whole.*

*Keywords: Construction, Regulation, Zakat Management*

## RINGKASAN

### A. Latar Belakang Permasalahan

Keadilan sosial berarti keadaan seimbang dalam suatu masyarakat, sesuai dengan sila kelima Pancasila “keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”. Pelaksanaan pembangunan mempunyai tujuan untuk meningkatkan pendapatan nasional dan menjamin pembagian yang merata bagi seluruh rakyat Indonesia sesuai dengan nilai keadilan. Dalam mewujudkan nilai keadilan, pembangunan itu dilaksanakan tidak semata-mata hanya pada peningkatan kapasitas produksi akan tetapi mempunyai tujuan mencegah melebarnya jurang pemisah antara orang kaya dan orang miskin.

Pembangunan Nasional harus dilaksanakan secara terencana, menyeluruh, terarah, bertahap, terpadu, berlanjut dan berkesinambungan supaya bisa memacu peningkatan kemampuan nasional dalam rangka mewujudkan kehidupan yang bisa disejajarkan derajatnya dengan bangsa-bangsa lain yang telah maju. Pembangunan nasional harus dilaksanakan secara bersama baik oleh masyarakat dan juga pemerintah.

Suatu keniscayaan bahwa pembangunan ekonomi negara digerakkan oleh usaha produktif suatu bangsa dimana pembangunan ekonomi merupakan sebuah kewajiban negara sebagai usaha untuk meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan rakyatnya. Dengan kata lain, pembangunan ekonomi merupakan upaya sadar dan terarah dari suatu bangsa untuk meningkatkan kesejahteraan rakyatnya melalui pemberdayaan serta pemanfaatan sumber daya alam yang ada. Pembangunan bukan merupakan tujuan melainkan hanya alat sebagai proses yang harus dilalui untuk menurunkan angka kemiskinan dan mengurangi ketimpangan distribusi pendapatan masyarakat. Jika pertumbuhan ekonomi yang tinggi tidak diikuti pemerataan hasil-hasil pembangunan kepada seluruh golongan masyarakat, maka hal tersebut tidak ada manfaatnya dalam mengurangi ketimpangan pendapatan dalam masyarakat.

Pengentasan kemiskinan merupakan sebuah langkah yang harus diambil oleh pemerintah dengan meningkatkan pendapatan dan daya beli masyarakat melalui pemerataan pendapatan. Indonesia dalam angka menyebutkan bahwa: Ambang batas garis kemiskinan pada Maret 2022 meningkat sebesar 4.0% menjadi Rp 505.469 dari sebelumnya Rp 486.168 pada September 2021. Meskipun garis kemiskinan mengalami peningkatan, angka



kemiskinan Indonesia tetap dapat diturunkan. Studi Bank Dunia (Juni 2022) menyebutkan bahwa kenaikan harga komoditas di dalam negeri, yang dipicu oleh pergerakan harga komoditas global, diperkirakan akan menaikkan angka kemiskinan sebesar 0,2 poin persentase<sup>3</sup>.

Dalam Islam sendiri sudah lama dikenal adanya suatu perbuatan atau kegiatan yang bertujuan mengurangi serta mengentaskan kemiskinan adalah dengan adanya syariat zakat yang berfungsi sebagai pemerataan kekayaan. Zakat merupakan suatu kewajiban bagi seluruh umat islam yang mampu atau telah mencapai nisab dalam hartanya. Secara konsep zakat merupakan sebuah hubungan yang vertikal sekaligus horizontal. Pertama dimensi hubungan antara hamba dengan Allah *Subhanahu wa ta'ala (hablu minallah)*, kedua dimensi *hablu minannas* yaitu hubungan antara manusia dengan manusia lainnya. Dimensi terakhir inilah yang sangat penting bagi terciptanya masyarakat adil makmur dan sejahtera.

Zakat adalah salah satu dari usaha untuk merealisasikan hal itu, pola pendistribusian kekayaan dari orang-orang kaya (*muzaki*) kepada orang-orang miskin sebagai *mustahiq* zakat menjadi satu metode efektif bagi pemerataan kekayaan. Dengan dana zakat tersebut fakir miskin akan mendapatkan penghasilan tetap, meningkatkan usaha, mengembangkan usaha serta mereka dapat menyisihkan penghasilannya untuk menabung. Pendayagunaan zakat produktif sesungguhnya mempunyai konsep perencanaan dan pelaksanaan yang cermat seperti mengkaji penyebab kemiskinan, ketidaktersediaan modal kerja, dan kekurangan lapangan kerja, dengan adanya masalah tersebut maka perlu adanya perencanaan yang dapat mengembangkan zakat bersifat produktif.

Potensi dana zakat dapat dioptimalkan untuk menciptakan kesejahteraan masyarakat, sehingga pengelolaan dana zakat menjadi hal penting dikarenakan dapat memajukan kesejahteraan umum yang juga merupakan salah satu tujuan nasional negara kesatuan Republik Indonesia yang diamanatkan dalam UUD 1945. Untuk mewujudkan tujuan nasional tersebut perlu diupayakan dengan menggali dan memanfaatkan dana salah satunya melalui dana zakat. Potensi zakat skala Jawa Tengah tahun 2022 adalah Secara keseluruhan total potensi zakat di Provinsi Jawa Tengah mencapai Rp. 24,5 triliun dengan potensi

---

<sup>3</sup>Keneterian keuangan, *Pemulihan ekonomi berdampak positif pada peningkatan kesejahteraan masyarakat*, <https://fiskal.kemenkeu.go.id/publikasi/siaran-pers-detil/408#:~:text=Hal%20ini%20tercermin%20dari%20tingkat,pada%20triwulan%20I%2D2022.%20!>

tertinggi ada di Kota Semarang, Kabupaten Kudus, dan Kabupaten Cilacap masing-masing sebesar Rp.3,1 triliun, Rp.1,8 triliun, dan Rp.1,6 triliun. Tiga wilayah ini merupakan daerah dengan tingkat perekonomian terbaik, terlihat dari nilai PDRB tertinggi di Jawa Tengah yaitu Kota Semarang sebesar Rp.189,2 triliun, Kudus sebesar Rp.109,1 triliun, dan Kabupaten Cilacap Rp.105 triliun.

Optimalisasi pendayagunaan dana zakat sebagai salah satu instrumen untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat akan lebih efektif apabila dikelola oleh pemerintah dengan payung hukum dalam bentuk Undang-undang. Di Indonesia pengelolaan zakat sudah diatur dalam bentuk undang-undang yaitu undang-undang nomor 38 tahun 1999 yang diganti dengan undang-undang nomor 23 tahun 2011 tentang pengelolaan zakat. Dengan undang-undang ini pengelolaan zakat di bentuk oleh pemerintah (negara), yang merupakan lembaga berwenang yang melakukan tugas pengelolaan zakat secara nasional<sup>4</sup>.

Dalam pelaksanaan undang-undang di atas, sudah ditindaklanjuti oleh peraturan pemerintah nomor 14 tahun 2014 sebagai pelaksana undang-undang nomor 23 tahun 2011 tentang pengelolaan zakat. Namun dampak terhadap kegiatan ekonomi masih kecil, ini dikarenakan masih rendahnya kesadaran masyarakat untuk berzakat dan tidak adanya sanksi bagi para muzaki yang tidak mau mengeluarkan zakat.

Disinilah letak pentingnya penyaluran zakat sebagai dana produktif, dimana dana zakat yang diberikan pada masyarakat diperuntukkan pada kegiatan-kegiatan produktif yang harapannya dapat mendatangkan nilai tambah bagi kesejahteraan masyarakat lainnya.

Lembaga pengelola zakat harus dapat memberikan bukti nyata pada masyarakat dalam penyaluran dana produktif yang tepat sasaran dan keberhasilannya adalah untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat berbasis nilai keadilan. Hal tersebut untuk menumbuhkan kepercayaan dari masyarakat akan kredibilitas BAZNAS maupun LAZ dalam mengelola dana umat, sehingga mampu meningkatkan kesadaran masyarakat untuk membayar zakatnya.

Dengan perubahan zaman saat ini, disamping diperlukannya pengkajian zakat sebagai salah satu alternatif untuk mengatasi ketimpangan sosial dari sisi pemungutan, pendistribusian dan pendayagunaan diperlukan juga pengkajian

---

<sup>4</sup>Undang-undang nomor 23 tahun 2011, Tentang Pengelolaan Zakat, pasal 5 dan 6.

tentang zakat ditinjau dari sisi pengumpulan zakat yang merupakan bagian dari regulasi pengelolaan zakat yang masih membutuhkan perhatian lebih untuk mengoptimalkan potensi zakat yang ada di Indonesia khususnya di Jawa Tengah.

#### **B. Perumusan Masalah.**

Berdasarkan uraian di atas, dapat dirumuskan beberapa permasalahan sebagai berikut:

1. Mengapa regulasi pengelolaan zakat dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat belum berbasis nilai keadilan?
2. Apa saja kelemahan-kelemahan regulasi pengelolaan zakat dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat saat ini?
3. Bagaimana rekonstruksi regulasi pengelolaan zakat dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat berbasis nilai keadilan.

#### **C. Tujuan Penelitian.**

Tujuan yang dicapai dalam penelitian ini ialah:

1. Untuk mengungkap dan menganalisis mengapa regulasi pengelolaan zakat dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat berbasis nilai keadilan belum tercapai.
2. Untuk mengungkap dan menganalisis kelemahan-kelemahan regulasi pengelolaan zakat saat ini.
3. Untuk merekonstruksi regulasi pengelolaan zakat dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat berbasis nilai keadilan.

#### **D. Kerangka Konseptual.**

Pada sub pembahasan mengenai kerangka teori disertasi ini, akan dibahas permasalahan-permasalahan sebagai berikut:

1. Rekonstruksi regulasi pengelolaan zakat dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat berbasis nilai keadilan.

Maksud Disertasi dengan pokok pembahasan regulasi pengelolaan zakat dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat berbasis nilai keadilan adalah penafsiran sedemikian rupa terhadap aturan regulasi pengelolaan zakat dalam kasus riil dan kongkrit melalui metode rekonstruksi regulasi pengelolaan zakat, peraturan perundang-undangan maupun peraturan lain yang melingkupinya sehingga regulasi pengelolaan zakat yang ada saat ini benar-benar mewujudkan kesejahteraan masyarakat berbasis nilai keadilan.

Pertanyaannya adalah apakah regulasi pengelolaan zakat yang sudah ada dalam perundang-undangan, sejalan dengan perkembangan

masyarakat dan nilai-nilai Pancasila. Secara sederhana dapat dikatakan bahwa rekonstruksi pengelolaan zakat untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat berbasis nilai keadilan ini perlu dilakukan.

Undang-undang Nomor 23 tahun 2011 tentang pengelolaan zakat sebagaimana terdapat dalam Bab III, Pengumpulan, Pendistribusian, Pendayagunaan dan Pelaporan pada bagian kesatu tentang pengumpulan mulai pasal 21 sampai 24 belum mencerminkan adanya upaya untuk menggali lebih dalam potensi-potensi zakat yang bisa dikembangkan agar dana zakat bisa terkumpul secara maksimal. Pasal Undang-undang tersebut adalah sebagai berikut:

Pasal 21, (1) Dalam rangka pengumpulan zakat, muzaki melakukan penghitungan sendiri atas kewajiban zakatnya. (2) Dalam hal tidak dapat menghitung sendiri kewajiban zakatnya, muzaki dapat meminta bantuan BAZNAS. Pasal 22, Zakat yang dibayarkan oleh muzaki kepada BAZNAS atau LAZ dikurangkan dari penghasilan kena pajak. Pasal 23, (1) BAZNAS atau LAZ wajib memberikan bukti setoran zakat kepada setiap muzaki. (2) Bukti setoran zakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) digunakan sebagai pengurang penghasilan kena pajak. Pasal 24, Lingkup kewenangan pengumpulan zakat oleh BAZNAS, BAZNAS provinsi, dan BAZNAS kabupaten/kota diatur dalam Peraturan Pemerintah.<sup>5</sup>

Pasal-pasal di atas belum mencerminkan penggalan lebih dalam potensi-potensi dana yang ada dalam masyarakat. Pada pasal 21 ayat (1) masih berpotensi adanya muzaki yang tidak melaporkan dan membayarkan zakatnya secara utuh sesuai dengan ketentuan yang ada.

Maka perlunya perubahan sistem pembayaran zakat melalui sistem aplikasi yang terintegrasi sehingga tidak diperlukan lagi pasal 2 (dihapus).

Pada Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 pasal 22, Zakat yang dibayarkan oleh muzaki kepada BAZNAS atau LAZ dikurangkan dari penghasilan kena pajak, pengurangan pajak penghasilan tersebut dilakukan dengan menggunakan bukti setoran zakat, maka perlu perubahan dengan menggunakan sistem yang terintegrasi sehingga muzaki secara otomatis terdata sebagai wajib pajak yang sudah membayar zakat. Pada Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 pasal 23 ayat (1)

---

<sup>5</sup>Undang-undang nomor 23 tahun 2011, *Tentang Pengelolaan Zakat*

terkait dengan bukti pembayaran zakat bisa dilakukan melalui sistem yang terintegrasi dengan mengkonfirmasi pembayaran muzaki yang dilakukan petugas Baznas atau LAZ sehingga pasal (2) Bukti setoran zakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) digunakan sebagai pengurang penghasilan kena pajak sudah tidak diperlukan lagi.

Pada pasal 24 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011, Lingkup kewenangan pengumpulan zakat oleh BAZNAS, BAZNAS provinsi, dan BAZNAS kabupaten/kota diatur dalam Peraturan Pemerintah. Peraturan pemerintah tersebut adalah PP nomor 14 tahun 2014, sebagaimana dalam Bab VI, tentang Lingkup Kewenangan Pengumpulan Zakat yang terdapat pada pasal 53 sampai dengan pasal 55. Pada pasal 55 ayat (1) BAZNAS kabupaten/kota berwenang melakukan pengumpulan zakat melalui UPZ dan/atau secara langsung dan ayat (2) Pengumpulan zakat melalui UPZ sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan cara membentuk UPZ pada: a. kantor satuan kerja pemerintah daerah/lembaga daerah kabupaten/kota; b. kantor instansi vertikal tingkat kabupaten/kota; c. badan usaha milik daerah kabupaten/kota; d. perusahaan swasta skala kabupaten/kota; e. masjid, mushalla, langgar, surau atau nama lainnya; f. sekolah/madrasah dan lembaga pendidikan lain; g. kecamatan atau nama lainnya; dan h. desa/kelurahan atau nama lainnya. Pihak perorangan yang tidak terkait dengan lembaga/instansi masih memungkinkan sekali tidak tersentuh dengan peraturan pemerintah ini.

Dalam Permenag Nomor 52 tahun 2014 Tentang Syarat Dan Tata Cara Penghitungan Zakat Mal Dan Zakat Fitrah Serta Pendayagunaan Zakat Untuk Usaha Produktif, tidak disinggung terkait pengumpulan dana zakat.<sup>6</sup> Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 69 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Agama Nomor 52 Tahun 2014 Tentang Syarat Dan Tata Cara Penghitungan Zakat Mal Dan Zakat Fitrah Serta Pendayagunaan Zakat Untuk Usaha Produktif<sup>7</sup>, juga tidak mengatur tentang pengumpulan zakat.

Rekonstruksi yang dimaksudkan adalah menata kembali nilai-nilai kehidupan bangsa dan negara dalam konteks negara mempunyai kewajiban

---

<sup>6</sup>Permenag nomor 52 tahun 2014, *Tentang Syarat Dan Tata Cara Penghitungan Zakat Mal Dan Zakat Fitrah Serta Pendayagunaan Zakat Untuk Usaha Produktif*.

<sup>7</sup>Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 69 Tahun 2015, *Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Agama Nomor 52 Tahun 2014 Tentang Syarat Dan Tata Cara Penghitungan Zakat Mal Dan Zakat Fitrah Serta Pendayagunaan Zakat Untuk Usaha Produktif*

mengatur dan menciptakan ketertiban masyarakat. Pengumpulan, Pendistribusian dan zakat terkadang masih dilakukan oleh muzakki sendiri sehingga terkadang terjadi insiden yang tidak diinginkan karena para mustahik berebut untuk mendapatkan bagian.

2. Mewujudkan Kesejahteraan Masyarakat

Dalam pasal 3 huruf b, Undang-undang 23 tahun 2011 disebutkan salah satu manfaat yang besar dikelolanya zakat secara profesional meningkatkan manfaat zakat untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan penanggulangan kemiskinan. Dalam konteks ini, pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan dana zakat selain untuk pemberian bantuan yang bersifat konsumtif, juga dapat dibenarkan untuk tujuan menumbuhkan kegiatan ekonomi produktif bagi penerima zakat (mustahik). Berarti, penggunaan dana zakat untuk kegiatan ekonomi produktif juga tidak dilarang, selama keberadaan para mustahik yang wajib dan harus dibantu sudah terpenuhi kebutuhan dasarnya. Penggunaan dana zakat untuk kegiatan ekonomi produktif adalah sebuah konsepsi untuk memandirikan penerima zakat secara sosial ekonomi dengan maksud untuk merubah status dari penerima zakat (mustahik) menjadi pembayar zakat (muzakki).

3. Nilai Keadilan

Keadilan adalah semua yang berkenaan dengan sikap dan tindakan dalam hubungan antar manusia, keadilan adalah berisi sebuah tuntutan agar memperlakukan orang lain sesuai dengan hak dan kewajiban, tidak pandang bulu, atau pilih kasih.

Filosofis keadilan dalam Islam adalah kemaslahatan universal dan komparatif. Universal mempunyai pengertian bahwa Islam diperuntukan untuk seluruh umat manusia di bumi, dapat diterapkan setiap waktu sampai akhir zaman. Universalitas kehidupan dalam Islam meliputi semua aspek kehidupan manusia baik masa lalu, sekarang dan mendatang.

Dalam bidang ekonomi, orang dapat menyatakan bahwa keadilan menuntut penggunaan sumberdaya dengan cara yang merata sehingga tujuan kemanusiaan yang dihargai secara universal yaitu pemenuhan kebutuhan umum, pertumbuhan yang optimal, lapangan pekerjaan yang lengkap, pemerataan pendapatan dan kekayaan dan kestabilan ekonomi terwujud.<sup>8</sup> Pengumpulan, Pendistribusian dan pendayagunaan mempunyai

---

<sup>8</sup> Chapra, M. Umar. 1985. *Toward a Just Monetary System*. (Leiceste: UK Foundation) 76.

hubungan yang erat dengan pemerataan menuju terwujudnya suatu keadilan. Keadilan sosial yaitu mempersempit jurang pemisah individu maupun golongan dengan membatasi keserakahan orang-orang kaya di satu sisi dan meningkatkan taraf hidup orang-orang fakir miskin di sisi lainnya. Dalam filsafat ekonomi Islam, keadilan merupakan nilai yang menjadi jalan menuju tujuan utama yakni, kesejahteraan.

#### E. Kerangka Teoritik.

Pemahaman teoritik ini menjadi penting dilakukan sebagai sarana untuk mendiskripsikan dan menjelaskan serta memahami masalah secara baik, dengan harapan dapat membantu memahami segala sesuatu yang diketahui pada tahap awal secara *intuitif*. Budaya hukum masyarakat yang dimaksudkan adalah nilai-nilai, sikap-sikap, persepsi, *custom*, *ways of doing*, *whays of thinking*, *opinion* baik yang terkandung di dalam nilai-nilai maupun di luar Pancasila yang mempengaruhi bekerjanya hukum sebagai jembatan penghubung antara peraturan hukum dengan tingkah laku hukum seluruh warga masyarakat<sup>9</sup>. Secara sosiologis, hukum merupakan refleksi dari tata nilai yang diyakini masyarakat sebagai suatu pranata dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Maka hukum selayaknya mampu menangkap aspirasi masyarakat yang tumbuh dan berkembang, bukan hanya yang bersifat kekinian melainkan juga sebagai acuan dalam mengantisipasi perkembangan sosial, ekonomi dan politik di masa depan. Pemikiran di atas menunjukkan bahwa hukum bukan sekedar norma statis yang mengutamakan kepastian dan ketertiban, melainkan juga norma yang harus mampu mendinamisasikan pemikiran dan merekayasa perilaku sosial masyarakat dalam mencapai cita-citanya (*law as a tool of social engineering*). Maka Pemahaman teoritik ini penting dilakukan sebagai pemahaman dasar dalam menjelaskan serta memahami masalah secara lebih baik.

Dengan demikian, ketika berbicara soal teori, seseorang akan dihadapkan pada dua macam realitas, yaitu: *Pertama; realitas in abstracto* yang ada di alam ide imajinatif. *Kedua;* padanannya yang berupa realita *in concreto* yang berada dalam pengalaman indriawi”.<sup>10</sup> Oleh karena itu para ahli menggunakan

---

<sup>9</sup>Jawade Hafidz, *Makalah Seminar Nasional Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, Unissula, Semarang, 11 Oktober 2014.

<sup>10</sup>Soetandyo Wignyosoebroto, “*Teori, Apakah itu*”, *Makalah Kuliah Program Doktor UNDIP Semarang 2003*.

kata teori sebagai bangunan berpikir yang tersusun secara sistematis, logis (rasional), empiris (sesuai kenyataan), juga simbolis.<sup>11</sup>

Pemahaman berbagai teori hukum sebagai alat untuk memahami hukum yang mencerminkan budaya hukum dan berbasis nilai-nilai keadilan adalah sangat penting dalam kajian ini untuk menjelaskan kebenaran ilmiahnya,<sup>12</sup> karena pada dasarnya teori hukum merupakan sistem yang bertujuan untuk menjelaskan suatu fenomena dengan cara memerinci konstruk-konstruk (yang membentuk fenomena itu), beserta hukum atau aturan yang mengatur keterkaitan antara satu konstruk dengan lainnya.<sup>13</sup> Maka berkaitan dengan rencana penulisan disertasi ini penulis akan menggunakan teori-teori sebagai berikut:

#### 1. *Grand Theory* (Teori Utama)

Dalam *Grand Theory* (Teori Utama) ini, penulis menggunakan Teori Keadilan menurut para pakar, Teori Keadilan menurut Pancasila dan Teori Keadilan menurut Islam (al-Qur'an). Keadilan merupakan salah satu tujuan hukum selain kepastian hukum dan kemanfaatan hukum. Hakekat hukum bertumpu pada ide keadilan dan kekuatan moral. Ide keadilan tidak pernah lepas dari kaitannya dengan hukum, sebab membicarakan hukum, secara jelas atau samar-samar senantiasa merupakan pembicaraan tentang keadilan.<sup>14</sup>

Kahar Masyhur menyatakan apa yang disebut adil:<sup>15</sup>

- a. Adil ialah meletakkan sesuatu pada tempatnya.
- b. Adil ialah menerima hak tanpa lebih dan memberikan hak orang lain tanpa kurang.
- c. Adil ialah memberikan hak setiap yang berhak secara lengkap tanpa kurang antara sesama yang berhak, dalam keadaan yang sama, dan penghukuman orang jahat atau yang melanggar hukum, sesuai dengan kesalahan dan pelanggarannya.

Dengan perkataan lain sebagaimana yang telah disebutkan oleh Moedjono<sup>16</sup> dalam bukunya yang berjudul "Pengantar Ilmu Hukum Dan Pengantar Tata Hukum Indonesia", tentang pendapat Aristoteles, bahwa

---

<sup>11</sup>Otje Salaman & Anton F.S., *Teori Hukum*, (Bandung: Refika Atima, 2005), 19.

<sup>12</sup> Prasetya Irawan, *Logika dan Prosedur Penelitian*, (Makassar: Info Medika, 2006), 41.

<sup>13</sup>Walter L. Wallace, *Metoda Logika Ilmu Sosial*, (Jakarta: Bumi Aksara, 1994), 76-88.

<sup>14</sup>Rahardjo, *Ilmu Hukum*, 45.

<sup>15</sup>Kahar Masyhur, *Membina Moral dan Akhlaq*, (Jakarta: Kalam Mulia, 1985), 71.

<sup>16</sup>Moedjono, *Pengantar Ilmu Hukum Dan Pengantar Tata Hukum Indonesia*, Bagian I, (Yogyakarta: Penerbit Yayasan penerbitan FKIS- IKIP, 1974), 9.



keadilan yaitu “memberikan kepada setiap orang, apa yang menjadi haknya”. Selanjutnya ia membedakan adanya 2 (dua) macam keadilan :

- a. Keadilan Distributif; memberikan kepada setiap orang jatah berdasarkan jasanya. Jadi memberikan kepada setiap orang apa yang menjadi haknya berdasarkan kepada azas keseimbangan.
- b. Keadilan Kumulatif; memberikan kepada setiap orang bagian yang sama. Jadi memberikan kepada setiap orang apa yang menjadi haknya berdasarkan kepada azas kesamaan.”

Kemudian tujuan negara Indonesia yang termuat pada alinea Keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 ialah : (1). Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia; (2). Mewujudkan keajahteraan umum; (3). Mencerdaskan kehidupan bangsa; dan (4). Ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial dengan berdasarkan pada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia dan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan/ perwakilan serta mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, maka regulasi perundangan yang ada tentang zakat akan senantiasa mampu memberikan keadilan bagi orang yang mempunyai kewajiban mengeluarkan zakat, bagi orang yang berhak menerimanya dan bagi orang yang bertugas mengelola zakat karena sejalan dengan nilai-nilai keadilan dalam masyarakat Indonesia yang tidak lain adalah Pancasila.

Dari uraian-uraian di atas, dapat disimpulkan, bahwa sebagai pisau analisis utama (Teori Utama/*Grand Theory*) untuk menganalisis hasil penelitian disertasi ini, menggunakan Teori Keadilan Islam dan Teori Keadilan Pancasila. *Pertama*, Konsep Keadilan dalam Pancasila sesuai dengan tujuan negara hukum sebagaimana tertera pada alinea empat pembukaan undang-undang Dasar 1945 yakni melindungi segenap bangsa Indonesia dan sesuai dengan nilai-nilai luhur Pancasila yakni Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, serta keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. *Kedua*, Konsep Keadilan dalam Islam, yaitu mewujudkan dan memelihara maslahat (kebaikan) umat manusia yang menurut pendapat Masdar F. Masudi sama dengan teori keadilan sosial dalam istilah filsafat hukum.<sup>17</sup>

## 2. *Midle Theory* (Teori Menengah).

---

<sup>17</sup>Masdar F. Mas’udi, *Meletakkan kembali maslahat sebagai acuan syari’ah*, jurnal ilmu dan kebudayaan ulumul qur’an nomor 3 vol.VI tahun 1995, 97.

Pada *Midle Theory* (Teori Menengah) penulis memakai Teori Sistem Hukum Lawrenc Friedman, Teori Penegakan Hukum Progresif dan teori penegakan hukum Jimly Assidiqi serta Bagir Manan dan Teori Negara karena Indonesia adalah negara hukum, serta tinjauan dari teori budaya hukum.<sup>18</sup> Yang di maksud dengan Negara hukum adalah bahwa dalam rangka melaksanakan pemerintahan senantiasa didasarkan pada hukum-hukum sebagai panglima dan supremasi dalam menegakkan kebenaran dan keadilan.

Negara yang menganut paham negara hukum umumnya terdapat tiga prinsip dasar, yaitu:

- a. Supremasi hukum (*supremacy of law*),
- b. Kesamaan di hadapan hukum (*equality before the law*),
- c. Penegakan hukum dengan cara yang tidak bertentangan dengan hukum (*duo process of law*).

Karena itu pada setiap negara hukum mempunyai ciri-ciri sebagai berikut:<sup>19</sup>

- a. Jaminan perlindungan hak-hak asasi manusia;
- b. Kekuasaan kehakiman atau peradilan yang merdeka;
- c. Legalitas dalam arti hukum, yaitu bahwa baik pemerintah/ Negara maupun warga Negara dalam bertindak harus berdasar atas hukum.

Hal berikutnya adalah mengenai Budaya/Kultur Hukum menurut Lawrence M. Friedman yang dimaksud budaya hukum adalah sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum-kepercayaan, nilai, pemikiran, serta harapannya. Budaya hukum adalah suasana pemikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari, atau disalahgunakan. Budaya hukum erat kaitannya dengan kesadaran hukum masyarakat. Semakin tinggi kesadaran hukum masyarakat maka akan tercipta budaya hukum yang baik dan dapat merubah pola pikir masyarakat mengenai hukum selama ini.

Baik substansi hukum, struktur hukum maupun budaya hukum saling keterkaitan antara satu dengan yang lain dan tidak dapat dipisahkan. Dalam pelaksanaannya diantara ketiga unsur harus tercipta hubungan yang saling mendukung agar tercipta pola hidup aman, tertib, tentram dan

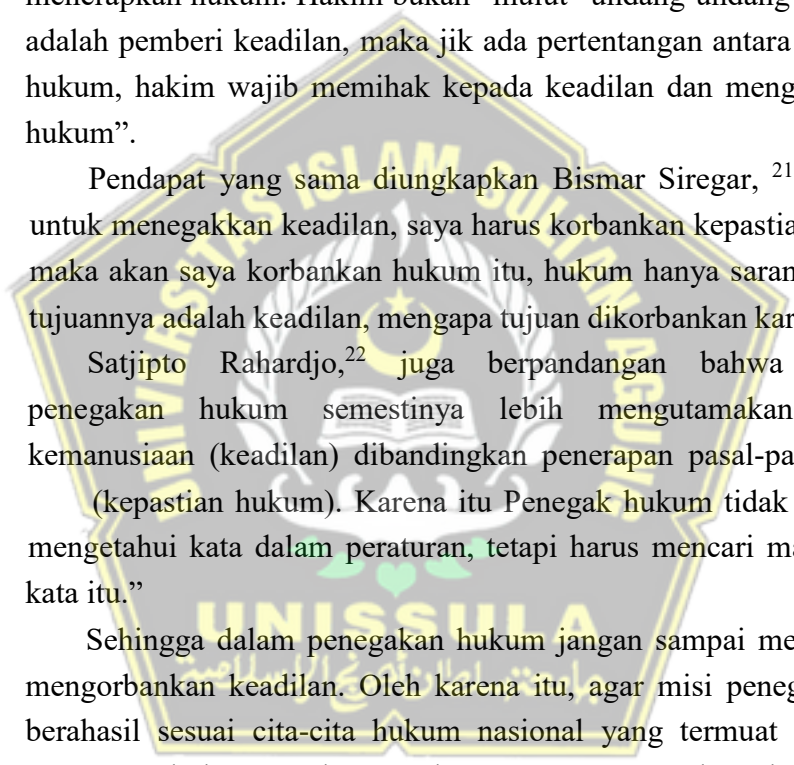
---

<sup>18</sup>UUD 1945 dan Amandemen, *Pasal 1 Ayat 3*.

<sup>19</sup>Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008), 46.

damai. Dalam arti luas, penegakan hukum mencakup nilai-nilai keadilan yang terkandung di dalamnya bunyi aturan formal maupun nilai-nilai keadilan yang hidup dalam masyarakat (*Living law*). Tetapi, dalam arti sempit, penegakan hukum hanya menyangkut penegakan undang-undang formal yang tertulis saja. Karena itu, penerjemahan '*law enforcement*' ke dalam bahasa Indonesia dalam menggunakan perkataan '*penegakan hukum*' dalam arti luas dan sempit.

Bagir Manan,<sup>20</sup> mengatakan bahwa “kita percaya pada pedang keadilan hakim, karena itu hakim perlu selalu berwawasan luas dalam menerapkan hukum. Hakim bukan “mulut” undang-undang tetapi Hakim adalah pemberi keadilan, maka jika ada pertentangan antara keadilan dan hukum, hakim wajib memihak kepada keadilan dan mengesampingkan hukum”.

Pendapat yang sama diungkapkan Bismar Siregar,<sup>21</sup> bahwa “bila untuk menegakkan keadilan, saya harus korbankan kepastian hukumnya, maka akan saya korbankan hukum itu, hukum hanya sarana, sedangkan tujuannya adalah keadilan, mengapa tujuan dikorbankan karena sarana?”.  


Satjipto Rahardjo,<sup>22</sup> juga berpandangan bahwa “paradigma penegakan hukum semestinya lebih mengutamakan pada sisi kemanusiaan (keadilan) dibandingkan penerapan pasal-pasal peraturan (kepastian hukum). Karena itu Penegak hukum tidak cukup hanya mengetahui kata dalam peraturan, tetapi harus mencari makna di balik kata itu.”

Sehingga dalam penegakan hukum jangan sampai mencedirai atau mengorbankan keadilan. Oleh karena itu, agar misi penegakan hukum berhasil sesuai cita-cita hukum nasional yang termuat dalam alinea empat pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 maka substansi hukum, struktur hukum serta budaya hukum/kultur hukum haruslah ditata secara simultan, menyeluruh dan terencana. Selain itu penegakan hukum harus mengutamakan keadilan dan berpihak kepada keadilan karena keadilan itu adalah tujuan hukum meskipun harus mengesampingkan peraturan perundang-undangan.

---

<sup>20</sup>Baqir Manan, *Peran Hakim Dalam Dekolonisasi Hukum, Dalam Wajah Hukum di Eera Reformasi*, (Bandung, Citra Aditya Bakti, 2000), 264.

<sup>21</sup>Bismar Siregar, dalam Sidik Sunaryo, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, (Malang, Penerbit Universitas Muhammadiyah Malang, 2004), 27.

<sup>22</sup>Satjipto Rahardjo, *Diskusi Panel Memperingati Dies Natalis Ke-49 Fakultas Hukum UNDIP*, tanggal 17 Januari 2006 Kompas, 20 Januari 2006, hlm 17. huruf h.

3. *Application Theory* (Teori Terapan).

Agar supaya hukum zakat ini memenuhi harapan, maka dapat digunakan Teori *Maslahah* (*teori kebaikan*), dan Teori *Maqashidusy Syari'ah* (*teori tujuan hukum dalam Islam*) serta *teori keadilan Pancasila*. Untuk menjamin hukum zakat yang sesuai dengan budaya hukum dan nilai-nilai keadilan, maka teori *Maslahah* (Teori Kebaikan) dan Teori *Maqashidusy Syari'ah* (*tujuan hukum dalam Islam*), dapat dipergunakan sebagai Teori Aplikasi/terapan, terutama kaitannya dengan rekonstruksi regulasi pengelolaan zakat yang berbasis dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat berbasis nilai-nilai keadilan.

a. Teori *Maslahah* (Kebaikan).

Muhammad Mustafa Syalabi menjelaskan, bahwa *al-maslahah* adalah sesuatu yang bentuknya yang sempurna, ditinjau dari segi peruntukan sesuatu tersebut. Misalnya, keadaan *maslahah* pada pena adalah untuk menulis. Di samping itu, akibat dari suatu perbuatan yang melahirkan *maslahah* juga disebut dengan *maslahah*. Dalam hal ini, pemakaian kata *al-maslahah* dalam perbuatan tersebut bersifat *majaz*.<sup>23</sup>

Imam Asy-Syatiby banyak menjelaskan tentang teori *al-mashlahah* dalam karyanya yang berjudul *Al-muwafaqat* melalui konsep *maqasyidusy syari'ah* (tujuan hukum syara') dimana Syari'at Islam diturunkan bertujuan untuk mewujudkan kemaslahatan umum (*al-mashlahatul'ammah*) dengan cara menjadikan aturan hukum syari'ah yang paling utama dan sekaligus menjadi *shalihah li kulli zaman wa makan* (*kompatibel* dengan ruang dan waktu) untuk sebuah kehidupan manusia yang adil, bermartabat dan bermaslahat. Asy-Syatiby telah memberikan rambu-rambu untuk mencapai tujuan-tujuan syari'at yang bersifat *dharuriyyah*, *hajiyyah* dan *tahsiniyyah* dimana yang terpenting bertujuan melindungi lima asas hukum syara' antara lain : (a) memelihara agama (*hifzhud din*); (b) memelihara jiwa

---

<sup>23</sup>Muhammad Mustafa Syalabi, *Ta'lim al-Ahkam*, (Beirut, Dar Al-Nahdah Al-Arabiyyah, 1981), 278.

(*hifzhun nafsi*); (c) memelihara keturunan (*hifzhun nasli*); (d) memelihara akal (*hifzhul 'aqli*); dan memelihara harta (*hifzhul mal*).<sup>24</sup>

Teori *al-maslahah* yang diperkenalkan oleh Asy-yatiby dalam konsep *maqasyidusy syari'ah* ini adalah masih relevan untuk menjawab segala persoalan hukum di Indonesia sekalipun, termasuk pula masalah hukum zakat.

b. Teori *Maqashidusy Syari'ah* (tujuan umum perundang-undangan).

Sebagaimana telah disinggung sedikit di atas, bahwa tujuan umum perundang-undangan adalah untuk kemaslahatan umum, memberikan kemanfaatan dan menghindarkan kemafsadatan (kerusakan) bagi umat manusia. Mengetahui tujuan umum perundang-undangan ini menjadi penting agar dapat menarik sebuah hukum dari suatu peristiwa yang sudah ada nashnya (undang-undangnya) secara tepat dan benar agar selanjutnya dapat menetapkan hukum peristiwa-peristiwa yang tidak ada nashnya. Beberapa peristiwa hukum yang terjadi dimasyarakat seringkali kita tidak ketemukan ketentuan hukumnya, maka menghadapi kondisi seperti ini Hakim sebagai pembuat undang-undang (*judge meed of law*) dituntut untuk dapat memberikan jawaban hukum terhadap peristiwa hukum tersebut.

Imam Asy-Syatiby memberikan batasan-batasan mengenai tujuan-tujuan syari'at yang bersifat *dharuriyyah*, *hajiyyah* dan *tahsiniyyah* yang berisikan lima asas hukum syara' antara lain : (a) memelihara agama (*hifzhud din*); (b) memelihara jiwa (*hifzhun nafsi*); (c) memelihara keturunan (*hifzhun nasli*); (d) memelihara akal (*hifzhul 'aqli*); dan memelihara harta (*hifzhul mal*).<sup>25</sup> Teori *maqasidusy syari'ah* ini pertama kali dikenalkan oleh Imam Al-Haramain Al-Juwaini lalu dikembangkan oleh muridnya yang bernama Al-Gazali. Ahli teori hukum Islam berikutnya yang secara khusus membahas *maqasidusy syari'ah* adalah Izzuddin ibn Abdus Salam baru dilakukan oleh Imam Al-Syatibi dari ulama fiqh kalangan Malikiyah sebagaimana dimuat secara panjang lebar dalam kitabnya yang berjudul *Al-Muwafaqat*. Atau dapat juga memakai alasan *Hajiyyah* (hal-hal yang sangat dihajatkan) oleh manusia untuk menghilangkan kesulitan-kesulitan dan menolak halangan.

---

<sup>24</sup>Asy-Syatiby, *Al-Muwafaqat, fi Ushulisy Syari'ah*, Juz II, (Beirut: Darul Kutub Al-Ilmiyyah, tt), 7.

<sup>25</sup>Asy-Syatiby, *Al-Muwafaqat, fi Ushulisy Syari'ah*, 7.

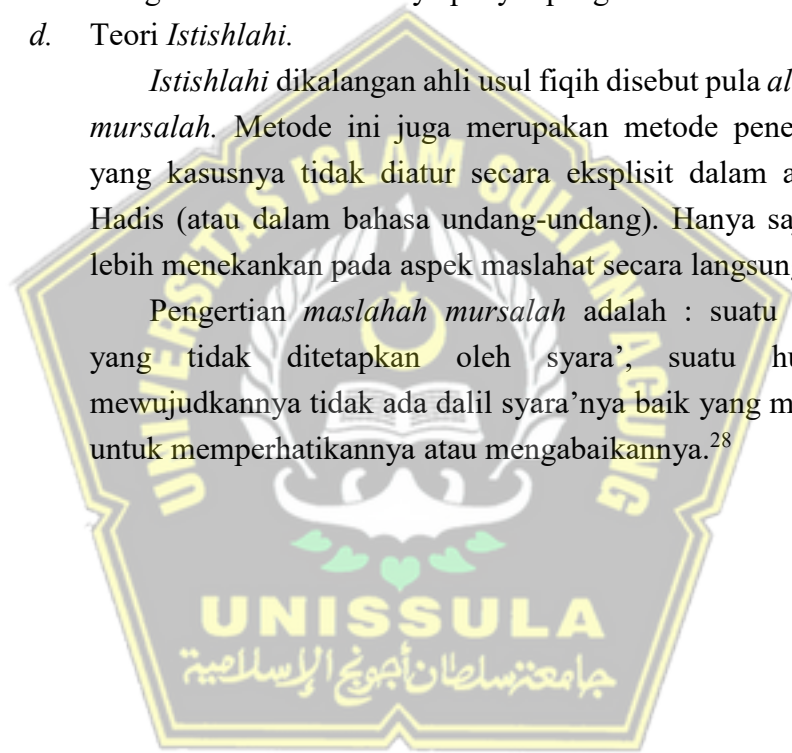
c. Teori *Istihsan*.

Istihsan ialah meninggalkan qias yang nyata untuk menjalankan qiyas yang tidak nyata atau meninggalkan hukum kulli (keseluruhan) untuk menjalankan hukum yang istisna'i (pengecualian) disebabkan ada dalil yang menurut logika membenarkannya.<sup>26</sup> Imam Abu Al-Hasan Al-Karkhi,<sup>27</sup> mengatakan bahwa istihsan ialah penetapan hukum dari seorang mujtahid terhadap suatu masalah yang menyimpang dari ketetapan hukum yang diterapkan pada masalah-masalah yang serupa karena ada alasan yang lebih kuat yang menghendaki dilakukannya penyimpangan itu.

d. Teori *Istishlahi*.

*Istishlahi* dikalangan ahli usul fiqih disebut pula *al-maslahah al-mursalah*. Metode ini juga merupakan metode penemuan hukum yang kasusnya tidak diatur secara eksplisit dalam al-Qur'an dan Hadis (atau dalam bahasa undang-undang). Hanya saja metode ini lebih menekankan pada aspek maslahat secara langsung.

Pengertian *maslahah mursalah* adalah : suatu kemaslahatan yang tidak ditetapkan oleh syara', suatu hukum untuk mewujudkannya tidak ada dalil syara'nya baik yang memerintahkan untuk memperhatikannya atau mengabaikannya.<sup>28</sup>



---

<sup>26</sup>Muhtar yahya dan Fathurrahman, *Dasar-dasar Pembinaan Hukum Fiqh Islam*, (Bandung: Mizan, 2005), 100.

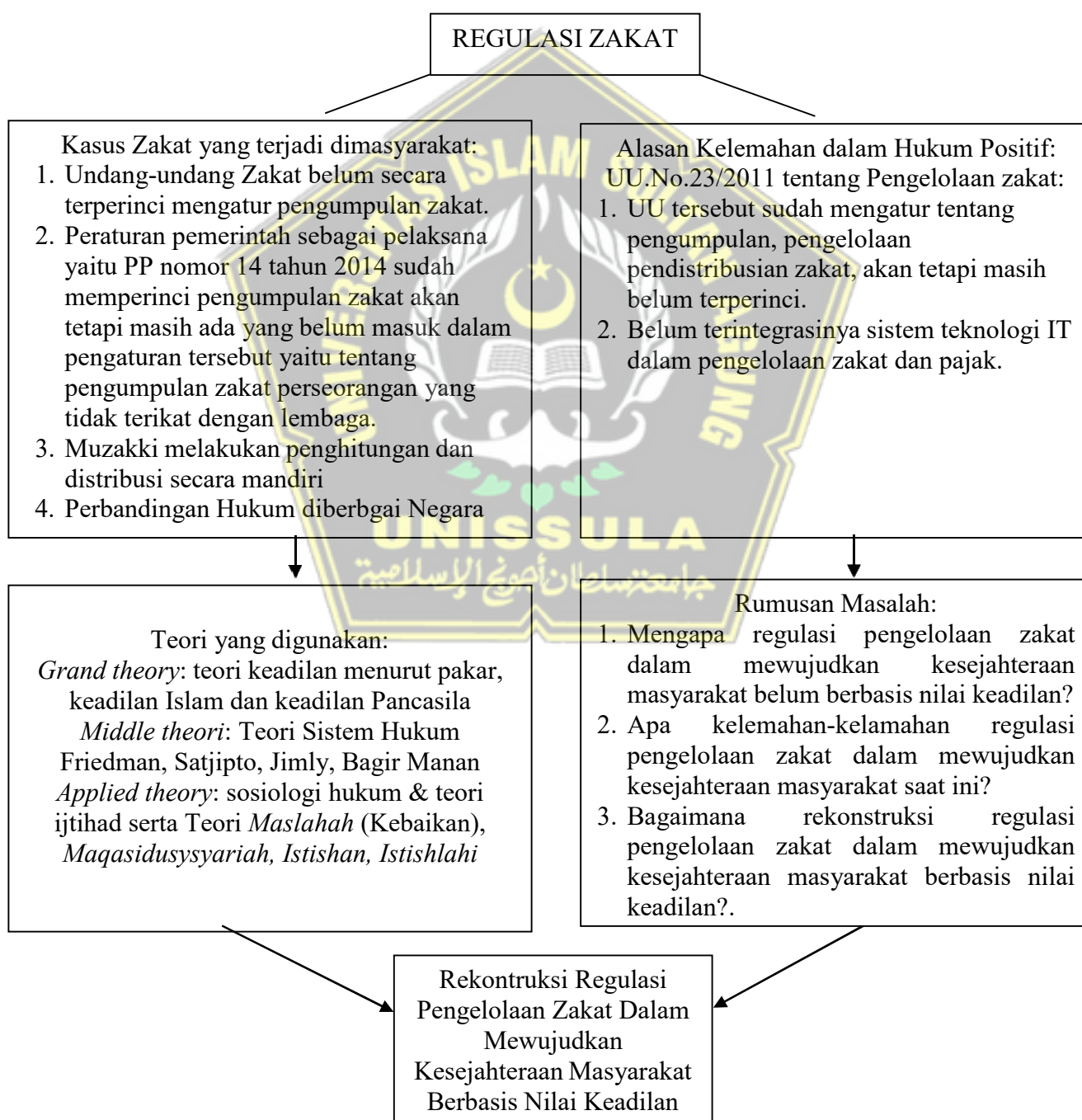
<sup>27</sup>Zahrah, *Ushul Fiqih*, 424-425.

<sup>28</sup>Yahya dan Fathurrahman, *Pembinaan Hukum Fiqh Islam*, 105.

## F. Kerangka Pemikiran

Kerangka pemikiran disertasi ini disajikan dalam bentuk bagan sebagai berikut:

Rekontruksi Regulasi Pengelolaan Zakat dalam Mewujudkan Kesejahteraan Masyarakat Berbasis Nilai Keadilan



## G. Metode Penelitian.

Paradigma dalam penelitian ini menggunakan Postpositivisme dengan pendekatan empiris. Postpositivisme adalah aliran yang ingin memperbaiki kelemahan pada Positivisme. Postpositivisme sependapat dengan Positivisme bahwa realitas itu memang nyata, ada sesuai hukum alam. Tetapi pada sisi lain, Postpositivisme berpendapat bahwa manusia tidak mungkin mendapatkan kebenaran dari realitas apabila peneliti membuat jarak dengan realitas atau tidak terlibat secara langsung dengan realitas. Hubungan antara peneliti dengan realitas harus bersifat interaktif, untuk itu perlu menggunakan prinsip triangulasi, yaitu penggunaan bermacam-macam metode, sumber data, data, dan lain-lain. Objektivitas merupakan indikator kebenaran yang melandasi semua penyelidikan. Jika kita menolak prinsip ini, maka tidak ada yang namanya penyelidikan. Yang ingin ditekankan di sini bahwa objektivitas tidak menjamin untuk mencapai kebenaran.

Pendekatan Penelitian ini termasuk dalam ranah penelitian *socio legal research* (hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tampak dalam perilaku sosial yang terpola dan terstruktur)<sup>29</sup>, dengan pendekatan fenomenologis, interaksional simbolik (menekankan pada sebuah pemahaman dunia sosial berdasarkan pentingnya makna yang diproduksi dan diinterpretasikan melalui simbol-simbol dalam interaksi sosial), dan hermeneutik (penafsiran).

Pendekatan ini untuk meneliti hukum sebagai sebuah norma yang tertulis dalam teks-teks undang-undang dan hukum yang hidup di masyarakat (*living law*). Teks-teks perundang-undang dipandang sebagai suatu yang bukan pasti tetapi bersifat dinamis dan tidak statis. Maka atas dasar hal tersebut bagaimana seorang peneliti dapat menemukan adanya hubungan antara pembuat teks undang-undang dengan pembaca atau pengguna teks yaitu Hakim serta bagaimana senyatanya hukum yang ada di masyarakat itu ada selaku subyek hukum.

Lokasi penelitian yaitu Baznas tingkat provinsi yaitu Jawa Tengah dan Baznas tingkat Kabupaten yaitu Kabupaten Jepara sebagai pengelola zakat

---

<sup>29</sup>Amirudin dan Zaenal Asyikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 2004), 30. Lihat juga Abdul Kadir Muhammad, *Hukum dan penelitian hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004), 202., 36.



yang ada di kabupaten Jepara, termasuk para pengusaha mebel, pengusaha jasa transportasi, pemerintah kabupaten Jepara dan pengusaha dan bidang usaha lainnya serta masyarakat. Peneliti memilih sampel Kabupaten Jepara karena meskipun letak Kabupaten Jepara berada di ujung utara propinsi Jawa Tengah yang jauh dari perkotaan akan tetapi Kabupaten ini mempunyai keunikan-keunikan dan kemajemukan bidang usaha yang bisa digali potensi-potensi zakatnya secara optimal.

## H. Hasil Penelitian

### 1. Regulasi Pengelolaan Zakat Dalam Mewujudkan Kesejahteraan Masyarakat Belum Berbasis Nilai Keadilan

UU 23 2011 menempatkan pemerintah melalui BAZNAS (Nasional, Propinsi dan Kabupaten/Kota) sebagai pengelola tunggal zakat di Indonesia dengan fungsi perencanaan-pelaksanaan-pengendalian pengumpulan, pendistribusian, pendayagunaan dan pelaporan zakat. Sementara itu, LAZ diposisikan sebagai “pembantu” BAZNAS. Pemerintah memiliki organ perencanaan hingga audit keuangan yang dapat dilibatkan sehingga perencanaan dan pengendalian lebih baik dan utuh. Pengelolaan zakat dibawah “satu pintu” akan membuka peluang zakat dikelola sebagai sesuatu yang integral, utuh dan dengan sumberdaya yang menyeluruh.

Undang-undang nomor 38 tahun 1999 yang diubah dengan UU nomor 23 tahun 2011 adalah suatu kemajuan tersendiri bagi bangsa Indonesia dalam menjamin hak dan kewajiban warga Negara Indonesia, “Pasal 21, (1) Dalam rangka pengumpulan zakat, muzaki melakukan penghitungan sendiri atas kewajiban zakatnya. (2) Dalam hal tidak dapat menghitung sendiri kewajiban zakatnya, muzaki dapat meminta bantuan BAZNAS. Pasal 22, Zakat yang dibayarkan oleh muzaki kepada BAZNAS atau LAZ dikurangkan dari penghasilan kena pajak. Pasal 23, (1) BAZNAS atau LAZ wajib memberikan bukti setoran zakat kepada setiap muzaki. (2) Bukti setoran zakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) digunakan sebagai pengurang penghasilan kena pajak. Pasal 24, Lingkup kewenangan pengumpulan zakat oleh BAZNAS, BAZNAS provinsi, dan BAZNAS kabupaten/kota diatur dalam Peraturan Pemerintah.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup>Undang-undang nomor 23 tahun 2011, *Tentang Pengelolaan Zakat*

Pasal-pasal di atas belum mencerminkan penggalan lebih dalam potensi-potensi dana yang ada dalam masyarakat. Pada pasal 21 ayat (1) masih berpotensi adanya muzaki yang tidak melaporkan dan membayarkan zakatnya secara utuh sesuai dengan ketentuan yang ada.

Maka perlunya perubahan sistem pembayaran zakat melalui sistem aplikasi yang terintegrasi sehingga tidak diperlukan lagi pasal 2 (dihapus).

Pada Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 pasal 22, Zakat yang dibayarkan oleh muzaki kepada BAZNAS atau LAZ dikurangkan dari penghasilan kena pajak, pengurangan pajak penghasilan tersebut dilakukan dengan menggunakan bukti setoran zakat, maka perlu perubahan dengan menggunakan sistem yang terintegrasi sehingga muzaki secara otomatis terdata sebagai wajib pajak yang sudah membayar zakat. Pada Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 pasal 23 ayat (1) terkait dengan bukti pembayaran zakat bisa dilakukan melalui sistem yang terintegrasi dengan mengkonfirmasi pembayaran muzaki yang dilakukan petugas Baznas atau LAZ sehingga pasal (2) Bukti setoran zakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) digunakan sebagai pengurang penghasilan kena pajak sudah tidak diperlukan lagi.

Pada pasal 24 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011, Lingkup kewenangan pengumpulan zakat oleh BAZNAS, BAZNAS provinsi, dan BAZNAS kabupaten/kota diatur dalam Peraturan Pemerintah. Peraturan pemerintah tersebut adalah PP nomor 14 tahun 2014, sebagaimana dalam Bab VI, tentang Lingkup Kewenangan Pengumpulan Zakat yang terdapat pada pasal 53 sampai dengan pasal 55. Pada pasal 55 ayat (1) BAZNAS kabupaten/kota berwenang melakukan pengumpulan zakat melalui UPZ dan/atau secara langsung dan ayat (2) Pengumpulan zakat melalui UPZ sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan cara membentuk UPZ pada: a. kantor satuan kerja pemerintah daerah/lembaga daerah kabupaten/kota; b. kantor instansi vertikal tingkat kabupaten/kota; c. badan usaha milik daerah kabupaten/kota; d. perusahaan swasta skala kabupaten/kota; e. masjid, mushalla, langgar, surau atau nama lainnya; f. sekolah/madrasah dan lembaga pendidikan lain; g. kecamatan atau nama lainnya; dan h. desa/kelurahan atau nama lainnya. Pihak perorangan yang tidak terkait dengan lembaga/instansi masih memungkinkan sekali tidak tersentuh dengan peraturan pemerintah ini.

Dalam Permenag Nomor 52 tahun 2014 Tentang Syarat Dan Tata Cara Penghitungan Zakat Mal Dan Zakat Fitrah Serta Pendayagunaan Zakat Untuk Usaha Produktif, tidak disinggung terkait pengumpulan dana zakat.<sup>31</sup> Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 69 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Agama Nomor 52 Tahun 2014 Tentang Syarat Dan Tata Cara Penghitungan Zakat Mal Dan Zakat Fitrah Serta Pendayagunaan Zakat Untuk Usaha Produktif<sup>32</sup>, juga tidak mengatur tentang pengumpulan zakat. Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 menyatakan bahwa pengawasan BAZNAS dan LAZ dilakukan oleh menteri serta Kepala Daerah di masing-masing Wilayah dan masyarakat juga berperan aktif dalam pengawasan terhadap BAZNAS dan LAZ. Upaya-upaya pengawasan perlu terus dilakukan agar pengumpulan dana zakat dapat dilakukan secara optimal.

Data menunjukkan bahwa tingkat kemiskinan di Indonesia, Jawa tengah dalam angka 2021 dimana Jawa Tengah terdiri dari 35 Kabupaten/Kota yaitu 29 Kabupaten dan 6 Kota dengan luas wilayah tercatat sebesar 3,28 juta hektar atau sekitar 25,04 persen dari luas Pulau Jawa (1,70 persen dari luas Indonesia). Kab. Cilacap merupakan kabupaten/kota terluas di Jawa Tengah dengan luas 2.124,47km<sup>2</sup> (6,48%) dan Kota Magelang merupakan kabupaten/kota tersempit di Jawa Tengah dengan luas 16,06 km<sup>2</sup> (0,05%). Jumlah penduduk mencapai 36,5 juta jiwa, penduduk terbanyak ada di kabupaten Brebes sebanyak 1,9 juta jiwa dan terendah di kota Pemalang sebanyak 121,5 ribu jiwa.

Bidang-bidang yang merupakan potensi zakat yang ada di Jawa Tengah, salah satunya adalah potensi zakat uang. Total potensi zakat uang di Provinsi Jawa Tengah mencapai Rp.2,6 triliun dari total deposito sebesar Rp. 120,9 triliun yang disimpan masyarakat pada Perbankan. Potensi lain ada di bidang Zakat Pertanian, Zakat Peternakan, Zakat Perusahaan, Zakat Penghasilan.

Secara keseluruhan total potensi zakat di Provinsi Jawa Tengah mencapai Rp.24,5 triliun dengan potensi tertinggi ada di Kota Semarang, Kabupaten Kudus, dan Kabupaten Cilacap masing-masing sebesar Rp.3,1 triliun, Rp.1,8 triliun, dan Rp.1,6 triliun. Tiga wilayah ini merupakan

---

<sup>31</sup>Permenag nomor 52 tahun 2014, *Tentang Syarat Dan Tata Cara Penghitungan Zakat Mal Dan Zakat Fitrah Serta Pendayagunaan Zakat Untuk Usaha Produktif*.

<sup>32</sup>Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 69 Tahun 2015, *Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Agama Nomor 52 Tahun 2014 Tentang Syarat Dan Tata Cara Penghitungan Zakat Mal Dan Zakat Fitrah Serta Pendayagunaan Zakat Untuk Usaha Produktif*

daerah dengan tingkat perekonomian terbaik, terlihat dari nilai PDRB tertinggi di Jawa Tengah yaitu Kota Semarang sebesar Rp.189,2 triliun, Kudus sebesar Rp.109,1 triliun, dan Kabupaten Cilacap Rp.105 triliun.<sup>33</sup>

Kalau penduduk Jawa Tengah menurut “jateng dalam angka” ada lebih dari 32 juta jiwa, dan menurut sensus diantara sekian banyak penduduk Jateng tersebut yang miskin sebanyak 6,5 juta lebih, berarti yang tidak tergolong miskin ada sekitar 26 juta lebih. Kalau kemudian dari jumlah tersebut yang beragama Islam ada 80%, maka umat Islam yang tidak miskin di Jateng ada 20 juta lebih.

Dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat belum dapat terwujud, dikarenakan pengumpulan dana zakat belum optimal terhadap potensi-potensi zakat yang ada. Jika potensi yang ada pada tahun 2021 sebesar 24,5 triliyun berbanding jumlah penduduk miskin 6,5 juta. kemudian diasumsikan satu keluarga ada 4 orang maka jumlah keluarga 1.625.000 akan mendapatkan suntikan dana sebesar 15.077.000.

## 2. Kelemahan-Kelemahan Regulasi Pengelolaan Zakat Dalam Mewujudkan Kesejahteraan Masyarakat Berbasis Nilai Berkeadilan

Kelemahan substansi, sebagai negara yang memiliki populasi penduduk Muslim terbesar di dunia, persoalan zakat pun menjadi tak dapat dipisahkan dari kehidupan sosial masyarakat Indonesia. Negara Indonesia bukanlah negara agama/Islam, di mana syariat agama Islam dijadikan sebagai landasan konstitusi negara, melainkan negara demokrasi yang menjadikan nilai-nilai keagamaan sebagai landasan konstitusi, sehingga Negara tidak mempunyai kekuatan untuk memaksa warganya untuk menunaikan zakat.

UU No. 23 Tahun 2011 melahirkan peraturan pelaksana baru, yaitu PP No. 14 Tahun 2014. PP Zakat ini dipandang akan memberikan kepastian hukum yang lebih kuat bagi kemajuan pengelolaan zakat di Indonesia. PP Zakat ini memberikan arsitektur pengelolaan zakat yang berbeda, yaitu sejumlah hal baru diperkenalkan sehingga posisi zakat secara politik dan hukum positif menjadi lebih kuat. Akan tetapi, pada realitasnya PP No. 14 Tahun 2014 memicu polemik baru yang dipenuhi dengan berbagai ketentuan teknis yang lebih keras dan mematikan dibandingkan dengan UU No. 23 Tahun 2011

---

<sup>33</sup>Indikator Pemetaan Potensi Zakat Provinsi, Kabupaten, Dan Kota Tahun 2022.

lahirnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 semakin mengukuhkan peran BAZNAS sebagai lembaga yang berwenang melakukan pengelolaan zakat secara nasional akan tetapi dalam mekanisme pembayaran zakat di Indonesia tidak menganut kewajiban (*obligatory system*), tetapi masih menerapkan mekanisme sukarela (*voluntary system*) di mana pengelolaan zakat ditangani oleh pemerintah dan masyarakat sipil tanpa adanya sanksi hukum bagi yang tidak menunaikan zakat. Bahkan masih banyak masyarakat yang melakukan pendistribusian zakat secara pribadi.

3. Rekonstruksi Regulasi Pengelolaan Zakat Dalam Mewujudkan Kesejahteraan Masyarakat Berbasis Nilai Keadilan Di Indonesia Pada Masa Yang Akan Datang.

Rekonstruksi regulasi pengelolaan zakat dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat berbasis keadilan perlu dilakukan dengan melahirkan Undang-undang zakat yang baru atau pelaksana undang-undang yang mendukungnya agar bisa mengatur secara komprehensif sehingga dapat mewujudkan kesejahteraan masyarakat berbasis nilai keadilan secara menyeluruh. Maka perlu dilakukan rekonstruksi terhadap pasal 21-24 tentang pemngutan dana zakat dan pasal 34 ayat (3) terkait pembinaan dan pengawasan.

Tabel

Rekonstruksi Regulasi Pengelolaan Zakat dalam Mewujudkan Kesejahteraan Masyarakat belum Berbasis Keadilan Undang-undang Nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat.

NO	Sebelum dikonstruksi	Kelemahan	Setelah dikonstruksi
1	Sesuai Undang-undang nomor 23 tahun 2011, Pasal 21 ayat: (1) “Dalam rangka pengumpulan zakat, muzaki melakukan penghitungan sendiri atas kewajiban zakatnya”. Pasal 21 ayat (2) “Dalam hal tidak dapat menghitung sendiri	Penormaan di pasal 21 ayat 1 dan 2 belum berkeadilan bagi masyarakat yang sudah membayar pajak belum secara otomatis dapat mengurangi pembayaran pajak.	Pasal 21 ayat: (1) “Dalam rangka pengumpulan zakat, muzaki melakukan penghitungan sendiri atas kewajiban zakatnya melalui sistem aplikasi pembayaran zakat yang terintegrasi”. Pasal 21 ayat

	<p>kewajiban zakatnya, muzaki dapat meminta bantuan BAZNAS”.</p> <p>Pada pasal 24 “Lingkup kewenangan pengumpulan zakat oleh BAZNAS, BAZNAS provinsi, dan BAZNAS kabupaten/ kota diatur dalam Peraturan Pemerintah”.</p>	<p>Ada perbedaan perhitungan yang dilakukan secara mandiri dan manual serta melalui Baznas, dan belum ada sistem aplikasi yang mewajibkan muzaki untuk membayar zakat.</p>	<p>(2) “dihapus”.</p>
2	<p>Pasal 22: “Zakat yang dibayarkan oleh Muzakki kepada Baznas atau LAZ dikurangkan dari penghasilan kena pajak”.</p> <p>Ket: Belum tertuang relasi zakat dan pajak yang terintegrasi secara otomatis melalui sistem informasi (IT).</p>	<p>Belum tertuang relasi pajak dan zakat yang terintegrasi secara otomatis melalui sistem informasi (IT), masih berbasis bukti pembayaran dari Baznas dibawa ke kantor pajak untuk melakukan pengurangan pembayaran pajak.</p>	<p>Pasal 22: “Zakat yang dibayarkan oleh Muzakki kepada Baznas atau LAZ melalui sistem aplikasi pembayaran zakat yang terintegrasi secara otomatis dikurangkan dari penghasilan kena pajak”.</p>
3	<p>Pasal 23, ayat (1) Baznas atau LAZ Wajib memberikan bukti setoran zakat kepada setiap muzaki</p> <p>Ayat (2) bukti setoran zakat sebagaimana dimaksud ayat (1), digunakan sebagai pengurang penghasilan kena pajak</p>	<p>Belum tertuang relasi pajak dan zakat yang terintegrasi secara otomatis melalui sistem informasi (IT), masih berbasis bukti pembayaran dari Baznas dibawa ke kantor pajak untuk melakukan pengurangan pembayaran pajak.</p>	<p>Pasal 23, ayat: (1) Baznas atau LAZ Wajib memberikan konfirmasi pembayaran melalui sistem informasi sebagai bukti muzaki telah membayar zakatnya (2) bukti setoran zakat sebagaimana dimaksud ayat 1, digunakan sebagai pengurang penghasilan kena pajak</p>

4	Sesuai Undang-undang zakat nomor 23 tahun 2011 pasal 34 ayat (3), kewenangan yang dimiliki oleh Gubernur/Bupati/Walikota terbatas dalam hal pengawasan dan pembinaan, melalui fasilitasi, sosialisasi dan edukasi.	Terbatas dalam hal pengawasan dan pembinaan, melalui fasilitasi, sosialisasi dan edukasi.	Pasal 34 ayat: (3), kewenangan yang dimiliki oleh Gubernur/Bupati/Walikota terbatas dalam hal pengawasan dan pembinaan, melalui fasilitasi, sosialisasi dan edukasi terhadap aplikasi sistem layanan pembayaran pajak terintegrasi.
---	--	---	---

## I. Kesimpulan

Berdasarkan hasil pembahasan pada bab-bab sebelumnya, dapat disimpulkan:

1. Regulasi pengelolaan zakat dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat belum berbasis keadilan, terutama dalam ranah hukum positif di Indonesia, karena masih ditemukan beberapa ketidak sesuaian atau ketidak sempurnaan undang-undang zakat dan peraturan perundangan lain sebagai pelaksana. *Pertama*, dalam pengumpulan dana zakat, Pada pasal 21 ayat (1) masih berpotensi adanya muzaki yang tidak melaporkan dan membayarkan zakatnya secara utuh sesuai dengan ketentuan yang ada. Maka perlunya perubahan sistem pembayaran zakat melalui sistem aplikasi yang terintegrasi sehingga tidak diperlukan lagi pasal 2 (dihapus). *Kedua*, Pada Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 pasal 22, Zakat yang dibayarkan oleh muzaki kepada BAZNAS atau LAZ dikurangkan dari penghasilan kena pajak, pengurangan pajak penghasilan tersebut dilakukan dengan menggunakan bukti setoran zakat, maka perlu perubahan dengan menggunakan sistem yang terintegrasi sehingga muzaki secara otomatis terdata sebagai wajib pajak yang sudah membayar zakat. *Ketiga*, Pada Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 pasal 23 ayat (1) terkait dengan bukti pembayaran zakat bisa dilakukan melalui sistem yang terintegrasi dengan mengkonfirmasi pembayaran muzaki yang dilakukan petugas Baznas atau LAZ sehingga pasal (2) Bukti setoran zakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) digunakan sebagai pengurang penghasilan kena pajak sudah tidak diperlukan lagi. *Keempat*, Pada

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 pasal 24, Lingkup kewenangan pengumpulan zakat oleh BAZNAS, BAZNAS provinsi, dan BAZNAS kabupaten/kota diatur dalam Peraturan Pemerintah. Peraturan pemerintah tersebut adalah PP nomor 14 tahun 2014, sebagaimana dalam Bab VI, tentang Lingkup Kewenangan Pengumpulan Zakat yang terdapat pada pasal 53 sampai dengan pasal 55. Pada pasal 55 ayat (1) BAZNAS kabupaten/kota berwenang melakukan pengumpulan zakat melalui UPZ dan/atau secara langsung dan ayat (2) Pengumpulan zakat melalui UPZ sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan cara membentuk UPZ pada: a. kantor satuan kerja pemerintah daerah/lembaga daerah kabupaten/kota; b. kantor instansi vertikal tingkat kabupaten/kota; c. badan usaha milik daerah kabupaten/kota; d. perusahaan swasta skala kabupaten/kota; e. masjid, mushalla, langgar, surau atau nama lainnya; f. sekolah/madrasah dan lembaga pendidikan lain; g. kecamatan atau nama lainnya; dan h. desa/kelurahan atau nama lainnya. Pihak perorangan yang tidak terkait dengan lembaga/instansi masih memungkinkan sekali tidak tersentuh dengan peraturan pemerintah ini. Dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat belum dapat terwujud, dikarenakan pengumpulan dana zakat belum optimal terhadap potensi-potensi zakat yang ada. Jika potensi yang ada pada tahun 2021 sebesar 24,5 triliyun berbanding jumlah penduduk miskin 6,5 juta. kemudian diasumsikan satu keluarga ada 4 orang maka jumlah keluarga 1.625.000 akan mendapatkan suntikan dana sebesar 15.077.000.

