

POLITIK HUKUM PENGELOLAAN ZAKAT DI INDONESIA

(STUDI TENTANG ZAKAT UNTUK MENGENTASKAN KEMISKINAN)

TESIS



OLEH:

NAMA MAHASISWA : MUHAMMAD RAMLI, S.H.I.

NOMOR POKOK MAHASISWA : 17912051

BKU : HTN/HAN

PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM MAGISTER

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

2021

POLITIK HUKUM PENGELOLAAN ZAKAT DI INDONESIA

(STUDI TENTANG ZAKAT UNTUK MENGENTASKAN KEMISKINAN)

TESIS



OLEH:

NAMA MAHASISWA : MUHAMMAD RAMLI, S.H.I.

NOMOR POKOK MAHASISWA : 17912051

BKU : HTN/HAN

PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM MAGISTER

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

2021



**POLITIK HUKUM PENGELOLAAN ZAKAT DI INDONESIA
(STUDI TENTANG ZAKAT UNTUK MENGENTASKAN KEMISKINAN)**

Oleh :

**Nama Mhs : Muhammad Ramli, S.H.I.
No. Pokok Mhs : 17912051
BKU : HTN/HAN**

**Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan
Kepada Tim Penguji dalam Ujian Akhir Tesis**

Pembimbing 1

Pembimbing 2

Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum. Bagya Agung Prabowo, S.H., M.Hum., Ph.D.

Yogyakarta, 10 Juni 2021

Mengetahui,

Ketua Program Studi Hukum Program Magister

Fakultas Hukum

Universitas Islam Indonesia

Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D.



**POLITIK HUKUM PENGELOLAAN ZAKAT DI INDONESIA
(STUDI TENTANG ZAKAT UNTUK MENGENTASKAN KEMISKINAN)**

Oleh :

Nama Mahasiswa : Muhammad Ramli, S.H.I.
No. Pokok Mahasiswa : 17912051
BKU : HTN/HAN

Telah diujikan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir Tesis
dan dinyatakan LULUS pada hari Kamis 24 Juni 2021
Program Studi Hukum Program Magister

Pembimbing 1

Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.

Tanggal, 2 Juli 2021

Pembimbing 2

Bagya Agung Prabowo, S.H., M.Hum., Ph.D.

Tanggal, 2 Juli 2021

Anggota Penguji

Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D.

Tanggal, 2 Juli 2021

Mengetahui

Ketua Program Studi Hukum Program Magister
Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia



Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D.

MOTTO DAN PERSEMBAHAN

MOTTO

“Jadikanlah Sabar dan Sholatmu sebagai Penolongmu”

PERSEMBAHAN

Kupersembahkan tesisku ini untuk almamater tercinta,
Program Studi Magister Ilmu Hukum
Program Sarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia, dan
Rasa hormatku dan terima kasihku kepada para keluarga tercintaku
Ayahanda Ramelan dan Ibunda Muginah
Bapak Mertua Yatiman dan Ibu Mertua Sri Yuliningsih
Istriku tercinta Desriyati Nur Wakhidah
Adik-adikku Dwi Nurrokhmah Annisa, Desinda Yunita Putri dan Shofin Nur Sahid
Anak-anakku Nahdan Ghaisan Raid dan Naira Ghassani Raid
Persembahan khusus kepada makhluk mulia,
yang dengan mengingatnya, pikiranku menjadi jernih
mendapat kasih sayang darinya, membuatku menjadi seperti sekarang
mereklah Bapak dan Ibuku
Aku sadar seberapa pun tingginya pendidikan yang kutempuh, kalianlah guru
pertama bagiku.

SURAT PERNYATAAN ORISINALITAS

Yang bertandatangan di bawah ini, saya:

Nama Mahasiswa : Muhammad Ramli, S.H.I.

No. Pokok Mahasiswa : 17912051

BKID : ITN/HAN

Dengan ini menyatakan bahwa penulisan tesis dengan judul "POLITIK HUKUM PENGELOLAAN ZAKAT DI INDONESIA (STUDI TENTANG ZAKAT UNTUK MENGENTASKAN KEMISKINAN)" ini berdasarkan hasil penelitian, pemikiran dan pemaparan saya sendiri. Jika terdapat karya orang lain, saya akan mencantumkan sumber yang jelas. Apabila dikemudian hari ternyata terdapat penyimpangan dan ketidakbenaran dalam pernyataan ini, maka saya menerima sanksi akademik berupa pencabutan gelar Strata-2 yang diperoleh karena karya tulis ini dan sanksi lain sesuai dengan peraturan yang berlaku di Universitas Islam Indonesia.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya tanpa ada paksaan dari pihak manapun.

Yogyakarta, 25 Juni 2021

Yang Merabuat Pernyataan


Muhammad Ramli, S.H.I.

KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wa Barakatuh

Alhamdulillah, segala puji atas nikmat dan karunia Allah Subhanallahu Wa Ta'ala dan atas Izin-Nya penulis dapat menyelesaikan Tesis yang berjudul **“POLITIK HUKUM PENGELOLAAN ZAKAT DI INDONESIA (STUDI TENTANG ZAKAT UNTUK MENGENTASKAN KEMISKINAN)”** sebagai syarat guna memperoleh gelar S-2 pada Program Studi Hukum Program Magister Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Sholawat dan salam semoga senantiasa tercurahkan kepada Nabi Muhammad Sallahu Alaihi wa Salam yang senantiasa menjadi panutan bagi pengikutnya segala perkataan dan perbuatan beliau.

Penulis menyadari bahwa dalam penyusunan tesis ini masih banyak terdapat kekurangan yang tidak lepas dari pengalaman dan keterbatasan pengetahuan penulis. Penulis mengharapkan masukan kritik dan saran guna memperbaiki dan mengevaluasi diri dalam rangka perbaikan menulis di masa mendatang. Tesis ini merupakan hasil perjuangan kerja keras dan proses yang telah dilalui penulis. Berusaha untuk mendapatkan hasil terbaik dan menghadapi rintangan disetiap langkah serta tidak boleh berputus asa. Selama proses penulisan sampai dengan tesis selesai, penulis tentunya tidak lepas dari dukungan dan bantuan para pihak lain. Sebagai bentuk penghargaan, maka secara khusus penulis persembahkan rasa terima kasih yang tak terhingga kepada:

1. Allah Subhanallahu Wa Ta'ala dan Nabi Muhammad Sallahu Alaihi wa Salam
2. Kedua orang tua tercinta, Bapak Ramelan dan Ibu Muginah serta Bapak Yatiman dan Ibu Sri Yuningsih orang tua dari istriku tercinta yang selalu memberikan dukungan dan semangat.
3. Istiku tercinta Desriyati Nur Wakhidah dan kedua anakku Nahdah Ghaisan Raid dan Naira Ghassani Raid yang selalu menjadi penyemangat hidup.

4. Bapak Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D selaku Ketua Program Studi Hukum Program Magister Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dan jajarannya yang telah memberikan pelayanan dan bimbingan kepada penulis.
5. Ibu Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum selaku dosen pembimbing. Terima kasih atas ilmu, bimbingan, arahan, waktu dan tenaga yang telah diberikan kepada penulis selama menyelesaikan tesis ini.
6. Bapak Bagya Agung Prabowo, S.H., M.Hum., Ph.D selaku dosen pembimbing. Terima kasih atas ilmu, bimbingan, arahan, waktu dan tenaga yang telah diberikan kepada penulis selama menyelesaikan tesis ini.
7. Keluarga besar Program Studi Hukum Program Magister Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Angkatan 39.
8. Keluarga besar BKU HTN/HAN Program Studi Hukum Program Magister Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Angkatan 39.
9. Teman-teman di Gedung Dakwah Muhammadiyah Kantor Pimpinan Pusat Tapak Suci Putera Muhammadiyah di Notoprajan yang selalu mendukung dalam penyelesaian tesis ini.
10. Kepada seluruh pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu, terima kasih atas segala bantuan yang telah diberikan sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini.

Wssalamu'alaikum Warahmatullahi Wa Barakatuh

Yogyakarta, 24 Juni 2021

Penulis

Muhammad Ramli, S.HI.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
LEMBAR PENGESAHAN	iii
MOTTO DAN PERSEMBAHAN	iv
PERNYATAAN ORISINALITAS	v
KATA PENGANTAR	vi
DAFTAR ISI	viii
ABSTRAK	xi
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	15
C. Tujuan Penelitian	15
D. Orisinalitas Penelitian	15
E. Teori dan Doktrin	18
F. Metode Penelitian	29
1. Jenis Penelitian.....	29
2. Pendekatan Penelitian	29
3. Objek Penelitian	30
4. Data Penelitian.....	30
5. Teknik Pengumpulan Data.....	31
6. Analisis Bahan Hukum	31
G. Sistematika Penulisan	32
BAB II TINJAUAN UMUM POLITIK HUKUM, PENGELOLAAN ZAKAT DAN PENGENTASAN KEMISKINAN	
A. Tinjauan Umum Politik Hukum	34
1. Pengertian Politik Hukum	34
2. Objek Politik Hukum	39

3. Hubungan Politik Hukum dan Ilmu Hukum	46
4. Hubungan Politik Hukum dan Perundang-undangan	50
B. Tinjauan Umum Pengelolaan Zakat	54
1. Sejarah Pengelolaan Zakat Masa Rasulullah dan Sahabat	54
a. Pengelolaan Zakat Masa Rasulullah	54
b. Pengelolaan Zakat Masa Sahabat	56
2. Sejarah Pengelolaan Zakat di Indonesia	59
a. Pengelolaan Zakat Awal hingga Masa Kolonial	59
b. Pengelolaan Zakat Masa Kemerdekaan hingga Reformasi	61
C. Tinjauan Umum Pengentasan Kemiskinan	64
1. Pengertian Pengentasan Kemiskinan	64
2. Pemetaan Kemiskinan dari Masa ke Masa di Indonesia.....	66
 BAB III POLITIK HUKUM DAN FORMULASI PENGELOLAAN ZAKAT DI INDONESIA UNTUK MENGENTASKAN KEMISKINAN	
A. Politik Hukum Pengelolaan Zakat di Indonesia untuk Mengentaskan Kemiskinan	69
B. Formulasi Pengelolaan Zakat di Indonesia untuk Mengentaskan Kemiskinan	94
 BAB IV PENUTUP	
A. Kesimpulan	102
B. Saran	103
DAFTAR PUSTAKA	105
CURICULUM VITAE	115
DAFTAR TABEL DAN GRAFIK.....	x

DAFTAR TABEL DAN GRAFIK

Tabel 1. Perbandingan dengan Kajian Lain.....	16
Tabel 2. Jumlah dan Presentase Penduduk Miskin, Maret 2015 – Maret 2020	67
Tabel 3. Fungsi Dasar Undang-undang tentang Aktivitas Amal	82
Tabel 4. Jumlah dan Presentase Penduduk Miskin, Maret 2015– Maret 2020	89
Tabel 5. Pengumpulan dan Penyaluran Zakat Tahun 2015-2020.....	89
Grafik 1. Jumlah dan Presentase Penduduk Miskin, Maret 2015– Maret 2020.....	67
Grafik 2. Jumlah Masyarakat dan Asnaf Fakir Miskin Tahun 2015-2016	90



ABSTRACT

The legal politics of zakat management to alleviate poverty does not fully regulate and release zakat management which aims to increase the benefits of zakat to realize community welfare and poverty alleviation. Shows that the improvement in zakat management has not been significant in the stages of zakat distribution that are oriented towards poverty alleviation, making people who are entitled to receive zakat turn into people who are obliged to pay and reduce poverty in Indonesia, referring to the number of poor Indonesians in March 2015 and in March 2020. The formulation of zakat management has not made zakat an obligation that must be fulfilled by citizens and as an alternative to alleviating poverty shows that zakat management has not run significantly as an alternative to reducing poverty in Indonesia. The proof is that the quantity of the poor population is not decreasing but increasing in Indonesia. Answering these problems, the author formulates the following problems: First, how is the legal politics of zakat management in Indonesia to alleviate poverty? Second, how is the formulation of zakat management in Indonesia to alleviate poverty? This research is a normative juridical research, which is a step to find a rule of law, legal principles, legal doctrines in order to answer the legal issues faced. The object of this research is related to legal politics, statutory regulations and court decisions related to the management of zakat in Indonesia for poverty alleviation. The results of this study are the legal politics of zakat management in Indonesia which gave birth to a law on zakat management in Indonesia that only focuses on regulating zakat management and the Zakat Management Organization / OPZ consisting of BAZ and LAZ and fails to support the national zakat structure that encourages acceleration of poverty alleviation and improvement welfare and is oriented towards making people who are entitled to receive zakat turn into people who are obliged to pay zakat based on the increase in zakat funds collected. The formulation of zakat management in Indonesia is included in the category of a partial model or voluntary system, where the state already has a legal basis or formal rules governing zakat, but has not made zakat an obligation that must be fulfilled by citizens based on a positive legal perspective. The formulation of future zakat management in Indonesia is expected to be managed in an integrative comprehensive model. Compulsory zakat payment system, where the role of the state has the power to coerce and regulate, namely by integrating tax management and zakat management effectively, increasing transparency and service facilities by centralizing zakat management, a coercive and regulating force is needed in people's lives.

Keyword: Legal Politics, Formulation, Zakat Management, Poverty Alleviation.

ABSTRAK

Politik hukum pengelolaan zakat untuk mengentaskan kemiskinan tidak sepenuhnya mengatur dan melepas pengelolaan zakat dari terbentuknya peraturan perundang-undangan tentang pengelolaan zakat yang bertujuan meningkatkan manfaat zakat untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan penanggulangan kemiskinan. Menunjukkan peningkatan pengelolaan zakat belum secara signifikan dalam tahapan-tahapan penyaluran zakat yang berorientasi pada pengentasan kemiskinan menjadikan orang yang berhak menerima zakat berubah menjadi orang yang berkewajiban membayar dan menurunkan angka kemiskinan di Indonesia mengacu pada jumlah penduduk miskin Indonesia pada bulan Maret 2015 sampai Maret 2020. Formulasi pengelolaan zakat belum menjadikan zakat sebagai kewajiban yang harus ditunaikan warga negara dan sebagai salah satu alternatif mengentaskan kemiskinan menunjukkan pengelolaan zakat belum berjalan dengan signifikan sebagai salah satu alternatif menurunkan angka kemiskinan di Indonesia. Buktinya secara kuantitas penduduk miskin bukan turun tetapi semakin meningkat di Indonesia. Menjawab permasalahan tersebut penulis merumuskan masalah: *Pertama*, Bagaimana politik hukum pengelolaan zakat di Indonesia untuk mengentaskan kemiskinan? *Kedua*, Bagaimana formulasi pengelolaan zakat di Indonesia untuk mengentaskan kemiskinan?. Penelitian yang dilakukan adalah jenis penelitian *yuridis normatif*, yaitu langkah untuk menemukan suatu aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi. Objek penelitian ini terkait politik hukum, peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan terkait dengan pengelolaan zakat di Indonesia untuk pengentasan kemiskinan. Hasil penelitian ini adalah politik hukum pengelolaan zakat di Indonesia yang melahirkan undang-undang tentang pengelolaan zakat di Indonesia hanya fokus pada pengaturan pengelolaan zakat dan Organisasi Pengelola Zakat/OPZ terdiri dari BAZ dan LAZ serta gagal mendukung struktur zakat nasional yang mendorong akselerasi pengentasan kemiskinan dan peningkatan kesejahteraan serta berorientasi pada menjadikan orang yang berhak menerima zakat berubah menjadi orang yang berkewajiban membayar zakat berdasarkan meningkatnya dana zakat yang terkumpul. Formulasi pengelolaan zakat di Indonesia masuk dalam kategori model parsial atau *voluntary system*, di mana negara telah memiliki dasar hukum atau aturan formal yang mengatur zakat, namun belum menjadikan zakat sebagai kewajiban yang harus ditunaikan warga negara berdasarkan perspektif hukum positif. Formulasi pengelolaan zakat masa yang akan datang di Indonesia, diharapkan dikelola secara model komprehensif integratif, sistem pembayaran zakat secara wajib, di mana peran negara memiliki kekuatan untuk memaksa dan mengatur yaitu dengan mengintegrasikan pengelolaan pajak dan pengelolaan zakat secara efektif, meningkatkan transparansi dan fasilitas pelayanan dengan sentralisasi pengelolaan zakat diperlukan suatu kekuatan yang memaksa dan mengatur dalam kehidupan masyarakat. bertujuan agar tidak membebani muzaki dan menurunkan angka kemiskinan secara signifikan.

Kata Kunci: Politik Hukum, Formulasi, Pengelolaan Zakat, Pengentasan Kemiskinan

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia sebagai negara kepulauan yang memiliki jumlah penduduk 270.000.020¹ menjadi Negara Kesatuan Republik Indonesia yang menyatukan pulau suku, budaya dan agama dengan mayoritas penduduk beragama Islam dengan presentase 87,2%.² Islam hadir di Indonesia memiliki sejarah panjang dengan ikut serta berjuang mencapai kemerdekaan. Sejak Islam dikenal di Indonesia, Islam berkembang dengan pesat. Menurut para sejarawan, Islam masuk ke Indonesia melalui berbagai jalur sehingga dengan cepat dapat diterima oleh masyarakat Indonesia antaranya melalui jalur perdagangan, perkawinan, tasawuf, pendidikan, kesenian dan politik.³

Perjuangan mencapai kemerdekaan tidak lepas dari perjuangan umat Islam mempertaruhkan jiwa raga melawan para penjajah. Mulai dari sebelum sampai sesudah kemerdekaan telah lahir banyak tokoh muslim, mereka hadir untuk membebaskan rakyat dari ketertindasan penjajah. Para tokoh muslim berperan besar untuk mencapai kemerdekaan, persiapan kemerdekaan Indonesia dengan terbentuknya BPUPKI (Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia) dimana 8 dari 9 anggota sebagai panitia kecil BPUPKI adalah tokoh politik beragama Islam.⁴

Isu perdebatan tentang dasar negara dan penerapan syariah telah memaksa para pendiri Republik Indonesia untuk menjalankan masa-masa sulit dalam sejarah modern Indonesia.

¹ <https://www.bps.go.id/sp2020/>, diakses 26 Januari 2021, pkl 14.30 WIB.

² <https://worldpopulationreview.com/countries/indonesia-population>, diakses 9 April 2021, pkl 11.30 WIB.

³ Badri Yatim, *Sejarah Peradaban Islam*, (Yogyakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1998), hlm 201-203.

⁴ Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, (Jakarta: Prapanca, 1959), hlm 276.

Akan tetapi, sebuah kompromi politik dalam bentuk Piagam Jakarta pada tanggal 22 Juni 1945 dicapai. BPUPKI sebagai sebuah panitia kecil dengan hasil kerja dalam sebuah kompromi politik terbentuknya Piagam Jakarta. Piagam Jakarta sebenarnya adalah sebuah preambule bagi konstitusi yang diajukan dalam sidang BPUPKI di dalamnya Pancasila sebagai dasar negara yang telah disepakati.⁵ Adapun salah satu bagian naskah preambule adalah “Ketuhanan dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluk-pemeluknya”⁶ yang kemudian disepakati menjadi Sila Pertama “Ketuhanan Yang Maha Esa” dipandang sangat berarti, sebab dengan jalan demikian kelompok agama minoritas dapat menerima dan umat Islam tidak keberatan serta mendukung Pancasila sebagai dasar negara.⁷

Ketentuan Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa tertuang dalam Pasal 29 ayat (1) UUD 1945.⁸ Ketentuan ini pada dasarnya mengandung tiga makna, yaitu :

1. Negara tidak boleh membuat peraturan perundang-undangan atau melakukan kebijakan-kebijakan yang bertentangan dengan dasar keimanan kepada Tuhan Yang Maha Esa.
2. Negara berkewajiban membuat peraturan perundang-undangan atau melakukan kebijakan-kebijakan bagi pelaksanaan wujud rasa keimanan kepada Tuhan Yang Maha Esa dari golongan pemeluk agama yang memerlukannya.
3. Negara berkewajiban membuat peraturan perundang-undangan yang melarang siapapun melakukan pelecehan terhadap ajaran agama.⁹

⁵ Mangkusasmito Prawoto, *Pertumbuhan Historis Rumus Dasar Negara dan Sebuah Proyeksi* (Jakarta: Hudaya, 1970), hlm 18.

⁶ Kaelan, *Negara Kebangsaan Pancasila* (Yogyakarta: Paradigma, 2018), hlm 29.

⁷ Ahmad Syafii Ma'arif, *Islam dan Masalah Kenegaraan Studi tentang Percatutan dalam Konstituante* (Jakarta: LP3ES, 1983), hlm 108.

⁸ Pasal 29 Ayat 1 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Republik Indonesia.

⁹ Agustianto, “Politik Hukum Ekonomi Syariah”, dalam <http://www.agustiantocentre.com/?p=450>, diakses 27 Agustus 2020, pkl 20.00 WIB.

Pasal 29 ayat (2) UUD 1945 disebutkan bahwa negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agama dan kepercayaannya itu. Kata “menjamin” sebagaimana termaktub dalam pasal tersebut bersifat keharusan, itu berarti negara berkewajiban secara aktif melakukan upaya-upaya agar tiap-tiap penduduk dapat memeluk agama dan beribadat menurut agama dan kepercayaannya.¹⁰

Melalui Pasal 29 UUD 1945 tersebut, sesungguhnya negara mengakui berlakunya hukum agama bagi pemeluknya masing-masing. Hazairin menyatakan bahwa negara wajib menjalankan syariat agama yang dipeluk oleh bangsa Indonesia, bagi kepentingan mereka, termasuk menjalankan syariat Islam bagi kepentingan umat Islam. Hazairin juga menegaskan, bahwa negara tidak boleh membuat peraturan (hukum) yang bertentangan dengan syariat suatu agama bagi pemeluknya.¹¹

Berkenaan dengan hal tersebut, secara faktual hukum Islam menjadi sumber hukum bagi pembentukan sistem hukum nasional, di samping hukum barat dan hukum adat. Nilai-nilai yang terkandung dalam hukum Islam telah mewarnai hukum yang berlaku di Indonesia, termasuk undang-undang tentang pengelolaan zakat. Zakat merupakan salah satu rukun Islam, yang menunjukkan kepedulian menolong kepada seluruh umat manusia yang memiliki kekurangan dalam hal ekonomi. Orang Islam yang berlebih harta untuk menyisihkan dengan berzakat sesuai nisab untuk dizakati.

Praktik pengelolaan zakat pada masa sekarang tidak terlepas dari pengelolaan zakat pada awal diwajibkannya zakat bagi setiap manusia yang beragama Islam pada masa Rasulullah Muhammad Salallahu ‘Alaihi Wassalam. Perkembangannya pengelolaan zakat bukan hanya sebatas pelaksana kewajiban keagamaan, sudah lebih kepada pemberdayaan

¹⁰ *Ibid*, diakses 27 Agustus 2020, pkl 20.00 WIB.

¹¹ Hazairin, *Demokrasi Pancasila* (Jakarta: Bina Aksara, 1981), hlm 61.

institusi keuangan publik, sehingga zakat lebih berhasil guna, berdaya guna, dan dapat dipertanggungjawabkan secara amanah, adil, dan transparan. Aspek keuangan publik, pengumpulan dan pengeluaran dana zakat dapat dipandang sebagai kegiatan untuk mencapai sasaran distribusi pendapatan yang lebih merata. Islam tidak menghendaki adanya harta yang ‘diam’ dalam tangan seseorang. Apabila harta tersebut telah cukup nisabnya maka berdasarkan ketentuan syari’at Islam, harta yang ada wajib dikeluarkan zakatnya.¹²

Zakat merupakan pranata keagamaan yang berfungsi untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh umat manusia dengan memerhatikan dan meningkatkan kepedulian terhadap masyarakat yang kurang mampu. Selain itu, zakat merupakan salah satu kekuatan ekonomi umat yang sudah teruji sepanjang sejarah, sehingga banyak negara-negara Islam mengkomodasi regulasi zakat sebagai hukum positif dalam peraturan perundang-undangan negara. Pemerintah dalam proses ini dapat memerankan diri sebagaimana yang diperankan pemerintahan Khalifah Abu Bakar. Selaku kepala negara Abu Bakar melakukan paksaan terhadap mereka yang tidak mau membayar zakatnya dan terhadap mereka yang tidak mau mendistribusikan zakat yang telah terkumpul.¹³ Sebagaimana Firman Allah Subhanallahu Wa Ta’ala dalam surat at-Taubah ayat 103 :

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

(التوبة : ١٠٣)

Artinya : “Ambillah zakat dari sebagian harta mereka, dengan zakat itu kamu membersihkan dan mensucikan mereka, dan mendoalah untuk mereka. Sesungguhnya doa kamu itu (menjadi)

¹² Rahmani Timorita Yulianti, *Good Corporate Governance di Lembaga Zakat* (Yogyakarta: Kaukaba Dipantara, 2016), hlm50.

¹³ Amran Suadi dan Mardi Candra, *Politik Hukum: Perspektif Hukum Perdata dan Pidana Islam serta Ekonomi Syari’ah*, Edisi Pertama (Jakarta: Kencana, 2016), hlm 282.

ketentraman jiwa bagi mereka. Dan Allah Maha Mendengar lagi Maha Mengetahui”.(at-Taubah : 103)¹⁴

Penjelasan *خُذْ مِنْ أَمْوَالِهِمْ صَدَقَةً* (ambilah zakat dari harta mereka), *Jumhur Ulama* sepakat bahwa perintah *khud min amwlihim* (ambilah zakat dari harta mereka) ditujukan kepada Nabi Muhammad dan pada setiap orang yang mengurus urusan kaum Muslimin sesudahnya. Kasus perang *riddah* meluruskan kesalahan interpretasi terhadap ayat di atas, bahwa pengumpulan zakat hanyalah kewenangan personal Nabi. Perintah *khud min amwlihim* dalam konteks *Asbabun Nuzul* diterimanya taubat para sahabat yang tidak ikut dalam perang Tabuk bersama Nabi Muhammad. Setelah Allah menerima taubat mereka, mereka kemudian membawa harta bendanya kepada Nabai dan berkata : “Wahai Rasul Allah, ini harta benda kami, tolong wakili kami menyedekahkannya dan mintakanlah ampunan untuk kami”. Nabi menjawab : “Aku tidak diperintahkan mengambil sedikitpun harta kalian”, maka turunlah at-Taubah ayat 103. Setelah Nabi Wafat, sebagian kabilah Arab Baduwi tidak ada lagi pembayaran zakat karena tidak ada lagi balasan kepada mereka berupa doa Nabi yang membersihkan dan menyucikan mereka.¹⁵

Tafsir Ibnu Katsir menjelaskan bahwa pada masa Khalifah Abu Bakar As-Siddiq dimana sebagian orang membayar zakat dari kalangan orang-orang Arab Baduwi menduga bahwa pembayaran zakat bukanlah kepada imam, dan sesungguhnya hal itu hanyalah khusus bagi Rasulullah Shalallahu ‘Aalihi wa Salam. Pada akhirnya dijawab dengan tegas oleh Khalifah Abu Bakar As-Siddiq dan sahabat lainnya dengan memerangi mereka, hingga mereka

¹⁴ Departemen Agama Republik Indonesia, *Al-Qur’an dan Terjemahnya*, diterjemahkan oleh Yayasan Penyelenggara Penterjemah Al-Qur’an (Jakarta: PT Intermasa, 1986), hlm 297.