2. Kelemahan-kelemahan Regulasi pengelolaan zakat dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat dari sisi substansi hukum, Undang-undang Nomor 23 tahun 2011 belum mampu mewujudkan demokrasi ekonomi seperti yang tertuang dalam Pasal 33 UUD 1945, adalah dengan mengutamakan kemakmuran masyarakat. Dari sisi struktur, dalam undang-undang tersebut LAZ menjadi subordinat Baznas, LAZ memberikan pelaporan kepada Baznas; pemberian izin LAZ sangat ketat, dan LAZ tidak berhak mendapatkan anggaran dari APBN dan APBD. Dari sisi budaya hukum, salah satunya adalah optimalisasi pengumpulan zakat. Budaya hukumnya masyarakat menghitung dan mendistribusikan secara mandiri.
3. Rekonstruksi regulasi pengelolaan zakat dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat berbasis keadilan perlu dilakukan dengan melahirkan Undang-undang zakat yang baru atau pelaksana undang-undang yang



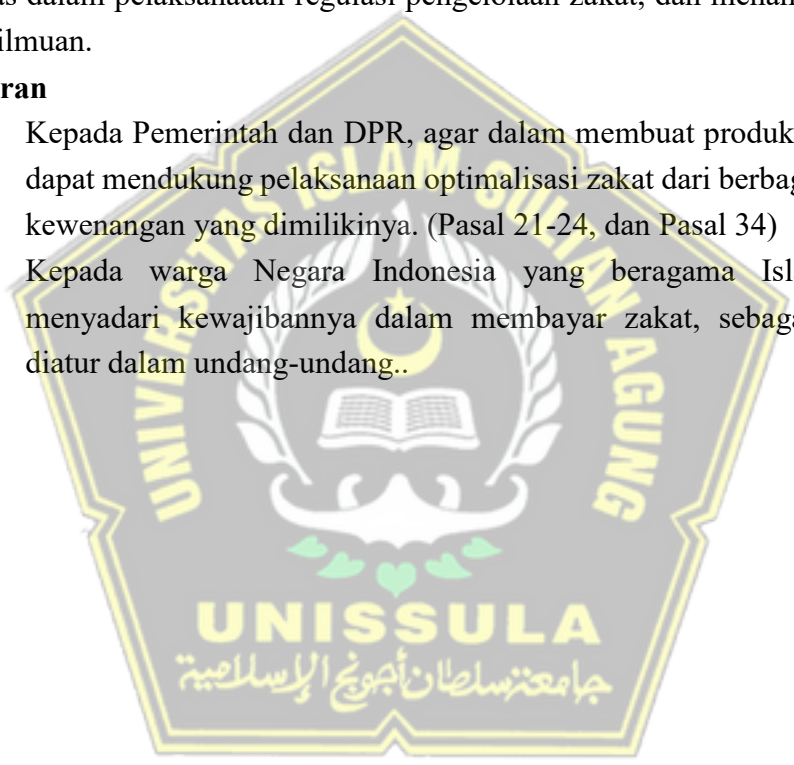
mendukungnya agar bisa mengatur secara komprehensif sehingga dapat mewujudkan kesejahteraan masyarakat berbasis nilai keadilan secara menyeluruh. Maka perlu dilakukan rekonstruksi terhadap pasal 21-24 tentang pemngutan dana zakat dan pasal 34 ayat (3) terkait pembinaan dan pengawasan.

#### **J. Implikasi**

Hasil Disertasi dapat bermanfaat untuk kemajuan pengelolaan zakat di Indonesia dan dapat memberikan sumbangsih dalam perubahan regulasi pengelolaan zakat yang komprehensif, penyadaran kepada masyarakat secara luas dalam pelaksanaan regulasi pengelolaan zakat, dan menambah hazanah keilmuan.

#### **K. Saran**

1. Kepada Pemerintah dan DPR, agar dalam membuat produk hukum yang dapat mendukung pelaksanaan optimalisasi zakat dari berbagai sisi sesuai kewenangan yang dimilikinya. (Pasal 21-24, dan Pasal 34)
2. Kepada warga Negara Indonesia yang beragama Islam, semoga menyadari kewajibannya dalam membayar zakat, sebagaimana telah diatur dalam undang-undang..



## SUMMARY

### A. Background of the Problem

Social justice means a balanced state in a society, in accordance with the fifth principle of Pancasila "social justice for all Indonesian people". The implementation of development has the aim of increasing national income and ensuring an equitable distribution for all Indonesian people in accordance with the value of justice. In realizing the value of justice, development is carried out not only to increase production capacity but has the aim of preventing the widening of the gap between the rich and the poor.

National development must be carried out in a planned, comprehensive, directed, gradual, integrated, continuous and sustainable manner so that it can spur the improvement of national capabilities in the context of realizing a life that can be equated with other nations that have developed. National development must be carried out jointly by both the community and the government.

It is a necessity that the country's economic development is driven by the productive efforts of a nation where economic development is an obligation of the state as an effort to improve the standard of living and welfare of its people. In other words, economic development is a conscious and directed effort of a nation to improve the welfare of its people through empowerment and utilization of existing natural resources. Development is not a goal but only a tool as a process that must be passed to reduce poverty and reduce inequality in the distribution of people's income. If high economic growth is not followed by an even distribution of development results to all groups of people, then it is of no benefit in reducing income inequality in society.

Poverty alleviation is a step that must be taken by the government by increasing people's income and purchasing power through income distribution. Indonesia in figures states that: The poverty line threshold in March 2022 increased by 4.0% to Rp 505,469 from the previous Rp 486,168 in September 2021. Even though the poverty line has increased, Indonesia's poverty rate can still be lowered. A World Bank study (June 2022) stated that the increase in domestic commodity prices, which was triggered by

by movements in global commodity prices, it is expected to increase the poverty rate by 0.2 percentage points.

In Islam itself, it has long been known that there is an act or activity that aims to reduce and alleviate poverty, namely the existence of zakat law which functions as an equal distribution of wealth. Zakat is an obligation for all Muslims who are able or have reached the nisab in their assets. Conceptually, zakat is a vertical as well as horizontal relationship. The first dimension is the relationship between the servant and Allah Subhanahu wa ta'ala (hablu minallah), the second dimension is the hablu minannas relationship between humans and other humans. This last dimension is very important for the creation of a just and prosperous society.

Zakat is one of the efforts to realize this, the pattern of distribution of wealth from the rich (muzaki) to the poor as mustahiq zakat becomes an effective method for the distribution of wealth. With these zakat funds, the poor will get a steady income, increase their business, develop their business and they can set aside their income for saving. Utilization of productive zakat actually has a concept of careful planning and implementation such as examining the causes of poverty, unavailability of working capital, and lack of employment, with these problems it is necessary to have a plan that can develop productive zakat.

The potential of zakat funds can be optimized to create community welfare, so that the management of zakat funds is important because it can promote public welfare which is also one of the national goals of the unitary state of the Republic of Indonesia as mandated in the 1945 Constitution. One of the funds is through zakat funds. The potential for zakat on the scale of Central Java in 2022 is that the total potential for zakat in Central Java Province reaches Rp. 24.5 trillion with the highest potential in Semarang City, Kudus Regency, and Cilacap Regency, respectively, amounting to Rp. 3.1 trillion, Rp. 1.8 trillion, and Rp. 1.6 trillion. These three regions are regions with the best economic levels, as seen from the highest GRDP value in Central Java, namely Semarang City at Rp. 189.2 trillion, Kudus at Rp. 109.1 trillion, and Cilacap Regency at Rp. 105 trillion.

Optimizing the utilization of zakat funds as an instrument to improve the welfare of the community will be more effective if it is managed by the government with a legal umbrella in the form of a law. In Indonesia, the management of zakat has been regulated in the form of a law, namely law number 38 of 1999 which was replaced by law number 23 of 2011 concerning zakat management. With this law the management of zakat is formed by the

government (state), which is the authorized institution that carries out the task of managing zakat nationally.

In the implementation of the above law, government regulation number 14 of 2014 has followed up as implementing law number 23 of 2011 concerning zakat management. However, the impact on economic activities is still small, this is due to the low awareness of the community to pay tithe and there are no sanctions for muzakki who do not want to issue zakat.

Herein lies the importance of distributing zakat as productive funds, where zakat funds given to the community are intended for productive activities which are expected to bring added value to the welfare of other communities.

Zakat management institutions must be able to provide tangible evidence to the community in the distribution of productive funds that are right on target and their success is to realize community welfare based on the value of justice. This is to foster public trust in the credibility of BAZNAS and LAZ in managing people's funds, so as to increase public awareness to pay zakat.

With the current changes, in addition to the need for zakat assessment as an alternative to overcome social inequality in terms of collection, distribution and utilization, it is also necessary to study zakat in terms of zakat collection which is part of zakat management regulations which still require more attention to optimize potential zakat in Indonesia, especially in Central Java.

#### **B. Problem Formulation.**

Based on the description above, several problems can be formulated as follows:

1. Why is the regulation of zakat management in realizing public welfare not based on the value of justice?
2. What are the weaknesses of zakat management regulations in realizing the welfare of today's society?
3. How is the reconstruction of zakat management regulations in realizing community welfare based on the value of justice.

#### **C. Research Objectives.**

The objectives achieved in this research are:

1. To reveal and analyze why the regulation of zakat management in realizing social welfare based on the value of justice has not been achieved.
2. To uncover and analyze the weaknesses of the current zakat management regulations.
3. To reconstruct the regulation of zakat management in realizing the welfare of society based on the value of justice.

#### **D. Conceptual Framework.**

In the sub-discussion on the theoretical framework of this dissertation, the following problems will be discussed:

1. Reconstruction of zakat management regulations in realizing community welfare based on the value of justice.

The purpose of the dissertation with the main discussion of zakat management regulations in realizing community welfare based on the value of justice is the interpretation in such a way as to the rules of zakat management regulations in real and concrete cases through the reconstruction method of zakat management regulations, statutory regulations and other regulations that surround it so that zakat management regulations that are there are currently actually realizing the welfare of society based on the value of justice.

The question is whether the existing zakat management regulations in the legislation are in line with the development of society and the values of Pancasila. In simple terms it can be said that the reconstruction of zakat management to realize the welfare of society based on the value of justice needs to be done.

Law Number 23 of 2011 concerning the management of zakat as contained in Chapter III, Collection, Distribution, Utilization and Reporting in the first part concerning collection from articles 21 to 24 does not reflect any efforts to dig deeper into the potentials of zakat that can be developed so that funds zakat can be collected maximally. The Articles of the Law are as follows:

Article 21, (1) In the context of collecting zakat, muzaki perform their own calculation of their zakat obligations. (2) In the event that they cannot calculate their zakat obligations themselves, muzaki can ask for assistance from BAZNAS. Article 22, Zakat paid by muzaki to BAZNAS or LAZ is deducted from taxable income. Article 23, (1) BAZNAS or LAZ is obliged to provide proof of zakat deposit to every muzaki. (2) The proof of payment of zakat as referred to in paragraph (1) is used as a deduction from taxable income. Article 24, The scope of authority for zakat collection by BAZNAS, provincial BAZNAS, and district/city BAZNAS is regulated in a Government Regulation.

The articles above do not reflect a deeper exploration of the potential funds that exist in the community. Article 21 paragraph (1) still has the potential for muzakki who do not report and pay their zakat in full in

accordance with existing provisions. So it is necessary to change the zakat payment system through an integrated application system so that article 2 is no longer needed (deleted).

In Law Number 23 of 2011 article 22, Zakat paid by muzaki to BAZNAS or LAZ is deducted from taxable income, the income tax reduction is carried out using proof of zakat deposit, it is necessary to change it using an integrated system so that muzaki is automatically recorded as a taxpayer who has paid zakat. In Law Number 23 of 2011 article 23 paragraph (1) related to proof of zakat payment, it can be done through an integrated system by confirming muzaki payments made by Baznas or LAZ officers so that Article (2) Proof of zakat deposit as referred to in paragraph (1) used as a deduction from taxable income is no longer needed.

In Article 24 of Law Number 23 of 2011, the scope of authority for zakat collection by BAZNAS, provincial BAZNAS, and district/city BAZNAS is regulated in a Government Regulation. The government regulation is PP number 14 of 2014, as in Chapter VI, concerning the Scope of Authority for Collection of Zakat which is contained in articles 53 to 55. In article 55 paragraph (1) district/city BAZNAS is authorized to collect zakat through UPZ and/or directly and paragraph (2) The collection of zakat through UPZ as referred to in paragraph (1) is carried out by establishing a UPZ on: a. regional government work unit offices/regental/municipal regional institutions; b. district/city level vertical agency offices; c. regency/municipal regional-owned enterprises; d. district/city-scale private companies; e. mosque, mushalla, langgar, surau or other names; f. schools/madrasas and other educational institutions; g. sub-district or other names; and h. village/kelurahan or other names. Individual parties who are not related to institutions/agencies are still completely untouched by this government regulation.

In the Minister of Religion Regulation Number 52 of 2014 concerning the Terms and Procedures for Calculation of Zakat Mal and Zakat Fitrah and the Utilization of Zakat for Productive Businesses, there is no mention of the collection of zakat funds. Regulation of the Minister of Religion of the Republic of Indonesia Number 69 of 2015 concerning Amendments to Regulation of the Minister of Religion Number 52 of 2014 concerning Terms and Procedures for Calculation of Zakat Mal and Zakat Fitrah and Utilization of Zakat for Productive Businesses, also does not regulate the collection of zakat.

The intended reconstruction is to reorganize the values of the life of the nation and the state in the context of the state having the obligation to regulate and create public order. The collection, distribution and zakat are sometimes still carried out by the muzakki themselves so that sometimes unwanted incidents occur because the mustahik are scrambling to get a share.

## 2. Realizing Community Welfare

In article 3 letter b, Law 23 of 2011 states that one of the great benefits of professionally managing zakat is increasing the benefits of zakat for realizing community welfare and poverty alleviation. In this context, the collection, distribution and utilization of zakat funds in addition to providing consumptive assistance, can also be justified for the purpose of growing productive economic activities for zakat recipients (mustahik). This means that the use of zakat funds for productive economic activities is also not prohibited, as long as their basic needs are met. The use of zakat funds for productive economic activities is a conception to make zakat recipients socio-economically independent with the intention of changing the status of zakat recipients (mustahik) to zakat payers (muzakki).

## 3. Value of Justice

Justice is all about attitudes and actions in human relations, justice is containing a demand to treat others according to rights and obligations, not indiscriminately, or favoritism.

The philosophy of justice in Islam is universal and comparative benefit. Universal has the understanding that Islam is intended for all mankind on earth, can be applied at any time until the end of time. The universality of life in Islam covers all aspects of human life, past, present and future.

In the field of economics, one can argue that justice requires the use of resources in an equitable manner so that universally respected humanitarian goals, namely the fulfillment of common needs, optimal growth, complete employment, equitable distribution of income and wealth and economic stability are realized. Collection, distribution and utilization have a close relationship with equity towards the realization of a justice. Social justice is narrowing the gap between individuals and groups by limiting the greed of the rich on the one hand and increasing the standard of living of the poor on the other. In Islamic economic

philosophy, justice is a value that is the path to the main goal, namely welfare.

#### **E. Kerangka Teoritik.**

This theoretical understanding becomes important as a means to describe and explain and understand the problem well, in the hope that it can help understand everything that is known at an early stage intuitively. The legal culture of the community in question is the values, attitudes, perceptions, custom, ways of doing, whays of thinking, opinions both contained in values and outside Pancasila that affect the operation of law as a bridge between legal regulations and legal behavior of all citizens. Sociologically, law is a reflection of the values that are believed by the community as an institution in the life of society, nation and state. So the law should be able to capture the aspirations of the people who grow and develop, not only those that are contemporary but also as a reference in anticipating social, economic and political developments in the future. The thought above shows that law is not just a static norm that prioritizes certainty and order, but also a norm that must be able to dynamically think and manipulate people's social behavior in achieving their goals (law as a tool of social engineering). So this theoretical understanding is important as a basic understanding in explaining and understanding the problem better.

Thus, when talking about theory, one will be faced with two kinds of reality, namely: First; reality in abstracto that exists in the realm of imaginative ideas. Second; its equivalent in the form of reality in concreto which is in sensory experience". Therefore, experts use the word theory as a building of thinking that is structured systematically, logically (rationally), empirically (according to reality), as well as symbolic.

Understanding various legal theories as a tool for understanding law that reflects legal culture and is based on the values of justice is very important in this study to explain its scientific truth, because basically legal theory is a system that aims to explain a phenomenon by detailing its constructs. that make up the phenomenon), along with the laws or rules that govern the relationship between one construct and another. So related to the plan of writing this dissertation the author will use the following theories:

##### **1. Grand Theory (Teori Utama)**

In this Grand Theory (Main Theory), the author uses the Theory of Justice according to experts, Theory of Justice according to Pancasila and Theory of Justice according to Islam (al-Qur'an). Justice is one of the goals of law



in addition to legal certainty and legal benefits. The essence of law rests on the idea of justice and moral power. The idea of justice is never separated from its relation to the law, because talking about law, clearly or vaguely, is always talking about justice.

Kahar Masyhur stated what he called just:

- a. Fair is putting something in its place.
- b. Fair is receiving rights without more and giving the rights of others without less.
- c. Fair is to give the rights of everyone who is entitled to it completely without being lacking between those who are entitled, under the same circumstances, and the punishment of bad people or those who violate the law, according to their mistakes and violations.

In other words, as stated by Moedjono in his book entitled "Introduction to Legal Studies and Introduction to Indonesian Legal System", about Aristotle's opinion, that justice is "giving everyone what is their right". Furthermore, he distinguishes the existence of 2 (two) kinds of justice:

- a. Distributive Justice; give each person a share based on his merits. So give to everyone what is his due based on the principle of balance.
- b. Cumulative Justice; give everyone an equal share. So give everyone what is due on the basis of equality."

Then the goals of the Indonesian state as contained in the fourth paragraph of the Preamble to the 1945 Constitution are: (1). Protect the entire Indonesian nation and the entire homeland of Indonesia; (2). Realizing general welfare; (3). Enrich the life of a nation; and (4). Participate in carrying out world order based on independence, eternal peace and social justice based on God Almighty, just and civilized humanity, Indonesian unity and democracy led by wisdom in deliberation/representation and realizing social justice for all Indonesian people, then Existing laws and regulations regarding zakat will always be able to provide justice for people who have the obligation to issue zakat, for people who are entitled to receive it and for people in charge.

From the descriptions above, it can be concluded that as the main analytical knife (Grand Theory) to analyze the results of this dissertation research, Islamic Justice Theory and Pancasila Justice Theory are used. First, the concept of justice in Pancasila is in accordance with the objectives of the rule of law as stated in paragraph four of the preamble to the 1945 Constitution, namely to protect the entire Indonesian nation and in accordance with the noble values of Pancasila, namely Belief in One

God, just and civilized humanity, and social justice. for all Indonesian people. Second, the concept of justice in Islam, namely realizing and maintaining the benefit (goodness) of mankind, which according to Masdar F. Masudi is the same as the theory of social justice in terms of legal philosophy.

2. *Midle Theory* (Teori Menengah).

In Middle Theory, the author uses Lawrenc Friedman's Legal System Theory, Progressive Law Enforcement Theory and Jimly Assidiqi's law enforcement theory and Bagir Manan and State Theory because Indonesia is a state of law, as well as a review of the theory of legal culture. What is meant by the rule of law is that in the context of carrying out government, it is always based on laws as commander in chief and supremacy in upholding truth and justice.

Countries that adhere to the rule of law generally have three basic principles, namely:

- a. The rule of law (supremacy of law),
- b. Equality before the law (equality before the law),
- c. Law enforcement in a way that does not conflict with the law (duo process of law).

Therefore, every legal state has the following characteristics:

- a. Guarantee of protection of human rights;
- b. independent judicial or judicial powers;
- c. Legality in the legal sense, namely that both the government/state and citizens in acting must be based on the law.

The next thing is about Legal Culture/Culture according to Lawrence M. Friedman what is meant by legal culture is human attitudes towards the law and the legal system-beliefs, values, thoughts, and expectations. Legal culture is the atmosphere of social thought and social forces that determine how the law is used, avoided, or abused. Legal culture is closely related to public legal awareness. The higher the legal awareness of the community, a good legal culture will be created and can change people's mindsets about the law so far.

Both legal substance, legal structure and legal culture are interrelated with one another and cannot be separated. In its implementation, among the three elements, a mutually supportive relationship must be created in order to create a safe, orderly, peaceful and peaceful lifestyle. In a broad sense, law enforcement includes the values of justice contained in the sound of formal rules and the values of justice that live in society (Living law). However, in a narrow sense, law enforcement only concerns the

enforcement of formal written laws. Therefore, the translation of 'law enforcement' into Indonesian uses the word 'law enforcement' in a broad and narrow sense.

Bagir Manan, said that “we believe in the sword of judges' justice, therefore judges need to always have a broad perspective in applying the law. The judge is not the "mouth" of the law but the judge is the giver of justice, so if there is a conflict between justice and the law, the judge must side with justice and override the law.

Bismar Siregar expressed the same opinion, that "if to uphold justice, I have to sacrifice the legal certainty, then I will sacrifice the law, law is only a means, while the goal is justice, why is the goal sacrificed because of the means?".

Satjipto Rahardjo, also holds the view that “the paradigm of law enforcement should prioritize the humanitarian side (justice) rather than the application of regulatory articles (legal certainty). Therefore, it is not enough for law enforcers to only know the word in the regulation, but must find the meaning behind the word."

So that in law enforcement do not injure or sacrifice justice. Therefore, in order for the law enforcement mission to be successful in accordance with the ideals of national law contained in paragraph four of the preamble to the 1945 Constitution, the legal substance, legal structure and legal culture/legal culture must be arranged simultaneously, thoroughly and in a planned manner. In addition, law enforcement must prioritize justice and side with justice because justice is the goal of law even though it must override statutory regulations.

### 3. *Application Theory* (Teori Terapan).

In order for this zakat law to meet expectations, the Maslahah theory (the theory of goodness), and the Maqashidusy Shari'ah theory (the theory of the purpose of law in Islam) and the Pancasila justice theory can be used. To ensure that zakat law is in accordance with the legal culture and values of justice, the theory of Maslahah (the theory of goodness) and the theory of Maqashidusy Syari'ah (the purpose of law in Islam) can be used as application/applied theories, especially in relation to the reconstruction of zakat management regulations. based in realizing the welfare of society based on the values of justice.

#### a. Maslahah (Kindness) Theory.

Muhammad Mustafa Syalabi explained that al-maslahah is something that has a perfect form, in terms of the designation of

something. For example, the state of the problem with the pen is to write. In addition, the result of an action that gives birth to *maslahah* is also called *maslahah*. In this case, the use of the word *al-maslahah* in the act is *majaz*.

Imam Ash-Syatiby explained a lot about the theory of *al-mashlahah* in his work entitled *Al-muwafaqat* through the concept of *maqasyidusy shari'ah* (the purpose of *syara'* law) where Islamic Shari'ah was revealed aimed at realizing the general benefit (*al-mashlahatul'ammah*) by means of make the rule of sharia law the most important and at the same time become *shalihah li kulli era wa eating* (compatible with space and time) for a just, dignified and beneficial human life. Ash-Syatiby has provided signs to achieve the goals of shari'ah which are *dharuriyyah*, *hajiyyah* and *tahsiniyyah*, the most important of which is to protect the five principles of shari'a law, including: (a) maintaining religion (*hifzhud din*); (b) maintaining the soul (*hifzhun nafsi*); (c) maintain offspring (*hifzhun nasli*); (d) maintain the mind (*hifzhul 'aqli*); and maintain property (*hifzhul mal*).

The theory of *al-maslahah* introduced by Asy-yatiby in the concept of *maqasyidusy shari'ah* is still relevant to answer all legal issues in Indonesia though, including the issue of zakat law.

b. *Maqashidusy Shari'ah* theory (general purpose of legislation).

As mentioned a little above, that the general purpose of legislation is for the general benefit, providing benefits and avoiding harm (damage) for mankind. Knowing the general purpose of this legislation is important in order to be able to draw a law from an event that already has a text (law) correctly and correctly so that further it can determine the law of events that do not have a text. Some of the legal events that occur in society, we often do not find the legal provisions, so facing conditions like this Judges as legislators (judge meed of law) are required to be able to provide legal answers to these legal events.

Imam Ash-Syatiby provides limitations regarding the objectives of shari'ah which are *dharuriyyah*, *hajiyyah* and *tahsiniyyah* which contain five principles of *syara'* law, among others: (a) maintaining religion (*hifzhud din*); (b) maintaining the soul (*hifzhun nafsi*); (c) maintain offspring (*hifzhun nasli*); (d) maintain the mind (*hifzhul*

'aqli); and maintain property (hifzhul mal). The theory of maqasidusy shari'ah was first introduced by Imam Al-Haramain Al-Juwaini and then developed by his student named Al-Gazali. The next Islamic legal theorist who specifically discusses maqasidusy shari'ah is Izzuddin ibn Abdus Salam which was recently carried out by Imam Al-Syatibi from the Maliki fiqh scholars as published at length in his book entitled Al-Muwafaqat. Or it can also use the reason of Hajjiyyah (things that are highly desired) by humans to eliminate difficulties and reject obstacles.

c. Istihsan Theory.

Istihsan is leaving the real qias to run the unreal qiyas or leaving the kulli (total) law to carry out the istisna'i law (exceptions) because there are arguments that logically justify it. Imam Abu Al-Hasan Al-Karkhi, said that istihsan is the legal determination of a mujtahid on a problem that deviates from the legal provisions applied to similar problems because there are stronger reasons that require the deviation.

b. Istislahi theory.

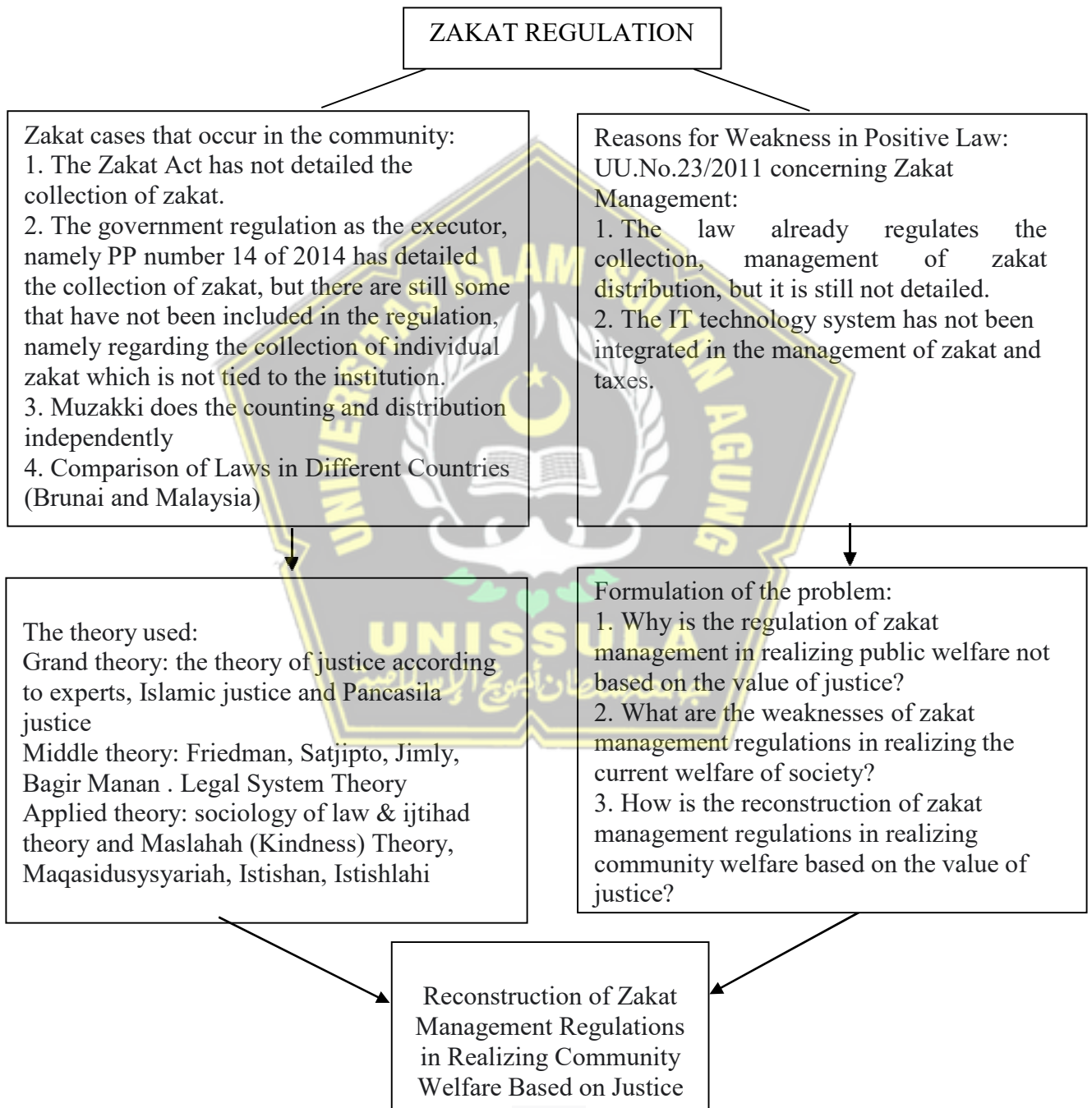
Istislahi among scholars of fiqh is also called al-maslahah al-mursalah. This method is also a legal discovery method whose cases are not explicitly regulated in the Qur'an and Hadith (or in the language of the law). It's just that this method emphasizes the direct benefit aspect.

The definition of maslahah mursalah is: a benefit that is not determined by syara', a law to make it happen there is no syara' argument either ordering to pay attention to it or ignoring it.

## F. Framework of Thought

The framework for this dissertation is presented in the form of a chart as follows:

Reconstruction of Zakat Management Regulations in Realizing Community Welfare Based on Justice Values



## **G. Research Methods.**

The paradigm in this study uses Postpositivism with an empirical approach. Postpositivism is a school that wants to fix the weaknesses of Positivism. Postpositivism agrees with Positivism that reality is real, exists according to natural laws. But on the other hand, Postpositivism argues that it is impossible for humans to get the truth from reality if researchers distance themselves from reality or are not directly involved with reality. The relationship between researchers and reality must be interactive, for that it is necessary to use the principle of triangulation, namely the use of various methods, data sources, data, and others. Objectivity is an indicator of truth that underlies all investigations. If we reject this principle, then there is no such thing as inquiry. What I want to emphasize here is that objectivity does not guarantee to reach the truth.

This research approach is included in the realm of socio legal research research (law is conceptualized as what appears in patterned and structured social behavior), with a phenomenological approach, symbolic interaction (emphasis on an understanding of the social world based on the importance of meaning produced and interpreted through symbols). in social interaction), and hermeneutics (interpretation).

This approach is to examine law as a norm written in the texts of laws and laws that live in society (living law). Legislative texts are seen as uncertain but dynamic and not static. So on the basis of this how a researcher can find a relationship between the maker of the text of the law with the reader or user of the text, namely the Judge and how in fact the law that exists in society exists as a legal subject.

The research locations are Baznas at the provincial level, namely Central Java and Baznas at the Regency level, namely Jepara Regency as zakat managers in Jepara Regency, including furniture entrepreneurs, transportation service entrepreneurs, the Jepara Regency government and entrepreneurs and other business fields as well as the community. The researcher chose the sample of Jepara Regency because although the location of Jepara Regency is at the northern tip of Central Java province, which is far from urban areas, this Regency has uniqueness and plurality of business fields that can be explored optimally for its zakat potential.

## **H. Research Results**

1. Regulation of Zakat Management in Realizing Community Welfare Not Based on Justice Values

Law 23 2011 places the government through BAZNAS (National, Provincial and Regency/City) as the sole manager of zakat in Indonesia with the functions of planning, implementing, controlling the collection, distribution, utilization and reporting of zakat. Meanwhile, LAZ is positioned as “assistant” to BAZNAS. The government has a planning organ to financial audit that can be involved so that planning and control are better and more intact. The management of zakat under "one door" will open up opportunities for zakat to be managed as something integral, intact and with comprehensive resources.

Law number 38 of 1999 which was amended by Law number 23 of 2011 is a separate progress for the Indonesian people in guaranteeing the rights and obligations of Indonesian citizens,

"Article 21, (1) In the context of collecting zakat, muzaki perform their own calculation of their zakat obligations. (2) In the event that they cannot calculate their zakat obligations themselves, muzaki can ask for assistance from BAZNAS. Article 22, Zakat paid by muzaki to BAZNAS or LAZ is deducted from taxable income. Article 23, (1) BAZNAS or LAZ is obliged to provide proof of zakat deposit to every muzaki. (2) The proof of payment of zakat as referred to in paragraph (1) is used as a deduction from taxable income. Article 24, The scope of authority for zakat collection by BAZNAS, provincial BAZNAS, and district/city BAZNAS is regulated in a Government Regulation.

The articles above do not reflect a deeper exploration of the potential funds that exist in the community. Article 21 paragraph (1) still has the potential for muzakki who do not report and pay their zakat in full in accordance with existing provisions. So it is necessary to change the zakat payment system through an integrated application system so that article 2 is no longer needed (deleted).

In Law Number 23 of 2011 article 22, Zakat paid by muzaki to BAZNAS or LAZ is deducted from taxable income, the income tax reduction is carried out using proof of zakat deposit, it is necessary to change it using an integrated system so that muzaki is automatically recorded as a taxpayer who has paid zakat. In Law Number 23 of 2011 article 23 paragraph (1) related to proof of zakat payment, it can be done through an integrated system by confirming muzaki payments made by Baznas or LAZ officers so that Article (2) Proof of zakat deposit as referred to in paragraph (1) used as a deduction from taxable income is no longer needed.



In Article 24 of Law Number 23 of 2011, the scope of authority for zakat collection by BAZNAS, provincial BAZNAS, and district/city BAZNAS is regulated in a Government Regulation. The government regulation is PP number 14 of 2014, as in Chapter VI, concerning the Scope of Authority for Collection of Zakat which is contained in articles 53 to 55. In article 55 paragraph (1) district/city BAZNAS is authorized to collect zakat through UPZ and/or directly and paragraph (2) The collection of zakat through UPZ as referred to in paragraph (1) is carried out by establishing a UPZ on: a. regional government work unit offices/regental/municipal regional institutions; b. district/city level vertical agency offices; c. regency/municipal regional-owned enterprises; a. district/city-scale private companies; e. mosque, mushalla, langgar, surau or other names; f. schools/madrasas and other educational institutions; g. sub-district or other names; and h. village/kelurahan or other names. Individual parties who are not related to institutions/agencies are still completely untouched by this government regulation.

In the Minister of Religion Regulation Number 52 of 2014 concerning the Terms and Procedures for Calculation of Zakat Mal and Zakat Fitrah and the Utilization of Zakat for Productive Businesses, there is no mention of the collection of zakat funds. Regulation of the Minister of Religion of the Republic of Indonesia Number 69 of 2015 concerning Amendments to Regulation of the Minister of Religion Number 52 of 2014 concerning Terms and Procedures for Calculation of Zakat Mal and Zakat Fitrah and Utilization of Zakat for Productive Businesses, also does not regulate the collection of zakat. Law Number 23 of 2011 states that the supervision of BAZNAS and LAZ is carried out by the minister and the Regional Head in each Region and the community also plays an active role in the supervision of BAZNAS and LAZ. Supervision efforts need to be carried out so that the collection of zakat funds can be carried out optimally.

The data shows that the poverty rate in Indonesia, Central Java is in the figure of 2021 where Central Java consists of 35 regencies/cities, namely 29 regencies and 6 cities with a recorded area of 3.28 million hectares or about 25.04 percent of the total area of Java Island (1.70 percent of Indonesia's area). Regency. Cilacap is the largest district/city in Central Java with an area of 2,124.47 km<sup>2</sup> (6.48%) and Magelang City is the narrowest district/city in Central Java with an area of 16.06 km<sup>2</sup> (0.05%). The total population is 36.5 million people, the highest

population is in Brebes Regency with 1.9 million people and the lowest is in Pemalang City with 121.5 thousand people.

Areas that are potential zakat in Central Java, one of which is the potential for zakat money. The total potential for zakat money in Central Java Province reaches Rp. 2.6 trillion from the total deposit of Rp. 120.9 trillion people saved in banking. Other potentials are in the field of Agricultural Zakat, Livestock Zakat, Corporate Zakat, and Income Zakat.

Overall, the total potential for zakat in Central Java Province reaches Rp. 24.5 trillion with the highest potential in Semarang City, Kudus Regency, and Cilacap Regency of Rp. 3.1 trillion, Rp. 1.8 trillion, and Rp. 1.6 trillion. These three regions are regions with the best economic levels, as seen from the highest GRDP value in Central Java, namely Semarang City at Rp. 189.2 trillion, Kudus at Rp. 109.1 trillion, and Cilacap Regency at Rp. 105 trillion.

If the population of Central Java according to "Central Java in numbers" there are more than 32 million people, and according to Sensenas, among the many residents of Central Java who are poor, there are more than 6.5 million, meaning that there are more than 26 million people who are not classified as poor. If then 80% of that number are Muslims, then there are more than 20 million non-poor Muslims in Central Java.

In realizing the welfare of the community, it has not been realized, because the collection of zakat funds has not been optimal for the existing zakat potentials. If the potential that exists in 2021 is 24.5 trillion compared to the number of poor people of 6.5 million. then it is assumed that there are 4 people in one family, then the total family of 1,625,000 will get an injection of 15,077,000.

## 2. Weaknesses of Zakat Management Regulations in Realizing Community Welfare Based on Equitable Values

Weaknesses in substance, as a country that has the largest Muslim population in the world, the issue of zakat has become inseparable from the social life of the Indonesian people. The state of Indonesia is not a religious/Islamic state, where Islamic law is used as the basis of the state constitution, but a democratic state that makes religious values the foundation of the constitution, so that the state does not have the power to force its citizens to pay zakat.

UU no. 23 of 2011 gave birth to a new implementing regulation, namely PP No. 14 of 2014. PP Zakat is considered to provide stronger legal certainty for the progress of zakat management in Indonesia. PP

Zakat provides a different zakat management architecture, namely a number of new things are introduced so that the position of zakat politically and positive law becomes stronger. However, in reality PP No. 14 of 2014 sparked a new polemic which was filled with various technical provisions that were harsher and more deadly than Law no. 23 Year 2011

The enactment of Law Number 23 of 2011 further strengthens the role of BAZNAS as an institution authorized to manage zakat nationally. However, the zakat payment mechanism in Indonesia does not adhere to an obligatory system, but still applies a voluntary system in which zakat management is implemented. handled by the government and civil society without any legal sanctions for those who do not pay zakat. In fact, there are still many people who distribute zakat personally.

3. Reconstruction of Zakat Management Regulations in Realizing Community Welfare Based on Justice Values in Indonesia in the Future.

Reconstruction of zakat management regulations in realizing justice-based community welfare needs to be carried out by giving birth to a new zakat law or implementing laws that support it in order to be able to regulate it comprehensively so that it can realize community welfare based on the value of justice as a whole. Therefore, it is necessary to reconstruct articles 21-24 regarding the collection of zakat funds and article 34 paragraph (3) related to guidance and supervision.

Table

Reconstruction of Zakat Management Regulations in Realizing Community Welfare is not yet Based on Justice Law Number 23 of 2011 concerning Zakat Management.

NO	Sebelum dikonstruksi	Kelemahan	Setelah dikonstruksi
1	According to Law number 23 of 2011, Article 21 paragraph: (1) "In the context of collecting zakat, muzaki perform their own calculation of their zakat obligations". Article 21 paragraph (2) "In the event that they cannot calculate their zakat obligations themselves, muzaki can ask for assistance from BAZNAS". Article 24 "The scope of authority	The norm in Article 21 paragraphs 1 and 2 has not been fair for people who have paid taxes and have not automatically reduced tax payments. There are differences in calculations carried out independently and manually as well as through Baznas, and there is	Article 21 paragraph: (1) "In the context of collecting zakat, muzaki perform their own calculation of their zakat obligations through an integrated zakat payment application system". Article 21 paragraph (2) "deleted".

	for collecting zakat by BAZNAS, provincial BAZNAS, and district/city BAZNAS is regulated in a Government Regulation".	no application system that requires muzakki to pay zakat.	
2	<p>Article 22: "Zakat paid by Muzakki to Baznas or LAZ is deducted from taxable income".</p> <p>Note: The relation between zakat and tax which is integrated automatically through the information system (IT) has not yet been stated.</p>	The tax and zakat relations that are integrated automatically through the information system (IT) have not yet been stated, still based on proof of payment from Baznas brought to the tax office to reduce tax payments.	Article 22: "Zakat paid by Muzakki to Baznas or LAZ through an integrated zakat payment application system is automatically deducted from taxable income".
3	<p>Article 23, paragraph (1) Baznas or LAZ are obliged to provide proof of zakat deposit to every muzaki</p> <p>Paragraph (2) proof of zakat deposit as referred to in paragraph (1), is used as a deduction from taxable income</p>	The tax and zakat relations that are integrated automatically through the information system (IT) have not yet been stated, still based on proof of payment from Baznas brought to the tax office to reduce tax payments.	Article 23, paragraph: (1) Baznas or LAZ are obliged to provide payment confirmation through the information system as proof that the muzaki has paid their zakat (2) proof of payment of zakat as referred to in paragraph 1, is used as a deduction from taxable income
4	In accordance with the Zakat Law number 23 of 2011 article 34 paragraph (3), the authority possessed by the Governor/Regent/Mayor is limited in terms of supervision and guidance, through facilitation, socialization and education.	Limited in terms of supervision and guidance, through facilitation, socialization and education.	Article 34 paragraph: (3), the authority possessed by the Governor/Regent/Mayor is limited in terms of supervision and guidance, through facilitation, socialization and education on the application of the integrated tax payment service system.

**I. Conclusion Based on the results of the discussion in the previous chapters, it can be concluded:**

- a. The regulation of zakat management in realizing public welfare has not been based on justice, especially in the realm of positive law in Indonesia, because there are still some discrepancies or imperfections of the zakat law and other legislation as implementers. First, in collecting zakat funds, Article 21 paragraph (1) still has the potential for muzakki who do not report and pay their zakat in full in accordance with existing provisions. So it is necessary to change the zakat payment system through an integrated application system so that article 2 is no longer needed (deleted). Second, in Law Number 23 of 2011 article 22, Zakat paid by muzakki to BAZNAS or LAZ is deducted from taxable income, the income tax reduction is carried out using proof of zakat deposit, it is necessary to change it by using an integrated system so that muzaki is automatically registered as taxpayers who have paid zakat. Third, in Law Number 23 of 2011 article 23 paragraph (1) related to proof of zakat payment, it can be done through an integrated system by confirming muzaki payments made by Baznas or LAZ officers so that article (2) Proof of zakat deposit as referred to in paragraph (1) used as a deduction from taxable income is no longer needed. Fourth, in Law Number 23 of 2011 article 24, the scope of authority for collecting zakat by BAZNAS, provincial BAZNAS, and district/city BAZNAS is regulated in a Government Regulation. The government regulation is PP number 14 of 2014, as in Chapter VI, concerning the Scope of Authority for Collection of Zakat which is contained in articles 53 to 55. In article 55 paragraph (1) district/city BAZNAS is authorized to collect zakat through UPZ and/or directly and paragraph (2) The collection of zakat through UPZ as referred to in paragraph (1) is carried out by establishing a UPZ on: a. regional government work unit offices/regental/municipal regional institutions; b. district/city level vertical agency offices; c. regency/municipal regional-owned enterprises; d. district/city-scale private companies; e. mosque, mushalla, langgar, surau or other names; f. schools/madrasas and other educational institutions; g. sub-district or other names; and h. village/kelurahan or other names. Individual parties who are not related to institutions/agencies are still very likely not to be touched by this

government regulation. In realizing the welfare of the community, it has not been realized, because the collection of zakat funds has not been optimal for the existing zakat potentials. If the potential that exists in 2021 is 24.5 trillion compared to the number of poor people of 6.5 million. then it is assumed that there are 4 people in one family, then the total family of 1,625,000 will get an injection of 15,077,000.

- b. Weaknesses of the regulation of zakat management in realizing public welfare in terms of legal substance, Law Number 23 of 2011 has not been able to realize economic democracy as stated in Article 33 of the 1945 Constitution, is by prioritizing the prosperity of the community. In terms of structure, under the law, LAZ is subordinate to Baznas, LAZ provides reports to Baznas; LAZ licensing is very strict, and LAZ is not entitled to a budget from the APBN and APBD. In terms of legal culture, one of them is optimizing zakat collection. The legal culture is that the community calculates and distributes independently.
- c. Reconstruction of zakat management regulations in realizing justice-based community welfare needs to be carried out by issuing a new zakat law or implementing laws that support it in order to be able to regulate it comprehensively so that it can realize community welfare based on the value of justice as a whole. Therefore, it is necessary to reconstruct articles 21-24 regarding the collection of zakat funds and article 34 paragraph (3) related to guidance and supervision.

#### B. Implication

The results of the dissertation can be useful for the advancement of zakat management in Indonesia and can contribute to changes in comprehensive zakat management regulations, raise awareness to the public at large in the implementation of zakat management regulations, and increase scientific treasures.

#### C. Suggestion

- a. To the Government and the DPR, in order to make legal products that can support the implementation of the optimization of zakat from various sides according to the authority they have. (Articles 21-24, and Article 34)
- b. To Indonesian citizens who are Muslim, hopefully they are aware of their obligations in paying zakat, as regulated in the law.

## KATA PENGANTAR



Puji syukur penulis haturkan kepada Allah SWT, karena atas limpahan rahmat dan karunia-Nya Disertasi ini dapat diselesaikan. Tak lupa shalawat serta salam semoga senantiasa tercurahkan kepada baginda Nabi Muhammad SAW., yang penulis harap dan tunggu syafaatnya di hari kiamat.

Penulis menyadari bahwa seseorang tidak mungkin hidup tanpa bantuan orang lain. Oleh karena itu, pada kesempatan ini dengan penuh ketulusan hati di sampaikan ucapan terima kasih yang tak terhingga kepada:

1. Allah SWT., yang telah memberikan karunia berupa kekuatan, kesehatan, kesabaran, ilmu dan pengetahuan.
2. Prof. Dr. H. Gunarto, S.H., S.E.Akt., M.Hum., Rektor Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang, Sekaligus sebagai Promotor.
3. Prof. Dr. Hj. Anis Mashdurohatun, S.H., M.Hum., Ketua Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang, Sekaligus sebagai Co-Promotor.
4. Dr. Bambang Tri Bawono, S.H., M.H., Selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang.
5. Segenap Dosen, Karyawan Program Doktor Ilmu Hukum dan Seluruh Civitas Akademik Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang.
6. Dr. KH. Sa'dullah Ass'aidi, Selaku Rektor Universitas Islam Nahdlatul Ulama (UNISNU) Jepara.
7. Dr. Mayadina Rohmi Musfiroh, S.H.I., M.A., Selaku Dekan Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Nahdlatul Ulama Jepara.
8. Seluruh Dosen dan Karyawan Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Nahdlatul Ulama Jepara, yang telah mensupport dalam penyusunan Disertasi,

Bapak Syamsul Ma'arif, S.H.I., M.S.I. dan Sdr. Aenurrifqi Maulana, S.Pd.I., M.Pd.I.

9. Kedua Orang Tua penulis Almh. Ibu Sofingah & Alm. Bapak Abdullah Warsi, Mertua Ibu Hj. Ngateni, S.Pd.I. & Alm. Bapak H. Ali Shodikin.
10. Isteri Tercinta Amaliyatus Sa'idah, S.Pd.I., Semua Anak-anakku yang Sudah Memberikan Dorongan Spirit.
11. Pihak Kemendikbud yang Telah Memberikan Beasiswa S3 On-Going Sehingga dapat Menyelesaikan Kuliah.
12. Pihak Baznas Provinsi Jawa Tengah dan Kabupaten Jepara yang Sudah Berkenan Dan Memberikan Ijin Untuk Melakukan Penelitian.
13. Para *Muzakki* yang Sudah Meluangkan Waktunya dalam Proses Observasi dan Wawancara.

Penulis Menyadari bahwa Apa yang Telah Tersaji dalam Penelitian Disertasi Ini Masih Jauh dari Sempurna. Kritik dan Saran Pembaca Sangat Penulis Harapkan demi Perbaikan Penelitian-Penelitian Lanjutan di Kemudian Hari.

Jepara, 09 Oktober 2022  
Penulis

**Imron Choeri, S.H.I., M.H.**  
**PDIH. 03.V.14.0206**



## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
PENGESAHAN PEMBIMBING .....	ii
PENGESAHAN DEWAN PENGUJI.....	iii
MOTTO .....	iv
PERSEMBAHAN .....	v
PERNYATAAN ORIGINITAS.....	vi
ABSTRAK .....	vii
RINGKASAN .....	ix
KATA PENGANTAR.....	lvi
DAFTAR ISI.....	lviii
BAB I: PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Permasalahan .....	1
B. Perumusan Masalah .....	13
C. Tujuan Penelitian.....	14
D. Kegunaan Penelitian.....	14
E. Kerangka Konseptual .....	15
F. Kerangka Teoritik.....	22
G. Kerangka Pemikiran .....	63
H. Metode Penelitian.....	64
I. Sistematika Penulisan.....	72
J. Orisina Penelitian.....	73
BAB II: TINJAUAN PUSTAKA.....	76
A. Konsep Keadilan dan Implementasinya di Indonesia .....	76
B. Hukum, Kekuasaan dan Peran Negara.....	91
C. Pengelolaan Zakat dipandang dari Beberapa Aspek .....	110
D. Ketentuan Pengelolaan Zakat dalam Fikih .....	127
BAB III: REGULASI PENGELOLAAN ZAKAT DALAM MEWUJUDKAN KESEJAHTERAAN MASYARAKAT BELUM BERBASIS NILAI KEADILAN .....	147
A. Regulasi Pengelolaan Zakat di Indonesia .....	147
B. Penerapan Regulasi Pengelolaan Zakat dalam Mewujudkan Kesejahteraan Masyarakat .....	151
C. Regulasi Pengelolaan Zakat dalam Mewujudkan Kesejahteraan Masyarakat belum Berbasis Nilai Keadilan .....	158

D. Regulasi Pengelolaan Zakat Belum Mewujudkan Kesejahteraan Masyarakat Berbasis Nilai Keadilan .....	171
<b>BAB IV: KELEMAHAN-KELEMAHAN REGULASI PENGELOLAAN ZAKAT DALAM MEWUJUDKAN KESEJAHTERAAN MASYARAKAT BERBASIS NILAI BERKEADILAN .....</b>	<b>178</b>
A. Kelemahan Subtansi Hukum dalam Regulasi Pengelolaan Zakat .....	178
B. Kelemahan Baznas/LAZ dalam Pengelolaan Zakat.....	181
C. Budaya Hukum Pengelolaan Zakat.....	186
<b>BAB V: REKONTRUKSI REGULASI PENGELOLAAN ZAKAT DALAM MEWUJUDKAN KESEJAHTERAAN MASYARAKAT BERBASIS NILAI KEADILAN DI INDONESIA PADA MASA YANG AKAN DATANG.....</b>	<b>190</b>
A. Regulasi Pengelolaan Zakat di Berbagai Negara Islam .....	190
B. Rekontruksi Nilai-nilai Keadilan dalam Pengelolaan Zakat di Indonesia .....	216
C. Rumusan Regulasi Pengelolaan Zakat dalam Mewujudkan Kesejahteraan Masyarakat Berbasis Nilai Keadilan di Indonesia pada Masa yang akan Datang.....	218
<b>BAB VI: PENUTUP .....</b>	<b>225</b>
A. Kesimpulan .....	225
B. Implikasi.....	228
C. Saran.....	228
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>229</b>
<b>LAMPIRAN-LAMPIRAN.....</b>	<b>242</b>



# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Permasalahan

Pembangunan Nasional adalah pembangunan manusia seutuhnya dan pembangunan seluruh masyarakat Indonesia yang bertujuan mewujudkan suatu masyarakat yang berkeadilan dan berkemakmuran dilandaskan Pancasila dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang merdeka dan berdaulat. Tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia terdapat dalam pembukaan Undang-undang Dasar 1945 alenia keempat yaitu:

“Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial”<sup>34</sup>

Keadilan sosial berarti keadaan seimbang dalam suatu masyarakat, sesuai dengan sila kelima Pancasila “keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”. Pelaksanaan pembangunan mempunyai tujuan untuk meningkatkan pendapatan nasional dan menjamin pembagian yang merata bagi seluruh rakyat Indonesia sesuai dengan nilai keadilan. Dalam mewujudkan nilai keadilan, pembangunan itu dilaksanakan tidak semata-mata hanya pada peningkatan kapasitas produksi akan tetapi mempunyai tujuan mencegah melebarnya jurang pemisah antara orang kaya dan orang miskin.

Pembangunan Nasional harus dilaksanakan secara terencana, menyeluruh, terarah, bertahap, terpadu, berlanjut dan berkesinambungan

---

<sup>34</sup>UUD 1945 dan amandemen, (Solo: Giri Ilmu, 2009), 2.

supaya bisa memacu peningkatan kemampuan nasional dalam rangka mewujudkan kehidupan yang bisa disejajarkan derajatnya dengan bangsa-bangsa lain yang telah maju. Pembangunan nasional harus dilaksanakan secara bersama baik oleh masyarakat dan juga pemerintah.

“Masyarakat adalah pelaku utama dalam melaksanakan pembangunan dan pemerintah berkewajiban untuk mengarahkan, membimbing, serta menciptakan suasana yang kondusif sehingga tercipta satu kesatuan langkah menuju terciptanya pembangunan nasional dengan menggunakan seluruh kekuatan sumberdaya nasional yang ada.”<sup>35</sup>

Negara Indonesia penduduknya mayoritas muslim tentunya ada berbagai macam model perekonomian yang dijalankan oleh pemerintah dengan pertimbangan mayoritas tersebut, termasuk dalam kebijakan fiskal. Namun demikian negara Indonesia bukan negara yang berideologi Islam tetapi negara yang berdasarkan kebangsaan sehingga menjadi konsekuensi dari ideologi yang ada tersebut untuk mengharuskan penerapan-penerapan yang mengakomodir kepentingan nasional sesuai dengan paradigma bangsa Indonesia.

Indonesia merupakan salah satu negara yang menganut perekonomian yang bertumpu pada pasar yang terkendali. Pengendalian pasar dalam bentuk praktek perekonomian dibidang fiskal, Indonesia mengartikulasikan dalam kebijakan pengeluaran dan kebijakan pendapatan belanja negara (APBN). Suatu keniscayaan bahwa pembangunan ekonomi negara digerakkan oleh usaha produktif suatu bangsa dimana pembangunan ekonomi merupakan sebuah kewajiban negara sebagai usaha untuk meningkatkan taraf hidup dan

---

<sup>35</sup>GBHN, (Surakarta: PT. Pabean, 1993), 4.

kesejahteraan rakyatnya. Dengan kata lain, pembangunan ekonomi merupakan upaya sadar dan terarah dari suatu bangsa untuk meningkatkan kesejahteraan rakyatnya melalui pemberdayaan serta pemanfaatan sumber daya alam yang ada. Pembangunan bukan merupakan tujuan melainkan hanya alat sebagai proses yang harus dilalui untuk menurunkan angka kemiskinan dan mengurangi ketimpangan distribusi pendapatan masyarakat. Jika pertumbuhan ekonomi yang tinggi tidak diikuti pemerataan hasil-hasil pembangunan kepada seluruh golongan masyarakat, maka hal tersebut tidak ada manfaatnya dalam mengurangi ketimpangan pendapatan dalam masyarakat.

Distribusi pendapatan yang tidak seimbang dan tingginya angka kemiskinan merupakan salah satu permasalahan nyata yang dihadapi oleh bangsa Indonesia. Semua itu tidak lepas dari keberadaan negara Indonesia sebagai negara berkembang dan juga banyaknya permasalahan-permasalahan di bidang ekonomi. Kemiskinan akan menjadi ancaman serius di masa mendatang ketika hal tersebut dibiarkan dan tidak mendapat perhatian khusus dari pemerintah. Kemiskinan erat kaitannya dengan ketimpangan distribusi pendapatan, dimana tidak meratanya distribusi pendapatan akan memicu terjadinya ketimpangan pendapatan yang merupakan awal dari munculnya masalah kemiskinan. Pengentasan kemiskinan merupakan sebuah langkah yang harus diambil oleh pemerintah dengan meningkatkan pendapatan dan daya beli masyarakat melalui pemerataan pendapatan. Indonesia dalam angka menyebutkan bahwa: Ambang batas garis kemiskinan pada Maret 2022 meningkat sebesar 4.0% menjadi Rp 505.469 dari sebelumnya Rp 486.168

pada September 2021. Meskipun garis kemiskinan mengalami peningkatan, angka kemiskinan Indonesia tetap dapat diturunkan. Studi Bank Dunia (Juni 2022) menyebutkan bahwa kenaikan harga komoditas di dalam negeri, yang dipicu oleh pergerakan harga komoditas global, diperkirakan akan menaikkan angka kemiskinan sebesar 0,2 poin persentase<sup>36</sup>.

Bentuk pemerataan pendapatan yang dapat dilakukan adalah dengan mendistribusikan pendapatan dari masyarakat golongan mampu kepada yang tidak mampu. Keberadaan penduduk miskin mayoritas bekerja pada sektor usaha mikro sehingga penetapan kebijakan dalam memberikan bantuan dana usaha produktif sangat berpengaruh dengan harapan dapat membuka lapangan kerja baru dan meningkatkan pendapatan. Menentukan alat atau instrumen dalam pemerataan pendapatan juga sangat penting agar kebijakan yang diterapkan tepat sasaran dan signifikan sehingga bisa mengangkat taraf hidup masyarakat.

Semakin meningkatnya jumlah masyarakat miskin di Indonesia ternyata membawa berbagai persoalan multi-dimensi bagi bangsa ini. Untuk mengurangi kemiskinan diperlukan usaha keras yang harus didukung oleh seluruh komponen bangsa. Banyak usaha-usaha telah dilakukan pemerintah untuk dapat mengembangkan sektor usaha produktif ini, namun dalam pelaksanaannya masih banyak pelaku usaha yang belum merasakan bantuan tersebut.

---

<sup>36</sup>Keneterian keuangan, *Pemulihan ekonomi berdampak positif pada peningkatan kesejahteraan masyarakat*, <https://fiskal.kemenkeu.go.id/publikasi/siaran-pers-detil/408#:~:text=Hal%20ini%20tercermin%20dari%20tingkat,pada%20triwulan%20I%2D2022.%20!>

Kemiskinan merupakan bahaya besar bagi umat manusia dan tidak sedikit umat yang jatuh peradabannya hanya karena kemiskinan. Karena itu seperti sabda Nabi yang menyatakan bahwa kemiskinan itu mendekati pada kekufuran.<sup>37</sup> Pendapatan dan pengeluaran dalam ekonomi Islam salah satunya diatur melalui mekanisme zakat. Perintah zakat dapat dipahami sebagai salah satu kesatuan sistem yang tak terpisahkan dalam pencapaian kesejahteraan sosial ekonomi dari aspek *al-adalah al-ijtimaiyah*. Implikasi zakat dapat meminimalisir kesenjangan dalam masyarakat sehingga zakat diharapkan dapat meningkatkan dan menumbuhkan perekonomian baik individu maupun masyarakat. Tujuan utama dari zakat menurut sudut pandang perekonomian pasar adalah menciptakan distribusi pendapatan menjadi lebih merata.

Dalam Islam sendiri sudah lama dikenal adanya suatu perbuatan atau kegiatan yang bertujuan mengurangi serta mengentaskan kemiskinan adalah dengan adanya syariat zakat yang berfungsi sebagai pemerataan kekayaan. Zakat merupakan suatu kewajiban bagi seluruh umat islam yang mampu atau telah mencapai nisab dalam hartanya. Secara konsep zakat merupakan sebuah hubungan yang vertikal sekaligus horizontal. Pertama dimensi hubungan antara hamba dengan Allah *Subhanahu wa ta'ala (hablu minallah)*, kedua dimensi *hablu minannas* yaitu hubungan antara manusia dengan manusia lainnya. Dimensi terakhir inilah yang sangat penting bagi terciptanya masyarakat adil makmur dan sejahtera.

---

<sup>37</sup>Abdurrachman Qadir, *Zakat dalam Dimensi Mahdah dan Sosial*, ed. 1, cet. 2 (Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 2001), 24.

Zakat adalah salah satu dari usaha untuk merealisasikan hal itu, pola pendistribusian kekayaan dari orang-orang kaya (*muzaki*) kepada orang-orang miskin sebagai *mustahiq* zakat menjadi satu metode efektif bagi pemerataan kekayaan. Mengenai para *mustahiq* zakat disebutkan dalam al-Qur'an Surat at-Taubah ayat 60 Allah SWT. berfirman:



”Sesungguhnya zakat-zakat itu, hanyalah untuk orang-orang fakir, orang-orang miskin, pengurus-pengurus zakat, para mu’allaf yang dibujuk hatinya, untuk (memerdekakan) budak, orang-orang yang berhutang, untuk jalan Allah dan untuk mereka yuang sedang dalam perjalanan, sebagai suatu ketetapan yang diwajibkan Allah, dan Allah Maha Mengetahui lagi Maha Bijaksana”.

Ayat ini menyebutkan orang-orang yang berhak mendapatkan zakat adalah *fakir, miskin, ‘Amilin, gharimin, ibnu sabil, muallafah qulubuhum,* orang yang berada *fi sabilillah* serta pembebasan para budak (*riqab*).<sup>38</sup> Sebagian dari mereka adalah orang-orang yang lemah kondisi ekonominya, karena itu di antara tujuan diberikannya zakat adalah agar mereka dapat memperbaiki kehidupan ekonominya menjadi lebih baik.

1. Orang-orang *Faqir*. Yaitu orang-orang yang berada dalam kebutuhan dan



- tidak mendapatkan apa yang mereka perlukan.
2. Orang-orang Miskin, mereka adalah orang yang mempunyai harta akan tetapi tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan hidupnya.
  3. Para pengurus zakat. Yaitu para *'amilin* yang mengurus pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan zakat.
  4. Muallaf (orang yang baru masuk Islam). Hal ini bertujuan untuk melunakan hati mereka agar mereka damai dalam Islam.

<sup>38</sup>Abdurrahman bin Nashir as-Sa'di, *Tafsir Karim Ar-Rahman fi Tafsir kalam Al-Manan, Jam'iyah Ihya at-Turats Al-Islami*, (Kuwait: 2003), 459-460.



5. Untuk memerdekakan budak. Yaitu seseorang pada zaman dulu yang ingin memerdekakan diri mereka sendiri sebagai budak, atau uang zakat tersebut digunakan untuk memerdekakan budak, hal ini karena Islam menolak adanya praktek perbudakan.
6. *Gharimin* (orang-orang yang berhutang). Mereka adalah orang-orang yang pailit dikarenakan perusahaannya bangkrut, tertimpa musibah yang mengakibatkan menumpuknya hutang yang harus dibayarkan.
7. *Ibnu Sabil* (Orang yang dalam perjalanan), yaitu setiap kaum muslimin yang dalam perjalanan dan kehabisan perbekalan, tentunya perjalanan ini bukan untuk bermaksiat kepada Allah.
8. *Fi sabilillah* (orang yang berjihad di jalan Allah). Pengertian *fi sabilillah* para ulama berpendapat mereka yang sedang berjihad di jalan Allah, namun tidak menutup kemungkinan bagi mereka yang sedang berjuang mencari ilmu atau sekolah yang mempelajari ilmu agama<sup>39</sup>.

Para Ulama telah *Ijma'* bahwa kedelapan *asnaf* tersebut adalah para mustahiq zakat, walaupun dalam pendistribusiannya sebagian ulama ada yang berpendapat harus dibagikan secara merata seperti Imam Syafi'i namun sebagian ulama lain berpendapat bahwa zakat tidak harus diberikan kepada semua *asnaf* tersebut<sup>40</sup>. Khalifah Umar bin Khatab pada masa pemerintahannya tidak memberikan zakat kepada muallaf, dan hal ini tidak dipermasalahkan oleh sahabat nabi lainnya sehingga menjadi *ijma'*<sup>41</sup>.

Zakat merupakan salah satu dari lima nilai instrumental yang strategis dan sangat berpengaruh pada tingkah laku ekonomi manusia dan masyarakat serta pembangunan ekonomi umumnya<sup>42</sup>. Tujuan zakat tidak sekedar menyantuni orang miskin secara konsumtif, tetapi mempunyai tujuan yang lebih permanen

<sup>39</sup> Shalih Al-Fauzan, *Mulakhas Al-Fiqh* (Kairo: Darul Ibnu Haitsam, 2003), 219-221.

<sup>40</sup> Abdurrahman al-Jazairi, *Fiqh 'Ala Madzahibul Arba'ah Juz I*, cet. VII (Beirut Libanon: Darul Ihya At-turats Al-'Araby, 1986), 626.

<sup>41</sup> Shalih Al-Fauzan, *Mulakhas Al-Fiqh*, 220.

<sup>42</sup> Ahmad M. Saefuddin, *Ekonomi dan Masyarakat dalam Perspektif Islam*, ed.1 cet.1. (Jakarta: Rajawali, 1987), 71.

yaitu mengentaskan kemiskinan.<sup>43</sup> Pengembangan zakat bersifat produktif dengan cara dijadikannya dana zakat sebagai modal usaha, untuk pemberdayaan ekonomi penerimanya, dan supaya fakir miskin dapat menjalankan atau membiayai kehidupannya secara konsisten. Dengan dana zakat tersebut fakir miskin akan mendapatkan penghasilan tetap, meningkatkan usaha, mengembangkan usaha serta mereka dapat menyisihkan penghasilannya untuk menabung. Pendayagunaan zakat produktif sesungguhnya mempunyai konsep perencanaan dan pelaksanaan yang cermat seperti mengkaji penyebab kemiskinan, ketidak tersediaan modal kerja, dan kekurangan lapangan kerja, dengan adanya masalah tersebut maka perlu adanya perencanaan yang dapat mengembangkan zakat bersifat produktif.

Dalam rangka mencapai tujuan zakat, maka pendistribusian zakat tidak cukup dengan memberikan kebutuhan konsumsi saja, model distribusi zakat produktif untuk modal usaha akan lebih bermakna, karena akan menciptakan sebuah mata pencaharian yang akan mengangkat kondisi ekonomi mereka, sehingga diharapkan lambat laun mereka akan dapat keluar dari jerat kemiskinan, dan lebih dari itu mereka dapat mengembangkan usaha sehingga dapat menjadi seorang *muzakki*.

Salah satu yang menunjang kesejahteraan hidup di dunia dan menunjang hidup di akhirat adalah adanya kesejahteraan sosial-ekonomi. Ini merupakan seperangkat alternatif untuk mensejahterakan umat Islam dari kemiskinan dan kemelaratan. Untuk itu perlu dibentuk lembaga-lembaga sosial Islam sebagai

---

<sup>43</sup> Qadir, *Zakat dalam Dimensi Mahdah dan Sosial*, 83-84.

upaya untuk menanggulangi masalah sosial tersebut. Sehubungan dengan hal itu, maka zakat dapat berfungsi sebagai salah satu sumber dana sosial ekonomi 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.

Pendistribusian zakat kini telah berkembang, dan awalnya hanya berorientasi pada pemenuhan kebutuhan (konsumtif) saat ini sudah sampai pada zakat sebagai sumber dana produktif yang dapat mendongkrak perekonomian lebih jauh lagi. Zakat memiliki peranan yang sangat strategis dalam upaya pengentasan kemiskinan atau pembangunan ekonomi. Nilai strategis zakat dapat dilihat melalui: *Pertama*, zakat merupakan panggilan agama. Ia merupakan cermin dari keimanan seseorang. *Kedua*, sumber keuangan zakat tidak akan pernah berhenti.<sup>44</sup> 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.

Potensi dana zakat dapat dioptimalkan untuk menciptakan kesejahteraan masyarakat, sehingga pengelolaan dana zakat menjadi hal penting dikarenakan

---

<sup>44</sup>Muhammad Ridwan, *Manajemen Baitul Maal Wa Tamwil*, cet 2 (Yogyakarta: UII Press, 2005), 189.

dapat memajukan kesejahteraan umum yang juga merupakan salah satu tujuan nasional negara kesatuan Republik Indonesia yang diamanatkan dalam UUD 1945. Untuk mewujudkan tujuan nasional tersebut perlu diupayakan dengan menggali dan memanfaatkan dana salah satunya melalui dana zakat. Potensi zakat skala Jawa Tengah tahun 2022 adalah Secara keseluruhan total potensi zakat di Provinsi Jawa Tengah mencapai Rp. 24,5 triliun dengan potensi tertinggi ada di Kota Semarang, Kabupaten Kudus, dan Kabupaten Cilacap masing-masing sebesar Rp.3,1 triliun, Rp.1,8 triliun, dan Rp.1,6 triliun. Tiga wilayah ini merupakan daerah dengan tingkat perekonomian terbaik, terlihat dari nilai PDRB tertinggi di Jawa Tengah yaitu Kota Semarang sebesar Rp.189,2 triliun, Kudus sebesar Rp.109,1 triliun, dan Kabupaten Cilacap Rp.105 triliun.