¹⁵ Yusuf Al-Qardawi, *Hukum Zakat*, diterjemahkan oleh Salman Harun, Didin Hafidudin, Hasanudin. Cetakan Kedua Belas (Bogor:Pustaka Litera Antar Nusa, 2007), hlm 545-546.

mau membayar zakatnya kepada khalifah, sebagaimana dahulu mereka membayarnya kepada Rasulullah Shallallahu ‘Aalihi wa Sallam hingga dalam kasus ini Khalifah Abu Bakar pernah berkata : Demi Allah, seandainya mereka membangkang terhadapku, tidak mau menunaikan zakat ternak untanya yang biasa mereka tunaikan kepada Rasulullah Shallallahu ‘Aalihi wa Sallam maka sungguh aku benar-benar akan memerangi mereka karena pembangkangannya itu.¹⁶

Kebijakan Khalifah Abu Bakar memerangi mereka yang menolak membayar zakat binatang ternak, menjaga karakter politik zakat, yaitu zakat harus diserahkan kepada negara untuk dikelola.¹⁷ *Jumhur Ulama* sepakat bahwa pengelolaan zakat *amwal al-zhahirah* merupakan kewenangan penuh penguasa di mana penguasa berhak memungutnya secara paksa. Namun untuk pengelolaan zakat *amwal al-bathinah* terdapat perbedaan pendapat. Madzhab Hanafi dan Syafi’i memandang bahwa pengelolaan zakat *amwal al-bathinah* diserahkan kepada pemiliknya. Madzhab Maliki menyatakan bahwa orang harus menyerahkan seluruh zakatnya baik yang *zhahir* maupun yang *bathin* kepada penguasa meskipun mereka *zhahim*, sepanjang mereka berlaku amanah dalam mengelola zakat. Adapun Madzhab Hanbali berpendapat menyerahkan zakat kepada penguasa adalah tidak wajib, namun diperbolehkan, baik penguasa itu adil maupun *zhahim*, baik zakat harta *zhahir* maupun *bathin*.¹⁸

Masa pemerintahan Umar bin Abdul Aziz terciptanya kesejahteraan sebuah negara karena zakat, meskipun beliau hanya memerintah selama 22 bulan karena meninggal dunia, negara menjadi sangat makmur, yaitu dengan pemerintahan bersih dan jujur serta zakat yang

¹⁶ <http://www.ibnukatsironline.com/2015/05/tafsir-surat-at-taubah-ayat-103-104.html>, diakses 10 April 2021, pkl 08.00 WIB.

¹⁷ Jalaluddin as-Suyuthi, *Lubaabun Nuquul fii Asbaabin Nuzuul*, diterjemahkan oleh Tim Abdul Hayyie. Cetakan Pertama (Jakarta: Gema Insani, 2008), hlm 300.

¹⁸ Yusuf Al-Qardawi, *Hukum Zakat...op.cit.*, hlm 745-749.

ditangani dengan baik, hingga kala itu negara yang cukup luas hampir sepertiga dunia tidak ada yang berhak menerima zakat karena semua penduduk muslim sudah menjadi muzaki, itulah pertama kali ada istilah zakat ditransfer ke negeri lain karena tidak ada lagi yang disantuni. Gerakan sadar zakat pada dasarnya adalah gerakan menciptakan etos kerja yang baik yang memberi kesejahteraan dan kemakmuran yang merata bagi semua.¹⁹

Praktik zakat di Indonesia dimulai pada waktu yang sama dengan hadirnya Islam itu sendiri, karena zakat adalah salah satu dari lima rukun Islam yang memiliki tempat utama dalam kehidupan Muslim. Kewajiban membayar zakat tidak terlalu sulit dilakukan karena hanya diperuntukan bagi si kaya. Selain itu, uang dan barang yang didistribusikan telah memberikan manfaat sosial bagi masyarakat dan memberikan citra positif Islam sebagai agama baru. Sumbangan zakat dan sedekah (dalam bentuk barang atau uang tunai) dapat diberikan kepada siapa saja yang membutuhkan tanpa pembatasan jenis kelamin, ras, bahkan agama. Distribusi zakat kepada non-Muslim mungkin juga merupakan strategi dakwah yang tepat selama periode itu. Zakat telah menjadi rangsangan bagi seseorang untuk pindah ke dalam agama Islam, karena Islam menawarkan alternatif terhadap sistem kasta masyarakat Hindu dan memberikan insentif kepada orang miskin.²⁰

Amil zakat juga telah digagas saat Islam masuk ke bumi nusantara pada abad ke-7, meskipun pemerintahan kerajaan Islam hadir pada abad ke-13. Secara bertahap masyarakat diberbagai daerah mulai mengenal, memahami, dan akhirnya mempraktikkan Islam, termasuk pengelolaan zakat, meskipun masih dilakukan dengan sangat sederhana dan alamiah.²¹ Zakat

¹⁹Nurul Huda, et.al., *Zakat Perspektif Mikro-Makro: Pendekatan Riset*, Edisi Pertama (Jakarta: Kencana, 2015), hlm 73.

²⁰ Amelia Fauzia, *Filantropi Islam "Sejarah dan Kontestasi Masyarakat Sipil dan Negara di Indonesia"*, (Yogyakarta: Gading Publishing, 2016), hlm 70-71.

²¹ Badri Yatim, *Sejarah ...op.cit.*, hlm 196.

semula dipraktikkan sebagai pemberian yang bersifat peribadi secara langsung dan tidak dikelola dengan profesional, secara bertahap mulai terorganisir. Usaha yang cukup kuat untuk mengelola kegiatan derma Islam dimulai pada awal abad kedua puluh oleh Muhammadiyah, sebuah organisasi pembaru yang disebut sebagai kelompok “modernis” atau Gerakan Tajdid.²²

Gerakan Tajdid atau pembaruan dalam Islam merupakan suatu gerakan yang berupaya meluruskan berbagai penyimpangan umat dari ajaran Al-Quran, gerakan pembaruan di dunia Islam adalah pikiran atau gerakan untuk menyesuaikan faham-faham keagamaan Islam dengan perkembangan baru yang ditimbulkan oleh ilmu pengetahuan dan teknologi. Tujuannya untuk melepaskan umat dari ketertinggalan menuju kemajuan.²³ Muhammadiyah merupakan pelopor yang mengubah praktik-praktik pemberian tradisional menjadi yang terorganisir, yang atas nama agama memobilisasi sumber daya masyarakat untuk perubahan sosial sebagai organisasi sukarela modern. Kondisi tersebut berlangsung hingga Indonesia merdeka. Upaya-upaya pembentukan lembaga amil zakat semakin gencar dilakukan, bahkan secara resmi telah dibentuk oleh pemerintah di Aceh pada tahun 1939.²⁴

Setelah Indonesia merdeka, dorongan untuk melembagakan pengelolaan zakat ini terus menguat dengan dilaksanakannya seminar zakat oleh Lembaga Research dan Workshop Fakultas Ekonomi Universitas Muhammadiyah Jakarta pada tahun 1968. Kemudian ditindaklanjuti oleh Menteri Agama masa itu, yaitu K.H. Muhammad Dahlan, dengan Peraturan Menteri Agama Nomor 4/1968 tanggal 15 Juli 1968 Tentang Pembentukan Badan Amil Zakat (BAZ). Tahun 1973, BAZ diperbaiki dan disempurnakan, kemudian berubah

²² Mitsuo Nakamura, *The Crescent Arises over the Banyan Tree, A Study of the Muhamadiyah Movement in a Central Javanese Town* (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1983).

²³ Achmad Syafi'i, “Muhammadiyah dan Gerakan Tajdid di Indonesia”, *Jurnal Ilmu Pengetahuan Agama dan Budaya UNISMA*, No 1 TH 1, (1996), hlm 27.

²⁴ Dewan Redaksi Ensiklopedia Islam, *Ensiklopedia Islam*, Jilid I, Cetakan Ke-2 (Jakarta: Ichtiar Baru van Hoeve, 1994), hlm. 206.

namanya menjadi Badan Zakat Infak dan Sadaqah (BAZIS), yang sekarang menjadi Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS). Melihat lahirnya lembaga pengelola zakat, lahirnya undang-undang tentang pengelolaan zakat sampai berdirinya BAZNAS di Indonesia sudah sejak sebelum Indonesia merdeka dan mengalami perubahan setelah Indonesia merdeka.²⁵

Kinerja filantropi Islam mengalami kebangkitan di tangan lembaga amil bentukan masyarakat sipil di era 1990-an. Kelompok masyarakat sipil ini memulai gerakan sadar zakat kepada publik secara luas melalui media massa, melakukan inisiatif pengelolaan zakat secara kolektif, dan mendayagunakan zakat secara produktif. Era ini kemudian dikenal menjadi era pengelolaan filantropi Islam secara professional-modern berbasis prinsip-prinsip manajemen dan tata kelola organisasi yang baik. Sejak era inilah kemudian potensi filantropi Islam yang besar, khususnya zakat, mulai tergalai dengan dampak yang semakin signifikan dan luas. Zakat yang semula hanya sekedar amal karitas, mulai bertransformasi menjadi kekuatan ekonomi-sosial yang diperhitungkan. Meski demikian potensi yang besar ini tetap tidak mendapat perhatian yang memadai dari pemerintah.²⁶

Era ini menyaksikan pesatnya perkembangan filantropi Islam dan pelembagaanya. Bagian ini menunjukkan bahwa latar belakang pembaruan tersebut berhubungan dengan tantangan sosio-politik internal dan eksternal. Tantangan-tantangan ini telah mengilhami Muslim, yang memiliki tujuan untuk mengislamisasi masyarakat, dengan cara memodernisasi filantropi Islam. Jumlah organisasi pengelola zakat meningkat drastis. Pertumbuhan lembaga filantropi Islam Indonesia di era reformasi ini banyak dimotivasi oleh empat faktor internal, yaitu gerakan reformasi, krisis ekonomi, konflik etnis dan agama, dan bencana tsunami pada

²⁵ *Ibid*, hlm 160.

²⁶ Yusuf Wibisono, *Mengelola Zakat Indonesia "Diskursus Pengelolaan Zakat Nasional dari Rezim Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 ke Rezim Nomor 23 Tahun 2011"* (Jakarta: Prenadamedia Group, 2015), hlm 43-44.

akhir 2004 di Aceh. Selain faktor internal dalam negeri, kondisi eksternal seperti solidaritas terhadap Muslim Afghanistan, Palestina dan Irak, juga turut memicu maraknya kelahiran lembaga filantropi Islam di Indonesia ini.²⁷ Titik balik terpenting dunia zakat nasional terjadi pada 1999 dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 Tentang Pengelolaan Zakat dan di amandemen menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat pengganti Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat.²⁸

Ada empat hal diundangkannya undang-undang tentang pengelolaan zakat. *Pertama*, negara menjamin kemerdekaan setiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya. *Kedua*, menunaikan zakat merupakan kewajiban umat Islam yang mampu sesuai syariat Islam. *Ketiga*, zakat merupakan pranata keagamaan yang bertujuan untuk meningkatkan keadilan dan kesejahteraan masyarakat. *Keempat*, peningkatan daya guna dan hasil guna, zakat harus dikelola secara melembaga sesuai dengan syariat Islam.²⁹

Empat hal diundangkannya pengelolaan zakat, poin kedua menjadi ruh bahwa zakat sebagai suatu kewajiban umat Islam yang mampu untuk membayar zakat sesuai syariat. Pembayaran zakat merupakan hak individu setiap muslim, namun setiap muslim yang mampu harus memiliki kesadaran membayarkan zakatnya. Mampu bukan persoalan memiliki harta yang melimpah tetapi harus memiliki pemahaman berkaitan dengan harta di dalam syariat Islam. Konsep kepemilikan harta dalam Islam adalah mutlak pada hakekatnya milik Allah Subhanallhu Wa Ta'ala, manusia hanyalah sebagai pemegang amanah atau sebagai pemegang

²⁷ *Ibid*, hlm 224-225.

²⁸ *Ibid*, hlm 43.

²⁹ Konsiderans Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat.

mandat sebenarnya. Untuk itu harta sebaiknya harus digunakan dengan sebaik-baiknya sesuai dengan tuntunan syariat Islam, terlebih dalam membantu fakir miskin, karena sesungguhnya setiap hartawan membutuhkan pembersihan dan penyucian hartanya dengan cara kesungguhan di dalam berzakat yang akan membersihkan dari penyakit kikir, bakhil dan egoisme.³⁰

Hidup dalam tatanan bernegara, peran negara sangatlah penting yaitu membentuk aturan untuk mengkomodir pembayaran zakat dan dikelola dengan baik Sebagaimana Khalifah Abu bakar dan masa pemerintahan Umar bin Abdul Azis sebagai representasi dari pemerintah yang hadir dan serius dalam memberikan kesadaran bagi penduduknya untuk membayar zakat dan mengelolanya. Praktiknya tidak hanya terbentuknya aturan pengelolaan zakat, yang perlu dengan tegas pula adanya daya paksa untuk meningkatkan kesadaran masyarakat dalam membayar zakat.

Pemerintah memiliki peranan dan menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk memeluk agamanya masing-masing yang berarti berhak dan bahkan wajib mengelola zakat sebagai pranata keagamaan yang bertujuan untuk meningkatkan keadilan dan kesejahteraan masyarakat. Terlebih lagi dengan mengingat ketentuan Pasal 29 UUD 1945 yang berarti pemerintah punya tugas dan kewajiban untuk memberi bimbingan sesuai dengan ajaran agama masing-masing. Pasal 27 dan Pasal 34 UUD 1945 mengamanatkan pemerintah untuk bertanggung jawab terhadap kesejahteraan rakyat terutama bagi golongan fakir miskin, kaum pengangguran, dan kaum gelandangan, yang menjadi sasaran utama pendayagunaan zakat.³¹ Selaras dengan golongan yang berhak menerima zakat yang disebutkan dalam Al Quran surah at-Taubah ayat 60 :

³⁰ Muhammad Taufik Ridlo, *Zakat Profesi dan Perusahaan* (Jakarta: LAZNAS Berkerjasama dengan BAMUIS BNI, 2007), hlm 41.

³¹ Amran Suadi dan Mardi Candra, *Politik ...op.cit.*, hlm 283.

إِنَّمَا الصَّدَقَاتُ لِلْفُقَرَاءِ وَالْمَسْكِينِ وَالْعَامِلِينَ عَلَيْهَا وَالْمُؤَلَّفَةِ قُلُوبُهُمْ وَفِي الرِّقَابِ وَالْغَارِمِينَ وَفِي سَبِيلِ
 اللَّهِ وَابْنِ السَّبِيلِ فَرِيضَةً مِّنَ اللَّهِ وَاللَّهُ عَلِيمٌ حَكِيمٌ (التوبة : ٦٠)

Artinya : “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 orang-orang yang sedang dalam perjalanan, sebagai suatu ketetapan yang diwajibkan Allah dan Allah Maha Mengetahui lagi Maha Bijaksana (at-Taubah : 60).³²

Indonesia dengan jumlah penduduk sekitar 270,2 juta jiwa, 26,42 juta penduduk Indonesia masih hidup di bawah garis kemiskinan.³³ Kemiskinan dan ketimpangan pendapatan masih menjadi masalah utama yang dihadapi oleh bangsa Indonesia. Para akademisi berpendapat bahwa pembangunan ekonomi di suatu negara telah menciptakan sebuah pilihan di antara pertumbuhan ekonomi dan distribusi. Pendekatan distribusi konvensional tampaknya gagal dalam mengatasi kedua masalah. Oleh karena itu, pengenalan mekanisme zakat sangat diperlukan sebagai pendekatan alternatif untuk memecahkan masalah.³⁴

Zakat sebagai program penanggulangan kemiskinan wajib (*mandatory expenditure*) dalam perekonomian Islam, dampak zakat seharusnya adalah signifikan dan berjalan secara otomatis (*built-in*) di dalam sistem Islam. Alasannya adalah alokasi dana zakat sudah ditentukan secara pasti di dalam syariah (*al-Qur'an*) dimana hanya diperuntukkannya bagi delapan golongan (*ashnaf*) saja yaitu : fakir, miskin, pengelola zakat, *mu'allaf*, budak, orang-orang berhutang, *fi sabilillah* (pejuang di jalan Allah), *Ibnu sabil* (orang yang sedang dalam

³² Departemen Agama Republik Indonesia, *Al-Qur'an...op.cit*, hlm 288.

³³ <https://www.bps.go.id/website/images/Profil-Kemiskinan-di-Indonesia-September-2020-ind.jpg>, diakses 22 Maret 2021, pk1 21.00 WIB.

³⁴ Firmansyah, “Zakat sebagai Instrumen Pengentasan Kemiskinan dan Kesenjangan Pendapatan”, *Jurnal Ekonomi dan Pembangunan*, Vol 21 No. 2, (2013), hlm 179.

perjalanan). Lebih jauh lagi Al-Qur'an menyebutkan fakir dan miskin sebagai pertama dan kedua dalam penerima zakat. Mereka inilah yang mendapatkan prioritas dan pengutamaan oleh Al-Qur'an. Menunjukkan bahwa mengatasi masalah kemiskinan merupakan tujuan utama zakat.³⁵

Kaitan zakat dalam kehidupan berbangsa dan bernegara peran pemerintah sangatlah penting, indikator lahirnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat dapat dilihat dengan adanya suatu lembaga atau badan sebagai wadah penerima, penyalur serta pendistribusian zakat yang tidak hanya dikelola oleh masyarakat tetapi juga badan pengelola di bawah naungan pemerintah. Undang-undang pengelolaan zakat di Indonesia memberi makna bahwa zakat bukan sekedar ritual keagamaan, lebih dari itu pelaksanaan zakat merupakan bagian dari produk hukum positif.

Zakat bagian penting dari masyarakat Islam yang harus dikelola dengan baik. Terbentuknya undang-undang tentang pengelolaan zakat menjadi bukti hadirnya negara mengakomodir kepentingan umat Islam agar pengelolaan zakat lebih berdaya guna dan berhasil guna untuk kepentingan umat Islam dan masyarakat pada umumnya. Bagi negara zakat seharusnya merupakan sumber daya ekonomi yang signifikan, yang dapat digunakan kesejahteraan bangsa, tanpa mengambil sumber daya dari kantong pemerintah. Nilai ekonomi zakat yang tidak dapat diremehkan bisa menjadi salah satu alternatif untuk mengentaskan kemiskinan di Indonesia.

Idealnya Politik hukum yang merupakan kebijakan dasar penyelenggara negara dalam bidang hukum yang akan, sedang dan telah berlaku, yang bersumber dari nilai-nilai yang berlaku di masyarakat untuk mencapai tujuan negara yang dicita-citakan. Politik hukum

³⁵ Yusuf Al-Qardawi, *Hukum...op.cit.*, hlm 510.

nasional yang meliputi pembangunan yaitu pembaruan terhadap ketentuan hukum yang telah ada dan dianggap usang, dan penciptaan ketentuan hukum baru yang diperlukan untuk memenuhi tuntutan perkembangan yang terjadi di masyarakat. Proses pembaruan dan pembuatan hukum, yang mengarah pada sikap kritis terhadap hukum yang berdimensi *ius constitutum* dan menciptakan hukum yang berdimensi *ius constituendum*.³⁶ Realita politik hukum pengelolaan zakat untuk mengentaskan kemiskinan dari terbentuknya peraturan perundang-undangan tentang pengelolaan zakat yang bertujuan meningkatkan manfaat zakat untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan penanggulan kemiskinan menunjukkan pengelolaan zakat belum secara signifikan menurunkan angka kemiskinan di Indonesia mengacu pada jumlah penduduk miskin Indonesia pada bulan Maret 2019 sebanyak 24,79 juta orang dan bulan Maret 2020 sebanyak 26,42 juta orang.³⁷

Idealnya formulasi yang dijalankan dalam pengelolaan zakat berdasar pada peraturan perundang-undangan yang telah dibentuk tentang pengelolaan zakat di Indonesia. Memahami pengelolaan zakat sesuai syariat mengacu pada pemahaman awal ayat 103 surat at-Taubah “ambilah zakat dari harta mereka” yang bermakna zakat harus diserahkan kepada negara untuk dikelola dan merupakan kewenangan penuh penguasa di mana penguasa berhak memungutnya secara paksa.³⁸ Formulasi pengelolaan zakat di Indonesia yang berorientasi mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan penanggulan kemiskinan mencakup beberapa aspek, antara lain: aspek legalitas (regulasi), aspek akuntabilitas dan kesesuaian syariah, aspek IT dan sistem, aspek pelayanan (pengumpulan dan penyaluran) dan aspek pengembangan

³⁶ Abdul Latif dan Hasbi Ali, *Politik Hukum*, Cetakan Keempat (Jakarta: Sinar Grafika, 2016), hlm 26-27.

³⁷ <https://www.bps.go.id/website/images/Profil-Kemiskinan-di-Indonesia-September-2020-ind.jpg>, diakses 22 Maret 2021, pk1 21.00 WIB.

³⁸ Jalaluddin as-Suyuthi, *Lubaabun Nuquul fii Asbaabin Nuzuul*, diterjemahkan oleh Tim Abdul Hayyie. Cetakan Pertama (Jakarta: Gema Insani, 2008), hlm 300.

amil.³⁹ Realitanya belum adanya formulasi pengelolaan zakat sebagai salah satu alternatif mengentaskan kemiskinan menunjukkan pengelolaan zakat belum berjalan dengan signifikan yang menjadi salah satu alternatif menurunkan angka kemiskinan di Indonesia, buktinya jumlah penduduk miskin bukan turun tapi semakin meningkat.⁴⁰

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian dan paparan pada latar belakang masalah di atas, maka penelitian ini dibatasi dan dirumuskan dalam beberapa masalah, yaitu:

1. Bagaimana politik hukum pengelolaan zakat di Indonesia untuk mengentaskan kemiskinan?
2. Bagaimana formulasi pengelolaan zakat di Indonesia untuk mengentaskan kemiskinan?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian merupakan sasaran atau target mengenai yang hendak dicapai dalam pelaksanaan penelitian. Bertitik tolak dari pokok masalah yang dirumuskan di atas, penelitian ini bertujuan :

1. Untuk mengkaji secara komprehensif politik hukum pengelolaan zakat di Indonesia untuk mengentaskan kemiskinan.
2. Untuk mengkaji formulasi pengelolaan zakat di Indonesia untuk mengentaskan kemiskinan.

D. Orisinalitas Penelitian

Tema penelitian ini dengan rumusan masalah sebagaimana telah diuraikan di atas, sepengetahuan penulis belum pernah diteliti secara mendalam oleh para penstudi hukum dalam bentuk tesis, khususnya di Universitas Islam Indonesia. Pada bagian ini peneliti menegaskan perbedaan antara penelitian yang dilakukan dengan penelitian atau kajian sebelumnya. Kajian-

³⁹ Mohd. Nasir et.al., *Rencana Strategis Zakat Nasional 2016-2020* (Jakarta: BAZNAS, 2016), hlm25-26.

⁴⁰ Badan Pusat Statistik, *Berita Resmi Statistik : Profil Kemiskinan di Indonesia Maret 2020* (Jakarta: BPS, 2020), hlm 2.

kajian yang sudah pernah dilakukan berkaitan dengan politik hukum pengelolaan zakat di Indonesia untuk mengentaskan kemiskinan masih belum banyak dilakukan oleh penulis lain khususnya di kalangan Universitas Islam Indonesia sendiri.

Oleh karena itu, penegasan tentang orisinalitas ini adalah dalam rangka menghindari penelitian dengan pokok bahasan yang sama dan terjadinya duplikasi. Karena duplikasi dan pengulangan penelitian tidak akan menjadikan penelitian ini bermanfaat melainkan justru melanggar perundang-undangan serta etika akademisi. Peneliti melakukan penelusuran di literatur perpustakaan fakultas hukum Universitas Islam Indonesia untuk mengetahui apakah pokok permasalahan pernah diteliti oleh peneliti lain atau belum. Kemudian peneliti juga mengumpulkan data melalui media internet dan memang sepanjang yang peneliti ketahui pokok kajian utama dalam prosposal judul ini belum pernah diteliti secara detail. Berikut peneliti sajikan beberapa data yang berhasil peneliti himpun, diantaranya adalah :

Tabel. 1 Perbandingan dengan Kajian Lain

No	Peneliti	Judul	Perbedaan	
1	Muhammad Nasrudin	“Keberterimaan Amil Zakat di D.I Yogyakarta atas Hegomoni Negara dalam Pengelolaan Zakat Melalui UU No 23 Tahun 2011”	Fokus tulisan ini membahas keberterimaan amil zakat di D.I Yogyakarta atas hegomoni negara dalam pengelolaan zakat melalui UU No 23 tahun 2011. Sebuah anomali ketika zakat yang selama beberapa tahun melalui FOZ ingin agar negara lebih perhatian	Fokus peneliti membahas tentang politik hukum pengeloaan zakat di Indonesia dalam upaya pengentasan kemiskinan

			<p>kepada zakat, tetapi justru menolak UU Nomor 23/2011 tentang Pengelolaan Zakat padahal UU tersebut menuntut negara berperan banyak dalam pengelolaan zakat, bahkan sebagai aktor utama.</p> <p>Keberterminan amil zakat dterhadap UUPZ 23/2011 dipandang akan menghancurkan Lembaga Amil Zakat dan mensentralisasi zakat ke BAZNAS.⁴¹</p>	
2	Muhammad Redha Anshari	<p>“Harmonisasi peraturan Zakat dan Pajak dalam Hukum Indonesia (Studi tentang Zakat sebagai Pengurang Pajak)”</p>	<p>Objek penelitian ini mendeskripsikan ketentuan zakat sebagai pengurangan pajak di dalam hukum Indonesia. Hasil penelitian ini adalah ketentuan zakat sebagai pengurang zakat tidak sepenuhnya menghindari muzakki dari pengenaan beban ganda, yaitu beban zakat dan pajak, tetapi lebih kepada sedikit mengurangi beban</p>	<p>Peneliti membahas tentang formulasi Pengelolaan zakat di Indonesia untuk mengentaskan kemiskinan.</p>

⁴¹ Muhammad Nasrudin, 2015, “Keberterimaan Amil Zakat di D.I Yogyakarta atas Hegomono Negara dalam Pengelolaan Zakat Melalui UU No 23 Tahun 2011”. Tesis Program Magister Ilmu Hukum, Program Pascasarjana Fakultas Hukum, Universitas Islalm Indonesia.

			dari pengenaan pajak itu sendiri. ⁴²	
3	Wawan Hermawan	“Politik Hukum Zakat di Indonesia”	Tulisan ini mencoba mendeskripsikan zakat merupakan salah satu instrumen untuk mewujudkan dan menghendaki pemerataan pendapatan dan kesejahteraan masyarakat sehingga kekayaan tidak hanya berpusat dan berputar pada kelompok masyarakat tertentu saja. Pembahasan utama yang disajikan seputar zakat sebagai instrumen politik keuangan di Indonesia dikaitkan dengan kebijakan negara terkait dengan kebijakan fiskal. ⁴³	Peneliti membahas tentang politik hukum pengelolaan zakat di Indonesia sebagai instrumen mengentaskan kemiskinan bukan dikaitkan dengan kebijakan fiskal.

Sumber: Diolah dari beberapa tulisan mengenai zakat

E. Teori dan Doktrin

1. Teori Politik Hukum

Definisi atau pengertian dari politik hukum dari para ahli, dengan menyakini adanya persamaan substantif antara berbagai pengertian yang ada, politik hukum meliputi : *Pertama*, pembangunan hukum yang berintikan pembuatan dan pembaruan terhadap materi-materi

⁴² Muhammad Redha Anshari, 2016, “Harmonisasi peraturan Zakat dan Pajak dalam Hukum Indonesia (Studi tentang Zakat sebagai Pengurang Pajak)”. Tesis Program Magister Ilmu Hukum, Program Pascasarjana Fakultas Hukum, Universitas Islalm Indonesia.