Optimalisasi pendayagunaan dana zakat sebagai salah satu instrumen untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat akan lebih efektif apabila dikelola oleh pemerintah dengan payung hukum dalam bentuk Undang-undang. Di Indonesia pengelolaan zakat sudah diatur dalam bentuk undang-undang yaitu undang-undang nomor 38 tahun 1999 yang diganti dengan undang-undang nomor 23 tahun 2011 tentang pengelolaan zakat. Dengan undang-undang ini pengelolaan zakat di bentuk oleh pemerintah (negara), yang merupakan lembaga berwenang yang melakukan tugas pengelolaan zakat secara nasional<sup>45</sup>.

---

<sup>45</sup>Undang-undang nomor 23 tahun 2011, *Tentang Pengelolaan Zakat*, pasal 5 dan 6.

Dalam pelaksanaan undang-undang di atas, sudah ditindaklanjuti oleh peraturan pemerintah nomor 14 tahun 2014 sebagai pelaksana undang-undang nomor 23 tahun 2011 tentang pengelolaan zakat. Namun dampak terhadap kegiatan ekonomi masih kecil, ini dikarenakan masih rendahnya kesadaran masyarakat untuk berzakat dan tidak adanya sanksi bagi para muzakki yang tidak mau mengeluarkan zakat.

Realisasinya zakat produktif telah disahkan MUI pada tahun 1982, jauh sebelum Undang-undang tentang pengelolaan zakat ini lahir. Diperkuat dengan adanya keterangan mengenai zakat yang dikumpulkan Lembaga Amil Zakat (LAZ) maupun Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) bisa diberikan secara konsumtif untuk keperluan memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari dan bisa pula secara produktif untuk meningkatkan usaha yang dilakukan oleh para mustahik.<sup>46</sup>

BAZNAS (Badan Amil Zakat Nasional) merupakan lembaga zakat yang dibentuk pemerintah guna mengelola dana zakat masyarakat dari tingkat pusat (nasional) sampai tingkat kecamatan. Sebagaimana hal tersebut seharusnya BAZNAS dalam perjalanannya mendapatkan dukungan penuh dari pemerintah, baik dari pembiayaan operasional, maupun teknis pengelolaan dana zakat itu sendiri.

Peran pemerintah sangat diperlukan untuk dapat mengoptimalkan peran BAZNAS. Di tingkat daerah (propinsi, kabupaten/kota, dan kecamatan)

---

<sup>46</sup>Didin Hafidhuddin, *Panduan Zakat bersama DR. KH. Didin Hafidhuddin* (Jakarta: Republika, 2002), 115.

terdapat BAZNAS daerah yang merupakan bagian terorganisir dari Badan Amil Zakat Nasional untuk melaksanakan fungsi-fungsi pengelolaan zakat di daerah. Sementara itu di sisi lain terdapat Lembaga Amil Zakat (LAZ), di mana dalam perundang-undangan merupakan lembaga pelayanan zakat yang dibentuk masyarakat secara swadaya (lepas dari campur tangan pemerintah) sesuai ketentuan Undang-undang nomor 38 tahun 1999 yang mengalami pergeseran dengan lahirnya Undang-undang nomor 23 tahun 2011, dimana LAZ sudah tidak bisa berdiri secara mandiri, tersentral melalui BAZNAS.

Peran lembaga tersebut dalam menghimpun zakat masih sangat kecil dari keseluruhan potensi proporsi zakat yang ada sehingga masih perlu dilakukannya upaya-upaya mengoptimalkan peran lembaga yang membantu BAZNAS tersebut, dikarenakan masih ada kecenderungan masyarakat menyalurkan sendiri zakatnya secara pribadi. Pada pola tersebut zakat yang diterima masyarakat hanya diperuntukkan untuk konsumsi sesaat sehingga dirasakan tidak dapat mengeluarkan masyarakat kurang mampu dari lingkaran kemiskinan. Disinilah letak pentingnya penyaluran zakat sebagai dana produktif, dimana dana zakat yang diberikan pada masyarakat diperuntukkan pada kegiatan-kegiatan produktif yang harapannya dapat mendatangkan nilai tambah bagi kesejahteraan masyarakat lainnya.

Lembaga pengelola zakat harus dapat memberikan bukti nyata pada masyarakat dalam penyaluran dana produktif yang tepat sasaran dan keberhasilannya adalah untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat berbasis nilai keadilan. Hal tersebut untuk menumbuhkan kepercayaan dari masyarakat

akan kredibilitas BAZNAS maupun LAZ dalam mengelola dana umat, sehingga mampu meningkatkan kesadaran masyarakat untuk membayar zakatnya.

Dengan perubahan zaman saat ini, disamping diperlukannya pengkajian zakat sebagai salah satu alternatif untuk mengatasi ketimpangan sosial dari sisi pemungutan, pendistribusian dan pendayagunaan diperlukan juga pengkajian tentang zakat ditinjau dari sisi pengumpulan zakat yang merupakan bagian dari regulasi pengelolaan zakat yang masih membutuhkan perhatian lebih untuk mengoptimalkan potensi zakat yang ada di Indonesia khususnya di Jawa Tengah.

Bertitik tolak dari latar belakang sebagaimana diuarikan di atas, maka penting untuk dilakukan penelitian yang lebih mendalam.

#### **B. Perumusan Masalah.**

Berdasarkan uraian di atas, dapat dirumuskan beberapa permasalahan sebagai berikut:

1. Mengapa regulasi pengelolaan zakat dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat belum berbasis nilai keadilan?
2. Apa saja kelemahan-kelemahan regulasi pengelolaan zakat dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat saat ini?
3. Bagaimana rekonstruksi regulasi pengelolaan zakat dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat berbasis nilai keadilan.



### **C. Tujuan Penelitian.**

Tujuan yang dicapai dalam penelitian ini ialah:

1. Untuk mengungkap dan menganalisis mengapa regulasi pengelolaan zakat dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat berbasis nilai keadilan belum tercapai.
2. Untuk mengungkap dan menganalisis kelemahan-kelemahan regulasi pengelolaan zakat saat ini.
3. Untuk merekonstruksi regulasi pengelolaan zakat dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat berbasis nilai keadilan.

### **D. Kegunaan Penelitian.**

1. Manfaat Teoritis
  - a. Penelitian ini diharapkan menemukan pemikiran/konsep baru dibidang ilmu hukum (tentang regulasi pengelolaan zakat) yang dapat memberikan manfaat dan sumbangsih pemikiran bagi kalangan teoritis dan praktisi hukum mengenai bagaimana rekonstruksi regulasi pengelolaan zakat dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat berbasis nilai keadilan.
  - b. Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan rujukan atau bahan masukan bagi para peneliti lanjutan mengenai regulasi pengelolaan zakat dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat berbasis nilai keadilan di Indonesia.
  - c. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan kepada pemegang otoritas yaitu Baznas, sehingga dapat menggali potensi-

potensi zakat yang ada dengan mengoptimalkan proses pengumpulan dana zakat untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat berbasis nilai keadilan untuk segenap warga negara Indonesia yang mayoritas adalah umat Islam.

## 2. Manfaat Praktis

- a. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran riil mengenai regulasi pengelolaan zakat yang ada saat ini kepada para pemegang otoritas yaitu Badan Amil Zakat, sehingga regulasi zakat saat ini benar-benar sesuai zaman dan masyarakat dengan sendirinya akan menyadari kewajibannya sebagai seorang muslim untuk melaksanakan segala aturan yang ada baik sebagai hamba Allah atau sebagai warga negara Indonesia.
- b. Bahwa melalui penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan tentang regulasi pengelolaan zakat dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat berbasis nilai keadilan.

## E. Kerangka Konseptual.

Pada sub pembahasan mengenai kerangka teori disertasi ini, akan dibahas permasalahan-permasalahan sebagai berikut:

- a. Rekonstruksi regulasi pengelolaan zakat dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat berbasis nilai keadilan.

Maksud Disertasi dengan pokok pembahasan regulasi pengelolaan zakat dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat berbasis nilai keadilan adalah penafsiran sedemikian rupa terhadap aturan regulasi

pengelolaan zakat dalam kasus riil dan kongkrit melalui metode rekonstruksi regulasi pengelolaan zakat, peraturan perundang-undangan maupun peraturan lain yang melingkupinya sehingga regulasi pengelolaan zakat yang ada saat ini benar-benar mewujudkan kesejahteraan masyarakat berbasis nilai keadilan.

Pertanyaannya adalah apakah regulasi pengelolaan zakat yang sudah ada dalam perundang-undangan, sejalan dengan perkembangan masyarakat dan nilai-nilai Pancasila. Secara sederhana dapat dikatakan bahwa rekonstruksi pengelolaan zakat untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat berbasis nilai keadilan ini perlu dilakukan.

Undang-undang Nomor 23 tahun 2011 tentang pengelolaan zakat sebagaimana terdapat dalam Bab III, Pengumpulan, Pendistribusian, Pendayagunaan dan Pelaporan pada bagian kesatu tentang pengumpulan mulai pasal 21 sampai 24 belum mencerminkan adanya upaya untuk menggali lebih dalam potensi-potensi zakat yang bisa dikembangkan agar dana zakat bisa terkumpul secara maksimal. Pasal Undang-undang tersebut adalah sebagai berikut:

Pasal 21, (1) Dalam rangka pengumpulan zakat, muzaki melakukan penghitungan sendiri atas kewajiban zakatnya. (2) Dalam hal tidak dapat menghitung sendiri kewajiban zakatnya, muzaki dapat meminta bantuan BAZNAS. Pasal 22, Zakat yang dibayarkan oleh muzaki kepada BAZNAS atau LAZ dikurangkan dari penghasilan kena pajak. Pasal 23, (1) BAZNAS atau LAZ wajib memberikan bukti setoran zakat kepada setiap muzaki. (2) Bukti setoran zakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) digunakan sebagai pengurang penghasilan kena pajak. Pasal 24, Lingkup kewenangan

pengumpulan zakat oleh BAZNAS, BAZNAS provinsi, dan BAZNAS kabupaten/kota diatur dalam Peraturan Pemerintah.<sup>47</sup>

Pasal-pasal di atas belum mencerminkan penggalan lebih dalam potensi-potensi dana yang ada dalam masyarakat. Pada pasal 21 ayat (1) masih berpotensi adanya muzaki yang tidak melaporkan dan membayarkan zakatnya secara utuh sesuai dengan ketentuan yang ada.

Maka perlunya perubahan sistem pembayaran zakat melalui sistem aplikasi yang terintegrasi sehingga tidak diperlukan lagi pasal 2 (dihapus).

Pada Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 pasal 22, Zakat yang dibayarkan oleh muzaki kepada BAZNAS atau LAZ dikurangkan dari penghasilan kena pajak, pengurangan pajak penghasilan tersebut dilakukan dengan menggunakan bukti setoran zakat, maka perlu perubahan dengan menggunakan sistem yang terintegrasi sehingga muzaki secara otomatis terdata sebagai wajib pajak yang sudah membayar zakat. Pada Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 pasal 23 ayat (1) terkait dengan bukti pembayaran zakat bisa dilakukan melalui sistem yang terintegrasi dengan mengkonfirmasi pembayaran muzaki yang dilakukan petugas Baznas atau LAZ sehingga pasal (2) Bukti setoran zakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) digunakan sebagai pengurang penghasilan kena pajak sudah tidak diperlukan lagi.

Pada pasal 24 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011, Lingkup kewenangan pengumpulan zakat oleh BAZNAS, BAZNAS provinsi, dan

---

<sup>47</sup>Undang-undang nomor 23 tahun 2011, *Tentang Pengelolaan Zakat*

BAZNAS kabupaten/kota diatur dalam Peraturan Pemerintah. Peraturan pemerintah tersebut adalah PP nomor 14 tahun 2014, sebagaimana dalam Bab VI, tentang Lingkup Kewenangan Pengumpulan Zakat yang terdapat pada pasal 53 sampai dengan pasal 55. Pada pasal 55 ayat (1) BAZNAS kabupaten/kota berwenang melakukan pengumpulan zakat melalui UPZ dan/atau secara langsung dan ayat (2) Pengumpulan zakat melalui UPZ sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan cara membentuk UPZ pada: a. kantor satuan kerja pemerintah daerah/lembaga daerah kabupaten/kota; b. kantor instansi vertikal tingkat kabupaten/kota; c. badan usaha milik daerah kabupaten/kota; d. perusahaan swasta skala kabupaten/kota; e. masjid, mushalla, langgar, surau atau nama lainnya; f. sekolah/madrasah dan lembaga pendidikan lain; g. kecamatan atau nama lainnya; dan h. desa/kelurahan atau nama lainnya. Pihak perorangan yang tidak terkait dengan lembaga/instansi masih memungkinkan sekali tidak tersentuh dengan peraturan pemerintah ini.

Dalam Permenag Nomor 52 tahun 2014 Tentang Syarat Dan Tata Cara Penghitungan Zakat Mal Dan Zakat Fitrah Serta Pendayagunaan Zakat Untuk Usaha Produktif, tidak disinggung terkait pengumpulan dana zakat.<sup>48</sup> Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 69 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Agama Nomor 52

---

<sup>48</sup>Permenag nomor 52 tahun 2014, *Tentang Syarat Dan Tata Cara Penghitungan Zakat Mal Dan Zakat Fitrah Serta Pendayagunaan Zakat Untuk Usaha Produktif*.

Tahun 2014 Tentang Syarat Dan Tata Cara Penghitungan Zakat Mal Dan Zakat Fitrah Serta Pendayagunaan Zakat Untuk Usaha Produktif<sup>49</sup>, juga tidak mengatur tentang pengumpulan zakat.

Rekontruksi yang dimaksudkan adalah menata kembali nilai-nilai kehidupan bangsa dan negara dalam konteks negara mempunyai kewajiban mengatur dan menciptakan ketertiban masyarakat. Pengumpulan, Pendistribusian dan zakat terkadang masih dilakukan oleh muzakki sendiri sehingga terkadang terjadi insiden yang tidak diinginkan karena para mustahik berebut untuk mendapatkan bagian.

Kita sebagai bangsa Indonesia sepakat bahwa membangun suatu hukum yang sesuai dan sejalan dengan budaya hukum masyarakat yakni nilai-nilai Pancasila dan nilai-nilai keadilan adalah sebuah keniscayaan, bukan sebaliknya menghancurkan dan membubarkan bangsa dan negara Indonesia serta merendahkan martabat bangsa dengan melakukan perilaku-prilaku yang bertentangan dengan falsafah Pancasila. Maka perubahan dan rekontruksi yang hendak dilakukan, bangsa Indonesia tetap tidak akan menghancurkan nilai-nilai religiusitasnya sendiri, nilai kemanusiaannya, nilai persatuannya, nilai kerakyatannya dan nilai kemanfaatan serta nilai keadilannya, namun rekontruksi ini dilakukan dalam rangka mempertahankan jati diri bangsa yang berbudaya Pancasila dan mengedepankan nilai-nilai keadilan, bahkan pada hakikatnya rekontruksi

---

<sup>49</sup>Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 69 Tahun 2015, *Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Agama Nomor 52 Tahun 2014 Tentang Syarat Dan Tata Cara Penghitungan Zakat Mal Dan Zakat Fitrah Serta Pendayagunaan Zakat Untuk Usaha Produktif*

adalah mengembalikan tatanan atau menata kembali ketatanegaraan ke arah sumber nilai yang sesuai dengan norma agama, budaya hukum masyarakat yaitu Pancasila dan nilai-nilai keadilan bangsa Indonesia yang bagi bangsa Indonesia merupakan sumber dari segala sumber hukum dalam berbangsa dan bernegara.

Jadi rekonstruksi yang dimaksudkan adalah perumusan atau penyusunan kembali tentang regulasi pengelolaan zakat serta peraturan perundangan yang terkait yang sejenis yang kemudian direduksi dengan tetap mempertimbangkan fakta sosial dan hukum yang hidup di masyarakat (*the living law*), untuk kemudian dirumuskan menjadi klausul-klausul materi hukum dalam peraturan perundang-undangan dan juga sebagai dasar pijakan hukum bagi masyarakat untuk menjalankan kewajiban zakat yang ada.

b. Mewujudkan Kesejahteraan Masyarakat

Dalam pasal 3 huruf b, Undang-undang 23 tahun 2011 disebutkan salah satu manfaat yang besar dikelolanya zakat secara profesional meningkatkan manfaat zakat untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan penanggulangan kemiskinan. Dalam konteks ini, pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan dana zakat selain untuk pemberian bantuan yang bersifat konsumtif, juga dapat dibenarkan untuk tujuan menumbuhkan kegiatan ekonomi produktif bagi penerima zakat (*mustahik*). Berarti, penggunaan dana zakat untuk kegiatan ekonomi produktif juga tidak dilarang, selama keberadaan para *mustahik* yang

wajib dan harus dibantu sudah terpenuhi kebutuhan dasarnya. Penggunaan dana zakat untuk kegiatan ekonomi produktif adalah sebuah konsepsi untuk memandirikan penerima zakat secara sosial ekonomi dengan maksud untuk merubah status dari penerima zakat (mustahik) menjadi pembayar zakat (muzakki).

c. Nilai Keadilan

Keadilan adalah semua yang berkenaan dengan sikap dan tindakan dalam hubungan antar manusia, keadilan adalah berisi sebuah tuntutan agar memperlakukan orang lain sesuai dengan hak dan kewajiban, tidak pandang bulu, atau pilih kasih.

Filosofis keadilan dalam Islam adalah kemaslahatan universal dan komparatif. Universal mempunyai pengertian bahwa Islam diperuntukan untuk seluruh umat manusia di bumi, dapat diterapkan setiap waktu sampai akhir zaman. Universalitas kehidupan dalam Islam meliputi semua aspek kehidupan manusia baik masa lalu, sekarang dan mendatang.

Dalam bidang ekonomi, orang dapat menyatakan bahwa keadilan menuntut penggunaan sumberdaya dengan cara yang merata sehingga tujuan kemanusiaan yang dihargai secara universal yaitu pemenuhan kebutuhan umum, pertumbuhan yang optimal, lapangan pekerjaan yang lengkap, pemerataan pendapatan dan kekayaan dan kestabilan ekonomi terwujud.<sup>50</sup> Pengumpulan, Pendistribusian dan pendayagunaan mempunyai hubungan yang erat dengan pemerataan menuju terwujudnya

---

<sup>50</sup> Chapra, M. Umar. 1985. *Toward a Just Monetary System*. (Leiceste: UK Foundation) 76.



suatu keadilan. Keadilan sosial yaitu mempersempit jurang pemisah individu maupun golongan dengan membatasi keserakahan orang-orang kaya di satu sisi dan meningkatkan taraf hidup orang-orang fakir miskin di sisi lainnya. Dalam filsafat ekonomi Islam, keadilan merupakan nilai yang menjadi jalan menuju tujuan utama yakni, kesejahteraan.

#### **F. Kerangka Teoritik.**

Pemahaman teoritik ini menjadi penting dilakukan sebagai sarana untuk mendiskripsikan dan menjelaskan serta memahami masalah secara baik, dengan harapan dapat membantu memahami segala sesuatu yang diketahui pada tahap awal secara *intuitif*. Budaya hukum masyarakat yang dimaksudkan adalah nilai-nilai, sikap-sikap, persepsi, *custom*, *ways of doing*, *whays of thinking*, *opinion* baik yang terkandung di dalam nilai-nilai maupun di luar Pancasila yang mempengaruhi bekerjanya hukum sebagai jembatan penghubung antara peraturan hukum dengan tingkah laku hukum seluruh warga masyarakat<sup>51</sup>. Secara sosiologis, hukum merupakan refleksi dari tata nilai yang diyakini masyarakat sebagai suatu pranata dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Maka hukum selayaknya mampu menangkap aspirasi masyarakat yang tumbuh dan berkembang, bukan hanya yang bersifat kekinian melainkan juga sebagai acuan dalam mengantisipasi perkembangan sosial, ekonomi dan politik di masa depan. Pemikiran di atas menunjukkan bahwa hukum bukan sekedar norma statis yang mengutamakan

---

<sup>51</sup>Jawade Hafidz, *Makalah Seminar Nasional Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, Unissula, Semarang, 11 Oktober 2014.

kepastian dan ketertiban, melainkan juga norma yang harus mampu mendinamisasikan pemikiran dan merekayasa perilaku sosial masyarakat dalam mencapai cita-citanya (*law as a tool of social engineering*). Maka Pemahaman teoritik ini penting dilakukan sebagai pemahaman dasar dalam menjelaskan serta memahami masalah secara lebih baik.

Gijssels,<sup>52</sup> kata teori dalam teori hukum dapat diartikan sebagai satu kesatuan pandang, pendapat dan pengertian-pengertian yang berhubungan dengan kenyataan yang dirumuskan sedemikian, sehingga memungkinkan menjabarkan hipotesis-hipotesis yang dapat dikaji. Setiap teori sebagai produk ilmu tujuannya adalah untuk memecahkan masalah dan membentuk sistem. Demikian pula ilmu hukum sebagai teori tujuannya adalah untuk menyelesaikan masalah-masalah hukum.<sup>53</sup>

Dengan demikian, ketika berbicara soal teori, seseorang akan dihadapkan pada dua macam realitas, yaitu: *Pertama; realitas in abstracto* yang ada di alam ide imajinatif. *Kedua; padanannya yang berupa realita in concreto* yang berada dalam pengalaman indriawi”.<sup>54</sup> Oleh karena itu para ahli menggunakan kata teori sebagai bangunan berpikir yang tersusun secara sistematis, logis (rasional), empiris (sesuai kenyataan), juga simbolis.<sup>55</sup>

Pemahaman berbagai teori hukum sebagai alat untuk memahami hukum yang mencerminkan budaya hukum dan berbasis nilai-nilai keadilan adalah

---

<sup>52</sup>Gijssels, Jan dan Mark van Hoecke, *What is Rechtstheorie*, (Kluwer rechtswetenschappen, Antwerpen, 1982), 134.

<sup>53</sup>Mertokusumo, *Teori Hukum*, 5.

<sup>54</sup>Soetandyo Wignyosoebroto, “*Teori, Apakah itu*”, *Makalah Kuliah Program Doktor UNDIP Semarang 2003*.

<sup>55</sup>Otje Salaman & Anton F.S., *Teori Hukum*, (Bandung: Refika Atima, 2005), 19.

sangat penting dalam kajian ini untuk menjelaskan kebenaran ilmiahnya,<sup>56</sup> karena pada dasarnya teori hukum merupakan sistem yang bertujuan untuk menjelaskan suatu fenomena dengan cara memerinci konstruk-konstruk (yang membentuk fenomena itu), beserta hukum atau aturan yang mengatur keterkaitan antara satu konstruk dengan lainnya.<sup>57</sup> Maka berkaitan dengan rencana penulisan disertasi ini penulis akan menggunakan teori-teori sebagai berikut:

1. *Grand Theory* (Teori Utama)

Dalam *Grand Theory* (Teori Utama) ini, penulis menggunakan Teori Keadilan menurut para pakar, Teori Keadilan menurut Pancasila dan Teori Keadilan menurut Islam (al-Qur'an). Keadilan merupakan salah satu tujuan hukum selain kepastian hukum dan kemanfaatan hukum. Hakekat hukum bertumpu pada ide keadilan dan kekuatan moral. Ide keadilan tidak pernah lepas dari kaitannya dengan hukum, sebab membicarakan hukum, secara jelas atau samar-samar senantiasa merupakan pembicaraan tentang keadilan.<sup>58</sup>

Keadilan menurut Ahmad Fadlil Sumadi,<sup>59</sup> mempunyai makna lain yaitu keadilan sosial yang merupakan tampilan lain dari keadilan. Selanjutnya Ahmad Fadlil Sumadi menjelaskan, bahwa<sup>60</sup> substansi keadilan harus diformulasikan pada tiga tingkat, yaitu *Pertama*; pada

---

<sup>56</sup> Prasetya Irawan, *Logika dan Prosedur Penelitian*, (Makassar: Info Medika, 2006), 41.

<sup>57</sup> Walter L. Wallace, *Metoda Logika Ilmu Sosial*, (Jakarta: Bumi Aksara, 1994), 76-88.

<sup>58</sup> Rahardjo, *Ilmu Hukum*, 45.

<sup>59</sup> Leaner's, *Dictionary*, 5.

<sup>60</sup> Leaner's, *Dictionary*, 5-6.

tingkat *outcome*. *Kedua*; pada tingkat prosedur. *Ketiga*; pada tingkat sistem. Pada tingkat *outcome*, keadilan berhubungan dengan pembagian (*distributive*) dan pertukaran (*comutative*), sehingga keadilan dalam hal ini berhubungan dengan suatu objek yang dalam praktiknya, antara lain, dapat berupa benda atau jasa.

Sementara itu prosedur keadilan berhubungan dengan cara penentuan dan sistem yang berhubungan antar struktur yang berlaku. Dalam keadilan pembagian dan pertukaran, yaitu keadilan pada tingkat pertama yang terkait dengan *outcome*, dalam aras praktiknya sering terjadi *unequal* dalam prosesnya. Dalam keadilan prosedural, yaitu keadilan pada tingkat kedua yang berhubungan dengan cara penentuan, yang terkait dengan proses dan perlakuan terhadap orang-orang yang terlibat di dalamnya, mensyaratkan adanya tiga komponen, *Pertama*: sifat aturan dari prosedur yang berlaku adalah formal. *Kedua*; penjelasan terhadap prosedur dan pengambilan keputusan. *Ketiga*; perlakuan interpersonal. Secara substansial keadilan prosedural lebih ditentukan oleh komponen kedua dan ketiga, karena berdasarkan kedua komponen tersebut keadilan prosedural mewujudkan keadilan yang dapat terlihat oleh masyarakat, bahkan pada akhirnya menjadikan *looking fair* lebih penting daripada *being fair*.

Dalam keadilan sistem, yaitu keadilan pada tingkat ketiga yang berhubungan dengan sistem, yang merupakan pola yang menjadi dasar prosedur, distribusi dan pertukaran yang dasarnya merupakan kebijakan

umum yang direalisasikan sebagai dasar dalam menentukan prosedur dan *outcome*.

Kahar Masyhur menyatakan apa yang disebut adil.<sup>61</sup>

- a. Adil ialah meletakkan sesuatu pada tempatnya.
- b. Adil ialah menerima hak tanpa lebih dan memberikan hak orang lain tanpa kurang.
- c. Adil ialah memberikan hak setiap yang berhak secara lengkap tanpa kurang antara sesama yang berhak, dalam keadaan yang sama, dan penghukuman orang jahat atau yang melanggar hukum, sesuai dengan kesalahan dan pelanggarannya.

Orang dapat menganggap keadilan sebagai sebuah gagasan atau realitas absolut dan mengasumsikan, bahwa pengetahuan dan pemahaman tentangnya hanya bisa didapatkan secara parsial dan melalui upaya filosofis yang sangat sulit. Atau orang dapat menganggap, bahwa keadilan sebagai hasil dari pandangan umum agama atau filsafat tentang dunia secara umum. Jadi, orang dapat mendefinisikan keadilan dalam satu pengertian atau pengertian lain dari pandangan ini. Teori-teori hukum alam sejak Socrates hingga Francois Geny, tetap mempertahankan keadilan sebagai mahkota hukum.

Teori hukum alam mengutamakan “*the search for justice*”<sup>62</sup> terhadap macam-macam teori mengenai keadilan dan masyarakat yang adil. Teori-teori ini menyangkut hak dan kebebasan, peluang kekuasaan, pendapatan

---

<sup>61</sup>Kahar Masyhur, *Membina Moral dan Akhlaq*, (Jakarta: Kalam Mulia, 1985), 71.

<sup>62</sup>Theo Huijbers, *Filsafat Hukum dalam Lintasan Sejarah* (Yogyakarta: Kanisius, 1984), 196.

dan kemakmuran. Menurut Aristoteles dalam bukunya *nicomachean ethics*, bahwa hukum hanya bisa ditetapkan dalam kaitannya dengan keadilan. Yang sangat penting dari pandangan Aristoteles ialah, bahwa keadilan mesti dipahami dalam pengertian kesamaan. Namun demikian, Aristoteles membuat perbedaan penting antara kesamaan numerik dan kesamaan proporsional. Kesamaan numerik mempersamakan setiap manusia sebagai satu unit. Inilah yang sekarang biasa dipahami, bahwa semua warga adalah sama di depan hukum. Kesamaan proporsional memberi tiap orang apa yang menjadi haknya sesuai dengan kemampuannya, prestasinya, dan sebagainya. Dengan kata lain keadilan dalam pandangan aristoteles dapat dibedakan menjadi dua yaitu :

- a. Keadilan Korektif, keadilan dengan menyamakan antara prestasi dan kontra prestasi. Keadilan ini didasarkan pada transaksi baik yang sukarela maupun yang tidak, misalnya dalam perjanjian tukar menukar.
- b. Keadilan diskriptif, yaitu keadilan yang membutuhkan distribusi atas penghargaan.<sup>63</sup>

Dengan perkataan lain sebagaimana yang telah disebutkan oleh Moedjono<sup>64</sup> dalam bukunya yang berjudul “Pengantar Ilmu Hukum Dan Pengantar Tata Hukum Indonesia”, tentang pendapat Aristoteles, bahwa

---

<sup>63</sup>Dardji Darmodiharjo dan Sudharto, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1995), 154.

<sup>64</sup>Moedjono, *Pengantar Ilmu Hukum Dan Pengantar Tata Hukum Indonesia*, Bagian I, (Yogyakarta: Penerbit Yayasan penerbitan FKIS- IKIP, 1974), 9.

keadilan yaitu “memberikan kepada setiap orang, apa yang menjadi haknya”. Selanjutnya ia membedakan adanya 2 (dua) macam keadilan :

- a. Keadilan Distributif; memberikan kepada setiap orang jatah berdasarkan jasanya. Jadi memberikan kepada setiap orang apa yang menjadi haknya berdasarkan kepada azas keseimbangan.
- b. Keadilan Kumulatif; memberikan kepada setiap orang bagian yang sama. Jadi memberikan kepada setiap orang apa yang menjadi haknya berdasarkan kepada azas kesamaan.”

Keadilan korektif ialah berlaku dalam hukum publik, sedangkan keadilan diskriptif atau distributif adalah berlaku dalam hukum perdata dan pidana. Keadilan diskriptif atau distributif dan keadilan korektif sama-sama rentan terhadap problema kesamaan atau kesetaraan dan hanya bisa dipahami dalam kerangkanya. Dalam wilayah keadilan diskriptif atau distributif, hal yang penting ialah, bahwa imbalan yang sama-rata diberikan atas pencapaian yang sama rata. Pada keadilan korektif yang menjadi persoalan ialah bahwa ketidaksetaraan yang disebabkan oleh misalnya, pelanggaran kesepakatan, dikoreksi dan dihilangkan.

Keadilan distributif menurut Aristoteles berfokus pada distribusi, honor, kekayaan, dan barang-barang lain yang sama-sama bisa didapatkan dalam masyarakat. Dengan mengesampingkan “pembuktian” matematis, jelaslah, bahwa apa yang ada dibenak Aristoteles ialah distribusi kekayaan dan barang berharga lain berdasarkan nilai yang berlaku di kalangan warga. Distribusi yang adil boleh jadi merupakan distribusi yang sesuai

degan nilai kebaikannya, yakni nilainya bagi masyarakat.<sup>65</sup> Di sisi lain, keadilan korektif berfokus pada pembetulan sesuatu yang salah. Jika suatu pelanggaran dilanggar atau kesalahan dilakukan, maka keadilan korektif berusaha memberikan kompensasi yang memadai bagi pihak yang dirugikan; jika suatu kejahatan telah dilakukan, maka hukuman yang sepantasnya perlu diberikan kepada si pelaku. Bagaimanapun, ketidakadilan akan mengakibatkan terganggunya “kesetaraan” yang sudah mapan atau telah terbentuk. Keadilan korektif bertugas membangun kembali kesetaraan tersebut. Dari uraian ini nampak, bahwa keadilan korektif merupakan wilayah peradilan sedangkan keadilan distributif merupakan bidangnya pemerintah.<sup>66</sup>

Dalam membangun argumennya, Aristoteles menekankan perlunya dilakukan pembedaan antara vonis yang mendasarkan keadilan pada sifat kasus dan yang didasarkan pada watak manusia yang umum dan lazim, dengan vonis yang berlandaskan pandangan tertentu dari komunitas hukum tertentu. Pembedaan ini jangan dicampuradukkan dengan pembedaan antara hukum positif yang ditetapkan dalam undang-undang dan hukum adat. Karena, berdasarkan pembedaan Aristoteles, dua penilaian yang terakhir itu dapat menjadi sumber pertimbangan yang hanya mengacu pada komunitas tertentu, sedangkan keputusan serupa

---

<sup>65</sup>Moedjono, *Pengantar Ilmu Hukum*, 25.

<sup>66</sup>Moedjono, *Pengantar Ilmu Hukum*, 25.



yang lain, kendati diwujudkan dalam bentuk perundang-undangan, tetap merupakan hukum alam jika bisa didapatkan dari fitrah umum manusia.<sup>67</sup>

Menurut John Rawls dalam bukunya *a theory of justice* menjelaskan teori keadilan sosial sebagai *the difference principle* dan *the principle of fair equality of opportunity*. Inti *the difference principle*, adalah bahwa perbedaan sosial dan ekonomis harus diatur agar memberikan manfaat yang paling besar bagi mereka yang paling kurang beruntung.

Istilah perbedaan sosial ekonomis dalam prinsip perbedaan menuju pada ketidaksamaan dalam prospek seorang untuk mendapatkan unsur pokok kesejahteraan, pendapatan, dan otoritas. Sementara itu, *the principle of fair equality of opportunity* menunjukkan pada mereka yang paling kurang mempunyai peluang untuk mencapai prospek kesejahteraan, pendapat dan otoritas. Mereka inilah yang harus diberi perlindungan khusus. Selanjutnya John Rawls menegaskan, bahwa<sup>68</sup> program penegakan keadilan yang berdimensi kerakyatan haruslah memperhatikan dua prinsip keadilan, yaitu, *pertama*, memberi hak dan kesempatan yang sama atas kebebasan dasar yang paling luas seluas kebebasan yang sama bagi setiap orang. *Kedua*, mampu mengatur kembali kesenjangan sosial ekonomi yang terjadi sehingga dapat memberi keuntungan yang bersifat timbal balik (*reciprocal benefits*) bagi setiap

---

<sup>67</sup>Moedjono, *Pengantar Ilmu Hukum*, 26-27.

<sup>68</sup>John Rawls, *A Theory of Justice*, London, Oxford University press, yang sudah diterjemahkan dalam bahasa Indonesia oleh Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo, *Teori Keadilan*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2006.

orang, baik mereka yang berasal dari kelompok beruntung maupun tidak beruntung. Dengan demikian, prinsip perbedaan menuntut diaturnya struktur dasar masyarakat sedemikian rupa sehingga kesenjangan prospek mendapat hal-hal utama kesejahteraan, pendapatan, otoritas diperuntukkan bagi keuntungan orang-orang yang paling kurang beruntung. Ini berarti keadilan sosial harus diperjuangkan untuk dua hal: *Pertama*, melakukan koreksi dan perbaikan terhadap kondisi ketimpangan yang dialami kaum lemah dengan menghadirkan institusi-institusi sosial, ekonomi, dan politik yang memberdayakan. *Kedua*, setiap aturan harus memposisikan diri sebagai pemandu untuk mengembangkan kebijakan-kebijakan untuk mengoreksi ketidakadilan yang dialami kaum lemah. Sifat dasar manusia adalah berkeinginan untuk mempertahankan hidup dan mengejar kehidupan yang lebih baik. Kebahagiaan hidup, akan dapat tercapai apabila didasarkan atas keseimbangan, baik itu antara manusia dengan manusia, manusia dengan alamnya, manusia secara kelompok (bangsa dengan bangsa) dan manusia dengan Tuhannya.

Oleh karena itu, Soejono Koesoemo Sisworo menambahkan tentang teori keadilan, yaitu keadilan ontologis, sebagai berikut: <sup>69</sup>Keadilan ialah keseimbangan batiniah dan lahiriah yang memberikan kemungkinan dan perlindungan atas kehadiran dan perkembangan kebenaran, yang beriklim toleransi dan kebebasan. Di samping keadilan ontologis sebagaimana di

---

<sup>69</sup>Soejono Koesoemo Sisworo, *Beberapa Pemikiran Tentang Filsafat Hukum*, (Semarang: FH UNDIP, 1989), 55.

atas, Soejono Koesoemo Siswono juga mengemukakan batasan kebenaran ontologis, bahwa kebenaran ontologis yaitu hubungan persesuaian yang serasi antara proposisi dengan kenyataan yang dipertimbangkan dalam tingkat terakhir dengan hati nurani. Adapun makna dan fungsi kebenaran dan keadilan bagi dan dalam putusan peradilan adalah bercorak *indrovert*, yakni seharusnya menjadi sifat yang melekat dalam putusan termaksud dan bercorak *ekstravert*, yaitu merupakan ukuran/kriteria bagi putusan.<sup>70</sup> Kebenaran dan keadilan adalah nilai-nilai luhur dan mutlak yang merupakan percikan dari keagungan Tuhan Yang Maha Kuasa.

Kemudian Lily Rasjidi mengemukakan pendapatnya, bahwa<sup>71</sup> hukum itu merupakan sesuatu yang abstrak, tetapi mempunyai nilai-nilai yang harus dijujung tinggi dan dihormati, hal ini senada dengan salah satu dari arti hukum, yaitu sebagai jalinan nilai-nilai dari konsepsi-konsepsi yang abstrak tentang apa yang dianggap baik dan buruk. Kemudian tujuan negara Indonesia yang termuat pada alinea Keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 ialah :

- (1). Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia;
- (2). Mewujudkan keajahteraan umum;
- (3). Mencerdaskan kehidupan bangsa;
- dan (4). Ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial dengan berdasarkan pada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia dan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah

---

<sup>70</sup>Sisworo, *Beberapa Pemikiran Tentang Filsafat Hukum*, 55-56.

<sup>71</sup>Lily Rasjidi dan B. Arief Sidharta, *Filsafat Hukum, Madzhab dan Refleksinya*, (Bandung, Remaja Rasdakarya, 2004), 26.

kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan serta mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, maka regulasi perundangan yang ada tentang zakat akan senantiasa mampu memberikan keadilan bagi orang yang mempunyai kewajiban mengeluarkan zakat, bagi orang yang berhak menerimanya dan bagi orang yang bertugas mengelola zakat karena sejalan dengan nilai-nilai keadilan dalam masyarakat Indonesia yang tidak lain adalah Pancasila.

Kemudian Muchsin menjelaskan, bahwa<sup>72</sup> pernyataan Indonesia sebagai negara kesejahteraan adalah tercermin dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 alenia keempat, bahwa Pemerintah Negara Indonesia melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum. Demikian pula dalam produk hukumnya juga ditujukan untuk mensejahterakan masyarakat menuju masyarakat yang adil dan makmur. Lalu Muchsin menjelaskan pula, bahwa<sup>73</sup> nilai hukum dapat diartikan sebagai suatu sifat atau kualitas hukum itu sendiri. Faktor-faktor yang mempengaruhi nilai hukum dalam berlakunya di masyarakat adalah (1). Faktor filosofis. Yaitu hukum itu harus memuat nilai-nilai tentang kebenaran, kebijaksanaan, dan keadilan. Selain itu hukum harus diarahkan kepada perwujudan masyarakat yang adil dan makmur, memberikan kesejahteraan rakyat, baik lahir maupun batin. (2). Faktor sosiologis. Yaitu hukum itu harus aspiratif terhadap dinamika yang berkembang di masyarakat, menumbuhkan

---

<sup>72</sup>Rasjidi dan Sidharta, *Filsafat Hukum*, 4.

<sup>73</sup>Rasjidi dan Sidharta, *Filsafat Hukum*, 7.

iklim demokrasi, dan sebagai sarana untuk melakukan perubahan sosial masyarakat ke arah lebih baik. (3). Faktor yuridis. Yaitu hukum itu harus ada kesesuaian dengan hukum yang lebih tinggi dan ada kesesuaian dengan hukum yang sederajat. Konkritnya dalam pembentukan hukum itu harus memperhatikan norma hukum yang lebih tinggi supaya tidak terjadi penyimpangan, dan norma hukum yang sederajat supaya tidak terjadi pertentangan.

Pada hakikatnya hukum merupakan alat atau sarana untuk mengatur dan menjaga ketertiban guna mencapai suatu masyarakat yang berkeadilan dalam menyelenggarakan kesejahteraan sosial yang berupa sanksi bagi yang melanggarnya, baik itu untuk mengatur masyarakat maupun aparat pemerintah sebagai penguasa.<sup>74</sup> Hukum itu merupakan sesuatu yang abstrak tetapi mempunyai nilai-nilai yang harus dijunjung tinggi dan dihormati, hal ini senada dengan salah satu dari arti hukum, yaitu sebagai jalinan nilai-jalinan nilai dari konsepsi-konsepsi yang abstrak tentang apa yang dianggap baik dan buruk.<sup>75</sup>

Dalam Islam konsep tentang keadilan telah diajarkan secara luas didalam al-Qur'an maupun dalam al-Hadis, banyak sekali ayat-ayat dan hadis-hadis Nabi yang menerangkan tentang keharusan Hakim untuk berlaku adil, namun semua ajaran keadilan didalam al-Qur'an itu hakekatnya telah dipraktekkan dan dicontohkan oleh Rasulullah SAW.

---

<sup>74</sup>Rasjidi dan Sidharta, *Filsafat Hukum*, 2.

<sup>75</sup>Rasjidi dan Sidharta, *Filsafat Hukum*, 26.

dalam menangani setiap perkara yang dimintakan hukum dan keadilan kepada baginda Rasul Muhammad SAW. Peran Nabi Muhammad disamping sebagai pemimpin ummat yang bijaksana juga berperan sebagai Hakim yang adil, dalam mengadili perkara atau memecahkan masalah tidak membeda-bedakan (diskriminatif), semua diperlakukan sama karena pada dasarnya setiap manusia mempunyai hak dan kedudukan yang sama, hal itu tercermin dari sabda ucapan beliau yang menyatakan Seandainya Fatimah putri Muhammad mencuri pasti saya potong tangannya (al-Hadis), pesan yang terkandung dalam hadis itu adalah siapa saja yang bersalah harus dihukum tanpa melihat latar belakang, kedudukan dan status sosial ataupun hubungan kekerabatan yang semuanya harus diperlakukan sama dalam memperoleh keadilan. Sesudah Islam pesat Rasul mulai mendelegasikan urusan kepada para Sahabatnya, maka mulai saat itu para sahabatlah yang mengemban misi syiar keadilan Islam ke berbagai penjuru tempat untuk memutus perkara atau masalah yang dihadapi umatnya.

Al-Qur'an menganggap manusia seluruhnya sebagai satu bangsa berhubungan dengan bimbingan universal sebelum bimbingan khusus melalui para Nabi diturunkan, dan dengan demikian menganggap mereka semua secara bersama-sama bertanggung jawab untuk menegakkan keadilan sebagaimana firman Allah SWT. dalam al-Quran Surat al-Baqarah Ayat 213:

لَكَ أَنْ تَنْزِلَ عَلَيْهِمْ نَزْلًا مُبِينًا  
 وَأَنْزَلْنَا لَهُمْ أَنْزِيلًا فَتُبَيِّنَ لَهُمْ  
 لِقَاءَ رَبِّهِمْ وَالْحَقَّ يَتَّبِعُونَ  
 أَفَلَا يَتَذَكَّرُونَ  
 وَأَنْزَلْنَا لَهُمْ أَنْزِيلًا فَتُبَيِّنَ لَهُمْ  
 لِقَاءَ رَبِّهِمْ وَالْحَقَّ يَتَّبِعُونَ  
 أَفَلَا يَتَذَكَّرُونَ  
 وَأَنْزَلْنَا لَهُمْ أَنْزِيلًا فَتُبَيِّنَ لَهُمْ  
 لِقَاءَ رَبِّهِمْ وَالْحَقَّ يَتَّبِعُونَ  
 أَفَلَا يَتَذَكَّرُونَ

“Manusia itu adalah umat yang satu. (setelah timbul perselisihan),  
 maka Allah mengutus para nabi, sebagai pemberi peringatan, dan  
 Allah menurunkan bersama mereka Kitab yang benar, untuk  
 memberi keputusan di antara manusia tentang perkara yang mereka  
 perselisihkan. Tidaklah berselisih tentang Kitab itu melainkan orang  
 yang telah didatangkan kepada mereka Kitab, yaitu setelah datang  
 kepada mereka keterangan-keterangan yang nyata, karena dengki  
 antara mereka sendiri. Maka Allah memberi petunjuk orang-orang  
 yang beriman kepada kebenaran tentang hal yang mereka  
 perselisihkann itu dengan kehendak-Nya. Dan Allah selalu memberi  
 petunjuk orang yang dikehendaki-Nya kepada jalan yang lurus”(QS:  
 al-Baqarah: 213)

Ayat-ayat tersebut menunjuk kepada watak moral yang universal dan  
 obyektif yang membuat semua manusia diperlakukan sama dan sama-  
 sama bertanggung jawab kepada Allah SWT. Dengan kata lain, perintah-  
 perintah moral tertentu jelaslah didasarkan pada watak umum manusia  
 dan dianggap sebagai terlepas dari keyakinan-keyakinan spiritual tertentu,

meskipun semua bimbingan praktis pada akhirnya berasal dari sumber yang sama, yaitu, dari Allah. Karena itu, penting untuk menekankan dalam konteks al-Qur'an, bahwa gagasan keadilan teistis menjadi relevan dengan mapannya tatanan sosial, karena secara logis membangkitkan keadilan obyektif universal yang mendarah daging dalam jiwa manusia. Dalam satu ayat yang sangat penting artinya, al-Qur'an mengakui watak

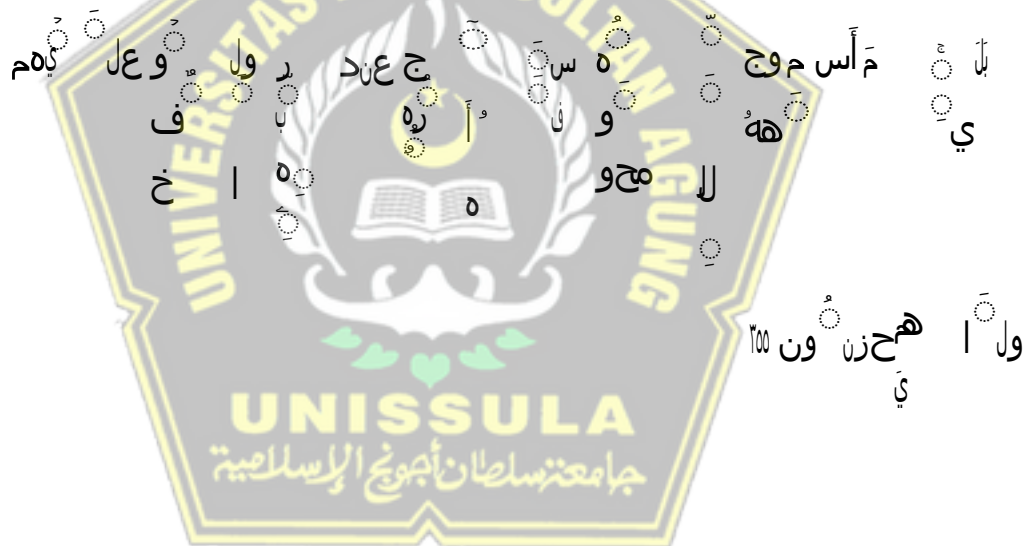






“Untuk tiap-tiap umat di antara kamu, Kami berikan aturan dan jalan yang terang. Sekiranya Allah menghendaki, niscaya kamu dijadikan-Nya satu umat (saja), tetapi Allah hendak menguji kamu terhadap pemberian-Nya kepadamu, maka berlomba-lombalah berbuat kebajikan. Hanya kepada Allah-lah kembali kamu semuanya, lalu diberitahukann-Nya kepadamu apa yang telah kamu perselisihkan itu”. (Q.S. al-Maidah: 48).

Terdapat suatu asumsi yang jelas dalam ayat ini, bahwa semua umat manusia harus berusaha keras menegakkan suatu skala keadilan, yang diakui secara obyektif, tak soal dengan perbedaan keyakinan-keyakinan religius. Cukup menarik, manusia yang idael disebutkan sebagai menggabungkan kebajikan moral tersebut dengan kepasrahan religius yang sempurna. Bahkan dalam al-Qur’an Surat al-Baqarah Ayat 112:



“(Tidak demikian) bahkan barangsiapa yang menyerahkan diri kepada Allah, sedang ia berbuat kebajikan, maka baginya pahala pada sisi Tuhannya, dan tidak ada kekhawatiran terhadap mereka dan tidak( pula) mereka bersedih hati” (Q.S. al-Baqarah/2: 112).

Jadi, ada dasar yang jelas untuk membedakan antara keadilan obyektif dan keadilan subyektif. Dimana kalau keadilan obyektif diperkuat lagi oleh tindakan religius kepatuhan kepada Allah SWT. Dalam bidang keadilan obyektif universal, manusia diperlakukan secara sama dan memikul tanggung jawab yang sama untuk menjawab bimbingan universal. Lagi pula, tanggung jawab moral semua manusia pada tingkat bimbingan universal inilah yang membuatnya masuk akal untuk mengatakan, bahwa al-Qur’an menunjukkan sesuatu yang sama dengan pemikiran barat tentang hukum natural, yang merupakan sumber keadilan positif dalam masyarakat yang berdasarkan persetujuan yang tak diucapkan atau oleh tindakan resmi. Oleh karena al-Qur’an mengakui keadilan teistis dan keadilan obyektif, maka untuk mengistilahkannya keadilan natural dalam arti yang dipakai oleh Aristoteles, yaitu suatu produk dari kekuatan natural bukan dari kekuatan sosial. Aristoteles menyamakan keadilan *Ilahiah* dengan keadilan natural. Para ulama’ fiqh berpendapat, bahwa keadilan *Ilahiah* merupakan tujuan akhir dari wahyu Islam, yang diungkapkan dalam bentuk awalnya dalam hukum-hukum Islam yang suci (*syari`ah*).<sup>76</sup>

---

<sup>76</sup>Mumtaz Ahmad, *Masalah-Masalah Teori politik Islam*, (Bandung: Mizan, 1994), 157-162.

Dari uraian-uraian di atas, dapat disimpulkan, bahwa sebagai pisau analisis utama (Teori Utama/*Grand Theory*) untuk menganalisis hasil penelitian disertasi ini, menggunakan Teori Keadilan Islam dan Teori Keadilan Pancasila. *Pertama*, Konsep Keadilan dalam Pancasila sesuai dengan tujuan negara hukum sebagaimana tertera pada alinea empat pembukaan undang-undang Dasar 1945 yakni melindungi segenap bangsa Indonesia dan sesuai dengan nilai-nilai luhur Pancasila yakni Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, serta keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. *Kedua*, Konsep Keadilan dalam Islam, yaitu mewujudkan dan memelihara maslahat (kebaikan) umat manusia yang menurut pendapat Masdar F. Masudi sama dengan teori keadilan sosial dalam istilah filsafat hukum.<sup>77</sup>

Penemuan hukum yang harus dilakukan adalah dengan cara penalaran *a contrario* (*Maqhum Muhalafah*) dan harus dengan pendekatan kasus (*case approach*). Pendekatan kasus yang dimaksud adalah dengan cara melakukan telaah terhadap kasus-kasus yang berkaitan dengan pokok persoalan yang dihadapi. Adapun ijtihad adalah upaya mengerahkan seluruh kemampuan dan potensi diri untuk sampai pada suatu perkara atau perbuatan.<sup>78</sup> Muhamad Abu Zahrah<sup>79</sup>, mengemukakan bahwa pengertian Ijtihad menurut ulama Ushul ialah usaha seseorang ahli fiqih

---

<sup>77</sup>Masdar F. Mas'udi, *Meletakkan kembali maslahat sebagai acuan syari'ah*, jurnal ilmu dan kebudayaan ulumul qur'an nomor 3 vol.VI tahun 1995, 97.

<sup>78</sup>Muhamad Abu Zahrah, *Ushul Fiqih*, Terjemahan Saefullah Ma'shum, Slamet Basyir, Mujib Rahmat, Hamid Ahmad, Hamdan Rasyid, Ali Zawawi dan Fuad Falahuddin, Cetakan Kedelapan, (Jakarta: Pustaka Firdaus, 2003), 567.

<sup>79</sup>Zahrah, *Ushul Fiqih*, 567.

yang menggunakan seluruh kemampuannya untuk menggali hukum yang bersifat *amaliah* (praktis) dari dalil-dalil yang terperinci.

Definisi lain mengatakan bahwa Ijtihad adalah mencurahkan segala kemampuan berfikir untuk mengeluarkan hukum syar'i dari dalil-dalil syara'.<sup>80</sup> Apabila peristiwa yang hendak ditetapkan hukumnya telah ada dalilnya yang qot'i yul wuruud (pasti penunjukannya pada makna tertentu artinya sudah ada norma hukum yang pasti, maka tidak ada jalan untuk diijtihadkan, kewajiban kita hanya melaksanakan nash. Adapun peristiwa-peristiwa yang dapat diijtihadi meliputi: *Ijtihad Istimbathi* dan *Ijtihad Tathbiqi*. *Ijtihad Istimbathi* ialah upaya menyimpulkan hukum dari sumber-sumbernya, Sedangkan *Ijtihad Tatbiqi* adalah upaya menerapkan hukum secara tepat terhadap suatu kasus.

Pandangan Muhamad Abu Zahrah,<sup>81</sup> ijtihad dilakukan dalam dua faktor, yaitu: *Pertama*; Ijtihad yang khusus untuk menetapkan suatu hukum dan penjelasannya, dimana ijtihad dalam kategori ini adalah Ijtihad yang sempurna, dan yang dapat melakukan adalah ulama yang mengetahui ketentuan hukum-hukum *furu' amaliyah* dengan menggunakan dalil-dalil secara terperinci. Maka Imam Hambali mengatakan, bahwa setiap masa tidak boleh kosong dari Ijtihad dalam bentuk ini. *Kedua*; Ijtihad khusus yakni ijtihad dalam rangka menerapkan dan mengamalkan hukum. Seluruh ulama sepakat, bahwa sepanjang masa

---

<sup>80</sup> Mahkamah Agung RI, *Proyek diklat, Hukum keluarga dan Peradilan Keluarga di Indonesia*, (Jakarta: MA, 2003), 21.

<sup>81</sup>Zahrah, *Ushul Fiqih*, 567-568.

tidak akan terjadi kekosongan dari mujtahid dalam kategori ini. Ulama-ulama Mujtahid inilah yang akan mencari dan menerapkan ‘*illat*’ (*persamaan hukum*) terhadap berbagai kasus-kasus hukum tertentu.

#### 4. *Midle Theory* (Teori Menengah).

Pada *Midle Theory* (Teori Menengah) penulis memakai Teori Sistem Hukum Lawrenc Friedman, Teori Penegakan Hukum Progresif dan teori penegakan hukum Jimly Assidiqi serta Bagir Manan dan Teori Negara karena Indonesia adalah negara hukum, serta tinjauan dari teori budaya hukum.<sup>82</sup> Yang di maksud dengan Negara hukum adalah bahwa dalam rangka melaksanakan pemerintahan senantiasa didasarkan pada hukum-hukum sebagai panglima dan supremasi dalam menegakkan kebenaran dan keadilan.

Negara yang menganut paham negara hukum umumnya terdapat tiga prinsip dasar, yaitu:

- a. Supremasi hukum (*supremacy of law*),
- b. Kesamaan di hadapan hukum (*equality before the law*),
- c. Penegakan hukum dengan cara yang tidak bertentangan dengan hukum (*duo process of law*).

Karena itu pada setiap negara hukum mempunyai ciri-ciri sebagai berikut:<sup>83</sup>

- a. Jaminan perlindungan hak-hak asasi manusia;

---

<sup>82</sup>UUD 1945 dan Amandemen, *Pasal 1 Ayat 3*.

<sup>83</sup>Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008), 46.

- b. Kekuasaan kehakiman atau peradilan yang merdeka;
- c. Legalitas dalam arti hukum, yaitu bahwa baik pemerintah/ Negara maupun warga Negara dalam bertindak harus berdasar atas hukum.

Utrecht mengemukakan pendapatnya bahwa hukum adalah himpunan petunjuk hidup (perintah-perintah dan larangan-larangan) yang mengatur tata tertib dalam suatu masyarakat, dan seharusnya ditaati oleh anggota masyarakat yang bersangkutan.<sup>84</sup>

J.C.T Simorangkir, mendefinisikan hukum adalah peraturan-peraturan yang bersifat memaksa, yang menentukan tingkah laku manusia dalam lingkungan masyarakat yang dibuat oleh badan-badan resmi yang berwajib, pelanggaran terhadap peraturan tadi mengakibatkan diambilnya tindakan hukuman tertentu.<sup>85</sup>

Hukum dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara memiliki kedudukan yang penting, Roeslan Saleh berpendapat “Cita hukum bangsa dan negara Indonesia adalah pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, untuk membangun negara yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur. Cita hukum itulah Pancasila”.<sup>86</sup> Negara Indonesia dalam mencapai cita hukumnya, maka segala tindakan, perbuatan dan perilaku haruslah sesuai dengan hukum, hal ini sebagaimana ditegaskan pada Pasal 27 ayat (1)

---

<sup>84</sup>Utrecht, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1989), 13.

<sup>85</sup>J.B Daliyo, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta: Prenhallindo, 2007), 30.

<sup>86</sup>Roeslan Saleh, *Pembinaan Cita Hukum dan Asas-Asas Hukum Nasional*, (Jakarta: Karya Dunia Fikir, 1996), 15.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi, “Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung tinggi hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.” Dengan demikian maka setiap sikap, kebijakan, dan perilaku masyarakat dan juga alat-alat negara harus berdasarkan dan sesuai dengan hukum.<sup>87</sup>

Dalam rangka mewujudkan kehidupan berbangsa, bernegara yang damai, aman dan tentram, diperlukan adanya aturan hukum guna mengatur kehidupan sosial agar sesama warga negara dapat berperilaku secara baik dan rukun dan damai.

Lawrence M. Friedman menyatakan, bahwa berhasil atau tidaknya penegakan hukum bergantung pada tiga hal yaitu Substansi Hukum, Struktur Hukum/Pranata Hukum dan Budaya Hukum. Substansi Hukum adalah bagian substansial yang menentukan bisa atau tidaknya hukum itu dilaksanakan. Substansi hukum juga berarti produk yang dihasilkan oleh orang yang berada dalam sistem hukum yang mencakup keputusan yang mereka keluarkan, atau aturan baru yang mereka susun. Substansi juga mencakup hukum yang hidup di masyarakat (*living law*), sehingga bukan hanya aturan yang ada dalam kitab undang-undang (*law in books*).

Kalau sebuah peraturan sudah baik, tetapi kualitas penegak hukum rendah maka dapat dipastikan muncul masalah. Demikian juga, apabila

---

<sup>87</sup>MPR RI, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara*, 48.



peraturannya buruk sedangkan kualitas penegak hukum baik, kemungkinan munculnya masalah masih terbuka, oleh karena itu baik substansi maupun struktur hukum mutlak diperlukan.

Hal berikutnya adalah mengenai Budaya/Kultur Hukum menurut Lawrence M. Friedman yang dimaksud budaya hukum adalah sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum-kepercayaan, nilai, pemikiran, serta harapannya. Budaya hukum adalah suasana pemikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari, atau disalahgunakan. Budaya hukum erat kaitannya dengan kesadaran hukum masyarakat. Semakin tinggi kesadaran hukum masyarakat maka akan tercipta budaya hukum yang baik dan dapat merubah pola pikir masyarakat mengenai hukum selama ini. Secara sederhana, tingkat kepatuhan masyarakat terhadap hukum merupakan salah satu indikator berfungsinya hukum.

Baik substansi hukum, struktur hukum maupun budaya hukum saling keterkaitan antara satu dengan yang lain dan tidak dapat dipisahkan. Dalam pelaksanaannya diantara ketiga unsur harus tercipta hubungan yang saling mendukung agar tercipta pola hidup aman, tertib, tentram dan damai.

Jimly Asshiddiqie,<sup>88</sup> perihal Penegakan hukum mengatakan bahwa penegakan hukum adalah proses dilakukannya upaya untuk tegaknya atau

---

<sup>88</sup>Jimly Asshiddiqie, *Makalah Penegakan Hukum*, diakses dari [http://www.jimly.com/makalah/namafile/56/Penegakan\\_Hukum.pdf](http://www.jimly.com/makalah/namafile/56/Penegakan_Hukum.pdf) pada 29 Agustus 2022.

berfungsinya norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman perilaku dalam lalu lintas atau hubungan-hubungan hukum dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.

Ditinjau dari segi subjeknya, penegakan hukum itu dapat dilakukan oleh subjek yang luas dan dapat pula diartikan sebagai upaya penegakan hukum oleh subjek dalam arti yang terbatas atau sempit. Dalam arti luas, proses penegakan hukum itu melibatkan semua subjek hukum dalam setiap hubungan hukum. Siapa saja yang menjalankan aturan normatif atau melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu dengan mendasarkan diri pada norma aturan hukum yang berlaku, berarti dia menjalankan atau menegakkan aturan hukum.

Dalam arti sempit, dari segi subjeknya itu, penegakan hukum hanya diartikan sebagai upaya aparat penegakan hukum tertentu untuk menjamin dan memastikan, bahwa suatu aturan hukum berjalan sebagaimana seharusnya. Dalam memastikan tegaknya hukum itu, apabila diperlukan, aparat penegak hukum diperkenankan untuk menggunakan daya paksa. Penegakan hukum dapat pula dilihat dari sudut objeknya atau hukumnya. Dalam hal ini, pengertiannya juga mencakup makna yang luas dan sempit. Dalam arti luas, penegakan hukum mencakup nilai-nilai keadilan yang terkandung di dalamnya bunyi aturan formal maupun nilai-nilai keadilan yang hidup dalam masyarakat (*Living law*). Tetapi, dalam arti sempit, penegakan hukum hanya menyangkut penegakan undang-undang formal yang tertulis saja. Karena itu, penerjemahan *law*

*enforcement*’ ke dalam bahasa Indonesia dalam menggunakan perkataan ‘*penegakan hukum*’ dalam arti luas dan sempit.

Pembedaan antara formalitas aturan hukum yang tertulis dengan cakupan nilai keadilan yang dikandungnya juga muncul istilah ‘*the rule of law*’ versus ‘*the rule of just law*’ atau dalam istilah ‘*the rule of law and not of man*’ versus istilah ‘*the rule by law*’ yang berarti ‘*the rule of man by law*’. Dalam istilah ‘*the rule of law*’ terkandung makna pemerintahan oleh hukum, tetapi bukan dalam artinya yang formal, melainkan mencakup pula nilai-nilai keadilan yang terkandung di dalamnya. Karena itu, digunakan istilah ‘*the rule of just law*’. Dalam istilah ‘*the rule of law and not of man*’ dimaksudkan untuk menegaskan, bahwa pada hakikatnya pemerintahan suatu negara hukum modern itu dilakukan oleh hukum itu sendiri, bukan oleh orang. Istilah sebaliknya adalah ‘*the rule by law*’ yang pengertiannya ialah menggunakan hukum sekedar sebagai alat kekuasaan belaka.

Berdasarkan uraian tersebut jelaslah kiranya, bahwa yang dimaksud dengan penegakan hukum itu kurang lebih merupakan upaya yang dilakukan untuk menjadikan hukum baik dalam arti formil yang sempit maupun dalam arti material yang luas, sebagai pedoman perilaku dalam setiap perbuatan hukum, baik oleh para subjek hukum yang bersangkutan maupun oleh aparaturnya yang resmi diberi tugas dan kewenangan oleh undang-undang untuk menjamin berfungsinya norma-norma hukum yang berlaku dalam kehidupan bermasyarakat dan

bernegara. Norma hukum yang hendak ditegakkan mencakup hukum formal dan hukum material. Hukum formal hanya bersangkutan dengan peraturan perundang-undangan yang tertulis, sedangkan hukum materiel mencakup pula pengertian nilai-nilai keadilan yang hidup dalam masyarakat. Dalam bahasa yang lain kadang membedakan istilah penegakan hukum dan penegakan keadilan. Penegakan hukum dapat dikaitkan dengan pengertian '*law enforcement*' dalam arti sempit, sedangkan penegakan hukum dalam arti luas, diistilahkan dengan penegakan keadilan.

Upaya penegakan hukum secara sistemik haruslah memperhatikan ketiga aspek itu secara simultan, sehingga proses penegakan hukum dan keadilan itu sendiri secara internal dapat diwujudkan secara nyata. Namun demikian, selain ketiga faktor di atas, keluhan berkenaan dengan kinerja penegakan hukum di negara kita selama ini, sebenarnya juga memerlukan analisis yang lebih menyeluruh lagi. Upaya penegakan hukum hanya satu elemen saja dari keseluruhan persoalan kita sebagai Negara Hukum yang mencita-citakan upaya menegakan dalam rangka mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Hukum tidak mungkin akan tegak, jika hukum itu sendiri tidak atau belum mencerminkan perasaan atau nilai-nilai keadilan yang hidup dalam masyarakatnya. Hukum tidak mungkin dapat menjamin keadilan jika materinya sebagian besar merupakan warisan belanda yang tidak sesuai lagi dengan tuntutan zaman dan falsafah Negara Pancasila. Artinya,

persoalan yang dihadapi bukan saja berkenaan dengan upaya penegakan hukum tetapi juga pembaruan hukum atau pembuatan hukum baru.

Ada empat fungsi penting yang memerlukan perhatian yang seksama yaitu:

- a. Pembuatan hukum (*'the legislation of law'* atau *'law and rule making'*);
- b. Sosialisasi, penyebarluasan dan bahkan pembudayaan hukum (*socialization and promulgation of law*);
- c. Penegakan hukum (*the enforcement of law*);
- d. Administrasi hukum (*the administration of law*) yang efektif dan efisien yang dijalankan oleh pemerintahan (eksekutif) yang bertanggungjawab (*accountable*).

Karena itu, pengembangan administrasi hukum dan sistem hukum dapat disebut sebagai agenda penting yang keempat sebagai tambahan terhadap ketiga agenda tersebut di atas. Dalam arti luas, *'the administration of law'* itu mencakup pengertian pelaksanaan hukum (*rules executing*) dan tata administrasi hukum itu sendiri dalam pengertian yang sempit. Misalnya dapat dipersoalkan sejauhmana sistem dokumentasi dan publikasi berbagai produk hukum yang ada selama ini, apakah telah dikembangkan dalam rangka pendokumentasian peraturan-peraturan (*regels*), keputusan-keputusan administrasi negara (*beschikking*s), ataupun penetapan dan putusan (*vonis*) hakim di seluruh jajaran dan lapisan pemerintahan dari pusat sampai ke daerah-daerah

sudah terdokumentasikan secara tertib dan baik. Jika sistem administrasinya tidak jelas, bagaimana mungkin akses masyarakat luas terhadap aneka bentuk produk hukum tersebut dapat terbuka dan lihat serta disampaikan ke masyarakat? Jika akses tidak ada, bagaimana mungkin mengharapkan masyarakat dapat taat pada aturan yang tidak diketahuinya? Meskipun ada teori '*fiktie*' yang diakui sebagai doktrin hukum yang bersifat universal, hukum juga perlu difungsikan sebagai sarana pendidikan dan pembaruan masyarakat (*social reform*), dan karena itu ketidaktahuan masyarakat akan hukum tidak boleh dibiarkan tanpa usaha sosialisasi dan pembudayaan hukum secara sistematis dan bersengaja.<sup>89</sup>

Penegakan hukum yang bertanggungjawab (*akuntabel*) dapat diartikan sebagai suatu upaya pelaksanaan penegakan hukum yang dapat dipertanggungjawabkan kepada publik, bangsa dan negara yang berkaitan terhadap adanya kepastian hukum dalam sistem hukum yang berlaku, juga berkaitan dengan kemanfaatan hukum dan keadilan bagi masyarakat.