⁴³ Wawan Hermawan, “Politik Hukum Zakat di Indonesia”, *Jurnal Pendidikan Agama Islam*, Ta’lim Vol 11 No. 2, (2013), hlm. 79.

hukum agar dapat sesuai dengan kebutuhan. *Kedua*, pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada termasuk penegasan fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum. Pengertian tersebut terlihat politik hukum mencakup proses pembuatan dan pelaksanaan yang dapat menunjukkan sifat dan ke arah mana hukum akan dibangun dan ditegakkan.⁴⁴

Politik hukum menurut Moh. Mahfud MD adalah *legal policy* atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan membuat hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara. Politik hukum merupakan pilihan tentang hukum-hukum yang akan diberikan sekaligus pilihan tentang hukum-hukum yang akan dicabut atau tidak diberlakukan yang kesemuanya dimaksudkan untuk mencapai tujuan negara seperti tercantum dalam pembukaan UUD 1945.⁴⁵

Menurut Padmo Wahjono dalam bukunya *Indonesia Negara Berdasarkan atas Hukum* mendefinisikan politik hukum sebagai kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk maupun isi dari hukum yang akan dibentuk. Definisi ini masih bersifat abstrak dan kemudian dilengkapi dengan sebuah artikelnya di majalah *Forum Keadilan* yang berjudul “*Menyelisik Proses Terbentuknya Perundang-undangan*”. Pemaparan artikel tersebut Padmo Wahjono mengatakan bahwa politik hukum adalah kebijakan penyelenggaraan negara tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukum sesuatu. Dalam hal ini kebijakan tersebut dapat dikaitkan dengan pembentukan hukum, penerapan hukum, dan penegakannya sendiri.⁴⁶

Kedua definisi di atas, dapat disimpulkan bahwa menurut Padmo Wahjono politik hukum adalah kebijakan penyelenggaraan negara yang bersifat mendasar dalam

⁴⁴ Ma'sum Ahmad, *Politik Hukum Kekuasaan Kehakiman Pasca Amandemen UUD 1945*, (Yogyakarta: Total Media, 2009), hlm. 26.

⁴⁵ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Cetakan Kelima (Jakarta: Rajawali Pers, 2012), hlm 1.

⁴⁶ Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, *Dasar-dasar Politik Hukum* (Jakarta: Rajawali Pers, 2015), hlm 26.

menentukan *arah, bentuk* maupun *isi* dari hukum yang akan dibentuk dan tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu. Dengan demikian, politik hukum menurut Padmo Wahjono berkaitan dengan hukum yang berlaku di masa datang (*ius constituendum*).⁴⁷

Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari menjelaskan bahwa secara etimologi, istilah politik hukum merupakan terjemahan bahasa Indonesia dari istilah hukum Belanda *rechtpolitiek*, yang merupakan bentukan dua suku kata *recht* berarti hukum. Kata *politiek* dalam kamus bahasa Belanda yang ditulis oleh Van der Tas mengandung arti *beleid*. kata *beleid* dalam bahasa Indonesia berarti kebijaksanaan. Jadi secara etimologi, politik hukum berarti kebijaksanaan hukum (*legal policy*). Sedangkan secara terminologi, pengertian politik hukum dapat dikaji dari dua model pendekatan. Pada dasarnya, ketika memahami atau mencari pengertian (*begriffe*) suatu frase, termasuk ketika akan memahami “Politik Hukum”, dikenal atau terdapat dua macam model pendekatan. Kedua model pendekatan tersebut dapat dipakai untuk menjelaskan pengertian politik hukum. Pertama, politik hukum dapat dipahami dengan pendekatan memberikan masing-masing pengertian kata “politik” dan “hukum” (*divergen*) lalu menggabungkan kedua istilah itu (*konvergen*). Kedua, pendekatan yang langsung mengartikan dalam satu napas (satu kesatuan) sebagai satu frase yang mempunyai pengertian yang utuh. Sebagai satu frase yang mempunyai pengertian yang utuh, frase politik hukum mengandung makna yang lebih luas dari kebijaksanaan hukum, pembentukan hukum dan penegakan hukum. Artinya, sebagai satu frase, pengertian politik hukum merupakan kelesuruhan aktivitas sebagaimana dimaksud yaitu kebijaksanaan hukum, pembentukan hukum dan penegakkan hukum.⁴⁸

Kesimpulan bahwa politik hukum adalah proses pembentukan dan pelaksanaan sistem atau tatanan hukum yang mengatur kehidupan masyarakat dalam negara secara Nasional. Jadi, pengertian politik hukum tidak hanya mengandung makna pembentukan hukum melalui pembentukan peraturan perundang-undangan (*legal substance*) sebagaimana yang dipahami selama ini, namun juga dalam arti penguatan para penegak hukum dan sarana penegakan hukum (*legal structure*), serta pembangunan budaya hukum (*legal culture*).

⁴⁷ *Ibid.*, hlm 27.

⁴⁸ *Ibid.*, hlm 2-3.

Penelitian ini, penulis akan mengkaji bagaimana politik hukum diimplementasikan dalam undang-undang pengelolaan zakat di Indonesia. Apakah politik hukum yang diartikan sebagai arah kebijakan dimana pemerintah memiliki peranan penting dalam melahirkan undang-undang.

2. Teori Perundang-undangan

Teori perundang-undangan (*Gesetzgebungstheorie*), yang berorientasikan pada mencari kejelasan dan kejernihan makna atau pengertian-pengertian (*begripsvorming* dan *begripsverheldering*), dan bersifat kognitif (*erklarungsorientiert*).⁴⁹ Istilah perundang-undangan (*legislation, wetgeving, atau gesetzgebung*) dalam beberapa kepustakaan mempunyai dua pengertian yang berbeda.⁵⁰

Secara teoritik, istilah “Perundang-undangan” (*legislation*) dapat diartikan dengan perundang-undangan dan pembuatan undang-undang, istilah *wetgeving* diterjemahkan dengan pembentukan undang-undang dan keseluruhan daripada undang-undang negara, sedangkan istilah *gesetzgebung* diterjemahkan dengan pengertian perundang-undangan. Pengertian *wetgeving* dalam *Juridisch Woordenboek* diartikan sebagai berikut :

1. Perundang-undangan merupakan proses pembentukan atau proses membentuk peraturan negara, baik di tingkat Pusat, maupun ditingkat Daerah.
2. Perundang-undangan adalah segala peraturan negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan, baik ditingkat Pusat maupun di tingkat Daerah.⁵¹

⁴⁹ Burkhardt Krems, *Grundfragen der Gesetzgebungslehre*, Dikutip dari Maria Farida Indrarti S, *Ilmu PerUndang-Undang 1*, Cetakan Ke-22 (Yogyakarta: PT Kanisius, 2019), hlm 8.

⁵⁰ Maria Farida Indrarti S, *Ilmu Perundang-undangan 1*, Cetakan Ke-22 (Yogyakarta: PT Kanisius, 2019), hlm 10.

⁵¹ S,J. Fockema Andreae, *Rechtsgeleerd Handwoordenboek*, Dikutip dari Maria Farida Indrarti S, *Ilmu ...op.cit.*, hlm 10.

Secara konseptual, peristilahan peraturan perundang-undangan merupakan terjemahan dari "*wettelijke regeling*". Kata "*wettelijk*" berarti sesuai dengan "*wet*" atau berdasarkan "*wet*". Kata "*wet*" pada umumnya diterjemahkan dengan undang-undang. Peraturan perundang-undangan adalah keputusan tertulis negara atau pemerintah yang berisi petunjuk atau pola tingkah laku yang bersifat dan mengikat secara umum.⁵²

H. Soehino memberikan pengertian istilah perundang-undangan sebagai berikut:

1. Proses atau tata cara pembentukan peraturan-peraturan perundangan negara dari jenis dan tingkat tertinggi yaitu undang-undang sampai yang terendah, yang dihasilkan secara atribusi atau delegasi dari kekuasaan perundang-undangan.
2. Keseluruhan produk peraturan-peraturan perundangan tersebut.⁵³

Menurut Bagir Manan, pengertian peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:

1. Setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang yang berisi aturan tingkah laku bersifat atau mengikat umum.
2. Merupakan aturan tingkah laku yang berisi ketentuan-ketentuan mengenai hak, kewajiban, fungsi, status atau suatu tatanan.
3. Merupakan peraturan yang mempunyai ciri-ciri umum-abstrak atau abstrak-umum, artinya tidak mengatur atau tidak ditujukan pada Objek, peristiwa atau gejala konkret tertentu.⁵⁴

Penulis akan mengkaji bagaimana peraturan perundang-undangan yang telah dibentuk dalam hal ini undang-undang pengelolaan zakat di Indonesia yang lahir melalui

⁵² Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik: Gagasan pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2009), hlm 25.

⁵³ Mahendra Kurniawan, *Pedoman Naskah Akademik PERDA Partisipatif*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: Kreasi Total Media, 2007), hlm 5.

⁵⁴ Bagir Manan, "Ketentuan-ketentuan Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam Pembangunan Hukum Nasional" (makalah disampaikan pada Pertemuan Ilmiah tentang Kedudukan Biro-biro Huku/Unit Kerja Departemen/LPND dalam Pembangunan Hukum, Jakarta, 19-20 Oktober 1994), hlm 1-3.

proses politik dan implementasinya dalam pengelolaan zakat di Indonesia untuk mengentaskan kemiskinan.

3. Teori Keadilan

Keadilan menurut John Rawls, keadilan sebagai *fairness*. Tidak ada keadilan yang diperoleh dengan adanya beberapa situasi individu-individu yang tidak beruntung. Untuk menciptakan kehidupan yang memuaskan, diperlukan adanya skema kerja sama dengan pembagian keuntungan di mana kerja sama tersebut melibatkan semua pihak termasuk mereka yang kurang beruntung. *Pertama*, sebuah interpretasi atas keadaan saat ini dan permasalahan yang dipilih. *Kedua*, sebuah pengaturan prinsip. Dalam hal ini para individu yang rasional memilih untuk mengikatkan diri pada situasi yang menghendaki terwujudnya suatu keadilan tersebut dan kemudian menegaskan dan memberikan konsep keadilan yang dimaksud.⁵⁵

Konsep keadilan dengan melalui prinsip-prinsipnya dalam pemberian hak dan kewajiban dan dalam mendefinisikan pembagian keuntungan yang layak. Konsep keadilan adalah interpretasi atas peran ini dengan manandai bahwa prinsip-prinsip keadilan bagi struktur dasar masyarakat merupakan tujuan dari kesepakatan dan prinsip keadilan adalah hasil dari persetujuan dan tawar menawar yang fair. Keadilan sebagai *fairness* dimulai dengan salah satu pilihan yang paling umum yang bisa dibuat orang bersama-sama, yakni dengan pilihan prinsip pertama dari konsepsi keadilan yang mengatur kritik lebih lanjut serta reformasi institusi. Maka, setelah memilih konsepsi keadilan, kita dapat menganggap

⁵⁵ John Rawls, *Teori Keadilan: Dasar-dasar Filsafat Politik untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Negara*, diterjemahkan oleh Uzair Fauzan, Heru Prasetyo, Cetakan Ketiga (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2019), hlm 16.

bahwa mereka memilih suatu konstitusi dan undang-undang untuk menegakkan hukum yang sebelumnya disepakati.⁵⁶

Keadilan dalam Islam, Islam mengajarkan agar dalam hidup bermasyarakat ditegakkan keadilan dan ihsan, adil dan ihsan di kalangan masyarakat muslim maupun umat manusia pada umumnya. Keadilan yang harus ditegakkan mencakup keadilan terhadap diri pribadi, keadilan hukum, keadilan sosial dan keadilan dunia. Manusia wajib berbuat adil terhadap diri sendiri, berarti wajib berusaha untuk memenuhi haknya, baik yang menyangkut hak jasmaniah maupun hak rohaniyah, secara seimbang. Hak jasmaniah mencakup hak atas pangan, sandang dan pangan. Kebutuhan rohani pun wajib dipenuhi. Akal perlu ilmu pengetahuan, akal berwatak suka berfikir jangan disia-siakan fungsinya. Keadilan hukum wajib ditegakkan. Hukum diterapkan kepada semua orang atas dasar kesamaan, tidak membedakan antara yang kaya dan miskin, berkulit berwarna dan berkulit putih, antara yang berbeda asal keturunan, antara yang berbeda status sosial, antara yang berkuasa dan rakyat, semua diperlakukan sama terhadap hukum. Keadilan hukum juga menuntut agar hukum seimbang dengan kesejahteraan atau pelanggaran. Keadilan sosial juga wajib ditegakkan, keadilan sosial menuntut agar setiap individu anggota masyarakat terpenuhi hak-haknya, baik hak-hak jasmaniah maupun rohaniyah, material maupun spiritual. Keadilan dunia pun wajib ditegakkan, hubungan antarnegara didasarkan atas nilai keadilan. Masing-masing negara memperoleh haknya dari negara lain. Penindasan oleh suatu negara terhadap negara lain bertentangan dengan perikeadilan. Negara kuat dituntut untuk membantu negara lemah, negara kaya dituntut meratakan kekayaannya guna tercapainya kesejahteraan dunia.⁵⁷

Keadilan dijelaskan dalam prinsip *mualamat*, *muamalat* adalah pergaulan hidup tempat setiap orang melakukan perbuatan dalam hubungannya dengan orang lain. Tiap-tiap orang mempunyai kepentingan terhadap orang lain. Timbullah dalam pergaulan hidup ini hubungan hak dan kewajiban. Setiap orang mempunyai hak yang wajib selalu diperhatikan orang lain dan dalam waktu sama juga memikul kewajiban yang harus ditunaikan terhadap orang lain. Hubungan hak dan kewajiban itu diatur dengan kaidah-kaidah hukum guna menghindari terjadinya bentrokan antara berbagai kepentingan itu disebut *hukum muamalat*.⁵⁸

⁵⁶ *Ibid*, hlm 11-14.

⁵⁷ Ahmad Azhar Basyir, *Pokok-pokok Persoalan Filsafat Hukum Islam*, Cetakan Kedua (Yogyakarta: UII Press Yogyakarta, 2011), hlm 47-49.

⁵⁸ Ahmad Azhar Basyir, *Asas-asas Hukum Muamalat (Hukum Perdata Islam)*, Cetakan Kedua (Yogyakarta: UII Press Yogyakarta, 2012), hlm 11-12.

Hukum Mualamat Islam mempunyai prinsip yang dapat dirumuskan sebagai berikut

- a. Pada dasarnya segala bentuk muamalat adalah *mubah*, kecuali yang ditentukan lain oleh Alquran dan sunah Rasul. Mengandung arti bahwa hukum Islam memberi kesempatan luas perkembangan bentuk dan macam muamalat baru sesuai dengan perkembangan kebutuhan hidup masyarakat.
- b. Muamalat dilakukan atas dasar sukarela, tanpa mengandung unsur-unsur paksaan. Memperhatikan agar kebebasan kehendak pihak-pihak bersangkutan harus diperhatikan.
- c. Muamalat dilakukan atas dasar pertimbangan mendatangkan manfaat dan menghindari *madharat* dalam hidup masyarakat. Segala bentuk muamalat yang merusak kehidupan masyarakat tidak dibenarkan.
- d. Muamalat dilaksanakan dengan memelihara nilai keadilan, menghindari unsur-unsur penganiayaan, unsur-unsur pengambilan kesempatan dalam kesempatan. Menentukan bahwa segala bentuk muamalat yang mengandung unsur penindasan tidak dibenarkan.⁵⁹

Objek hukum mualamat, dalam pengertian terbatas, hanya menyangkut urusan-urusan keperdataan dalam hubungan kebendaan dan meliputi tiga masalah pokok, diantaranya adalah hak dan pendukungnya, benda dan milik atasnya, dan perikatan hukum (akad). Pembahasan objek hukum muamalat fokus pada hak dan pendukungnya. Hukum Islam mengenal berbagai macam hak yang pada pokoknya dapat dibagi menjadi tiga macam, yaitu : hak Allah, hak manusia dan hak gabungan antara keduanya.⁶⁰

⁵⁹ *Ibid.*, hlm 15.

⁶⁰ *Ibid.*, hlm 17.

Hak Allah dan hak manusia ada yang terbatas dan ada pula yang tak terbatas. *Hak terbatas* adalah hak-hak yang tetap menjadi beban dan merupakan utang atas orang mukalaf, yang dipandang bebas setelah dibayarkan, misalnya kadar zakat harta. *Hak tak terbatas* adalah hak-hak yang menjadi kewajiban mukalaf, tetapi tidak merupakan beban utang. Misalnya hak orang yang memerlukan pertolongan orang lain. Kewajiban atas orang berkemampuan untuk memberi pertolongan kepada orang lain yang memerlukan ia dapat dituntut untuk memberi pertolongan, tetapi jika tidak memenuhinya, tidak menjadi beban utang yang dapat ditagih kemudian hari.⁶¹

4. Teori Negara Kesejahteraan

Negara kesejahteraan modern atau sering pula disebut dengan “negara kemakmuran” (*wohlfahrt staats, welvaar-staats, modern welfare state*). Istilah negara kesejahteraan modern sering pula disebut dengan “negara modern”.⁶² Negara modern adalah personifikasi dari tata hukum. Artinya, negara dalam segala aktifitasnya senantiasa didasarkan pada hukum. Negara dalam konteks ini lazim disebut negara hukum. Perkembangan pemikiran mengenai negara hukum, dikenal dua kelompok negara hukum, yakni negara hukum formal dan negara hukum materiil. Negara materiil ini dikenal juga dalam istilah *welfare state* atau negara kesejahteraan.⁶³

Istilah negara kesejahteraan (*welfare state*) banyak digunakan dalam kesejahteraan sosial untuk menunjukkan suatu negara yang pemerintahannya menyediakan pelayanan-

⁶¹ *Ibid*, hlm 24.

⁶² I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a, *Memahami Ilmu Negara dan Teori Negara*, Cetakan Ketiga (Bandung: PT Refika Aditama, 2015), hlm 120.

⁶³ Soemadri, *Teori Umum Hukum dan Negara: Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Deskriptif-Empirik* (Bandung: Bee Media Indonesia 2010), hlm 225.

pelayanan sosial secara luas kepada kepada warga negaranya.⁶⁴ Prof. Mr. R. Kranenburg, menyatakan bahwa Negara harus secara aktif mengupayakan kesejahteraan, bertindak adil yang dapat dirasakan seluruh masyarakat secara merata dan seimbang, bukan mensejahterakan golongan tertentu tapi seluruh rakyat.⁶⁵

Konsep kesejahteraan (*welfare*) sedikitnya mengandung empat makna. *Pertama*, sebagai kondisi sejahtera (*well-being*). Pengertian ini biasanya menunjuk pada istilah kesejahteraan sosial (*social welfare*) sebagai kondisi terpenuhinya kebutuhan material dan non-material. Kondisi sejahtera terjadi manakala kehidupan manusia aman dan bahagia karena kebutuhan dasar akan gizi, kesehatan, pendidikan, tempat tinggal, dan pendapatan dapat terpenuhi serta manakala manusia memperoleh perlindungan dari resiko-resiko utama yang mengancam kehidupannya.⁶⁶

Kedua, sebagai pelayanan sosial, pelayanan sosial umumnya mencakup lima bentuk, yakni jaminan sosial (*social security*), pelayanan kesehatan, pendidikan, perumahan dan pelayanan sosial personal (*personal social service*). *Ketiga*, sebagai tunjangan sosial diberikan kepada orang miskin. *Keempat*, sebagai proses atau usaha terencana. Hal ini baik dilakukan oleh perorangan, lembaga-lembaga sosial, masyarakat maupun badan-badan pemerintah untuk meningkatkan kualitas kehidupan melalui pemberian pelayanan sosial dan tunjangan sosial.⁶⁷

⁶⁴ Adi Fahrudin, *Pengantar Kesejahteraan Sosial*, Cetakan Ketiga (Bandung: PT Refika Aditama, 2018), hlm 85.

⁶⁵ Kranenburg, R dan Tk. B. Sabaroedin, *Ilmu Negara Umum*, Cetakan Kesebelas, (Jakarta, Pradnya Paramita, 1989), hlm 16.

⁶⁶ Edi Suharto, *Peta dan Dinamika Welfare State di Beberapa Negara: Pelajaran apa yang bisa dipetik untuk membangun Indonesia* (2006), hlm 2.

⁶⁷ *Ibid.*, hlm 3.

Ideologi negara kesejahteraan (*welfare state*) menjadi landasan kedudukan dan fungsi pemerintah (*bestuursfunctie*) oleh negara-negara modern. Konsep negara kesejahteraan lahir atas dasar pemikiran untuk melakukan pengawasan yang ketat terhadap penyelenggaraan kekuasaan negara, khususnya eksekutif. *Welfare state modern*, tugas pemerintah bukan lagi sebagai “penjaga malam” dan tidak boleh pasif, akan tetapi harus aktif untuk turut serta (partisipasi aktif) dalam kegiatan masyarakat sehingga kesejahteraan bagi semua orang terjamin.⁶⁸

Pemerintah harus memberikan perlindungan bagi warganya, bukan hanya dalam bidang politik tetapi juga dalam bidang sosial ekonomi, sehingga kesewenangan dari golongan kaya (*rulling class*) harus dicegah oleh pemerintah. Oleh sebab itu, tugas pemerintah diperluas dengan maksud untuk menjamin kepentingan umum sehingga lapangan tugasnya mencakup berbagai aspek yang semula menjadi urusan masyarakat seperti masalah kesehatan rakyat, pendidikan, perumahan, distribusi tanah dan sebagainya. Jadi di dalam *welfare state* pemerintah itu disertai *bestuurzorg*, yaitu sebagai penyelenggara kesejahteraan umum.⁶⁹

Pemerintah sebagai pelayan umum (*public service*) dibelaki *beestuurzorg*, sehingga tindakan-tindakan dalam melakukan aktivitas yang ikut campur dalam segala lini atau lapangan kehidupan kemasyarakatan menjadi *legal-legitm*. Masalah-masalah kehidupan yang berkaitan dengan memperoleh nafkah yang layak menimbulkan di bidang ketenagakerjaan, pendidikan, keselamatan kerja, kesehatan, lingkungan, dan seterusnya berakibat campur

⁶⁸ Marilang, “Ideologi Welfare State Konstitusi: Hak Meguasai Negara Atas Barang Tambang”, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 9 No 2, Juni 2012 hlm 266

⁶⁹ S.F Marbun dan Moh. Mahfud MD, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara* (Yogyakarta: Liberty 1987), hlm 45.

tangan negara (*welfare state*) atau pemerintah di bidang kependudukan dan pengelolaan kesejahteraan pada umumnya. Semuanya menyebabkan pemerintah harus proaktif mengatur dari perencanaan (*planning*), pengorganisasian, pelaksanaan atau penerapan setiap kebijakan (*policy*) pemerintah demi kesejahteraan rakyat secara umum.⁷⁰

F. Metode Penelitian

Metode penelitian memegang peranan yang sangat penting dalam kegiatan penelitian dan penyusunan suatu karya ilmiah. Dengan metode penelitian akan terlihat jelas bagaimana suatu penelitian itu dilakukan.⁷¹

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian *yuridis normatif*, yaitu langkah untuk menemukan suatu aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.⁷²

2. Pendekatan Penelitian

- a. Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*), pendekatan dengan memahami hierarki dan asas-asas dalam peraturan perundang-undangan dan pendekatan dengan menggunakan legislasi dan regulasi.⁷³
- b. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*), pendekatan yang merujuk prinsip-prinsip hukum. Prinsip-prinsip ini dapat diketemukan dalam pandangan-pandangan sarjana ataupun doktrin-doktrin hukum.⁷⁴

⁷⁰ I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a, *Memahami Ilmu Negara dan Teori Negara*, Cetakan Ketiga (Bandung: PT Refika Aditama, 2015), hlm 122.

⁷¹ Suratman dan Philips Dillah, *Metode Penelitian Hukum*, Cetakan Ketiga (Bandung: ALFABETA, 2015), hlm 106.

⁷² Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, Cetakan Ketujuh (Jakarta: KENCANA, 2015), hlm 47.

⁷³ *Ibid*, hlm 137.

⁷⁴ *Ibid*, hlm 178.

3. Objek Penelitian

Objek penelitian ini terkait politik hukum, peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan.

4. Data Penelitian

Sebagai penelitian yang berbentuk *yuridis normatif*, data yang diperlukan dengan melakukan penelusuran untuk mencari bahan-bahan hukum yang relevan terhadap isu yang dihadapi begitu isu hukum ditetapkan.⁷⁵ Bahan-bahan hukum berupa:

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoratif, artinya mempunyai otoritas. Bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan yang memiliki otoritas tertinggi adalah undang-undang dasar karena semua peraturan di bawahnya baik isi maupun jiwanya tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dasar tersebut, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim. Bahan hukum primer yang digunakan penelitian ini adalah yaitu Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011, yang kedua undang-undang tersebut membahas tentang pengelolaan zakat.⁷⁶

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan-bahan hukum sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku

⁷⁵ *Ibid.*, hlm 237.

⁷⁶ *Ibid.*, hlm 181.

teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum dan komentar-komentar atas putusan pengadilan.⁷⁷

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier ialah bahan-bahan yang termuat dalam kamus-kamus hukum, berbagai terbitan yang memuat indeks hukum dan semacamnya, ensiklopedia, bibliografi atau daftar pustaka, katalog-katalog terbitan, buku-buku sitasi.⁷⁸

5. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data ialah alat pengumpulan data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah studi kepustakaan. Sumber data yang diperoleh dari: *pertama*, bahan hukum primer yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, yakni: norma atau kaidah dasar, peraturan dasar dan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan zakat. *Kedua*, bahan hukum sekunder yaitu bahan-bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer seperti rancangan undang-undang, hasil penelitian, karya dari kalangan hukum. *Ketiga*, bahan hukum tertier atau bahan hukum penunjang, mencakup: bahan-bahan yang memberi petunjuk-petunjuk maupun penjelasan terhadap hukum primer dan sekunder dan diluar bidang hukum yang dipergunakan untuk melangkapi atau menunjang data penelitian.⁷⁹

6. Analisis Bahan Hukum

Metode analisis bahan hukum yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif, yaitu mendeskripsikan terhadap variabel penelitian memberikan

⁷⁷ *Ibid.*, hlm 181.

⁷⁸ Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum Konsep dan Metode*, Cetakan Pertama (Malang: Setara Press, 2013), hlm 70

⁷⁹ Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Cetakan Keenambelas (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2016), 184-185.

standar jawaban yang selanjutnya dikategorikan ke dalam tingkatan rendah, sedang, tinggi dengan pengolahan data hakikatnya kegiatan untuk mengadakan sistematisasi terhadap bahan-bahan hukum tertulis. Sistematisasi berarti membuat klasifikasi terhadap bahan-bahan hukum tertulis tersebut untuk memudahkan pekerjaan analisis dan konstruksi. Kegiatan-kegiatan yang dilakukan dalam analisis data, yaitu:

- a. Memilih pasal-pasal yang berisi kaidah-kaidah hukum yang mengatur permasalahan pengelolaan dalam penelitian
- b. Membuat sistematis dari pasal-pasal tersebut sehingga menghasilkan klasifikasi tertentu.
- c. Data yang berupa peraturan perundang-undangan ini dianalisis.⁸⁰

G. Sistematika Penulisan

Memudahkan pemahaman tentang isi dan esensi penelitian, serta memperoleh penyajian yang terarah dan sistematis, maka penulis menyajikan tesis ini dengan sistematika penulisan sebagai berikut :

Bab I Terkait dengan pendahuluan yang terdiri dari tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, kerangka teori, metode penelitian dan sistematika penulisan.

Bab II Tinjauan umum politik hukum pengelolaan zakat, tinjauan umum formulasi pengelolaan zakat dan tinjauan umum pengentasan kemiskinan.

Bab III Menguraikan tentang politik hukum pengelolaan zakat untuk mengentaskan kemiskinan di Indonesia dan formulasi pengelolaan zakat di Indonesia untuk mengentaskan

⁸⁰ *Ibid.*, hlm 186.

kemiskinan dilanjutkan dengan menganalisis atau membahas semua fakta yang ada tersebut terhadap teori-teori yang relevan.

Bab IV Penutup yang terdiri dari kesimpulan terkait pengelolaan zakat dan saran-saran yang relevan terkait dengan hasil penelitian.



BAB II

TINJAUAN UMUM POLITIK HUKUM, PENGELOLAAN ZAKAT DAN PENGENTASAN KEMISKINAN

A. Tinjauan Umum Politik Hukum

1. Pengertian Politik Hukum

Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari menjelaskan bahwa secara etimologi, istilah politik hukum merupakan terjemahan bahasa Indonesia dari istilah hukum Belanda *rechtpolitiek*, yang merupakan bentukan dua suku kata *recht* berarti hukum. Kata *politiek* dalam kamus bahasa Belanda yang ditulis oleh Van der Tas mengandung arti *beleid*. kata *beleid* dalam bahasa Indonesia berarti kebijaksanaan. Jadi secara etimologi, politik hukum berarti kebijaksanaan hukum (*legal policy*).⁸¹ *Legal policy* atau *rechtpolitiek* adalah kebijakan (*policy*) yang menetapkan sistem dan perangkat hukum yang akan diberlakukan dalam negara.⁸²

Secara terminologi, pengertian politik hukum dapat dikaji dari dua model pendekatan. *Pertama*, politik hukum dapat dipahami dengan memberikan pendekatan masing-masing pengertian kata “politik” dan “hukum” (*divergen*) lalu menggabungkan kedua istilah itu (*konvergen*).⁸³ Politik di definisikan bermacam-macam kegiatan dalam suatu sistem politik (atau negara) yang menyangkut proses menentukan tujuan dari sistem itu dan melaksanakan tujuan-tujuan itu.⁸⁴ Definisi lain politik ialah interaksi antara

⁸¹ Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari ...*loc.cit.*

⁸² M. Solly Lubis, *Politik Hukum dan Kebijakan Publik (Legal Policy and Public Policy)*, Cetakan Pertama (Bandung: Mandar Maju, 2014), hlm 3.

⁸³ Otong Rosadi dan Andi Desmon, *Studi Politik Hukum : Suatu Optik Ilmu Hukum* (Yogyakarta: Thafa Media, 2013), hlm 3.

⁸⁴ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Cetakan Keempat (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2009), hlm 8.

pemerintah dan masyarakat dalam rangka proses pembuatan dan pelaksanaan keputusan yang mengikat tentang kebaikan bersama masyarakat yang tinggal dalam suatu wilayah tertentu. Politik pada hakikatnya adalah sarana untuk mencapai tujuan dengan dilalui proses pemilihan tujuan. Misalnya, masyarakat yang teratur senantiasa memiliki tujuan untuk menyejahterakan warganya.⁸⁵

Sementara yang dimaksud dengan hukum adalah karya manusia berupa norma-norma berisikan petunjuk-petunjuk tingkah laku. Hukum merupakan pencerminan dari kehendak manusia tentang bagaimana seharusnya masyarakat dibina dan ke mana harus diarahkan. Oleh karena itu, pertama-tama hukum mengandung rekaman dari ide-ide yang dipilih oleh masyarakat tempat hukum diciptakan. ide-ide tersebut berupa ide mengenai keadilan.⁸⁶ Pandangan lain menyatakan bahwa pengertian hukum yang memadai harus tidak hanya memandang hukum itu sebagai suatu perangkat kaidah dan asas-asas yang mengatur kehidupan manusia dalam masyarakat, tapi juga harus pula mencakup lembaga dan proses yang diperlukan untuk mewujudkan hukum itu dalam kenyataan.⁸⁷

Kedua, pendekatan yang langsung mengartikan dalam satu kesatuan sebagai satu frase yang mempunyai pengertian yang utuh. Sebagai frase yang mempunyai pengertian yang utuh, frase politik hukum mengandung makna lebih luas dari kebijaksanaan hukum, pembentukan hukum dan penegakkan hukum. Artinya, sebagai satu frase, pengertian politik hukum merupakan keseluruhan aktivitas sebagaimana dimaksud.⁸⁸

⁸⁵ Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik* (Jakarta: Grasindo, 1999), hlm 10.

⁸⁶ Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum* (Bandung: Citra Aditya, 2014), hlm20.

⁸⁷ Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum, Masyarakat, dan Pembinaan Hukum Nasional* (Bandung: Binacipta, 1979), hlm15.

⁸⁸ Otong Rosadi dan Andi Desmon, *Studi...op.cit.*, hlm 3.

Politik hukum menurut Moh. Mahfud MD adalah *legal policy* atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan membuat hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara. Dengan demikian politik hukum merupakan pilihan tentang hukum-hukum yang akan diberikan sekaligus pilihan tentang hukum-hukum yang akan dicabut atau tidak diberlakukan yang kesemuanya dimaksudkan untuk mencapai tujuan negara seperti tercantum dalam pembukaan UUD 1945.⁸⁹

Politik hukum adalah proses pembentukan dan pelaksanaan sistem atau tatanan hukum yang mengatur kehidupan masyarakat dalam negara secara nasional. Jadi pengertian politik hukum tidak hanya mengandung makna pembentukan hukum melalui pembentukan peraturan perundang-undangan (*legal substance*) sebagaimana dipahami selama ini, namun juga dalam arti penguatan para penegak hukum dan sarana penegakan hukum (*legal structure*) serta pembangunan budaya hukum.⁹⁰

Ditinjau dari aspek politik hukum di Indonesia, hukum nasional adalah hukum yang berlaku bagi semua warga negara Indonesia tanpa membedakan dari dasar primordialisme. Sistem hukum nasional diharapkan dapat menjamin tegaknya supremasi hukum dan hak-hak asasi manusia berdasarkan keadilan dan kebenaran. Suatu sistem hukum nasional yang modern haruslah merupakan hukum yang baik dalam arti hukum itu harus mencerminkan rasa keadilan baik semua pihak dan sesuai dengan kondisi masyarakat.⁹¹

Sistem hukum harus menjadi dasar politik hukum nasional dalam mencapai rencana dan tujuan bernegara. Politik hukum nasional harus selaras dengan tujuan negara Indonesia

⁸⁹ Moh. Mahfud MD, *Politik ...loc.cit.*

⁹⁰ Otong Rosadi dan Andi Desmon, *Studi...op.cit.*, hlm4-6.

⁹¹ Amran suadi dan Mardi Candra, *Politik ...op.cit.*, hlm2.

yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah, mencerdaskan segenap kehidupan bangsa, memajukan kesejahteraan umum, dan ikut serta memelihara ketertiban dunia. Politik hukum nasional memberi arah pembangunan hukum yang lebih berakar pada budaya bangsa dan keyakinan yang hidup dalam praktik masyarakat baik secara pragmatistis maupun secara filosofis.⁹²

Politik hukum nasional merupakan alat (*tool*), yang digunakan oleh penguasa untuk membentuk suatu sistem hukum nasional yang tidak boleh terlepas dari hukum yang berlaku di Indonesia, yaitu sistem hukum barat, sistem hukum Islam, dan sistem hukum adat, agar dapat mewujudkan cita-cita bangsa yang lebih besar. Oleh sebab itu, politik hukum bertugas meneliti perubahan-perubahan mana yang perlu diadakan terhadap hukum yang ada agar memenuhi kebutuhan-kebutuhan baru di dalam kehidupan masyarakat.⁹³

Perubahan tersebut tentu saja tidak boleh terpisah dari kerangka sistem hukum nasional yang dibangun berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Arah pembangunan hukum sejatinya memperhatikan kemajemukan masyarakat tanpa membatasi hak-hak tiap warga negara, namun tetap memberi penghargaan kepada tiap warga negara untuk menjalankan hukum yang hidup dengan tanpa mengesampingkan kepentingan hukum lainnya. Dalam konteks Indonesia yang plural, hukum senantiasa hidup dan berkembang sejalan dengan dinamika perkembangan suatu masyarakat, baik dari sisi sosiokultural maupun politik.⁹⁴

Hukum sebagai sarana pembaruan masyarakat ditandai dengan adanya perubahan masyarakat yang diarahkan pada tercapainya politik hukum yang telah, sedang, dan akan ditetapkan oleh pembentuk undang-undang. Politik hukum Indonesia yang berdasarkan

⁹² Ahmad Muliadi, *Politik Hukum* (Padang: Akademia Permata, 2013), hlm 47.

⁹³ Abdul Latif dan Hasbi Ali, *Politik ...op.cit.*, hlm 22.

⁹⁴ Amran suadi dan Mardi Candra, *Politik Hukum: Perspektif ...op.cit.*, hlm 4.

Pancasila tersebut, menghendaki berkembangnya kehidupan beragama dan hukum agama dalam kehidupan hukum nasional. Terdapat beberapa arah politik hukum tentang pemberlakuan hukum nasional, yaitu asas konkordinasi yang memberlakukan hukum barat ke dalam hukum nasional, begitu juga dengan asas kodifikasi yang disusunnya ketentuan-ketentuan hukum dalam sebuah kitab secara sistematis dan teratur.⁹⁵

Mochtar Kusumaatmaja dan B. Arief Sidharta menjelaskan bahwa di dalam Pancasila terdapat asas-asas yang merupakan pencerminan dari tekad dan aspirasi bangsa Indonesia sebagai bangsa yang mencapai kemerdekaannya dengan perjuangan, terdiri dari:

- a. Asas ketuhanan mengamanatkan bahwa tidak boleh ada produk hukum nasional yang bertentangan dengan agama atau bersifat menolak atau bermusuhan dengan agama.
- b. Asas perikemanusiaan mengamanatkan bahwa hukum harus melindungi warga negara dan menjunjung tinggi martabat manusia.
- c. Asas persatuan dan kesatuan atau kebangsaan mengamanatkan bahwa hukum Indonesia harus merupakan hukum nasional berfungsi mempersatukan bangsa Indonesia.
- d. Asas demokrasi mengamanatkan bahwa dalam hubungan antara hukum dan kekuasaan, kekuasaan harus tunduk pada hukum, bukan sebaliknya. Pada analisis terakhir kekuasaan ada pada rakyat dan wakil-wakilnya.
- e. Asas keadilan sosial mengamanatkan bahwa semua warga negara mempunyai hak yang sama dan bahwa semua orang sama dihadapan hukum.⁹⁶

Pancasila sebagai pemandu dan alat filterasi bagi politik hukum nasional dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional yang holistik dan komprehensif agar bisa memahami bahwa politik hukum Indonesia sebagai ikhtiar besar mempunyai landasan, arah, komponen dan strategi pencapaiannya. Apabila menginginkan tatanan hukum nasional sebagai suatu sistem hukum yang holistik dan komprehensif, tidak hanya meliputi pembangunan materi hukum, namun juga pembangunan budaya hukum, pembangunan lembaga dan aparatur hukum termasuk penyempurnaan proses, prosedur dan mekanisme hukum serta modernisasi sarana dan prasarana hukum.⁹⁷

⁹⁵ *Ibid*, hlm 4.

⁹⁶ Mochtar Kusumaatmadja dan B. Arief Sidharta, *Pengantar Ilmu Hukum: Suatu Pengenalan Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum*, Buku I, (Bandung: Alumni, 2000), hlm 83.

⁹⁷ Otong Rosadi dan Andi Desmon, *Studi...op.cit.*, hlm 81.

Berdasar hal tersebut, maka seluruh komponen dan unsur-unsur sistem hukum nasional harus dibangun secara simultan, sinkron dan terpadu. Dengan menggunakan pendekatan yang sistemik tersebut, mudah-mudahan akan terbentuk atau terwujud sebuah sistem hukum nasional yang holistik dan komprehensif yang berdasarkan filsafat Pancasila dan jiwa UUD 1945 serta sekaligus akan terpenuhi segala kepentingan dan kebutuhan masyarakat Indonesia di masa yang akan datang.⁹⁸

2. Objek Politik Hukum

Hukum menjadi juga objek politik, yaitu objek dari politik hukum. Politik hukum berusaha membuat kaidah-kaidah yang menentukan bagaimana seharusnya manusia bertindak. Politik hukum menyelidiki perubahan-perubahan apa yang harus diadakan dalam hukum yang sekarang berlaku supaya menjadi sesuai kenyataan sosial (*social werkelijkheid*). Akan tetapi, kadang-kadang juga menjauhkan tata hukum dari kenyataan sosial, yaitu dalam hal politik hukum menjadi alat dalam tangan suatu *rulling class* yang hendak menjajah tanpa memperhatikan kenyataan sosial.⁹⁹

Studi politik hukum mencakup, sekurang-kurangnya tiga hal: *Pertama*, kebijakan negara (garis resmi) tentang hukum yang akan diberlakukan atau tidak diberlakukan dalam rangka pencapaian tujuan negara. *Kedua*, latar belakang politik, ekonomi, sosial, budaya (poleksosbud) atas lahirnya produk hukum. *Ketiga*, penegakkan hukum di dalam kenyataan lapangan. Hukum adalah produk politik adalah benar jika didasarkan pada *das sein* dengan mengkonsepkan hukum sebagai undang-undang. Dalam faktanya jika hukum dikonsepsikan sebagai undang-undang yang dibuat oleh lembaga legislatif maka tak seorang pun dapat membantah bahwa hukum adalah produk politik sebab ia merupakan kristalisasi,

⁹⁸ *Ibid.*, hlm 90.

⁹⁹ Jazim Hamidi, *Teori dan Politik Hukum Tata Negara* (Yogyakarta: Total Media, 2009), hlm 232.

formalisasi atau legislasi dari kehendak-kehendak politik yang saling bersaing baik melalui kompromi politik maupun dominasi oleh kekuatan politik yang terbesar. Dalam konsep dan konteks inilah terletak kebenaran pernyataan bahwa “hukum merupakan produk politik”.¹⁰⁰

Politik hukum boleh dikatakan meneruskan perkembangan hukum dengan berusaha melenyapkan sebanyak-banyaknya ketegangan antara positivitas dan realitas sosial. Politik hukum membuat suatu *ius constituendum* (hukum yang akan berlaku), dan berusaha agar *ius constituendum* itu pada suatu hari berlaku sebagai *ius constitutum* (hukum yang berlaku baru).¹⁰¹

Politik hukum itu merupakan *legal policy* tentang hukum yang diberlakukan atau tidak diberlakukan untuk mencapai tujuan negara, di sini hukum diposisikan sebagai alat untuk mencapai tujuan negara, hukum sebagai alat sehingga secara praktis politik hukum juga merupakan alat atau sarana dan langkah yang dapat digunakan oleh pemerintah untuk menciptakan sistem hukum nasional guna cita-cita bangsa dan tujuan negara. Politik hukum bila dikaitkan dengan pengertian hukum adalah menyangkut hukum mana yang perlu dibentuk (diperbarui, diubah atau diganti) dan hukum mana yang harus dipertahankan agar secara bertahap tujuan negara dapat terwujud.¹⁰²

Tiada negara tanpa politik hukum yang permanen yaitu sikap hukum yang akan selalu menjadi dasar kebijaksanaan pembentukan dan penegakkan hukum dan politik hukum yang temporer yaitu kebijaksanaan yang ditetapkan dari waktu ke waktu sesuai kebutuhan.¹⁰³ Kata kebijakan di sini berkaitan dengan adanya strategi yang sistematis, terinci dan mendasar. Dalam merumuskan dan menetapkan hukum yang telah dan yang akan dilakukan, politik hukum menyerahkan otoritas legislasi kepada penyelenggara negara, tetapi dengan tetap

¹⁰⁰ Moh. Mahfud MD, *Politik...op,cit.*, hlm4-5.

¹⁰¹ Abdul Latif dan Hasbi Ali, *Politik Hukum*, Cetakan Keempat (Jakarta: Sinar Grafika, 2016), hlm 23

¹⁰² Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional* (Bandung: Alumni, 1991), hlm

¹⁰³ Bagir Manan, *Politik Hukum Otonomi Sepanjang Peraturan Perundang-undangan Pemerintahan Daerah*, Dikutip dari Martin H. Hutabarat, et.al., *Hukum dan Politik Hukum: Tinjauan Analitis Dekrit Presiden dan Otonomi Daerah* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1996), hlm144.

memperhatikan nilai-nilai yang berlaku dalam suatu masyarakat, bahkan dapat dikatakan bahwa hukum itu merupakan pencerminan dan kongkretisasi dari nilai-nilai yang pada suatu saat berlaku dalam masyarakat.¹⁰⁴ Artinya, hukum sedikit banyak akan selalu mengikuti tata nilai yang menjadi kesadaran bersama masyarakat tertentu dan berlaku secara efektif dalam mengatur kehidupan mereka. Hal yang sama terjadi juga dalam politik hukum.¹⁰⁵

Politik hukum satu negara berbeda dengan politik hukum negara yang lain. Perbedaan ini disebabkan karena adanya perbedaan latar belakang kesejarahan, pandangan dunia, sosio-kultural dan *political will* dari masing-masing pemerintah. Dengan kata lain politik hukum bersifat lokal dan *particular* (hanya berlaku dari dan untuk negara tertentu saja), bukan universal (berlaku seluruh dunia). Namun, itu bukan berarti bahwa politik hukum suatu negara mengabaikan realitas dan politik hukum internasional.¹⁰⁶

Cara mengetahui karakter atau pola dari politik pembentukan hukum dan politik penerapan hukum, maka langkah pertama yang harus dilakukan adalah mengkaji sistem hukumnya. Sistem hukum mana yang dianut suatu negara atau termasuk pada keluarga sistem hukum apa negara dimaksud.¹⁰⁷ Politik hukum merupakan kebijakan negara yang bersifat mendasar dalam menentukan arah, bentuk maupun isi daripada hukum yang akan dibentuk dan tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu. Dengan demikian, politik hukum berkaitan dengan hukum yang berlaku di masa yang akan datang (*ius constituendum*).¹⁰⁸ Lawrence M. Friedmen mengatakan bahwa sistem hukum terdiri tiga

104 Soerjono Soekanto, *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*, Cetakan ke-20 (Jakarta, Rajawali Pers, 2011), hlm 14.

105 Abdul Latif dan Hasbi Ali, *Politik Hukum*, Cetakan Keempat (Jakarta: Sinar Grafika, 2016), hlm 28.

106 *Ibid*, hlm 29.

107 Otong Rosadi dan Andi Desmon, *Studi...op.cit.*, hlm19.

108 Samsul Wahidin, *Politik Penegakkan Hukum di Indonesia*, Cetakan Pertama (Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2017), hlm22-23.

komponen yang meliputi *legal structure* (struktur hukum), *legal substance* (substansi hukum) dan *legal culture* (budaya hukum).¹⁰⁹

Legal structure (struktur hukum) merupakan bagian dari sistem hukum yang bergerak dalam suatu mekanisme. Termasuk dalam komponen struktur hukum antara lain lembaga pembuat undang-undang, pengadilan dan lembaga yang diberi wewenang untuk menerapkan hukum serta lembaga yang diberi wewenang untuk melakukan penindakan terhadap pihak yang melanggar ketentuan hukum. *Legal substance* (substansi hukum) merupakan hasil nyata yang diterbitkan oleh sistem hukum. Hasil ini dapat berwujud hukum *in concreto* atau kaidah hukum khusus dan *in abstracto* atau kaidah hukum umum. Sementara itu, *legal culture* (budaya hukum) diartikan keseluruhan sistem nilai, serta sikap yang mempengaruhi hukum. Pembagian sistem hukum ke dalam tiga komponen sebagaimana dimaksud, bertujuan untuk menganalisa bekerjanya suatu sistem hukum atau hukum yang sedang beroperasi dalam studi tentang hukum dan masyarakat.¹¹⁰

Terdapat ragam atau jenis keluarga sistem hukum yang dianut oleh negara-negara di dunia ini, yang memiliki karakteristik yang berbeda antara negara yang satu dengan negara yang lainnya termasuk Indonesia yang memiliki sistem hukum khas Indonesia. Terdapat empat keluarga sistem hukum yaitu *Civil Law System*, *Common Law System*, *Islamic Legal System* dan *System of Customary Law*. Penjelasan satu persatu mengenai jenis keluarga sistem hukum memiliki arti penting pengetahuan agar lebih memudahkan dalam memahami studi politik hukum sebagai berikut:¹¹¹

a. Civil Law System

Civil Law System merupakan sistem hukum yang dianut oleh negara-negara Eropa Kontinental, sehingga sistem hukum ini disebut juga sistem hukum Eropa Kontinental. *Civil Law System* merupakan sistem hukum yang berdasarkan atas hukum Romawi yang dikumpulkan atau dikodifikasikan oleh Kaisar Romawi menjadi kitab undang-undang.¹¹²

¹⁰⁹ Lawrence M. Friedmen, *Law and Society, an Introduction*, Dikutip dari Ishaq, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum*, Cetakan Pertama (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), hlm181.

¹¹⁰ Soedjono Dirdjosisworo, *Memorandum Hukum* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2002), hlm 62.

¹¹¹ Peter de Cruz, *Comparative Law In a Chaning World: Common Law, Civil Law and Socialist Law*, Terjemah, Nurulita Yusron dan Nurainun Mangunsong, *Perbandingan Sistem Hukum: Common Law, Civil Law dan Socialist Law*, Cetakan Keempat (Bandung: Nusa Media, 2013), hlm 76.

¹¹² Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum* (Jakarta: Kencana, 2008), hlm 286.

Karakteristik dari *Civil Law System* adalah sebagai berikut :

- 1) Adanya kodifikasi hukum. Kodifikasi hukum timbul dari pemikiran bahwa diperlukannya kepastian hukum dan kesatuan hukum.
- 2) Hakim tidak terikat pada preseden, sehingga perundang-undangan merupakan sumber hukum yang utama. Penganut sistem *civil law* memberi keleluasaan yang besar bagi hakim untuk memutus perkara tanpa perlu meneladani putusan-putusan hakim terdahulu. Yang menjadi pegangan bagi hakim adalah aturan yang dibuat oleh parlemen, yaitu undang-undang.
- 3) Sistem peradilan bersifat *inkuisitorial*, yaitu hakim mempunyai peranan yang besar dalam mengarahkan dan memutus perkara, hakim bersifat aktif dalam menemukan fakta dan cermat dalam menilai alat bukti. Sistem ini mengandalkan profesionalisme dan kejujuran hakim.¹¹³

b. Common Law System

Common Law System merupakan sistem hukum yang berkembang di Inggris yang berdasar pada hukum asli rakyatnya. *Common Law System* dianut oleh suku-suku Anglika dan Skasa yang mendiami sebagian besar wilayah Inggris, sehingga *Common Law System* disebut juga sistem hukum Anglo Saxon.¹¹⁴ *Common Law System* secara orisinil berkembang di bawah pengaruh sistem *adversial* dalam sejarah kenegaraan Inggris berdasarkan tradisi, *custom* dan preseden. Bentuk *reasoning* yang digunakan dalam *Common Law System* dikenal dengan *casusistry* dan *case based reasoning*.¹¹⁵

Pada hakekatnya *Common Law* merupakan *Judge Made Law*, yaitu tatanan hukum yang terutama tidak bertumpu pada perundang-undangan, melainkan tatanan hukum yang bertumpu pada hukum yang ditemukan dan dibentuk oleh hakim pada saat memeriksa perkara-perkara konkret. Perkara-perkara yang diputuskan di masa lalu pada prinsipnya dianggap sebagai preseden-preseden yang mengikat.¹¹⁶

¹¹³ *Ibid.*, hlm 286.

¹¹⁴ *Ibid.*, hlm 262.

¹¹⁵ Ade Maman Suherman, *Pengantar Perbandingan Sistem Hukum: Civil Law, Common Law, Hukum Islam* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2008), hlm75.

¹¹⁶ John Gillisen dan Frits Gorle, *Historische Inleiding Tot Het Recht, Kluwer Rechtswetenschappen*, Terjemah, Freddy Tengker, *Sejarah Hukum: Suatu Pengantar* (Bandung: Refika Aditama, 2009), hlm 138-139.

Adapun Karakteristik dari *Common Law System* ini adalah sebagai berikut:

- 1) Yurisprudensi merupakan sumber hukum yang utama. Dianutnya Yurisprudensi sebagai sumber hukum utama merupakan sesuatu hal yang wajar dalam sistem hukum anglo saxon yang tidak dipengaruhi oleh hukum Romawi.
- 2) Dianutnya doktrin preseden (*stare decisis*), yaitu hakim terikat untuk menerapkan putusan pengadilan terdahulu baik yang ia buat sendiri oleh pendahulunya untuk kasus serupa. Preseden yang dimaksud dalam hal ini adalah pertimbangan-pertimbangan hukum yang relevan dengan fakta yang diharapkan kepadanya. Pertimbangan-pertimbangan hukum yang dijadikan dasar putusan pengadilan tersebut dalam studi ilmu hukum disebut *Ratio Decidendi*. *Ratio Decidendi* inilah yang harus diikuti oleh pengadilan berikutnya untuk perkara serupa. Dalam membuat putusan, hakim tidak hanya mengemukakan pertimbangan-pertimbangan lain yang tidak mempunyai relevansi dengan fakta yang dihadapi, yang disebut dengan *obiter dicta*. Hakim tidak terikat dengan *obiter dicta*.
- 3) Adanya *adversary system* dalam proses peradilan. Dalam sistem ini, kedua belah pihak yang bersengketa menggunakan *lawyer*-nya masing-masing untuk berhadapan di depan hakim. Masing-masing pihak menyusun strategi sedemikian rupa dan mengemukakan sebanyak-banyaknya alat bukti di depan pengadilan. Para *lawyer* tak ubahnya seperti aktor dalam sebuah drama, sedangkan hakim hanya bertindak sebagai wasit. Apabila diperlukan juri, maka hakim tidak akan memberikan putusan. Hakim memberi perintah kepada para juri untuk mengambil putusan. Putusan juri tersebut, harus diterima oleh hakim terlepas dari ia setuju atau tidak setujunya terhadap putusan tersebut.¹¹⁷

c. Islamic Legal System

Islamic Legal System pertama kali dianut oleh masyarakat Arab sebagai awal dari kemunculan agama Islam. Seiring dengan pesatnya perkembangan agama Islam, dengan sendirinya *Islamic Legal System* berkembang ke Negara-negara Asia, Afrika, Eropa dan Amerika secara individual dan kelompok. Sementara itu untuk beberapa Negara-negara Asia dan Afrika, perkembangan *Islamic Legal System* sesuai dengan pembentukan Negara yang berasaskan Islam Adapun yang menjadi sumber hukum dari *Islamic Legal System* adalah al-Quran, al-Sunnah, al-Ijtihad, al-Ijma, al-Qiyas, Istihsan, Maslahah Al Mursalah, Urf/Adat, al-Istishab.¹¹⁸

¹¹⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar ...op.cit.*, hlm 294-299.

¹¹⁸ R. Abdoel Djamali, *Pengantar ...op.cit.*, hlm74.