Proses penegakan hukum memang tidak dapat dipisahkan dengan sistem hukum itu sendiri. Sedang sistem hukum dapat diartikan merupakan bagian-bagian proses / tahapan yang saling bergantung yang harus dijalankan serta dipatuhi oleh Penegak hukum dan masyarakat yang menuju pada tegaknya kepastian hukum. Namun demikian, langkah-

---

<sup>89</sup>Jimly Asshiddiqie, *Makalah Penegakan Hukum*, diakses dari [http://www.jimly.com/makalah/namafile/56/Penegakan\\_Hukum.pdf](http://www.jimly.com/makalah/namafile/56/Penegakan_Hukum.pdf) pada 29 Agustus 2022

langkah untuk membangun sistem penegakan hukum yang akuntabel tentu tidak dapat berjalan mulus tanpa ada dukungan penuh dari Pemerintahan yang bersih (*clean government*), karena penegakan hukum (*law enforcement*) adalah bagian dari sistem hukum pemerintahan. Pemerintahan negara (*l'apuisance de executrice*) harus menjamin kemandirian institusi penegak hukum. Karena sesungguhnya terjaminnya institusi penegakan hukum merupakan platform dari politik hukum pemerintah yang berupaya mengkondisikan tata-prilaku masyarakat Indonesia yang sadar dan patuh pada hukum dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Penegakan hukum yang akuntabel merupakan dasar dan bukti, bahwa Indonesia benar-benar sebagai Negara Hukum (*rechtsstaat*). Di samping itu rakyat harus diberitahu kriteria/ukuran yang dijadikan dasar untuk menilai suatu penegakan hukum yang dapat dipertanggungjawabkan kepada publik guna menciptakan budaya kontrol dari masyarakat, tanpa upaya itu penegakan hukum yang baik di Indonesia hanya sebatas terdapat pada Republik mimpi.

Bagir Manan,<sup>90</sup> mengatakan bahwa “kita percaya pada pedang keadilan hakim, karena itu hakim perlu selalu berwawasan luas dalam menerapkan hukum. Hakim bukan “mulut” undang-undang tetapi Hakim adalah pemberi keadilan, maka jik ada pertentangan antara keadilan dan

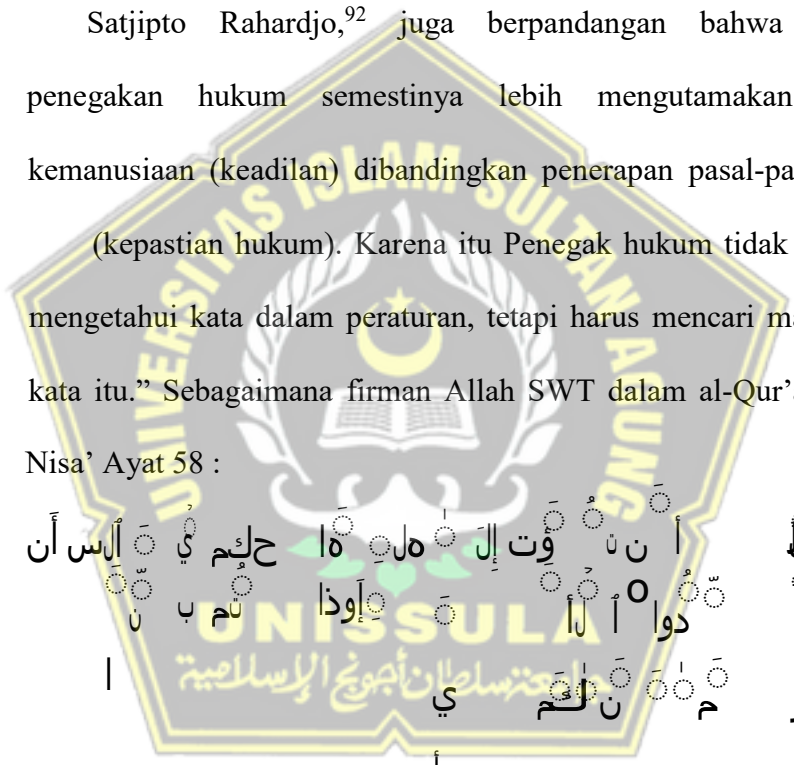
---

<sup>90</sup>Baqir Manan, *Peran Hakim Dalam Dekolonisasi Hukum, Dalam Wajah Hukum di Era Reformasi*, (Bandung, Citra Aditya Bakti, 2000), 264.

hukum, hakim wajib memihak kepada keadilan dan mengesampingkan hukum”.

Pendapat yang sama diungkapkan Bismar Siregar,<sup>91</sup> bahwa “bila untuk menegakkan keadilan, saya harus korbankan kepastian hukumnya, maka akan saya korbankan hukum itu, hukum hanya sarana, sedangkan tujuannya adalah keadilan, mengapa tujuan dikorbankan karena sarana?”.

Satjipto Rahardjo,<sup>92</sup> juga berpandangan bahwa “paradigma penegakan hukum semestinya lebih mengutamakan pada sisi kemanusiaan (keadilan) dibandingkan penerapan pasal-pasal peraturan (kepastian hukum). Karena itu Penegak hukum tidak cukup hanya mengetahui kata dalam peraturan, tetapi harus mencari makna di balik kata itu.” Sebagaimana firman Allah SWT dalam al-Qur’an Surat An-Nisa’ Ayat 58 :



وَيَسْأَلُونَكَ عَنِ الْيَتَامَىٰ ۚ قُلْ يُحْسِنُ الْعَوَاذَ بِاللَّيْلِ وَالنَّهَارِ وَالْحُمَلَىٰ وَالْكَاهِلَىٰ ۚ إِن كُنْتُمْ إِتَّقُوا اللَّهَ لَأُخْرِجَهُمْ فِيهَا مَالَهُمْ فِي الْبُيُوتِ الَّتِي كَانُوا فِيهَا ۚ وَلَا يَجْرِمُوكُمْ عَلَيْهِمْ إِذْ كُنْتُمْ إِتَّقُوا اللَّهَ ۚ إِنَّ اللَّهَ شَدِيدُ الْعِقَابِ ۙ

“Dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara



manusia, supaya kamu menetapkan dengan adil” (Q.S. an-Nisa’/4: 58).

Dan firman Allah SWT dalam al-Qur’an Surat an-Nisa’ Ayat 135:

---

<sup>91</sup>Bismar Siregar, dalam Sidik Sunaryo, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, (Malang, Penerbit Universitas Muhammadiyah Malang, 2004), 27.

<sup>92</sup>Satjipto Rahardjo, *Diskusi Panel Memperingati Dies Natalis Ke-49 Fakultas Hukum UNDIP*, tanggal 17 Januari 2006 Kompas, 20 Januari 2006, hlm 17. huruf h.





“Wahai orang-orang yang beriman, jadilah kamu orang yang benar-benar penegak keadilan, menjadi saksi karena Allah, biarpun terhadap dirimu sendiri atau ibu bapa dan kaum kerabatmu”(Q.S. An-Nisaa’ : 135).

Sehingga dalam penegakan hukum jangan sampai mencedirai atau mengorbankan keadilan. Oleh karena itu, agar misi penegakan hukum berhasil sesuai cita-cita hukum nasional yang termuat dalam alinea empat pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 maka substansi hukum, struktur hukum serta budaya hukum/kultur hukum haruslah ditata secara simultan, menyeluruh dan terencana. Selain itu penegakan hukum harus mengutamakan keadilan dan berpihak kepada keadilan karena keadilan itu adalah tujuan hukum meskipun harus mengesampingkan peraturan perundang-undangan.

5. *Application Theory* (Teori Terapan).

Agar supaya hukum zakat ini memenuhi harapan, maka dapat

digunakan Teori *Maslahah* (teori kebaikan), dan Teori *Maqashidusy Syari'ah* (teori tujuan hukum dalam Islam) serta teori keadilan Pancasila. Untuk menjamin hukum zakat yang sesuai dengan budaya hukum dan nilai-nilai keadilan, maka teori *Maslahah* (Teori Kebaikan) dan Teori *Maqashidusy Syari'ah* (tujuan hukum dalam Islam) , dapat dipergunakan



sebagai Teori Aplikasi/terapan, terutama kaitannya dengan rekonstruksi hukum zakat yang berbasis budaya hukum dan nilai-nilai keadilan.

a. Teori *Maslahah* (Kebaikan).

Tujuan hukum Islam adalah untuk memelihara Agama, memelihara jiwa, akal, keturunan, harta milik, demi mewujudkan kemaslahatan umat manusia.

Kata *maslahah* yang dalam bahasa Indonesia dikenal dengan maslahat, berasal dari bahasa Arab, yaitu *maslahah*. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata *maslahah* berarti sesuatu yang mendatangkan kebaikan (keselamatan dan lain sebagainya); faedah; guna. Adapun Kemaslahatan berarti kegunaan; kebaikan; manfaat; kepentingan. Menurut Imam Al-Ghazali pada dasarnya secara bahasa, kata *al-maslahah* menunjuk pengertian meraih manfaat atau menghindari kemadharatan (bahaya).<sup>93</sup>

Muhammad Mustafa Syalabi menjelaskan, bahwa *al-maslahah* adalah sesuatu yang bentuknya yang sempurna, ditinjau dari segi peruntukan sesuatu tersebut. Misalnya, keadaan *maslahah* pada pena adalah untuk menulis. Di samping itu, akibat dari suatu perbuatan yang melahirkan *maslahah* juga disebut dengan *maslahah*. Dalam hal

---

<sup>93</sup>Redaksinya adalah “*am ma mashlahatu fi ‘ibaratin fil ashl ‘an jalb manfaat au daf’i*” Abu Hamid Muhammad Ibn Muhammad Al-Ghazali, Tanpa tahun, *Mustasfa min ‘ilmi al ushul*, Juz I, Beirut, Al-Kutub Al-Ilmiyah, 286.

ini, pemakaian kata *al-maslahah* dalam perbuatan tersebut bersifat *majaz*.<sup>94</sup>

Secara terminologi, Imam Al-Ghazali,<sup>95</sup> mendefinisikan bahwa *al-maslahah* adalah suatu gambaran meraih manfaat atau menghindarkan kemadharatan. Akan tetapi, bukan itu yang dimaksudkan beliau, sebab meraih manfaat dan menghindarkan kemadharatan adalah tujuan dari kemaslahatn manusia dalam mencapai maksudnya. Yang dimaksudkan oleh Imam Al-Ghozali, bahwa *al-maslahah* adalah memelihara tujuan-tujuan syara'.

Dari uraian tersebut dapat dipahami, bahwa *al-maslahah* dalam pengertian *syar'i* ialah meraih manfaat dan menolak kemadharatan dalam rangka memelihara tujuan *syara'*, yaitu memelihara agama, memelihara jiwa, memelihara akal, memelihara keturunan, dan memelihara harta. Dengan kata lain, bahwa upaya meraih manfaat atau menolak kemadharatan yang semata-mata demi kepentingan duniawi tanpa mempertimbangkan tujuan syara' apabila yang diraih bertentangan dengannya, maka tidak dapat disebut dengan *al-maslahah*, tetapi merupakan *mafsadah*.

Imam Al-Ghazali mengatakan, “semua yang mengandung pemeliharaan tujuan *syara'* yang lima tersebut merupakan *al-maslahah* dan semua yang mengabaikan tujuan tersebut merupakan

---

<sup>94</sup>Muhammad Mustafa Syalabi, *Ta'wil al-Ahkam*, (Beirut, Dar Al-Nahdah Al-Arabiyah, 1981), 278.

<sup>95</sup>Abu Hamid Muhammad Ibn Muhammad Al-Ghazali, Juz I, 286.

*mafsadah*". Adapun menolak yang mengabaikannya itu justru merupakan *al-maslahah*.<sup>96</sup> Salah satu konsep penting dan fundamental yang menjadi pokok bahasan dalam filsafat hukum Islam adalah konsep *maqasidusy syariah* yang menegaskan, bahwa hukum Islam disyari'atkan untuk mewujudkan dan memelihara kemaslahatan umat manusia.

Konsep ini telah diakui oleh para ulama oleh karena itu para ulama merumuskan sebuah kaidah yang artinya "Di mana ada masalah, di sana terdapat hukum Allah."<sup>97</sup> Teori masalah di sini menurut Masdar F. Masudi sama dengan teori keadilan sosial dalam istilah filsafat hukum.<sup>98</sup>

Imam Asy-Syatiby banyak menjelaskan tentang teori *al-mashlahah* dalam karyanya yang berjudul *Al-muwafaqat* melalui konsep *maqasidusy syari'ah* (tujuan hukum syara') dimana Syari'at Islam diturunkan bertujuan untuk mewujudkan kemaslahatan umum (*al-mashlahatul'ammah*) dengan cara menjadikan aturan hukum syari'ah yang paling utama dan sekaligus menjadi *shalihah li kulli zaman wa makan* (*kompatibel* dengan ruang dan waktu) untuk sebuah kehidupan manusia yang adil, bermartabat dan bermaslahat. Asy-Syatiby telah memberikan rambu-rambu untuk mencapai tujuan-

---

<sup>96</sup>Juhaya S. Praja, *Teori Hukum dan Aplikasinya*, Cetakan ke I, (Bandung: Pustaka Setia, 2011), 155.

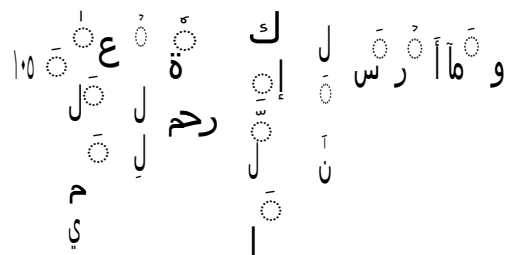
<sup>97</sup>Muhammad Sa'id Ramdan al-Buti, *Dawabit al-Maslahah fi as-Syariah al-Islamiyah*, (Beirut, Mu'assasah ar-Risalah, 1977), 12.

<sup>98</sup>Mas'udi, *Meletakkan kembali masalahat sebagai acuan syari'ah*. 97.

tujuan syari'at yang bersifat *dharuriyyah*, *hajiyyah* dan *tahsiniyyah* dimana yang terpenting bertujuan melindungi lima asas hukum syara' antara lain : (a) memelihara agama (*hifzhud din*); (b) memelihara jiwa (*hifzhun nafsi*); (c) memelihara keturunan (*hifzhun nasli*); (d) memelihara akal (*hifzhul 'aqli*); dan memelihara harta (*hifzhul mal*).<sup>99</sup>

Teori *al-maslahah* yang diperkenalkan oleh Asy-yatiby dalam konsep *maqasyidusy syari'ah* ini adalah masih relevan untuk menjawab segala persoalan hukum di Indonesia sekalipun, termasuk pula masalah regulasi pengelolaan zakat.

Abdul Wahab Kholaf, berpendapat mashlahah atau kemaslahatan merupakan inti dalam menetapkan hukum Islam dan membimbing masyarakat Islam agar tetap menampakkan wajah Islam sebagai *rahmatan lil 'alamin* (rahmat bagi semesta alam) dan menampilkan masyarakat yang memiliki citra modernisasi dan penuh toleransi (*ummatan wasathan*).<sup>100</sup> Berdasarkan penelitian empiris, nash-nash Al-Quran maupun Hadits, dapat diketahui, bahwa hukum-hukum syari'at Islam mencakup di antaranya adalah pertimbangan kemaslahatan manusia, sebagaimana firman Allah SWT., dalam surat al-Anbiya' ayat 107:



<sup>99</sup>Asy-Syatiby, *Al-Muwafaqat, fi Ushulisy Syari'ah*, Juz II, (Beirut: Darul Kutub Al-Ilmiyyah, tt), 7.

<sup>100</sup>A. Wahab Afif, *Mashlahat Al-Ummah : Suatu Pendekatan Menuju Masyarakat Muslim Moderat*, Orasi Penganugrahan Gelar Doktor Honoris Causa Ilmu Perbandingan Mazhab & Bimbingan Masyarakat Islam, (Bandung: Universitas Islam Negeri (UIN) Sunan Gunung Djati Bandung, 7 Agustus 2010), 14.





“Dan tidaklah Kami mengutus kamu, melainkan untuk (menjadi) rahmat bagi semesta alam”. (Q.S. al-Anbiya’: 107)

Muhamad Abu Zahrah,<sup>101</sup> berpandangan bahwa masalah ini dapat ditangkap jelas oleh orang yang mempunyai intelektual atau orang yang mau berpikir, meskipun bagi sebagian orang masih dirasa samar atau mereka berbeda pendapat mengenai hakekat masalah tersebut. Perbedaan persepsi tentang masalah itu sebenarnya bermula dari perbedaan kemampuan intelektualitas orang-perorang sehingga tidak diketemukan hakekat *maslahat* yang esensial yang terdapat dalam hukum Islam, atau terpengaruh oleh keadaan yang bersifat temporal, atau diambil berdasarkan pandangan yang bersifat lokalistik atau personal.

Selanjutnya Muhamad Abu Zahrah mengatakan,<sup>102</sup> bahwa *maslahat* yang *mu'tabarah* (dapat diterima) ialah *maslahat-maslahat* yang bersifat hakiki, yaitu meliputi lima jaminan dasar : 1). Keselamatan keyakinan agama; 2). Keselamatan jiwa; 3). Keselamatan akal; 4). Keselamatan keluarga dan keturunan; 5). Keselamatan harta benda. Kelima jaminan dasar itu merupakan tiang penyangga kehidupan dunia agar umat manusia dapat hidup aman dan sejahtera. Dan setiap *maslahat* wajib diambil sebagai sumber hukum selama bukan dilatarbelakangi oleh dorongan syahwat dan

---

<sup>101</sup>Zahrah, *Ushul Fiqih*, 424.

<sup>102</sup>Zahrah, *Ushul Fiqih*, 424-425.

hawa nafsu dan tidak bertentangan dengan *nash* serta *maqashidusy Syari'ah* (tujuan-tujuan *syari'ah*).

b. Teori *Maqashidusy Syari'ah* (tujuan umum perundang-undangan).

Sebagaimana telah disinggung sedikit di atas, bahwa tujuan umum perundang-undangan adalah untuk kemaslahatan umum, memberikan kemanfaatan dan menghindarkan kemafsadatan (kerusakan) bagi umat manusia. Mengetahui tujuan umum perundang-undangan ini menjadi penting agar dapat menarik sebuah hukum dari suatu peristiwa yang sudah ada *nashnya* (undang-undangnya) secara tepat dan benar agar selanjutnya dapat menetapkan hukum peristiwa-peristiwa yang tidak ada *nashnya*. Beberapa peristiwa hukum yang terjadi dimasyarakat seringkali kita tidak ketemukan ketentuan hukumnya, maka menghadapi kondisi seperti ini Hakim sebagai pembuat undang-undang (*judge meed of law*) dituntut untuk dapat memberikan jawaban hukum terhadap peristiwa hukum tersebut.

Imam Asy-Syatiby memberikan batasan-batasan mengenai tujuan-tujuan *syari'at* yang bersifat *dharuriyyah*, *hajiyyah* dan *tahsiniyyah* yang berisikan lima asas hukum *syara'* antara lain : (a) memelihara agama (*hifzhud din*); (b) memelihara jiwa (*hifzhun nafsi*); (c) memelihara keturunan (*hifzhun nasli*); (d) memelihara akal (*hifzhul 'aqli*); dan mmemelihara harta (*hifzhul mal*).<sup>103</sup> Teori *maqasidusy syari'ah* ini pertama kali dikenalkan oleh Imam Al-

---

<sup>103</sup>Asy-Syatiby, *Al-Muwafaqat, fi Ushulisy Syari'ah*, 7.

Haramain Al-Juwaini lalu dikembangkan oleh muridnya yang bernama Al-Gazali. Ahli teori hukum Islam berikutnya yang secara khusus membahas *maqasidusy syari'ah* adalah Izzuddin ibn Abdus Salam baru dilakukan oleh Imam Al-Syatibi dari ulama fiqh kalangan Malikiyah sebagaimana dimuat secara panjang lebar dalam kitabnya yang berjudul *Al-Muwafaqat*. Atau dapat juga memakai alasan *Hajjiyyah* (hal-hal yang sangat dihindari) oleh manusia untuk menghilangkan kesulitan-kesulitan dan menolak halangan.

c. Teori *Istisna*.

Istisna ialah meninggalkan qias yang nyata untuk menjalankan qiyas yang tidak nyata atau meninggalkan hukum kulli (keseluruhan) untuk menjalankan hukum yang istisna'i (pengecualian) disebabkan ada dalil yang menurut logika membenarkannya.<sup>104</sup> Imam Abu Al-Hasan Al-Karkhi,<sup>105</sup> mengatakan bahwa istisna ialah penetapan hukum dari seorang mujtahid terhadap suatu masalah yang menyimpang dari ketetapan hukum yang diterapkan pada masalah-masalah yang serupa karena ada alasan yang lebih kuat yang menghendaki dilakukannya penyimpangan itu. Asas adanya diktum hukum yang menyimpang dari kaidah yang berlaku karena ada faktor lain yang mendorong agar keluar dari keterikatannya dengan kaidah itu, yang dipandang justru akan lebih dekat dengan tujuan syara',

---

<sup>104</sup>Muhtar yahya dan Fathurrahman, *Dasar-dasar Pembinaan Hukum Fiqh Islam*, (Bandung: Mizan, 2005), 100.

<sup>105</sup>Zahrah, *Ushul Fiqih*, 424-425.

dibanding seandainya tetap terpaku dan berpegang teguh pada kaidah di atas. Sehingga dengan demikian berpegang pada istihsan dalam pemecahan kasus itu lebih kuat daripada menggunakan dalil qiyas. Jadi istihsan apa pun bentuknya maupun apapun macamnya, terbatas pada masalah *juziyyah* (*bagian-bagian tertentu*). Dengan kata lain, bahwa seorang ahli fiqih dalam memecahkan masalah *juziyyah* itu menggunakan dalil istihsan agar tidak terjadi pemakaian kaidah – yang tidak lain adalah qiyas- secara berlebihan (melampaui batas) hingga terjauh dari ruh dan makna syara'. Dengan demikian dapat diketahui, bahwa istihsan adalah sebagai sumber hukum

d. Teori *Istishlahi*.

*Istishlahi* dikalangan ahli usul fiqih disebut pula *al-maslahah al-mursalah*. Metode ini juga merupakan metode penemuan hukum yang kasusnya tidak diatur secara eksplisit dalam al-Qur'an dan Hadis (atau dalam bahasa undang-undang). Hanya saja metode ini lebih menekankan pada aspek maslahat secara langsung.

Pengertian *maslahah mursalah* adalah : suatu kemaslahatan yang tidak ditetapkan oleh syara', suatu hukum untuk mewujudkannya tidak ada dalil syara'nya baik yang memerintahkan untuk memperhatikannya atau mengabaikannya.<sup>106</sup>

Sehubungan dengan metode ini, dalam ilmu Ushul Fiqh dikenal ada tiga macam maslahat, yakni *maslahah mu'tabarah*, *maslahah*

---

<sup>106</sup>Yahya dan Fathurrahman, *Pembinaan Hukum Fiqh Islam*, 105.

*mulghah* dan *maslahah mursalah*. Maslahat yang pertama adalah maslahat yang diungkapkan secara langsung baik dalam al-Qur'an maupun dalam Hadis. Sedangkan masalah yang kedua adalah yang bertentangan dengan ketentuan yang termaktub dalam kedua sumber hukum Islam tersebut. Di antara kedua masalah tersebut, ada yang disebut *maslahah mursalah*, yakni masalah yang tidak ditetapkan oleh kedua sumber tersebut dan tidak pula bertentangan dengan keduanya.<sup>107</sup>

Persyaratan untuk dapat menggunakan metode ini ada tiga hal:

(1). *Mashlahah* tersebut bersifat reasonable (*ma'qul*) dan relevan (*munasib*) dengan kasus hukum yang ditetapkan. (2). *Mashlahah* tersebut harus bertujuan memelihara sesuatu yang *daruri* dan menghilangkan kesulitan (*raf'u al-haraj*), dengan cara menghilangkan *masyaqqat* dan *madharrat*. (3). *Mashlahat* tersebut harus sesuai dengan maksud disyari'atkan hukum (*maqashid al-syari'ah*) dan tidak bertentangan dengan dalil syara' yang *qahti*.

Sementara itu Al-Ghazali menetapkan beberapa syarat agar *mashlahah* dapat dijadikan sebagai penemuan hukum, yaitu:<sup>108</sup> (1). Kemaslahatan itu masuk kategori peringkat *daruriyyah*. Artinya bahwa untuk menetapkan suatu kemaslahatan, tingkat keperluannya

---

<sup>107</sup>Dalam kajian ilmu Ushul Fiqh "*al-maslahat al-mursalah*" adalah suatu kemaslahatan yang tidak ditetapkan oleh al-Syari' sebagai dasar penetapan hukum, tidak pula ada dalil syar'i yang menyatakan keberadaannya atau keharusan meninggalkannya. Abdul Wahab Khallaf, 1972, *Ilmu Ushul al-Fiqh*, Jakarta, Al-Majlis Al-A"la Al-Indonesi li Al-Da"wat Al-Islamiyyat, 84.

<sup>108</sup>Abu Hamid Muhammad Bin Muhammad Al-Ghazali, *Al-Mustashfa min 'Ilmi Al-Ushul*, Jilid II, (Kairo: Sayyid Al-Husein, TT) 364-367.

harus diperhatikan, apakah akan sampai mengancam eksistensi lima unsur pokok masalah atau belum sampai pada batas tersebut. (2). Kemaslahatan itu bersifat *qath'i*, artinya yang dimaksud dengan mashlahat tersebut benar-benar telah diyakini sebagai masalah. (3). Kemaslahatan itu bersifat *kulli*, artinya bahwa kemaslahatan itu berlaku secara umum dan kolektif, tidak bersifat individual. Apabila masalah itu bersifat individual maka syarat lain yang harus dipenuhi adalah bahwa masalah itu sesuai dengan *maqashidusy syari'ah*.

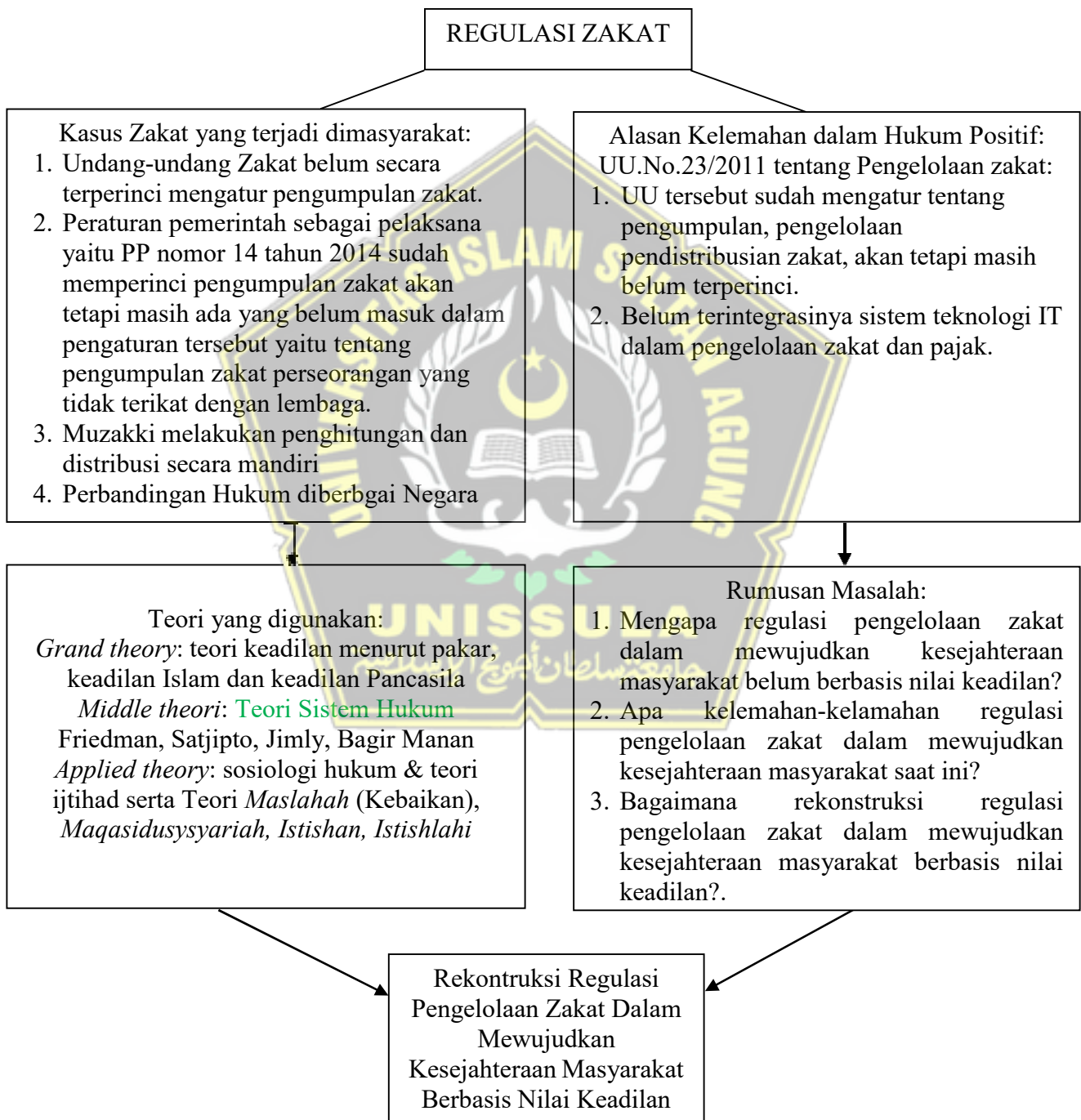
Jika terdapat suatu kejadian yang tidak ada ketentuan syari'ah dan tidak ada 'illat yang keluar dari syara' yang menentukan kejelasan hukum kejadian tersebut, kemudian ditemukan sesuatu yang sesuai dengan hukum syara', yakni suatu ketentuan yang berdasarkan pemeliharaan kemandirian atau untuk menyatakan suatu manfaat, maka kejadian tersebut dinamakan istislahi.

Dengan demikian, bahwa permasalahan pertama disertasi ini dianalisis dengan Teori keadilan Islam, Teori keadilan pancasila, juga dianalisis dengan hukum Progresif serta teori maqosidussyari'ah. Sedangkan mengenai permasalahan kedua dianalisis dengan menggunakan Teori Keadilan proporsional dan Teori Keadilan. Prinsip *Different* John Rawls serta Teori Kemaslahatan Imam Ghazali, teori penegakan hukum dan sosiologi hukum. Sedangkan untuk permasalahan ketiga dianalisis dengan Teori Ijtihad, Teori Kemaslahatan, teori Istislahi atau *Maslahah Mursalah, Istihsan*.

## G. Kerangka Pemikiran

Kerangka pemikiran disertasi ini disajikan dalam bentuk bagan sebagai berikut:

### Rekontruksi Regulasi Pengelolaan Zakat dalam Mewujudkan Kesejahteraan Masyarakat Berbasis Nilai Keadilan



## H. Metode Penelitian.

### a. Paradigma Penelitian

Paradigma dalam penelitian ini menggunakan Postpositivisme dengan pendekatan empiris. Postpositivisme adalah aliran yang ingin memperbaiki kelemahan pada Positivisme. Postpositivisme sependapat dengan Positivisme bahwa realitas itu memang nyata, ada sesuai hukum alam. Tetapi pada sisi lain, Postpositivisme berpendapat bahwa manusia tidak mungkin mendapatkan kebenaran dari realitas apabila peneliti membuat jarak dengan realitas atau tidak terlibat secara langsung dengan realitas. Hubungan antara peneliti dengan realitas harus bersifat interaktif, untuk itu perlu menggunakan prinsip triangulasi, yaitu penggunaan bermacam-macam metode, sumber data, data, dan lain-lain. Paradigma ini merupakan aliran yang ingin memperbaiki kelemahan-kelemahan positivisme, yang hanya mengandalkan kemampuan pengamatan langsung terhadap objek yang diteliti.

Secara ontologis aliran ini bersifat *critical realism* yang memandang bahwa realitas memang ada dalam kenyataan sesuai dengan hukum alam, tetapi satu hal yang mustahil bila suatu realitas dapat dilihat secara benar oleh manusia (peneliti). Oleh karena itu, secara metodologis pendekatan eksperimental melalui observasi tidaklah cukup, tetapi harus menggunakan metode *triangulation*, yaitu penggunaan bermacam-macam metode, sumber data, peneliti, dan teori. Aliran ini bukan suatu filsafat baru dalam bidang keilmuan, tetapi memang amat dekat dengan



paradigma positivisme. Salah satu indikator yang membedakan antara keduanya bahwa postpositivisme lebih mempercayai proses verifikasi terhadap suatu temuan hasil observasi melalui berbagai macam metode. Dengan demikian suatu ilmu memang betul mencapai objektivitas apabila telah diverifikasi oleh berbagai kalangan dengan berbagai cara.

Banyak Postpositivisme yang berpengaruh yang merupakan penganut realisme. Bukankah ini menunjukkan bahwa mereka tidak mengakui adanya sebuah kenyataan (*multiple realities*) dan setiap masyarakat membentuk realitas mereka sendiri? Pandangan ini tidak benar karena relativisme tidak sesuai dengan pengalaman sehari-hari dalam dunia ilmu. Yang pasti postpositivisme mengakui bahwa paradigma hanyalah berfungsi sebagai lensa bukan sebagai kaca mata. Relativisme mengungkap bahwa semua pandangan itu benar, sedangkan realis hanya berkepentingan terhadap pandangan yang dianggap terbaik dan benar. Postpositivisme menolak pandangan bahwa masyarakat dapat menentukan banyak hal sebagai hal yang nyata dan benar tentang suatu objek oleh anggotanya. pandangan bahwa persepsi orang berbeda, maka tidak ada sesuatu yang benar-benar pasti. Bukankah postpositivisme menolak kriteria objektivitas? Pandangan ini sama sekali tidak bisa diterima. Objektivitas merupakan indikator kebenaran yang melandasi semua penyelidikan. Jika kita menolak prinsip ini, maka tidak ada yang namanya penyelidikan. Yang ingin ditekankan di sini bahwa objektivitas tidak menjamin untuk mencapai kebenaran.

b. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini termasuk dalam ranah penelitian *socio legal research* (hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tampak dalam perilaku sosial yang terpola dan terstruktur)<sup>109</sup>, dengan pendekatan fenomenologis, interaksional simbolik (menekankan pada sebuah pemahaman dunia sosial berdasarkan pentingnya makna yang diproduksi dan diinterpretasikan melalui simbol-simbol dalam interaksi sosial), dan hermeneutik (penafsiran).

Pendekatan ini untuk meneliti hukum sebagai sebuah norma yang tertulis dalam teks-teks undang-undang dan hukum yang hidup di masyarakat (*living law*). Teks-teks perundang-undang dipandang sebagai suatu yang bukan pasti tetapi bersifat dinamis dan tidak statis. Maka atas dasar hal tersebut bagaimana seorang peneliti dapat menemukan adanya hubungan antara pembuat teks undang-undang dengan pembaca atau pengguna teks yaitu Hakim serta bagaimana sebenarnya hukum yang ada di masyarakat itu ada selaku subyek hukum.

c. Lokasi penelitian.

Sesuai dengan judul, latar belakang dan permasalahan di atas, maka dalam rangka mencari dan menemukan serta mengumpulkan data-data, penelitian ini dilakukan pada domain-domain sebagaimana diuraikan di atas yaitu Baznas tingkat Provinsi Jawa Tengah dan Baznas tingkat

---

<sup>109</sup>Amirudin dan Zaenal Asyikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 2004), 30. Lihat juga Abdul Kadir Muhammad, *Hukum dan penelitian hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004), 202., 36.

Kabupaten yaitu Kabupaten Jepara sebagai pengelola zakat yang ada di kabupaten Jepara, para pengusaha mebel, pengusaha jasa transportasi, pemerintah kabupaten Jepara dan pengusahaan bidang usaha lainnya dan masyarakat. Peneliti memilih sampel Jawa tengah, di dalamnya ada Kabupaten Jepara karena meskipun letak Kabupaten Jepara berada di ujung utara propinsi Jawa Tengah yang jauh dari perkotaan akan tetapi Kabupaten ini mempunyai keunikan-keunikan dan kemajemukan bidang usaha yang bisa digali potensi-potensi zakatnya secara optimal.

d. Jenis dan Sumber Data

Jenis data yang diperlukan dan dipergunakan dalam penelitian ini adalah data primer, data skunder dan data tersier.

Data primer adalah data yang berasal dan bersumber dari pihak-pihak yang terlibat pada persoalan yang menjadi obyek penelitian atau data yang diperoleh dari hasil penelitian lapangan.<sup>110</sup> Data ini diperoleh melalui wawancara yang mendalam dari sumber utama yakni informan kunci (*key informan*). Dalam hal ini adalah pengelola zakat Baznas Jawa Tengah dan Baznas Kabupaten Jepara.

Sedangkan data skunder, adalah data yang bersumber dari dokumen-dokumen teks, jenis datanya (bahan hukumnya) adalah bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang mengikat yang terdiri dari:

---

<sup>110</sup>Amirudin dan Asyikin, *etode penelitian hukum*, (Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada,2004), 30. Lihat juga Abdul Kadir Muhammad, *Hukum dan penelitian hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004), 202.

- a. Norma kaidah dasar hukum yaitu Pembukaan Undang-undang Dasar 1945.
- b. Peraturan dasar meliputi batang tubuh undang-undang Dasar 1945, ketetapan-ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang ada relevansinya dengan pokok bahasan.
- c. Peraturan Perundang-undangan, meliputi: undang-undang nomor 23 tahun 2011 tentang pengelolaan zakat, PP nomor 14 tahun 2014 tentang pengelolaan zakat, Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2014 Tentang Optimalisasi Pengumpulan Zakat di Kementerian/Lembaga, Sekretariat Jenderal Lembaga Negara, Sekretariat Jenderal Komisi Negara, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, Dan Badan Usaha Milik Daerah Melalui Badan Amil Zakat Nasional dan lain-lain.
- d. Bahan Hukum yang tidak dikodifikasikan seperti hukum adat, hukum Islam/fikih dan lain-lain.  
Bahan hukum skunder yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer seperti buku-buku yang terkait dengan pokok permasalahan Disertasi, pendapat para pakar hukum, publikasi media massa, jurnal-jurnal, web internet dan sumber lain yang relevan. Sedangkan bahan hukum tersier yakni bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer maupun bahan hukum skunder seperti kamus- kamus, ensiklopedi.<sup>111</sup>

---

<sup>111</sup>Amirudin dan Asyikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, 31-32.

e. Teknik Pengumpulan Data.

Teknik pengumpulan data yang menyangkut data primer adalah dengan menggunakan sistem wawancara secara mendalam (*In-depth-interview*), dengan para informan yang jumlahnya tidak ditentukan secara pasti namun sesuai kebutuhan, karena itu prinsip wawancara mendalam dengan sumber data utama adalah menggunakan prinsip *snowball* (bola salju). Berdasarkan hal ini maka dalam melakukan penelitian peneliti mengambil posisi sebagai fasilitator dengan menggunakan prinsip *participatory*, sehingga pertanyaannya pun peneliti melakukan secara terbuka dengan maksud agar peneliti dapat menggali sebanyak-banyaknya informasi dari key-informan, Informasi utama sebagai kunci dalam penelitian ini peneliti akan mewawancarai langsung para Muzakki, Ulama, tokoh-tokoh masyarakat, Komisionaris Jawa Tengah, Komisionaris Baznas Kabupaten Jepara, dan lain-lain.

Sedangkan mengenai data sekunder peneliti akan melakukan studi pustaka (studi dokumen), yaitu melakukan kajian dengan melakukan serangkaian kegiatan untuk mendapatkan data kepustakaan dengan cara membaca, mengutip, mengaksesnya mengenai dokumen-dokumen yang dikaji. Kemudian mengkaji pula Undang-undang pengelolaan zakat, Kompilasi Hukum Islam, Peraturan Pemerintah, tafsir-tafsir al-Qur'an, Hadis-hadis Nabi yang relevan serta kajian-kajian ilmiah yang terkait dengan persoalan pengelolaan zakat sebagai tema pokok penelitian ini.

f. Teknik Analisis Data.

Seluruh data yang telah berhasil peneliti kumpulkan pasca penelitian baik data primer, skunder maupun data tersier akan dilakukan pengorganisasian, kegiatan yang peneliti lakukan adalah editing, koding serta menyajikan data.

Editing peneliti lakukan dengan tujuan apakah data yang terkumpul sudah memenuhi harapan dan sesuai dengan yang diharapkan oleh peneliti. Dari editing kemudian dilakukan koding yaitu memisahkan data sesuai dengan kategori untuk mempermudah dalam melakukan klasifikasi.<sup>112</sup>

Model klasifikasi yang peneliti gunakan adalah Matthew B.Miles and A. Michael Huberman, yakni model yang bergerak dalam 3 siklus kegiatan, yaitu Reduksi data, penyajian data dan penarikan simpulan atau verifikasi.<sup>113</sup> Setelah data disajikan kemudian dilakukan rekonstruksi serta menganalisisnya secara kualitatif induktif untuk menjawab permasalahan yang menjadi pokok bahasan dalam penelitian ini.

g. Teknik Validasi Data.

Guna mengetahui kevalidan data dalam penelitian ini akan ditempuh cara validasi dengan cara triangulasi data yaitu kegiatan yang meliputi cek silang antara data yang satu dengan data yang lain baik yang diperoleh

---

<sup>112</sup>A. Chaedar Al wasilah, *Pokoknya Kualitatif*, (Jakarta: Dunia Pustaka Jaya, 2008), 159.

<sup>113</sup>Matteuw B.Milles and A.Mickhael Huberman, *Analisis Data Kwaalitatif, Buku Sumber Tentang Metode-Metode Baru*, (Jakarta: UI-Press, 1992), 43.

dari hasil observasi, wawancara maupun dari literatur studi pustaka serta catatan-catatan lapangan.

Validasi dilakukan karena peneliti harus mampu mendemonstrasikan nilai-nilai yang sah dan benar, menyediakan konsep dasar agar dapat diterapkan dan memperbolehkan keputusan luar yang dapat dibuat demi konsistensi dari prosedur dan kenetralan dari temuan mengenai keputusan-keputusannya.<sup>114</sup>

Validasi data dilakukan dengan cara-cara sebagai berikut:

- a. Validasi komulatif, yaitu validasi yang didasarkan pada temuan dari studi-studi lain mengenai topik yang sama dengan menunjukkan hasil yang kurang lebih sama.
- b. Validasi komunikatif, yaitu dikonfirmasi kembali data dan analisis penelitian pada responden penelitian.
- c. Validasi argumentatif yakni validasi yang didasarkan pada temuan / kesimpulan yang dapat diikuti dengan baik rasionalnya, serta dengan melihat kembali data yang mentah.
- d. Validasi ekologis yakni validasi dicapai jika hasil penelitian menunjukkan pada sejauhmana studi yang dilakukan pada kondisi alamiah dari partisipanyang diteliti sesuai dengan kondisi apa adanya dalam kehidupan sehari-hari.

---

<sup>114</sup>Mujairin Tohir, *Memahami Kebudayaan, Teori, Metodologi Dan Aplikasi*, (Semarang: Fasindo Press, 2007), 68-71.

## I. Sistematika Penulisan.

Penelitian yang telah berhasil dilaksanakan kemudian akan dituangkan dalam bentuk karya disertasi dengan sistematika penulisan yang terdiri dari 6 bab sebagai berikut:

Bab I : Pendahuluan yang berisi latar belakang permasalahan, perumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, kerangka konseptual, yang menguraikan mengenai rekonstruksi regulasi pengelolaan zakat dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat berbasis nilai keadilan, sedangkan teori yang dipergunakan untuk membahas hasil penelitian ialah teori keadilan menurut konsep para pakar, teori keadilan Islam dan teori keadilan Pancasila ini sebagai *Theori Utama (Grand Theory)*, kemudian teori menengah (*Midle Theori*) adalah teori tentang sistem hukum Friedman, Satjipto, Jimly dan Bagir Manan, sedangkan teori terapan (*Aplicate Theori*) terdiri atas teori sosiologi, teori *masalah*, teori *Maqasidusy Syariah*, teori *Istihsan*, *Istishlahi*, kemudian berisi pula kerangka teoritik, kerangka pemikiran, metode penelitian, sistematika penulisan disertasi serta originalitas disertasi.

Bab II : Kajian Teori yang berisi: pengertian zakat, syarat dan rukun zakat, tujuan zakat, landasan zakat, alasan-alasan pembaharuan hukum (*wisdom local*), zakat dalam fikih klasi.

Bab III: Pembahasan permasalahan kesatu disertasi tentang regulasi pengelolaan zakat dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat berbasis nilai keadilan.



Bab IV: Pembahasan permasalahan kedua disertasi, tentang kelemahan-kelemahan regulasi pengelolaan zakat dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat berbasis nilai keadilan.

Bab V : Pembahasan permasalahan ketiga disertasi, rekonstruksi regulasi pengelolaan zakat dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat yang berbasis nilai keadilan di masa yang akan datang.

Bab VI: Penutup berisi kesimpulan, implikasi kajian disertasi dan saran-saran disertasi.

#### **J. Orignitas Penelitian.**

Penelitian dalam rangka penyusunan disertasi dengan judul rekonstruksi regulasi pengelolaan zakat dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat berbasis nilai keadilan, adalah benar-benar asli dan belum pernah ada penelitian yang sama dalam rangka meraih gelar doktor ilmu hukum baik di Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang (UNISSULA) maupun pada Perguruan Tinggi lainnya, serta karya ilmiah Disertasi ini benar-benar murni gagasan penulis sendiri, oleh karena itu pokok persoalan yang diteliti adalah:

- a. Mengapa perlu dilakukan pembahasan tentang regulasi pengelolaan zakat dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat belum berbasis nilai keadilan?
- b. Apa kelemahan-kelamahan regulasi pengelolaan zakat dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat berbasis keadilan?

- c. Bagaimana rekonstruksi regulasi pengelolaan zakat dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat berbasis nilai keadilan?

Hasil pengamatan sementara menunjukkan bahwa regulasi pengelolaan zakat yang ada dalam Undang-undang zakat nomor 23 tahun 2011 belum mengatur secara rinci dalam proses pengumpulan zakat dimana seharusnya tahapan pengumpulan zakat ini merupakan potensi optimalisasi pengelolaan zakat yang bisa dikembangkan, jika demikian rekonstruksi regulasi pengelolaan zakat yang bagaimana untuk diberlakukan di Indonesia?, sehingga regulasi pengelolaan zakat bisa dilakukan secara optimal.

Penelitian dalam rangka penyusunan karya ilmiah baik dalam bentuk jurnal maupun Disertasi dengan mengambil pembahasan pengelolaan zakat memang telah ada, akan tetapi penelitian tersebut ada perbedaan dalam pembahasannya. Adapun penelitian-penelitian terdahulu dengan tema tentang zakat dapat disajikan dalam bentuk tabel sebagai berikut:

No	Penyusun jurnal dan skripsi	Judul jurnal dan judul skripsi	Hasil Penelitian	Perbedaan dengan peneliti lain
1.	Garry Nugraha Winoto, 2011	Pengaruh Dana Zakat Produktif terhadap Keuntungan Usaha Mustahik Penerima Zakat (studi kasus BAZNAS Kota Semarang),	Hasil penelitian adalah terdapat perbedaan total pengeluaran rumah tangga, penerima usaha, pengeluaran usaha dan keuntungan usaha sebelum dan setelah menerima bantuan modal. Hasil regresi pada tingkat 5% menunjukkan variable modal	Penelitian yang terdahulu, pembahasan yang dilakukan adalah hanya dalam masalah pengelolaan dan pendidtribusi zakat dan belum menyentuh dalam masalah pemungutan dana zakat

			usaha berpengaruh positif dan signifikan terhadap keuntungan usaha setelah menerima bantuan modal.	
2	Shandy Dwi Fernandy, 2011	Analisis Efektivitas Pemberdayaan Dana Zakat, Infak, Sedekah, dan Wakaf (ZISWAF) Lembaga Amil Zakat Nasional Pos Keadilan Peduli Umat Cabang Semarang pada Rosmiling Terpadu dan Klinik Peduli	Hasil menunjukkan bahwa Prosmiling terpadu lebih efektif dan efisien jika dibandingkan dengan program klinik peduli.	Penelitian yang terdahulu, pembahasan yang dilakukan hanyalah dalam masalah pengelolaan dan pendidtribusi zakat dan belum menyentuh dalam masalah pemungungat dana zakat
3	Sintha Dwi Wulansari	Analisis Peranan Dana Zakat Produktif Terhadap Perkembangan Usaha Mikro Mustahik (Penerima Zakat) (Studi Kasus Rumah Zakat Kota Semarang)	Hasil menunjukkan bahwa dana zakat produktif dapat mempengaruhi usaha mikro mustahi (penerima zakat).	Penelitian yang terdahulu, pembahasan yang dilakukan hanyalah dalam masalah pengelolaan dan pendidtribusi zakat dan belum menyentuh dalam masalah pemungutan dana zakat

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Konsep Keadilan dan Implementasinya di Indonesia

##### 1. Konsep Keadilan dalam Islam.

Dalam Islam, keadilan disebutkan dengan kata-kata *al-Adl*, *al-Qisth* dan *al-Mizan*. Dalam Ayat al-Qur'an menurut Muhammad Fuad Abd al-Baqi, untuk menyebut "keadilan" dengan kata *al-Adl*, dalam berbagai bentuk katanya disebut sebanyak 28 kali, kata *al-Qisth* dalam berbagai shighatnya disebut sebanyak 27 kali, dan kata *al-Mizan* yang mengandung makna yang relevan dengan keduanya disebut 23 kali. Banyaknya ayat al-Qur'an yang membicarakan keadilan menunjukkan bahwa Allah SWT. adalah sumber keadilan dan memerintahkan menegakkan keadilan di dunia ini kepada para rasul dan seluruh hambaNya.

Melalui sifat keadilan ini Allah SWT. menyuruh untuk lebih meyakini dan mendekatkan diri kepadaNya dan mendorong manusia berakhlak dengan sifat adil Allah itu dan juga mendorong mereka dengan sungguh-sungguh untuk meraih sifat adil itu dengan menghiasi diri dan berakhlak dengan keadilan itu<sup>115</sup>.

Bangunan syari'at Islam memberikan pesan yang mendasar dan fundamental yaitu kemaslahatan universal atau dalam terminologi yang operasional adalah keadilan sosial. Keadilan laksana ruh yang memberi

---

<sup>115</sup>M. Quraisy Shihab, *Wawasan Islam*, (Bandung: Mizan, 1996), 32-33.

nafas dan energi bagi kehidupan manusia. Keadilan yang ditunjukkan hukum Islam adalah keadilan mutlak dan sempurna yang mencari motif mendalam sebagaimana setiap amal bergantung dengan niat. Hukum Islam sebagai hukum yang berasal dari wahyu Allah S.W.T. merupakan hukum yang tidak dapat diragukan lagi kebenarannya, dimana hukum Islam ini mengatur segala bentuk kehidupan manusia dalam menjalankan kehidupannya, baik dalam hubungan secara vertikal dengan Allah maupun secara horizontal dengan sesama manusia.

Hukum Islam adalah sekumpulan aturan keagamaan yang mengatur perilaku kehidupan kaum muslimin dalam keseluruhan aspeknya, baik yang bersifat individual maupun kolektif. Karena karakteristiknya yang serba mencakup, hukum Islam menempati posisi penting dalam pandangan umat Muslim. Bahkan sejak awal, hukum Islam telah dianggap sebagai pengetahuan *pur excellence*, suatu posisi yang belum pernah dicapai teologi. Maka dari itu para penganut barat menilai bahwa “mustahil memahami Islam tanpa memahami hukum Islam”.

Keadilan secara sederhana diartikan sebagai sebuah upaya untuk menempatkan sesuatu pada tempatnya. Tegaknya keadilan akan melahirkan konsekwensi logis berupa terciptanya sebuah tatanan masyarakat yang harmonis. Tidak terbatas dalam satu aspek kehidupan, keadilan sejatinya ada dalam aspek yang amat luas, yaitu aspek religi, aspek sosial, aspek ekonomi, aspek politik, aspek budaya, aspek hukum dan sebagainya. Jika keadilan disandingkan dengan supremasi hukum, maka keduanya ibarat dua sisi mata

uang yang tidak terpisahkan. Keadilan akan terwujud jika didukung dengan tegaknya supremasi hukum.

Para pakar agama Islam, umumnya merumuskan keadilan menjadi empat makna,<sup>116</sup> yaitu:

- a. Adil dalam makna yang sama.

Adil dalam arti sama artinya memperlakukan sama antara orang yang satu dengan orang lain. Persamaan di sini adalah persamaan dalam hak.

Dalam Surat al-Nisa (4): 58 dinyatakan:



“Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha Mendengar lagi Maha Melihat” (QS. al-Nisa/4: 58)

*Al-adl* pada ayat di atas, berarti persamaan, bahwa seorang hakim harus memperlakukan sama antara orang-orang yang berperkara, karena perlakuan sama antara para pihak yang berperkara itu merupakan hak mereka.

---

<sup>116</sup> Shihab, *Wawasan Islam*, 114-116.



b. Adil dalam arti seimbang.

Adil dalam arti seimbang adalah identik dengan kesesuaian/proporsional. Keseimbangan tidak mengharuskan persamaan Kadar dan sarat bagi semua bagian unit. Petunjuk al-Qur'an yang membedakan antara yang satu dengan yang lain, seperti perbedaan laki-laki dan perempuan pada beberapa hak warisan dan persaksian, apabila ditinjau dari sudut pandang keadilan harus dipahami dalam arti keseimbangan, bukan persamaan. Firman Allah swt, Surat al-Rahman (55) ayat 7 menyatakan:

وَأَلَّا يَظُنُّوا أَنَّ عِلْمَ رَبِّهِمْ خِيفَةٌ  
وَأَلَّا يَظُنُّوا أَنَّ عِلْمَ رَبِّهِمْ خِيفَةٌ

“Dan Allah telah meninggikan langit dan ia menegakkan neraca (keadilan)". (Q.S. al-Rahman/55: 7).

c. Adil dengan memberikan hak kepada yang berhak.

Adil dalam hal ini adalah memberikan hak kepada yang berhak yaitu perhatian terhadap hak-hak individu dan memberikan hak-hak itu kepada para pemiliknya dan tidak bersikap zalim agar individu-individu di masyarakat dapat meraih kebahagiaan dalam bentuk yang lebih baik. Maka hak-hak dan preferensi-preferensi individu itu mesti dipelihara dan diwujudkan. Keadilan, dalam hal ini bukan berarti mempersamakan semua anggota masyarakat melainkan mempersamakan mereka dalam kesempatan atau mengukir prestasi.

Keadilan di sini mengandung pengertian keseimbangan



sunnatullah yang berlaku di seluruh alam jagat raya.



d. Adil yang dinisbahkan kepada Ilahi

Adil di sini berarti memelihara kewajiban atas berlanjutnya eksistensi, tidak mencegah kelanjutan eksistensi dan perolehannya jika terdapat banyak kemungkinan untuk mendapatkannya.

Firman Allah swt yang terdapat pada surat Hud (11) ayat 6

menegaskan:

وَمَا مَدَّ ذَاتَهُ لِيَأْتِيَهُمْ رِزْقُهُمْ لَآئِقٌ وَعِلْمٌ قَرَّتْ وَدَعَاهَا  
وَمَا مَدَّ ذَاتَهُ لِيَأْتِيَهُمْ رِزْقُهُمْ لَآئِقٌ وَعِلْمٌ قَرَّتْ وَدَعَاهَا

كَلَّا لِيَلْدِيكَ لَكِنَّا نَسُوءُكَ كَمَا كَانَ يَدُوكِ

Dan tidak ada suatu binatang melata pun di bumi melainkan Allah-lah yang memberi rezekinya, dan Dia mengetahui tempat berdiam binatang itu dan tempat penyimpanannya. Semuanya tertulis dalam Kitab yang nyata (Lauh mahfuzh)” (Q.S. Hud/11: 6).

Ayat lain yang menunjukkan hal yang sama adalah surat Fushilat

(41) ayat 46:

عَمَّا صَفَى سَاحِلَيْهِ الْأَرْضِ وَاللَّيْلِ إِذَا يَغْشَى وَالسَّمَاءِ  
عَمَّا صَفَى سَاحِلَيْهِ الْأَرْضِ وَاللَّيْلِ إِذَا يَغْشَى وَالسَّمَاءِ

Barangsiapa yang mengerjakan amal yang saleh maka (pahalanya) untuk dirinya sendiri dan barangsiapa mengerjakan perbuatan jahat, maka (dosanya) untuk dirinya sendiri; dan sekali-kali tidaklah Rabb-mu menganiaya hamba-hamba-Nya (Q.S. Fussilat/41: 46).

2. *Maqasid al-Syari'ah* dalam Penetapan Hukum Islam

Allah SWT menurunkan syariat (aturan hukum) tiada lain untuk mengambil kemaslahatan dan menghindari kemudaratan (*jalbul mashalih*



*wa dar' u al-mafasid*)<sup>117</sup>. Syariat Islam diturunkan oleh Allah adalah untuk mewujudkan kesejahteraan manusia secara keseluruhan.<sup>118</sup>

*Maqasid Syariah* berarti tujuan Allah dan Rasul-Nya dalam merumuskan hukum-hukum Islam. Metode *maqasid al-syari'ah* dikembangkan untuk mencapai tujuan akhir dari ditetapkan dan dilaksanakannya hukum Islam yaitu *kemaslahatan* umat manusia. Kemaslahatan yang akan diwujudkan itu menurut al-Syatibi terbagi kepada tiga tingkatan, yaitu kebutuhan *dharuriyat*, kebutuhan *hajiyyat*, dan kebutuhan *tahsiniyat*.<sup>119</sup>

Kebutuhan atau *al-maqasid al-daruriyyah* adalah tingkatan kebutuhan yang harus ada atau dapat disebut sebagai kebutuhan primer. Bila dalam tingkatan kebutuhan ini tidak terpenuhi maka akan terancam kemaslahatan seluruh umat manusia baik di dunia maupun di akhirat. Menurut as-Syatibi ada lima hal yang termasuk ke dalam kategori kebutuhan *daruriyyah* ini, yaitu: memelihara agama (*hifz al-din*), memelihara jiwa (*hifz al-nafs*), memelihara akal (*hifz al-aql*), memelihara keturunan (*hifz al-nasl*), dan memelihara harta (*hifz al-mal*).<sup>120</sup>

Kelima pokok di atas kemudian oleh ulama ushul fiqih dikatakan sebagai *al-kulliyah al-khams* yang kemudian menjadi bagian dari pada *al-maqasid al-syari'ah* (maksud atau tujuan syari'at hukum Islam) yang

---

<sup>117</sup>Yusuf al-Qardawi, *Pedoman Bernegara Dalam Perspektif Islam*, (Jakarta Timur: Pustaka al-Kautsar, 1999),256-260

<sup>118</sup>Alaidin Koto, *Ilmu Fiqih dan Ushul Fiqih*, (Jakarta: Rajawali Press, 2006), 121.

<sup>119</sup>Abu Ishaq al-Syatibi, *Al-Muwafaqat* Jilid 1-2, (Beirut, Darul Ma'rifah, 1997), 324.

<sup>120</sup> al-Syatibi, *Al-Muwafaqat* Jilid 1-2, 324.

kemudian oleh ulama ushul fiqih dijadikan sebagai alat dalam menetapkan hukum yang kasusnya tidak disebutkan secara eksplisit baik dalam Al-Qur'an maupun Al-hadits.

Penjelasan kelima pokok tersebut adalah sebagai berikut:

a. Perlindungan Agama

Yusuf Hamid al-'Alim memberikan pengertian agama adalah aturan-aturan yang dibuat oleh Allah, disampaikan oleh utusan-Nya untuk membimbing manusia berkeyakinan dengan benar, serta sebagai pedoman untuk berperilaku dan berinteraksi. Pengertian ini mengandung tiga makna atas agama, yakni agama sebagai wahyu ilahi, keimanan dan hukum yang mengatur manusia.<sup>121</sup>

Sehingga dalam kemasalahatan agama, bukan hanya menjaga eksistensi agama dengan terjaminya berkeyakinan kepada Allah dan terselenggaranya ibadah, namun juga bahwa terpeliharanya keyakinan yang benar, akan menampakkan perilaku yang baik. Pemeliharaan agama dalam tiga tingkatan kebutuhan dapat dilihat sebagai berikut:<sup>122</sup>

1) Dharuriyat

Memelihara dan melaksanakan kewajiban agama yang termasuk tingkat primer, seperti melaksanakan shalat fardhu

---

<sup>121</sup> Yusuf Hamid al-'Alim, *al-Maqashid al-'Amah li al-Shari'ah al-Islamiyyah*, 205

<sup>122</sup>A. Halil Thahir, *Ijtihad Maqasidi, Rekonstruksi Hukum Islam Berbasis Interkoneksi Masalah*, 47.

2) Hajjiyat

Memelihara dan melaksanakan ketentuan agama dengan maksud menghindari kesulitan, seperti shalat jama' dan qashar bagi musafir.

3) Tahsiniyat

Mengikuti petunjuk agama dan menjunjung martabat manusia sekaligus melengkapi pelaksanaan kewajiban kepada Tuhan, seperti dengan menutup aurat, membersihkan pakaian dan badan.

b. Perlindungan Jiwa

Pemeliharaan jiwa mencakup segala kebutuhan pokok yang dibutuhkan untuk mempertahankan hidup, hal ini terlihat dalam banyak ketentuan Allah untuk memenuhi hak-hak dasar manusia, seperti larangan membunuh dan adanya *qishash* sebagai upaya preventif terjadinya tindak pembunuhan. Pemeliharaan jiwa juga termasuk dalam larangan menyakiti orang lain, kehormatan manusia, begitupula dengan hak untuk hidup bahagia.<sup>123</sup>

Dalam keadaan darurat, beberapa larangan tersebut terpaksa harus dilakukan dengan ketentuan dapat dipastikan menghilangkan dharar, upaya paling akhir, sesuai dengan kebutuhan, tidak menimbulkan mudharat lebih besar dan bersifat sementara. Al-Ghazali mencotohkan salah satu keadaan darurat yang berhubungan dengan pemeliharaan nafs dalam menjelaskan tentang masalah mursalah. Pemeliharaan jiwa dalam tiga tingkatan kebutuhan dapat dilihat sebagai berikut:

---

<sup>123</sup>Muhammad Hanafi Bin Yakub, *Pola Interaksi Dokter dengan Pasien yang Berbeda Jenis Kelamin dalam Perspektif Maqashid al-Syari'at*, Thesis, UIN Sultan Syarif Kasim Riau, 2016, 51.

1) Dharuriyat

Memenuhi kebutuhan pokok berupa makanan untuk mempertahankan hidup dan kebutuhan lainnya yang berkaitan dengan anggota badan.

2) Hajjiyat

Pembolehan berburu dan menikmati makanan yang lezat.

3) Tahsiniyat

Adanya tata cara makan dan minum. Melindungi diri dari tuduhan yang tidak benar, cacian serta makian dari orang lain.

c. Perlindungan Pikiran

Allah memberinya agar membedakan antara manusia dengan makhluk lainnya, karena itu Allah mensyariatkan untuk menjaganya dan menganjurkan untuk memanfaatkan akal untuk mendapatkan ilmu. Agar dapat menjaganya, Allah melarang segala sesuatu yang dapat merusak atau melemahkan akal. Maka dari itu, sebuah hukuman akan didapatkan bagi yang memakan sesuatu yang dapat menghilangkan akal<sup>124</sup>. Pemeliharaan akal dalam tiga tingkatan kebutuhan dapat dilihat sebagai berikut;

1) Dharuriyat

Pengharaman minuman khamr

---

<sup>124</sup>Afridawati. "Stratifikasi al-Maqashid al-Khamsah (Agama, Jiwa, Akal, Keturunan dan Harta) Dan Penerapannya dalam Masalahah." *Al-Qishthu* 13, no. 1 (2015): <http://jurnal.fs.iainkerinci.ac.id/index.php/alqisthu/article/viewFile/9/2>, 15-30.

2) Hajjiyat

Anjuran untuk menuntut ilmu pengetahuan

3) Tahsiniyat

Menghindarkan diri dari menghayal atau mendengarkan sesuatu yang tidak benar.

d. Perlindungan Harta.

Harta adalah salah satu sebab agar dapat bertahan hidup. Maka dari itu syari'at mewajibkan agar menghasilkan harta, dan berusaha untuk mendapatkan harta. Syari'at juga memperbolehkan melakukan muamalah di antara manusia dengan cara jual-beli, sewa, dan lain-lain untuk mengatur cara memanfaatkan harta. Agar dapat menjaganya, maka diharamkan dan dihukumnya mencuri. Diharamkannya menipu dan mengkhianat. Pemeliharaan harta dalam tiga tingkatan kebutuhan dapat dilihat sebagai berikut:

1) Dharuriyat

Adanya tata cara kepemilikan harta dan larangan mengambil harta orang lain dengan cara yang tidak dibenarkan.

2) Hajjiyat

Disyari'atkannya jual beli dengan cara salam.

3) Tahsiniyat

Menghindarkan diri dari transaksi yang mengandung unsur gharar (spekulasi)



e. Perlindungan Keturunan

Syari'at melestarikan pernikahan dan menganjurkannya dalam rangka untuk memelihara keturunan. Islam mengharamkan zina dan menegakkan hukuman bagi pelakunya. Ini adalah karena mencegah dari bercampurnya nasab dan menjaga kemuliaannya manusia. Pemeliharaan keturunan dalam tiga tingkatan kebutuhan dapat dilihat sebagai berikut:

1) Dharuriyat

Adanya ketentuan untuk menikah dan larangan zina.

2) Hajjiyat

Penyebutan mahar ketika aqad nikah, adanya hak talak bagi suami dan hak khulu' bagi istri. Menutup aurat dihadapan seseorang yang bukan muhrim.

3) Tahsiniyat

Khitbah dan walimah dalam Pernikahan Larangan untuk menampakkan zinah (hiasan) ketika sedang di luar rumah.

3. Implementasi Keadilan dalam Penegakan Hukum di Indonesia.

Sampai hari ini bangsa Indonesia masih mengalami berbagai krisis, salah satunya adalah krisis penegakan dalam hukum (*law enforcement*). Indikasinya adalah penegakan hukum hanya semata-mata mengutamakan aspek kepastian hukum dengan mengabaikan aspek keadilan dan kemanfaatan hukum bagi masyarakat<sup>125</sup>. Cita hukum adalah keadilan (*justice*) dalam perkembangan abad 21 telah berubah, abad nasionalisme

---

<sup>125</sup>Satjipto Raharjo, *Sisi-sisi lain dari Hukum Indonesia*, (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, cetakan kedua, 2006),169.

modern yang mengutamakan daya nalar hampir tidak pernah memuaskan pikiran tentang arti dan makna keadilan di dalam irama dan gerak hukum dalam masyarakat<sup>126</sup>. Karena jelas bahwa hukum atau aturan perundangan adalah harus adil dalam implementasinya, akan tetapi yang terjadi adalah kebalikannya. Padahal hukum adalah terkait dengan keadilan.

Keadilan senantiasa dijadikan topik utama dalam penyelesaian masalah yang berkaitan dengan penegakan hukum. Penegakan hukum (*law enforcement*) pada hakikatnya adalah proses untuk mewujudkan tujuan-tujuan hukum dan ide-ide hukum menjadi kenyataan<sup>127</sup>. Untuk mewujudkan tujuan dan ide dalam hukum tersebut diperlukan kelembagaan yang kompleks meliputi lembaga kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan yang berperan sebagai penegak hukum. Semenjak berlakunya hukum modern, pengadilan tidak lagi menjadi tempat untuk mencari keadilan (*searching of justice*), hanya sebagai tempat untuk menerapkan peraturan perundang-undangan bertujuan untuk menciptakan kepastian hukum. Peraturan perundang-undangan sebagai hukum modern telah memberikan dampak besar dalam penyelenggaraan hukum, sebab hukum (undang-undang) dibuat hanya berdasar pada peraturan dan logika (*rules and logic*)<sup>128</sup>.

---

<sup>126</sup>Romli Atmasasmita, *Reformasi Hukum, Hak Asasi Manusia dan Penegakan Hukum*, (Bandung: Mandar Maju, 2001), 30.

<sup>127</sup>Esmi Warassih, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, (Semarang: Suryandaru Utama, 2005), 83.

<sup>128</sup>Haryono, "Peneakan Hukum Berbasis Nilai Keadilan Substantif (Studi Putusan MK No. 46/PUU/VII/2012 Tertanggal 13 Februari 2012)". *Jurnal Hukum Progresif*. Vol. 4 No. 1, April 2019, 20-21.

Hakikat dari hukum adalah memberikan rasa keadilan bagi seluruh rakyat. Para penegak hukum, salah satunya hakim harus bisa memaknai setiap undang-undang yang di dalamnya terdapat pesan moral yang dikandung. Menurut Sapiro Raharjo bahwa tidak ada undang-undang yang abadi, karena undang-undang adalah rumusan yang pasti sementara ia harus berhadapan dengan kehidupan yang selalu berubah. Undang-undang yang terpatok pada rumusan kata-kata akan tertinggal dari perubahan-perubahan yang terjadi dalam masyarakat yang seharusnya di control atau dikendalikannya (*De wet hinkt achter de feiten aan*)<sup>129</sup>.

Upaya penegakan hukum memang harus selaras dengan kesadaran hukum yang dimiliki masyarakat. Kesadaran hukum tersebut dipengaruhi oleh rasa keadilan yang dimilikinya. Aspek-aspek yang yang bisa mempengaruhi hal tersebut berupa (1) Materi hukum/ perundang-undangan, (2) Aparatur penegak hukum (hakim, jaksa, polisi, advokad, dan lembaga pemasyarakatan), (3) Sarana dan prasarana hukum, (4) Budaya hukum (*legal culture*). Ketertiban masyarakat dapat terwujud jika ada wibawa hukum dan adanya hal itu sangat dipengaruhi adanya kesadaran hukum. Sedangkan kesadaran hukum dipengaruhi oleh rasa keadilan yang dimiliki masyarakat tersebut. Di lain sisi, wibawa hukum juga dipengaruhi oleh wibawa dari aparaturnegak hukum dan wibawa

---

<sup>129</sup>Yohanes Suhardin, "Fenomena Mengabaikan Keadilan Dalam Penegakan Hukum". *Mimbar Hukum*, Vol. 21 No. 2, Juni 2009, 342.

dari aparaturnya penegak hukum dipengaruhi oleh terpenuhinya atau tidaknya rasa keadilan pada masyarakat<sup>130</sup>.

Berkaitan dengan penerapan keadilan hukum oleh penegak hukum maka Rawls berpendapat bahwa ada beberapa prinsip yang dipertimbangkan yaitu prinsip rasionalitas, konsisten, publisitas, dan praduga tak bersalah. Prinsip rasionalitas ini memberikan paradigma terhadap hukum secara baik dan benar yang mengatur setiap orang untuk mentaati segala unsur dan konsep hukum yang sudah ditetapkan dengan meninggalkan segala larangan secara rasional dan sadar. Setiap perbuatan yang dilakukan sesuai dengan aturan yang berlaku maka akan memberikan dampak positif bagi dirinya, bahwa masyarakat akan menganggap dia sebagai orang baik. Namun ketika seseorang berlaku menyimpang atau tidak sesuai dengan aturan yang ada, maka masyarakat akan menganggap dia orang yang buruk dan ketika perilakunya melanggar hukum pidana maka hukuman yang sesuai dengan ketentuan juga harus diterapkan.

Prinsip konsistensi merupakan konsistensi dalam hukum terkait pengimplementasiannya harus secara adil dan bijaksana menjadi suatu hal yang wajib. Serta sanksi yang diberikan harus sesuai dengan perbuatan yang dilanggar. Pengambilan keputusan dalam hukum merupakan otoritas dari penegak hukum untuk memutuskan dengan prinsip keadilan dan kebaikan bagi semua orang dengan tidak menimbulkan problematika lain sehingga secara prinsip keputusan itu berlaku konsisten dan baik.

---

<sup>130</sup>Suhardin, *Keadilan Dalam Penegakan Hukum*, 342-344.

Prinsip publisitas yaitu setiap perbuatan yang melanggar mempunyai ketentuan dalam hukum yang berimplikasi pada penegakan hukum yang berlaku. Hal ini mengacu pada patokan berupa tidak ada pelanggaran tanpa adanya hukum (*nulla crimen sine lege*) sebagai sumber dari sistem hukum. Setiap pelanggaran hukum dihubungkan dengan ketentuan aturan-aturan yang Baku, secara detail dan berkesinambungan, untuk memudahkan setiap orang guna mengetahui serta memberikan hak untuk mengetahui bahwa ketentuannya telah sesuai dengan konsepnya. Ketika setiap orang telah menyadari bahwa perbuatannya telah melanggar hukum, maka secara sadar dia telah mengetahui realitas hukumnya untuk mempertanggung jawabkan perbuatannya. Publisitas ini mempunyai dampak positif terhadap pembelajaran hukum bagi setiap orang agar dapat dipelajari dan ditaati bersama-sama dalam segala tindakan dan perbuatan.

Menurut prinsip praduga tak bersalah bahwa pelanggaran hukum merupakan konsekuensi dari perbuatan yang melanggar hukum melalui beberapa konsepsi peraturan yang berlaku. Ketika hukum mengatakan salah maka secara prinsip perbuatan itu salah dan harus dipertanggung jawabkan berupa sanksi hukum yang diproses sesuai dengan ketentuan dan tatanan hukumnya. Untuk memastikan perbuatan itu melanggar hukum atau tidak maka harus ada saksi yang menyaksikan dan mengetahui perbuatan tersebut sehingga dapat diberikan hukuman sesuai dengan

aturan yang berlaku. Kehati-hatian dalam menetapkan pelaku pelanggaran hukum bertujuan untuk menerapkan prinsip praduga tidak bersalah.<sup>131</sup>

Terselenggaranya penegakan hukum harus dibarengi dengan tegaknya keadilan. Karena tegaknya keadilan bertujuan untuk terciptanya kestabilan hidup bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Ketika sebagian masyarakat merasa bahwa keadilannya telah dilukai, tentu bisa mengakibatkan rusaknya kestabilan di masyarakat secara menyeluruh, sebab rasa keadilan adalah unsur fitrah dalam diri seseorang sebagai manusia. Sudah semestinya bahwa hukum yang berlaku di Indonesia memandang setiap orang itu sama, bukan karena kekuasaan, bukan karena memiliki jabatan yang tinggi, dan bukan karena memiliki uang banyak, sehingga bisa mengendalikan hukum/aturan yang telah berlaku.<sup>132</sup>

## **B. Hukum, Kekuasaan dan Peran Negara**

### **1. Hukum sebagai Kaidah Sosial**

Manusia sebagai makhluk sosial, hal ini sesuai dengan pendapat Aristoteles bahwa manusia adalah "*zoon politicon*" yang artinya manusia adalah makhluk yang selalu ingin hidup bersama-sama atau berkelompok. Sepanjang sejarah kehidupan manusia belum pernah ada manusia bisa hidup sendiri, disamping sebagai makhluk sosial, manusia juga sebagai makhluk individu yang selalu memikirkan kepentingannya.

---

<sup>131</sup>Hayat, "Keadilan Sebagai Prinsip Negara Hukum: Tinjauan Teoritis Dalam Konsep Demokrasi". Jurnal Ilmu Hukum, Vol. 2 No. 2, 2015, 496-498.

<sup>132</sup>M. Rais Ahmad, "Pengakuan Hukum Atas Keadilan Dalam Pandangan Islam". Mizan: Jurnal Ilmu Syari'ah. Vol. 1 No. 2. 2013, 144-145.

Sebagai makhluk yang mementingkan kepentingan pribadinya, menjadi hal lumrah pada diri tiap-tiap individu. Kepentingan tersebut mempengaruhi tingkah laku manusia dalam berinteraksi. Karena masing-masing orang bertingkah laku sesuai dengan kepentingannya, sedangkan di sisi lain kehidupan bermasyarakat adalah kebutuhan kodrati manusia untuk melangsungkan kehidupannya, oleh karena itu harus juga dipertahankan. Untuk mempertahankan kehidupan bermasyarakat dan saling berinteraksi, maka masyarakat mengembangkan sarana interaksi tersebut. Sarana tersebut berupa norma-norma sosial atau peraturan hidup kemasyarakatan. Norma, aturan, atau pedoman tingkah laku atau petunjuk perilaku di dalam masyarakat yaitu petunjuk tentang perbuatan yang boleh dilakukan dan perbuatan yang tidak boleh dilakukan. Dengan adanya norma tersebut diharapkan akan terjadi ketertiban di dalam masyarakat.<sup>133</sup>

Menurut Kusumaatmadja mengatakan bahwa ketertiban adalah tujuan pokok dan paling utama dari segala hukum, kebutuhan terhadap ketertiban merupakan syarat pokok (fundamental) bagi adanya suatu masyarakat yang terarur. Ketertiban menjadi tujuan utama dari hukum, hal ini merupakan faktor objektif yang berlaku bagi seluruh masyarakat dengan segala bentuknya.

Untuk mencapai ketertiban dalam masyarakat tersebut, maka diperlukan adanya kepastian dalam pergaulan masyarakat satu dengan

---

<sup>133</sup>Yati Nurhayati, *Pengantar Ilmu Hukum*, cetakan pertama, (Bandung: Nusa Media, 2020), 11-12.

lainnya. Kepastian ini bukan saja agar kehidupan masyarakat menjadi lebih teratur, tetapi juga untuk mempertegas peran setiap lembaga-lembaga hukum.

Banyak kaidah yang berkembang dan dipatuhi seluruh masyarakat, seperti kaidah agama, kaidah susila, kesopanan, adat kebiasaan, dan kaidah moral. Kaidah hukum sebagai salah satu kaidah sosial, hal itu bukan berarti meniadakan kaidah-kaidah yang lainnya, bahkan antara kaidah hukum dengan kaidah lain saling berhubungan yang memperkuat satu sama lain, meskipun adakalanya kaidah hukum tidak sesuai dengan kaidah lainnya. Menurut pendapat Dahlan Thalib bahwa hukum yang sesungguhnya adalah hukum yang benar-benar dikendaki dan diterima oleh seluruh lapisan masyarakat. Apabila kita juga betul-betul berfikir demikian, seperti yang dirumuskan oleh undang-undang dan sesuai dengan realitas kehidupan masyarakat. Maka hukum sebagai kaidah sosial tidak terlepas dari nilai (*values*) yang berlaku pada suatu masyarakat. Bahkan dapat dikatakan bahwa hukum adalah cerminan dari nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat. Sedangkan Mochtar Kusumaatmadja menyatakan bahwa hukum yang baik adalah hukum yang sesuai dengan hukum yang telah hidup (*the living law*) dalam masyarakat yang tentunya sesuai dengan pencerminan dari nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat tersebut.<sup>134</sup>

---

<sup>134</sup>Elly M. Setiadi, et al., *Ilmu Sosila Dan Budaya Dasar*, Cetakan ketiga belas (Jakarta: Kencana, 2017), 146-147.



Kaidah sosial merupakan perumusan pandangan mengenai perilaku yang boleh dilakukan dan tidak boleh dilakukan, serta perbuatan yang dilarang ataupun dianjurkan. Kaidah sosial tidak hanya bersifat deskriptif dan prespektif, tetapi juga bersifat normatif. Kaidah sosial atau disebut dengan norma sosial yaitu ketentuan-ketentuan tentang baik atau buruk suatu perilaku manusia dalam pergaulan hidup bermasyarakat dengan menentukan suatu aturan yang bersifat perintah, anjuran, serta larangan-larangannya. Perintah-perintah tersebut bertujuan untuk menimbulkan perilaku-perilaku yang berdampak positif bagi kehidupan bersama. Apabila perilaku yang dilakukan masyarakat sesuai dengan norma dan kaidah yang berlaku, maka perbuatan tersebut dipandang normal ataupun wajar. Namun, apabila perilaku yang dilakukan tidak sesuai sehingga dianggap tidak normal atau menyimpang, maka akan mendapat reaksi yang tidak baik dari masyarakat. Dapat dikatakan bahwa kaidah adalah patokan atau sebagai pedoman untuk berperilaku atau bersikap dalam hidup. Sedangkan menurut Kuntoro Basuki, kaidah sosial atau norma sosial adalah suatu pedoman manusia dalam bertingkah laku dalam hidup bermasyarakat yang tujuannya untuk melindungi kepentingan manusia baik itu sebagai individu maupun sebagai makhluk sosial dengan cara menertibkan.<sup>135</sup>

---

<sup>135</sup>Iskandar, *Konsep Intelektual Dalam Memahami Ilmu Hukum Indonesia*, (Yogyakarta: CV. Andi Offset, 2016), 6-8.

Radhbruch membedakan antara kaidah alam dan kaidah kesusilaan atau kaidah sosial yang di mana kaidah hukum digolongkan ke dalam kaidah sosial. Selain itu Radhbruch juga berpendapat bahwa kaidah kultur berada di antara kaidah alam dan kaidah kesusilaan atau kaidah sosial.

Radhbruch mengemukakan bahwa kaidah kesusilaan atau kaidah sosial termasuk ke dalam kaidah ideal, sedangkan kaidah hukum masuk ke dalam kaidah kultur. Kaidah hukum sebagai salah satu kaidah sosial mempunyai dua sifat alternatif antara lain:

- a. Bersifat imperatif yaitu secara apriori wajib ditaati. Kaidah ini tidak dapat dikesampingkan dalam suatu keadaan konkret sekalipun, hanya karena pihak tersebut membuat perjanjian.
- b. Bersifat fakultatif yaitu tidak secara apriori mengikat ataupun wajib ditaati. Kaidah hukum yang di dalam keadaan konkret dapat dikesampingkan oleh perjanjian yang dibuat oleh para pihak.

Roscoe Pound menyatakan bahwa kaidah hukum merupakan suatu kekangan atas kebebasan manusia, namun kekangan tersebut didasarkan pada pembenaran yang kuat. Kemudian ia juga mengemukakan dua belas sifat kaidah hukum yang lazim dianut oleh masyarakat antara lain:

- a. Kaidah hukum sebagai suatu kaidah yang diturunkan oleh Tuhan untuk mengatur tindakan manusia.
- b. Kaidah hukum yaitu suatu tradisi dari kebiasaan lama yang ternyata dapat diterima oleh dewa-dewa, sebab hal itu menunjukkan jalan yang boleh ditempuh manusia dengan aman.

- c. Kaidah hukum sebagai kebijaksanaan yang telah dicatat oleh orang-orang terdahulu yang sudah mempelajari jalan yang selamat, atau jalan yang telah disetujui oleh Tuhan.
- d. Kaidah hukum merupakan suatu sistem atau asas-asas yang ditemukan secara filsafat yang menyatakan sifat-sifat benda. Oleh sebab itu, manusia harus menyesuaikan kelakuannya dengan sifat-sifat benda tersebut.
- e. Kaidah hukum sebagai suatu himpunan penegasan dan pernyataan dari suatu undang-undang kesusilaan yang abadi dan tidak berubah-ubah.
- f. Kaidah hukum sebagai suatu himpunan persetujuan dibuat sendiri oleh masyarakat yang diatur secara politik. Persetujuan tersebut mengatur hubungan antara seseorang dengan orang lain.
- g. Kaidah hukum sebagai suatu cerminan dari akal Tuhan sebagai penguasa alam semesta ini. Cerminan dari apa yang seharusnya dilakukan oleh manusia, sebagai penunjuk bahwa hal itu menjadi pembeda dengan makhluk Tuhan lainnya.
- h. Kaidah hukum sebagai suatu himpunan perintah dari penguasa yang berdaulat di dalam suatu masyarakat yang disusun berdasarkan sistem kenegaraan, tentang cara seseorang bertindak yang semestinya di dalam suatu masyarakat. Perintah itu didasarkan pada kewenangan yang berdaulat.

- i. Kaidah hukum sebagai suatu sistem perintah atas penemuan yang berdasar pada pengalaman manusia yang menunjukkan bahwa kemauan setiap manusia akan mencapai kebebasan yang sempurna.
- j. Kaidah hukum sebagai suatu sistem atau asas-asas yang ditemukan secara filsafat dan dikembangkan hasilnya berupa tulisan-tulisan sarjana hukum dan putusan pengadilan. Dengan perantara tulisan dan putusan tersebut, kemauan orang yang bertindak diselaraskan dengan kehendak orang lain.
- k. Kaidah hukum sebagai seperangkat sistem kaidah untuk sementara dibebankan kepada golongan penguasa, hal itu untuk kepentingan golongan itu sendiri, baik dilakukan secara sadar ataupun tidak.
- l. Kaidah hukum sebagai perintah dari aturan-aturan ekonomi dan sosial yang berhubungan dengan tindakan manusia di dalam masyarakat, ditemukan oleh pengamat, dan dinyatakan dalam perintah yang disempurnakan oleh pengalaman manusia tentang apa yang perlu dipakai ataupun yang tidak perlu dipakai di dalam menyelenggarakan suatu peradilan.

Menurut Roscoe Pound menyatakan bahwa sesungguhnya kedua belas wujud tersebut sudah termasuk wujud dari pengekangan manusia, sebab pengekangan hukum terhadap kebebasan manusia dibenarkan dengan salah satu alasan dari dua belas kemungkinan tersebut.<sup>136</sup>

---

<sup>136</sup>Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum*, Cetakan Kedua, (Jakarta: Kencana, 2015), 55-57.

## 2. Hukum sebagai Pengendali Sosial

Hukum sebagai pranata sosial menjadi instrumen yang sangat penting untuk mengatur, menjamin kepastian, memberikan kredibilitas di dalam kehidupan masyarakat, dan sarana bagi pemerintah untuk menetapkan suatu sanksi serta sarana dalam mendistribusikan sumber daya. Hukum juga dapat sebagai penertib (*ordering*) dan alat penjaga keseimbangan, katalisator.<sup>137</sup> Secara psikologis, hukum berperan memberikan jaminan rasa aman dan ketenangan bagi setiap orang. Dalam hal itu terdapat perlindungan terhadap agama, jiwa, akal, keluarga, harta, dan harga diri. Dengan demikian, semua hukum berfungsi sebagai pengendali perilaku sosial yang berarti bahwa kesadaran bersama sebagai manusia yang dibatasi oleh kekuatan yang sepadan bagi intensitas dengan lingkungan untuk bertingkah laku dengan cara tertentu tanpa memandang secara berlebihan kepentingan sendiri.<sup>138</sup>

Peranan hukum sebagai pengendali sosial dalam masyarakat tidaklah berdiri sendiri, sebab peranan tersebut dijalankan bersama dengan pranata-pranata sosial lainnya yang sama-sama menjalankan fungsi pengendalian sosial. Dalam hal ini hukum bersifat pasif, artinya bahwa hukum harus menyesuaikan diri dengan kondisi kehidupan masyarakatnya. Hal ini menunjukkan bahwa hukum bukan satu-satunya alat pengendalian sosial,

---

<sup>137</sup>Satjipto Raharjo, *Hukum Dalam Perspektif Sejarah Dan Perubahan Sosial Dalam Pembangunan Hukum Dalam Perspektif Politik Hukum Nasional*, (Jakarta: Rajawali Press, 1996), 19.

<sup>138</sup>Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 2002), 592.

namun hukum hanya sebagai salah satu alat kontrol sosial di dalam masyarakat.

Peran hukum sebagai pengendali sosial merupakan aspek normatif yang berlaku dalam kehidupan masyarakat, dapat berupa larangan, tuntutan, pemidanaan, dan juga berupa ganti rugi. Titik berat dari peranan hukum yaitu menentukan tingkah laku yang menyimpang dari aturan hukum dan menentukan sanksinya. Kontrol sosial disini berperan sebagai penentu bahwa perilaku yang dilakukan tergolong menyimpang ataukah tidak menyimpang.

Karena kehidupan masyarakat yang selalu dinamis diperlukan adanya sistem pengendalian agar tidak berjalan secara liar, sebab jika terjadi tidak sesuai dengan semestinya akan menimbulkan kegoncangan sosial yang sangat kuat. Sehingga akan berpengaruh pada sendi-sendi kehidupan masyarakat. Adanya pengendalian tersebut dimaksudkan untuk menjamin adanya keteraturan dan stabilitas dalam masyarakat. Oleh karena itu, diperlukan usaha untuk mempengaruhi perilaku orang lain. Walaupun setiap masyarakat mempunyai sistem pengendalian tersendiri yang biasanya berbeda-beda. Meskipun pengendalian sosial akan dapat dilakukan sesuai dengan fungsinya jika didasarkan pada wewenang yang terdapat di masyarakat. Jika wewenang tersebut tidak ada, dapat dipastikan pengendalian tersebut juga tidak ada. Dalam hal itu, penting adanya kewenangan atau keputusan yang diberikan dari pihak pemegang otoritas kepada pihak tertentu. Pemberian kewenangan tersebut tidak mungkin

hanya dalam bentuk ancaman atau kekerasan semata. Karena kebanyakan masyarakat tersusun atas dasar sistem pengendalian di mana kekerasana menjadi pilihan terakhir.<sup>139</sup>

Achmad Ali berpendapat bahwa masing-masing masyarakat berbeda kuantitas sanksinya terhadap suatu penyimpangan tertentu terhadap hukum. Agar peranan hukum sebagai pengendali sosial dapat berjalan dengan baik, maka perlu adanya sosialisasi kepada masyarakat agar mereka tahu bahwa hukum tersebut sangat penting dalam mewujudkan ketertiban dan ketentraman dalam kehidupan bermasyarakat. Setelah masyarakat memahami bahwa hukum merupakan rambu-rambu yang harus ditaati bersama demi tegaknya kedamaian dan alat untuk menyelesaikan konflik, dengan itu masyarakat diharapkan patuh kepada aturan hukum dan menghayati hukum dalam kehidupannya. Sedangkan menurut J.S Rousek menyatakan bahwa hukum sebagai mekanisme pengendalian sosial (*mechanisme of social control*) adalah segala sesuatu yang dijalankan untuk melaksanakan proses yang direncanakan dan yang tidak direncanakan dengan tujuan untuk mendidik dan mengajak masyarakat agar mematuhi hukum, bukan memaksa masyarakat untuk menyesuaikan diri dengan kebiasaan- kebiasaan dan nilai-nilai kehidupan masyarakat yang bersangkutan.<sup>140</sup>

---

<sup>139</sup>Bakhtiar, "Hukum Dan Pengendalian Perilaku Sosial". Jurnal Al-Qalb. Jilid. 9. Edisi. 2. September, 2017), 177.

<sup>140</sup>Abdul Mana, *Dinamika Politik Hukum Di Indonesia*, cetakan pertama (Jakarta: Kencana, 2018,), 24-25.

Melalui proses sosialisasi juga seseorang dapat mempelajari perilaku yang dapat diterima dalam berbagai macam situasi dan belajar untuk membedakan antara pola-pola perilaku yang pantas dilakukan dan tidak. Proses lanjutan dari sosialisasi yaitu berupa pengendalian sosial yang berhubungan dengan cara-cara atau metode-metode yang digunakan untuk mendorong seseorang agar berperilaku sesuai dengan kehendak kelompok atau masyarakat luas tertentu. Jika pengendalian sosial tersebut dijalankan secara efektif dan berjalan dengan adanya timbal balik, maka perilaku individu akan konsisten dengan yang diharapkan. Proses sosialisasi dapat dikatakan berhasil akan nampak dari adanya upaya dari tiap-tiap individu untuk mendalami norma-norma yang ada pada kebudayaannya.<sup>141</sup>

Dapat dipahami bahwa hukum sebagai pengendali sosial sudah lama ada. Hukum tersebut tumbuh dan berkembang atas perilaku dan tradisi masyarakat, meskipun pada awalnya tanpa adanya putusan yang resmi maupun pola penegakan tertentu yang dilakukan oleh pihak yang memiliki otoritas. Pada masyarakat yang sistem kehidupannya masih sederhana dan tradisional, pengendalian sosial yang terlaksana masih bersifat mutual sekaligus demokratis dan totaliter. Disebut demokratis karena masing-masing anggota masyarakat memiliki peran, sikap, dan tafsiran tersendiri atas adat istiadat tersebut. Sedangkan adat istiadat dikatakan totaliter karena mempengaruhi semua aspek kehidupan masyarakat, namun dalam hal

---

<sup>141</sup>Bruce J. Cohen, *Sosiologi Suatu Pengantar*, Terj. Sahat Simamora, (Jakarta: Rineka Cipta. 1992), 198.



pengendaliannya tidak sepenuhnya mencakup semua aspek kehidupan individual.<sup>142</sup> Namun di zaman masyarakat modern ini, hukum mencakup semua aspek kehidupan. Ruang lingkup adat istiadat semakin sempit dan sekarang digantikan oleh aturan-aturan yang pasti. Faktor tersebut yang menyebabkan masyarakat modern lebih fungsional sifatnya.<sup>143</sup>

Aspek hukum pada pengendali sosial ini bersifat statis, yaitu hanya memecahkan masalah yang dihadapi secara konkrit berupa mengatur hubungan-hubungan sosial yang ada. Hal tersebut bersifat statis, yang berarti bahwa hukum sebagai kontrol sosial bersifat mempertahankan pola hubungan-hubungan serta kaidah-kaidah yang ada. Hukum sebagai sarana pengendali perilaku sosial sarat dengan dinamika dan perubahan-perubahan sosial yang terjadi di masyarakat. Terutama perubahan-perubahan yang terjadi yang berhubungan dengan masalah kelembagaan, oleh karena itu diperlukan adanya penyesuaian pada lembaga-lembaga tersebut.<sup>144</sup> Sesungguhnya, hukum lebih mempertahankan dan menyasikan kepentingan-kepentingan dan menyelesaikan konflik.<sup>145</sup>

### 3. Kuasa Negara dan Perannya

Dalam konteks kenegaraan, kekuasaan tidak hanya terbatas dalam kehidupan manusia di bidang politik saja, serta tidak pula terbatas pada negara yang baru tumbuh, tetapi pada bidang hukum pun kekuasaan

---

<sup>142</sup>Bakhtiar, "Hukum Dan Pengendalian Perilaku Sosial". Jurnal Al-Qalb. Jilid. 9. Edisi. 2. September, 2017), 178.

<sup>143</sup>Bakhtiar, "Hukum Dan Pengendalian, 179.

<sup>144</sup>Satjipto Rahrjo, *Sosiologi Hukum Perkembangan Metode Dan Pilihan Masalah*, (Surakarta: Muhammadiyah University Prees, 2004), 112.

<sup>145</sup>Bakhtiar, Hukum Dan Pengendalian, 180.

senantiasa bergandengan.<sup>146</sup> Pada zaman sekarang, kekuasaan lebih erat hubungannya dengan negara.<sup>147</sup>

Kekuasaan yang berkaitan dengan kenegaraan dikelompokkan menjadi dua, yaitu kekuasaan negara dan kekuasaan masyarakat. Kekuasaan negara berkaitan dengan otoritas negara untuk mengatur kehidupan masyarakat secara tertib dan damai. Sedangkan kekuasaan masyarakat adalah kemampuan atau kekuatan masyarakat untuk mengelola serta mengorganisasi kepentingan setiap individu dan kelompok masyarakat yang menjadi anggotanya, sehingga interaksi sosial dapat berjalan dengan lancar. Ketidakseimbangan di antara keduanya akan mengakibatkan terjadinya kekuasaan hegemonik di mana negara sangat kuat dan masyarakat sangat lemah, sehingga tercipta pola hubungan dominatif dan eksploitatif.<sup>148</sup>

Dalam negara hukum telah mengakui dan melindungi hak asasi setiap individu tanpa membedakan latar belakangnya, sebab semua orang berhak diperlakukan sama dihadapan hukum (*equality before the law*). Persamaan di hadapan hukum bagi semua orang, maka harus diimbangi dengan persamaan perlakuan (*equal treatment*) bagi semua orang. Persamaan dihadapan hukum tersebut diyakini akan memberikan kemudahan akses untuk memperoleh keadilan (*access to justice*) bagi semua orang tanpa

---

<sup>146</sup>Miriam Budiarto, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: PT. Gramedia, 1982),10.

<sup>147</sup>Cheppy Haricahyono, 1991, *Ilmu Politik dan Perspektifnya*, (Yogyakarta: PT. Tiara Wacana Yogya, 1991), 165.

<sup>148</sup>Andi Safriani, "Telaah Terhadap Hukum dan Kekuasaan". *Jurnal Jurisprudentie*, Vol. 4 No. 2 Desember 2017, 40.

membedakan latar belakangnya. Negara harus memberikan keadilan kepada semua orang dan hukum mempunyai tugas untuk menjaga keadilan agar sampai kepada semua orang tanpa terkecuali.<sup>149</sup>

Dalam suatu negara demokrasi, pemerintah bertanggung jawab terhadap rakyat, terlebih dalam penggunaan kekuasaannya harus sesuai dengan kehendak rakyat.<sup>150</sup> Etika politik menuntut agar kekuasaan sesuai dengan hukum yang berlaku (legalitas), disahkan secara demokratis (legitimasi demokratis), dan tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip dasar moral (legitimasi moral). Hal-hal tersebut dapat dinyatakan sebagai legitimasi normatif atau etis, sebab berdasarkan keyakinan bahwa kekuasaan dapat dikatakan sah secara etis apabila sesuai dengan ketentuan tersebut.<sup>151</sup> Dan jika legalitas kekuasaan diperoleh secara konstitusional dan dipergunakan sesuai dengan undang-undang yang berlaku, maka hukum mempunyai wewenang tertinggi dan penguasa kedudukannya di bawah hukum. Unsur pemegang kekuasaan merupakan faktor penting dalam hal digunakannya kekuasaan yang dimilikinya itu sesuai dengan kehendak masyarakat. Artinya, hukum harus menjaga kekuasaan supaya tidak merusak sifat dasar harkat dan martabat kodrati manusia.<sup>152</sup>

---

<sup>149</sup>Ni Komang Sutrisni, "Tanggung Jawab Negara Dan Peranan Advokad Dalam Pemberian Bantuan Hukum Terhadap Masyarakat Tidak Mampu". *Jurnal Advokasi*, Vol. 5 No. 2, September 2015, 155-156.

<sup>150</sup>Dorothy Pickles, 1991, *Pengantar Ilmu Politik*, Jakarta: Rineka Cipta, 31.

<sup>151</sup>Mochtar Kusuma Atmadja, *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional*, (Bandung: Binacipta, 1978), 6.

<sup>152</sup>Lilis Rasjidi, *Dasar-Dasar Filsafat Hukum*, (Bandung: Alumni, 1985), 55.

Kekuasaan sering disamakan dengan kewenangan, dan kewenangan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, serta kewenangan juga disamakan dengan wewenang. Dalam kekuasaan tersebut terdapat suatu hubungan dimana ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah (*the rule and the ruled*).<sup>153</sup> Kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum menurut Henc Van Maarseven disebut dengan “*blote match*”<sup>154</sup>, sedangkan kekuasaan yang berkaitan dengan hukum menurut Max Weber disebut sebagai wewenang rasional atau legal yaitu wewenang yang berdasarkan pada suatu sistem hukum yang dipahami sebagai kaidah-kaidah yang sudah diakui dan dipatuhi oleh masyarakat yang telah diperkuat oleh negara.<sup>155</sup>

Hukum memiliki arti yang sangat penting bagi kekuasaan, sebab hukum dapat berperan sebagai sarana legalisasi formal bagi lembaga-lembaga negara, unit-unit pemerintahan, pejabat negara serta pemerintahan. Legalisasi kekuasaan tersebut dilakukan melalui penetapan landasan hukum melalui aturan-aturan hukum. Hukum juga dapat berperan untuk mengontrol kekuasaan sehingga pelaksanaannya dapat dipertanggungjawabkan secara legal dan etis.

---

<sup>153</sup>Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1998), 35-36.

<sup>154</sup>Suwoto Mulyosudarmo, *Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia, Suatu Penelitian Segi-Segi Teoritik dan Yuridis Pertanggung Jawaban Kekuasaan*, (Surabaya: Universitas Airlangga, 1990), 30.

<sup>155</sup>Gunawan Setiardja, *Dialektika Hukum dan Moral dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia*, Yogyakarta: Kanisius, 1990), 52.

Kekuasaan memiliki makna yang sama dengan wewenang, karena kekuasaan yang dimiliki oleh lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif adalah kekuasaan formal. Kekuasaan juga menjadi unsur esensial dari suatu negara dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di samping unsur-unsur yang lainnya, yaitu hukum, kewenangan (wewenang), keadilan, kejujuran, kebijaksanaan, dan kebajikan.<sup>156</sup>

Menurut Jhon H Garvey dan T. Alexander Aleinikooff terdapat dua bentuk pembagian kekuasaan antara lain:

a. Kekuasaan horizontal.

Kekuasaan horizontal adalah kekuasaan menurut fungsi lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Berdasarkan UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945 dan peran kelembagaan ini dilakukan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Pembagian kekuasaan pada tingkat pemerintahan pusat mengenai perubahan setelah adanya perubahan pada UUD tahun 1945. Pergeseran tersebut terdapat pada klasifikasi kekuasaan yang pada umumnya terdiri dari tiga jenis kekuasaan (legislatif, eksekutif, dan yudikatif) menjadi enam kekuasaan negara yaitu:

- 1) Kekuasaan konstitutif yaitu kekuasaan untuk mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar. Peran tersebut dijalankan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), hal itu tercantum

---

<sup>156</sup>Sri Nur Hari Susanto, "Konsep Kekuasaan Pemerintahan dalam Perspektif Hukum Administrasi", *Administrative Law & Governance Journal*, Vol. 3 No. 4, November 2020, 649-650.

dalam Pasal 3 ayat 1 UUD tahun 1945 yang menyatakan bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar.

- 2) Kekuasaan eksekutif yaitu kekuasaan untuk menjalankan undang-undang dan penyelenggaraan pemerintahan negara. Peran tersebut dijalankan oleh presiden sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 4 ayat 1 UUD tahun 1945 yang menyatakan bahwa Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintah menurut undang-undang.
- 3) Kekuasaan legislatif yaitu kekuasaan untuk membuat undang-undang. Peran tersebut dijalankan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 20 ayat 1 UUD tahun 1945 yang menyatakan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) memegang kekuasaan untuk membentuk undang-undang.
- 4) Kekuasaan yudikatif atau kekuasaan kehakiman yaitu kekuasaan untuk menyelenggarakan peradilan yang bertujuan untuk menegakkan keadilan. Peran tersebut dijalankan oleh Mahkamah Agung (MA) dan Mahkamah Konstitusi (MK) sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 24 ayat 2 UUD tahun 1945 yang menyatakan bahwa kekuasaan kehakiman dilakukan oleh Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya

dalam lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer, peradilan tata usaha negara, serta Mahkamah Konstitusi.

5) Kekuatan eksaminatif atau inspektif yaitu kekuasaan yang berhubungan dengan penyelenggaraan pemeriksaan terhadap pengelolaan dan tanggung jawab terkait keuangan negara. Peran tersebut dijalankan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 23 E ayat 1 UUD tahun 1945 yang menyatakan bahwa untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara diadakan oleh Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri.

6) Kekuasaan moneter yaitu kekuasaan untuk menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter, mengatur dan menjaga sistem kelancaran sistem pembayaran, serta memelihara kestabilan nilai rupiah. Peran tersebut dilakukan oleh Bank Indonesia (BI) selaku bank sentral di Indonesia sebagaimana tercantum dalam Pasal 23 D UUD tahun 1945 yang menyatakan bahwa negara memiliki suatu bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggung jawab, dan independensinya diatur dalam undang-undang.

Kekuasaan horizontal pada tingkatan pemerintahan daerah berlangsung antara lembaga-lembaga yaitu antara pemerintah daerah (Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Pada tingkat provinsi, pembagian kekuasaan

berlangsung antara Pemerintah Provinsi (Gubernur/Wakil Gubernur) dan DPRD Provinsi. Sedangkan pada tingkatan kabupaten/kota berlangsung antara Pemerintah Kabupaten/Kota (Bupati/Wakil Bupati atau Walikota/Wakil Walikota) dan DPRD Kabupaten/Kota.

b. Kekuasaan vertikal.

Dalam Pasal 18 ayat 1 UUD tahun 1945 menyatakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia terdiri atas daerah-daerah provinsi dan daerah tersebut terdiri atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap daerah provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur oleh undang-undang.

Kekuasaan tersebut terjalin antara pemerintahan pusat dengan pemerintahan daerah (pemerintahan provinsi dan pemerintahan kabupaten/kota). Hubungan antar pemerintahan provinsi dengan pemerintahan kabupaten/kota terjalin dengan koordinasi, pembinaan, dan pengawasan oleh pemerintah pusat dalam bidang administrasi dan kewilayahan. Dan kekuasaan ini muncul sebagai konsekuensi atas diterapkannya asas desentralisasi di negara ini. Dengan asas tersebut, pemerintah pusat menyerahkan wewenang pemerintahan kepada pemerintah daerah otonom (provinsi dan kabupaten/kota) untuk mengurus dan mengatur sendiri urusan pemerintahan di daerahnya, kecuali urusan kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah pusat, yaitu kewenangan yang berkaitan tentang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, agama, moneter,



dan fiskal.<sup>157</sup> Ketentuan tersebut tercantum dalam Pasal 18 ayat 5 UUD tahun 1945 yang menyatakan bahwa pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat. Pemberian otonomi kepada daerah bertujuan untuk meningkatkan daya guna dan daya hasil untuk penyelenggaraan pemerintah daerah, terutama terkait pelaksanaan kepada masyarakat maupun untuk meningkatkan kestabilan politik dan kesatuan bangsa.<sup>158</sup>

### C. Pengelolaan Zakat dipandang dari beberapa Aspek

#### 1. Aspek Sosial

Manusia adalah makhluk sosial bahwa mereka saling memerlukan dan membutuhkan satu sama lain, mereka saling memberi dan menerima satu sama lain. Dan apa-apa yang dimiliki seorang tentu sedikit ataupun banyak terdapat peran orang lain, termasuk juga harta yang dimilikinya. Hal itu seharusnya menjadikan diri seseorang untuk tidak memiliki sifat ataupun sikap sombong, angkuh, dan tidak mau peduli terhadap sesama manusia.

Kegiatan produksi yang dilakukan manusia bahwasanya hanya memanfaatkan materi-materi yang telah tersedia di alam yang telah disiapkan oleh Allah SWT. Hasil produksi tersebut kemudian memberikan kekayaan (harta) kepada manusia tersebut. Allah SWT telah

---

<sup>157</sup>Rika Marlina, "Pembagian Kekuasaan dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Indonesia". *Jurnal Daulat Hukum*, Vol. 1 No. 1, Maret, 2018, 175-177.

<sup>158</sup>Haw Widjaja, "*Percontohan Otonomi Daerah di Indonesia*". (Jakarta: Rineka Cipta. 1998), 17.

mempersiapkan bahan mentahnya berupa kekayaan alam yang terhampar di bumi, sementara manusia hanya berupaya mengelolanya. Bahan-bahan mentah tersebut muntlak milik Allah sehingga wajar jika Allah mengklaim bahwa dunia dan seisinya adalah miliknya. Dan wajar jika Allah meminta kembali sebagian dari miliknya itu untuk diberikan kepada hamba-hambanya yang lain.

Manusia memiliki kewajiban untuk memanfaatkan dan mendayagunakan harta sebagaimana yang telah ditetapkan oleh Allah yang tercantum dalam al-Qur'an. Salah satu diantaranya yaitu kewajiban manusia untuk menunaikan zakat. Allah telah menjadikan harta benda sebagai alat dan sarana kehidupan bagi seluruh umat manusia. Karena itu penggunaan harta semestinya harus diarahkan kepada kepentingan manusia bersama. Zakat sesungguhnya adalah upaya untuk menciptakan keseimbangan dalam sirkulasi penggunaan harta benda antar sesama manusia untuk terciptanya kemakmuran di muka bumi ini. Keseimbangan tersebut dapat tercapai jika para manusianya mau melakukan zakat.

Tidak dapat dipungkiri bahwa zakat memiliki tujuan-tujuan yang bersifat sosial. Zakat memang diwajibkan oleh Allah dalam rangka untuk membantu orang-orang yang tidak beruntung. Dengan zakat itu, kehidupan mereka dapat diperhatikan, mereka tidak akan terlantar ataupun ditelantarkan, mereka tidak perlu sampai mengemis dijalanan. Mereka adalah tanggung jawab bagi orang-orang kaya melalui zakat yang harus dikeluarkan. Sedangkan menurut Ibnu Hazm bahwa orang-orang kaya dari

suatu negeri wajib menanggung kehidupan orang-orang fakir miskin diantara mereka.<sup>159</sup> Sejalan dengan hal itu Dr. Yusuf Qardhawi, seorang ulama fiqih kontemporer dari mesir menyatakan bahwa zakat adalah system keuangan dan ekonomi umat Islam, sekaligus sebagai sistem sosial sebab bertujuan untuk menyelamatkan masyarakat dari berbagai kelemahan, terutama kelemahan ekonomi.

Dengan adanya zakat tersebut, akan berdampak pada jalinan persaudaraan antara orang kaya dengan orang miskin. Orang kaya yang beriman akan mencintai kaum yang lemah dengan cara membantu kehidupan mereka dengan memberikan sebagian harta mereka yang memang menjadi haknya. Dengan bantuan tersebut akan terjalin keakraban, persaudaraan yang erat, kokoh, dan akan menunjang terwujudnya system masyarakat Islam yang berdiri atas prinsip-prinsip persatuan umat (*ummatan wahidan*).<sup>160</sup>

## 2. Aspek Kehormatan

Umat Islam adalah umat yang mulia, umat yang dipilih Allah untuk mengemban risalah, agar mereka menjadi saksi atas segala umat. Tugas umat Islam adalah mewujudkan kehidupan yang adil, makmur, tentram dan sejahtera dimanapun mereka berada. Karena itu umat Islam seharusnya menjadi rahmat bagi seluruh alam (*rahmatan lil alamin*).

---

<sup>159</sup> A.A. Miftah, *Zakat: Antara Tuntunan Agama dan Tuntutan Hukum*, (Jambi: Sulthan Thaha Press, cetakan pertama, 2007), 44-47.

<sup>160</sup> Ahmad Syafiq, "Zakat Ibadah Sosial Untuk Meningkatkan Ketaqwaan dan Kesejahteraan Sosial". *Ziswaf: Jurnal Zakat dan Wakaf*, Vol. 2 No. 2. Desember, 2015, 385-386.

Bahwa kenyataan umat Islam kini jauh dari kondisi ideal, akibat belum mampu mengubah apa yang ada pada diri mereka sendiri sebagaimana yang tercantum dalam QS. Ar-Ra'du ayat 11. Potensi-potensi dasar yang dianugerahkan Allah kepada umat Islam belum dikembangkan secara optimal. Padahal umat Islam memiliki banyak tokoh intelektual dan ulama yang keilmuan sangat masyhur, disamping potensi sumber daya manusia dan ekonomi yang melimpah. Jika seluruh potensi itu dikembangkan secara seimbang, dirangkai dengan potensi akidah Islamiyah (tauhid), tentu akan diperoleh hasil yang optimal. Pada saat yang sama, jika kemandirian, kesadaran beragama dan ukhuwah Islamiyah kaum muslimin juga makin meningkat maka pintu-pintu kemungkarannya akibat kesulitan ekonomi akan makin dapat dipersempit.

Salah satu sisi ajaran Islam yang belum ditangani secara serius adalah penanggulangan kemiskinan dengan cara mengoptimalkan pengumpulan dan pendayagunaan zakat dalam arti seluas-luasnya. Sebagaimana telah dicontohkan oleh Rasulullah SAW serta penerusnya di zaman keemasan Islam.<sup>161</sup>

Zakat merupakan landasan sistem perekonomian Islam dan menjadi tulang punggung kesejahteraan umat. Zakat yang dikelola dengan baik, baik penerimaan, pengumpulan ataupun pendistribusian, dapat menjadi modal dalam upaya peningkatan perekonomian dan kesejahteraan umat,

---

<sup>161</sup>Ahmad Syafiq, "Prospek Zakat Dalam Perekonomian Modern". *Ziswaf: Jurnal Zakat dan Wakaf*, Vol. 1 No. 1. Juni, 2014, 148.

bahkan dapat mengurangi angka kemiskinan. Zakat merupakan salah satu amal sosial kemasyarakatan dan kemanusiaan yang sangat strategis untuk membangun perekonomian umat. Tujuan zakat tidak hanya sekedar menyantuni orang-orang secara konsumtif, tetapi mempunyai tujuan yang lebih permanen yaitu mengentaskan kemiskinan. Kemiskinan merupakan bahaya besar bagi umat manusia dan tidak sedikit umat yang jatuh peradabannya karena kefakiran.<sup>162</sup>

Seiring dengan berkembangnya zaman dan ilmu pengetahuan, banyak ulama-ulama Islam yang mengkaji tentang pengelolaan dan penggunaan zakat dengan secara optimal dan profesional dan bahkan setiap negara terlebih negara yang penduduknya mayoritas beragama Islam memiliki sistem perundang-undangan. Dalam peraturan tersebut dibentuklah lembaga (baitulmal) baik yang dikelola oleh negara maupun pihak swasta. Mulai dari sistem pengambilan atau pengumpulan sampai pada sistem pendistribusian zakat dilakukan oleh lembaga tersebut. Hal ini bertujuan untuk menjaga kehormatan dan harga diri para penerima zakat, apabila berhadapan langsung dengan pemberi zakat.<sup>163</sup>

Dengan adanya sistem pengelolaan dan pemanfaatan zakat secara profesional serta diberikan kepada orang yang tepat sasaran, maka tidak akan ada lagi umat Islam yang merasakan kelaparan, orang mengemis, setiap hari hidupnya bergantung atas pemberian orang lain. Terkadang

---

<sup>162</sup>Siti Najma, "Optimalisasi Peran Zakat Untuk Mengembangkan Kewirausahaan Umat Islam". Jurnal Media Syari'ah, Vol. 16 No. 1. Juni, 2014, 144-145.

<sup>163</sup>Rahmad Hakim, "Studi Implimentasi Nilai Amanah Dalam Pengelolaan Zakat Di Kota Malang: Sebuah Ikhtiar Menuju Pengelolaan Zakat Berkemajemukan". Jurnal Senaspro. 2017, 133.

dengan kemiskinannya tersebut orang akan merasa bahwa dirinya sudah tidak memiliki harga diri dan kehormatannya berada di bawah level orang yang memberi, sebab hidupnya tumbuh karena atas belas kasihan orang lain. Pada salah satu hadis Nabi menyatakan bahwa tangan di atas lebih baik dari pada tangan di bawah, artinya bahwa orang yang memberi lebih baik dari pada orang yang meminta. Kemiskinan harus diperangi sebab kemiskinan itu lebih dekat dengan kekafiran.<sup>164</sup>

Agama Islam telah mengajarkan umatnya memiliki moral yang beradab yaitu kaum yang kuat tidak boleh semena-mena terhadap kaum yang lemah, sebab sadar akan kekuasaan Allah yang memberi tugas kepadanya untuk menjaga masyarakat muslim dan mewujudkan keadilan. Serta setiap orang harus menghormati satu sama lain, tanpa mempertimbangkan banyak ataupun sedikit harta yang dimiliki seseorang, bukan hanya memberikan rasa hormat itu kepada orang kaya dan memandang orang miskin dengan penuh kehinaan, sebab yang membedakan manusia di mata Tuhan hanyalah kadar keimanan.

### 3. Aspek Keadilan

Ketentuan yang terdapat dalam al-Qur'an dan al-Hadis tentang kewajiban mengeluarkan zakat bagi umat manusia merupakan suatu bukti bahwa agama Islam sangat mengutamakan kemakmuran kehidupan bagi umatnya. Zakat mencerminkan bahwa kehidupan itu haruslah selaras dan

---

<sup>164</sup>Zahida I'tisoma Billah, *Analisis Pengaruh Spiritual Zakat Terhadap Kesejahteraan Muzakki Melalui Perilaku Ihsan (Studi Pada Pengusaha Di Kota Malang , Thesis, UIN Maulana Malik Ibrahim Malang, 36-37.*

saling melengkapi, secara sistem kehidupan ekonomi bukan menciptakan mereka yang kaya menjadi kaya dan yang miskin semakin miskin.<sup>165</sup> Sedangkan substansi dari ajaran zakat yaitu memberdayakan orang miskin dan mengurangi kesenjangan antara orang miskin dengan orang kaya. Dalam ranah praksis, zakat yang bertujuan mulia ternyata masih jauh dari yang diharapkan, sebab masih gagal dalam menjembatani antara orang miskin dengan orang kaya dan dalam mengangkat orang yang lemah dan yang diperlemah (*du'afa wa al-Mustad'afin*).

Zakat berhubungan dengan prinsip keadilan, yaitu keadilan yang bersifat primer. Masalah yang paling mendasar dari keadilan primer dalam ajaran zakat yaitu keadilan ekonomi, dengan indikasi bahwa bagaimana orang yang tidak dapat rezeki bisa ikut merasakannya. Karena menjadi miskin bukanlah keinginan, menjadi orang yang terlantar dan disia-siakan, tinggal dikolong jembatan, atau menjadi pengungsi, semua hal itu tidak ada manusia seorangpun yang menginginkannya. Oleh karena itu, harus ada usaha sungguh-sungguh dan menjadi tanggung jawab bersama, serta tanggung jawab untuk mengeakkan keadilan yang dimuali dari keadilan ekonomi. Pihak pertama yang bertanggung jawab adalah mereka yang memiliki harta berlimpah.<sup>166</sup>

---

<sup>165</sup>Hebby Rahmatul Utamy, "Keadilan Ekonomi dalam Pendistribusian Zakat Oleh Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) Kabupaten Tanah Datar". Jurnal Tamwil, Vol.1 No.2. Juli-Desember, 2015, 1.

<sup>166</sup>Damanhuri Fattah, "Implementasi Nilai Keadilan Dalam Kajian Hukum Islam". Al-Manahij: Jurnal Kajian Hukum Islam, Vo.5 No.2. Juli, 2011, 138-139.

Dalam al-Qur'an sudah disebutkan bahwa pihak-pihak yang berhak memperoleh zakat ada delapan orang golongan yaitu orang miskin, orang fakir, amil zakat, muallaf, budak, orang-orang yang tengah dililit hutang, dan ibnu sabil. Golongan-golongan tersebutlah yang membutuhkan bantuan secara materi, sehingga zakat memiliki peran strategis dalam konteks ekonomi keumatan yang memberikan dampak kesejahteraan dan kemakmuran bagi umat. Allah sebagai Tuhan memanglah adil, sebab sudah memberikan peran yang adil bagi seluruh umatnya, bahwa pihak yang memiliki harta lebih memiliki kewajiban untuk membantu sesamanya dan telah menentukan pihak-pihak yang berhak untuk dibantu. Sebab Tuhan tidak akan memberi beban jika hambanya mampu untuk menanggungnya dan tidak akan memberikan suatu masalah tanpa adanya sebuah solusi.

Sebagaimana yang telah dijabarkan diatas bahwa pihak-pihak yang berhak memperoleh zakat yang telah ditentukan melalui skala prioritas dari kelompok yang sangat membutuhkan yaitu orang fakir, orang miskin, dan seterusnya untuk memenuhi kebutuhan primer mereka. Apabila kebutuhan primer mereka telah terpenuhi, maka selanjutnya zakat berperan untuk mengangkat dan meningkatkan taraf hidup mereka pada standar kehidupan yang layak, seperti kehidupan yang dialami *muzakki*. Sebagai *mustahiq*, tentu mereka selamanya tidak ingin hidup dalam bantuan



orang lain, tetapi tentu memiliki keinginan untuk berubah menjadi golongan *muzakki* dikemudian hari.<sup>167</sup>

Dalam konsep keadilan ekonomi terdapat suatu prinsip, bahwa setiap manusia memiliki kesempatan yang sama untuk memperoleh kehidupan yang layak sebagai manusia, meskipun kenyataannya setiap orang tuhan membedakan manusia dari segi potensi dan kemampuannya, baik dari segi fisik, segi intelektual, serta latar belakang profesi kehidupan ekonomi, sehingga ada yang lebih mudah untuk memperoleh rezeki dan ada yang sulit. Untuk itu perlu adanya regulasi dalam ekonomi Islam sehingga tercapainya sistem distribusi yang adil dalam penyaluran zakat, yaitu pertama, mengenai pendapatan. Dalam agama Islam, setiap umatnya dibebaskan untuk melakukan kegiatan perekonomiannya sehingga memperoleh kekayaannya untuk menjamin kehidupannya dengan berbagai metode, asalkan metode tersebut tidak melanggar aturan agama atau bahkan menghalalkan hal yang telah diharamkan. Regulasi kedua, berkaitan dengan pengeluaran. Islam telah menentukan caranya yaitu pengeluaran yang dilakukan tidak menyebabkan kerugian secara moral pada tiap individu dan bahkan membahayakan orang lain secara umum. Maka telah ditentukan melalui pungutan wajib berupa zakat. Zakat tersebut ditarik melalui harta yang telah diakumulasikan yang telah memenuhi nisab zakat mulai dari kegiatan perdagangan, berbagai macam

---

<sup>167</sup>Fattah, Implementasi Nilai Keadilan, 2.

bisnis, pertanian, peternakan, dan kegiatan lainnya yang dapat menghasilkan kekayaan.<sup>168</sup>

Sudah sepatutnya zakat dapat menjadi modal usaha untuk mengembangkan perekonomian masyarakat, sehingga terjadi pemerataan pendapatan. Dengan melakukan pengelolaan modal usaha yang tepat tentu dapat membuka lapangan pekerjaan sehingga dapat mengurangi angka pengangguran disuatu wilayah. Rendahnya tingkat pengangguran berarti mengindikasikan meningkatnya kesejahteraan masyarakat itu sendiri.

#### 4. Aspek Budaya

Budaya berasal dari kata “buddhayah” sebagai bentuk jamak dari “buddhi” berasal dari bahasa sansekerta yang artinya budi atau akal. Budaya dapat diartikan sebagai hal-hal yang berkaitan dengan budi pekerti manusia, mulai dari sistem kepercayaan, institusi, adat istiadat, bahasa, perkakas, pakaian, bangunan dan sebagainya. Sedangkan dalam bahasa inggris budaya disebut “culture” diambil dari bahasa latin “cultura” yang terkait kata “colere” yang dapat diartikan “bercocok tanam”.<sup>169</sup>

Budaya didefinisikan sebagai simbol dan fakta yang kompleks, yang diciptakan manusia, diturunkan dari generasi ke generasi yang lain sebagai faktor penentu dan pengatur manusia dalam masyarakat. Kebudayaan mempunyai pengaruh paling luas dan terdalam terhadap perilaku Muzakki.

---

<sup>168</sup>Euis Amalia, *Sejarah Pemikiran Ekonomi Isla*, (Jakarta: Gramata Publishing, 2005), 277.

<sup>169</sup>A. Febrianto, *Antropologi Ekologi Sebagai Suatu Pengantar*, (Jakarta: Kencana, 2016),

Menurut Olong bahwa budaya adalah satu pola yang merupakan kesatuan dari pengetahuan, kepercayaan, serta kebiasaan yang bergantung pada kemampuan manusia untuk belajar dan menyebarkannya kepada generasi selanjutnya. Budaya juga dapat diartikan sebagai kebiasaan dari kepercayaan, tatanan sosial, dan kebiasaan dari kelompok ras, kelompok kepercayaan, atau kelompok sosial. Budaya terbentuk dari banyak unsur yang rumit, termasuk sistem agama dan politik, adat istiadat, bahasa, perkakas, pakaian, bangunan, dan karya seni. Budaya yang berkembang di suatu tempat sangatlah berbeda dengan tempat lain. Oleh karena itu, tiap-tiap orang yang pindah ke suatu daerah yang baru perlu mempelajari budaya daerah setempat.

Menurut Raymond Williams bahwa budaya terbagi dalam tiga segmen, yakni pertama, budaya merupakan proses umum berbagai perkembangan yang mengacu pada pola pikir, nilai-nilai statis, dan religiusitas. Kedua, budaya adalah pandangan hidup tertentu dari suatu masyarakat dengan periode tertentu yang selalu mengalami perkembangan. Ketiga, budaya mengungkapkan berbagai teks dan tindakan yang memiliki fungsi menunjukkan dan menandakan.

Budaya memang menjadi salah satu variabel yang memiliki keterkaitan dengan minat Muzakki untuk membayar zakat. Budaya seseorang sangat mempengaruhi keputusan seseorang dalam membayar zakat, karena lingkunganlah yang menentukan bagaimana karakter seseorang di bentuk. Jika keluarga, tetangga, dan teman-teman Muzakki

orang yang selalu membayar zakat, maka muzakki tersebut juga akan selalu membayar zakat, begitu juga dengan cara menyalurkan zakat, jika lingkungan tempat tinggal muzakki mayoritasnya membayar pada lembaga baitul mal baik yang dikelola pihak negara ataupun swasta, maka mungkin saja orang-orang di sekitarnya akan ikut terpengaruh untuk membayar melalui lembaga amil zakat. Begitu pula sebaliknya, jika mayoritas keluarga, tetangga, dan teman-temannya membayar zakat dengan cara diberikan langsung kepada mustahik, maka hal ini juga akan mempengaruhi muzakki tersebut untuk ikut memberikan langsung zakatnya kepada mustahik yang ada di sekitarnya.<sup>170</sup>

Baitul mal merupakan salah satu institusi pengelolaan agama yang sudah muncul pertama kali sejak setelah turunnya wahyu yang memerintahkan Rasulullah untuk membagikan ghanimah dari perang Badr dan beriringan pula dengan turunnya ayat 1 surat Al-Anfal, meskipun secara kelembagaan baru dipraktikkan pada masa Khulafa ar-Rasyidin.<sup>171</sup> Baitul mal merupakan warisan sejarah Islam klasik yang masih relevan hingga hari ini, bahkan dapat menjadi tulang punggung perekonomian masyarakat muslim dalam pengelolaan harta yang berasal dari zakat yang diperuntukan bagi kepentingan kesejahteraan masyarakat muslim. Karena itu, Baitul mal menjadi lembaga keuangan yang masih dipertahankan oleh

---

<sup>170</sup>Nanda Dewi, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Minat Muzakki Untuk Membayar Zakat Di Baitul Mal Banda Aceh, Skripsi*, UIN Ar-Raniry Banda Aceh, 2018, 60.

<sup>171</sup>Abdul Qadir Zallum, 1983, *Amwal Fi Daulah Al-Khilafah*, Cetakan I (Beirut: Darul 'Ilmi Lil Malayin), 54.

beberapa negara Muslim, khususnya di negara-negara Timur Tengah hingga hari ini.<sup>172</sup>

Pengelolaan zakat di zaman Rasulullah dan Khulafaur Rasyidin benar-benar fungsional dan prosedural, sebab dikelola oleh lembaga amilin yang sangat profesional, serta transparan, dan amanah. Sehingga zakat sebagai salah satu sumber ekonomi umat benar-benar mampu mensejahterakan masyarakat dan umat Islam waktu itu. Sedangkan di Indonesia sendiri pengelolaan zakat sudah diatur dalam perundang-undangan serta banyak berdirinya lembaga pengelola zakata baik yang dikelola oleh negara ataupun pihak swasta seperti Unit Pengumpulan Zakat (UPZ), Badan Amil Zakat (BAZ), Lembaga Amil Zakat (LAZ), dan beberapa lembaga lainnya.<sup>173</sup>

Dengan demikian, kepercayaan, pemahaman, dan lingkungan masyarakat merupakan faktor terpenting dalam menentukan perilaku masyarakat untuk menunaikan zakat pada lembaga resmi. Pengelolaan dana zakat yang lebih profesional akan menjadikan lembaga baitulmal tersebut sebagai pilihan utama masyarakat dalam berzakat dan mengajak orang lain untuk menunaikan zakat. Namun masyarakat Indonesia ada juga yang melakukan pembayaran zakat langsung kepada muzakki tanpa adanya perantara.

---

<sup>172</sup>Nazaruddin A. Wahid, "Optimasi Peran Baitulmal Dalam Peningkatan Pungutan Zakat: Kajian Terhadap Faktor Penentu Pembayaran Zakat Di Aceh" . *AKADEMIKA*, Vol. 20 No. 02. Juli-Desember. 2015, 2010.

<sup>173</sup> Ilyas Supena dan Darmuin, *Manajemen Zakat*, (Semarang: Walisongo Press, 2009, 115-116.

## 5. Aspek Kemaslahatan Umat

Islam adalah agama rahmat dan kemanusiaan yang semuanya tercermin dalam setiap ajarannya yang selalu mengandung aspek kemaslahatan dan kemanfaatan terhadap kehidupan manusia, termasuk dalam ajaran zakat. Secara essensial, zakat memiliki makna pemberdayaan diri terhadap seorang yang lemah. Karena itu, zakat menjadi basis kekuatan yang mendorong, memperbaiki, dan meningkatkan keadaan bagi penerimanya.

Zakat tidak hanya dianggap sebagai ibadah manusia dengan Tuhannya, tetapi juga ibadah horizontal antara manusia satu dengan manusia lainnya. Allah SWT telah mensyariatkan umatnya untuk melakukan zakat tentu memiliki tujuan baik serta kebermanfaatan bagi seluruh hambanya. Menurut Yusuf Qardhawi bahwa secara umum dalam ajaran zakat memiliki dua tujuan yaitu untuk kehidupan individu dan untuk kehidupan secara kemasyarakatan. Tujuan pertama, yaitu pensucian jiwa dari sifat kikir, mengembangkan sifat suka berinfak atau memberi, mengobati hati yang terlalu cinta buta dengan harta, menumbuhkan rasa simpati terhadap sesama manusia. Dari sifat-sifat tersebut diharapkan dapat memperkaya jiwa manusia dengan nilai-nilai spiritual yang dapat meninggikan harkat dan martabat manusia melebihi martabat benda, dan menghilangkan sifat materialisme dalam diri manusia. Sedangkan tujuan kedua, yaitu memiliki dampak bagi kehidupan kemasyarakatan secara luas. Dari segi kehidupan masyarakat, zakat merupakan suatu bagian dari sistem

jaminan sosial dalam ajaran Islam. Banyak sekali problematika yang harus dihadapi oleh masyarakat, seperti kesenjangan sosial antara orang miskin dengan orang kaya, hilangnya perlindungan terhadap kaum tertindas, dampak dari bencana alam, dan beberapa permasalahan lain yang perlu untuk dituntaskan.

Zakat tersebut selain bernilai pahala, juga memiliki hikmah dan manfaat yang besar serta sangat mulia, baik berkaitan dengan orang yang berzakat (muzakki), penerima harta zakat (mustahik), maupun bagi masyarakat secara keseluruhan. Ada beberapa hikmah dan manfaat zakat yaitu:

- a. Zakat sebagai perwujudan dari sikap ketaatan dan rasa syukur atas karunia Tuhan. Memberikan sebagian harta yang telah Allah berikan kepada orang yang fakir tentu suatu ibadah wajib bagi orang yang berharta lebih dan amal tersebut akan mendapat balasan pahala berlipat dari Allah SWT.
- b. Zakat merupakan hak mustahik yang bertujuan untuk menolong, membantu, dan membina mereka ke arah kehidupan yang lebih baik dan sejahtera, agar dapat memenuhi kebutuhan hidupnya dengan layak dan dapat beribadah kepadaNya.
- c. Zakat sebagai sumber dana bagi pembangunan sarana dan prasarana yang digunakan untuk menunjang kehidupan umat Islam, seperti sarana ibadah, sarana pendidikan, sarana kesehatan, sosial maupun

ekonomi yang digunakan untuk mengembangkan sumber daya manusia.

- d. Zakat berfungsi untuk memahamkan masyarakat tentang etika bisnis, sebab zakat bukan untuk membersihkan harta yang kotor tetapi mengeluarkan bagian hak orang lain atas harta yang telah kita usahakan dengan baik dan benar sesuai dengan ketentuan Allah SWT.
- e. Zakat sebagai salah satu instrumen atau sarana untuk pembangunan bagi kesejahteraan umat, pertumbuhan ekonomi umat, dan juga pemerataan pendapatan.
- f. Zakat dapat mendorong umat untuk bekerja dan berusaha sehingga memiliki harta lebih supaya dapat memenuhi kehidupan diri, keluarga, serta berbagi dengan sesama.

Beragamnya nilai-nilai yang dapat dipetik dari ajaran zakat tersebut, memberikan landasan (*hujjah*) yang kuat dan rasional bagi pemberdayaan dan pengembangan kehidupan masyarakat secara menyatu serta menyeluruh. Aktualisasi nilai-nilai zakat diyakini mampu memberikan manfaat yang besar bagi pembangunan dan peningkatan harkat dan martabat manusia, serta membangun peradaban manusia menjadi lebih baik. Ketika Allah memberikan suatu kewajiban kepada umatnya tentu memiliki tujuan yaitu untuk membawa kebaikan bagi manusia itu sendiri.<sup>174</sup>

---

<sup>174</sup>Ilyas Supena dan Darmuin, *Manajemen Zakat*, (Semarang: Walisongo Press, 2009), 15-17.



Dalam sistem ekonomi Islam, terdapat suatu konsep tentang nilai kebersamaan dan nilai keadilan sosial-ekonomi. Perintah untuk membayar zakat merupakan bukti bahwa Islam tidak menghendaki adanya kesenjangan ekonomi antara orang kaya dengan orang miskin. Dan dengan zakat tersebut sebagai salah satu cara untuk mencegah terjadinya akumulasi harta pada beberapa orang saja.

Membayar zakat merupakan wujud pelaksanaan ibadah guna untuk menghindari diri dari sifat kufur serta sifat iri dan dengki antara orang miskin kepada orang kaya. Banyak penelitian yang menyatakan bahwa zakat merupakan aspek pendukung untuk meratakan jaminan sosial bagi seluruh umat. Jelas bahwa harta yang telah memnuhi syarat akan didistribusikan kepada pihak-pihak yang berhak menerima sehingga tidak ada seorangpun yang hidup dalam keadaan miskin dan menderita. Oleh karena itu, apabila setiap orang taat untuk membayar zakat secara komprehensif maka zakat sangat berpotensi untuk membangun sarana dan prasarana sosial ekonomi yang dibutuhkan oleh umat. Bahkan sangat mungkin zakat dapat didaya gunakan untuk mengembangkan program-program bagi mengikatkan kualitas sumber daya manusia. Ketika pemerataan pendapatan memberikan dampak simultan bagi pertumbuhan ekonomi umat maka zakat dapat dinamakan sebagai konsepsi *economic growth with equity*.<sup>175</sup>

---

<sup>175</sup>Maltuf Fitri, "Pengelolaan Zakat Produktif Sebagai Instrumen Peningkatan Kesejahteraan Umat". *Economica: Jurnal Ekonomi Islam*, Vol. 8 No. 1, 2017, 160.

## D. Ketentuan Zakat dalam Fikih

### 1. Pengertian Zakat

Kata *Fiqh* secara etimologi, berasal dari kata **فقه** yang artinya “maksud sesuatu” atau “ilmu pengetahuan”. Menurut Zainuddin Ali bahwa kata *fiqh* (fikih dalam bahasa Indonesia) secara etimologis artinya paham, pengertian, dan pengetahuan. Sedangkan Fikih secara terminologis, adalah hukum-hukum syarak yang bersifat praktis (amaliah) yang diperoleh dari dalil-dalil yang terperinci.<sup>176</sup> Sedangkan Abu Zahrah berpendapat bahwa *fiqh* adalah ilmu tentang hukum-hukum syariat yang bersifat amaliyah yang bersumber dari dalil-dalil yang terperinci. Dengan demikian objek *fiqh* ada dua yaitu hukum-hukum amaliyah (perbuatan jasmaniah) dan dalil-dalil tentang perbuatan tersebut.<sup>177</sup>

Zakat dari segi istilah fikih yaitu sejumlah harta tertentu yang diwajibkan oleh Allah SWT untuk diberikan kepada orang-orang yang berhak menerimanya.<sup>178</sup> Zakat dalam bahasa Arab memiliki beberapa makna yaitu, pertama, Zakat bermakna *at-thahuru* yaitu mensucikan atau membersihkan. Kedua, zakat bermakna *al-barokatu* yaitu berkah. Ketiga, zakat bermakna *an-namuw* yaitu tumbuh dan berkembang. Dan keempat, zakat bermakna *as-shalahu* yaitu beres atau keberesan.<sup>179</sup>

---

<sup>176</sup>Tihami dan Sohari Sahrani, *Fikih Munakahat*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2014), 1.

<sup>177</sup>Rizal Darwis, “Fiqh Anak Di Indonesia”. *Jurnal al-Ulum*. Vol. 10 No. 1. Juni 2010, 121.

<sup>178</sup>Didiek Ahmad Supadie, dkk, *Studi Islam II*, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2015), 159.

<sup>179</sup>Direktorat Pemberdayaan Zakat, *Pedoman Penyuluhan Zakat*, (Jakarta: Kementerian Agama RI. 2013), 29.