Berdasarkan sumber-sumber hukumnya tersebut, sistem hukum Islam terdiri dari dua hukum pokok, yaitu:

- 1) Hukum Rohaniah yang lazim disebut “ibadat” yaitu cara-cara menjalankan upacara kebaktian kepada Allah Subhanallahu wa Ta’ala, seperti shalat, puasa, membayar zakat dan menunaikan ibadah haji. Kegiatan-kegiatan peribadahan kepada Allah Subhanallahu wa Ta’ala tersebut lazim disebut *Al-Arkanul Islam Al-Khomsah*.
- 2) Hukum Duniawi yang terdiri dari:
 - a) Muamalat, yaitu tata tertib hukum dan peraturan mengenai hubungan antarmanusia dalam bidang jual beli, sewa menyewa, perburuhan, hukum tanah, huku perikatan, hak milik, hal kebendaan dan hubungan ekonomi pada umumnya.
 - b) Nikah, yaitu perkawinan dalam arti membentuk sebuah keluarga yang terdiri dari syara-syarat dan rukun-rukunnya, hak dan kewajiban, dasar-dasar perkawinan monogami dan akibat-akibat hukum perkawinan.
 - c) Jinayat, yaitu hukum pidana yang meliputi ancaman hukuman terhadap hukum Allah Subhanallahu wa Ta’ala dan tindak pidana kejahatan.¹¹⁹

Adapun Karakteristik dari *Islamic Legal System* ini adalah sebagai berikut :

- 1) Sistem hukum Islam adalah sifatnya adalah bukan tatanan hukum sekuler tetapi dari emanasi ilahi dan suci. Ini merupakan aplikasi spesifik dari iman Islam untuk keterkaitan manusia. Islam bukanlah agama saja, tetapi juga satu set aturan yang mengatur perilaku orang beriman dan mengatur hubungan mereka dalam masyarakat.
- 2) Tatanan hukum Islam tidak dipecah menjadi cabang terpisah dari hukum seperti sistem hukum yang paling kontemporer, yang meliputi hukum publik dan swasta. Dalam Islam, hanya satu Tuhan dan satu hukum. Hukum ini ditujukan kepada semua orang tanpa pembedaan atau diskriminasi.¹²⁰

d. System of Customary Law

System of Customary Law (sistem hukum adat) bersumber pada peraturan-peraturan hukum tidak tertulis yang tumbuh dan berkembang dan dipertahankan dengan kesadaran hukum masyarakatnya. Karena bersumber dari hukum yang tidak tertulis tersebut, maka sistem hukum adat dapat memperlihatkan kesanggupannya untuk menyesuaikan diri dan elastis.¹²¹

Berdasarkan sumber dan tipe hukum adat dari sembilan belas daerah lingkungan hukum adat di Indonesia , maka sistem hukum adat dapat di bagi ke dalam tiga kelompok yaitu:

- 1) Hukum adat mengenai tata negara (tata susunan rakyat). Hukum adat ini mengatur tentang susunan dari dan ketertiban dalam persekutuan-persekutuan hukum serta

¹¹⁹ *Ibid.*, hlm 75.

¹²⁰ Ade Maman Suherman, *Pengantar ...op.cit.*, hlm159.

¹²¹ R. Abdoel Djamali, *Pengantar ...op.cit.*, hlm 75.

- susunan dan lingkungan kerja alat-alat perlengkapan, jabatan-jabatan dan pejabatnya.
- 2) Hukum adat mengenai warga (hukum warga), yang terdiri dari:
 - a) Hukum pertalian sanak (perkawinan dan waris)
 - b) Hukum tanah (hak ulayat tanah, transaksi-transaksi tanah)
 - c) Hukum perhutangan (hak-hak atasan, transaksi-transaksi benda selain tanah dan jasa)
 - 3) Hukum adat mengenai delik (hukum pidana memuat peraturan-peraturan tentang berbagai delik dan reaksi masyarakat terhadap pelanggaran hukum pidana).¹²²

Secara konseptual dan mendasar perlu dilaksanakan transformasi hukum barat, hukum Islam dan hukum adat ke dalam sistem hukum nasional, sehingga mejadi satu kesatuan yang utuh sebagai satu kesatuan sistem hukum nasional yang berfilsafatkan Pancasila dan berdasarkan UUD 1945. Adapun karakteristik dari sistem hukum nasional Indonesia nantinya, tergantung dari politik hukum nasional Indonesia. dengan perkataan lain dapat dikatakan bahwa politik hukum nasional Indonesia akan menentukan karakteristik dari sistem hukum nasional Indonesia. jadi terciptanya sistem hukum nasional yang berfilsafatkan Pancasila dan berdsarkan UUD 1945, tergantung dari politik hukum nasional.¹²³

3. Hubungan Politik Hukum dan Ilmu Hukum

Politik dan hukum dapatlah kiranya disimpulkan bahwa politik hukum adalah bagian dari ilmu hukum yang menelaah perubahan ketentuan hukum yang berlaku dengan memilih dan menentukan ketentuan hukum tentang tujuan beserta cara dan sarannya untuk mencapai tujuan tersebut dalam memenuhi perubahan kehidupan masyarakat sebagai hukum yang dicita-citakan (*ius constituendum*). Bellefroid berpendapat bahwa ilmu pengetahuan hukum itu terdiri atas 5 bagian, yang masing-masing adalah sebagai berikut:

- a. Dogmatika hukum, yakni bagian ilmu pengetahuan hukum yang menelaah isi hukum yang berlaku, arti ketentuan hukum yang berlaku, tingkatan ketentuan hukum yang berlaku berdasarkan asas hukum yang berlaku dan sistem hukum yang dianut.
- b. Sejarah hukum, yakni bagian ilmu pengetahuan hukum yang menelaah ketentuan hukum yang berlaku di berbagai negara untuk mendapatkan persamaan dan perbedaannya.¹²⁴

¹²² *Ibid.*, hlm76.

¹²³ Otong Rosadi dan Andi Desmon, *Studi ...op.cit.*, hlm45.

¹²⁴ Bellefroid, *Inleiding tot de Rechtswetenschap*, Dikutip dari Abdul Latif dan Hasbi Ali, *Politik ...op.cit.*, hlm 12.

- c. Perbandingan hukum, yakni bagian ilmu pengetahuan hukum yang membandingkan ketentuan hukum yang berlaku di berbagai negara untuk mendapatkan persamaan dan perbedaannya.
- d. Politik hukum, yakni bagian ilmu pengetahuan hukum yang menelaah perubahan yang harus dilakukan dalam hukum yang berlaku agar dapat memenuhi tuntutan kehidupan masyarakat. Dengan demikian politik hukum membahas arah perkembangan suatu tata hukum politik hukum membangun *ius constituendum* dari *ius constitutum* (yang berkembang dari stelsel hukum masa lalu).
- e. Teori hukum umum, yakni bagian ilmu pengetahuan hukum yang menelaah hukum terlepas dari kekhususan waktu dan tempat tertentu, teori hukum umum mencari pengertian hukum, kewajiban hukum person hukum, objek hukum, hubungan hukum dan sebagainya.¹²⁵

Politik pembentukan hukum dan politik penegakkan hukum, merupakan kegiatan pembelajaran yang objeknya tatanan atau sistem hukum, antara sistem hukum dan politik hukum mempunyai hubungan yang erat tetapi tidak sama.¹²⁶ Tata hukum dan politik hukum mempunyai hubungan erat. Dalam membicarakan tata hukum khususnya yang berlaku di Indonesia, tidak mungkin dapat dilakukan tanpa mempelajari sejarah tatanan hukum dan politik hukum yang digunakan dalam menjalankan aturan-aturan hukumnya.¹²⁷

Politik hukum suatu negara biasanya dicantumkan dalam undang-undang dasarnya, dilaksanakan melalui dua segi yaitu dengan bentuk hukum dan corak hukum tertentu. Bentuk hukum yang dilaksanakan, terdiri dari dua bentuk yaitu sebagai berikut:

- a. Tertulis, yaitu aturan-aturan hukum yang ditulis dalam suatu undang-undang dan berlaku sebagai hukum positif. Dalam bentuk tertulis ini ada dua macam jalan yaitu:
 - 1) Kodifikasi, yaitu disusunnya ketentuan-ketentuan hukum dalam sebuah kitab secara sistematis dan teratur.
 - 2) Tidak dikodifikasi, yaitu hanya sebagai undang-undang saja.
 - b. Tidak tertulis, yaitu aturan-aturan hukum yang berlaku sebagai hukum yang semula merupakan kebiasaan-kebiasaan dan hukum kebiasaan.
- Sedangkan yang terkait corak hukum tertentu dapat ditempuh dengan cara berikut:
- a. Unifikasi, yaitu berlakunya satu sistem hukum bagi setiap orang dalam kesatuan kelompok sosial atau suatu negara.
 - b. Dualistis, yaitu berlakunya dua sistem hukum bagi dua kelompok sosial yang berbeda dengan kesatuan kelompok sosial atau suatu negara.

¹²⁵ *Ibid.*, hlm 12.

¹²⁶ Mochtar Kusumaatmadja dan B. Arief Sidharta, *Pengantar Ilmu Hukum: Suatu Pengenalan Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum*, Buku I (Bandung: Alumni, 2000), hlm 126.

¹²⁷ R. Abdoel Djamali, *Pengantar...op.cit.*, hlm 9.

- c. Pluralitas, yaitu berlakunya bermacam-macam sistem hukum bagi kelompok-kelompok sosial yang berbeda di dalam kesatuan kelompok sosial atau suatu Negara.¹²⁸

Terwujudnya bentuk hukum dan corak hukum tertentu, tergantung dari dan kepada politik hukum yang ditempuh oleh negara itu. Dengan demikian maka dianutnya suatu politik hukum tertentu bertujuan untuk menentukan bentuk dan corak dari sistem hukum. Apakah bentuk sistem hukum itu terkodifikasi atau tidak tergantung dari politik hukum yang dianut dan apakah corak sistem hukum itu, unifikasi atau dualitas atau pluralitas juga tergantung dari politik hukum yang dianut.¹²⁹

Soedjono Dirdjosiswono mengatakan bahwa masyarakat yang teratur senantiasa memiliki tujuan untuk mensejahterakan warganya sebagaimana misalnya, politik hakikatnya adalah sarana untuk mencapai tujuan tersebut yang untuk itu dilalui proses pemilihan tujuan. Oleh karenanya politik adalah juga aktivitas memilih tujuan tertentu. Dalam hukum dijumpai keadaan yang sama. Hukum yang berusaha memilih tujuan dan cara mencapai tujuan tersebut adalah termasuk bidang politik hukum. Jelaslah bahwa politik hukum adalah disiplin hukum yang mengkhususkan dirinya pada usaha memerankan hukum dalam mencapai tujuan yang dicita-citakan oleh masyarakat tertentu.¹³⁰

Moh. Mahfud MD mengatakan bahwa jika ilmu hukum diibaratkan sebagai sebuah pohon, maka filsafat merupakan akarnya, sedangkan politik merupakan pohonnya yang kemudian melahirkan cabang-cabang berupa berbagai bidang hukum seperti hukum perdata, hukum pidana, hukum tata negara, hukum administrasi negara dan sebagainya.

¹²⁸ *Ibid.*, hlm 18.

¹²⁹ *Ibid.*, hlm 19.

¹³⁰ Soedjono Dirdjosiswono, *Pengantar Ilmu Hukum*, Cetakan Ketigabelas (Jakarta: Rajawali Press, 2010), hlm 48.

Disinilah dapat ditemukan argumen mengapa politik hukum dilihat sebagai bagian dari ilmu hukum.¹³¹

Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari mengatakan bahwa disiplin politik hukum memiliki akar yang sangat kuat kepada studi hukum. Bahwa kemudian, dalam tataran aplikatif disiplin politik hukum digunakan pula untuk melihat keterpengaruhan politik terhadap hukum, itu tidak bisa menjustifikasi bahwa politik hukum menjadi bagian dari studi politik. Karena pada kenyataannya ujung (*core problem*) dari studi politik hukum adalah hukum positif.¹³²

Hukum dibuat, dijalankan dan dipertahankan oleh suatu kekuasaan. Zaman ini kekuasaan itu ialah negara. Betapa besar peranan negara dalam pembentukan hukum, terutama bagi negara-negara yang hukum positifnya didasarkan atas sistem kodifikasi, kiranya sudah umum diketahui. Negara membentuk, menjalankan dan mempertahankan hukum. Begitu besar peranan negara melalui pembentuk undang-undangnya (badan legislatif), sehingga terdapat *omnipotence* bahwa pembentuk undang-undang dapat melakukan semua dan segala-galanya. Tidak berlebihan kiranya jika dikatakan bahwa hukum positif senyatanya adalah hukum buatan negara “hukum negara”.¹³³

Hukum adalah juga salah satu di antara sekian banyak “alat-alat politik” (*political instruments*) dengan alat mana penguasa masyarakat dan negara dapat mewujudkan kebijaksanaannya. Hubungan ilmu politik dan ilmu hukum, yaitu dalam peranan negara sebagai pembentuk hukum dan dalam objek ilmu hukum itu sendiri, yaitu hukum. Ilmu politik juga menyelidiki hukum tetapi tidak meletakkan titik berat pada segi-segi teknis

¹³¹ Moh. Mahfud MD, *Politik ...op.cit.*, hlm15.

¹³² Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, *Dasar...op.cit.*, hlm 34-35.

¹³³ Abdul Latif dan Hasbi Ali, *Politik ...op.cit.*, hlm 14.

dari pada hukum, melainkan terutama menitikberatkan pada hukum sebagai hasil dari pertarungan tenaga-tenaga sosial, sebagai resultante dari pada faktor-faktor kekuasaan rill.¹³⁴

Menjadikan hukum agar dapat berfungsi sebagai sarana untuk mencapai tujuan dan cita-cita negara merupakan pekerjaan politik hukum. Dengan perkataan lain dapat dikatakan bahwa tugas dari politik hukum adalah dalam rangka menjadikan hukum agar berfungsi secara optimal demi mencapai tujuan dan cita-cita negara. Terlihat dengan jelas dan terang bahwa studi politik hukum merupakan bagian dari studi ilmu hukum.¹³⁵

Politik hukum secara sederhana dapat dirumuskan sebagai kebijaksanaan hukum (*legal policy*) yang akan atau telah dilaksanakan secara nasional oleh pemerintah. Mencakup pula pengertian tentang bagaimana politik memengaruhi hukum dengan cara melihat konfigurasi kekuatan yang ada di belakang pembuatan dan penegakan hukum itu. Hukum di sini tidak dapat hanya dipandang sebagai pasal-pasal yang bersifat imperatif atau keharusan-keharusan yang bersifat *das sollen*, melainkan harus dipandang sebagai subsistem yang dalam kenyataan (*das sein*) bukan tidak mungkin sangat ditentukan oleh politik, baik dalam perumusan materi dan pasal-pasalnya maupun dalam implementasi dan penegakkannya. Politik hukum mencakup proses pembuatan dan pelaksanaan hukum yang dapat menunjukkan sifat dan ke arah mana hukum akan dibangun dan ditegakkan.¹³⁶

4. Hubungan Politik Hukum dan Perundang-undangan

Perundang-undangan itu sendiri merupakan bentuk dari politik hukum (*legal policy*). Pengertian *legal policy*, mencakup proses pembuatan dan pelaksanaan hukum yang dapat menunjukkan sifat dan kearah mana hukum akan dibangun. politik hukum memberikan landasan terhadap proses pembentukan hukum yang lebih sesuai, situasi dan kondisi, kultur, serta nilai yang berkembang di masyarakat dengan memperhatikan kebutuhan masyarakat terhadap hukum sendiri.¹³⁷

¹³⁴ F.Isjwara, *Pengantar Ilmu Politik* (Bandung: Putra A Bandin, 1999), hlm 80.

¹³⁵ Otong Rosadi dan Andi Desmon, *Studi ...op.cit*, hlm16.

¹³⁶ Moh. Mahfud MD, *Politik ...op.cit.*, hlm9-10.

¹³⁷ Abdul Latif dan Hasbi Ali, *Politik..op.cit*, hlm 19.

Pembuatan peraturan perundang-undangan, politik hukum memiliki peranan sangat penting. *Pertama*, sebagai alasan mengapa diperlukan pembentukan suatu peraturan perundang-undangan. *Kedua*, untuk menentukan apa yang hendak diterjemahkan ke dalam kalimat hukum dan menjadi perumusan pasal. Dua hal ini penting karena keberadaan peraturan perundang-undangan dan perumusan pasal merupakan jembatan antara politik hukum tersebut dalam tahap implementasi peraturan-perundang-undangan.¹³⁸

Politik hukum tidak terlepas dari kebijaksanaan di bidang lain. Penyusunan politik hukum, harus diusahakan selalu seiring dengan aspek-aspek kebijaksanaan di bidang lainnya seperti, bidang ekonomi, bidang politik, bidang sosial, dan lain sebagainya. Namun demikian, setidaknya-tidaknya ada dua lingkup utama politik hukum, yaitu sebagai berikut:

- a. Politik pembentukan hukum yaitu kebijaksanaan yang bersangkutan dengan penciptaan, pembaruan dan pengembangan hukum. Politik pembentukan hukum mencakup hal-hal sebagai berikut:
 - 1) Kebijaksanaan (pembentukan) perundang-undangan.
 - 2) Kebijaksanaan (pembentukan) hukum yurisprudensi atau keputusan hakim.
 - 3) Kebijaksanaan terhadap peraturan tidak tertulis lainnya.
- b. Politik pelaksanaan hukum yaitu kebijaksanaan yang berhubungan dengan hal-hal sebagai berikut:
 - 1) Kebijaksanaan di bidang peradilan
 - 2) Kebijaksanaan di bidang pelayanan hukum.

Pemaparan diantara kedua aspek politik hukum tersebut, hanya sekedar dibedakan tetapi tidak dapat dipisahkan karena:

- a. Keberhasilan suatu peraturan perundang-undangan tergantung pada penerapannya. Apabila penegaan hukum tidak dapat berfungsi dengan baik, peraturan perundang-undangan yang bagaimanapun sempurnanya tidak atau kurang memberikan arti sesuai dengan tujuannya.
- b. Putusan-putusan dalam rangka penegakan hukum merupakan instrumen kontrol bagi ketetapan atau kekurangan suatu peraturan perundang-undangan.
- c. Penegakan hukum merupakan dinamisator peraturan perundang-undangan melalui putusan dalam rangka penegakan hukum. Suatu peraturan perundang-undangan menjadi hidup dan diterapkan sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan masyarakat. Babak peraturan perundang-undangan yang kurang baik akan tetap mencapai sasaran atau tujuan di tangan para penegak hukum yang baik.¹³⁹

¹³⁸ *Ibid.*, hlm 19.

¹³⁹ Bagir Manan, *Politik Hukum Otonomi Sepanjang Peraturan Perundang-undangan Pemerintahan Daerah*, Dikutip dari Martin H. Hutabarat, et.al., *Hukum dan Politik Hukum: Tinjauan Analitis Dekrit Presiden dan Otonomi Daerah*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1996), hlm145-146.

Politik pembentukan hukum melalui peraturan perundang-undangan merupakan sendi penting dari politik hukum nasional dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional yang holistik dan komprehensif. Dalam rangka pembangunan sistem hukum nasional, sendi hukum tertulis atau peraturan perundang-undangan mengandung beberapa keuntungan, yaitu sebagai berikut:

- a. Pembaruan hukum dapat direncanakan dan diprogramkan secara lebih ketat, terarah dan konkret.
- b. Dapat sewaktu-waktu dibuat atau dibentuk sesuai dengan kebutuhan.
- c. Unsur demokrasi dimungkinkan lebih berperan.¹⁴⁰

Perencanaan dan pelaksanaan pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan sistem perundangan, asas-asas yang terkandung dalam Pancasila, asas-asas yang terkandung dalam konsepsi negara hukum, asas-asas yang terkandung dalam konsepsi konstitusionalisme, asas-asas hukum yang terkandung dalam prinsip hukum yang umum, asas-asas perundang-undangan yang baik, serta asas kewenangan.¹⁴¹

Sumber kebijakan pokok atau sumber politik hukum yang melandasi pembentukan undang-undang bahwa dalam konsideren (dasar menimbang) undang-undang harus tergambar adanya sistem rujukan konstitusional menurut cita-cita dan norma dasar yang terkandung dalam UUD 1945. Undang-undang adalah media menuangkan kebijakan operasional, tetapi kebijakan itu harus bersumber dari ide-ide atau cita-cita dan kebijakan-kebijakan politik yang terkandung dalam konstitusi, baik tertulis dalam UUD 1945 ataupun

¹⁴⁰ Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia* (Bandung: Alumni, 1993), hlm 62.

¹⁴¹ *Ibid.*, hlm 63.

yang hidup dalam konvensi ketatanegaraan atau kenyataan hidup bernegara dari waktu ke waktu.¹⁴²

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan pembicaraan yang erat hubungannya dengan politik pembentukan perundang-undangan. Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan suatu pedoman atau suatu rambu-rambu yang harus diikuti oleh pembentuk undang-undang yaitu DPR, Presiden dan DPD dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.¹⁴³ Proses pembentukan perundang-undangan tidak terlepas dari peran serta lembaga eksekutif dan lembaga legislatif. Kedua lembaga inilah yang mempunyai peran sangat penting dalam proses pembentukan undang-undang.¹⁴⁴

Politik pembentukan hukum melalui pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan bagian dari politik hukum nasional pada mulanya memang didasarkan kepada kebutuhan-kebutuhan yang dirasakan oleh masyarakat, baik karena pengaruh-pengaruh dari perkembangan masyarakat itu sendiri maupun pengaruh dari masyarakat luar (masyarakat internasional). Karenanya, maka politik pembentukan hukum melalui pembentukan perundang-undangan idealnya harus dipengaruhi, diwarnai dan dijiwai oleh nilai-nilai, pandangan hidup, idea atau cita hukum dari masyarakat. Kepahaman dan kebijakan dari pembentuk undang-undang akan pentingnya pandangan hidup, keyakinan, agama dan wawasan kebangsaan yang harus mewarnai peraturan perundang-undangan yang akan dibuat. Juga kesadaran bahwa ada nilai-nilai, asas-asas, prinsip cita hukum masyarakat yang harus menjiwai penyusunan undang-undang dalam rangka terciptanya produk hukum yang sesuai dengan idealia dan realita masyarakat Indonesia.¹⁴⁵

Cita hukum itu terbentuk dalam dalam pikiran dan sanubari manusia sebagai produk terpadunya pandangan hidup, keyakinan keagamaan dan kenyataan bermasyarakat yang diproyeksikan pada proses pengkaidahan perilaku warga masyarakat yang mewujudkan tiga unsur: keadilan, kemanfaatan (*doelmatigheid*) dan kepastian hukum. Dalam dinamika

¹⁴² Jimly Asshidiqie, *Perihal Undang-Undang* (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm 172.

¹⁴³ Otong Rosadi dan Andi Desmon, *Studi op.cit.*, hlm115.

¹⁴⁴ *Ibid.*, hlm 134.

¹⁴⁵ *Ibid.*, hlm 130.

kehidupan bermasyarakat, cita hukum itu akan memengaruhi dan berfungsi sebagai asa hukum yang memedomani (*guiding principle*), norma kritik (kaidah evaluasi), dan faktor yang memotivasi dalam penyelenggaraan hukum (pembentukan, penemuan, penerapan hukum dan perilaku hukum).¹⁴⁶

B. Tinjauan Umum Pengelolaan Zakat

1. Sejarah Pengelolaan Zakat Masa Rasulullah dan Sahabat

a. Pengelolaan Zakat Masa Rasulullah

Kondisi bangsa Arab sebelum kedatangan Islam, terutama di sekitar Mekah masih diwarnai dengan penyembahan berhala sebagai Tuhan yang dikenal dengan istilah paganisme. Selain menyembah berhala, di kalangan bangsa Arab ada pula yang menyembah agama Masehi (Nasrani), agama ini dipeluk oleh penduduk Yaman, Najran dan Syam. Di samping itu juga agama Yahudi yang dipeluk oleh penduduk Yahudi imigran di Yaman dan Madinah, serta agama Majusi (Mazdaisme) yaitu agama orang-orang Persia.¹⁴⁷

Keadaan bangsa Arab menjelang kelahiran Nabi Muhammad Salallahu 'Alaihi Wassalam yang membawa Islam di tengah-tengah bangsa Arab. Masa itu biasa disebut dengan zaman Jahiliah, masa kegelapan dan kebodohan dalam hal agama, bukan dalam hal lain seperti ekonomi dan sastra, karena dalam hal yang terakhir ini bangsa Arab mengalami perkembangan yang sangat pesat. Mekah bukan hanya merupakan pusat perdagangan lokal, tetapi juga sebagai jalur perdagangan dunia yang penting saat itu,

¹⁴⁶ Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang* (Jakarta: Rajawali Pers, 2008), hlm 100.

¹⁴⁷ Ali Mufrodi, *Islam di Kawasan Kebudayaan Arab* (Jakarta: Logos, 1997), hlm 10.

yang menghubungkan antara utara, Syam dan selatan, Yaman, antara timur, Persia dan Barat Abesinia dan Mesir.¹⁴⁸

Fase kenabian Nabi Muhammad Salallahu ‘Alaihi Wassalam dimulai ketika beliau menyepi di gua Hira, sebagai imbas keprihatinan beliau melihat keadaan bangsa Arab yang menyembah berhala. Di tempat inilah beliau menerima wahyu pertama surah Al-Alaq ayat 1-5. Dengan wahyu pertama ini, maka beliau telah diangkat menjadi Nabi (utusan Allah). Pada saat itu, Nabi Muhammad Salallahu ‘Alaihi Wassalam belum diperintahkan untuk menyeru kepada umatnya, namun setelah turun wahyu kedua, yaitu surah Al-Muddatsir ayat 1-7, Nabi Muhammad Salallahu ‘Alaihi Wassalam diangkat menjadi Rasul yang harus berdakwah. Dalam hal dakwah Nabi Muhammad Salallahu ‘Alaihi Wassalam dibagi menjadi dua periode, yaitu: *pertama*, periode Mekah, ciri pokok dari periode ini adalah pembinaan dan pendidikan tauhid. *Kedua*, periode Madinah, ciri pokok dari periode ini adalah pendidikan sosial dan politik.¹⁴⁹

Praktik zakat pada periode Mekah di mana nisab dan besarnya zakat tidak ditentukan, tetapi diserahkan saja kepada rasa iman, kemurahan hati dan perasaan tanggungjawab seseorang atas orang lain sesama orang-orang yang beriman. Sedikit sudah memadai tetapi bila kebutuhan menghendaki, zakat itu bisa lebih banyak atau lebih banyak dari itu. Kebutuhan waktu itu sesungguhnya belum memerlukan besar zakat ditentukan, karena orang-orang Islam sudah mengorbankan diri dan seluruh kekayaan mereka. Berapa besar hak orang lain belum dirasakan perlu ditentukan oleh Rasulullah Salallahu ‘Alaihi Wassalam, tetapi cukuplah ditentukan sendiri oleh pemberi atau kebiasaan yang berlaku sesuai dengan kebutuhan pada waktu itu. Pemberlakuan zakat periode Madinah diwajibkan pada tahun 2 H terutama zakat fitrah dan pada tahun 5 H barulah diwajibkan zakat kekayaan, yaitu zakat yang sudah ditentukan nisab dan besarnya, orang-orang yang mengumpulkan dan membagikannya sudah diatur dan negara bertanggung jawab mengelolanya. Pada periode Mekah, kaum muslimin di Mekah pribadi-pribadi mereka dihalang-halangi menjalankan agama mereka, tetapi di Madinah mereka sudah merupakan jamaah yang memiliki daerah, eksistensi dan pemerintahan sendiri. Oleh karena itu beban tanggungjawab mereka mengambil bentuk baru sesuai dengan perkembangan tersebut, yaitu bentuk delimitasi bukan generalisasi, bentuk hukum-hukum yang mengikat bukan hanya pesan-pesan yang bersifat anjuran.