Tokoh empat mazhab telah mendefinisikan zakat dengan perspektifnya masing-masing antara lain, Malikiyah mendefinisikan zakat yaitu mengeluarkan sebagian harta tertentu yang telah sampai pada nisab kepada orang yang berhak menerimanya, jika kepemilikan *haul* (genap satu tahun) telah sempurna, selain barang tambang, tanaman, dan harta temuan. Hanafiyah menyatakan bahwa zakat adalah pemberian hak kepemilikan atas sebagian harta tertentu kepada orang tertentu yang telah ditentukan oleh syariat dan semata-mata karena Allah. Syafi'iyah mendefinisikan zakat yaitu nama untuk barang yang dikeluarkan untuk harta atau badan (diri manusia untuk zakat fitrah) kepada pihak tertentu. Sedangkan Hanabilah berpendapat bahwa zakat adalah hak yang wajib pada harta tertentu kepada kelompok tertentu pada waktu tertentu.<sup>180</sup>

## 2. Dasar Hukum Zakat

Dasar hukum diwajibkannya mengeluarkan zakat terdapat dalam Nash yang *sharih*, baik yang bersumber dari al-Qur'an dan al-Hadis antara lain:

### a. Q.S. an-Nur ayat 56:

وَأَقِمْ وَجْهَكَ لِلدِّينِ حَنِيفًا ۚ فِطْرَةَ اللَّهِ الَّتِي فَطَرَ النَّاسَ عَلَىٰ سُبُلٍ مَّخْرُوجًا ۚ لَا تَمْلِكُ أُمَّةٌ وَاحِدَةٌ أَلَّا يَكْفُلَهَا اللَّهُ وَلَا السُّلُوكُ ۚ وَمَنْ يُكْفُلْ الْيَتِيمَ بِالْإِسْلَامِ هَيْبَةً وَكِرَامًا ۖ خَرَجْنَا بِكَ ۚ وَاللَّهُ يَكْفُلُهُ ۗ وَإِقَامَ الصَّلَاةِ وَإِيتَاءَ الزَّكَاةِ ۗ وَارْتَبِطْ بِالْحَبْلِ الَّيْمَانِ ۚ إِنَّ هُوَ أَرْوَاقَ النَّبِيِّ ۚ وَاللَّهُ سَمِيعٌ عَلِيمٌ ۗ

“Dan dirikanlah salat, tunaikanlah zakat, dan taatlah kepada Rasul supaya kamu diberi rahmat.”<sup>181</sup>

<sup>180</sup>Wahbah az-Zuhaili, *Fiqih Islam Wa Adillatuhu 3*, Terj. Abdul Hayyie al-Kattani, dkk, (Jakarta: Gema Insani, 2011), 165.

<sup>181</sup>Kementrian Agama RI, *Al-Qur'an Al-Karim dan Terjemahnya*, (Surabaya: Halim, 2013), 357.



b. Q.S. At-Taubah ayat 60:

إِنَّمَا آلُ صَدَقَاتِكُمُ لِأُولِي الْقُرْبَىٰ وَالْيَتَامَىٰ وَالْمَسْكِينِ وَرِجَالِكُمُ الْمَعْرُوفِينَ ذَٰلِكُمْ خَيْرٌ لَّكُمْ إِن كُنتُمْ تَعْلَمُونَ

وَأُولَٰئِكَ هُمُ الْمُتَّقُونَ وَالَّذِينَ هُمْ عَنْ ذِكْرِ اللَّهِ إِذَا دُعُوا تَخَلَّفُوا وَيُرْسِلُونَ إِلَىٰ ذُنُوبِهِمْ حَبْلًا طَوِيلًا يَحْمِلُونَ وَأُولَٰئِكَ هُمُ السَّاعُونَ وَالَّذِينَ هُمْ عَنْ صَلَاتِهِمْ سَاهُونَ أُولَٰئِكَ هُمُ الْكَافِرُونَ

عَلَيْهِمْ حُكُومٌ

“Sesungguhnya zakat-zakat itu, hanyalah untuk orang-orang fakir, orang-orang miskin, pengurus-pengurus zakat, para muallaf yang dibujuk hatinya, untuk (memerdekakan) budak, orang-orang yang berhutang, untuk jalan Allah dan untuk mereka yang sedang dalam peralanan, sebagai suatu ketetapan yang diwajibkan Allah, dan Allah lagi maha mengetahui lagi maha bijaksana”.<sup>182</sup>

c. Q.S. at-Taubah ayat 103:

خُذْ مِنْ أَمْوَالِهِمْ ذِكْرًا وَيُصَلِّوْا فِيهَا وَلَهُمْ أَجْرٌ كَبِيرٌ وَأُولَٰئِكَ هُمُ الْمُتَّقُونَ وَالَّذِينَ هُمْ عَنْ ذِكْرِ اللَّهِ إِذَا دُعُوا تَخَلَّفُوا وَيُرْسِلُونَ إِلَىٰ ذُنُوبِهِمْ حَبْلًا طَوِيلًا يَحْمِلُونَ وَأُولَٰئِكَ هُمُ السَّاعُونَ وَالَّذِينَ هُمْ عَنْ صَلَاتِهِمْ سَاهُونَ أُولَٰئِكَ هُمُ الْكَافِرُونَ

سَكَتٌ لَّهُمْ وَأُولَٰئِكَ هُمُ السَّاعُونَ وَالَّذِينَ هُمْ عَنْ صَلَاتِهِمْ سَاهُونَ

“Ambillah zakat dari sebagian harta mereka, dengan zakat itu kamu membersihkan dan mensucikan mereka dan berdoaalah untuk mereka. Sesungguhnya doa kamu itu menjadi ketentraman jiwa bagi mereka. Dan Allah maha mendengar lagi maha mengetahui”.<sup>183</sup>

d. Q.S. al-Baqarah aya 43:

وَأَقِيمُوا الصَّلَاةَ وَآتُوا الزَّكَاةَ وَأَرْكُعُوا مَعَ الرَّاكِعِينَ

“Dan dirikanlah salat, tunaikanlah zakat, dan rukuklah beserta orang-orang yang rukuk”.<sup>184</sup>

e. Hadis

عَنْ أَبِي هُرَيْرَةَ رَضِيَ اللَّهُ عَنْهُ أَنَّ رَسُولَ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ قَالَ: «مَنْ صَلَّى صَلَاةً نَهَى اللَّهُ عَنْهُ النَّارَ بِمِثْلِ مَا صَلَّى فِيهَا» (رواه البخاري)

عَنْ عَبْدِ اللَّهِ بْنِ مَسْعُودٍ رَضِيَ اللَّهُ عَنْهُ قَالَ: «رَأَيْتُ النَّبِيَّ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ يَخْرُجُ مِنْ صَلَاةٍ يَسْتَبِيحُ بِهَا نَفْسَهُ» (رواه الترمذي)

<sup>182</sup>Kementrian Agama RI, *Al-Qur'an Al-Karim dan Terjemahnya*, 192.

<sup>183</sup>Kementrian Agama RI, *Al-Qur'an Al-Karim dan Terjemahnya*, 203.

<sup>184</sup>Kementrian Agama RI, *Al-Qur'an Al-Karim dan Terjemahnya*, 7.





dan tanaman yang disiram dengan tenaga manusia atau binatang zakatnya setengah dari sepersepuluh”.<sup>186</sup>

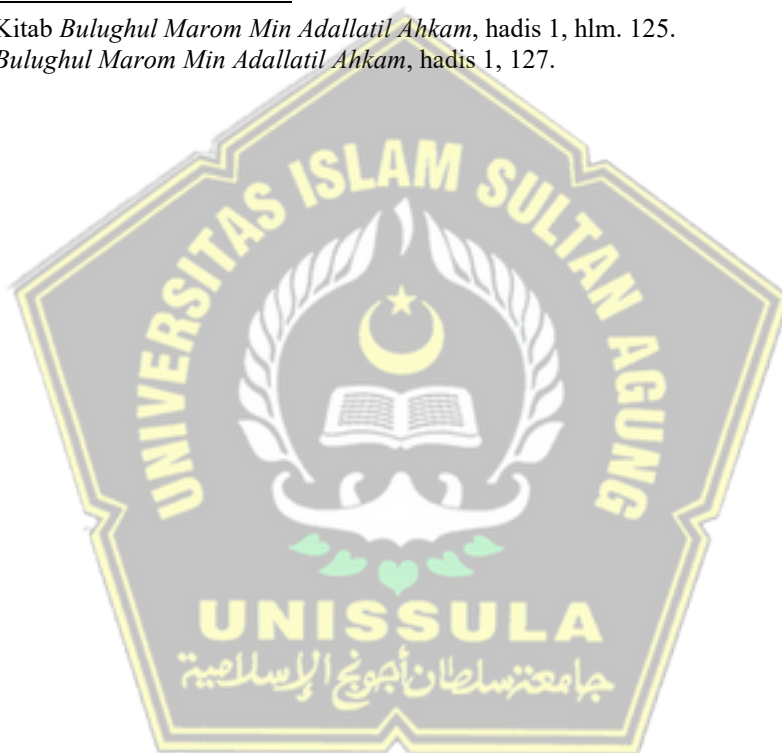
### 3. Rukun dan Syarat Zakat

Rukun zakat adalah mengeluarkan sebagian dari nisab (harta) dengan melepaskan kepemilikan atas harta tersebut, memberikannya kepada orang fakir, dan menyerahkan langsung ataupun kepada wakilnya, yaitu kepada imam atau orang yang bertugas untuk memungut zakat.

---

<sup>185</sup>Kitab *Bulughul Marom Min Adallatil Ahkam*, hadis 1, hlm. 125.

<sup>186</sup>*Bulughul Marom Min Adallatil Ahkam*, hadis 1, 127.





Para uama sepakat bahwa syarat wajib zakat yaitu kefarduannya antara lain:

a. Merdeka.

Menurut kesepakatan para ulama, zakat tidak wajib bagi hamba sahaya karena dia tidak memiliki hak milik. Sebab tuannyalah yang memiliki atas apa yang ada di tangan hamba sahaya tersebut. Maka tuannyalah diwajibkan untuk membayar zakat.

b. Islam.

Berdasar pada ijmak para ulama bahwa zakat tidak diwajibkan bagi orang kafir, sebab zakat merupakan ibadah *mahdhah* yang suci sedangkan orang kafir bukanlah orang yang suci.

c. Baligh dan berakal.

Mazhab Hanafi menganggap kedua hal tersebut sebagai syarat yang harus dipenuhi. Maka, zakat tidak diwajibkan bagi anak kecil dan orang gila. Sedangkan menurut jumhur kedua hal tersebut bukan sebuah syarat, sehingga anak kecil dan orang gila diwajibkan untuk membayar zakat yang dikeluarkan oleh walinya.

d. Harta yang dikeluarkan adalah harta yang wajib dizakati.

Ada lima jenis harta wajib untuk dizakati yaitu a) uang, emas, perak. b) barang tambang dan barang temuan. c) barang dagangan. d) hasil tanaman dan buah-buahan. e) Binatang ternak baik yang dilepaskan untuk mencari makan sendiri atau diberikan makan oleh pemilinya. Harta yang dikeluarkan zakatnya disyaratkan produktif

yaitu berkembang, sebab diharapkan harta tersebut makin berkembang banyak, baik dikelola melalui perdagangan, maupun ditekankan.

- e. Harta yang dizakati telah mencapai nisab atau senilai dengannya.

Nisab yang telah ditentukan oleh syara' sebagai tanda bahwa seseorang tersebut memiliki kekayaan dengan kadar-kadarnya sehingga diwajibkan untuk berzakat.

- f. Harta yang dizakati adalah milik penuh.

Para ulama empat mazhab memiliki pendapatnya masing-masing yaitu Mazhab Hanafi berpendapat bahwa harta milik penuh adalah harta yang dimiliki secara utuh dan berada di tangan sendiri yang benar-benar dimiliki. Mazhab Maliki berpendapat bahwa harta yang dimiliki secara asli dan hak pengeluarannya berada di tangan pemiliknya. Mazhab Syafi'i berpendapat bahwa harta yang dimiliki secara asli, penuh, dan memiliki hak untuk mengeluarkannya. Sedangkan Mazhab Hanbali berpendapat bahwa harta yang dizakatkan merupakan harta yang dimiliki secara asli dan bisa dikeluarkan sesuai dengan keinginan pemiliknya.

- g. Kepemilikan harta telah mencapai setahun yang berdasarkan hitungan tahun qomariyah.

Berdasarkan ijmak para tabi'in dan fuqaha bahwa tahun yang dihitung adalah tahun qomariyah dan hal itu berlaku untuk semua hukum Islam, seperti puasa dan haji.

h. Harta tersebut bukan harta hasil hutang.

Para ulama mazhab memiliki pandangan masing-masing yaitu Mazhab Hanafi berpendapat bahwa hal itu menjadi syarat dalam semua harta yang akan dizakatkan kecuali zakat biji-bijian dan yang bisa menghasilkan minyak nabati. Sedangkan Mazhab Hanbali memandang hal tersebut sebagai syarat dalam semua jenis harta. Mazhab Maliki berpendapat bahwa syarat tersebut hanya berlaku untuk zakat emas dan perak, bukan untuk zakat biji-bijian, binatang ternak, atau barang tambang. Dan Mazhab Syafi'i menyatakan bahwa hal tersebut tidak termasuk ke dalam syarat.

i. Harta yang akan dizakati melebihi kebutuhan pokok.

Harta yang wajib dizakati harus terlepas dari hutang dan kebutuhan pokok, sebab orang yang sibuk mencari harta untuk kedua hal tersebut sama dengan orang tidak mempunyai harta, pernyataan ini menurut Mazhab Hanafi.

Sedangkan syarat sah pelaksanaan zakat menurut kesepakatan para ulama ada dua antara lain:

1) Niat.

Para fuqaha menyepakati bahwa niat merupakan sebagai syarat pelaksanaan zakat, sebab zakat merupakan bagian dari amalan, seperti halnya salat. Maka, memerlukan adanya niat untuk membedakan antara ibadah fardu dan *nafilah*.

## 2) Tamlik.

Tamlik adalah memindahkan kepemilikan harta kepada penerimanya yakni harta zakat yang telah diberikan kepada mustahik. Hal ini sebagai syarat sah pelaksanaan zakat.<sup>187</sup>

## 4. Macam-macam zakat.

Secara garis besar, zakat dibagi menjadi dua macam yaitu zakat *nafs* (zakat jiwa) atau umumnya disebut zakat fitrah dan zakat maal (zakat harta).

### a. Zakat fitrah.

Zakat fitrah adalah zakat yang secara khusus diwajibkan terkait dengan bulan suci ramadhan. Zakat fitrah bertujuan untuk mensucikan orang yang berpuasa dari perbuatan yang bisa mengurangi nilai ibadah puasa itu sendiri dengan memberikan makanan pada orang miskin dan mencukupkan mereka dari kebutuhan pada hari raya.<sup>188</sup>

Ada tiga syarat diwajibkannya zakat fitrah yaitu Islam, merdeka, dan memiliki nisab yang lebih dari kebutuhan pokoknya. Zakat fitrah ditunaikan oleh orang-orang yang wajib mengeluarkannya yaitu untuk dirinya sendiri dan juga untuk orang-orang yang wajib dia nafkahi seperti orang tua, atau sebab hubungan

---

<sup>187</sup>Wahbah al-Zuhayly, *Zakat: Kajian Berbagai Mazhab*, cetakan ketujuh (Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2008), 97-117.

<sup>188</sup>Direktorat Masyarakat Islam & Direktorat Pemberdayaan Zakat, *Panduan Zakat Praktis*, (Jakarta: Kementrian Agama Republik Indonesia, 2013), 43.

pernikahan yaitu istri, anak cucu. Tidak terkecuali orang gila yang menjadi tanggung jawabnya.<sup>189</sup> Para imam mazhab berbeda pendapat tentang waktu menunaikan zakat, Hanafi menyatakan bahwa wajib dibayarkan ketika terbit fajar pada hari pertama bulan syawal. Hambali menyatakan bahwa pada waktu terbenamnya matahari pada malam hari raya. Malik berpendapat sama dengan Hanafi dan Hambali, sedangkan Syafi'i menyatakan bahwa pada waktu terbenamnya matahari.<sup>190</sup>

Imam Malik, Imam Syafi'i, Imam Ahmad dan para ulama lain sepakat bahwa zakat fitrah ditunaikan sebesar satu *sha'* (2,5 kg) kurma, gandum, atau makanan lain yang menjadi makanan pokok negeri yang bersangkutan. Imam Hanafi membolehkan membayar zakat fitrah dengan uang senilai bahan makanan pokok yang wajib dibayarkan. Namun, ukuran satu *sha'* menurut madzhab hanafiyyah lebih tinggi dari pendapat para ulama' yang lain, yakni 3,8 kg.<sup>191</sup>

b. Zakat Maal.

Zakat maal adalah segala sesuatu (harta) yang diinginkan oleh manusia untuk dimiliki, dimanfaatkan, dan juga disimpan. Harta tersebut perlu dikeluarkan zakatnya ketika sudah memenuhi rukun dan syaratnya sebagaimana berikut:

---

<sup>189</sup>Wahbah az-Zuhaili, *Zakat: Kajian Berbagai Mazhab*, 347-348

<sup>190</sup>Syaikh al-'Allamah Muhammad bin 'Abdurrahman ad-Damasyqi, *Rahmah al-Ummah fi khtilaf al-A'immah*, Terj. 'Abdullah Zaki Alkaf, (Bandung: Hasyimi, 2012), 139.

<sup>191</sup>Ahmad Hadi Yasin, *Buku Panduan Zakat Praktis*, (Jakarta: Dompot Dhuafa Republika, 2012), 47.

- 1) Harta tersebut dimiliki secara penuh, bukan milik bersama.
  - 2) Harta itu bisa berembang, artinya harta tersebut bisa bertambah ataupun berkembang jika dusahakan atau mempunyai potensi untuk berkembang.
  - 3) Mencapai nisabnya atau sudah mencapai nilai tertentu.
  - 4) Harta tersebut sudah sampai pada waktu *haulnya* atau satu tahun.
  - 5) Lebih dari kebutuhan pokok.
  - 6) Bebas dari hutang.<sup>192</sup>
- c. Golongan yang berhak menerima zakat.

Ada delapan golongan ashnaf yang telah ditentukan Allah untuk menerima zakat antara lain:

- 1) Orang fakir, adalah orang yang tidak memiliki harta untuk menunjang kebutuhan pokoknya. Kefakiran orang tersebut disebabkan karena keterbatasan fisiknya untuk mencari nafkah.
- 2) Orang miskin, adalah orang yang tidak mempunyai harta untuk memenuhi kebutuhan pokoknya, namun ia masih mampu untuk menari nafkah, hanya saja penghasilannya masih tidak mencukupi kebutuhan dasarnya.
- 3) *Amil*, yaitu orang yang bertugas untuk mengurus zakat, baik proses pengumpulannya, memelihara, membagi, dan

---

<sup>192</sup>Direktorat Masyarakat Islam & Direktorat Pemberdayaan Zakat, *Panduan Zakat Praktis*, 49.

mendayagunakan serta petugas lain yang bertugas mengurus zakat tersebut.

- 4) *Muallaf*, yaitu orang yang baru masuk Islam, sehingga memerlukan masa pematapan dalam agamanya untuk itu memerlukan dana sebagai pemunahan dasar hidupnya.
- 5) *Riqab*, yang bermakna budak. Zakat ini digunakan untuk memerdekakan budak tersebut.
- 6) *Gharimin*, yaitu orang-orang yang memiliki hutang dan tidak dapat melunasinya tanpa bantuan orang lain.
- 7) *Sabilillah*, yang bermakna jalan Allah, berarti bahwa orang yang berjuang di jalan Allah dengan tujuan untuk menegakkan agamanya.
- 8) *Ibnu Sabil*, yaitu orang-orang yang sedang berada dalam perjalanan dengan tujuan bukan untuk kemaksiatan, yang telah kehabisan biaya dalam perjalanannya sehingga tidak dapat melanjutkan perjalanan tersebut sehingga memerlukan bantuan orang lain.<sup>193</sup>

d. Macam-macam harta yang wajib dizakatkan.

Ada lima jenis harta yang wajib dizakati dan tentu memiliki kadar atau ketentuan agar harta tersebut dapat dikeluarkan zakatnya dengan penjabaran sebagai berikut:

---

<sup>193</sup>Amir Syarifuddin, *Garis-Garis Besar Fiqih*, cetakan ketiga, (Jakarta: Kencana, 2010, 48-51.

1) Zakat uang, emas, dan perak.

Zakat uang baik berupa uang kertas atau uang logam wajib dikeluarkan zakatnya, sebab sebagai alat transaksi pengganti emas dan perak sehingga nilai dianggap seimbang dengan emas dan perak, dan ukuran zakatnya sebesar 2,5%.<sup>194</sup>

Apabila seseorang memiliki emas ataupun perak sejumlah senisab dan waktunya ada satu tahun, maka wajib mengeluarkan dengan ukuran zakat yang waib dikeluarkan untuk emas dan perak adalah 2,5%.<sup>195</sup>

2) Zakat barang tambang dan barang temuan.

Menurut Mazhab Hanafi, barang tambang adalah sebagai barang temuan. sedangkan menurut jumhur ulama berpendapat bahwa barang temuan dan barang tambang adalah dua hal yang berbeda. Sedangkan menurut Mazhab Maliki dan Syafi'i adalah emas dan perak. Adapun Mazhab Hanbali berpendapat bahwa barang tambang adalah semua jenis barang tambang baik yang berbentuk benda padat ataupun benda cair.

Zakat yang harus dikeluarkan dari barang tambang yaitu seperlima (*khumus*), hal ini menurut Mazhab Hanafi dan Mazhab Maliki. Sedangkan Mazhab Syafi'i dan Mazhab Hanbali berpendapat bahwa zakat yang harus dikeluarkan

---

<sup>194</sup>Wahbah Az-Zuhaili, *Zakat: Kajian Berbagai Mazhab*, 199-200.

<sup>195</sup>M. Hasbi Ashh-Shiddieqy, *Pedoman Zakat*, (Semarang: Pustaka Rizki Putra, 2009), 68-70.



sebanyak seperempat puluh untuk barang temuan (*rikaz*), serta seluruh ulama sepakat bahwa zakat untuk barang tambang (*khumus*) yaitu seperlima.

Semua ulama mazhab sepakat bahwa nisab menjadi syarat dalam zakat harta tambang, sedangkan zakat temuan, nisab tidak menjadi syarat namun Mazhab Syafi'i berpendapat bahwa nisab sebagai syarat dalam zakat barang temuan (*rikaz*).<sup>196</sup>

### 3) Zakat harta perdagangan.

Ketika harta perdagangan akan dizakati maka harus memenuhi tiga syarat yang telah disepakati oleh para ulama empat mazhab yaitu:

- a) Nisab, bahwa harta perdagangan harus mencapai nisab emas dan perak yang telah disesuaikan dengan daerah masing-masing.
- b) *Hawl*, bahwa harta dagangan harus telah mencapai *hawl*, terhitung sejak harta itu menjadi milik pribadi.
- c) Niat melakukan perdagangan, bahwa ketika membeli barang-barang, sudah berniat untuk diperdagangkan lagi.

Setiap pedagang diharapkan pada setiap akhir tahun untuk menghitung barang-barang dagangannya. Perhitungan itu disesuaikan dengan harga barang-barang ketika akan berzakat, bukan dihitung menggunakan harga barang-barang pada saat

---

<sup>196</sup>Wahbah Al-Zuhayly, *Zakat: Kajian Berbagai Mazhab* 147-148.

membeli. Para ulama sepakat bahwa zakat yang wajib dikeluarkan dari harta perdagangan sebanyak seperempat puluh dari harga barang dagangan.<sup>197</sup>

4) Zakat hasil tanaman dan buah-buahan.

Seluruh ulama sepakat bahwa tanaman dan buah-buahan wajib dikeluarkan zakatnya. Namun para ulama tersebut berbeda pendapat mengenai jenis tanaman dan buah-buahan yang harus ditunaikan zakatnya, perbedaan tersebut karena dalam corak pemikiran mereka dalam mengambil, menghukumi, dan cara mengistinbat hukum. Sedangkan menurut Imam Yusuf al-Qaradhawi menyatakan bahwa ada empat ulama yang berpendapat tentang jenis tanaman dan buah-buahan yang wajib dikeluarkan zakatnya antara lain:

- a. Menurut Ibnu Umar dan kebanyakan para ulama salaf berpendapat bahwa hanya ada empat jenis tanaman dan buah-buahan yang wajib dikeluarkan zakatnya yaitu gandum, *sya'ir*, dari buah-buahan kering yaitu kurma kering dan anggur kering.
- b. Menurut ulama Malikiyah dan Syafi'iyah berpendapat bahwa yang bisa dikeluarkan zakatnya yaitu pada tanaman yang bisa disimpan lama dan juga dijadikan sebagai

---

<sup>197</sup>Wahbah Al-Zuhayly, *Zakat: Kajian Berbagai Mazhab* 164-169.

makanan pokok, seperti gandum, padi, jagung, kurma, dan apapun yang menjadi makanan pokok di daerah tersebut.

c. Menurut Ulama Hanabilah berpebdapat bahwa tanaman dan buahbuahan yang bisa diabil zakatnya yaitu pada tanaman kering yang bisa ditakar dan ditimbang serta tahan lama, tidak diwajibkan pada sayur-sayuran dan buah-buahan yang cair.

d. Menurut Ulama Hanafiyah berpendapat bahwa tanaman dan buaha-buahan yang bisa dieluarkan zakatnya yaitu semua jenis tanaman yang diniatkan untuk diambil hasilnya.<sup>198</sup>

Ketika akan mengeluarkan zakat untuk tanaman dan buah-buahan tidak perlu waktu sampai *haul* sebab *nama'* (produktif) pada zakat tersebut ketika panen. Maka zakat tanaman dan buah-buahan dapat dilakukan setiap kali selesai panen tanpa menunggu berjalan satu tahun seperti zakat harta lainnya.

Menurut Mazhab Malikiyah dalam kitab *Mawahib al-Jalil* dijelaskan bahwa apabila suatu tanaman yang ditanam sebelum panen tanaman sebelumnya, maka zakatnya dikeluarkan secara bersamaan. Menurut Imam Syafi'i bahwa pohon kurma yang berbuah dan dipanen secara berkelanjutan atau bukan satu tahap pemanenan dan hasilnya digabungkan dan jika telah mencapai

---

<sup>198</sup>Al-Qaradhawi, *Fiqh az-Zakah*, Jilid 1, cet. 25, (Kairo: Maktabah Wahbah, 2006), 360.

nisabnya maka wajib dikeluarkan zakatnya. Hal itu sependapat dengan Hanabilah, bahwa zakat dari tanaman yang sejenis dan waktu panennya saling mendekati dalam setahun, kemudian diakumulasi untuk dikeluarkan zakatnya.

Imam Haramain al-Juwaini dan Syafi'iyah menyatakan bahwa seluruh ulama sepakat, bahwa jika ada satu pohon kurma yang sudah selesai dipanen, kemudian berbuah lagi dari pohon yang sama atau dari pohon lainnya, maka tidak boleh digabung antara panen pertama dan kedua meski masih dalam waktu setahun. Sedangkan para ulama berbeda pendapat mengenai zakat tanaman jagung atau yang serupa cara penanamannya, ketika ditanami dan dipanen lebih dari sekali dalam setahun. Ada ulama yang mengatakan untuk digabung, namun ada juga ulama yang berpendapat untuk tidak menggabungkannya yang kemudian baru dikeluarkan zakatnya.

Mengenai nisab untuk zakat tanaman dan buah-buahan yaitu 5 *ausuq*, hal ini sesuai dengan *nash* dan pendapat para jumhur fuqaha. Nisab zakat dihitung dari hasil panen yang sudah dikeringkan dan dibersihkan dari kulit-kulitnya atau senilai dengannya. Seperti, tanaman padi yang disimpan tanpa dihilangkan kulitnya, boleh dikeluarkan zakatnya berupa padi dan dihitung senilai nisab beras atau dua kali lipat timbangan beras.

Dan kadar pengeluaran zakat tanaman dan buah-buahan jika diairi langsung dengan air hujan, salju, sungai, pengairan yang tidak memerlukan alat untuk mengairinya maka kadar zakatnya sebesar 10%, sedangkan jika pada saat mengairi memerlukan alat dan bahkan mengeluarkan biaya tambahan maka zakatnya sebesar 5%. Dan jika pengairannya menggunakan dua cara secara seimbang yaitu pengairan tadah hujan dan menggunakan alat maka kadar zakatnya sebesar 7,5%, namun jika ragu seimbang ataukah tidak maka untuk menjaga kehati-hatian itu kadar zakatnya 10%.<sup>199</sup>

5) Zakat binatang ternak.

Secara umum syarat-syarat binatang ternak yang akan diambil zakatnya antara lain:

- b) Mencapai nisab.
- c) Mencapai *haul*.
- d) Hewan yang merumput.
- e) Bukan hewan yang dipekerjakan.

Hewan yang wajib dikeluarkan zakatnya yaitu berupa unta, sapi, dan kambing. Ketentuan nisab dan kadar zakat antara hewan-hewan tersebut tidaklah sama, maka dapat dijabarkan sebagaimana berikut:

---

<sup>199</sup>Ainiah Abdullah, "Model Perhitungan Zakat Pertanian (Studi di Kecamatan Kuta Makmur Aceh Utara)". Jurnal at-Tawassuth, Vol.2 No.1, 2017, 73-75.

a) Zakat unta.

Unta dapat dikelurkan zakatnya minimal harus ada 5 ekor. Ketikan jumlahnya 5-9 ekor zakatnya berupa 1 ekor kambing, jika unta ada 10-14 ekor zakatnya berupa 2 ekor kambing, jika unta ada 15-19 ekor maka zakatnya 3 ekor kambing, jika unta ada 20-24 ekor maka zakatnya 4 ekor kambing, jika unta ada 25-35 ekor unta maka zakatnya 1 ekor anak unta umur satu tahun memasuki umur dua tahun, jika ada 36-45 ekor unta maka zakatnya 1 ekor anak unta umur dua tahun memasuki tiga tahun, jika ada 46-60 ekor unta maka zakatnya 1 ekor anak unta umur tiga tahun memasuki umur empat tahun, jika ada 61-75 ekor unta maka zakatnya 1 ekor anak unta umur empat tahun memasuki umur lima tahun, jika ada 76-90 ekor unta maka zakatnya 2 ekor anak unta umur dua tahun memasuki umur tiga tahun, jika ada 91-120 ekor unta maka zakatnya 2 ekor anak unta umur tiga tahun memasuki umur empat tahun.

b) Zakat sapi.

Sapi wajib dikeluarkan zakatnya ketika jumlahnya sudah ada 30 ekor maka zakatnya berupa 1 ekor sapi *tabi'* (anak sapi yang berumur 1 tahun). Jika sapi sebanyak 40-59 ekor maka zakatnya berupa 1 ekor sapi *musinnah* (sapi berumur 2 tahun). Jika sapi sebanyak 60-69 ekor maka

zakatnya berupa 2 ekor *tabi'* (anak sapi yang berumur 1 tahun). Jika sapi sebanyak 70-79 ekor maka zakatnya berupa 1 ekor sapi *musinnah* (sapi berumur 2 tahun) dan 1 ekor sapi *tabi'* (anak sapi yang berumur 1 tahun). Jika sapi sebanyak 80 ekor maka zakatnya berupa 2 ekor sapi *musinnah* (sapi berumur 2 tahun). Jika sapi sebanyak 90 ekor maka zakatnya berupa 3 ekor sapi *tabi'* (anak sapi yang berumur 1 tahun). Jika sapi sebanyak 100 ekor maka zakatnya berupa 1 ekor sapi *musinnah* (sapi berumur 2 tahun) dan 2 ekor sapi *tabi'* (anak sapi yang berumur 1 tahun). Jika sapi sebanyak 110 ekor maka zakatnya berupa 2 ekor sapi *musinnah* (sapi berumur 2 tahun) dan 1 ekor sapi *tabi'* (anak sapi yang berumur 1 tahun). Dan jika sapi sebanyak 120 ekor maka zakatnya berupa 3 ekor sapi *musinnah* (sapi berumur 2 tahun) atau 4 ekor sapi *tabi'* (anak sapi yang berumur 1 tahun).

c) Zakat kambing.

Adapun mengenai ketentuan nisab zakat untuk hewan kambing yaitu jika kambing itu sudah ada 1-39 ekor maka tidak ada bisa diambil zakatnya, jika kambing itu sudah ada 40-120 ekor maka zakatnya sebanyak 1 ekor kambing, jika kambing itu sudah ada 121-200 ekor maka zakatnya sebanyak 2 ekor kambing, jika kambing itu sudah ada 201-

399 ekor maka zakatnya sebanyak 3 ekor, jika kambing itu sudah ada 399-400 ekor maka zakatnya sebanyak 4 ekor kambing, jika kambing itu sudah ada 500-599 ekor maka zakatnya sebanyak 5 ekor kambing, dan setiap ada tambahan sebanyak 100 ekor maka zakatnya ditambahkan 1 ekor kambing.<sup>200</sup>



---

<sup>200</sup>A.A. Miftah, *op.cit*, hlm. 57-58.



**BAB III**

**REGULASI PENGELOLAAN ZAKAT DALAM MEWUJUDKAN  
KESEJAHTERAAN MASYARAKAT BELUM BERBASIS NILAI  
KEADILAN**

**A. Regulasi Pengelolaan Zakat di Indonesia**

1. Sejarah Regulasi Pengelolaan Zakat di Indonesia.

Pada masa di berlakukannya UUDS 1950 perkembangan zakat tidak surut. Menteri Keuangan Republik Indonesia saat itu, yaitu M. Jusuf Wibisono menulis sebuah makalah yang dimuat pada majalah Hikmah Jakarta (1950) yang mengemukakan gagasannya untuk memasukkan zakat sebagai salah satu komponen sistem perekonomian Indonesia. Selain itu di kalangan anggota parlemen terdapat suara-suara yang menginginkan agar masalah zakat diatur dengan peraturan perundang-undangan dan diurus langsung oleh pemerintah atau Negara.

Prof. Hazairin dalam suatu ceramah pada tanggal 16 Desember 1950 menyatakan bahwa “penyusunan ekonomi Indonesia, selain komponen-komponen yang telah ada dalam sistem adat kita yaitu gotong royong dan tolong menolong, zakat juga sangat besar manfaatnya”. Tata cara pelaksanaannya dapat disesuaikan dengan kehidupan di Indonesia, misalnya apabila didirikan Bank Zakat, yang menampung dana zakat jika tidak ada lagi golongan yang menerima dari 8 golongan mustahiq, maka dapat disalurkan melalui Bank Zakat tersebut program pinjaman jangka

panjang bagi rakyat miskin untuk membangun usaha produktif. Zakat yang diselenggarakan dan diorganisasikan dengan baik, akan sangat bermanfaat tidak hanya bagi umat Islam tetapi juga bagi masyarakat non muslim<sup>201</sup>.

Presiden Indonesia Suharto, pada malam peringatan Isra' Mi'raj di Istana Negara tanggal 22 Oktober 1968, mengeluarkan anjuran untuk menghimpun zakat secara sistematis dan terorganisasi. Bahkan secara pribadi beliau menyatakan diri bersedia menjadi amil zakat tingkat nasional<sup>202</sup>. Kemudian Pemerintah Daerah Khusus Ibukota Jakarta Raya, yang dipimpin oleh Gubernur Ali Sadikin, memelopori berdirinya Badan Amil Infaq dan Shadaqah (BASIS) dengan diikuti oleh berbagai provinsi di Indonesia, membentuk Badan Amil Zakat yang bersifat semi pemerintah melalui surat keputusan Gubernur. Badan tersebut tampil dengan nama yang berbeda-beda disetiap daerah, namun pada umumnya mengambil nama BAZIS seperti di Aceh (1975), Sumatra Barat (1977), Lampung (1975), Jawa Barat (1974), Kalimantan Selatan (1977), Kalimantan Timur (1972), Sulawesi Utara, Sulawesi Selatan (1985), dan Nusa Tenggara Barat. Dalam rangka pembinaan terhadap BAZIS, tahun 1991 keluarlah Keputusan Bersama No. 29 dan 47 antara Menteri Dalam Negeri dan Menteri Agama tentang Pembinaan Badan Amil Zakat, Infaq,

---

<sup>201</sup> M. Daud Ali, *Sistem Ekonomi Islam Zakat dan Wakaf*, (Jakarta: UI Press, 1988), 36.

<sup>202</sup> Djohan Effendi dkk, *Agama dalam Pembangunan Nasional* (Himpunan Sambutan Presiden Suharto), (Jakarta: CV. Kuning Mas, 1984), 78.

Shadaqah, yang diikuti dengan instruksi Menteri Dalam Negeri No.7 tahun 1991 tentang Pelaksanaan Keputusan Bersama tersebut.

Pada tanggal 7 Januari 1999 dilaksanakan Musyawarah Kerja Nasional I Lembaga Pengelola ZIS dan Forum Zakat yang dibuka oleh Presiden Habibie. Salah satu hasil dari musyawarah tersebut adalah perlunya dipersiapkan UU tentang Pengelolaan Zakat. Hasil musyawarah tersebut ditindak lanjuti dengan Surat Menteri Agama No. MA/18/111/1999 mengenai permohonan persetujuan prakarsa penyusun RUU tentang Pengelolaan Zakat. Permohonan tersebut disetujui melalui surat Menteri Sekretaris Negara RI No. B. 283/4/1999 tanggal 30 April 1999.

Pembahasan mengenai RUU tentang Pengelolaan Zakat dimulai tanggal 26 Juli 1999 yaitu dengan penjelasan pemerintah yang diawali oleh Menteri Agama. Mulai tanggal 26 Agustus sampai dengan 14 September 1999 diadakan pembahasan substansi RUU tentang Pengelolaan Zakat dan kemudian disetujui oleh DPR RI dengan keputusan DPR RI Nomor 10/DPR-RI/1999. Melalui Surat Ketua DPR RI Nomor RU.01/03529/DPR-RI/1999 tanggal 14 September 1999 disampaikan kepada Presiden untuk ditandatangani dan disahkan menjadi undang-undang. Pada tanggal 23 September 1999 diundangkan menjadi Undang-Undang Nomor 38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat dan sampailah pada undang-undang perubahannya yaitu undang-undang nomor 23 tahun 2011.

## 2. Regulasi Pengelolaan Zakat di Indonesia

Regulasi zakat berupa Undang-undang Nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 14 tahun 2014 tentang pelaksana Undang-undang Nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, kemudian Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 3 tahun 2014 tentang Optimalisasi Pengumpulan Zakat di Kementerian/Lembaga, Sekretariat Jenderal Lembaga Negara, Sekretariat Jenderal Komisi Negara, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, dan Badan Usaha Milik Daerah melalui Badan Amil Zakat Nasional serta berbagai Peraturan Daerah tentang Zakat. Ini berarti bahwa pengelolaan zakat memiliki penguatan dalam pengumpulan maupun kelembagaan.

Usaha memahami produk hukum harus dipelajari bagaimana terjadinya teks, diketahui keterangannya dan dalam suasana apa teks tersebut dibuat. Dengan demikian dapat dimengerti maksud Undang-undang dan aliran yang menjadi dasar Undang-undang. Berdasarkan naskah akademis, dan sambutan akhir Pemerintah pada Rapat Paripurna DPR dalam rangka pengambilan keputusan terhadap RUU tentang Pengelolaan Zakat, ada empat dasar yang menjadi dasar pemikiran yang menjiwai lahirnya rumusan pasal-pasal dan bunyi ayat dalam Undang-

undang Nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, yakni:<sup>203</sup> *Pertama*, mewujudkan sistem terpadu (*unified system*) dalam manajemen atau pengelolaan zakat. *Kedua*, hierarki dalam manajemen atau pengelolaan zakat. Manajemen zakat dilaksanakan secara bertahap atau berjenjang oleh pengelola atau amil zakat. *Ketiga*, kepatuhan atau pemenuhan (*compliance*) pada ketentuan syariat. Prinsip syariat Islam dikukuhkan sebagai dasar pertama dalam urutan dasar pengelolaan atau manajemen zakat. *Keempat*, akuntabilitas (*accountability*) pengelolaan zakat. Manajemen atau pengelolaan zakat hakikatnya adalah pekerjaan amanah yang harus dilaksanakan oleh amil zakat.

#### **B. Penerapan Regulasi Pengelolaan Zakat dalam Mewujudkan Kesejahteraan Masyarakat**

Hukum Islam (fikih) sebagai hasil pemikiran ulama, berkembang tidak terlepas dari situasi dan faktor sosial budaya. Fikih tidak lahir dari ruang yang hampa dari budaya dan adat istiadat lokal, melainkan terlahir dari sebuah dinamika pergulatan kehidupan masyarakat sebagai jawaban solusi atas problematika aktual. Kehadiran fikih pada dasarnya merupakan rumusan hukum Islam yang digali dari Alquran dan hadis.

Rumusan hukum yang terdapat dalam kitab fikih mengandung nilai dan sifat lokalistik. Dikatakan demikian karena dalam perjalanannya, para fukaha yang merumuskan hukum dari al-Qur'an dan al-Hadis tidak bisa melepaskan

---

<sup>203</sup> DPR RI, "Risalah Rapat", Pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Pengelolan Zakat, dalam naskah akademis dan Sambutan Akhir Pemerintah pada Rapat Paripurna DPR dalamrangkapengambilan keputusan terhadap RUU tentang Pengelolaan Zakat 2011. Bandingkan dengan M. FuadNasar, Zakat di Ranah Agama dan Negara (Jakarta: Rafikatama, 2017), 39

diri dari pengaruh budaya atau tradisi yang mengitarinya. Asimilasi dan akulturasi sosial budaya tidak dapat dihindarkan dan tidak dinafikan dalam pemikiran fikih. Pada saat itulah terjadi sandingan antara pemahaman keagamaan dengan budaya sebagai variabel yang selalu menyertai pemikiran hukum Islam.

Pengamalan masyarakat terhadap syariat Islam khususnya dalam bidang ibadah sedikit banyaknya dipengaruhi oleh doktrin pemahaman yang diajarkan dan mereka terima dari para ulama setempat. Ajaran ditransformasikan adakalanya melalui dakwah atau pengajian-pengajian agama, juga melalui karya tulis (risalah/kitab) yang disusun oleh para ulama.

Dalam memaknai zakat sebagai ajaran syariat, terdapat kecenderungan pemahaman bahwa zakat hanya dianggap sebagai sebuah ibadah mahdah, dimana segala ketentuannya harus dipahami dan diterima secara baku sesuai rumusan nash dan dilakukan hanya sebagai bentuk penunaian kewajiban antara hamba dengan Tuhannya. Paradigma ini menjadikan interpretasi ajaran zakat juga menjadi terbatas, sehingga bahasan konsep zakat hanya mengulas seputar aspek 'ubudiyah-nya saja. Dalam konteks ini sering terlupakan bahwa dalam ibadah zakat juga terdapat dimensi sosial sebagai wujud kepedulian sesama dan instrumen perwujudan kesejahteraan umat.

Secara umum terdapat beberapa prinsip-prinsip zakat. *Pertama*, prinsip keyakinan keagamaan, artinya orang yang membayar zakat merupakan salah satu manifestasi dari keyakinan agamanya. *Kedua*, prinsip yang nalar, artinya sangat rasional bahwa zakat harta yang menghasilkan harus dikeluarkan.

*Ketiga*, prinsip pemerataan dan keadilan, artinya tujuan sosial yang pada hakekatnya membagi kekayaan yang diberikan Allah lebih merata dan adil kepada manusia. *Keempat*, kebebasan, artinya bahwa zakat hanya dibayar oleh orang yang bebas dan merdeka. *Kelima*, produktivitas, artinya menekankan zakat yang harus dibayar karena milik tertentu telah menghasilkan produk tertentu setelah lewat jangka waktu tertentu. *Keenam*, etika dan kewajaran, artinya zakat tidak dipungut secara semena-mena melainkan melalui aturan sesuai dengan syariat Islam.

Undang-undang Nomor 38 tahun 1999 yang mengatur tentang pengelolaan zakat, tetapi di sini pengelolaan zakat tidak dilakukan oleh negara, tetapi oleh badan amil zakat yang dibantu oleh pemerintah. Pemerintah hanya ”berkewajiban memberikan perlindungan, pembinaan, dan pelayanan kepada para muzakki, mustahiq, dan amil zakat. Pemerintah RI berkewajiban memberikan perlindungan, pembinaan dan pelayanan karena pengelolaan zakat menyangkut hak dan kewajiban sebagian besar warga negara dan kepastian hukum sesuai UUD 1945 (pasal 4). Zakat berhubungan dengan hajat hidup orang, administrasi keuangan, kemungkinan tindakan penyimpangan dan lain-lain. Oleh karena itu, ia memerlukan pengaturan melalui Undang-undang.

UU 23 2011 menempatkan pemerintah melalui BAZNAS (Nasional, Propinsi dan Kabupaten/Kota) sebagai pengelola tunggal zakat di Indonesia dengan fungsi perencanaan-pelaksanaan-pengendalian pengumpulan, pendistribusian pendayagunaan dan pelaporan zakat. Sementara itu, LAZ

diposisikan sebagai “pembantu” BAZNAS. Pemerintah memiliki organ perencanaan hingga audit keuangan yang dapat dilibatkan sehingga perencanaan dan pengendalian lebih baik dan utuh. Pengelolaan zakat dibawah “satu pintu” akan membuka peluang zakat dikelola sebagai sesuatu yang integral, utuh dan dengan sumberdaya yang menyeluruh.

Undang-undang nomor 38 tahun 1999 yang diubah dengan UU nomor 23 tahun 2011 adalah suatu kemajuan tersendiri bagi bangsa Indonesia dalam menjamin hak dan kewajiban warga Negara Indonesia, Pasal 21, (1) Dalam rangka pengumpulan zakat, muzaki melakukan penghitungan sendiri atas kewajiban zakatnya. (2) Dalam hal tidak dapat menghitung sendiri kewajiban zakatnya, muzaki dapat meminta bantuan BAZNAS. Pasal 22, Zakat yang dibayarkan oleh muzaki kepada BAZNAS atau LAZ dikurangkan dari penghasilan kena pajak. Pasal 23, (1) BAZNAS atau LAZ wajib memberikan bukti setoran zakat kepada setiap muzaki. (2) Bukti setoran zakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) digunakan sebagai pengurang penghasilan kena pajak. Pasal 24, Lingkup kewenangan pengumpulan zakat oleh BAZNAS, BAZNAS provinsi, dan BAZNAS kabupaten/kota diatur dalam Peraturan Pemerintah.<sup>204</sup>

Pasal-pasal di atas belum mencerminkan penggalan lebih dalam potensi-potensi dana yang ada dalam masyarakat. Pada pasal 21 ayat (1) masih berpotensi adanya muzaki yang tidak melaporkan dan membayarkan zakatnya secara utuh sesuai dengan ketentuan yang ada. Maka perlunya perubahan sistem pembayaran zakat melalui sistem aplikasi yang terintegrasi sehingga tidak diperlukan lagi pasal 2 (dihapus).

Pada Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 pasal 22, Zakat yang dibayarkan oleh muzaki kepada BAZNAS atau LAZ dikurangkan dari penghasilan kena pajak, pengurangan pajak penghasilan tersebut dilakukan dengan menggunakan bukti setoran zakat, maka perlu perubahan dengan

---

<sup>204</sup>Undang-undang nomor 23 tahun 2011, *Tentang Pengelolaan Zakat*



menggunakan sistem yang terintegrasi sehingga muzaki secara otomatis terdata sebagai wajib pajak yang sudah membayar zakat. Pada Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 pasal 23 ayat (1) terkait dengan bukti pembayaran zakat bisa dilakukan melalui sistem yang terintegrasi dengan mengkonfirmasi pembayaran muzaki yang dilakukan petugas Baznas atau LAZ sehingga pasal (2) Bukti setoran zakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) digunakan sebagai pengurang penghasilan kena pajak sudah tidak diperlukan lagi.

Pada pasal 24 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011, Lingkup kewenangan pengumpulan zakat oleh BAZNAS, BAZNAS provinsi, dan BAZNAS kabupaten/kota diatur dalam Peraturan Pemerintah. Peraturan pemerintah tersebut adalah PP nomor 14 tahun 2014, sebagaimana dalam Bab VI, tentang Lingkup Kewenangan Pengumpulan Zakat yang terdapat pada pasal 53 sampai dengan pasal 55. Pada pasal 55 ayat (1) BAZNAS kabupaten/kota berwenang melakukan pengumpulan zakat melalui UPZ dan/atau secara langsung dan ayat (2) Pengumpulan zakat melalui UPZ sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan cara membentuk UPZ pada: a. kantor satuan kerja pemerintah daerah/lembaga daerah kabupaten/kota; b. kantor instansi vertikal tingkat kabupaten/kota; c. badan usaha milik daerah kabupaten/kota; d. perusahaan swasta skala kabupaten/kota; e. masjid, mushalla, langgar, surau atau nama lainnya; f. sekolah/madrasah dan lembaga pendidikan lain; g. kecamatan atau nama lainnya; dan h. desa/kelurahan atau nama lainnya. Pihak perorangan yang tidak

terkait dengan lembaga/instansi masih memungkinkan sekali tidak tersentuh dengan peraturan pemerintah ini.

Dalam Permenag Nomor 52 tahun 2014 Tentang Syarat Dan Tata Cara Penghitungan Zakat Mal Dan Zakat Fitrah Serta Pendayagunaan Zakat Untuk

Usaha Produktif, tidak disinggung terkait pengumpulan dana zakat.<sup>205</sup>

Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 69 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Agama Nomor 52 Tahun 2014 Tentang

Syarat Dan Tata Cara Penghitungan Zakat Mal Dan Zakat Fitrah Serta Pendayagunaan Zakat Untuk Usaha Produktif<sup>206</sup>, juga tidak mengatur tentang

pengumpulan zakat. Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 menyatakan bahwa pengawasan BAZNAS dan LAZ dilakukan oleh menteri serta Kepala Daerah di masing-masing Wilayah dan masyarakat juga berperan aktif dalam pengawasan terhadap BAZNAS dan LAZ. Upaya-upaya pengawasan perlu terus dilakukan agar pengumpulan dana zakat dapat dilakukan secara optimal.

Peran negara dalam hal mengelola atau manajemen zakat merupakan bentuk hubungan agama dan negara yang menyatukan negara dan agama.

Paradigma simbiotik (saling menguntungkan) dalam hubungan atau relasi negara dengan agama memberikan hak atau kebolehan pengumpulan atau

pemungutan zakat kepada Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) di Indonesia. Sehingga negara dan agama walaupun dua hal yang tidak sama,

---

<sup>205</sup>Permenag nomor 52 tahun 2014, *Tentang Syarat Dan Tata Cara Penghitungan Zakat Mal Dan Zakat Fitrah Serta Pendayagunaan Zakat Untuk Usaha Produktif*.

<sup>206</sup>Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 69 Tahun 2015, *Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Agama Nomor 52 Tahun 2014 Tentang Syarat Dan Tata Cara Penghitungan Zakat Mal Dan Zakat Fitrah Serta Pendayagunaan Zakat Untuk Usaha Produktif*

akan tetapi keduanya saling berkolaborasi dan melengkapi. Dengan maksimalnya pengelolaan zakat tuntutan agama dalam menjalankan ibadah bisa terlaksana dengan benar dan baik, terkhusus dalam hubungannya menjaga harta (*hifzul maal*) sebagai tujuan syariat (*maqasid al-syari'ah*) dalam agama Islam. Oleh karenanya, peranan negara dalam ajaran Islam dijalankan sebagai bentuk aktualisasi syariah.

Pengelolaan zakat mengandung dimensi: 1) perintah ibadah yang syarat dengan ritual-muamalah; 2) ajaran yang pelaksanaannya tidak hanya urusan pribadi tetapi menyangkut hubungan masyarakat dan negara; 3) kewenangan amil yang menyangkut hak dan kewajiban muzaki-mustahik; 4) efektivitas pelaksanaannya tergantung amil zakat. Dengan demikian, hukum zakat menjadi hukum nasional karena entitas zakat mengandung integrasi agama dan negara. Secara aplikatif peran negara terintegrasi terhadap amil zakat dengan ditetapkannya regulasi pengelolaan zakat. Sehingga regulasi pengelolaan zakat memiliki signifikansi sebagai hak atau kebolehan amil dalam mengelola zakat dengan berusaha menjadikan tujuan bernegara dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945 yakni mengedepankan kemakmuran dan kemaslahatan umum. Kemudian konstitusi berusaha melaksanakan tujuan bernegara dengan memberi jaminan orang fakir, miskin dan orang terlantar diurus, dipelihara, dan diperhatikan oleh negara. Dengan menjamin orang yang fakir, miskin dan orang terlantar merupakan dari tujuan ekonomi nasional dan kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Oleh karenanya, melalui Undang-undang nomor 23 tahun 2011 yang berisi tentang

pengelolaan atau manajemen zakat dan turunan perundang-undangan lainnya dapat menginformasikan atau menunjukkan penerapan keberpihakan dan peranan negara dalam upaya menjadikan tujuan negara sesuai dengan konstitusi yang berlaku di negara Indonesia. Indonesia sebagai negara hukum menjadikan norma agama sebagai sumber dalam hukum nasional. Agama dan negara berintegrasi dalam kepentingan kesejahteraan masyarakat. Agama memberikan solusi terhadap negara melalui zakat, dan negara mengintervensi agama melalui regulasi pengelolaan zakat. Dengan demikian agama dan negara melakukan hubungan simbiotik. Jadi regulasi pengelolaan zakat dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat dapat terwujud.

### **C. Regulasi Pengelolaan Zakat Berbasis Nilai Keadilan**

Ibnu Sina menegaskan<sup>207</sup> bahwa manusia dalam berekonomi membutuhkan aturan agar tercipta keadilan. Pendapat tegas Ibnu Sina adalah ekonomi tidak hanya lahir dari suatu kerjasama melainkan dari kepastian hukum yang adil. Oleh karenanya, bermacam-macam kegiatan ekonomi harus ada hukum (sunnah) dan keadilan. Tauhid diperlukan agar setiap individu memahami bahwa Allah Yang Esa mengetahui segala hal yang tidak tersembunyi maupun tersembunyi.

Keberadaan nabi adalah mengatur dan menegakkan keadilan. Hal ini berarti dalam melakukan aktivitas ekonomi manusia, penegakan sangat dibutuhkan setelah hukum. Keadilan bertujuan menjamin harmonisasi sosial yang mencegah perselisihan dan kesenjangan ekonomi masyarakat. Keadilan

---

<sup>207</sup>Muslih Aris, Eksistensi Nilai al-'Adalah..., 44.

merupakan muara dari keefektifan distribusi barang akan tetapi keadilan bisa saja musnah jika keefektifan tidak terwujud karena tidak adanya usaha manusia dalam memahami kemudian menggabungkan keadilan dan kearifan teoritis. Makna keadilan dalam pendistribusian sumber daya tercermin dalam Q.S Al-Hasyr ayat tujuh, bahwa harta atau kekayaan harus beredar dan jangan sampai berputas di golongan tertentu saja agar terwujud suatu pemerataan ekonomi dan mewujudkan kesejahteraan.

Menurut Abu Ubayd al-Qasim bin Salim,<sup>208</sup> di dalam kitabnya yang berjudul *Al-Amwal* menerangkan bahwa titik fokus pendistribusian zakat adalah standar yang ditetapkan oleh suatu pemerintah, ia juga membahas keadilan redistribusi dari sisi “apa” dan bukan “bagaimana”.

Keadilan menjadi sorotan utama dalam mekanisme distribusi kekayaan dan zakat menjadi suatu kewajiban yang harus ditunaikan (perintah Allah) dan lebih baik jika kaum muslim menyadari manfaat zakat. Zakat tidak hanya sebagai perintah yang harus ditunaikan kemudian berhenti sampai titik kewajiban saja tetapi sebagai penyokong kesejahteraan manusia di bumi. Melalui distribusi pendapatan yang merata maka keadilan akan terwujud, jika keadilan terwujud maka kesejahteraan manusia tercapai.

Sebagaimana dipahami bahwa tujuan zakat adalah untuk mencapai keadilan sosial ekonomi. Zakat merupakan transfer sederhana dari bagian dengan ukuran tertentu harta si kaya untuk dialokasikan kepada si miskin.

---

<sup>208</sup>Mahyuddin Bin Haji Abu Bakar, “Asnaf Fakir Dan Miskin Doktor Falsafah Universiti Utara Malaysia,” *Doktor Falsafah Universiti Utara Malaysia*, 2012.

Secara eksplisit diantara banyak tujuan zakat terdapat beberapa kondisi yang relevan dengan konsep pemberdayaan diantaranya adalah mengangkat derajat fakir miskin, mengembangkan rasa tanggungjawab sosial pada diri seseorang terutama bagi yang memiliki kelebihan harta, sebagai sarana pendapatan untuk mencapai keadilan sosial dan yang paling penting bahwa di bidang sosial zakat berperan dalam menghapuskan kemiskinan.<sup>209</sup>

Motor penggerak suatu sistem ekonomi bukanlah pemenuhan optimalisasi kepentingan-kepentingan segelintir orang saja, lebih dari itu pemenuhan kesejahteraan bersama dengan rasa keadilanlah yang harus diperjuangkan. Rasa keadilan yang dimaksud adalah memberikan kepuasan batin untuk banyak orang tanpa pengorbanan diri sendiri. Inilah falsafah ekonomi Islam yang seharusnya dipahami dan diwujudkan dalam kehidupan.

Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, nilai keadilan merupakan falsafah zakat yang sekaligus menjadi tujuan pelaksanaan zakat itu sendiri. Keadilan menjadi jembatan awal terwujudnya suatu kesejahteraan. Pemerataan pendapatan di semua lapisan masyarakat akan membentuk suatu sistem yang berkeadilan, yang menjamah seluruh masyarakat tanpa adanya sekat-sekat yang memisahkan antara yang kaya dan miskin.

Resesi ekonomi Indonesia saat pandemi covid-19 yang semakin mengkhawatirkan menjadi pekerjaan rumah yang mendesak bagi bangsa<sup>210</sup>.

Walaupun pengembangan ekonomi syariah di Indonesia terus digalakkan,

---

<sup>209</sup>Moh Khasan, "Zakat Dan Sistem Sosial-Ekonomi Dalam Islam," *Dimas: Jurnal Pemikiran Agama Untuk Pemberdayaan* 11, no. 2 (2011).

<sup>210</sup>Mellyan and Inayatillah, "KONSEP FILANTROPI ISLAM DI MASA PANDEMI COVID-19.", 163.

namun masih tetap dianggap sebelah mata dalam menyembuhkan problem ekonomi Indonesia karena dianggap tidak representatif membangun kekuatan perekonomian. Padahal, Islam adalah agama mayoritas di Indonesia yang secara tidak langsung akan merasakan dampak-dampak yang ditimbulkan oleh keterpurukan ekonomi.

Sebagai salah satu aktivitas perekonomian, distribusi menjadi bidang kajian terpenting dalam perekonomian. Distribusi juga memiliki posisi terpenting dari teori mikro Islam karena pembahasan dalam bidang distribusi tidak berkaitan dengan aspek ekonomi saja akan tetapi aspek sosial politik sehingga menjadi perhatian bagi aliran pemikir ekonomi Islam dan konvensional sampai saat ini.<sup>211</sup>

Sistem ekonomi Islam menghendaki bahwa dalam hal pendistribusian harus didasarkan pada dua sendi, yaitu kebebasan dan keadilan. Kebebasan bermakna ekonomi merupakan tindakan yang bebas dilakukan oleh manusia dengan pihak manapun akan tetapi ada suatu nilai-nilai tauhid yang menjadi batasan-batasan terhadap kebebasan bertindak. Sedangkan makna keadilan dalam pendistribusian sumber daya tercermin dalam Q.S Al-Hasyr ayat tujuh, bahwa harta atau kekayaan harus beredar dan jangan sampai berputas di golongan tertentu saja agar terwujud suatu pemerataan ekonomi dan mewujudkan kesejahteraan.

---

<sup>211</sup>Muhammad Risal, "Implementasi Shariah Enterprise Theory Pada Lembaga Amil Zakat Dalam Mewujudkan Keadilan Sosial.", 188.

Distribusi berhubungan erat dengan pemerataan demi terwujudnya suatu keadilan. Keadilan sosial juga berarti mempersempit jurang pemisah antara individu maupun golongan satu sama lain dengan membatasi keserakahan orang-orang kaya di satu sisi dan meningkatkan taraf hidup orang-orang fakir miskin di sisi lain, keadilan merupakan nilai yang menjadi jalan menuju tujuan utama yakni, kesejahteraan. Dalam bidang ekonomi,<sup>212</sup> orang dapat menyatakan bahwa keadilan menuntut penggunaan sumberdaya dengan cara yang merata sehingga tujuan kemanusiaan yang dihargai secara universal yaitu pemenuhan kebutuhan umum, pertumbuhan yang optimal, lapangan pekerjaan yang lengkap, pemerataan pendapatan dan kekayaan dan kestabilan ekonomi terwujud.

Keadilan hanya bisa dipahami jika ia diposisikan sebagai keadaan yang hendak diwujudkan oleh hukum. Upaya untuk mewujudkan keadilan dalam hukum tersebut merupakan proses yang dinamis yang memakan banyak waktu. Upaya ini seringkali didominasi oleh kekuatan-kekuatan yang bertarung dalam kerangka umum tatanan politik untuk mengaktualisasikannya.

Aspek pendistribusian harta atau kekayaan menurut instrument Islam salah satunya adalah zakat. Zakat merupakan sumber penerimaan negara terbesar pada awal sejarah Islam. Dibandingkan dengan sumber penerimaan negara yang lain misalnya, ghanimah, jizyah, fai', kharaj, zakat menempati

---

<sup>212</sup>Sovia Ridha, *Implementasi Zakat dalam Kehidupan Ekonomi*, 88.



urutan pertama. Zakat dianggap sebagai “a school of thought” sekaligus sebagai “a microcosm of the entire Islamic Fiscal System”.<sup>213</sup>

Zakat sebagai salah satu doktrin ekonomi Islam dapat diarahkan pada usaha pemerataan ekonomi masyarakat.<sup>214</sup> Jika zakat dapat dikelola efektif dan efisien akan terjadi keseimbangan sirkulasi ekonomi masyarakat. Masyarakat miskin akan mendapatkan hak yang lebih baik untuk mencukupi kebutuhan primer. Dengan demikian, zakat telah berhasil menjadi suatu instrument pengentasan kemiskinan, sebagai solusi pemerataan ekonomi dan menanggalkan kesenjangan ekonomi antara kelompok kaya dan kelompok miskin yang kemudian akan memperkuat ketahanan ekonomi serta mendorong pembangunan perekonomian bangsa.

Produksi kekayaan yang meningkat tidak akan bisa mendorong pertumbuhan ekonomi umat jika tidak diimbangi dengan pendistribusiannya. Islam muncul sebagai sistem nilai yang mewarnai perilaku ekonomi masyarakat muslim Indonesia. Dalam hal ini, zakat memiliki potensi strategis yang layak dikembangkan menjadi instrumen pemerataan pendapatan di Indonesia. Sehingga diharapkan bisa mempengaruhi aktivitas ekonomi nasional, khususnya penguatan pemberdayaan ekonomi umat.

Pengumpulan dan distribusi zakat yang dilakukan oleh lembaga dan organisasi kemasyarakatan Islam di Indonesia saat ini merupakan buah dari tiruan terhadap badan yang dibentuk sejak Sahabat Nabi Muhammad SAW.,

---

<sup>213</sup>Othman, Nafisah, And Wahab, “Peranan Institusi Zakat Dalam Pembangunan Pendidikan Golongan Asnaf: Isu Dan Cabaran The Role Of Zakat Institutions In Developing Asnaf Education : Issues And Challenges.”

<sup>214</sup>Akhmadi and Kholish, “Prinsip-Prinsip Fundamental Ekonomi Islam.”, 49.

berupa *baitul mal* sebagai wadahnya dan *Amil Zakat* yaitu seseorang yang ditunjuk oleh Nabi SAW., dari kalangan para sahabat yang diberi mandat untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu sebagai amil yaitu bertugas menghimpun dan mendistribusikan harta sedekah dari *muzaki* kepada *mustahiq*.

Nabi Muhammad SAW menerima tugas keadilan berdasarkan perintah Allah swt dalam Q.S. at-Taubah ayat 103. Ayat tersebut pada awalnya adalah perintah kepada Rasul (sebagai kepala negara) untuk memungut zakat. Untuk kepentingan ini maka Rasul mengutus para sahabatnya (sebagai amil zakat) untuk memungut dan membagikan zakat, misalnya dengan mengutus Muadz bin Jabal ke Yaman<sup>215</sup>.

Dalam sejarah Islam, Lembaga Zakat dikenal dengan nama Baitul Mal. Lembaga Zakat telah ada sejak Khalifah Umar bin Khattab sebagai institusi yang dimobilisir dana dan daya dari umat yang digunakan untuk upaya-upaya pembangunan meningkatkan harkat, derajat, dan martabat atau perbaikan kualitas hidup kaum dhuafa, fuqara, masakin dan umat pada umumnya berdasarkan syariah.

Baitul Mal ini memiliki tugas dan fungsi mengelola keuangan Negara. Sumber pemasukannya berasal dari dana zakat, infak, kharaj (pajak bumi), jizyah (pajak yang dikenakan untuk non-muslim), ghanimah (harta rampasan perang), dan fai. Sedangkan penggunaannya untuk asnaf mustahik yang telah

---

<sup>215</sup>Ahmad Sudirman Abbas, *Zakat Ketentuan dan Pengelolanya*, 45.

ditentukan, seperti untuk kepentingan dakwah, pendidikan, pertahanan, kesejahteraan sosial, dan pembuatan struktur.<sup>216</sup>

Kode etik yang diberikan Nabi Muhammad SAW kepada amil zakat untuk melaksanakan tugasnya sebagai berikut<sup>217</sup>. Pertama, amil harus menahan diri dari mengambil dari yang terbaik atau yang terpilih dari muzakki. Kedua, amil tidak boleh berbuat tidak adil atau memaksa. Ketiga, amil tidak boleh korupsi atau meminta tambahan sedikitpun. Keempat, amillah yang harus mendatangi muzakki bukan muzakki yang diminta untuk mendatangi amil guna menyerahkan harta sedekah.

Masa Nabi Muhammad SAW, suatu tempat yang difungsikan untuk kepentingan tersebut adalah masjid. Pada masa Nabi Muhammad SAW., masjid bukan hanya sebagai tempat ibadah, akan tetapi juga tempat bertemu dan berbagi pendapat dengan orang-orang. Di masjid pula perintah-perintah resmi dikeluarkan. Masjid digunakan sebagai kantor pusat Negara, tempat tinggal Nabi Muhammad sekaligus dipakai untuk melaksanakan fungsi baitul mal, yaitu mengumpulkan harta Negara yang pantas dikumpulkan di tempat itu dan membelanjakannya sesuai syariat.

Awal pemerintahan Islam, ketika pemasukan Negara tidak terlalu banyak, Nabi Muhammad mengumpulkan harta Negara itu untuk kemudian segera mendistribusikannya kepada masyarakat tanpa ada sisa. Pengaturan baitul mal tersebut, yakni pengurusan keuangan untuk sektor publik maupun sektor

---

<sup>216</sup>Sovia Ridha, *Impelentasi Zakat...*, 160.

<sup>217</sup>Sabik Khumaini, "Analysis Of The Effect Of Empowering Productive Zakat Funds On Welfare Of The People," *JESI (Jurnal Ekonomi Syariah Indonesia)* 8, no. 2 (2019), [https://doi.org/10.21927/jesi.2018.8\(2\).81-88](https://doi.org/10.21927/jesi.2018.8(2).81-88).

lainnya tidak mempunyai bentuk yang tetap, tetapi sangat fleksibel dan tidak terlalu birokratis. Pendapatan Negara dari sumber-sumber yang ada seperti hasil rampasan perang dan harta hasil zakat yang dipungut dari para muzakki segera dibagikan kepada yang berhak. Mekanisme pembelanjaan dari pendapatan Negara pada waktu itu berada pada tahap mudah, sederhana, dan tidak rumit, sehingga kehadiran baitul mal tidak nampak menonjol. Keadaan demikian tetap berjalan sampai pemerintahan berada di tangan Khalifah Abu Bakar Ash Shiddiq.

Pengertian baitul mal saat ini, tidak lagi seperti di zaman Rasulullah SAW dan para sahabat. Akan tetapi, mengalami penyempitan, yaitu hanya sebagai lembaga yang menghimpun dan menyalurkan dana-dana zakat, infak, sedakah dan wakaf, atau lebih dikenal sebagai organisasi pengelola zakat.

Lembaga pengelola zakat di Indonesia diatur oleh beberapa peraturan perundang-undangan, yaitu Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, Peraturan Menteri Agama No. 39 Tahun 2017 Perubahan atas Peraturan Menteri Agama Nomor 18 Tahun 2016 tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Badan Amil Zakat Nasional, dan Keputusan Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam dan Urusan Haji No. DJ.II/37 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Keputusan Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam Nomor DJ.II/568 Tahun 2014 tentang Pembentukan Badan Amil Zakat Nasional Kabupaten/Kota Se-Indonesia<sup>218</sup>.

---

<sup>218</sup>Ardianis, *Peran Zakat dalam Islam*, 133.

Tujuan pengelolaan zakat adalah meningkatnya kesadaran masyarakat dalam penunaian dan dalam pelayanan ibadah zakat, meningkatnya fungsi dan peranan pranata keagamaan dalam upaya mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan keadilan sosial, serta meningkatnya hasil guna dan daya guna zakat. Undang-undang tentang pengelolaan zakat juga mencakup pengelolaan infak shadaqah, hibah, wasiat, waris, dan kafarat dengan perencanaan pengorganisasian, pelaksanaan, dan pengawasan agar menjadi pedoman bagi muzakki dan mustahiq, baik perseorangan maupun badan hukum dan badan usaha.<sup>219</sup>

Untuk menjamin pengelolaan zakat sebagai amanah agama, dalam Undang-undang ini ditemukan ada unsur pertimbangan dan unsur pengawasan yang terdiri atas ulama, kaum cendikia, tokoh masyarakat, dan pemerintah serta adanya sanksi hukum terhadap pengelola. Dengan ditetapkannya undang-undang tentang pengelolaan zakat diharapkan dapat meningkatkan kesadaran muzaki untuk menunaikan kewajiban zakat dalam rangka mensucikan harta yang dimilikinya, mengangkat derajat mustahiq, dan meningkatnya keprofesionalan pengelola zakat, yang semuanya untuk mendapatkan ridha Allah swt.

Lembaga zakat di Indonesia telah ada dan tumbuh begitu lama, tapi belum dikembangkan secara professional. Lembaga zakat dalam perjalanannya mengalami beberapa permasalahan, yang tidak dapat dipisahkan dari

---

<sup>219</sup>Muhammad Abduh Halid, "Penerapan Aspek Yuridis, Sosial Dan Ekonomi Pengelolaan Zakat Di Kota Palopo Untuk Kesejahteraan Masyarakat," *PUSAKA* 6, no. 1 (2018), <https://doi.org/10.31969/pusaka.v6i1.45>.

kehidupan umat Islam sehari-hari. Peraturan perundang-undangan mengakui adanya dua jenis organisasi pengelolaan zakat, yaitu<sup>220</sup>: Lembaga Amil Zakat, yaitu organisasi pengelola zakat yang sepenuhnya dibentuk oleh masyarakat, dan dikukuhkan oleh pemerintah. Badan Amil Zakat, yaitu organisasi pengelola zakat yang dibentuk oleh pemerintah.

Badan Amil Zakat memiliki fungsi sebagai berikut: Pertama, Badan Amil Zakat Nasional yang dibentuk oleh Presiden atas usul Menteri Agama. Kedua, Daerah Provinsi, dibentuk oleh Gubernur atas usul Kepala Kantor Wilayah Agama Daerah. Ketiga, Daerah Kabupaten atau Kota, dibentuk oleh Bupati atau Walikota atas usul Kepala Kantor Kementerian Agama Kabupaten atau Kota. Keempat, Kecamatan dibentuk oleh Camat atas usul Kepala Kantor Urusan Agama Kecamatan<sup>221</sup>.

Pengelolaan zakat oleh lembaga pengelola zakat, apalagi yang memiliki kekuatan hukum formal, akan memiliki beberapa keuntungan, antara lain: Untuk menjamin kepastian dan disiplin pembayar zakat, Untuk menjaga perasaan rendah diri para mustahik zakat, Untuk mencapai efektifitas dan efisiensi penggunaan harta zakat menurut skala prioritas yang ada pada suatu tempat, serta untuk memperlihatkan syiar Islam. Sebaliknya, jika zakat diserahkan langsung dari muzakki kepada mustahik, meskipun secara hukum syariah sah, namun selain akan terabaikannya hal-hal tersebut di atas,

---

<sup>220</sup>Ardianis, *Peran Zakat dalam Islam*, 136.

<sup>221</sup>Ardianis, *Peran Zakat dalam Islam*, 135.

jugaberkurangnya cerminan hikmah dan fungsi zakat, terutama yang berkaitan dengan kesejahteraan umat.

Selain tugas-tugas di atas, secara garis besarnya tugas Amil Zakat meliputi: mencatat nama-nama, menghitung besarnya harta zakat yang akan dipungut atau diambil dari muzakki, mengumpulkan atau mengambil harta zakat dari muzakki, mendoakan orang yang membayar zakat, menyimpan, menjaga, dan memelihara harta zakat sebelum dibagikan kepada mustahiq zakat, mencatat nama-nama mustahiq zakat, menentukan prioritas mustahiq zakat, menentukan besarnya zakat yang akan dibagikan kepada para mustahiq zakat, membagikan harta zakat kepada para mustahiq zakat, mencatat atau mengadministrasikan semua kegiatan pengelola tersebut, serta mempertanggungjawabkannya sesuai dengan ketentuan yang berlaku, mendayagunakan harta zakat dan mengembangkan harta zakat.

Rasulullah saw pernah mempekerjakan seorang pemuda dari suku Asad<sup>222</sup>, 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 Rasulullah saw pergi ke Yaman, di samping bertugas sebagai da'i (menjelaskan ajaran Islam secara umum), juga mempunyai tugas khusus menjadi amil zakat (As-Sha'ani). Demikian pula yang dilakukan oleh para khulafaur-rasyidin sesudahnya, mereka selalu mempunyai petugas khusus yang mengatur masalah zakat, baik pengambilan maupun pendistribusiannya. Diambilnya zakat dari muzakki (orang yang

---

<sup>222</sup>Moh. Khasan, "Zakat Dan Sistem Sosial-Ekonomi Dalam Islam."

memiliki kewajiban berzakat) melalui amil zakat untuk kemudian disalurkan kepada mustahik, menunjukkan kewajiban zakat itu bukanlah semata-mata bersifat amal karitatif (kedermawanan), tetapi juga ia suatu kewajiban yang juga bersifat otoritatif (*ijbari*).

Jika dianalisis lebih lanjut, peran pemerintah dalam mengoptimalkan fungsi dan manfaat zakat yaitu: Pemerintah sebagai regulator, negara sebagai sebuah institusi yang berwenang mengeluarkan produk hukum melalui lembaga eksekutif dan legislatif dalam menetapkan hukum pelaksanaan, pengelolaan zakat yang efektif, profesional dan amanah. Negara sebagai Fasilitator, artinya negara turut serta dalam pengumpulan dana zakat dari muzakki. Negara sebagai motivator, artinya negara berperan dalam mendorong warga Indonesia yang beragama Islam untuk menjalankan kewajiban sebagai seorang muslim. Negara sebagai distributor, artinya negara berperan sebagai pengelola secara profesional dan transparan, mendistribusikan dana pengumpulan zakat kepada golongan yang masuk dalam kriteria mustahik<sup>223</sup>.

Restrukturisasi kebijakan zakat di Indonesia yang berulang kali dikeluarkan pemerintah butuh persetujuan dari rakyat. Karena keadilan yang akan terwujud akan berdampak langsung pada rakyat, khususnya rakyat kelas menengah ke bawah. Dalam hal ini rakyatlah yang berhak bersuara bagaimana sistem zakat yang akan membawa mereka pada kesejahteraan. Sehingga kebijakan-kebijakan yang disusun tidak hanya menjadi kebijakan yang “sekali

---

<sup>223</sup>Othman, Nafisah, and Wahab, “Peranan Institusi Zakat Dalam Pembangunan Pendidikan Golongan Asnaf: ISU DAN CABARAN The Role Of Zakat Institutions In Developing Asnaf Education : Issues And Challenges.”, 170.



baca langsung kabur”. Tidak dirasakan manfaatnya oleh rakyat dan hanya menumpuk tanpa realisasi kebijakan itu sendiri.

**D. Regulasi Pengelolaan Zakat Belum Mewujudkan Kesejahteraan Masyarakat Berbasis Nilai Keadilan.**

Berdasarkan penetapan zakat dalam nash sehingga menjadikan zakat menjadi salah satu rukun Islam, yang merupakan salah satu unsur pokok bagi tegaknya syari’at Islam. Oleh sebab itu hukum zakat adalah wajib (fardhu) atas setiap muslim yang telah memenuhi syarat-syarat tertentu. Zakat mempunyai relevansi dengan sistem ekonomi kerakyatan yang menguntungkan umat Islam dan dapat memberdayakan perekonomiannya. Sebagai suatu peningkatan kesadaran dan pengamalan tentang zakat bagi masyarakat muslim dan pemerintah Indonesia, muncullah Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat yang kemudian muncul Undang-undang nomor 23 tahun 2011 sebagai langkah perbaikan dalam pengelolaan zakat.

Keberadaan zakat dalam sistem hukum Indonesia ditentukan dalam Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 yang kemudian diganti dengan Undang-undang Nomor 23 tahun 2011, tentang Pengelolaan Zakat. Salah satu tujuan dari zakat adalah untuk mengurangi angka kemiskinan di Indonesia serta memakmurkan kehidupan masyarakat dengan sistem ekonomi yang bernilai keadilan. Zakat merupakan wujud pilar perekonomian Islam dalam menjalankan fungsinya untuk mengelola dan menyalurkan dana umat kepada orang-orang yang berhak.

Data menunjukkan bahwa tingkat kemiskinan di Indonesia, Jawa tengah dalam angka 2021 dimana Jawa Tengah terdiri dari 35 Kabupaten/Kota yaitu 29 Kabupaten dan 6 Kota dengan luas wilayah tercatat sebesar 3,28 juta hektar atau sekitar 25,04 persen dari luas Pulau Jawa (1,70 persen dari luas Indonesia). Kab. Cilacap merupakan kabupaten/kota terluas di Jawa Tengah dengan luas 2.124,47km<sup>2</sup> (6,48%) dan Kota Magelang merupakan kabupaten/kota tersempit di Jawa Tengah dengan luas 16,06 km<sup>2</sup> (0,05%). Jumlah penduduk mencapai 36,5 juta jiwa, penduduk terbanyak ada di kabupaten Brebes sebanyak 1,9 juta jiwa dan terendah di kota Pematang sebanyak 121,5 ribu jiwa.

Ringkasan kondisi sosial dan ekonomi provinsi Jawa Tengah tahun 2018-2020:

Rincian	Satuan	Tahun		
		2018	2019	2020
<b>SOSIAL</b>				
Penduduk1	juta	34490,8	34718,2	36 516,04
Laju Pertumbuhan Penduduk	%	0,77	0,76	1,17
Angka Harapan Hidup	tahun	74,18	74,23	74,37
Angka Melek Huruf Usia 15+	%	93,45	93,54	93,62
Tingkat Partisipasi Angkatan Kerja - TPAK2	%	68,81	68,85	69,43
Tingkat Pengangguran Terbuka-TPT2	%	4,47	4,44	6,48
Penduduk Miskin	juta	3,87	3,68	4,12
Persentase Penduduk Miskin	%	9,67	10,58	11,84
Indeks Pembangunan Manusia-IPM	-	71,12	71,73	71,87
<b>EKONOMI</b>				
Produk Domestik Bruto (PDB) Harga Berlaku	triliun	1.268	1.362	1.349
Laju Pertumbuhan Ekonomi	%	5,3	5,4	-2,65
Inflasi (y-o-y)	%	2,82	3,71	1,56
Ekspor	miliar	8,26	8,09	8,52
Impor	miliar	14,78	12,57	8,72
Wisatawan Asing	ribu	677,17	691,7	78,29
Kurs Tengah USD	rupiah	14.481	14.102	14.105

Sumber: Provinsi Jawa Tengah dalam angka (2021)

Bidang-bidang yang merupakan potensi zakat yang ada di Jawa Tengah, salah satunya adalah potensi zakat uang. Total potensi zakat uang di Provinsi Jawa Tengah mencapai Rp.2,6 triliun dari total deposito sebesar Rp. 120,9 triliun yang disimpan masyarakat pada Perbankan. Potensi lain ada di bidang Zakat Pertanian, Zakat Peternakan, Zakat Perusahaan, Zakat Penghasilan.

Tabel 4. 51 IPPZ Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah (miliar Rp.)

No	Kabupaten/ Kota	Dimensi Zakat (Rp.)					Jumlah Potensi Zakat (Rp.)
		Zakat Pertanian (X1)	Zakat Peternakan (X2)	Zakat Uang (X3)	Zakat Perusahaan (X4)	Zakat Penghasil- an (X5)	
1	Cilecap	218,72	33,81	73,19	1,30	1.328,99	1.656,00
2	Banyumas	106,66	17,99	98,84	0,80	698,25	922,55
3	Purbalingga	56,71	13,64	30,21	0,64	342,08	443,28
4	Banjarnegara	42,80	17,60	22,50	0,09	302,99	385,99
5	Kebumen	98,20	29,84	29,03	0,45	385,07	542,59
6	Purworejo	73,59	17,09	30,82	0,22	261,40	385,12
7	Wonosobo	26,12	14,23	20,14	0,41	251,99	322,89
8	Magelang	57,48	30,91	37,64	0,44	476,51	602,98
9	Boyolali	69,62	73,23	27,56	0,57	473,99	644,95
10	Klaten	95,65	39,31	55,24	0,49	522,95	713,64
11	Sukoharjo	95,74	14,74	56,94	0,44	487,04	655,90
12	Wanogiri	110,62	64,91	22,81	0,19	447,24	645,77
13	Karanganyar	60,91	35,43	42,16	0,49	526,45	685,45
14	Sragen	213,76	34,52	31,05	0,28	512,01	791,62
15	Grobogan	232,33	67,15	24,09	0,62	376,35	700,75
16	Blora	185,54	84,87	23,76	0,07	348,06	642,30
17	Rembang	55,98	76,08	20,07	0,32	253,19	405,64
18	Pati	214,93	69,55	45,93	0,41	546,75	877,57
19	Kudus	59,11	18,55	238,40	0,51	1.525,98	1.842,55
20	Jepara	68,15	36,59	31,91	0,45	405,09	542,19
21	Demak	194,56	31,26	17,76	0,50	360,32	604,40
22	Semarang	51,49	47,47	66,99	2,15	691,41	859,52
23	Temanggung	35,04	33,57	40,43	0,42	250,03	359,50
24	Kendal	59,57	27,89	28,88	0,77	583,68	700,79
25	Batang	55,30	27,18	12,33	0,48	300,88	396,18
26	Pekalongan	65,55	15,69	29,77	0,29	319,30	430,62
27	Pemalang	143,27	25,20	16,99	0,40	333,68	519,54
28	Tegal	116,92	22,67	28,47	0,47	453,71	622,24
29	Brebes	171,93	27,08	19,15	0,14	605,81	824,12
30	Kota Magelang	0,28	0,28	48,50	0,26	103,24	152,56
31	Kota Surakarta	0,06	0,14	336,91	0,21	522,25	859,58
32	Kota Salatiga	1,08	1,84	41,13	0,38	157,44	201,87
33	Kota Semarang	6,06	4,19	930,20	1,40	2.194,44	3.136,28
34	Kota Pekalongan	2,44	4,54	53,89	0,12	136,92	197,91
35	Kota Tegal	0,82	10,81	47,39	0,24	186,73	245,99
	<b>Total</b>	<b>3.069,96</b>	<b>1.069,88</b>	<b>2.681,07</b>	<b>17,61</b>	<b>17.682,27</b>	<b>24.520,80</b>

Sumber: data sekunder diolah (2022).

Secara keseluruhan total potensi zakat di Provinsi Jawa Tengah mencapai Rp.24,5 triliun dengan potensi tertinggi ada di Kota Semarang, Kabupaten Kudus, dan Kabupaten Cilacap masing-masing sebesar Rp.3,1 triliun, Rp.1,8 triliun, dan Rp.1,6 triliun. Tiga wilayah ini merupakan daerah dengan tingkat perekonomian terbaik, terlihat dari nilai PDRB tertinggi di Jawa Tengah yaitu Kota Semarang sebesar Rp.189,2 triliun, Kudus sebesar Rp.109,1 triliun, dan Kabupaten Cilacap Rp.105 triliun.<sup>224</sup>

Sementara itu mengenai kesadaran umat Islam, dapat dilihat sejauhmana saat ini lembaga-lembaga zakat yang ada menjadi tujuan para muzakki dalam menunaikan kewajiban zakatnya. Kenyataannya sungguh sangat memprihatinkan, dilihat dari prosentasinya secara umum kurang dari 5% umat Islam yang menyalurkan zakatnya melalui lembaga-lembaga tersebut. Ada dua kemungkinan kenapa lembaga zakat tidak atau kurang mendapat penyaluran pembayaran zakat, yang pertama (secara husnudhan) para muzakki menyalurkan sendiri zakatnya kepada masyarakat sekitar, seperti yang selama ini dilakukan oleh kebanyakan orang yang mau menunaikan ibadah zakat. Dan yang kedua banyak umat Islam yang belum membayar kewajiban zakatnya. Namun kalau dibandingkan antara dua kemungkinan tersebut, tentu kemungkinan kedua itulah yang terbanyak. Lantas bagaimana cara mendongkrak agar umat Islam yang mampu, dapat melaksanakan kewajiban zakatnya?. Tentu banyak pendapat, dan jawaban normatifnya ialah dengan memberikan penyadaran lewat dakwah, tetapi yang lebih efektif tentunya

---

<sup>224</sup>Indikator Pemetaan Potensi Zakat Provinsi, Kabupaten, Dan Kota Tahun 2022.

dengan memberikan penyadaran yang dilakukan secara intensif dengan sistem aktif jemput bola, yakni dengan cara mendatangi para wajib zakat. Tentu yang lebih harus ditekankan ialah dengan cara teladan dari para ulama' dan tokoh masyarakat, utamanya para dai yang secara langsung berhadapan dengan umat. Kita dapat membayangkan seandainya zakat di wilayah Jawa Tengah saja dapat dihimpun dan kemudian dikelola dengan baik, tentu kita tidak akan menyaksikan lagi banyak orang mendatangi rumah-rumah dengan membawa proposal atas nama masjid, madrasah, pesantren, dan lainnya. Kita juga tidak akan lagi menyaksikan orang-orang menghadang jalan dengan menyodorkan besek atas nama pembangunan masjid atau lainnya. Lantas bagaimana dengan kemungkinan potensi zakat masyarakat muslim Jawa Tengah? Tentu perlu diberikan perhitungan dan gambaran secara umum. Kalau penduduk Jawa Tengah menurut "jateng dalam angka" ada lebih dari 32 juta jiwa, dan menurut sensus diantara sekian banyak penduduk Jateng tersebut yang miskin sebanyak 6,5 juta lebih, berarti yang tidak tergolong miskin ada sekitar 26 juta lebih. Kalau kemudian dari jumlah tersebut yang beragama Islam ada 80%, maka umat Islam yang tidak miskin di Jateng ada 20 juta lebih. Dan kalau dibuat rata-rata setiap keluarga terdiri atas empat orang dan yang wajib zakat diasumsikan hanya seorang saja, tentu akan ada lima juta orang muslim di Jateng yang tidak miskin, dan dari 5 juta tersebut kalau diasumsikan yang sudah berkewajiban zakat itu setengahnya, berarti ada 2,5 juta muslim yang wajib zakat. (meskipun sesungguhnya yang tidak tergolong miskin tersebut seharusnya berkewajiban zakat). Jika dibuat perhitungan minimal kewajiban

zakat mereka pertahun 600 ribu rupiah (dan dapat dipastikan banyak orang yang kewajiban zakatnya di atas satu juta rupiah), maka akan terkumpul zakat sejumlah Rp 1.500.000.000.000,- suatu jumlah yang cukup untuk memperbaiki kesejahteraan masyarakat melalui pemberdayaan yang efektif. Asumsi jumlah zakat tersebut masih dapat lebih banyak, mengingat perhitungan tersebut adalah perkiraan minimal. Dengan potensi zakat yang begitu besar, tentu umat Islam akan dapat memainkan peranan yang lebih dalam rangka menuntaskan kemiskinan khususnya di Jateng yang setiap tahunnya cenderung meningkat, dapat menuntaskan kebodohan dan keterbelakangan yang tidak kunjung selesai, dan dapat memberikan sumbangan yang cukup bagi upaya mensejahterakan umat secara umum. Tentu ini hanyalah perkiraan potensi zakat yang diasumsikan dapat digali dari masyarakat Jawa Tengah yang mayoritas muslim dan lebih dari 70% nya tidak tergolong miskin. Persoalan pokoknya sekarang adalah bagaimana mengupayakan agar umat Islam yang mampu sampai batas minimal dapat melaksanakan kewajiban zakat tersebut, dan menyalurkannya melalui lembaga zakat resmi yang ada.

Nilai ekonomi yang dianut dalam Negara Indonesia adalah sistem ekonomi kerakyatan, di mana ekonomi kerakyatan adalah sistem ekonomi Pancasila (demokrasi ekonomi) seperti yang tercantum secara eksplisit dalam pasal 33 UUD 1945. Selain itu, zakat merupakan doktrin ibadah mahdhah bersifat wajib, mengandung doktrin sosial ekonomi Islam yang merupakan antitesa terhadap sistem ekonomi riba.

Dalam Islam, zakat diwajibkan untuk menghindari akumulasi modal (kekayaan) oleh seseorang atau sekelompok orang tertentu. Islam tidak melarang umatnya menjadi kaya, namun tidak menghendaki ketidakadilan atas kepemilikan modal dalam umatnya, sehingga dikeluarkanlah sebuah mekanisme zakat untuk mencegah hal tersebut. Ketidakadilan menunjukkan adanya kesenjangan antara yang kaya dan miskin. Kondisi ini merupakan ketimpangan yang dapat menyebabkan kemunduran umat, baik secara ekonomis, sosial, maupun spiritual. Sementara Islam, merupakan agama yang mensyariatkan tanggungjawab sosial kepada umatnya, karena dengan hal tersebut, seseorang akan menemukan basis ketakwaan dalam bentuk solidaritas kemanusiaan.

Agama pada dasarnya tidak hanya menuntut kesalehan individual-transendensial saja, yang tergururkan dengan hanya melaksanakan kewajiban berdasarkan ayat-ayat al-Qur'an tetapi lebih pada proses menumbuhkan kepedulian dan kesalehan sosial, membumikan proses humanisasi yang berspirit transendensial. Keadilan menjadi jembatan awal terwujudnya suatu kesejahteraan. Pemerataan pendapatan di semua lapisan masyarakat akan membentuk suatu sistem yang berkeadilan, yang menjamah seluruh masyarakat tanpa adanya sekat-sekat yang memisahkan antara yang kaya dan miskin.

**BAB IV**

**KELEMAHAN-KELEMAHAN REGULASI PENGELOLAAN ZAKAT**

**DALAM MEWUJUDKAN KESEJAHTERAAN MASYARAKAT**

**BERBASIS NILAI BERKEADILAN**

**A. Kelemahan Subtansi Hukum dalam Regulasi Pengelolaan Zakat**

Zakat merupakan salah satu rukun Islam yang pelaksanaannya didasarkan pada syariat/hukum Islam. Selain sebagai ibadah ritual, zakat juga merupakan ibadah sosial dan memiliki dimensi politik dikaitkan dengan keterlibatan negara dalam pengelolaannya.

Dari beberapa rukun Islam tersebut, perintah untuk mendirikan shalat dan membayar zakat tampaknya lebih ditekankan oleh agama Islam, karena kedua rukun tersebut merupakan pondasi keimanan seorang Muslim. Dalam al-Quran; kitab suci umat Islam; perintah untuk mendirikan shalat selalu diiringi dengan perintah membayar zakat.<sup>225</sup>

Baik zakat fitrah maupun zakat maal, hukumnya adalah wajib bagi orang-orang tertentu yang memenuhi syarat wajib dan didistribusikan kepada orang-orang tertentu yang masuk dalam delapan golongan yang ditetapkan dalam al-Quran. Selain zakat, dalam Islam juga terdapat amal karitas yang berupa pemindahan kepemilikan harta dari orang yang mampu kepada orang yang membutuhkan dengan tujuan mendekatkan diri kepada Allah, yaitu shadaqah (sedekah) dan infaq. Shadaqah berarti membenaran atau pembuktian dari

---

<sup>225</sup>Yusuf al-Qaradhawi, *Fiqh az-Zakah*, cet. II, (Beirut: Muassasah ar-Risalah, 1973), 42.



keimanan hamba kepada Allah dan RasulNya yang diwujudkan dalam bentuk pengorbanan materi.<sup>226</sup>

Ulama memberikan istilah sedekah yang hukumnya sunnah dengan shadaqah tathawwu'/nafilah untuk membedakannya dengan zakat yang hukumnya wajib yang juga sering disebut dengan shadaqah mafrudhoh (sedekah yang diwajibkan). Sedekah dan infaq hukumnya sunnah dan tidak dilaksanakan dengan cara-cara tertentu seperti zakat. Jika zakat ada nishabnya, sedekah dan infaq tidak mengenal nishab. Sedekah dan infaq dikeluarkan oleh setiap orang yang beriman yang berpenghasilan tinggi maupun rendah, apakah dia dalam kondisi lapang maupun sempit.<sup>227</sup>

Sebagai negara yang memiliki populasi penduduk Muslim terbesar di dunia, persoalan zakat pun menjadi tak dapat dipisahkan dari kehidupan sosial masyarakat Indonesia. Negara Indonesia bukanlah negara agama/Islam, di mana syariat agama Islam dijadikan sebagai landasan konstitusi negara, melainkan negara demokrasi yang menjadikan nilai-nilai keagamaan sebagai landasan konstitusi, sehingga Negara tidak mempunyai kekuatan untuk memaksa warganya untuk menunaikan zakat.

Sebagaimana disebutkan juga dalam alinia keempat pembukaan UUD 1945, yaitu “Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan “untuk memajukan kesejahteraan umum ...”, serta

---

<sup>226</sup>Gusfahmi, *Pajak Menurut Syariah*, (Jakarta : Rajawali Press, 2011), 84.

<sup>227</sup>QS. Ali Imron (3) : 134. Artinya : “(yaitu) orang-orang yang menafkahkan (hartanya), baik di waktu lapang maupun sempit, dan orang-orang yang menahan amarahnya dan memaafkan (kesalahan) orang. Allah menyukai orang-orang yang berbuat kebajikan”.

didukung dengan bunyi sila kelima pancasila yaitu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Bermakna bahwa salah satu cita-cita negara Indonesia adalah upaya mengentaskan kemiskinan dan menyelaraskan nilai keadilan sosial dari sudut pandang ekonomi bagi rakyatnya. Pengelolaan zakat bertujuan untuk meningkatkan pelayanan bagi masyarakat dalam menunaikan zakat sesuai dengan tuntunan agama, meningkatkan fungsi dan peranan pranata keagamaan dalam upaya mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan keadilan sosial, meningkatkan hasil guna dan daya guna zakat.<sup>228</sup>

Namun, keberadaan zakat dirasakan hingga kini belum mampu mengangkat nilai ekonomi masyarakat ekonomi rendah menjadi lebih baik. Pengelolaan zakat masih dirasakan belum mampu mengakomodir permasalahan kemiskinan. Berbanding terbalik dengan penjelasan dalam Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat yang menyebutkan “agar sumber dana yang dapat dimanfaatkan bagi kesejahteraan masyarakat terutama untuk mengentaskan masyarakat dari kemiskinan dan menghilangkan kesenjangan sosial, perlu adanya pengelolaan zakat secara profesional dan bertanggung jawab yang dilakukan oleh masyarakat bersama pemerintah. Dalam hal ini pemerintah berkewajiban memberikan perlindungan, pembinaan, dan pelayanan kepada muzaki, mustahiq, dan pengelola zakat.

Konsep zakat mempunyai relevansi dengan sistem ekonomi kerakyatan yang menguntungkan umat Islam dan dapat memberdayakan

---

<sup>228</sup>UU No. 38 Tahun 1999, *tentang pengelolaan zakat*, Pasal 5.

perekonomiannya. Sebagai suatu peningkatan kesadaran dan pengamalan tentang zakat bagi masyarakat muslim dan pemerintah Indonesia, muncullah perubahan atas Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat diganti dengan Undang-undang Nomor 23 tahun 2011. Untuk mewujudkan demokrasi ekonomi seperti yang tertuang dalam Pasal 33 UUD 1945, adalah dengan mengutamakan kemakmuran masyarakat dari kemakmuran perorangan atau kelompok tertentu. Sebab, jika kemakmuran perorangan yang justru diutamakan, maka tampuk produksi akan jatuh ke tangan individu dan elite tertentu yang memiliki kekuasaan, kekuatan, dan jika kondisi ini benar-benar terjadi, maka rakyatlah yang menanggung kesengsaraan dan penindasan di bidang ekonomi. Zakat juga merupakan kewajiban sosial berbentuk tolong menolong antara orang kaya dan orang miskin, untuk menciptakan keseimbangan sosial dan keseimbangan ekonomi untuk mewujudkan kesejahteraan, menciptakan keamanan dan ketentraman.<sup>229</sup> Walaupun berbagai upaya sudah dilakukan dalam mengoptimalkan pemberdayaan zakat, namun belum bisa terwujud secara maksimal dalam pengelolaannya.

## **B. Kelemahan Baznas/LAZ dalam Pengelolaan Zakat**

Secara struktur, zakat dapat dilakukan secara individual dan kolektif. Jika dilihat dari aplikasi maqasid al-syari'ah dalam zakat, pelaksanaan zakat individual kurang mengenai sasaran maslahatnya, karena zakat itu pada

---

<sup>229</sup>Ismail Hasan Metareum, et.al., *Perubahan Demi Keadilan Untuk Kepentingan Rakyat*, 103.

hakikatnya ibadah makhdah, yang tujuannya maslahat sosial secara umum bukan maslahat individual.

Terdapat rasionalisasi yang kuat untuk pengelolaan zakat secara kolektif melalui amil, bukan secara individual, yaitu:<sup>230</sup> *pertama*, amil berfungsi sebagai lembaga intermediasi antara pembayar (*muzakki*) dan penerima zakat (*mustahiq*). *Kedua*, amil mendorong muzakki untuk menunaikan kewajibannya sekaligus membantu menghitung jumlah kewajiban zakatnya. *Ketiga*, amil mampu mengidentifikasi dan mengklasifikasi mustahiq secara obyektif dan akurat agar penyaluran dan pendayagunaan zakat direalisasikan secara baik dan efektif. *Keempat*, amil dibutuhkan agar muzakki tak merasa masih memiliki zakatnya, sehingga ketika muzakki merangkap menjadi amil, mereka cenderung merasa sebagai pemilik dana zakat dan menempatkan mustahiq sebagai peminta dana zakat. *Kelima*, fakta bahwa al-Quran surat at-Taubah (9) : 60 menyebutkan bahwa adanya bagian amil dalam penerima dana zakat menunjukkan bahwa zakat memang seharusnya dikelola oleh lembaga atau institusi khusus yang profesional.

Al-Qardlawi memilih dan menguatkan dua pendapat tentang pengelolaan zakat dalam fiqh Islam. *Pertama*, pengelolaan zakat merupakan bagian dari otoritas pemerintahan Muslim, di mana pemerintah berhak mengumpulkan zakat dari seluruh jenis harta, baik yang zhahir maupun bathin, terutama jika penguasa mengetahui bahwa rakyatnya melalaikan kewajiban zakat. *Kedua*,

---

<sup>230</sup>Mohammad Daud Ali, *Sistem Ekonomi Islam Zakat dan Wakaf*, (Jakarta: UI Press, 1988), 52.

kegagalan pemerintah mengelola zakat dengan membiarkan dan tidak memungut zakat dari masyarakat tidak menghapus tanggung jawab individu dari pembayaran zakat, di mana muzakki tetap harus menilai zakat yang harus dibayarnya dan menyalurkannya sendiri kepada mustahiq.<sup>231</sup>

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 merupakan payung hukum untuk merevisi undang-undang sebelumnya. Di bawah undang-undang tersebut, pengelolaan zakat nasional disentralisasi di tangan pemerintah, yaitu melalui Baznas. Baznas pusat tidak hanya berperan sebagai operator, tetapi juga berfungsi sebagai regulator seperti merencanakan, mengendalikan, menerima pelaporan dari Baznas provinsi, Baznas kabupaten/kota dan LAZ, serta berhak mendapat anggaran dari APBN dan APBD; dalam undang-undang tersebut LAZ menjadi subordinat Baznas, LAZ memberikan pelaporan kepada Baznas; pemberian izin LAZ sangat ketat, dan LAZ tidak berhak mendapatkan anggaran dari APBN dan APBD. Undang-undang tersebut dipercaya menjadi awal kebangkitan pengelolaan zakat di Indonesia. Pengelolaan zakat dilakukan Badan Amil Zakat Nasional (Baznas) dan Lembaga Amil Zakat (LAZ). Semua tingkatan Baznas bersifat koordinatif, konsultatif, dan informatif. Dalam optimalisasi pengelolaan zakat, undang-undang itu menyebutkan bahwa Lembaga Pengelola Zakat tidak hanya mengelola zakat, tetapi juga mengelola infak, sedekah, hibah, wasiat, waris, dan kafarat.

---

<sup>231</sup>Yusuf Wibisono, *Mengelola Zakat Indonesia Diskursus Pengelolaan Zakat Nasional dari Rezim Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 ke Rezim Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011*, (Jakarta: Kencana, 2015), 7.

Isu krusial antara fungsi kelembagaan Baznas dan kelembagaan LAZ dalam UU No. 23 Tahun 2011 melahirkan peraturan pelaksana baru, yaitu PP No. 14 Tahun 2014. PP Zakat ini dipandang akan memberikan kepastian hukum yang lebih kuat bagi kemajuan pengelolaan zakat di Indonesia. PP Zakat ini memberikan arsitektur pengelolaan zakat yang berbeda, yaitu sejumlah hal baru diperkenalkan sehingga posisi zakat secara politik dan hukum positif menjadi lebih kuat. Akan tetapi, pada realitasnya PP No. 14 Tahun 2014 memicu polemik baru yang dipenuhi dengan berbagai ketentuan teknis yang lebih keras dan mematikan dibandingkan dengan UU No. 23 Tahun 2011. PP menetapkan Baznas menghimpun zakat dengan membentuk UPZ di lembaga negara, kementerian, BUMN, perusahaan swasta nasional dan asing, dan masjid negara (Pasal 53), sedangkan Baznas provinsi di kantor SKPD, BUMD, dan perusahaan swasta skala provinsi, perguruan tinggi, dan masjid raya (Pasal 54), dan Baznas kabupaten/kota di kantor SKPD, BUMD, dan perusahaan swasta skala kabupaten/kota, masjid/musala, sekolah/madrasah, kecamatan, hingga desa/kelurahan (Pasal 55). PP No. 14 Tahun 2014 tidak berbicara strategi pendistribusian dan pendayagunaan zakat. Hal ini cenderung menimbulkan hipotesis bahwa pemerintah dan Baznas melalui UU dan PP Zakat tersebut hanya sekadar ingin “merebut” dana zakat nasional yang didominasi oleh LAZ. Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2014 memberikan kesan memarginalkan dan menghambat kelangsungan operasional LAZ dengan beberapa alasan, antara lain: *pertama*, terjadi dominasi proses pemilihan anggota Baznas dari unsur masyarakat dalam

pengelolaan zakat nasional; *kedua*, terjadi penciptaan norma hukum baru yang tidak ada ketentuannya di dalam aturan induknya mengenai Unit Pelaksana Baznas dan pembatasan pembukaan perwakilan LAZ di provinsi dan kabupaten/kota. Padahal, Peraturan Pemerintah sebagai aturan lebih rendah tidak boleh menambahkan ketentuan baru yang tidak ada di dalam aturan induknya; *ketiga*, terjadi pengabaian putusan MK No. 86/PUU-X/2012 sehingga Peraturan Pemerintah tentang Zakat tersebut bertentangan dengan UU Nomor 23 Tahun 2011 yang telah dikoreksi oleh MK melalui proses uji materiil; dan *keempat*, terjadi marginalisasi dan perlakuan diskriminatif antara Baznas dan LAZ sehingga mengakibatkan adanya pembatasan dan hambatan bagi operasional dan perkembangan LAZ, seperti diskriminasi hak pembentukan UPZ, pembatasan pembukaan perwakilan LAZ di tingkat provinsi dan kabupaten/kota, dan mekanisme pelaporan LAZ yang berlebihan dan memberatkan.

Dalam manajemen pengumpulan dan pendistribusian zakat yang dijalankan oleh BAZNAS kabupaten/kota terdapat beberapa hal yang menjadi kelemahan, yaitu sebagai berikut: 1. SDM belum memadai, baik secara kualitas maupun kuantitas. BAZNAS membutuhkan tenaga profesional untuk mengelola zakat, demikian juga dengan tenaga operasional. Dari segi kuantitas, juga belum memadai sementara wilayah kerja BAZNAS sangat luas. 2. Rangkap jabatan pengurus. Pada beberapa BAZNAS kabupaten/kota masih banyak pengurus yang rangkap jabatan. Amanah sebagai amil zakat hanya sebagai tugas tambahan, belum sebagai tugas pokok, sehingga dalam hal-hal

tertentu kegiatan pengelolaan zakat terkadang terabaikan. 3. BAZNAS belum memiliki database yang lengkap untuk muzaki dan mustahik sehingga potensi zakat tidak diketahui secara pasti dan pendistribusian zakat kurang efektif atau tidak tepat sasaran. 4. Tugas dan fungsi UPZ belum terlaksana secara optimal. Meskipun kehadiran UPZ merupakan suatu basis kekuatan bagi BAZNAS, namun sebagian UPZ masih kurang optimal dalam melaksanakan tugas dan fungsinya dalam pengumpulan zakat pada instansi/lembaga masing-masing. 5. Pengumpulan zakat masih terfokus pada zakat PNS. Meskipun potensi zakat sangat besar, namun dana zakat yang mampu dikelola masih sedikit. Sebagian zakat yang mampu diserap tersebut berasal dari PNS. Padahal potensi zakat tidak hanya terbatas pada zakat profesi semata, masih banyak jenis zakat lain yang dimiliki oleh muzaki perorangan atau badan usaha yang seharusnya juga mampu diserap oleh BAZNAS, seperti zakat perdagangan, pertanian, perusahaan, sektor jasa, dan lain-lain).

### **C. Budaya Hukum Pengelolaan Zakat**

Formulasi adalah merumuskan atau menyusun dalam bentuk yang tepat. Sedangkan pengelolaan zakat adalah kegiatan perencanaan, pelaksanaan dan pengkoordinasian dalam pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan zakat. Formulasi pengelolaan zakat dapat dipahami merumuskan pengelolaan zakat dengan bentuk yang tepat untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna untuk mengentaskan kemiskinan di Indonesia. Zakat hadir bertujuan untuk meningkatkan keadilan dan kesejahteraan masyarakat. Dengan melihat jumlah umat Islam Indonesia yang mayoritas, tentunya ketika umat Islam



mengeluarkan zakat maka potensinya sangatlah besar untuk meningkatkan keadilan dan kesejahteraan masyarakat.

Irfan Syauqi Beik, mengategorikan pengelolaan zakat pada tipologi sistem perzakatan yang ditinjau dari regulasi dan kewajiban berzakat berdasarkan hukum positif. Tiga tipologi sistem perzakatan tersebut meliputi model pengelolaan zakat komprehensif, model pengelolaan parsial dan model pengelolaan sekuler. Model komprehensif didefinisikan sebagai model dimana suatu negara telah memiliki undang-undang dan peraturan formal tentang zakat dan telah menjadikan zakat sebagai kewajiban yang harus ditunaikan oleh warganya. Model pengelolaan zakat parsial, model ini merupakan model dimana suatu negara telah memiliki dasar hukum atau aturan formal yang mengatur perzakatan, namun belum menjadikan zakat sebagai kewajiban yang harus ditunaikan warga negara berdasarkan perspektif hukum positif. Model sekuler dimana negara menerapkan model ini merupakan negara yang menganggap bahwa zakat adalah urusan pribadi masyarakat sehingga tidak ada intervensi pemerintah maupun regulasi terhadap institusi zakat itu sendiri.<sup>232</sup>

Di Indonesia, pengelolaan zakat telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011. Pada Bab I, Pasal 1, point 7 bahwa Badan Amil Zakat Nasional yang selanjutnya disebut BAZNAS adalah lembaga yang melakukan pengelolaan zakat secara nasional dan pada point 8 bahwa Lembaga Amil Zakat yang selanjutnya disingkat LAZ adalah lembaga yang dibentuk

---

<sup>232</sup>Irfan Syauqi Beik, et.al., *Arsitektur Zakat Indonesia, Cetakan Pertama*, Puskas BAZNAS, Jakarta, 2017, 13-15.

masyarakat yang memiliki tugas membantu pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat. Serta pada Pasal 2 yang menyatakan bahwa Pengelolaan zakat harus berasaskan syariat Islam, amanah, kemanfaatan, keadilan, kepastian hukum, terintegrasi, dan akuntabilitas. Salah satu misi besar Undang-Undang tersebut adalah mewujudkan integrasi zakat nasional. BAZNAS merupakan badan resmi dan satu-satunya yang dibentuk oleh pemerintah berdasarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2001 yang memiliki tugas dan fungsi menghimpun dan menyalurkan zakat, infak, dan sedekah (ZIS) pada tingkat nasional dan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 14 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat menjadi semakin jelas dan kokoh. Sehingga lahirnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 semakin mengukuhkan peran BAZNAS sebagai lembaga yang berwenang melakukan pengelolaan zakat secara nasional akan tetapi dalam mekanisme pembayaran zakat di Indonesia tidak menganut kewajiban (*obligatory system*), tetapi masih menerapkan mekanisme sukarela (*voluntary system*) di mana pengelolaan zakat ditangani oleh pemerintah dan masyarakat sipil tanpa adanya sanksi hukum bagi yang tidak menunaikan zakat. Bahkan masih banyak masyarakat yang melakukan pendistribusian zakat secara pribadi. Maka tak heran bahwa angka pengumpulan dana zakat masih jauh dari potensi zakat yang ada.

Dr. Didin Hafidhuddin pernah mengutarakan bahwa: “Telah terjadi kekeliruan pemahaman mendasar yang berkaitan dengan masalah zakat, diantaranya: Pertama, zakat hanya dipahami sebagai ibadah mahdhah; tidak

pernah kaitkan dengan aspek muamalah; kedua, obyek zakat atau harta benda yang harus dikeluarkan zakatnya, hanyalah dibatasi pada komoditas-komoditas konvensional yang secara jelas dijelaskan dalam al-Qur`an; ketiga, pelaksanaan zakat jarang dilakukan melalui perantaraan amil zakat (kelembagaan) yang profesional.”<sup>233</sup>

Zakat sebetulnya dapat menjadi salah satu alternatif pertumbuhan dan pemerataan ekonomi yang selama ini timpang. Hal ini bisa terlaksana apabila pengelolaan zakat dilakukan secara efektif dalam hal pengumpulan dan pendistribusiannya. Sementara itu pada kenyataannya, beberapa problem zakat yang selama ini ada menjadi penghambat optimalisasi peranan lembaga zakat. Selain kurangnya respon masyarakat terhadap zakat, baik pembayarannya, maupun pengelolaannya. Ternyata keterlibatan semua pihak terhadap lembaga zakat pun sangat minim. Padahal dengan keterlibatan dari semua pihak, maka optimalisasi peran lembaga zakat untuk menciptakan keadilan sosial sebagaimana esensi dari zakat itu sendiri secara ideal dapat memberikan pemerataan ekonomi.<sup>234</sup> Kebiasaan masyarakat (muzakki) melakukan aktivitas zakat secara individual dengan mendistribusikannya secara langsung menjadikan kurang optimalnya manfaat zakat bagi mustahik karena untuk memenuhi kebutuhan konsumtif.

---

<sup>233</sup>Didin Hafidhuddin, *Zakat Dan Peningkatan Kesejahteraan (Upaya Memahami Kembali Makna Dan Hakikat Zakat) dalam Mimbar Agama dan Budaya*, Vol. XIX, No. 3 (Jakarta: Penerbit UIN Syarif Hidayatullah, 2002), 243-254.

<sup>234</sup>Muhammad Daud Ali, *Lembaga-Lembaga Islam Indonesia*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1995), 242- 243.

## BAB V

### REKONSTRUKSI REGULASI PENGELOLAAN ZAKAT DALAM MEWUJUDKAN KESEJAHTERAAN MASYARAKAT BERBASIS NILAI KEADILAN DI INDONESIA PADA MASA YANG AKAN DATANG

#### A. Regulasi Pengelolaan Zakat di Berbagai Negara Islam

##### 1. Sejarah Pengelolaan Zakat pada Zaman Nabi Muhammad SAW.

Ada perbedaan pendapat di kalangan para sejarawan Islam tentang waktu dimulainya pelaksanaan zakat. Sejarah pengelolaan zakat di zaman Rasulullah dan para sahabat, ada yang mengatakan pada tahun ke-dua hijrah dan ada yang berpendapat bahwa zakat dilaksanakan pada tahun ke-tiga hijrah. Nabi Muhammad SAW menerima perintah zakat setelah beliau hijrah ke Madinah<sup>235</sup>.

Pada periode Madinah, Nabi melakukan pembangunan dalam segala bidang, tidak saja bidang aqidah dan akhlaq, akan tetapi juga memperlihatkan bangunan mu'amalat dengan konteksnya yang sangat luas dan menyeluruh. Termasuk bangunan ekonomi sebagai salah satu tulang punggung bagi pembangunan umat Islam bahkan umat manusia secara keseluruhan. Nabi Muhammad SAW tercatat membentuk baitul maal yang melakukan pengumpulan dan pendistribusian zakat dengan

---

<sup>235</sup> Kementerian Agama Republik Indonesia, Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam, Direktorat Pemberdayaan Zakat, *Modul Penyuluhan Zakat*, 2018, 19.

amil sebagai pegawainya dengan lembaga ini, pengumpulan zakat dilakukan secara wajib bagi orang yang sudah mencapai batas minimal.<sup>236</sup>

Periode awal Islam, di mana pengumpulan dan pengelolaan zakat dilakukan secara terpusat dan ditangani sepenuhnya oleh Negara lewat baitul maal. Pengumpulan langsung dipimpin oleh Nabi Muhammad sebagai pemimpin Negara dengan menunjuk beberapa sahabatnya untuk mengumpulkan zakat dari masyarakat muslim yang telah teridentifikasi layak memberikan zakat serta menentukan bagian zakat yang terkumpul sebagai pendapatan dari amil.

Pembukuan zakat dipisahkan dari pendapatan negara lainnya, pencatatan zakat juga dibedakan antara pemasukan dan pengeluaran, di mana keduanya harus terperinci dengan jelas, meskipun tanggal penerimaan dan pengeluaran harus sama. Nabi SAW berpesan pada para amil agar berlaku adil dan ramah, sehingga tidak mengambil lebih dari pada yang sudah ditetapkan dan tidak berlaku kasar baik pada muzakki maupun mustahiq.

Secara garis besar dapat terlihat bahwa pada zaman Nabi SAW pengelolaan zakat bersifat tersentral dan ditangani secara langsung, namun demikian pengelolaan zakat pada saat itu secara institusional masih dianggap sederhana dan masih terbatas yang sifatnya teralokasi dan sementara, dimana jumlah zakat terdistribusi akan tergantung pada jumlah

---

<sup>236</sup> Kementerian Agama Republik Indonesia, Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam, Direktorat Pemberdayaan Zakat, *Modul Penyuluhan Zakat*, 2018, 19.

zakat yang terkumpul pada daerah atau kawasan tertentu, dan uang zakat yang terkumpul langsung didistribusikan kepada para mustahiq tanpa sisa.

Saat ini, beberapa negara Islam telah mewajibkan secara legal formal pembayaran zakat. Di Indonesia, pembayaran zakat juga memiliki payung hukum, sekalipun tidak “memaksa” sebagaimana di negara-negara Islam lainnya. Rumah-rumah zakat menjamur sekalipun banyak lembaga amil zakat yang dikelola tidak dengan profesionalitas tinggi. Pada dasarnya, hal itu bukan persoalan yang paling penting. Target terpenting adalah bagaimana zakat menjadi medium utama dalam mengantarkan bangsa dan negara menuju gerbang kesejahteraan dan kemakmuran. Namun, mengingat target tersebut tidak tercapai dan kemungkinankemungkinan adanya “penyelewengan” terbuka lebar, maka pengelolaan yang profesional menjadi penting.

## 2. Pengelolaan Zakat di Negara Brunai Darussalam

### a. Sejarah Negara Brunai Darussalam

Brunai Darussalam merupakan sebuah negara kecil yang terletak di Asia Tenggara dengan luas wilayahnya 5.765 km<sup>2</sup>. Letaknya di bagian utara Pulau Kalimantan dan berbatasan dengan Negara Malaysia. Negara ini terkenal dengan kemakmuran dan ketegasan dalam melaksanakan syari’at Islam, baik di bidang pemerintahan atau dalam kehidupan bermasyarakat.

Kerajaan Brunai Darussalam adalah Negara yang memiliki corak pemerintahan monarki absolut yang berdasarkan hukum Islam

dengan Sultan yang menjabat sebagai Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan. Selain itu merangkap sebagai Perdana Menteri dan Menteri Pertahanan dengan dibantu oleh Dewan Penasihat Kesultanan dan beberapa Menteri. Sultan Hassanal Bolkiah yang gelarnya diturunkan dalam wangsa sejak abad ke 15 yang menjabat sebagai kepala Negara dan kepala pemerintahan. Sultan dinasihati oleh beberapa majelis dan sebuah kabinet menteri, walaupun sultan sebagai pemilik pemerintahan tertinggi.<sup>237</sup>

c. Peran Negara dalam pengelolaan zakat

Salah satu peran Negara dalam pengelolaan zakat yaitu untuk mensejahterakan masyarakat dengan mengentaskan kemiskinan dalam skala nasional. Di Negara Brunei Darussalam, kemiskinan yang dialami masyarakatnya tidak begitu ekstrim hanya berupa kemiskinan relatif. Kemiskinan yang bersifat ekstrim atau absolut yang berarti bahwa ketidakmampuan untuk memenuhi kebutuhan dasar sehari-harinya. Terkait layanan kesehatan dan pendidikan diberikan secara gratis oleh pemerintah. Kemiskinan relatif yang terjadi di negara ini terjadi sebab penghasilan yang diperoleh setiap rumah tangga kurang dari 50% dari pendapatan rata-rata penduduk sedangkan standar hidup di Negara tersebut sangat tinggi. Faktor utama terjadinya kemiskinan dinegara ini yaitu penganggura, tingkat

---

<sup>237</sup>Aan Jaelani, *Manajemen Zakat di Indonesia dan Brunei Darussalam*, (Cirebon: Noryati Press. 2015), 97-98.

pendidikan rendah, penyalahgunaan narkoba, dan perceraian. Di Brunei Darussalam, pengelolaan zakat diatur oleh Majelis Ulama Islam Brunei Darussalam (MUIB) di bawah departemen agama. MUIB diberi kewenangan oleh undang-undang Brunei 1/1984, Dewan Ulama dan Pengadilan Qadhi, bab 77, pasal 114, untuk mengumpulkan dan mendistribusikan zakat atas nama Yang Mulia sesuai ketentuan syari'ah.

Peran pengelolaan dana zakat adalah tanggung jawab divisi pengumpulan dan pendistribusian zakat di bawah naungan MUIB. Divisi ini memiliki delapan staf dan dibagi menjadi empat unit, yaitu unit administrasi, unit pengumpulan, unit distribusi, dan unit penghitungan, serta sekretariat. Sejak Februari 2009, MUIB telah melaksanakan sistem komputerisasi terkait mengumpulkan zakat. Penggunaan sistem komputerisasi tersebut akan memungkinkan keterlibatan yang lebih luas dengan berbagai komunitas, sehingga lebih aman dan peningkatan mekanisme mentoring. Serta dengan sistem tersebut diharapkan dapat memudahkan dan mempercepat waktu pemrosesan ketika menyaring berbagai bentuk aplikasi dari pelamar yang sama, baik untuk bantuan yang sama atau untuk jenis bantuan lainnya.<sup>238</sup>

---

<sup>238</sup>Aan Jaelani, *Manajemen Zakat di Indonesia dan Brunei Darussalam*, 104-105.



d. Lembaga Pengelolaan Zakat

Lembaga pengelolaan zakat di Brunai Darussalam secara struktural berada di bawah Majlis Ugama Islam Brunai Darussalam (MUIB). Untuk memudahkan tugas-tugas dan tanggung jawab MUIB, maka dibentuk lembaga kementerian Hal Ehwal Ugama Brunai. Untuk melakukan pentadbiran dan pengurusan zakat maka lembaga MUIB membentuk unit kutipan dan agihan zakat. Tiap-tiap lembaga tersebut memiliki tugas dan wewenang tersendiri dengan penjabaran sebagai berikut:

1) Majlis Ugama Islam Brunai (MUIB)

Majlis Ugama Islam Brunai (MUIB) yaitu suatu lembaga tertinggi di Negara Brunai Darussalam. Majlis ini sebagai pembuat ketentuan dasar untuk menentukan hala tuju pentadbiran Ugama Islam di Negara Brunai Darussalam. Sedangkan kementerian Hal Ehwal Ugama yaitu sebagai pelaksana dan pendukung terhadap dasar yang telah dibuat oleh Majlis Ugama Islam Brunai Darussalam (MUIB).

Tugas dan peran utama MUIB yaitu membantu dan menasihati Kebawah Duli Yang Maha Mulia Paduka Seri Baginda Sultan dan Yang Dipertuan Negara Brunai Darussalam terkait semua hal yang berhubungan dengan agama Islam.

Majlis Ugama Islam Brunai Darussalam didirikan pada tahun 1956 setelah tergubalnya undang-undang nomor 20 tahun

1955 tentang Majelis Ugama dan Mahkamah-Mahkamah Kadi. Undang-undang ini dikuat kuasakan pada 1hb Februari 1956 pada zaman pemerintahan al-Mahrum Sultan Haji Omar Ali Saifuddin Saadul Khairi Waddien.

Dalam menangani masalah keagamaan dan menentukan dasar pentadbiran Ugama Islam di Negara Brunai, maka Majelis Ugama Islam Brunai Darussalam (MUIB) selalu mengadakan sidang untuk membahas hal-hal yang berhubungan dengan permasalahan akidah dan syariah, serta isu-isu semasa yang lain. Apapun yang menjadi keputusan dan dasar yang dibuat oleh Majelis Ugama Islam akan ditunjukkan kepada Majlis Kebawah Duli Yang Maha Mulia Paduka Seri Baginda Sultan dan Yang Dipertuan Negara Brunai Darussalam sebagai nasihat Majlis kepada Baginda. Ketika keputusan dan dasar yang dibuat tersebut disetujui oleh Majlis Kebawah Duli Yang Maha Mulia Paduka Seri Baginda Sultan dan Yang Dipertuan Negara Brunai Darussalam, hal itu akan dilaksanakan oleh Kementrian Hal Ehwal Ugama. Kementrian ini sebagai penunjang kemajuan Ugama Islam di Negara Brunai Darussalam dan menjadi pihak yang bertanggung jawab menjalankan (eksekutif) bagi semua dasar dan keputusan Majelis Ugama Islam Brunai Darussalam mengenai pentadbiran Ugama Islam di Negara Brunai Darussalam.

## 2) Unit Kutipan dan Agihan Zakat

Unit kutipan dan agihan zakat memiliki kuasa-kuasa antara lain:

- a) Bertugas mengutip dan menerima zakat fitrah dan zakat harta.
- b) Menerima permohonan untuk mendapatkan bagian dari kumpulan wang zakat.
- c) Membuat penyiasatan dan tindakan yang bersesuaian seperti melawat dan temuduga kepada pemohon-pemohon.
- d) Menghantar kumpulan wang kutipan zakat ke bank dan jabatan perbendaharaan.
- e) Menyediakan urusan agihan zakat harta dan zakat fitrah kepada asnaf-asnaf.
- f) Menjadi urusetia kepada jawatankuasa berikut:
  - (1) Jawatankuasa meneliti permohonan-permohonan dari asnaf-asnaf zakat.
  - (2) Jawatankuasa mengeluarkan wang zakat.
- g) Melaksanakan keputusan-keputusan jawatankuasa mengeluarkan wang zakat.
- h) Melaksanakan keputusan-keputusan mesyuarat Majlis Ugama Islam yang berhubungan dengan kumpulan wang zakat.

- i) Menyediakan penyata kunci kira-kira kutipan dan agihan kumpulan wang zakat.
- j) Menyediakan senarai nama perkara-perkara berikut:
  - (1) Senarai nama-nama amil dan kawasan.
  - (2) Senarai faki miskin.
  - (3) Senarai muallaf.
  - (4) Mendapatkan maklumat dan kerjasama dari agensi kerajaan dan swasta yang berkaitan dengan permohonan dan dalam memeduli hal kebajikan orang Islam. Pengendalian urusan kumpulan wang zakat dengan bank, jabatan perbendaharaan, dan jabatan audit.

Sedangkan tujuan atau objektif unit kutipan dan agihan zakat:

- a) Berusaha melahirkan kesedaran dikalangan masyarakat Islam mengenai kewajipan mengeluarkan zakat.
- b) Melaksanakan usaha untuk meningkat kutipan zakat di kalangan masyarakat Islam.
- c) Mempelbagaikan bentuk agihan zakat melalui skim-skim tertentu.
- d) Membantu mustahiqqin zakat memperbaiki kehidupan mereka melalui skim agihan yang berkesan dan teratur.

- e) Memberi maklumat dan keasadaran kepada masyarakat Islam tentang golongan yang berhak menerima zakat.

### 3) Jawatan Kuasa Zakat

Majlis Ugama Islam telah melantik jawatan kuasa mengeluarkan wang zakat yang bertindak untuk memandu dasar dan perjalanan kutipan dan pengagihan zakat dan fitrah di seluruh Negara Brunei Darussalam. Jawatan kuasa inilah yang membuat keputusan muktamad bagi pemberian semua bantuan kepada asnaf-asnaf yang berhak, termasuk mengenai jumlah, kadar atau jenis bantuan yang akan diberikan.

Pelantikan Jawatan kuasa wang zakat atas persetujuan dari Kebawah Duli Yang Maha Mulia Paduka Seri Baginda Sultan dan Yang Dipertuan Negara Brunei Darussalam dengan masa jabatan selama 3 tahun. Lembaga ini bertugas untuk meneliti semua permohonan yang dihadapkan kepada Unit Kutipan dan Agihan Zakat yang akan membuat sokongan diberi bantuan atau sebaliknya berdasarkan kepada laporan, penyiasatan jawatan, dan soal selidik kepada pemohon serta keadan-keadaannya yang dibuat oleh pegawai-pegawai dari Unit Kutipan dan Agihan Zakat, sebelum dihadapkan kepada Jawatankuasa Mengeluarkan Wang Zakat untuk pertimbangan dan keputusan.

### 3. Pengelolaan Zakat di Negara Malaysia

- a. Sejarah pengelolaan zakat di Malaysia.

Pengelolaan zakat di Malaysia pada masa prapenjajahan dilakukan secara tradisional, sebab kebijakan dan regulasi mengenai zakat masih sangat kurang. Pada waktu itu zakat belum diatur secara sistematis oleh pihak kerajaan/pihak pemerintah. Pembayaran zakat dilakukan secara langsung oleh penduduk kampung kepada guru-guru agama untuk diberikan kepada para *ashnaf*. Para penduduk kampung menganggap guru-guru agama tersebut sudah kompeten sebagai amil zakat, terutama terkait dengan persoalan *hawl*, *nishab*, dan kadar zakat.<sup>239</sup> Tradisi tersebut berjalan dan diturunkan dari generasi ke generasi dan berakhir pada saat penjajah Inggris mulai masuk ke Malaysia.

Pada zaman penjajahan Inggris terjadi pembagian administrasi pada negara-negara bagian pada waktu itu. Hal-hal yang berhubungan dengan Islam dan adat istiadat Melayu diserahkan kepada Majlis Agama Islam dan Adat Istiadat Melayu (MAIAIM). Di Malaysia, pengelolaan zakat dilakukan oleh Majlis Agama Islam dan Adat Istiadat Melayu (MAIAIM). Wilayah Kelantan adalah Negara bagian pertama yang mendirikan badan ini yang selanjutnya menjadi satu model awal bagi negara-negara bagian lainnya. Di bawah badan tersebut, pengelolaan dana zakat dijalankan oleh imam kampung. Sebagian dari hasil dari pengumpulan zakat tersebut

---

<sup>239</sup>Aidit bin Ghazali, *Zakat Administration In Malaysia*, (Singapore: ISEAS, 1991), 85.

diberikan kepada kerajaan negeri sebagai salah satu sumber pembiayaan untuk negara yang berhubungan dengan Islam.

Walaupun pengelolaan zakat sampai saat ini selalu mengalami perkembangan, tetapi unsur-unsur umumnya tetap sama yaitu pertama, pengelolaan zakat disetiap Negara bagian berada di bawah badan MAIAIM, kecuali Kedah yang mana pengelolaan zakatnya dikelola oleh badan Jawatan Kuasa Zakat. Kedua, kepentingan serta potensi zakat masih terpisah dari perspektif dasar sosio ekonomi kenegaraan dan lebih dilihat sebagai ibadah. Sampai sekarang belum ada lembaga yang mengelola zakat dalam skala nasional dan menjadikannya sebagai salah satu bentuk dasar-dasar kebijakan fiskal di Negara Malaysia.<sup>240</sup>

b. Undang-undang pengelolaan zakat di Malaysia.

Tiap-tiap negara bagian memiliki undang-undang tersendiri terkait dengan zakat yang dibuat oleh masing-masing majlis perundang-undangan, sehingga mengakibatkan perbedaan terhadap pembuatan perundang-undang zakat, baik dalam segi pengelolaan dan cara penerapan undang-undang tersebut.

Ada tiga aspek yang diatur dalam undang-undang zakat yaitu, pertama, jenis-jenis zakat yang boleh ditarik oleh lembaga-lembaga resmi. Kedua, aspek berbagai macam dakwaan terkait kesalahan-kesalahan dalam zakat. Ketiga, terkait aspek bentuk dan jumlah

---

<sup>240</sup>A.Ghazali, *Zakat Suatu Tinjauan*, (Malaysia: IBS Buku, 1988), 3-4.

hukuman serta denda yang boleh dijatuhkan oleh setiap badan penguat kuasa undang-undang zakat. Sehingga pengelolaan zakat di Malaysia tergantung pada undang-undang di negara bagian. Di Malaysia belum ada perundang-undangan zakat yang menyatukan seluruh sistem pengelolaan zakat. Sehingga pengelolaan zakat yang ada berdasar pada kebijakan wilayah masing-masing negara bagian di Malaysia.<sup>241</sup>

c. Sumber zakat di Malaysia.

Ada empat sumber zakat di Malaysia yaitu hasil pertanian, zakat perniagaan, zakat gaji (pekerjaan), dan zakat perusahaan. Terkait zakat pertanian, mayoritas undang-undang yang berlaku di semua negeri bagian hanya tanaman padi yang dijadikan sebagai sumber zakat, seperti yang terdapat dalam Enakmen Pentadbiran Undang-Undang Agama Islam (fitrah dan zakat) pindaan tahun 1969 pasal 9 menyatakan bahwa zakat pertanian hanya dikenakan pada padi,<sup>242</sup> tanpa menyebutkan produktivitas tanaman lain seperti karet, kelapa sawit, coklat, kopi, buah-buahan, dan sayur-sayuran.

Zakat yang bersumber dari gaji pekerja (pendapatan) diwajibkan oleh pemerintah pusat dan berlaku untuk semua negara-negara bagian Malaysia atas persetujuan para pekerja yang dinyatakan dalam kontrak kerja. Pemerintah mewajibkan para pekerja dan majikan

---

<sup>241</sup>A.Ghazali, *Zakat Suatu Tinjauan*, 20.

<sup>242</sup>Mujaini Tarmin, *Zakat Pertanian Sistem dan pelaksanaannya*, (Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka, 1990), 56.



untuk membayar zakat. Sedangkan terkait dengan zakat perniagaan, pemerintah mengeluarkan ketentuannya dengan memberikan potongan pajak bagi para *muzakki* dari segi pendapat dan perniagaan berdasarkan akta cukai pendapatan tahun 1967. Sedangkan zakat perusahaan di Malaysia belum banyak yang melaksanakannya, karena disebabkan oleh beberapa faktor, yaitu aturan perundang-undangan (*lacunae*) yang masih lemah, perbedaan struktur perusahaan yang sangat kompleks, dan persoalan pembagian kekuasaan antara pemerintahan pusat (kerajaan persekutuan) dan pemerintah negeri (kerajaan negeri).

d. Zakat di era modern.

Sejak pertama kali pelaksanaan zakat di Malaysia, pengelolaannya belum berjalan secara professional, sehingga potensi zakat yang ada belum terjaring secara signifikan. Seiring dengan berjalannya waktu, Malaysia mengalami kemajuan dalam bidang ekonominya, begitupun orang-orang Melayu. Potensi zakat yang besar dapat digunakan untuk mengembangkan perekonomian yang ada, sehingga pemerintah dapat memperbaiki system pengelolaan zakat tersebut. Zakat dikelola secara professional dengan menggunakan konsep *corporate governance* yaitu menekankan kepada pentingnya peran dan tanggung jawab pengurus dalam mengelola zakat dan untuk menumbuhkan integritas serta keyakinan masyarakat. Peran dan tanggung jawab pengurus dengan cara melaksanakan

pengelolaan zakat secara ikhlas, tanggung jawab, amanah, dan profesional agar tujuan organisasi dapat tercapai dan kepentingan masyarakat terhadap zakat dapat terpenuhi.<sup>243</sup>

Di Malaysia terdapat dua lembaga zakat yang menggunakan konsep corporate governance yaitu pertama, Pusat Pungutan Zakat (PPZ) berada di Wilayah Persekutuan yang didirikan pada 27 Desember 1990 sebagai lanjutan dari ide gagasan pada Mei 1989. Munculnya gagasan dibentuknya PPZ akibat dari keresahan masyarakat Muslim terkait dengan pengelolaan zakat yang tidak berkembang. Kelemahan institusi yang ada terjadi karena buruknya manajemen pengelolaan zakat, sehingga muzaki mengalami kesulitan untuk membayar zakat. Karena permasalahan tersebut, pemerintah kemudian meminta bantuan kepada konsultan asing yaitu *coopers and lybrand* untuk mengkaji potensi zakat. Konsultan tersebut ditugasi untuk mendesain struktur dan sistem organisasi, termasuk merancang model promosi dan kiat-kiat marketing yang bertujuan untuk meningkatkan pendapatan zakat. Desain konsultan berorientasi pada usulan PPZ menjadi sebuah perusahaan murni (corporate) dengan penekanan pada cara kerja yang profesional. PPZ yang menginduk pada Majelis Agama Islam Wilayah Perskutuan (MAIWP) di Kuala Lumpur. Sumber daya manusia dari lembaga

---

<sup>243</sup>Shawal Kaslam dan Hasan Bahrom, "Amalan Corporate Governance dalam Pengurusan Institusi Zakat di Malaysia". Jurnal Pengurusan Jawhar, Vol. 1 No. 2, 53.

tersebut berasal dari latar belakang pendidikan yang beragam dan mempersiapkan karakter penghimpunan zakat berbasis komputer. PPZ resmi beroperasi pada Maret 1991 yang diresmikan oleh PM Mahathir Mohammad. Fungsi utama PPZ yaitu mencari muzaki baru, menjaga kontinuitas pembayarannya, memberi penjelasan terkait zakat, menghimpun zakat, mengeluarkan resi zakat kepada pembayar, membuat laporan harian, membuat laporan bulanan, membuat laporan tahunan, membina loket-loket baru dan saluran-saluran baru untuk memudahkan ketika melakukan pembayaran, dan menambah aset PPZ dari kelebihan upah amil.

Kedua, Pusat Zakat Selangor (PZS) yang didirikan pada tanggal 15 Februari 1994 sekaligus terdaftarnya Syarikat Mais Zakat Sdn. Bhd sebagai anak perusahaan yang menjadi milik dari Majelis Agama Islam Selangor (MAIS). Lembaga ini beroperasi pada bulan Oktober 1995. Selain kedua lembaga tersebut, terdapat lima lembaga swasta di Malaysia, yaitu Lembaga Zakat Selangor (LZS), Pusat Urusan Zakat (PUZ) di Pulau Pinang, Pusat Kutipan Zakat (PKZ) di Pahang, Pusat Zakat Negeri Sembilan (PZNS), dan Pusat Zakat Melaka (PZM). Di antara ke tujuh lembaga tersebut, hanya dua lembaga yang diberi tanggung jawab untuk mengelola zakat sepenuhnya, mulai dari memungut zakat samapai pada proses pendistribusiannya yaitu Lembaga Zakat Selangor (LZS) dan Pusat Urusan Zakat (PUZ) di Pulau Pinang, sedangkan lembaga-lembaga

lainnya hanya bertugas untuk memungut zakat dan yang mendistribusiannya yaitu Baitulmal (unit zakat) di bawah Majelis Agama Islam negara bagian masing-masing.