¹⁴⁸ Samsul Munir Amin, *Sejarah Peradaban Islam*, Cetakan Kedua (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm 63.

¹⁴⁹ *Ibid.*, hlm 65.

Hal itu mengakibatkan penerapannya memerlukan kekuasaan di samping didasarkan atas perasaan iman tersebut. Kecenderungan itu terlihat pula pada penerapan zakat. Tuhan menegaskan kekayaan apa yang harus dikeluarkan zakatnya, syarat-syarat terkena hukum wajib, besarnya, sasaran-sasaran pengeluarannya dan badan yang bertugas mengatur dan mengelolanya.¹⁵⁰

Pada masa Nabi Muhammad, pembayaran zakat diatur dan dikelola langsung oleh Nabi, sebuah peran yang kemudian sering dipahami sebagai legitimasi negara untuk mengatur dan mengelola zakat. Peran ini murni berdasarkan peran politik yang dilakukan oleh Nabi dalam komunitas kecil muslim Madinah saat itu. Persepsi otoritas negara terhadap zakat muncul berdasar dua fakta. *Pertama*, Nabi Muhammad meminta para sahabatnya untuk mengumpulkan zakat. Tindakan ini dianggap sebagai legitimasi negara dalam pengumpulan zakat (sebagai amil). *Kedua*, Nabi Muhammad menggunakan dana zakat untuk membiayai beberapa pengeluaran negara, termasuk kampanye militer (perang). Mekanisme ini menunjukkan bahwa zakat sebagai semacam pajak agama yang merupakan hak prerogatif penguasa.¹⁵¹

b. Pengelolaan Zakat Masa Sahabat

Penting untuk dicatat bahwa setelah wafatnya Nabi Muhammad, ide pemisahan antara agama dan kekuasaan negara berkembang dan ini mengakibatkan perubahan dalam regulasi zakat. Pada masa keempat *Khulafa' Rasyidin* pada umumnya mengikuti cara Nabi Muhammad mengelola dan mengatur zakat, namun mereka melakukan penilaian dan penafsiran sendiri (ijtihad) setiap kali tidak ada contoh yang ditemukan dari praktik Nabi.¹⁵²

Khalifah pertama, Abu Bakar Ash-shidiq, diketahui telah melancarkan perlawanan terhadap kemurtadan (*Riddah*), kelompok-kelompok muslim yang menolak untuk membayar zakat di bawah kepemimpinannya. Khalifah dengan tegas melancarkan

¹⁵⁰ Yusuf Qardawi, *Hukum ...op.cit.*, hlm 61.

¹⁵¹ Amelia Fauzia, *Filantropi...op.cit.*, hlm 49.

¹⁵² *Ibid.*, hlm 51.

operasi pembersihan terhadap mereka. Mula-mula hal ini dimaksudkan sebagai tekanan untuk mengajak mereka kembali ke jalan yang benar, lalu berkembang menjadi perang merebut kemenangan. Tindakan pembersihan juga dilakukan untuk menumpas nabi-nabi palsu dan orang-orang yang enggan membayar zakat. Perkembangan pengumpulan dan pengelolaan zakat dimulai oleh Umar Bin Khattab sebagai khalifah kedua. Umar adalah orang pertama yang menyusun sebuah buku mengenai pemasukan dan pengeluaran yang terinspirasi dari banyaknya harta rampasan perang yang didapat dari wilayah-wilayah taklukan. Umar yang menerapkan sistem bea cukai kepada Muslim dan non Muslim dalam penggunaan jalan, jembatan dan pelabuhan, yang ditetapkan sebesar 2,5 persen (zakat) bagi Muslim, 5 persen (pajak) bagi non-Muslim dibawah perlindungan Muslim dan 10 persen untuk non-Muslim tanpa perlindungan. Akan tetapi, pada perkembangan selanjutnya, jumlah pengumpul zakat/pajak menjamur, hal tersebut justru menjadi preseden buruk bagi kepemimpinan Umar, dikarenakan uang fee untuk pengumpul zakat/pajak yang diambil dari pengumpulan zakat tersebut menjadi ladang korupsi. Umar mengerahkan petugasnya untuk mengambil zakat dari semua harta, baik yang zahir maupun yang batin dan tidak membiarkan harta batin pada pemiliknya, tergantung pada pilihan mereka. Semuanya ini memperkuat aturan pertanggungjawab dan memperkuat pula baitul mal kaum Muslimin. Umar menyusun aturan bagi para petugas zakat itu, yang terkenal dengan sebutan “Al-Asyirin”. Para ulama memandang perbuatan Umar itu, sebagai tanda sayangnya kepada pemilik harta batin, yang jauh tempat tinggalnya dari tempat kekhilafahan Islam, karena akan terasa berat bagi mereka, apabila harus membawa zakat hartanya pada tempat khalifah. Umar menugaskan petugas untuk mengumpulkannya. Dan telah tetap pula, bahwa zakat itu dikumpulkan dengan perantaraan penguasa atau wakilnya, baik harta zahir maupun harta batin. Pada masa Utsman, pengumpulan zakat oleh negara tidak mencakup semua jenis zakat. Ini dilatarbelakangi oleh ijtihad Utsman, yang diterima sebagian besar ahli hukum seperti dalam membedakan harta “yang terlihat” (*amwal al-zahirah*) dan harta “yang tidak terlihat” (*amwal al-batinah*). Ijtihad Utsman juga didorong oleh limpahan kekayaan yang sebagian besar diperoleh dari rampasan perang. Utsman menetapkan pembayaran zakat atas kekayaan “tidak terlihat” diserahkan kepada hati nurani masing-masing, sedangkan zakat kekayaan “terlihat” harus dibayarkan kepada negara. Kebijakan ini dimaksudkan, antara lain, untuk membatasi perilaku korup dari pengumpul zakat, perilaku yang sudah menjadi perhatian dan mendapat kritikan. Di sini zakat pertama kali mengalami transformasi, untuk menjadi dua fungsi yang berbeda pada saat yang sama, antara zakat sebagai sebuah kewajiban sumbangan agama (individu) dan zakat sebagai pajak negara. Fungsi ganda tersebut didukung oleh situasi politik, terutama dengan adanya kontroversi kekhilafahan, yang menunjukkan semakin besarnya pemisahan antara kekuasaan agama dan politik. Zakat yang berfungsi sebagai pajak sangat tergantung legitimasi politik penguasa atau negara. Setelah khalifah Utsman kecenderungan dengan cara dikelola secara individu dibandingkan dengan menyerahkannya kepada penguasa dan pada praktiknya itulah yang terjadi di lapangan.¹⁵³

¹⁵³ Yusuf Qardawi, *Hukum Zakat, ...op.cit.*, hlm 758-760.

Masa khalifah Ali bin Abi Thalib dalam situasi politik yang tidak stabil, penuh peperangan dan pertumpahan darah. Akan tetapi Ali tetap mencurahkan perhatian yang sangat serius dalam mengelola zakat. Ia melihat bahwa zakat merupakan urat nadi kehidupan bagi pemerintahan dan agama. Ketika Ali bertemu dengan orang-orang fakir miskin dan para pengemis buta yang beragama non-Muslim, ia menyatakan biaya hidup mereka harus ditanggung oleh Baitul Mal dan beliau juga ikut terjun langsung dalam mendistribusikan zakat kepada *mustahiq* (delapan golongan yang berhak menerima zakat).¹⁵⁴

Pengumpulan zakat oleh negara meningkat secara signifikan selama masa Bani Umayyah dan Abbasiyah, demikian pula pembayaran zakat oleh individu. Namun persoalan manajemen yang korup dan pengelolaan zakat yang tidak efisien adalah sebuah fakta, meskipun jarang disebutkan. Masa Bani Umayyah dikritik keras oleh para ahli hukum terkait integritas dari sistem zakat yang resmi diberlakukan pada masa awal yang kemudian munculnya masalah pada pengumpulan zakat disebabkan oleh penggabungan administrasi keuangan negara dan perpajakan serta pendapatan negara lainnya, tetapi tetap menyarankan umat Islam untuk membayar zakat kepada penguasa. Masa Bani Abbasiyah Al-Mansur dikenal tidak memisahkan antara pendapatan pribadinya dan pendapatan negara (*Baitul mal*), lembaga yang seharusnya mengelola zakat. Kekhalifahan Abbasiyah selama pemerintahan Harun Al-Rasyid yang merupakan zaman keemasan, sistem pengumpulan zakat tidak efisien dan dikorupsi. Masa mundurnya kekuasaan politik penguasa Islam di abad kedua belas hingga abad kelima belas kecuali Kesultanan Turki Usmani beberapa dinasti serta kerajaan Islam mengalami konflik internal, hal ini menjadi penyebab menurunnya jumlah pengumpulan zakat yang dilakukan oleh negara. Berkurangnya pembayaran zakat kepada negara, telah meningkatkan praktik pembayaran serta pengelolaan zakat secara individu dan hal tersebut dilakukan secara sukarela. Dengan absennya pengumpulan zakat resmi, masyarakat Muslim membayarkan zakat mereka kepada pemimpin lokal seperti ulama, imam dan tokoh sufi, mereka bertindak sebagai pengelola sekaligus juga sebagai pihak yang menerima zakat. Bergesernya pendistribusian zakat kepada individu/swasta, secara retorika mereka tetap mempertahankan bahwa pemberian zakat kepada negara masih dianggap lebih baik selama negara mampu menerapkan prinsip-prinsip keadilan.¹⁵⁵

¹⁵⁴ Abdurrahman Qodir, *Zakat dalam Dimensi Mahdhah dan Sosial* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1998), hlm 94.

¹⁵⁵ *Ibid.*, hlm 54-57.

3. Sejarah Pengelolaan Zakat di Indonesia

a. Pengelolaan Zakat Masa Awal Hingga Kolonial

Penyebaran agama Islam di Indonesia bermula dari pedagang-pedagang muslim asal Arab, Persia dan India ke kepulauan Indonesia untuk berdagang sejak abad ke 7 Masehi (abad 1 Hijriyah), ketika Islam berkembang di Timur Tengah. Hubungan perdagangan ini menjadi hubungan penyebaran agama Islam yang semakin lama semakin lebih intensif. Masuknya Islam ke daerah-daerah di Indonesia tidak dalam waktu yang bersamaan. keadaan politik dan sosial budaya daerah ketika didatangi Islam juga berlainan. Datangnya orang-orang Islam ke daerah-daerah yang baru disinggahi sama sekali belum memperlihatkan dampak-dampak politik, karena pada awalnya mereka datang hanya untuk usaha pelayaran dan perdagangan. Para pedagang dan mubaligh muslim membentuk komunitas-komunitas Islam. Mereka memperkenalkan Islam yang mengajarkan toleransi dan persamaan derajat di antara sesama. Sementara ajaran Hindu Jawa menekankan perbedaan derajat manusia. Ajaran Islam ini sangat menarik perhatian penduduk setempat. Oleh karena itu Islam tersebar di kepulauan Indonesia terhitung cepat, meski penyebarannya dengan cara damai.¹⁵⁶

Daerah yang pertama didatangi oleh Islam ialah pesisir Sumatra kemudian terbentuknya masyarakat Islam, Kerajaan-kerajaan Islam dan raja Islam yang pertama di Aceh. Aceh mewakili pusat dunia Islam di Asia Tenggara, pada masa kejayaannya aceh merupakan pusat peradaban di wilayah dunia Islam bagian Timur, yaitu Asia Tenggara. Bahkan Aceh merupakan pintu transmisi jalur perjalanan penyebaran agama Islam ke seluruh wilayah Asia Tenggara. Karena itu Aceh terkenal dengan sebutan *serambi Mekah*. proses pengislaman selanjutnya, orang-orang Indonesia ikut aktif mengambil bagian. Mubaligh-mubaligh Islam yang pertama-tama itu selain sebagai penyiar Islam juga sebagai saudagar, penyiaran Islam di Indonesia dilakukan dengan cara damai. Kedatangan Islam ke Indonesia. Membawa kecerdasan dan peradaban yang tinggi dalam membentuk kepribadian bangsa Indonesia. Dari Aceh, Islam berkembang ke berbagai wilayah Nusantara antara lain Islam berkembang ke Ampel, Demak, Cirebon dan terus berkembang ke Sulawesi, Maluku dan Kalimantan. Aceh juga merupakan kekuatan yang sangat ditakuti Belanda semasa penjajahan, karena Aceh memiliki kekuatan yang sangat dahsyat dalam menghadapi penjajah Belanda.¹⁵⁷

Penyebaran agama Islam di tengah masyarakat yang latar belakang dipengaruhi asketisme Hindu Budha dan Sinkritisme kepercayaan lokal nenek moyang. Proses Islamisasi diwarnai oleh aspek tasawuf atau mistik ajaran Islam, namun ini tidak berarti bahwa aspek hukum (syariah) terabaikan sama sekali. Masa-masa merebaknya Islam di Indonesia memang berbarengan dengan masa-masa pertumbuhan dan perkembangan tarekat di dunia Islam pada umumnya. Islam sebagaimana diajarkan kepada orang-orang Indonesia yang pertama memeluk Islam tersebut sering diwarnai oleh berbagai ajaran dan amalan sufi. Para sejarawan telah mengemukakan bahwa inilah yang membuat Islam menarik bagi orang Indonesia, atau dengan kata lain, perkembangan tasawuf

¹⁵⁶ Badri Yatim, *Sejarah ...op.cit.*, hlm 191-194.

¹⁵⁷ *Ibid*, hlm 300-303.

merupakan salah satu faktor yang menyebabkan proses Islamisasi di Indonesia dapat berlangsung dengan cepat dan mudah.¹⁵⁸

Islamisasi terjadi melalui dua cara, yakni melalui kalangan pribumi yang masuk Islam dan Muslim pendatang. *Pertama*, Muslim pribumi yang baru masuk Islam belum bisa sepenuhnya mempraktikkan semua ajaran Islam, karena kompleksitas ajaran dan cara penyebarannya yang bertahap. Namun, sedekah dan zakat merupakan ajaran yang dapat mereka terima sejak awal. Hal ini disebabkan kaum Muslim kelihatannya bisa mempraktikkan zakat dan sedekah dengan lebih mudah dibandingkan dengan shalat, puasa, larangan makan daging babi, dan praktik khitan. Kewajiban membayar zakat dan fitrah mungkin tidak terlalu sulit dilakukan karena hanya diperuntukkan bagi si kaya, dan hanya sekali dalam setahun. Selain uang dan barang yang didistribusikan telah memberikan manfaat sosial bagi masyarakat dan memberikan citra positif Islam sebagai agama baru. Sumbangan zakat dan sedekah diberikan kepada siapa saja yang membutuhkan tanpa ada batas jenis kelamin, ras bahkan agama. Tampaknya zakat telah menjadi salah satu strategi dakwah dari beberapa ajaran yang menjadi rangsangan bagi seseorang untuk pindah ke dalam agama Islam. Karena Islam menawarkan alternatif terhadap sistem kasta masyarakat Hindu dan memberikan insentif kepada orang miskin. *Kedua*, Muslim pendatang telah mempraktikkan sedekah dan zakat sejak awal kehadiran mereka di Nusantara. Mengacu pada teori tentang orang pertama kali membawa Islam ke Nusantara, yaitu pedagang, sufi dan dai. Masing-masing memiliki pendekatan yang berbeda dalam memperkenalkan praktik sedekah dan zakat. Pedagang memiliki lebih banyak kekayaan untuk mengeluarkan sedekah, zakat dan fitrah. Sebagian mereka membayar zakat dan fitrah dan memberikannya kepada para tetangga mereka yang membutuhkan dan dengan tradisi pembayaran yang dikelola melalui masjid. Baik sufi maupun pendakwah merupakan orang-orang taat agama, namun mungkin memiliki sumber daya yang terbatas, mereka menekankan dimensi kemurahan hati, namun menempatkannya setelah spiritualitas. Mereka memiliki kecenderungan untuk mempraktikkan kemurahan hati secara transedental daripada institusional.¹⁵⁹

Seiring melemahnya kekuasaan kerajaan-kerajaan Islam, praktik zakat mal dan zakat fitrah di Indonesia berubah sepenuhnya menjadi urusan pribadi. Para Ulama mendapat manfaat dari zakat mal dan zakat fitrah yang dibayar secara sukarela sedangkan pemerintah mendapatkan manfaat dari pajak. Pada abad ke -19, pajak yang telah diterapkan oleh kerajaan-kerajaan Nusantara, secara sederhana diteruskan oleh pemerintah kolonial Belanda.¹⁶⁰

¹⁵⁸ Samsul Munir Amin, *Sejarah ...op.cit.*, hlm313.

¹⁵⁹ Amelia Fauzia, *Filantropi...op.cit.*, hlm 71.

¹⁶⁰ *Ibid.*, hlm 90.

Era penjajahan, setidaknya sejak 1858, kebijakan pemerintah Belanda terhadap zakat secara umum bersifat netral dan berusaha tidak campur tangan. Kebijakan ini berlatar dari upaya untuk membendung ketidakpuasan rakyat atas penyalahgunaan dana zakat oleh pejabat-pejabat yang ditunjuk pemerintah Belanda, seperti bupati, wedana dan kepala desa. Untuk menjaga stabilitas politik dan keamanan, pemerintah Belanda menerbitkan regulasi pada tahun 1866 yang melarang seluruh pejabat untuk terlibat dalam pengumpulan dan pendistribusian zakat. Era penjajahan Belanda ini, zakat sepenuhnya menjadi urusan pribadi. Kebijakan pemerintah kolonial yang netral dengan pendekatan non intervensi ini, mengizinkan penguatan masyarakat sipil melalui pendayagunaan zakat untuk pendidikan dan kegiatan sosial lainnya. Kebijakan non intervensi pemerintah kolonial Belanda, juga signifikan dilatari motif mengamankan penerimaan pajak. Pemerintah berupaya keras membuat zakat mal dan zakat fitrah sepenuhnya menjadi hibah sukarela sehingga tidak membebani rakyat yang sudah menanggung beban pajak yang sangat berat. Era kolonial ini, dalam lingkungan “tradisi dialog” Jawa, terjadi konstestasi pengumpulan zakat antara pejabat resmi keagamaan yang didukung pejabat lokal pribumi, yaitu penghulu di mana zakat dikumpulkan secara paksa, dengan pemimpin agama informal, yaitu kiai, ajengan dan guru mengaji di mana zakat dikumpulkan secara sukarela.¹⁶¹

Cikal bakal pengelolaan zakat modern di Indonesia dapat dilihat dari pengelolaan zakat oleh Muhammadiyah, organisasi masyarakat Islam Indonesia terbesar kedua yang berdiri pada tahun 1912. Berbekal tiga landasan utama, yaitu teologi *al-Maun* (al-Qur’an 107: 1-7), moderisme dan etos puritan. Muhammadiyah sejak 1918 telah mampu mentransformasikan zakat dan praktik filantropi Islam lainnya untuk keadilan dan kesejahteraan sosial. Melalui devisi sosial dan kesejahterannya, PKU (Penolong Kesengsaraan Umat), yang kemudian disebut “Pembina Kesejahteraan Umat” yang didirikan pada tahun 1920, Muhammadiyah telah melakukan reinterpretasi praktik filantropi Islam, mengelola sumber daya filantropi dan menyalurkannya untuk kesejahteraan umat. Sebagai organisasi filantropi yang berhasil, Muhammadiyah bersifat toleran, pluralis dan religius. Muhammadiyah menganut prinsip nondiskriminasi terhadap agama, kelompok maupun kebangsaan, baik dalam penyaluran maupun penghimpunan dana. Muhammadiyah bahkan menerima subsidi dan bantuan dari pemerintah kolonial Belanda.¹⁶²

b. Pengelolaan Zakat Masa Kemerdekaan Hingga Reformasi

Selama perang dan pergolakan politik antara tahun 1945 dan 1950, pemerintah Indonesia yang baru terbentuk membuka pintu bagi setiap jenis dukungan yang bertujuan mempertahankan kemerdekaan. Pada masa revolusi kemerdekaan, pemerintah baru yang belum stabil mendukung gerakan filantropi nasionalis yang berorientasi non-religius seperti Palang Merah dan sumbangan rakyat Aceh yang cukup terkenal untuk pembelian pesawat milik Indonesia yang pertama, tetapi secara pragmatis menerima dan membiarkan organisasi filantropi dengan ideologi Islam yang kuat untuk memobilisasi pejuangnya dan sumber daya yang diperlukan dalam perang revolusi. Aspirasi nasionalis dan Islam sangat mewarnai kegiatan filantropi selama masa perang, dengan

¹⁶¹ Yusuf Wibisono, *Mengelola ...op.cit.*, hlm36.

¹⁶² Amelia Fauzia, *Filantropi ...op.cit.*, hlm 156-166.

atau tanpa dukungan negara. Pemerintah secara sederhana tampak hanya meneruskan kebijakan pemerintahan kolonial Belanda terhadap zakat. Dalam kondisi politik yang tidak pernah stabil, rezim Orde Lama (1950-1965), yang dipimpin Soekarno, cenderung mendukung aktivitas filantropi Muslim modernis. Kelompok Islam yang menganjurkan zakat dikelola oleh negara tidak mendapat tempat dalam rezim orde lama. Wacana arus utama filantropi Islam selama Orde Lama sejalan dengan negara yang tidak berdasar ideologi agama tetapi juga tidak sekuler. Negara hanya dilandasi pada prinsip-prinsip religius. Karena itu, negara mengadopsi ideologi Pancasila, yang sila pertamanya berbunyi “Ketuhanan yang Maha Esa”. Untuk mendukung kerjanya, pemerintah juga memiliki Kementerian Agama yang dibentuk pada 1946. Pada tahun 1951 Kementerian Agama mengeluarkan surat edaran yang menyatakan tidak akan melakukan campur tangan terhadap pengelolaan zakat yang ada. Secara umum, kebijakan Orde Lama adalah netralitas negara terhadap urusan agama warga negara dan hanya memfasilitasi kehidupan beragama tanpa terlibat dalam pengelolaan praktik keagamaan. Pada tahun 1950-an, identitas keagamaan tidak cukup kuat untuk mendukung pelaksanaan gerakan zakat dan praktik Islam lainnya. Namun, bukan berarti praktik zakat lenyap.¹⁶³

Awal rezim Orde baru, mulai muncul keinginan agar pemerintah terlibat dalam pengelolaan zakat dalam rangka mengoptimalkan potensi zakat meskipun kecenderungan tersebut telah dimulai pada masa Orde Lama. Pemerintah Orde Baru memainkan “kartu zakat” untuk mendapat dukungan Muslim serta menyesuaikan zakat dengan ideologi pembangunannya yang merupakan gagasan modern pengumpulan dan penyaluran zakat untuk mengurangi kemiskinan. Namun, kebijakan dari atas ini mengesampingkan tradisi lokal pembayaran zakat dalam komunitas Muslim. Akibatnya, alih-alih mengikuti gerakan zakat presiden, mayoritas Muslim meneruskan tradisi membayar zakat dan fitrah langsung kepada orang miskin, ulama, atau organisasi. Perhatian pemerintah terhadap zakat ini karena meningkatnya minat para pemimpin Muslim terhadap gerakan Islamisasi masyarakat atau Islamisasi negara. Keterlibatan Orde Baru dalam zakat dimulai sejak tahun 1968 dengan pembentukan lembaga zakat berbasis negara (Badan Amil Zakat atau BAZ) melalui terbitnya Peraturan Menteri Agama tentang pendirian BAZ. Pendirian BAZ di seluruh daerah yang bertanggung jawab terhadap pengelolaan zakat. Tetapi keputusan ini tidak sempat berjalan karena tidak mendapat dukungan Presiden Soeharto dan dianulir melalui Peraturan Menteri Agama pada Januari 1969 karena dimotivasi kekhawatiran terhadap Islam Politik, Presiden Soeharto berupaya menghentikan gagasan formalisasi syari’ah Islam dengan cara halus, yaitu memusatkan pengelolaan zakat pada dirinya sendiri dan mendeklarasikan dirinya sendiri sebagai amil zakat nasional personal yang pada akhirnya Presiden Soeharto mengundurkan diri sebagai amil karena sangat rendahnya respon masyarakat membayar zakat ke rekening Presiden Soeharto. Ketidakjelasan kebijakan nasional tentang zakat di Orde Baru adalah upaya Presiden Soeharto untuk menguasai dana zakat yang potensinya dipandang signifikan untuk mengamankan kekuasaannya dan sekaligus disaat yang sama berupaya agar dana zakat inibtidak jatuh dalam penguasaan kelompok Islam Politik. Kebijakan rezim Orde Baru terhadap zakat juga mencerminkan kekhawatiran akan bangkitnya kekuatan Islam Politik. Dengan tidak menyetujui proposal pendirian badan amil zakat, Soeharto mengagalkan upaya

¹⁶³ *Ibid.*, hlm186- 190.

kembalinya Piagam Jakarta melalui formulisasi pelaksanaan zakat oleh negara. Melarang pendirian badan amil zakat secara frontal akan mengesankan dirinya memusuhi Islam sehingga akan menimbulkan resistensi dari masyarakat Muslim. Karena itu Soeharto kemudian memanipulasi administrasi zakat dengan memilih dirinya sendiri sebagai amil nasional, sehingga membuat pengelolaan zakat dibuat menjadi bersifat moral, bukan struktural. Ketika respon masyarakat rendah, dengan ringan Soeharto menjadikannya sebagai alasan untuk meninggalkan posisinya sebagai amil zakat nasional.¹⁶⁴

Terlepas dari ketidakjelasan kebijakan nasional tentang pengelolaan zakat dan ketiadaan dukungan kepala negara otoriter saat itu, sejumlah lembaga amil zakat bentukan pemerintah provinsi terus bermunculan yang dikenal dengan Badan Amil Zakat, Infak dan Sedekah (BAZIS), terutama setelah mundurnya Presiden Soeharto sebagai amil nasional. Gelombang semakin besar berdirinya BAZIS setelah terbitnya Surat Keputusan Bersama (SKB) Menteri Dalam Negeri dan Menteri Agama tentang pembinaan BAZIS yang menjadi dasar legalitas bagi kehadiran BAZ. Kehadiran payung hukum ini memberi peluang formalisasi pengelolaan zakat di berbagai daerah. Lebih dari itu, bahkan mulai bermunculan lembaga amil zakat jenis baru yang didirikan oleh Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Saat yang tidak berbeda muncul gelombang ketiga dari lembaga amil nasional yaitu berdirinya lembaga amil yang didirikan atas prakarsa murni masyarakat sipil seperti Yayasan Dana Sosial Al Falah (1987), Dompot Dhuafa Republika (1994), Rumah Zakat Indonesia (1998), Pos Keadilan Peduli Umat (1999) dan DPU Daarut Tauhid (1999). Pasca runtuhnya rezim Orde Baru, jumlah organisasi pengelola zakat meningkat drastis. Pertumbuhan lembaga filantropi Islam Indonesia di era reformasi ini banyak dimotivasi oleh empat faktor internal, yaitu euforia gerakan reformasi, krisis ekonomi, konflik etnis dan agama, dan bencana tsunami pada akhir 2004 di Aceh. Kondisi eksternal seperti solidaritas terhadap Muslim Afghanistan, Palestina dan Irak, juga turut memicu maraknya kelahiran lembaga filantropi Islam di Indonesia.¹⁶⁵

Sejak era ini kemudian potensi filantropi Islam yang besar, khususnya zakat, mulai tergali dengan dampak yang semakin signifikan dan meluas. Zakat yang semula hanya sekedar amal karitas, mulai bertransformasi menjadi kekuatan ekonomi sosial yang diperhitungkan. meski demikian, potensi yang membesar ini tetap tidak mendapat perhatian yang memadai dari pemerintah.¹⁶⁶

Titik balik terpenting dunia zakat nasional terjadi pada 1999 terbentuknya Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat merupakan

¹⁶⁴ Yusuf Wibisono, *Mengelola...op.cit*, hlm38-43.

¹⁶⁵ Amelia Fauzia, *Filantropi ...op.cit.*, hlm 225-228.

¹⁶⁶ Yusuf Wibisono, *Mengelola ...op.cit.*, hlm 44.

kontribusi utama Departemen Agama (Depag) dan kemudian diikuti FOZ dalam proses legislasi, meskipun Depag berusaha mendominasi proses legislasi. Amandemen undang-undang tahun 2011 menjadi Undang-Undang Nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat yang pengelolaan zakatnya di sentralisasi di tangan pemerintah, yaitu melalui BAZNAS.¹⁶⁷

Praktik pengelolaan zakat masa sekarang tidak terlepas dari pengelolaan zakat pada awal diwajibkannya zakat bagi setiap manusia yang beragama Islam pada masa Rasulullah Muhammad Salallahu 'Alaihi Wassalam. Perkembangannya, pengelolaan zakat bukan hanya sebatas pelaksana kewajiban keagamaan, sudah lebih kepada pemberdayaan institusi keuangan publik, sehingga zakat lebih berhasil guna, berdaya guna, dan dapat dipertanggungjawabkan secara amanah, adil, dan transparan.¹⁶⁸

C. Tinjauan Umum tentang Pengentasan Kemiskinan

1. Pengertian Pengentasan Kemiskinan

Arti Pengentasan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) adalah proses, cara, perbuatan mengentas atau mengentaskan, sedangkan mengentaskan adalah memperbaiki (menjadikan, mengangkat) nasib atau keadaan yang kurang baik kepada yang lebih baik.¹⁶⁹ Kemiskinan adalah keadaan penduduk atau sebagian penduduk tidak berharta atau serba kekurangan (berpenghasilan sangat rendah) yang hanya dapat memenuhi kebutuhan makanan, pakaian dan perumahan yang sangat diperlukan untuk mempertahankan tingkat kehidupan yang minimum.¹⁷⁰ Pengentasan kemiskinan dapat diartikan sebagai proses atau

¹⁶⁷ *Ibid.*, hlm47.

¹⁶⁸ Rahmani Orita Yulianti, *Good Corporate Governance di Lembaga Zakat*, (Yogyakarta: Kaukaba Dipantara, 2016), hlm 50.

¹⁶⁹ <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/pengentasan>, diakses 22 Mei 2021, pk1 21.48 WIB.

¹⁷⁰ <https://kbbi.web.id/kemiskinan>, diakses 13 Juni 2021, pk1 01.22 WIB.

cara memperbaiki nasib orang-orang yang tidak mempunyai apa-apa menjadi mempunyai apa-apa dalam memenuhi kehidupan sehari-hari.

Memaknai kemiskinan, tidak terlepas dari memahami fakir dan miskin, dua kata yang selalu menjadi bahasan mengenai kemiskinan. Fakir dan miskin tidak ada perbedaan hakikat, hanya ada perbedaan sifatnya saja. Menurut Abu Hanifah, fakir adalah orang tidak mempunyai harta sama sekali dan karena keadaannya itu ia tidak mampu memenuhi keperluannya sehari-hari. Orang fakir adalah orang yang tidak mampu berusaha dan bekerja. Menurut Hasbi Ash-shiddieqy berpendapat bahwa yang dimaksud dengan fakir adalah orang yang mengharapkan pertolongan, untuk memenuhi keperluan hidupnya sehari-hari. Miskin adalah fakir yang bersifat tenang, tidak meminta-minta, kendatipun ia juga memerlukan pertolongan. Miskin adalah keadaan tidak berharta yang membawa kemelaratan. Oleh karena itu, kemiskinan adalah kemelaratan.¹⁷¹

Ibnu al-Arabi berpendapat, sama saja antara fakir dan miskin yaitu orang-orang yang tidak mempunyai apa-apa. Pendapat lain diutarakan M. Ali Hasan, melihat fakir dan miskin dari segi keperluan mereka, siapa yang lebih pantas didahulukan dan jangan terlalu kaku berpegang pada istilah. Pada suatu saat bila masyarakat sudah makmur dan kebutuhan pokok semuanya sudah merata, maka pengertian fakir dan miskin bisa berubah. Umpamanya, sekiranya pada umumnya anggota masyarakat sudah mampu membeli motor atau TV berwarna, maka yang dianggap fakir dan miskin adalah orang yang belum mampu membeli motor atau TV berwarna.¹⁷²

¹⁷¹ M.Daud Ali et.al., *Islam untuk Disiplin Ilmu Hukum, Sosial dan Politik*, Cetakan Pertama (Jakarta: Bulan Bintang, 1989), hlm 103.

¹⁷² M. Ali Hasan, *Zakat dan Infak: Salah Satu Solusi Mengatasi Problema Sosial di Indonesia*, Cetakan Ketiga (Jakarta: Prenamedia Group, 2015), hlm 94.

Kemiskinan dan orang-orang miskin sudah dikenal oleh manusia dan jauh sejarah, semenjak zaman-zaman lampau. Oleh karena itu, beralasan sekali bila kita mengatakan bahwa kebudayaan umat manusia dalam satu kurunnya tidak pernah sepi dari orang-orang yang berusaha membawa kebudayaan itu memperhatikan nilai manusiawi dasar, yaitu perasaan merasa tersentuh melihat penderitaan orang-orang lain dan berusaha melepaskan mereka dari kemiskinan dan kepapanan atau paling kurang meringankan nasib yang mereka derita.¹⁷³

Sejarah hitam hubungan antara orang-orang kaya dengan orang-orang miskin yang telah berlangsung semenjak kebudayaan-kebudayaan pertama manusia. Selalu hanya akan menemukan dua golongan manusia yang tidak ada ketiganya, yaitu golongan yang berkecukupan dan golongan yang melarat. Dibalik itu selalu didapatkan suatu keadaan yang sangat menarik, yaitu golongan yang berkecukupan selalu semakin makmur tanpa batas, sedangkan golongan melarat selalu semakin tak berdaya. Problem kemiskinan akan terus didapatkan dalam kehidupan bermasyarakat tidak memandang suku dan agama, tentunya harus adanya upaya-upaya pengentasan kemiskinan. Pada dasarnya semua agama tidak kurang perhatiannya pada segi sosial yang tanpa segi ini persaudaraan dan kehidupan yang sentosa tidak mungkin terwujud. Perhatian itu tidak lebih sekedar anjuran supaya manusia berbuat baik dan kasih kepada orang-orang miskin, sekedar pernyataan tidak senang kepada sikap individualis dan kekikiran, dan sekedar seruan konkrit bagi tumbuhnya sikap persaudaraan. Tujuan terhadap orang-orang miskin itu bukanlah penanggulangan problema kemiskinan, memberantas dari akarnya, dan memperbaiki nasib orang-orang yang tidak punya itu menjadi punya, tetapi tujuannya tidak lain daripada untuk mengurangi dan meringankan penderitaan mereka.¹⁷⁴

2. Pemetaan Pengentasan Kemiskinan dari Masa ke Masa di Indonesia

Penulis membatasi data jumlah masyarakat miskin dari 2015 sampai dengan 2020 berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS). Perkembangan tingkat kemiskinan tahun 2015 sampai dengan Maret 2020 disajikan pada gambar berikut:

¹⁷³ *Ibid.*, hlm 95.

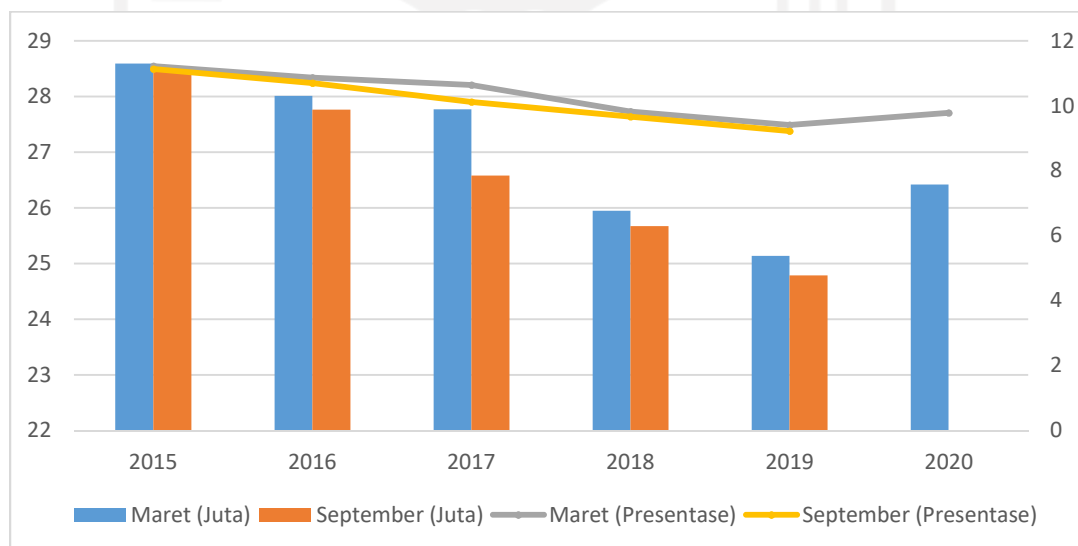
¹⁷⁴ Yusuf Qardawi, *Hukum Zakat ...op.cit.*, hlm 42-49.

Tabel 2. Jumlah dan Presentase Penduduk Miskin Indonesia, Maret 2015 – Maret 2020

Tahun	Bulan	Jumlah	Presentase
2015	Maret	28,59 Juta	11,22 %
	September	28,51 Juta	11,13 %
2016	Maret	28,01 Juta	10,86 %
	September	27,76 Juta	10,7 %
2017	Maret	27,77 Juta	10,64 %
	September	26,58 Juta	10,12 %
2018	Maret	25,95 Juta	9,82 %
	September	25,67 Juta	9,66 %
2019	Maret	25,14 Juta	9,41%
	September	24,79 Juta	9,22 %
2020	Maret	26,42 Juta	9,78 %

Sumber: Berita resmi statistik profil kemiskinan di Indonesia Maret 2020

Grafik 1. Jumlah dan Presentase Penduduk Miskin Indonesia, Maret 2015 – Maret 2020



Sumber: Berita resmi statistik profil kemiskinan di Indonesia Maret 2020

Secara umum, pada periode Maret 2015 – September 2020 tingkat kemiskinan di Indonesia mengalami penurunan. Maret 2015 dan Maret 2020 kenaikan jumlah dan

presentase penduduk miskin pada periode tersebut dipicu oleh kenaikan harga barang kebutuhan pokok sebagai akibat dari kenaikan harga bahan bakar minyak dan adanya pandemi covid-19 pada Maret 2020.¹⁷⁵

Persolaan kemiskinan bukan hanya sekedar berapa jumlah dan presentase penduduk miskin. Dimensi lain yang perlu diperhatikan adalah tingkat kedalaman dan keparahan dari kemiskinan. Indeks kedalaman kemiskinan adalah ukuran rata-rata kesenjangan pengeluaran masing-masing penduduk miskin terhadap garis kemiskinan. Indeks keparahan kemiskinan memberikan gambaran mengenai penyebaran pengeluaran di antara penduduk miskin.¹⁷⁶

Pengentasan kemiskinan harus adanya perubahan yang semuanya sangat tergantung kepada kemampuan perekonomian dan ada kemauan dari semua pihak, untuk memerangi kemiskinan. Cara memerangi kemiskinan salah satunya dengan zakat, di samping cara lain, seperti infak, sedekah dan lain-lain yang semuanya ditujukan untuk menghapus kemiskinan.

Zakat adalah salah satu solusi efektif untuk membangun umat dengan memberdayakan zakat sebagai salah satu potensi umat Islam yang harus dikembangkan secara maksimal baik zakat fitrah maupun zakat harta. Zakat salah satu instrumen disebutkan Al-Qur'an sebagai upaya dalam memerangi kemiskinan tersebut. Harta yang ada setiap orang kaya, dalam Islam diakui bahwa ada bagian orang miskin di dalamnya. Zakat adalah alat distribusi untuk pemerataan harta dari *the have* (orang kaya) kepada *the have not* (orang miskin).¹⁷⁷

¹⁷⁵ Badan Pusat Statistik, *Berita Resmi Statistik : Profil Kemiskinan di Indonesia Maret 2020* (Jakarta: BPS, 2020), hlm2.

¹⁷⁶ *Ibid.*, hlm 6.

¹⁷⁷ Nurul Huda et.al., *Zakat..op.cit.*, hlm 111.

BAB III

POLITIK HUKUM DAN FORMULASI PENGELOLAAN ZAKAT DI INDONESIA UNTUK MENGENTASKAN KEMISKINAN

A. Politik Hukum Pengelolaan Zakat di Indonesia untuk Mengentaskan Kemiskinan

Politik hukum yang diartikan sebagai *legal policy* atau garis kebijakan resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik membuat hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara.¹⁷⁸ Hukum di sini diposisikan sebagai alat untuk mencapai tujuan negara. Terkait dengan ini Sunaryati Hartono mengemukakan tentang “hukum sebagai alat” sehingga secara praktis politik hukum juga merupakan alat atau sarana dan langkah yang dapat digunakan oleh pemerintah untuk menciptakan sistem hukum nasional guna mencapai cita-cita bangsa dan tujuan negara. Politik hukum adalah proses pembentukan dan pelaksanaan sistem atau tatanan hukum yang mengatur kehidupan masyarakat dalam negara secara nasional. Jadi pengertian politik hukum tidak hanya mengandung makna pembentukan hukum melalui pembentukan peraturan perundang-undangan (*legal substance*) sebagaimana dipahami selama ini, namun juga dalam arti penguatan para penegak hukum dan sarana penegakan hukum (*legal structure*) serta pembangunan budaya hukum.¹⁷⁹

Kaitan “negara hukum” dengan politik hukum nasional karena politik hukum suatu negara merupakan landasan moral dan cita keadilan yang seharusnya menjiwai semua peraturan perundang-undangan yang berlaku di negara tersebut. Menurut Mohammad Noor Syam, “kaidah mendasar hukum, sebagai asas normatif, terkandung di dalam politik hukum

¹⁷⁸ Mahfud MD, *Politik ...loc.cit.*

¹⁷⁹ Otong Rosadi dan Andi Desmon, *loc. cit.*

dan sistemnya”. Era reformasi ini, hukum diharapkan berperan untuk membawa masyarakat kearah perubahan-perubahan yang dikehendaki demi tercapainya tujuan yang dikehendaki.¹⁸⁰

Fungsi hukum sebagai alat untuk mengatur dan mengarahkan masyarakat adalah mengikuti falsafah futuristik, yang dikemukakan antara lain oleh Roscoe Pound. Menurut Pound, hukum berperan sebagai ‘*a toll of social engineering*’, sebagai alat untuk mendesain perubahan sosial. Hal inilah yang nampaknya membuka peluang untuk berlangsungnya perubahan hukum secara dinamis. Peraturan-peraturan yang tidak lagi sesuai dengan tuntutan dan kebutuhan masyarakat, apalagi yang menyimpang dari tujuan yang ingin dicapai di masa depan secepatnya diubah. Menurut Satjipto Rahardjo langkah yang diambil dalam upaya memfungsikan hukum sebagai *social engineering* haruslah bersifat sistematis, dimulai dari identifikasi problem sampai kepada jalan pemecahannya, yaitu :

1. Mengenal problem yang dihadapi sebaik-baiknya. Termasuk di dalamnya mengenali masyarakat yang hendak menjadi sasaran penerapan tersebut.
2. Memahami nilai-nilai yang ada dalam masyarakat. Hal ini penting dalam hal *social engineering* itu hendak diterapkan kepada masyarakat dengan sektor-sektor kehidupan majemuk, seperti : tradisional, modern dan perencanaan. Pada tahap ini ditentukan nilai-nilai dari sektor mana yang dipilih.
3. Membuat hipotesa-hipotesa dan memilih mana yang paling layak untuk dilaksanakan.
4. Mengikuti jalannya penerapan hukum dan mengukur efek-efeknya.¹⁸¹

Perubahan-perubahan terhadap hukum memang wajib dilakukan bila tujuannya adalah untuk memperbaiki budaya hukum masyarakat. Namun yang terpenting perubahan tersebut tidak menyimpang dari cita hukum nasional. Cita hukum itu yang di dalamnya mengandung aturan/cita-cita yang sangat tinggi, antara lain keadilan, kebenaran, kejujuran, kebersamaan, kemakmuran, persamaan, kepastian, keseimbangan, dalam Praktiknya bisa terwujud melalui seperangkat peraturan perundang-undangan yang ada.¹⁸²

Pembentukan undang-undang sarat dengan tarik menarik kepentingan dari berbagai kepentingan politik yang ada dalam suatu negara. Penyalahgunaan kekuasaan dapat terjadi melalui pembentukan undang-undang. Pemegang kekuasaan legislatif dapat memasukkan

¹⁸⁰ Muhammad Noor Syam, *Penjabaran Filsafat Pancasila Dalam Filsafat Hukum* (Malang: Laboratorium Pancasila, Universitas Negeri Malang, 2000), hlm 60.

¹⁸¹ Satjipto Rahardjo, *Hukum Dalam Perspektif Sejarah Dan Perubahan Sosial* (Jakarta : Rajawali Press, 2000), hlm 208, mengutip Roscoue Pound, “*An Intuduction to the Philosophy of Law*”. (New Haven, 1978), hlm 135.

¹⁸² Lukman Hakim, *Membangun Negara Hukum yang Bermartabat* (Malang: Setara Press, 2013), hlm 197.

visi, misi dan kepentingan politik sesuai dengan keinginannya.¹⁸³ Lembaga legislatif yang berfungsi untuk membentuk undang-undang ini, keberadaanya sangatlah penting dalam menata arah kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Lembaga legislatif inilah akan terjadi tarik menarik nilai dan kepentingan antara pemerintah, DPR dan masyarakat dalam memperjuangkan materi muatan sesuai dengan dan tujuan masing-masing. Adanya penempatan masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembentukan undang-undang ini, berarti bahwa pembentukan undang-undang tidak hanya dipahami sebagai bidang garapan pemerintah dan DPR saja, tetapi secara sadar pembentukan undang-undang diletakkan dalam konteks sosial masyarakat yang lebih luas.¹⁸⁴

Karakter suatu undang-undang sangat dipengaruhi oleh konfigurasi politik pada waktu undang-undang ditetapkan. Konfigurasi politik suatu negara akan melahirkan karakter produk hukum tertentu di negara tersebut. Negara yang konfigurasi politiknya demokratis, maka produk hukumnya berkarakter responsif/populistik, sedangkan di negara yang konfigurasi politiknya otoriter, maka produk hukumnya berkarakter ortodoks/konservatif/elitis. Konfigurasi politik suatu negara tidak dapat dipandang secara “hitam-putih” untuk disebut demokrasi dan otoriter. Tidak mungkin penyebutan mutlak itu akan terasa jika pilihan suatu negara atas suatu konfigurasi politik dikaitkan dengan tujuan atau keperluan pragmatis. Adakalanya otoriterisme yang dianut suatu negara didasarkan pada alasan untuk menjamin kesejahteraan rakyatnya sehingga sehingga kepentingan rakyat menjadi perhatian yang utama. Tujuan negara otoriter seperti ini sebenarnya sama dengan tujuan negara demokrasi dalam melindungi kepentingan rakyatnya. Negara-negara yang menganut wawasan *welfare state* misalnya, sangat jelas tujuan utamanya adalah membangun kesejahteraan masyarakat, namun dengan pilihan strategi yang dari standar konvensional tidaklah demokratis.¹⁸⁵

Lahirnya undang-undang tidak hanya tentang pengelolaan zakat tapi undang-undang lain yang lahir di setiap rezim berkuasa tidak lepas dari kondisi situasi sosial politik Indonesia saat itu atas tuntutan rakyat. Indonesia yang disebut sebagai negara hukum, maka dalam mengelola berbagai hal dalam kehidupan masyarakat yang tertata dengan baik maka

¹⁸³ Saifudin, *Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: FH UII Press, 2009), hlm58.

¹⁸⁴ *Ibid.*, hlm 26.

¹⁸⁵ Mahfud MD, *Politik ...op.cit.*, hlm22

dibentuknya peraturan-peraturan atau undang-undang itu sendiri. Proses lahirnya undang-undang tentang pengelolaan zakat di Indonesia mengalami beberapa fase pembentukan, mulai proses terbentuknya, terbentuknya sampai pada perubahannya. Pembentukannya pun mengalami dinamika dan proses yang panjang dalam kondisi situasi perpolitikan di Indonesia pada masa kolonial, orde lama, orde baru sampai reformasi.

Masa awal praktik pengelolaan zakat tidak terlepas dari pengelolaan zakat pada awal diwajibkannya zakat bagi setiap manusia yang beragama Islam pada masa Rasulullah Muhammad Salallahu 'Alaihi Wassalam. Praktik pengelolaan zakat di Indonesia berawal masuknya pedagang-pedagang muslim Arab, Persia dan India ke kepulauan Indonesia. Mereka datang dan telah mempraktikkan zakat sejak awal kehadiran mereka di Indonesia, sebagai pedagang yang memiliki banyak kekayaan dan dengan mudah bagi mereka mengeluarkan zakat, sebagian mereka membayar zakat dan memberikannya kepada para tetangga mereka yang membutuhkan dan dengan tradisi pembayaran yang dikelola melalui masjid serta membayarkan zakatnya bersifat sukarela. Pembaruan dalam praktik zakat sebagai derma Islam yang semula dipraktikkan sebagai pemberian yang bersifat pribadi secara langsung dan tidak dikelola dengan profesional, secara bertahap mulai terorganisasi. Usaha yang cukup kuat untuk mengelola kegiatan derma Islam dimulai pada awal abad kedua puluh oleh Muhammadiyah. Muhammadiyah merupakan pelopor yang mengubah praktik-praktik pemberian tradisional menjadi terorganisasi, yang atas nama agama memobilisasi sumber daya masyarakat untuk perubahan sosial. Gerakan Pembaruan Muhammadiyah dalam praktik derma modern adalah produk dari waktu, ketika angin pembaruan Islam bertiup kuat dari sebagian besar pemikir dan aktivis Muslim. pembaruan dalam praktik masalah zakat di dorong oleh kritik atas praktik-praktik penyalahgunaan zakat dan pengaruh positif dari lembaga-lembaga derma Barat dan Islam. Kegiatan organisasi derma modern, baik yang dipengaruhi oleh Belanda yang notabene Barat ataupun lembaga-lembaga Islam, mungkin telah mengilhami para Muslim pribumi untuk mengembangkan lembaga derma modern, diantara lembaga-lembaga ini adalah Palang Merah, panti asuhan dan rumah sakit Kristen, serta wakaf Universitas Al-Azhar. Praktik derma modern yang dibawa oleh pembaru Muslim dalam rangka gerakan masyarakat sipil tanpa tujuan untuk mengislamisasi negara.¹⁸⁶

Awal abad kedua puluh memperlihatkan gairah publik untuk menggunakan dan memodernisasi derma, dimana pemerintah Belanda yang kuat memberikan ruang politik dan sosial untuk pengembangan organisasi masyarakat sipil Islam. Pertumbuhan organisasi-organisasi sukarela dan derma merupakan indikasi dari kekuatan masyarakat sipil. Organisasi-organisasi ini tumbuh di masyarakat dan bertujuan untuk perbaikan masyarakat yang independen, bersikap kritis dan bahkan menjadi kekuatan yang bisa mengontrol kekuasaan pemerintah. Pemerintahan kolonial Belanda berusaha tidak campur tangan dan lebih bersifat netral terhadap praktik zakat dilatarbelakangi penyalahgunaan dana zakat oleh pejabat yang ditunjuk pemerintah Belanda. Pemerintah melarang seluruh pejabat untuk terlibat dalam pengumpulan dan pendistribusian zakat dan sepenuhnya zakat menjadi urusan pribadi.

¹⁸⁶ Amelia Fauzia, *Filantropi..op.cit.*, hlm 149-151.

Kebijakan Belanda yang tidak ikut campur dalam hal agama dan derma keagamaan kian mempermudah berkembangnya masyarakat sipil Muslim. Masyarakat sipil muslim tumbuh di bawah negara yang kuat menerapkan sistem sekuler, yang memberikan ruang bagi kekuatan derma dan pada gilirannya bisa memberdayakan organisasi-organisasi sukarela. Perkembangan ini terhambat oleh situasi politik yang sulit.¹⁸⁷

Setelah kemerdekaan, perkembangan gerakan derma yang menjanjikan ini terhenti, karena perhatian yang terarah pada situasi dan tekanan politik, serta keterlibatan negara dalam pengelolaan derma Islam. Kebijakan pemerintah terkait zakat pertama kali dikeluarkan oleh Depag melalui Surat Edaran No. A/VVII/17367 tertanggal 8 Desember 1951 tentang Pelaksanaan Zakat yang menyatakan bahwa Depag tidak akan melakukan campur tangan terhadap pengelolaan zakat yang ada dan hanya dalam rangka pengawasan terhadap pemakaian dan pembagian zakat. Secara umum, kebijakan pemerintah Orde Lama adalah netralitas negara terhadap urusan agama warga negara dan hanya memfasilitasi kehidupan beragama tanpa terlibat dalam pengelolaan praktik keagamaan.¹⁸⁸

Keterlibatan Orde Baru dalam zakat dimulia sejak tahun 1968 dengan pembentukan lembaga zakat berbasis negara (Badan Amil Zakat atau BAZ) dan Presiden Soeharto secara aktif mempromosikan zakat dan pembentukan badan-badan zakat ditingkat provinsi. Kementerian Agama bekerja secara bertahap melembagakan pengelolaan zakat melalui aturan-aturan kementerian untuk membentuk badan zakat serta undang-undang zakat, namun keduanya gagal ditetapkan sebagai regulasi formal. Kegagalan ini sebagian besar dikarenakan Presiden Soeharto tidak mendukung formalisasi Islam di bawah negara, karena phobia terhadap politik Islam. Namun demikian, Soeharto tetap mendukung gerakan zakat dan bertindak sebagai pengumpul zakat nasional. Keputusannya menolak regulasi zakat secara formal, tetapi memimpin langsung gerakan pengumpulan zakat, menunjukkan bahwa Soeharto berusaha menghalangi upaya formalisasi negara Islam tanpa harus menyinggung perasaan penduduk Muslim, dengan cara memformalkan zakat di tingkat provinsi bukan tingkat nasional.¹⁸⁹

Ide Presiden Soeharto membuat aturan khusus di atas dan memfokuskan diri menjadi amil nasional, sayangnya idenya masih terlalu general dan tidak bisa di pahami oleh khalayak. Ada dua hal yang menyebabkan ide tersebut mental, yaitu karena tradisi zakat yang terbiasa dikelola dari bawah dan adanya resistensi dari tokoh agama.¹⁹⁰ Tradisi zakat yang belum diterima masyarakat yang sifatnya *top down* dan terjadi bentuk penolakan memberikan zakat dan sumbangan kepada lembaga yang didirikan pejabat pemerintah. Resistensi tokoh

¹⁸⁷ *Ibid.*, hlm 177.

¹⁸⁸ Yusuf Wibisono, *Mengelola ...op.cit.*, hlm38.

¹⁸⁹ Abudin Nata, et.al., *Pengelolaan Zakat dan Infak/Sedekah di DKI Jakarta* (Jakarta: Badan Amil Zakat dan Infak/Sedekah (BAZIS) Daerah Khusus Ibukota Jakarta, 1999), hlm 90.