Selain tujuh lembaga zakat swasta di Malaysia, terdapat juga tujuh lembaga zakat pemerintah yang dikelola langsung oleh Majelis Agama Islam Negeri sebagai agensi kerajaan negeri. Adapun ketujuh lembaga tersebut yaitu Majelis Agama Islam Negeri Johor, Majelis Agama Islam dan Adat Melayu Perak, Jabatan Zakat Negeri Kedah, Majelis Agama Islam dan Adat Melayu Perlis, Majelis Agama Islam dan Adat Melayu Kelantan, Majelis Agama Islam dan Adat Melayu Terengganu, dan Tabung Baitulmal Serawak.<sup>244</sup>

Pemerintah Malaysia juga membuat kebijakan terkait dengan pembayaran zakat kepada individu, melalui pemberian potongan pajak berjadwal atau system potongan bulanan (PBC). Mereka mendapatkan pengurangan pajak sejumlah pembayaran zakat atau zakat tersebut dapat digunakan untuk mengurangi pajak samapi dengan 100% (Akta 53, 2. 6A (3)). Hal ini sebagai salah satu cara untuk menghindari pembayaran pajak berganda terhadap hasil pendapatan para pembayar zakat tersebut. Secara tidak langsung berdampak baik kepada masyarakat muslim untuk membayar zakat dan sampai saat ini belum ada negara-negara muslim lain yang

---

<sup>244</sup>Nurhasanah, "Zakat di Malaysia dalam Perspektif Ekonomi". Jurnal al-Iqtishad, Vol. 4 No. 1, Januari 2012, 93-96.

memberikan insentif seperti itu yang telah dilakukan oleh pemerintah Malaysia.<sup>245</sup>

e. Jenis-jenis zakat yang dikumpulkan.

Sistem perundang-undangan Malaysia pada pasal 3 (4) menyatakan bahwa Agama Islam terletak di bawah kuasa Sultan atau Raja bagi negara bagian yang memiliki Raja dan di bawah Yang Dipertuan Agong bagi negara bagian yang tidak memiliki Raja, seperti Wilayah Persekutuan, meliputi Kuala Lumpur, Labuan, dan Putrajaya. Seluruh urusan administrasi dan pengelolaan berbagai jenis zakat di Malaysia berada di bawah kuasa pemerintah negara bagian. Hal ini menyebabkan undang-undang administrasi zakat di setiap negara bagian berbeda. Begitu juga jenis-jenis zakat yang dikumpulkan di setiap negara bagian berbeda-beda yaitu:

- 1) Wilayah Persekutuan meliputi, zakat fitrah, pendapatan, perdagangan, tabungan, dan harta.
- 2) Selangor meliputi, zakat fitrah, pendapatan, perdagangan, tabungan, saham, KWSP, emas/perak, harta, pertanian, dan peternakan.
- 3) Johor meliputi, zakat fitrah, pendapatan, perdagangan, tabungan, saham, emas/perak, harta, pertanian, peternakan, qadha, dan tambang.

---

<sup>245</sup>Eko Suprayitno, Radiah Abdul Kadir, dan Azhar Harun, "Zakat Sebagai Pengurang Pajak dan Pengaruhnya Terhadap Penerimaan Pajak di Semenanjung Malaysia". Jurnal Penelitian Sosial Keagamaan, Vol. 7 No. 1, Juni 2013, 11-12.

- 4) Terengganu meliputi, zakat fitrah, pendapatan, perdagangan, tabungan, emas/pera, pertanian, dan peternakan.
- 5) Perak meliputi, zakat fitrah, pendapatan, perdagangan, tabungan, saham, KWSP, emas/perak, dan harta.
- 6) Pulau Pinang meliputi, zakat fitrah, pendapatan, perdagangan, tabungan, saham, KWSP, emas/perak, harta, pertanian, dan peternakan.
- 7) Pahang meliputi, zakat fitrah, pendapatan, perdagangan, tabungan, saham, emas/perak, harta, dan rikaz.
- 8) Kelantan meliputi, zakat fitrah, pendapatan, perdagangan, tabungan, saham, emas/perak, harta, pertanian, peternakan, dan qadha.
- 9) Kedah meliputi, zakat fitrah, pendapatan, perdagangan, tabungan, saham, KWSP, emas/perak, pertanian, peternakan, dan qadha.
- 10) Negeri Sembilan meliputi, zakat fitrah, pendapatan, perdagangan, tabungan, saham, KWSP, emas/perak, harta, pertanian, peternakan, dan qadha.
- 11) Melaka meliputi, zaat fitrah, pendapatan, perdagangan, tabungan, saham, emas/perak, pertanian, peternakan, dan qadha.
- 12) Serawak meliputi, zakat fitrah, pendapatan, perdagangan, tabungan, saham, KWSP, emas/perak, pertanian, peternakan, dan qadha.

13) Sabah meliputi, zakat fitrah, pendapatan, perdagangan, tabungan, saham, emas/perak, pertanian, dan peternakan.

14) Perlis meliputi, zakat fitrah, pendapatan, perdagangan, tabungan, emas/perak, harta, dan pertanian.

f. Pendistribusian zakat kepada para asnaf.

Setiap negara bagian memiliki ketentuan yang berbeda terhadap pihak-pihak yang berhak mendapatkan zakat antara lain:

1) Wilayah Persekutuan yaitu fakir, miskin, amil, mualaf, riqab, gharimin, ibnu sabil, dan fisabilillah.

2) Selangor yaitu fakir, miskin, amil, mualaf, riqab, gharimin, ibnu sabil, dan fisabilillah.

3) Johor yaitu fakir, miskin, amil, mualaf, gharimin, ibnu sabil, dan fisabilillah.

4) Terengganu yaitu fakir, miskin, amil, mualaf, riqab, gharimin, ibnu sabil, dan fisabilillah.

5) Perak yaitu fakir, miskin, amil, mualaf, gharimin, ibnu sabil, dan fisabilillah.

6) Pulau Pinang yaitu fakir, miskin, amil, mualaf, gharimin, ibnu sabil, dan fisabilillah.

7) Pahang yaitu fakir, miskin, amil, mualaf, gharimin, ibnu sabil, dan fisabilillah.

8) Kelantan yaitu fakir, miskin, amil, mualaf, gharimin, ibnu sabil, dan fisabilillah.

- 9) Kedah yaitu fakir, miskin, amil, mualaf, gharimin, ibnu sabil, dan fisabilillah.
- 10) Negara Sembilan yaitu fakir, miskin, amil, mualaf, gharimin, ibnu sabil, dan fisabilillah.
- 11) Melaka yaitu fakir, miskin, amil, mualaf, gharimin, ibnu sabil, dan fisabilillah.
- 12) Sarawak yaitu fakir, miskin, amil, mualaf, gharimin, ibnu sabil, dan fisabilillah.
- 13) Sabah yaitu fakir, miskin, amil, mualaf, ibnu sabil, dan fisabilillah.
- 14) Perlis yaitu fakir, miskin, amil, mualaf, ibnu sabil, dan fisabilillah.<sup>246</sup>

#### 4. Pengelolaan Zakat di Negara Saudi Arabia

Penerapan zakat di Saudi Arabia yang didasarkan pada perundang-undangan negara dimulai sejak tahun 1951 M. Sebelum itu, penunaian zakat di Saudi Arabia tidak diatur oleh perundang-undangan. Penerapan pengelolaan zakat oleh pemerintah Saudi berdasarkan pada keputusan Raja (Royal Court) No. 17/2/28/8634 tertanggal 29/6/1370 H/7/4/1951., yang berbunyi: “zakat syar’iy yang sesuai dengan ketentuan syari’ah Islamiyah diwajibkan kepada individu dan perusahaan yang memiliki kewarganegaraan Saudi.” Sebelumnya, terbit keputusan Raja terkait pengenaan pajak pendapatan bagi warga non Saudi. Dengan terbitnya

---

<sup>246</sup>Eko Suprayitno, Radiah Abdul Kadir, dan Azhar Harun, “Zakat Sebagai Pengurang Pajak dan Pengaruhnya Terhadap Penerimaan Pajak di Semenanjung Malaysia”. Jurnal Penelitian Sosial Keagamaan, Vol. 7 No. 1, Juni 2013, 5-7.



keputusan tersebut, warga non Saudi tidak lagi diwajibkan mengeluarkan zakat, melainkan hanya diwajibkan membayar pajak pendapatan. Sementara warga Saudi hanya dikenai kewajiban membayar zakat tanpa pajak. Guna menangani urusan tersebut, dibentuklah bagian khusus yang bernama.

Kewenangan menghimpun zakat di Saudi Arabia mulai kebijakan sampai urusan teknis berada di bawah kendali Departemen Keuangan yang kemudian membentuk bagian khusus yang diberinama Masalah az-Zakah wa ad-Dakhl (Kantor Pelayanan Zakat dan Pajak Pendapatan). Sedangkan kewenangan penyaluran zakat berada dalam kendali Departemen Sosial dan Pekerjaan di bawah Dirjen Jaminan Sosial (Daman 'Ijtima'i).

Penghimpunan zakat di Saudi Arabia diterapkan pada semua jenis kekayaan. Zakat ternak dikelola oleh komisi bersama antara Departemen Keuangan dan Departemen Dalam Negeri yang disebut al-'Awamil yaitu komisi khusus yang bertugas melakukan pemungutan zakat ternak ke pelosok-pelosok daerah, kemudian mengirim semua hasilnya ke Departemen Keuangan. Komisi khusus Al-'Awamil ini juga mengumpulkan zakat pertanian, zakat perdagangan, zakat simpanan uang, dan zakat pendapatan. Yang termasuk kategori zakat pendapatan seperti pendapatan dokter, kontraktor, pengacara, accounting, dan para pegawai, termasuk juga seniman, penghasilan hotel, biro travel. Zakat pendapatan dari masing-masing profesi tersebut akan dipotong dari tabungan mereka

setelah mencapai nisab. Cara penghitungannya berdasarkan pada laporan keuangan masing-masing.<sup>247</sup>

#### 5. Pengelolaan Zakat di Negara Sudan

Peraturan pengelolaan zakat di Sudan dinyatakan resmi setelah diterbitkannya Undang-undang Diwan Zakat pada bulan April 1984 dan mulai efektif sejak September 1984. Penghimpunan harta zakat di negara Sudan berada dalam “satu atap” dengan penghimpunan pajak. Sehingga ada semacam tugas dan pekerjaan baru bagi para pegawai pajak, yaitu menyalurkan harta zakat kepada mustahiq. Diwan zakat ini mendelegasikan pendistribusian zakat kepada Departemen Keuangan dan Perencanaan Ekonomi Nasional. Pendistribusian zakat sebelumnya hanya diberikan kepada lima asnaf mustahiq (fakir, miskin, amil zakat, Ibnu Sabil, dan gharim). Sedangkan tiga asnaf lainnya tidak dimasukkan. Namun Majelis Fatwa kemudian mengeluarkan fatwa bahwa semua asnaf mustahiq yang berjumlah delapan golongan seperti diterangkan dalam Al-Qur'an menjadi target pendistribusian zakat di Sudan.<sup>248</sup>

#### 6. Pengelolaan di Negara Pakistan

Negara Pakistan didirikan pada tahun 1950. Namun, undang-undang tentang pengelolaan zakat yang disebut dengan UU zakat dan Usyr baru diterbitkan secara resmi pada tahun 1979. Undang-undang ini dianggap

---

<sup>247</sup> M. Taufiq Ridlo, “Pengelolaan Zakat di Negara-negara Islam”, dalam Kuntarno Noor Aflah (editor), *Zakat dan Peran Negara*, (Jakarta: Forum Zakat (FOZ), 2006), 33-35.

<sup>248</sup> Ridlo, “Pengelolaan Zakat di Negara-negara Islam”, dalam Kuntarno Noor Aflah (editor), *Zakat dan Peran Negara*, 33-35.

belum sempurna sehingga pada tahun 1980 Undang-undang zakat mulai disempurnakan.

Pengelolaan zakat di Pakistan bersifat sentralistik yang disebut dengan Central Zakat Fund (CZF). CZF dipimpin secara kolektif oleh enam belas anggota, salah satunya adalah Hakim Agung Pakistan, delapan orang tidak resmi dengan tiga diantaranya dari golongan ulama, dan tujuh sisanya resmi salah satunya ketua Zakat Fund, empat Menteri Keuangan Negara Bagian Federal dan unsur kementerian urusan agama. Hirarki pengelolaan zakat di Pakistan puncaknya berada di CZF, empat Provincial Zakat Fund (negara bagian), 81 Lokal Zakat Fund, sampai ke tingkat Unit Pengumpulan yang berada di daerah.

Zakat diwajibkan kepada setiap muslim warga negara Pakistan yang hartanya telah mencapai nisab. Zakat langsung dipotong dari harta muzakki pada item-item tertentu seperti: pemotongan langsung dari account tabungan dan deposito, sertifikat deposito, sertifikat investasi, obligasi pemerintah, saham perusahaan dan polis asuransi. Sedangkan harta lainnya diserahkan kepada muzakki untuk menunaikannya, seperti zakat uang cash, zakat emas dan perak, zakat perdagangan, zakat industri, dan sebagainya.

Penyaluran zakat di Pakistan didistribusikan ke delapan asnaf dengan memperhatikan skala prioritas sebagaimana tertuang dalam naskah Undang-undang: “prioritas utama diberikan kepada fakir miskin terutama para janda, orang cacat baik dengan cara langsung atau tidak langsung

seperti melalui pendidikan resmi sekolah, pendidikan keterampilan, rumah sakit, klinik, dan lainnya.<sup>249</sup>

#### 7. Pengelolaan zakat di Negara Yordania

Kerajaan Hasyimite Yordania mengambil inisiatif untuk menetapkan undang-undang khusus pemungutan zakat pada tahun 1944 M. Yordania merupakan negara Islam pertama yang melahirkan undang-undang semacam itu, yaitu UU yang mewajibkan pemungutan zakat di negara Kerajaan Hasyimite Yordania.

Di tahun 1988 ditetapkanlah UU mengenai lembaga amil zakat yang disebut dengan UU Sunduq az-Zakat tahun 1988. Undang-undang ini memberikan kekuatan hukum kepada lembaga tersebut untuk mengelola anggaran secara independen serta hak penuntutan di muka pengadilan. Karenanya, Sunduq az-Zakat memiliki hak untuk mengeluarkan berbagai macam aturan, juknis, dan juklak agar semakin efektif dalam melaksanakan kegiatan penghimpunan zakat.

Sunduq az-zakat Yordania dalam operasionalnya mendayagunakan kelompok kerja yang tersebar di seluruh Yordania. Kelompok ini disebut Lajnah az-Zakat (Komisi Zakat). Tugas Lajnah az-Zakat di antaranya: memantau kondisi kemiskinan dalam masyarakat, mendirikan klinik-klinik kesehatan dan medical centre, mendirikan pusat pendidikan bagi

---

<sup>249</sup>Ridlo, "Pengelolaan Zakat di Negara-negara Islam", dalam Kuntarno Noor Aflah (editor), Zakat dan Peran Negara, 42-43.

pengangguran, mendirikan proyek-proyek investasi, dan mendirikan pusat-pusat garmen (home industri)<sup>250</sup>

Nilai-nilai pengelolaan zakat dari berbagai Negara yang telah disebutkan yang bisa digunakan sebagai bahan pertimbangan model pengelolaan di Indonesia: *Pertama*, di Brunai Darussalam MUIB pengelolaan zakat telah melaksanakan sistem komputerisasi terkait mengumpulkan zakat. Penggunaan sitem komputerisasi tersebut akan memungkinkan keterlibatan yang lebih luas dengan berbagai komunitas, sehingga lebih aman dan peningkatan mekanisme mentoring. *Kedua*, di Malaysia pembayaran zakat sudah mencakup pembayaran pajak. *Ketiga*, di Saudi Arabia Zakat pendapatan dari masing-masing profesi tersebut akan dipotong dari tabungan mereka setelah mencapai nisab. Cara penghitungannya berdasarkan pada laporan keuangan masing-masing. *Keempat*, di Negara Pakistan, Zakat langsung dipotong dari harta muzakki pada item-item tertentu seperti: pemotongan langsung dari account tabungan dan deposito, sertifikat deposito, sertifikat investasi, obligasi pemerintah, saham perusahaan dan polis asuransi. Sedangkan harta lainnya diserahkan kepada muzakki untuk menunaikannya, seperti zakat uang cash, zakat emas dan perak, zakat perdagangan, zakat industri. *Kelima*, di Negara Yordania Sunduq az-zakat Yordania dalam

---

<sup>250</sup>Ridlo, "Pengelolaan Zakat di Negara-negara Islam", dalam Kuntarno Noor Aflah (editor), Zakat dan Peran Negara, 44-46.

operasionalnya mendayagunakan kelompok kerja yang tersebar di seluruh Yordania. Kelompok ini disebut Lajnah az-Zakat (Komisi Zakat).

#### **B. Rekontruksi Nilai-nilai Keadilan dalam Pengelolaan Zakat di Indonesia.**

Persaudaraan dalam Islam dibangun secara inklusif dilandasi prinsip kesamaan derajat manusia, kemaslahatan dan tolong menolong sesuai dengan teori keadilan Islam. Kehidupan masyarakat ditandai oleh adanya jurang pemisah antara si kaya dan si miskin, antara si kuat dan si lemah adalah kehidupan yang tidak etis. Kehidupan yang tidak sesuai dengan nilai-nilai kemanusiaan.<sup>251</sup>

Sejalan dengan itu Islam menetapkan kewajiban zakat bagi Muslim dan kegiatan usaha milik orang Islam yang telah mencapai nisab (batas kekayaan wajib zakat). Zakat merupakan ibadah sosial yang memainkan peran sebagai nilai instrumental ekonomi Islam. Islam menghormati hak milik perseorangan, namun disamping itu menentukan bagian tertentu dari kekayaan seseorang untuk memenuhi kepentingan umum, dimana pemerintah dibenarkan untuk mengambil kekayaan seseorang untuk dipergunakan sebagai jaminan sosial.<sup>252</sup>

Pendistribusian zakat kepada yang berhak adalah sebuah tindakan konkrit untuk menimbun jurang kesenjangan antara golongan kaya dan miskin. Syariat Islam tentang pengelolaan zakat membawa misi pembebasan orang miskin dari kemiskinan dan kemelaratan. Mereka yang menerima zakat adalah menerima hak mereka dan bukan hutang budi, mereka yang memberi dalam rangka

---

<sup>251</sup>A.Mukti Ali, *Memahami beberapa Aspek Ajaran Islam* (Bandung: Mizan, 1991), 41.

<sup>252</sup>Musthofa As-Shibai, *Masyarakat Islam/Isytirakiyyatul Islam*.

menunaikan kewajiban kepada ilahi dan terhadap sesama manusia. Tangan yang memberi dan yang menerima sama-sama terhormat sesuai dengan teori Keadilan distributif merupakan konsep keadilan yang menghendaki setiap orang memperoleh apa yang menjadi haknya secara proporsional.

Peranan zakat sebagai instrument penanggulangan kemiskinan di Negara yang berdasarkan pancasila telah terwadahi melalui pengaturan Undang-undang pengelolaan zakat dan pelebagaan pengelola zakat dalam hal ini BAZNAS dan lembaga Amil Zakat lainnya sesuai regulasi dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011. Pengelolaan zakat secara struktur adalah sebagai upaya untuk mengoptimalkan potensi dana yang berasal dari zakat.

Penerapan manajemen modern dan standar profesionalisme menjadi keniscayaan dalam pengelolaan zakat, tetapi bukan berarti mengubah sifat dan tujuan hakiki pengelolaan zakat. Semangat utama atau ruh zakat adalah semangat untuk memperjuangkan nilai-nilai keadilan. Semangat itulah yang senantiasa mewarnai seluruh kebijakan-kebijakan dan tindakan operasional seluruh lembaga pengelola zakat. Dana zakat, infak dan sedekah yang diterima oleh amil dari muzaki, bukanlah milik lembaga melainkan milik fakir miskin dan asnaf lain yang membutuhkannya.

Munculnya Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat yang kemudian muncul Undang-undang nomor 23 tahun 2011 adalah sebagai sebagai salah satu langkah perbaikan dalam pengelolaan zakat yang berkeadilan di mana salah satu tujuan dari zakat adalah untuk mengurangi

angka kemiskinan di Indonesia serta memakmurkan kehidupan masyarakat dengan sistem ekonomi yang bernilai keadilan.

Nilai ekonomi yang dianut dalam Negara Indonesia adalah sistem ekonomi kerakyatan, di mana ekonomi kerakyatan adalah sistem ekonomi Pancasila (demokrasi ekonomi) seperti yang tercantum secara eksplisit dalam pasal 33 UUD 1945. Selain itu, zakat merupakan doktrin ibadah mahdhah bersifat wajib, mengandung doktrin sosial ekonomi Islam yang merupakan antitesa terhadap sistem ekonomi riba.

Dalam Islam, zakat diwajibkan untuk menghindari akumulasi modal (kekayaan) oleh seseorang atau sekelompok orang tertentu. Islam tidak melarang umatnya menjadi kaya, namun tidak menghendaki ketidakadilan atas kepemilikan modal dalam umatnya, sehingga dikeluarkanlah sebuah mekanisme pengelolaan zakat untuk mewujudkan keadilan dalam masyarakat.

### **C. Rekonstruksi Regulasi pengelolaan Zakat dalam Mewujudkan Kesejahteraan Masyarakat Berbasis Nilai Keadilan di Indonesia pada Masa yang akan Datang.**

Selaras dengan tujuan nasional bangsa Indonesia sebagaimana tertera dalam pembukaan UUD 1945 alenia 4 “yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum”, dan perlindungan terhadap rakyat dalam mewujudkan demokrasi ekonomi seperti yang tertuang dalam Pasal 33 UUD 1945, adalah dengan mengutamakan kemakmuran masyarakat dari kemakmuran perorangan atau kelompok tertentu. Sebab, jika kemakmuran perorangan yang justru



diutamakan, maka tampuk produksi akan jatuh ke tangan individu dan elite tertentu yang memiliki kekuasaan, kekuatan, dan jika kondisi ini benar-benar terjadi, maka rakyatlah yang menanggung kesengsaraan dan penindasan di bidang ekonomi.

Penting bagi Negara untuk melakukan terobosan-terobosan dalam upaya mencapai tujuan nasional yang diantaranya adalah memajukan kesejahteraan umum. Lahirnya Undang-undang nomor 38 tahun 1999 yang diganti dengan Undang-undang nomor 23 tahun 2011 tentang pengelolaan zakat merupakan salah satu upaya untuk melindungi segenap bangsa dalam menjamin pengelolaan zakat.

Berdasarkan hasil pembahasan yang sudah dilakukan, maka bisa dirumuskan beberapa hal:

1. Melahirkan Undang-undang zakat yang baru untuk menyempurnakan regulasi pengelolaan zakat.

Undang-undang nomor 23 tahun 2011, masih kurang komprehenship dalam mengatur pengelolaan zakat, salah satunya adalah dalam pengumpulan dana zakat, Pada pasal 21 ayat (1) masih berpotensi adanya muzaki yang tidak melaporkan dan membayarkan zakatnya secara utuh sesuai dengan ketentuan yang ada. Maka perlunya perubahan sistem pembayaran zakat melalui sistem aplikasi yang terintegrasi sehingga tidak diperlukan lagi pasal 2 (dihapus).

Pada Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 pasal 22, Zakat yang dibayarkan oleh muzaki kepada BAZNAS atau LAZ dikurangkan dari

penghasilan kena pajak, pengurangan pajak penghasilan tersebut dilakukan dengan menggunakan bukti setoran zakat, maka perlu perubahan dengan menggunakan sistem yang terintegrasi sehingga muzaki secara otomatis terdata sebagai wajib pajak yang sudah membayar zakat. Pada Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 pasal 23 ayat (1) terkait dengan bukti pembayaran zakat bisa dilakukan melalui sistem yang terintegrasi dengan mengkonfirmasi pembayaran muzaki yang dilakukan petugas Baznas atau LAZ sehingga pasal (2) Bukti setoran zakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) digunakan sebagai pengurang penghasilan kena pajak sudah tidak diperlukan lagi.

Pada pasal 24 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011, Lingkup kewenangan pengumpulan zakat oleh BAZNAS, BAZNAS provinsi, dan BAZNAS kabupaten/kota diatur dalam Peraturan Pemerintah. Peraturan pemerintah tersebut adalah PP nomor 14 tahun 2014, sebagaimana dalam Bab VI, tentang Lingkup Kewenangan Pengumpulan Zakat yang terdapat pada pasal 53 sampai dengan pasal 55. Pada pasal 55 ayat (1) BAZNAS kabupaten/kota berwenang melakukan pengumpulan zakat melalui UPZ dan/atau secara langsung dan ayat (2) Pengumpulan zakat melalui UPZ sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan cara membentuk UPZ pada: a. kantor satuan kerja pemerintah daerah/lembaga daerah kabupaten/kota; b. kantor instansi vertikal tingkat kabupaten/kota; c. badan usaha milik daerah kabupaten/kota; d. perusahaan swasta skala kabupaten/kota; e. masjid, mushalla, langgar,

surau atau nama lainnya; f. sekolah/madrasah dan lembaga pendidikan lain; g. kecamatan atau nama lainnya; dan h. desa/kelurahan atau nama lainnya. Pihak perorangan yang tidak terkait dengan lembaga/instansi masih memungkinkan sekali tidak tersentuh dengan peraturan pemerintah ini.

Dalam Permenag Nomor 52 tahun 2014 Tentang Syarat Dan Tata Cara Penghitungan Zakat Mal Dan Zakat Fitrah Serta Pendayagunaan Zakat Untuk Usaha Produktif, tidak disinggung terkait pengumpulan dana zakat.<sup>253</sup> Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 69 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Agama Nomor 52 Tahun 2014 Tentang Syarat Dan Tata Cara Penghitungan Zakat Mal Dan Zakat Fitrah Serta Pendayagunaan Zakat Untuk Usaha Produktif<sup>254</sup>, juga tidak mengatur tentang pengumpulan zakat. Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 menyatakan bahwa pengawasan BAZNAS dan LAZ dilakukan oleh menteri serta Kepala Daerah di masing-masing Wilayah dan masyarakat juga berperan aktif dalam pengawasan terhadap BAZNAS dan LAZ. Upaya-upaya pengawasan perlu terus dilakukan agar pengumpulan dana zakat dapat dilakukan secara optimal.

---

<sup>253</sup>Permenag nomor 52 tahun 2014, *Tentang Syarat Dan Tata Cara Penghitungan Zakat Mal Dan Zakat Fitrah Serta Pendayagunaan Zakat Untuk Usaha Produktif*.

<sup>254</sup>Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 69 Tahun 2015, *Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Agama Nomor 52 Tahun 2014 Tentang Syarat Dan Tata Cara Penghitungan Zakat Mal Dan Zakat Fitrah Serta Pendayagunaan Zakat Untuk Usaha Produktif*

2. Pembayaran Pajak dikurangi dengan pembayaran zakat.

Ketentuan dalam UU No. 23 tahun 2011 tentang pengelolaan zakat dan UU Nomor 17 Tahun 2000 tentang pajak penghasilan. Dalam pasal 22 UU nomor 23 tahun 2011 dinyatakan “Zakat yang dibayarkan oleh muzaki kepada BAZNAS atau LAZ dikurangkan dari penghasilan kena pajak.”. Dalam UU nomor 17 tahun 2000, tentang pajak penghasilan pada pasal 9 ayat (1) point g, harta yang dihibahkan, bantuan atau sumbangan, dan warisan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (3) huruf a dan huruf b, kecuali zakat atas penghasilan yang nyata-nyata dibayarkan oleh Wajib Pajak orang pribadi pemeluk agama Islam dan atau Wajib Pajak badan dalam negeri yang dimiliki oleh pemeluk agama Islam kepada badan amil zakat atau lembaga amil zakat yang dibentuk atau disahkan oleh Pemerintah. Belum tertuang relasi zakat dan pajak yang terintegrasi secara sistem informasi (IT), masih berbasis bukti pembayaran dari Baznas/LAZ dibawa ke kantor pajak untuk melakukan pengurangan pajak.

3. Penguatan lembaga swasta dan Negara dalam pengelolaan zakat.

Sesuai Undang-undang nomor 23 tahun 2011, tentang zakat. Peran swasta didudukan pada posisi untuk membantu BAZNAS, sehingga perlu dilakukan penguatan-penguatan sistem kelembagaan untuk memperkuat Baznas yang juga tersistem terintegrasi antar lembaga sehingga tidak ditemukan penarikan wajib zakat/muzakki dilakukan oleh dua lembaga yang berbeda.

4. Memberikan kewenangan kepada Pemerintah Daerah untuk mengoptimalkan pengelolaan zakat.

Sesuai Undang-undang zakat Nomor 23 Tahun 2011 pasal 34 ayat (3), kewenangan yang dimiliki oleh Gubernur/Bupati/Walikota terbatas dalam hal pengawasan dan pembinaan, melalui fasilitasi, sosialisasi dan edukasi.

Maka perlu dilakukan perubahan pasal yang ada.

Tabel  
Rekontruksi Regulasi Pengelolaan Zakat dalam Mewujudkan Kesejahteraan Masyarakat belum Berbasis Keadilan Undang-undang Nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat.

NO	Sebelum dikontruksi	Kelemahan	Setelah dikontruksi
1	Sesuai Undang-undang nomor 23 tahun 2011, Pasal 21 ayat: (1) “Dalam rangka pengumpulan zakat, muzaki melakukan penghitungan sendiri atas kewajiban zakatnya”. Pasal 21 ayat (2) “Dalam hal tidak dapat menghitung sendiri kewajiban zakatnya, muzaki dapat meminta bantuan BAZNAS”. Pada pasal 24 “Lingkup kewenangan pengumpulan zakat oleh BAZNAS, BAZNAS provinsi, dan BAZNAS kabupaten/ kota diatur dalam Peraturan Pemerintah”.	Penormaan di pasal 21 ayat 1 dan 2 belum berkeadilan bagi masyarakat yang sudah membayar pajak belum secara otomatis dapat mengurangi pembayaran pajak. Ada perbedaan perhitungan yang dilakukan secara mandiri dan manual serta melalui Baznas, dan belum ada sistem aplikasi yang mewajibkan muzaki untuk membayar zakat.	Pasal 21 ayat: (1) “Dalam rangka pengumpulan zakat, muzaki melakukan penghitungan sendiri atas kewajiban zakatnya melalui sistem aplikasi pembayaran zakat yang terintegrasi”. Pasal 21 ayat (2) “dihapus”.
2	Pasal 22: “Zakat yang dibayarkan oleh Muzakki kepada Baznas atau LAZ dikurangkan dari penghasilan kena pajak”.	Belum tertuang relasi pajak dan zakat yang terintegrasi secara otomatis melalui sistem informasi (IT), masih berbasis	Pasal 22: “Zakat yang dibayarkan oleh Muzakki kepada Baznas atau LAZ melalui sistem aplikasi pembayaran zakat yang

	<p>Ket: Belum tertuang relasi zakat dan pajak yang terintegrasi secara otomatis melalui sistem informasi (IT).</p>	<p>bukti pembayaran dari Baznas dibawa ke kantor pajak untuk melakukan pengurangan pembayaran pajak.</p>	<p>terintegrasi secara otomatis dikurangkan dari penghasilan kena pajak”.</p>
3	<p>Pasal 23, ayat (1) Baznas atau LAZ Wajib memberikan bukti setoran zakat kepada setiap muzaki Ayat (2) bukti setoran zakat sebagaimana dimaksud ayat (1), digunakan sebagai pengurang penghasilan kena pajak</p>	<p>Belum tertuang relasi pajak dan zakat yang terintegrasi secara otomatis melalui sistem informasi (IT), masih berbasis bukti pembayaran dari Baznas dibawa ke kantor pajak untuk melakukan pengurangan pembayaran pajak.</p>	<p>Pasal 23, ayat: (1) Baznas atau LAZ Wajib memberikan konfirmasi pembayaran melalui sistem informasi sebagai bukti muzaki telah membayar zakatnya (2) bukti setoran zakat sebagaimana dimaksud ayat 1, digunakan sebagai pengurang penghasilan kena pajak</p>
4	<p>Sesuai Undang-undang zakat nomor 23 tahun 2011 pasal 34 ayat (3), kewenangan yang dimiliki oleh Gubernur/Bupati/Walikota terbatas dalam hal pengawasan dan pembinaan, melalui fasilitasi, sosialisasi dan edukasi.</p>	<p>Terbatas dalam hal pengawasan dan pembinaan, melalui fasilitasi, sosialisasi dan edukasi.</p>	<p>Pasal 34 ayat: (3), kewenangan yang dimiliki oleh Gubernur/Bupati/Walikota terbatas dalam hal pengawasan dan pembinaan, melalui fasilitasi, sosialisasi dan edukasi terhadap aplikasi sistem layanan pembayaran pajak terintegrasi.</p>

## BAB VI

### PENUTUP

#### A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil pembahasan pada bab-bab sebelumnya, dapat disimpulkan:

1. Regulasi pengelolaan zakat dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat belum berbasis keadilan, terutama dalam ranah hukum positif di Indonesia, karena masih ditemukan beberapa ketidak sesuaian atau ketidak sempurnaan undang-undang zakat dan peraturan perundangan lain sebagai pelaksana. *Pertama*, dalam pengumpulan dana zakat, Pada pasal 21 ayat (1) masih berpotensi adanya muzaki yang tidak melaporkan dan membayarkan zakatnya secara utuh sesuai dengan ketentuan yang ada. Maka perlunya perubahan sistem pembayaran zakat melalui sistem aplikasi yang terintegrasi sehingga tidak diperlukan lagi pasal 2 (dihapus). *Kedua*, Pada Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 pasal 22, Zakat yang dibayarkan oleh muzaki kepada BAZNAS atau LAZ dikurangkan dari penghasilan kena pajak, pengurangan pajak penghasilan tersebut dilakukan dengan menggunakan bukti setoran zakat, maka perlu perubahan dengan menggunakan sistem yang terintegrasi sehingga muzaki secara otomatis terdata sebagai wajib pajak yang sudah membayar zakat. *Ketiga*, Pada Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 pasal 23 ayat (1) terkait dengan bukti pembayaran zakat bisa dilakukan melalui sistem yang terintegrasi dengan mengkonfirmasi pembayaran muzaki yang

dilakukan petugas Baznas atau LAZ sehingga pasal (2) Bukti setoran zakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) digunakan sebagai pengurang penghasilan kena pajak sudah tidak diperlukan lagi. *Keempat*, Pada Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 pasal 24, Lingkup kewenangan pengumpulan zakat oleh BAZNAS, BAZNAS provinsi, dan BAZNAS kabupaten/kota diatur dalam Peraturan Pemerintah. Peraturan pemerintah tersebut adalah PP nomor 14 tahun 2014, sebagaimana dalam Bab VI, tentang Lingkup Kewenangan Pengumpulan Zakat yang terdapat pada pasal 53 sampai dengan pasal 55. Pada pasal 55 ayat (1) BAZNAS kabupaten/kota berwenang melakukan pengumpulan zakat melalui UPZ dan/atau secara langsung dan ayat (2) Pengumpulan zakat melalui UPZ sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan cara membentuk UPZ pada: a. kantor satuan kerja pemerintah daerah/lembaga daerah kabupaten/kota; b. kantor instansi vertikal tingkat kabupaten/kota; c. badan usaha milik daerah kabupaten/kota; d. perusahaan swasta skala kabupaten/kota; e. masjid, mushalla, langgar, surau atau nama lainnya; f. sekolah/madrasah dan lembaga pendidikan lain; g. kecamatan atau nama lainnya; dan h. desa/kelurahan atau nama lainnya. Pihak perorangan yang tidak terkait dengan lembaga/instansi masih memungkinkan sekali tidak tersentuh dengan peraturan pemerintah ini. Dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat belum dapat terwujud, dikarenakan pengumpulan dana zakat belum optimal terhadap potensi-potensi zakat yang ada. Jika potensi yang ada pada tahun 2021 sebesar



24,5 triliun berbanding jumlah penduduk miskin 6,5 juta. kemudian diasumsikan satu keluarga ada 4 orang maka jumlah keluarga 1.625.000 akan mendapatkan suntikan dana sebesar 15.077.000.

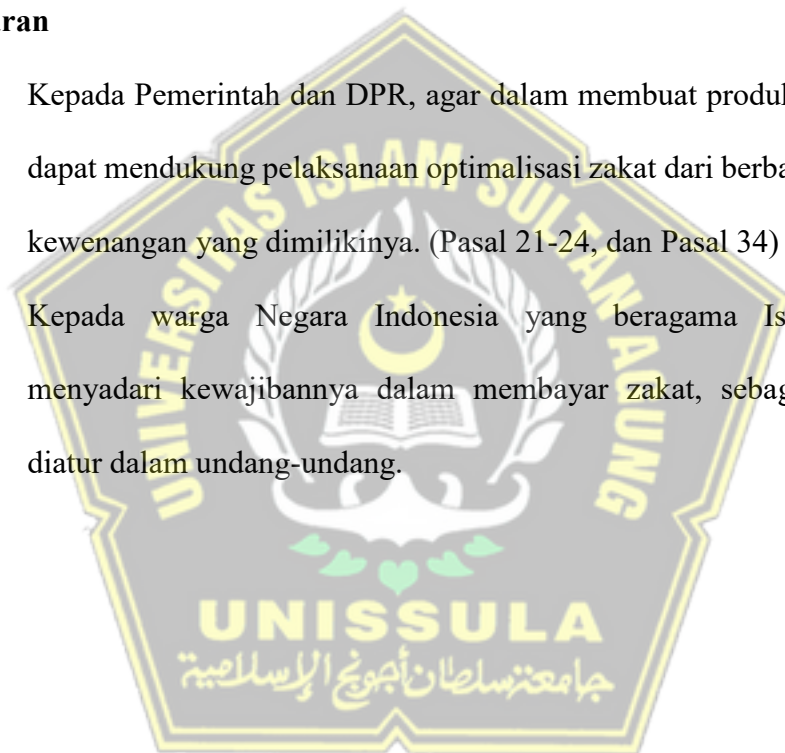
2. Kelemahan-kelemahan Regulasi pengelolaan zakat dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat dari sisi substansi hukum, Undang-undang Nomor 23 tahun 2011 belum mampu mewujudkan demokrasi ekonomi seperti yang tertuang dalam Pasal 33 UUD 1945, adalah dengan mengutamakan kemakmuran masyarakat. Dari sisi struktur, dalam undang-undang tersebut LAZ menjadi subordinat Baznas, LAZ memberikan pelaporan kepada Baznas; pemberian izin LAZ sangat ketat, dan LAZ tidak berhak mendapatkan anggaran dari APBN dan APBD. Dari sisi budaya hukum, salah satunya adalah optimalisasi pengumpulan zakat. Budaya hukumnya masyarakat menghitung dan mendistribusikan secara mandiri.
3. Rekonstruksi regulasi pengelolaan zakat dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat berbasis keadilan perlu dilakukan dengan melahirkan Undang-undang zakat yang baru atau pelaksana undang-undang yang mendukungnya agar bisa mengatur secara komprehensif sehingga dapat mewujudkan kesejahteraan masyarakat berbasis nilai keadilan secara menyeluruh. Maka perlu dilakukan rekonstruksi terhadap pasal 21-24 tentang pemngutan dana zakat dan pasal 34 ayat (3) terkait pembinaan dan pengawasan.

## **B. Implikasi**

Hasil Disertasi dapat bermanfaat untuk kemajuan pengelolaan zakat di Indonesia dan dapat memberikan sumbangsih dalam perubahan regulasi pengelolaan zakat yang komprehensif, penyadaran kepada masyarakat secara luas dalam pelaksanaan regulasi pengelolaan zakat, dan menambah hazanah keilmuan.

## **C. Saran**

3. Kepada Pemerintah dan DPR, agar dalam membuat produk hukum yang dapat mendukung pelaksanaan optimalisasi zakat dari berbagai sisi sesuai kewenangan yang dimilikinya. (Pasal 21-24, dan Pasal 34)
4. Kepada warga Negara Indonesia yang beragama Islam, semoga menyadari kewajibannya dalam membayar zakat, sebagaimana telah diatur dalam undang-undang.



## DAFTAR PUSTAKA

- A.A. Miftah, *Zakat: Antara Tuntunan Agama dan Tuntutan Hukum*, (Jambi: Sulthan Thaha Press, cetakan pertama, 2007)
- A. Febrianto, *Antropologi Ekologi Sebagai Suatu Pengantar*, (Jakarta: Kencana, 2016)
- A. Halil Thahir, Ijtihad Maqasidi, *Rekontruksi Hukum Islam Berbasis Interkoneksi Masalah*
- A.Ghazali, *Zakat Suatu Tinjauan*, (Malaysia: IBS Buku, 1988)
- Aan Jaelani, *Manajemen Zakat di Indonesia dan Brunei Darussalam*, (Cirebon: Noryati Press. 2015)
- Abdul Kadir Muhammad, Bandung, *Hukum Dan Penelitian Hukum*, Citra Aditya Bakti
- Abdul Mana, *Dinamika Politik Hukum Di Indonesia*, cetakan pertama (Jakarta: Kencana, 2018,)
- Abdul Qadir Zallum, 1983, *Amwal Fi Daulah Al-Khilafah*, Cetakan I (Beirut: Darul 'Ilmi Lil Malayin)
- Abdul Wahab Khallaf, *Ilmu Ushul al-Fiqh*, Jakarta, Al-Majlis Al-A'la Al-Indonesi li Al-Da'wat Al-Islamiyyat, 1972.
- Abdurahman al-Jaziry, Beirut, *Al-Fikih Ala Madzahibil Arba'ah*, Juz 4 , Dar-al fikr,1996.
- Abdurrachman Qadir, *Zakat dalam Dimensi Mahdah dan Sosial*, ed. 1, cet. 2, Jakarta, Rajagrafindo Persada, 2001.
- Abdurrachman al-Jazairi, *Fiqh 'Ala Madzahibil Arba'ah Juz I*, cet. VII, Beirut Libanon, Darul Ihya At-turats Al-'Araby, 1986.
- Abdurrachman bin Nashir as-Sa'di, *Tafsir Karim Ar-Rahman fi Tafsir Kalam Al-Manan, Jam'iyyah Ihya at-Turats Al-Islami*, Kuwait, 2003.
- Abu 'Ubayd, t.th, *Kitab al-Amwal*, (Bayrut: Dal al-Fikr, tt)
- Abu Hamid Muhammad Bin Muhammad Al-Ghazali, *Al-Mustashfa min 'Ilmi Al-Ushul*, Juz II, Kairo: Sayyyid Al-Husein, TT.

- Abu Hamid Muhammad Ibn Muhammad Al-Ghazali, Tanpa tahun, *Mustasfa min 'ilmi al ushul*, Juz I, Beirut, Al-Kutub Al-Ilmiyah, TT.
- Abu Ishaq al-Syatibi, *Al-Muwafaqat* Jilid 1-2, (Beirut, Darul Ma'rifah, 1997),
- Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum*, Cetakan Kedua, (Jakarta: Kencana, 2015),
- Afridawati. "Stratifikasi al-Maqashid al-Khamsah (Agama, Jiwa, Akal, Keturunan dan Harta) Dan Penerapannya dalam Masalahah." *Al-Qishthu* 13, no. 1 (2015): <http://jurnal.fs.iainkerinci.ac.id/index.php/alqisthu/article/viewFile/9/2>,
- Agus Salim, *Teori dan Paradigma Penelitian Sosial*, Yogyakarta, Tiara Wacana, 2006.
- Ahmad Hadi Yasin, *Buku Panduan Zakat Praktis*, (Jakarta: Dompot Dhuafa Republika, 2012)
- Ahmad M. Saefuddin, *Ekonomi dan Masyarakat dalam Perspektif Islam*, ed.1 cet.1, Jakarta, Rajawali, 1987.
- Ahmad Syafiq, "Prospek Zakat Dalam Perekonomian Modern". *Ziswaf: Jurnal Zakat dan Wakaf*, Vol. 1 No. 1. Juni, 2014.
- Ahmad Syafiq, "Zakat Ibadah Sosial Untuk Meningkatkan Ketaqwaan dan Kesejahteraan Sosial". *Ziswaf: Jurnal Zakat dan Wakaf*, Vol. 2 No. 2. Desember, 2015.
- Ahmad Walson, *Kamus Al-Munawwir, Kamus Bahas Indonesia-Arab*, Surabaya, Pustaka Progresif, 2001.
- Aidit bin Ghazali, *Zakat Administration In Malaysia*, (Singapore: ISEAS, 1991)
- Ainiah Abdullah, "Model Perhitungan Zakat Pertanian (Studi di Kecamatan Kuta Makmur Aceh Utara)". *Jurnal at-Tawassuth*, Vol.2 No.1, 2017.
- Alaidin Koto, *Ilmu Fiqih dan Ushul Fiqih*, (Jakarta: Rajawali Press, 2006), 121.
- Al-Dusuki, *Hasyiyah al-Dusuki al-'Ilmiyyah*, Jilid II, (Bayrut: Dar al-Kutub, 1996).
- Al-Kasani, *Bada't al-Sna't*, Jilid II, (Lubnan: Dar Ihya' al-Turath al-'Arabi, 1998)
- Al-Khatib al-Syarbini, *Mughni al-Muhtaj*, Jilid I, (Bayrut: Dar al-Ma'rifah, 1997)
- Al-Qaradhawi, *Fiqh az-Zakah*, Jilid 1, cet. 25, (Kairo: Maktabah Wahbah, 2006)

- Amir Syarifuddin, *Garis-Garis Besar Fiqih*, cetakan ketiga, (Jakarta: Kencana, 2010).
- Amirudin dan Zaenal Asyikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta, PT. Rajagrafindo Persada, 2004.
- Andi Safriani, “Telaah Terhadap Hukum dan Kekuasaan”. *Jurnal Jurisprudentie*, Vol. 4 No. 2 Desember 2017.
- Asy-Syatiby, *Al-Muwafaqat, fi Ushulisy Syari'ah*, Juz II, Beirut: Darul Kutub Al-Ilmiyyah, TT.
- Bakhtiar, “Hukum Dan Pengendalian Perilaku Sosial”. *Jurnal Al-Qalb*. Jilid. 9. Edisi. 2. September, 2017).
- Baqir Manan, *Peran Hakim Dalam Dekolonisasi Hukum, Dalam Wajah Hukum di Era Reformasi*, Bandung, Citra Aditya Bakti, 2000.
- Bismar Siregar, dalam Sidik Sunaryo, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, Malang, Penerbit Universitas Muhammadiyah Malang, 2004.
- Bruce J. Cohen, *Sosiologi Suatu Pengantar*, Terj. Sahat Simamora, (Jakarta: Rineka Cipta. 1992).
- Cambridge Learner's (Dictionary, 2007), 393, dalam Ahmad Fadlil Sumadi, 2012, *Hukum Dan Keadilan Sosial, Materi Perkuliahan Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung*, Jakarta, Tanpa Penerbit, 5.
- A. Chaedar Alwasilah, Jakarta, *Pokoknya kualitatif, Dasar-Dasar Merancang dan Melakukan Penelitian Kualitatif*, Dunia Pustaka Jaya, 2008.
- B. Cheppy Harichayono, 1991, *Ilmu Politik dan Perspektifnya*, (Yogyakarta: PT. Tiara Wacana Yogya, 1991), 165.
- Damanhuri Fattah, “Implementasi Nilai Keadilan Dalam Kajian Hukum Islam”. *Al-Manahij: Jurnal Kajian Hukum Islam*, Vo.5 No.2. Juli, 2011, 138-139.
- Dardji Darmodiharjo dan Sudharto, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum*, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama, 1995.
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 2002)
- Didiek Ahmad Supadie,dkk, *Studi Islam II*, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2015).

- Didin Hafidhuddin, *Panduan Zakat bersama DR. KH. Didin Hafidhuddin*, Jakarta, Republika, 2002.
- Direktorat Masyarakat Islam & Direktorat Pemberdayaan Zakat, *Panduan Zakat Praktis*, (Jakarta: Kementerian Agama Republik Indonesia, 2013)
- Direktorat Masyarakat Islam & Direktorat Pemberdayaan Zakat, *Panduan Zakat Praktis*,
- Direktorat Pemberdayaan Zakat, *Pedoman Penyuluhan Zakat*, (Jakarta: Kementerian Agama RI. 2013)
- Dorothy Pickles, 1991, *Pengantar Ilmu Politik*, Jakarta: Rineka Cipta
- Eko Suprayitno, Radiah Abdul Kadir, dan Azhar Harun, “Zakat Sebagai Pengurang Pajak dan Pengaruhnya Terhadap Penerimaan Pajak di Semenanjung Malaysia”. *Jurnal Penelitian Sosial Keagamaan*, Vol. 7 No. 1, Juni 2013.
- Eko Suprayitno, Radiah Abdul Kadir, dan Azhar Harun, “Zakat Sebagai Pengurang Pajak dan Pengaruhnya Terhadap Penerimaan Pajak di Semenanjung Malaysia”. *Jurnal Penelitian Sosial Keagamaan*, Vol. 7 No. 1, Juni 2013.
- Elly M. Setiadi, et al., *Ilmu Sosila Dan Budaya Dasar*, Cetakan ketiga belas (Jakarta: Kencana, 2017)
- Esmi Warassih, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, (Semarang: Suryandaru Utama, 2005).
- Esmi Warrasih “Peran komisi yudisial dalam membangun kultur Hakim melalui perubahan paradigma“ dalam bulletin Komisi Yudisial, vol. VIII, nomor 2 tahun 2008.
- Euis Amalia, *Sejarah Pemikiran Ekonomi Isla*, (Jakarta: Gramata Publishing, 2005)
- A. Fadil Sumadi, *Hukum dan keadilan sosial*, Dalam Perspektif Hukum Ketatanegaraan, Yogyakarta, UGM, Jurnal Konstitusi, 2016.
- GBHN, Surakarta, PT. Pabean, 1993.
- Gijssels, Jan dan Mark van Hoecke, *What is Rechtstheorie*, Kluwer Rewchtswetenschappen, Antwerpen, 1982,
- Gunawan Setiardja, *Dialektika Hukum dan Moral dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia*, Yogyakarta: Kanisius, 1990)

Haryono, "Peneakan Hukum Berbasis Nilai Keadilan Substantif (Studi Putusan MK No. 46/PUU/VII/2012 Tertanggal 13 Februari 2012)". *Jurnal Hukum Progresif*. Vol. 4 No. 1, April 2019.

Haw Widjaja, "*Percontohan Otonomi Daerah di Indonesia*". (Jakarta: Rineka Cipta. 1998)

Hayat, "Keadilan Sebagai Prinsip Negara Hukum: Tinjauan Teoritis Dalam Konsep Demokrasi". *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 2 No. 2, 2015.

Hebby Rahmatul Utamy, "Keadilan Ekonomi dalam Pendistribusian Zakat Oleh Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) Kabupaten Tanah Datar". *Jurnal Tamwil*, Vol.1 No.2. Juli-Desember, 2015.

[http://www.jimly.com/makalah/namafile/56/Penegakan\\_Hukum.pdf](http://www.jimly.com/makalah/namafile/56/Penegakan_Hukum.pdf)

<https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/Rekonstruksi>

Ibn Qudamah, *al-Mughni*, Jilid 4 (Riyadh: Dar al-'Alim, 1997).

Ilyas Supena dan Darmuin, *Manajemen Zakat*, (Semarang: Walisongo Press, 2009.

Ilyas Supena dan Darmuin, *Manajemen Zakat*, (Semarang: Walisongo Press, 2009)

Iskandar, *Konsep Intelektual Dalam Memahami Ilmu Hukum Indonesia*, (Yogyakarta: CV. Andi Offset, 2016)

J.B Daliyo, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta, Prenhallindo, 2007.

Jawade Hafidz, *Makalah Seminar Nasional Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, Unissula, Semarang, 2014.

John Rawls, *A Theory of Justice*, London, Oxford University press, yang sudah diterjemahkan dalam bahasa Indonesia oleh Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo, *Teori Keadilan*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2006.

Juhaya S. Praja, *Teori Hukum dan Aplikasinya*, Cetakan ke I, Bandung, Pustaka Setia, 2011.

Kahar Masyhur, *Membina Moral dan Akhlaq*, Jakarta, Rineka Cipta, 1994.

Kementerian Agama RI, *Al-Qur'an Al-Karim dan Terjemahnya*, (Surabaya: Halim, 2013)

Lilis Rasjidi, *Dasar-Dasar Filsafat Hukum*, (Bandung: Alumni, 1985)

- Lily Rasjidi dan B. Arief Sidharta, *Filsafat Hukum, Madzhab dan Refleksinya*, Bandung, Remaja Rasdakarya, 2004.
- M. Hasbi Ashh-Shiddieqy, *Pedoman Zakat*, (Semarang: Pustaka Rizki Putra, 2009)
- M. Quraisy Shihab, *Wawasan Islam*, (Bandung: Mizan, 1996)
- M. Rais Ahmad, “Pengakan Hukum Atas Keadilan Dalam Pandangan Islam”. Mizan: Jurnal Ilmu Syari’ah. Vol. 1 No. 2. 2013.
- Mahkamah Agung RI, *Proyek diklat, Hukum keluarga dan Peradilan Keluarga di Indonesia*, Jakarta, 2003.
- Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008.
- Maltuf Fitri, “Pengelolaan Zakat Produktif Sebagai Instrumen Peningkatan Kesejahteraan Umat”. *Economica: Jurnal Ekonomi Islam*, Vol. 8 No. 1, 2017.
- Masdar F. Mas’udi, *Meletakkan Kembali Maslahat Sebagai Acuan Syari’ah*, Jurnal Ilmu dan Kebudayaan Ulumul Qur’an Nomor 3 vol.VI tahun 1995.
- Matteuw B. Milles, and A. Meichel Huberman, Jakarta, *Analisis Data Kualitatif, Buku Sumber Tentang Metode-Metode Baru*, 1992.
- Miriam Budiarto, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1998).
- Miriam Budiarto, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: PT. Gramedia, 1982).
- Mochtar Kusuma Atmadja, *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional*, (Bandung: Binacipta, 1978).
- Moedjono, *Pengantar Ilmu Hukum Dan Pengantar Tata Hukum Indonesia*, Bagian I, Yogyakarta, Penerbit Yayasan penerbitan FKIS-IKIP, 1974.
- Muhamad Abu Zahrah, *Ushul Fiqih*, Terjemahan Saefullah Ma’shum, Slamet Basyir, Mujib Rahmat, Hamid Ahmad, Hamdan Rasyid, Ali Zawawi dan Fuad Falahuddin, Cetakan Kedelapan, Jakarta, Pustaka Firdaus, 2003.
- Muhammad Hanafi Bin Yakub, *Pola Interaksi Dokter dengan Pasien yang Berbeda Jenis Kelamin dalam Perspektif Maqashid al-Syari’at*, Thesis, UIN Sultan Syarif Kasim Riau, 2016.
- Muhammad Ridwan, *Manajemen Baitul Maal Wa Tamwil*, cet 2, Yogyakarta, UII Press, 2005.



- Muhammad Sa'id Ramdan al-Buti, *Dawabit al-Maslahah fi as-Syariah al-Islamiyah*, Beirut, Mu'assasah ar-Risalah, 1977.
- Muhtar Yahya dan Fathurrohman, *Dasar-Dasar Pembinaan Hukum Fiqih Islam*, PT. Al-Ma'arif, Bandung, 2005.
- Mujaini Tarmin, *Zakat Pertanian Sistem dan pelaksanaannya*, (Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka, 1990).
- Mujairin Tohir, *Memahami Kebudayaan, Teori, Metodologi Dan Aplikasi*, Semarang, Fasindo Press, 2007.
- Mumtaz Ahmad, *Masalah-Masalah Teori politik Islam*, Bandung, Mizan, 1994.
- Nanda Dewi, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Minat Muzakki Untuk Membayar Zakat Di Baitul Mal Banda Aceh, Skripsi*, UIN Ar-Raniry Bada Aceh, 2018.
- Nazaruddin A. Wahid, "Optimasi Peran Baitulmal Dalam Peningkatan Pungutan Zakat: Kajian Terhadap Faktor Penentu Pembayaran Zakat Di Aceh" . *AKADEMIKA*, Vol. 20 No. 02. Juli-Desember. 2015, 2010.
- Ni Komang Sutrisni, "Tanggung Jawab Negara Dan Peranan Advokad Dalam Pemberian Bantuan Hukum Terhadap Masyarakat Tidak Mampu". *Jurnal Advokasi*, Vol. 5 No. 2, Sepetember 2015.
- Nurhasanah, "Zakat di Malaysia dalam Perspektif Ekonomi". *Jurnal al-Iqtishad*, Vol. 4 No. 1, Januari 2012.
- Otje Salaman & Anton F.S., *Teori Hukum*, Bandung, Refika Atima, 2005.
- Prasetya Irawan, *Logika dan Prosedur Penelitian*, Makassar, Info Medika, 2006.
- Rahmad Hakim, "Studi Implimentasi Nilai Amanah Dalam Pengelolaan Zakat Di Kota Malang: Sebuah Ikhtiar Menuju Pengelolaan Zakat Berkemajemukan" . *Jurnal Senaspro*. 2017.
- Rika Marlina, "Pembagian Kekuasaan dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Indonesia". *Jurnal Daulat Hukum*, Vol. 1 No. 1, Maret, 2018.
- Rizal Darwis, "Fiqh Anak Di Indonesia". *Jurnal al-Ulum*. Vol. 10 No. 1. Juni 2010.
- Roeslan Saleh, *Pembinaan Cita Hukum dan Asas-Asas Hukum Nasional*, Jakarta, Karya Dunia Fikir, 1996
- Romli Atmasasmita, *Reformasi Hukum, Hak Asasi Manusia dan Penegakan Hukum*, (Bandung: Mandar Maju, 2001), 30.

- Satjipto Rahardjo, *Diskusi Panel Memperingati Dies Natalis Ke-49 Fakultas Hukum UNDIP*, tanggal 17 Januari 2006 Kompas, 20 Januari 2006.
- Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung, Citra Aditya Bakti, 1991.
- Satjipto Raharjo, *Hukum Dalam Perspektif Sejarah Dan Perubahan Sosial Dalam Pembangunan Hukum Dalam Perspektif Politik Hukum Nasional*, (Jakarta: Rajawali Press, 1996).
- Satjipto Raharjo, *Sisi-sisi lain dari Hukum Indonesia*, (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, cetakan kedua, 2006
- Satjipto Rahrjo, *Sosiologi Hukum Perkembangan Metode Dan Pilihan Masalah*, (Surakarta: Muhammadiyah University Press, 2004)
- Shalih Al-Fauzan, *Mulakhas Al-Fiqh*, Kairo, Darul Ibnu Haitam, 2003.
- Shawal Kaslam dan Hasan Bahrom, “Amalan Corporate Governance dalam Pengurusan Institusi Zakat di Malaysia”. *Jurnal Pengurusan Jawhar*, Vol. 1 No.2.
- Siti Najma, “Optimalisasi Peran Zakat Untuk Mengembangkan Kewirausahaan Umat Islam”. *Jurnal Media Syari’ah*, Vol. 16 No. 1. Juni, 2014.
- Soejono Koesoemo Sisworo, *Beberapa Pemikiran Tentang Filsafat Hukum*, Semarang, FH UNDIP, 1989.
- Soetandyo Wignyosoebroto, “Teori, Apakah itu”, *Makalah Kuliah Program Doktor UNDIP Semarang 2003*.
- Sri Nur Hari Susanto, “Konsep Kekuasaan Pemerintahan dalam Perspektif Hukum Administrasi”, *Administrative Law & Governance Journal*, Vol. 3 No. 4, November 2020.
- Sudikno Mertokusumo, *Teori Hukum*, Yogyakarta, Cahaya Atma Pustaka, 2012.
- Suhardin, *Keadilan Dalam Penegakan Hukum*, 342-344.
- Suwoto Mulyosudarmo, *Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia, Suatu Penelitian Segi-Segi Teoritik dan Yuridis Pertanggung Jawaban Kekuasaan*, (Surabaya: Universitas Airlangga, 1990).
- Syaikh al-‘Allamah Muhammad bin ‘Abdurrahman ad-Damasyqi, *Rahmah al-Ummah fi khtilaf al-A’immah*, Terj. ‘Abdullah Zaki Alkaf, (Bandung: Hasyimi, 2012).

- Theo Hijbers, Yogyakarta, *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah*, Kanisius, 1984.
- Tihami dan Sohari Sahrani, *Fikih Munakahat*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2014).
- Undang-undang nomor 38 tahun 1999, *Tentang Pengelolaan Zakat*.
- Utrecht, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan, 1989.
- UUD 1945 dan Amandemen*, Solo, Giri Ilmu, 2009.
- Wahbah al-Zuhayly, *Zakat: Kajian Berbagai Mazhab*, cetakan ketujuh (Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2008)
- Wahbah az-Zuhaili, *Fiqh Islam Wa Adillatuhu 3*, Terj. Abdul Hayyie al-Kattani, dkk, (Jakarta: Gema Insani, 2011)
- Walter L. Wallace, *Metoda Logika Ilmu Sosial*, Jakarta, Bumi Aksara, 1994.
- Yati Nurhayati, *Pengantar Ilmu Hukum*, cetakan pertama, (Bandung: Nusa Media, 2020)
- Yohanes Suhardin, "Fenomena Mengabaikan Keadilan Dalam Penegakan Hukum". *Mimbar Hukum*, Vol. 21 No. 2, Juni 2009
- Yusuf al-Qardawi, *Pedoman Bernegara Dalam Perspektif Islam*, (Jakarta Timur: Pustaka al-Kautsar, 1999)
- Yusuf Hamid al-'Alim, *al-Maqashid al-'Amah li al-Shari'ah al-Islamiyyah*.
- Zahida I'tisoma Billah, *Analisis Pengaruh Spiritual Zakat Terhadap Kesejahteraan Muzakki Melalui Perilaku Ihsan (Studi Pada Pengusaha Di Kota Malang, Thesis, UIN Maulana Malik Ibrahim Malang*.

## BIODATA

### A. Data Pribadi

Nama Lengkap	Imron Choeri, S.H.I., M.H.	
Jenis Kelamin	Laki-laki	
Jabatan Fungsional	Asisten Ahli	
Jabatan Struktural	-	
NIY	3 770920 99 026	
NIDN	06 200977 03	
Tempat / Tanggal lahir	Cilacap, 20 September 1977	
Alamat Email	imronchoeri@unisnu.ac.id	
Nomor Telepon/HP	085290470876	
Alamat Rumah	Pekalongan Rt. 04/04 Batealit Jepara	
Nomor Telepon	-	
Alamat Kantor	UNISNU Jepara Jln. Taman Siswa Pekeng Tahunan Jepara 594627	
Nomor Telepon/Fax	(0291) 593132	
Lulusan yang telah dihasilkan	S-1: 34 orang, S-2: - orang, S-3: - orang	
Mata kuliah yang diampu	1. Pancasila	
	2. Kewarganegaraan	
	3. Hukum Pidana	
	4. Hukum Perdata	
	5. Hukum Acara Pidana	
	6. Hukum Acara Perdata	
	7. Hukum Perdata Islam di Indonesia	
	8. Hukum Acara dan Administrasi Peradilan Agama	
	9. Administrasi KUA	
	10. Praktikum PA dan KUA	
	11. Hukum Adat	
	12. Peradilan Agama di Indonesia	
	13. Strategi dan Praktik Legal Drafting	
	14. Yurisprudensi Peradilan Agama	

### B. Riwayat Pendidikan

Jenjang	S-1	S-2	S-3
Nama Perguruan Tinggi	Institut Islam Nahdlatul Ulama (INISNU) Jepara	Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang	Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang
Bidang Ilmu	Hukum Keluarga Islam	Ilmu Hukum (Hukum Islam)	Ilmu Hukum (Hukum Islam)

Tahun Masuk-Lulus	1998-2003	2012-2014	2015-2022
Judul Skripsi/Tesis/Disertasi	Sedekah Bagi Orang yang Meninggal (Studi Kasus Desa Batealit Kecamatan Bateali Kabupaten Jepara)	Pendayagunaan Zakat Produktif: Studi Analisis di Baznas Kabupaten Jepara	Rekonstruksi Regulasi Pengelolaan Zakat dalam Mewujudkan Kesejahteraan Masyarakat Berbasis Nilai-Nilai Keadilan
Nama Pembimbing /Promotor	Drs. KH. Chumaidurrohman	Dr. H. Akhmad Khisni, S.H., M.H.	Prof. Dr. H. Gunarto, S.H., M.H.

### C. Riwayat Pekerjaan

No	Nama Instansi	Jabatan
1	Sekolah Tinggi Teknologi dan Desain Nadlatul Ulama (STTDNU) Jepara	Ka. Bag. Kepegawaian dan Rumah Tangga (2004-2013)
2	Universitas Islam Nahdlatul Ulama (UNISNU) Jepara	Ka. TU. Fakultas Sains Dan Teknologi (2013-2015)
3	Universitas Islam Nahdlatul Ulama (UNISNU) Jepara	Dosen Tanpa Jabatan (2015-2022)

### D. Pengalaman Penelitian Dalam 5 Tahun Terakhir

(Bukan Skripsi, Tesis, maupun Disertasi)

No.	Tahun	Judul Penelitian	Pendanaan	
			Sumber*	Jml (Juta Rp)
1	2016	Pendayagunaan Zakat Produktif; Studi Analisis di Badan Amil Zakat Nasional Kabupaten Jepara (Ketua Peneliti)	Mandiri	0
2	2017	Menggagas Fiqh Muyassar (Anggota Peneliti)	Diktis/ Kemenag	15.000.000
3	2019	<u>Komparasi Konsep Pemenuhan Hak Dan Kewajiban Suami Istri Dalam Kitab 'Uqūd Al-Lujjain Fī Bayān Huqūq Al-Zaujain Dan Kitab Manba' Al-Sa'Ādah.</u> (Ketua Peneliti)	Mandiri	0
3	2020	Pengembangan Kedisiplinan Belajar Peserta Didik Melalui Manajemen Kesiswaan di Sekolah Menengah Pertama Islam Al-	UNISNU	2.500.000

		Karimah Temuroso Guntur Demak (Anggota)		
4	2021	Implementasi Perma Nomor 1 Tahun 2016 Tentang Mediasi Perkara Perceraian Di PA Jepara (Ketua)	Mandiri	0
5	2021	Tinjauan UU Wakaf Terhadap Peran BWI dalam Pelaksanaan Wakaf Uang Di Jepara (Ketua)	Mandiri	0
6	2022	Implementasi Mengadili Kasus Dispensasi Perkawinan Oleh Hakim Pengadilan Agama Berdasarkan Prinsip Menjamin Kepentiungan Terbaik Anak (Anggota)	UNISNU	4.000.000

#### E. Pengalaman Pengabdian Kepada Masyarakat dalam 5 Tahun Terakhir

No	Tahun	Judul Pengabdian Kepada Masyarakat	Pendanaan	
			Sumber*	Jml (Juta Rp)
1	2018	Pelatihan arah Kiblat dan Waktu Sholat di MWC Kecamatan Kedung Jepara (Anggota)	UNISNU Jepara	1.750.000
2	2020	Pemberdayaan Peningkatan Spiritual Ibadah Puasa Ramadhan Pada Pondok Pesantren Al Karimah Guntur Demak (Anggota)	UNISNU Jepara	1.750.000
3	2022	Peningkatan Daya Saing UMKM Bolen Pisang di Desa Pekalongan melalui Sertifikasi Halal dan Branding dalam Rangka Peningkatan Produktivitas Perekonomian Desa (Ketua)	UNISNU Jepara	6.000.000

#### F. Publikasi Artikel Ilmiah Dalam Jurnal selama 5 Tahun Terakhir

No.	Judul Artikel Ilmiah	Nama Jurnal	Volume / Nomor / Tahun
1	Pendayagunaan Zakat Produktif: Studi Analisis Baznas Kabupaten Jepara	Isti'dal	Vol. 3 No. 2
2	<u>Komparasi Konsep Pemenuhan Hak Dan Kewajiban Suami Istri Dalam Kitab 'Uqūd Al-Lujjain Fī Bayān Huqūq Al-Zaujain Dan Kitab Manba' Al-Sa'Ādah.</u>	Isti'dal	Vol. 6 No. 1
3	Tinjauan UU Wakaf Terhadap Peran BWI dalam Pelaksanaan Wakaf Uang Di Jepara (Ketua)	Isti'dal	Vol. 7 No. 2

4	<b>Implementasi Perma Nomor 1 Tahun 2016 Tentang Mediasi Perkara Perceraian Di Pengadilan Agama Jepara (Ketua)</b>	Isti'dal	Vol. 8 No. 2
---	--	----------	--------------

**G. Pemakalah Seminar Ilmiah (*Oral Presentation*) dalam 5 Tahun Terakhir**

No	Nama Pertemuan Ilmiah/ Seminar	Judul Artikel Ilmiah	Waktu dan Tempat
1	-	-	-

Semua data yang saya isikan dan tercantum dalam biodata ini adalah benar dan dapat dipertanggungjawabkan secara hukum. Apabila di kemudian hari ternyata dijumpai ketidak-sesuaian dengan kenyataan, saya sanggup menerima sanksi. Demikian biodata ini saya buat dengan sebenarnya agar digunakan sebagaimana mestinya.

Jepara, 19 Juli 2022



Imron Choeri, S.H.I., M.H.