¹⁹⁰ <https://forumzakat.org/zakat-dalam-sejarah-indonesia/>, diakses 28 Mei 2021, pkl 9:37 WIB

agama, beberapa tokoh kiai secara terbuka mengkritik panitia zakat berbasis negara dalam ceramah mereka di acara-acara pengajian dan pengalihan pembayaran zakat kepada panitia negara telah melemahkan kekuatan sosial dan politik kiai serta mengurangi pendapatan mereka.¹⁹¹

Jatuhnya rezim Orde Baru pada 21 Mei 1998 menandai sejarah baru Indonesia menuju era Reformasi. Reformasi menjadi faktor penting di balik ekspansi yang dilakukan Muslim reformis, terutama dalam memperbarui praktik dan pengelolaan zakat. Ketidakjelasan kebijakan pengelolaan zakat nasional dan ketiadaan koordinasi antar lembaga amil zakat ditingkat nasional, pada 1997 berdiri Forum Zakat (FOZ) yang kemudian pada 1999 secara resmi ditunjukkan kembali menjadi asosiasi BAZ dan LAZ seluruh Indonesia. FOZ memainkan berbagai peran penting mulai dari pembentukan jaringan kerja, koordinasi aktivitas anggota, diseminasi informasi hingga advokasi kebijakan pada pemerintah. Ketidakjelasan kebijakan pengelolaan zakat nasional dan ketiadaan koordinasi antar lembaga amil zakat di tingkat nasional, pada 1997 beridir Forum Zakat (FOZ) yang kemudian pada 1999 secara resmi ditunjukkan menjadi asosiasi BAZ dan LAZ seluruh Indonesia. Sebagai asosiasi lembaga amil zakat di tingkat nasional, FOZ memainkan berbagai peran penting mulai pembentukan jaringan kerja, koordinasi aktivitas anggota, diseminasi informasi hingga advokasi kebijakan pada pemerintah. Dalam praktiknya, FOZ dianggap lebih mepresentasikan LAZ yang merupakan bentukan masyarakat sipil, sedangkan BAZ yang merupakan bentukan pemerintah kemudian berhimpun di bawah koordinasi BAZNAS yang berdiri pada 2001.¹⁹²

Praktiknya kemudian, FOZ dianggap lebih mempresentasikan LAZ yang merupakan bentukan masyarakat sipil, sedangkan BAZ yang merupakan bentukan pemerintah di bawah koordinasi BAZNAS yang berdiri pada 2001. Gerakan untuk pembaruan dan legislasi undang-undang zakat menguat antara tahun 1999 dan 2004, tapi kemudian agak menurun, dengan moderasi semangat reformasi dan stabilitas politik dari tahun 2004 dan seterusnya, setelah pemilihan presiden secara langsung untuk pertama kalinya.¹⁹³

Peraturan perundang-undangan tentang pengelolaan zakat mengubah paradigma tata kelola zakat dalam bentuk kepanitian menjadi tata kelola lembaga. Zakat yang awal hanya

¹⁹¹ Pradjarta Dirjosanjoto, *Memelihara Umat, Kiai Pesantren-Kiai Langgar di Jawa* (Yogyakarta: LkiS, 1999), hlm 196.

¹⁹² Yusuf Wibisono, *Mengelola ...op.cit.*, hlm45.

¹⁹³ Amelia Fauzia, *Filantropi ...op.cit.*, hlm 43.

dikelola dengan pembentukan panitia seadanya dan hanya penyaluran saja, namun zakat saat ini dikelola lebih terorganisir dan dapat dinikmati tidak hanya pada momen Ramadhan tetapi juga dapat dirasakan sepanjang bulan, sepanjang tahun dan dapat dirasakan manfaatnya oleh orang-orang yang berhak menerima zakat (fakir dan miskin, amil zakat, mualaf, budak, orang berhutang, fi sabilillah dan ibnu sabil).

Sejalan dengan Pasal 34 ayat 1 UUD 1945 menentukan, “Fakir miskin dan anak terlantar dipelihara negara”.¹⁹⁴ Pemeliharaan adalah tindakan aktif, tetapi kata ini dikaitkan dengan tindakan oleh negara. Karena itu, yang memelihara itu bukan hanya pemerintah, tetapi juga DPR sebagai lembaga legislatif penentu kebijakan dalam bentuk undang-undang. Pemerintah menjalankan tugas pemeliharaan fakir, miskin dan anak terlantar itu tergantung kepada apa yang diatur oleh undang-undang. Karena itu, yang pertama harus dipastikan adalah pengaturan dalam undang-undangnya harus benar-benar mencerminkan perintah konstitusi agar fakir, miskin dan anak terlantar dapat dipelihara dengan baik.¹⁹⁵

Praktiknya, tidak mungkin semua orang fakir, miskin dan anak terlantar dipelihara oleh institusi atau badan-badan atau petugas-petugas pemerintah. Untuk itu negara (lembaga legislatif dan eksekutif) harus mengatur kegiatan pemeliharaan fakir, miskin dan anak terlantar itu dengan peraturan perundang-undangan sebagaimana mestinya, pemerintah juga harus menetapkan kebijakan-kebijakan operasional yang menjamin agar fakir, miskin dan anak terlantar dapat dipelihara. Seperti halnya dibentuknya lembaga zakat yang jelas arah tujuannya menjadi salah satu instrumen untuk memelihara fakir, miskin dan anak telantar agar tersentaskan dari kemiskinan.¹⁹⁶

¹⁹⁴ Pasal 34 ayat 1 Undang-Undang Dasar 1945.

¹⁹⁵ Jimly Asshidiqie, *Konstitusi Ekonomi*, Cetakan Kedua (Jakarta: Kompas, 2016), hlm 281.

¹⁹⁶ *Ibid.*, hlm 282.

Titik balik terpenting dunia zakat nasional terjadi pada 1999 dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat. Diundangkannya Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 ini merupakan kontribusi utama Depag dan kemudian diikuti FOZ dalam proses legislasi, meskipun Depag tampak berusaha mendominasi proses legislasi. Lahirnya undang-undang pengelolaan zakat didorong oleh kalangan modernis dan revivalis untuk mendirikan organisasi filantropi, memodernisasi praktik zakat tradisional dan melembagakan zakat di bawah negara.¹⁹⁷

Semangat reformasi, sebagai penyebab pertama, telah menjadi faktor pemicu yang kuat di balik gerakan pembaruan filantropi Islam. Para aktivis dan intelektual Muslim modernis dan revivalis telah berhasil memaksa pemerintah untuk membuat Undang-undang filantropi Islam di tingkat nasional. Undang-undang Pengelolaan Zakat disahkan terburu-buru, karena ada kekhawatiran bahwa perubahan politik yang cepat setelah Presiden Habibie menyelesaikan masa jabatannya tidak akan mendukung pengesahan UU tersebut. Penyebab kedua yang mejadi pemicu kebangkitan filantropi Islam adalah krisis ekonomi. Masyarakat dan organisasi sosial memberi perhatian kepada masalah kelaparan, putus sekolah, dan banyak masalah sosial lainnya yang disebabkan oleh krisis. Karena naiknya angka kemiskinan yang tajam, banyak organisasi filantropi meningkatkan aktivitasnya dan banyak organisasi baru dirikan. Ide bahwa sumber daya filantropi terutama zakat dapat digunakan untuk pengentasan kemiskinan, peningkatan kesejahteraan dan penyelatan negara dari krisis mungkin terlihat seperti mimpi ambisius. Tapi hal itu juga menjadi pemikiran sebagian besar ulama, aktivis, organisasi filantropi Islam, anggota parlemen dan juga pemerintah.¹⁹⁸

Masuknya zakat ke dalam ranah hukum positif di Indonesia, melalui terbitnya Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999, menandai era baru pemberdayaan pranata keagamaan untuk kesejahteraan sosial untuk Indonesia yang bukan negara Islam. Pasca jatuhnya rezim otoriter Orde Baru pada 1998, Indonesia mengukuhkan diri sebagai negara Muslim demokratis terbesar di dunia yang memberi ruang yang luas bagi kebebasan masyarakat sipil. Indonesia bukan negara agama namun juga bukan negara sekuler yang sepenuhnya menyerahkan urusan agama kepada masing-masing individu. Indonesia

¹⁹⁷ Amelia Fauzia, *Filantropi ...loc,cit..*

¹⁹⁸ *Ibid.*, hlm227.

merupakan negara yang ber-Ketuhanan Yang Maha Esa yang melindungi setiap warga negara untuk melaksanakan ajaran agamanya masing-masing.¹⁹⁹

Pasca keluarnya Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999, pengelolaan zakat di Indonesia secara resmi terkait dengan otoritas negara, namun masih di tingkat sukarela dan tetap mengikutsertakan peran kelompok masyarakat secara luas. Dalam konteks ini, Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 adalah bijak dan tidak ahistoris karena praktik baik yang telah berjalan tidak diganggu dan negara memilih posisi memperkuat sistem.²⁰⁰

Undang-undang pengelolaan zakat mewariskan tiga hal yang sangat signifikan. *Pertama*, Undang-undang menjadi dasar bagi pengesahan dan pembentukan LAZ. *Kedua*, penafisan modern dalam pengelolaan zakat diadopsi dalam undang-undang. *Ketiga*, undang-undang juga menjadi dasar keterlibatan negara yang lebih luas (atau birokratisasi) dalam kegiatan filantropi Islam.²⁰¹

Era Reformasi Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999, zakat nasional mengalami transformasi signifikan yang ditandai tiga fenomena utama. *Pertama*, revitalisasi, inovasi dan diversifikasi program pendayagunaan zakat untuk kesejahteraan umat. Memahami bahwa fenomena kemiskinan kontemporer Indonesia umumnya merupakan kemiskinan struktural, maka kecenderungan pendayagunaan dana zakat oleh lembaga amil berfokus pada program-program pembangunan dan pemberdayaan. Program pendayagunaan zakat tradisional yang semata bersifat amal dan bagi-bagi uang, tidak lagi memadai untuk membebaskan umat dari keterpurukan. Dengan program tersebut, maka umat akan memiliki modal manusia, fisik dan finansial yang mereka butuhkan untuk meraih peluang dan pendapatan yang lebih baik. Dengan demikian, umat akan memiliki kemampuan untuk menolong diri mereka sendiri, terlepas dari ketergantungan terhadap struktur sosial ekonomi politik yang tidak berpihak kepada mereka. Fenomena utama *kedua*, yaitu adopsi tata kelola yang baik untuk pengelolaan zakat nasional. Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tidak menetapkan regulator dan pengawas untuk menajmin transparansi dan kinerja operator zakat (BAZ dan LAZ) ditengah ketiadaan regulator dan pengawas zakat nasional, OPZ secara individual maupun secara kolektif melalui asosiasi, yaitu Forum Zakat (FOZ) yang beridri pada 1999, melakukan sejumlah inisiatif untuk pengaturan diri sendiri (*self regulation*). FOZ yang banyak melakukan inisiatif yang bertindak sebagai standar industri untuk mendorong transparansi, integritas dan akuntabilitas OPZ seperti kode etik dan standar profesi amil, standar

¹⁹⁹ Yusuf Wibisono, *Mengelola ...op.cit.*, hlm126.

²⁰⁰ *Ibid.*, hlm90.

²⁰¹ Amelia Fauzia, *Filantropi ...op.cit.*, hlm 230-231.

manajemen kinerja OPZ, serta standar akuntansi dan pelaporan keuangan OPZ yang tercermin pada transparansi dan akuntabilitas seperti aspek pelaporan (*reporting*), pelibatan (*involving*) dan cepat tanggap (*responding*). Fenomena utama *ketiga*, yaitu eksistensi sinergi antara pemerintah dan masyarakat sipil dalam pengelolaan zakat nasional. Selain menetapkan BAZ sebagai operator zakat nasional, mengakomodasi juga masyarakat sipil dalam pengelolaan zakat nasional dengan adanya pengakuan terhadap Lembaga Amil Zakat (LAZ) yang murni didirikan atas prakarsa masyarakat. Partisipasi masyarakat sipil dalam pengelolaan zakat telah menurunkan potensi tingkat penyalahgunaan dana sosial keagamaan sekaligus meningkatkan efektivitasnya. Keterlibatan masyarakat sipil dalam pengelolaan zakat nasional juga telah memperkenalkan iklim persaingan di tubuh birokrasi dalam pengelolaan dana sosial keagamaan.²⁰²

Undang-undang pengelolaan zakat sebagai produk politik yang sarat berbagai kepentingan sebagaimana penjelasan diatas. Hukum yang bisa diartikan sebagai peraturan perundang-undangan yang mencakup undang-undang. Hukum adalah produk politik adalah benar jika didasarkan pada *das sein* dengan mengkonsepkan hukum sebagai undang-undang. Faktanya jika hukum dikonsepsikan sebagai undang-undang yang dibuat oleh lembaga legislatif maka tak seorang pun dapat membantah bahwa hukum adalah produk politik sebab ia merupakan kristalisasi, formalisasi atau legislasi dari kehendak-kehendak politik yang saling bersaing baik melalui kompromi politik maupun melalui dominasi oleh kekuasaan politik yang terbesar.²⁰³

Secara umum, kehadiran Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 telah membawa berbagai dampak positif bagi dunia zakat nasional, antara lain, perlindungan dan pelayanan bagi warga negara dalam melaksanakan ibadah sesuai dengan agamanya, memberi kepastian hukum bagi operasional OPZ, baik LAZ maupun BAZ, meningkatnya hasil guna dan daya guna zakat sebagai pranata keagamaan dalam upaya mewujudkan kesejahteraan dan keadilan sosial, meningkatnya kesadaran masyarakat dalam menunaikan zakat melalui lembaga. Satu sisi keberadaan Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 memberikan dampak positif, namun di sisi lain belum maksimalnya peran pemerintah dan kelembagaan zakat dalam mengumpulkan, mengelola dan mendistribusikan zakat, termasuk penentuan siapa termasuk wajib zakat, barang-barang yang dizakati, ukuran nisab, bahkan sampai batasan haul tetap menjadi *khilafiyah* di kalangan umat. Permasalahan lain Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 yang sudah berusia 11 tahun belum mampu mengatasi permasalahan mengenai zakat, bahkan zakat bagai benang kusut yang tak terurai. Masyarakat menganggap keruwetan ini antara lain terjadi karena secara yuridis-formal, undang-undang ini hanya terbatas pada

²⁰² Yusuf Wibisono, *Mengelola ...op.cit.*, hlm54-58.

²⁰³ Moh. Mahfud MD, *Politik ...op.cit.*, hlm5.

pengaturan pengelolaan zakat dan tidak memiliki kekuatan memaksa muzaki dalam membayarkan zakat. Supremasi pemerintah, selaku penguasa dan penyelenggara negara yang memiliki daya paksa dan hanya disebutkan petugas hanya akan mengambil zakat setelah diberitahu oleh muzaki.²⁰⁴

Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 sebagai kerangka regulasi dan institusional untuk dunia zakat nasional, masih jauh dari memadai. Kinerja nasional masih jauh dari optimal. Potensi dana zakat yang sangat besar belum mampu tergali secara optimal dan belum signifikan mengangkat kesejahteraan kelompok miskin di negeri ini. Selain itu, terdapat permasalahan dalam pengelolaan zakat yang efektif transparan dan akuntabel.²⁰⁵

Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 memberi iklim kondusif untuk integritas dan inovasi dalam pengelolaan zakat. Era baru inilah perhimpunan dana filantropi Islam meningkat pesat dengan diikuti oleh pendayagunaan yang semakin efektif dan produktif. Zakat bertransformasi dari ranah amal sosial individual ke ranah pembangunan ekonomi keumatan. Berdasarkan undang-undang tersebut, pengelolaan zakat yang sebelumnya masih bersifat informal mulai dikelola dan dikoordinasikan oleh suatu badan yang dibentuk oleh negara yaitu BAZ dan BAZDA, selain mengatur pengelolaan zakat melalui negara, undang-undang tersebut juga memicu munculnya berbagai lembaga pengelola zakat (LPZ). Banyaknya lembaga pengelola zakat yang bermunculan di masyarakat dalam perkembangan ternyata menimbulkan masalah baru. Pemungutan zakat yang kurang terkoordinasi antar LPZ serta kebijakan masing-masing LPZ dalam menyalurkan zakat memunculkan wacana baru untuk menyelaraskan kebijakan baik dalam pemungutan maupun dalam penyaluran zakat masyarakat. Di sisi lain, belum adanya pemisahan antara fungsi regulator dan operator dianggap menjadi hal perlu mendapat perbaikan.²⁰⁶

Data yang didapat dari pelaksanaan atas Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 yang memberikan ruang kepada semua lembaga pengelolaan zakat untuk penggalangan dana zakat artinya semua berperan sebagai operator, pendapatan penggalangan dana pada tahun 2006 yang didapatkan oleh BAZNAS (selaku operator dari pemerintah pusat) sebesar Rp14,5 Miliar dan Bazis DKI Jakarta (selaku operator dari pemerintah provinsi) sebesar Rp21,7

²⁰⁴ Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 Tentang Pengelolaan Zakat.

²⁰⁵ Yusuf Wibisono, *Mengelola ...op.cit.*, hlm 49.

²⁰⁶ Badan Kebijakan Fiskal Pusat Kebijakan Ekonomi Makro, *Kajian Islamic Public Finance* (Jakarta: Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2012), hlm 44.

Miliar. Angka-angka ini cukup mencolok dibandingkan dengan Pendapatan dari penggalangan dana yang dilakukan LPZ seperti Dompot Dhuafa sebesar Rp55,2 Miliar, PKPU sebesar Rp35,8 Miliar dan RZI sebesar 35,3 Miliar. Pendapatan BAZNAS merupakan indikator bahwa lembaga ini kurang didukung masyarakat akar rumput. Perkembangan pesat yang dialami LAZ telah menumbuhkan kepercayaan diri mereka sehingga memiliki daya tawar terhadap BAZ, Baznas dan Kementrian Agama.²⁰⁷

Data yang didapat dari pelaksanaan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat oleh pemerintah melalui BAZNAS yang melaksanakan seluruh aspek pengelolaan zakat nasional meliputi fungsi regulator dan fungsi operator, pengumpulan dana zakat yang diambil dari statistik zakat BAZNAS pada tahun 2019 BAZNAS sebesar 202,187 Miliar, BAZNAS Procvinsi sebesar 552,209 Miliar, BAZNAS Kab/Kota sebesar 3,171 Triliun, LAZ sebesar 3,634 Triliun dan OPZ dalam pembinaan Kelembagan Sebesar 552,980 Miliar menunjukkan angka pengumpulan dana zakat yang sangat signifikan dibanding pelaksanaan atas Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999.²⁰⁸

Perubahan Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 yang menerapkan sistem desentralisasi bertransformasi menjadi sentralisasi di bawah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 yaitu mensentralisasi pengelolaan zakat nasional sepenuhnya oleh pemerintah melalui BAZNAS yang melaksanakan seluruh aspek pengelolaan zakat nasional meliputi fungsi regulator dan fungsi operator.²⁰⁹

Menjalankan fungsi ganda sebagai regulator menyelenggarakan fungsi perencanaan, pengendalian, pelaporan dan pertanggungjawaban dari aktivitas pengelolaan zakat nasional dan sekaligus sebagai operator (menyelenggarakan fungsi pelaksanaan dari aktivitas pengelolaan zakat nasional), memberi penguatan yang signifikan kepada BAZNAS yaitu

²⁰⁷ Amelia Fauzia, *Filantropi ...op.cit.*, hlm 246.

²⁰⁸ Achmad Setio Adinugroho, et.al., *Statistik Zakat Nasional 2019* (Jakarta: BAZNAS-Sub Divisi Pelaporan, 2020), hlm 26.

²⁰⁹ Pasal 6 dan 7 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat

ditetapkan sebagai satu-satunya lembaga berwenang dalam pengelolaan zakat nasional, kegiatannya merupakan tugas pemerintah sehingga berhak mendapat pembiayaan dari APBN dan ditambah dengan hak amil serta berhak membentuk organisasi pendukung yaitu BAZNAS provinsi dan kabupaten/kota serta UPZ di setiap instansi pemerintah hingga tingkat kelurahan. BAZNAS yang juga sebagai operator zakat nasional secara jelas mengalami *conflict of interest* (konflik kepentingan), berstatus operator dengan kewenangan regulator. Kewenangan otoritatif BAZNAS ini tidak akan efektif karena ketiadaan kredibilitas. BAZNAS harus memilih menjadi operator atau regulator. Integritas dan sinegritas zakat nasional yang akan dibangun harus didasarkan pada kesetaraan dan kemitraan, bukan atas dasar sub-ordinasi dan hegemoni. Integrasi dan sinergi akan kredibel dan bermartabat ketika dijalankan oleh lembaga yang bebas kepentingan dan fokus pada fungsi perencanaan, regulasi dan pengawasan. Di bawah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tetap mempertahankan zakat dengan sistem sukarela. Ketika zakat berbasis pada kesukarelaan maka undang-undang zakat semestinya membatasi diri hanya pada perlindungan kepentingan pendonor, menunjuk regulator untuk mengawasi, mengontrol dan mencegah penyalahgunaan dana.²¹⁰

BAZNAS Pusat seharusnya berperan aktif dalam fungsi pembinaan dan pengawasan sebagai wakil Kementerian Agama untuk pengelolaan zakat belum menjalankan fungsinya dengan baik dan seharusnya BAZNAS Pusat berperan hanya sebagai regulator pengelolaan zakat nasional, dimaksudkan supaya BAZNAS Pusat menjadi lembaga yang terhindar dari konflik kepentingan (*conflict of interest*). Pada kenyataannya, selain berperan sebagai regulator, saat ini BAZNAS Pusat juga berperan sebagai operator yang menjadikan fungsi penghimpunan, pengelolaan, dan pendayagunaan dana zakat.²¹¹

Supremasi negara melalui penguatan kepada BAZNAS seharusnya ditujukan untuk menjadikan BAZNAS sebagai regulator dan pengawas yang kuat untuk seluruh operator zakat nasional, baik BAZ maupun LAZ. Dunia zakat nasional sangat membutuhkan regulator yang kredibel dan berwibawa untuk penguatan kapasitas operator, mencegah penyalahgunaan dana, khususnya oleh para penumpang gelap serta menegakkan transparansi dan integritas industri, termasuk pencucian uang. Adapun peran Kemenag seharusnya diarahkan untuk menjalankan fungsi pembinaan, menerima laporan dan melakukan pengawasan terhadap BAZNAS serta melakukan koordinasi dengan otoritas fiskal dan Bappenas untuk sinergi program penganggulan kemiskinan.²¹²

Undang-undang pengelolaan zakat sebagai undang-undang yang fokus pada gerakan sosial dengan tujuan untuk mensejahterakan masyarakat. Negara-negara *common law*, undang-undang amal sosial (*charity law*) telah ratusan tahun menjadi kerangka refrensi yang

²¹⁰ Yusuf Wibisono, *Mengelola ...op.cit.*, hlm128.

²¹¹ Nurul Huda, et.al., *Zakat ..op.cit.*, hlm 50.

²¹² *Ibid.*, hlm130.

menghubungkan aktivitas amal-sosial ke arah penanggulangan kemiskinan. Berabad-abad, seluruh negara-negara demokrasi dihadapkan bahwa mereka masih belum mampu menghapus masalah kemiskinan. Kerangka legal yang meregulasi lingkungan filantropi ditujukan untuk memfasilitasi sumber daya amal sosial supaya dapat berkontribusi lebih aktif dalam penanggulangan kemiskinan dan mendorong inklusi sosial. Kehadiran undang-undang tentang aktivitas amal secara umum memberikan beberapa fungsi yang memberi arah bagi sektor amal untuk tumbuh berkembang secara berkelanjutan. *Charity law* memberi kerangka regulasi dan institusional agar sektor amal menjadi efektif. Fungsi undang-undang amal di antara lain adalah fungsi perlindungan (*prorection*), fungsi menjaga ketertiban (*policing*), fungsi mediasi dan penyesuaian (*mediation and adjusment*) dan fungsi dukungan (*support*).²¹³

Tabel 2. Fungsi Dasar Undang-undang tentang Aktivitas Amal

Fungsi	Deskripsi	Contoh Elemen Undang-Undang
Perlindungan	Memberi jaminan perlindungan bagi donatur	Melindungi tujuan dan donasi, integritas sektor amal dan tujuan utamanya terkait dengan kemiskinan, memberi forum legal untuk meningkatkan kapasitas sektor amal.
Menjaga Ketertiban	Mencegah penyalahgunaan dana amal	Kewajiban pendaftaran dan kriterianya, pengawasan aktivitas amal, restriksi terhadap kegiatan non-amal, regulasi aktivitas perhimpunan dana, standar transparansi dan akuntabilitas.
Mediasi dan Penyesuaian	Menfasilitasi sektor amal untuk menjadi mediator aktif dalam proses perubahan sosial dan menyesuaikan sektor amal untuk mengatasi masalah kontemporer.	Memberi fleksibilitas bagi pencapaian tujuan amal, mendorong metode baru dalam aktivitas amal, menyesuaikan regulasi sektor amal dengan sektor lain (regulasi pajak, perusahaan, perbankan dan lain-lain).
Dukungan	Memberi insentif yang memadai bagi perkembangan sektor amal	Mendorong kemitraan pemerintah dan sektor amal, jaringan kerja dan organisasi payung lembaga amal, konsesi pajak untuk aktivitas amal.

Sumber: Kerry O'Halloran, *Charity Law and Social Inclusion: An International Study*, Dikutip dari Yusuf Wibisono, *Mengelola Zakat Indonesia "Diskursus Pengelolaan Zakat Nasional dari Rezim Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 ke Rezim Nomor 23 Tahun 2011"*.

²¹³ Kerry O'Halloran, *Charity Law and Social Inclusion: An International Study*, Dikutip dari Yusuf Wibisono, *Mengelola Zakat Indonesia "Diskursus Pengelolaan Zakat Nasional dari Rezim Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 ke Rezim Nomor 23 Tahun 2011"*, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2015), hlm 127.

Konteks demokrasi, pembentukan undang-undang aktivitas amal memiliki argumentasi yang kuat. Pembuatan undang-undang tentang aktivitas amal terkait dengan penghormatan dan perlindungan negara kepada hak-hak demokrasi dasar warga negara seperti kebebasan berkumpul dan berserikat, kebebasan berekspresi dan mengungkapkan pendapat, kebebasan dari diskriminasi, serta kebebasan berfikir, berkeyakinan dan beragama.²¹⁴ Kehadiran undang-undang pengelolaan zakat memunculkan inovasi dalam pendayagunaan dana zakat yang telah merevitalisasi zakat tidak hanya sebagai pranata keagamaan namun juga sebagai pranata sosial ekonomi untuk mewujudkan kesejahteraan dan keadilan sosial.

Zakat merupakan salah satu pilar (rukun) dari lima pilar membentuk Islam. Zakat adalah ibadah *maaliah ijtima'iyyah* yang memiliki posisi yang strategis dan menentukan bagi pembangunan kesejahteraan umat dan tujuan utama zakat yaitu mencapai keadilan sosial ekonomi. Zakat merupakan transfer sederhana dari bagian ukuran tertentu harta si kaya untuk dialokasikan kepada si miskin.²¹⁵

BAB XIV UUD 1945 dibahas tentang Kesejahteraan Sosial artinya sejalan apa yang menjadi arah negara dalam memakmurkan rakyatnya atau memberikan kesejahteraan kepada rakyatnya, terkhusus perhatian negara terhadap fakir miskin. Sebagaimana disebutkan Pasal 34 Ayat 1 UUD 1945 menentukan, "Fakir miskin dan anak terlantar dipelihara negara".²¹⁶

Islam sangat memperhatikan masalah kemiskinan, bahkan kemiskinan dipandang sebagai salah satu ancaman terbesar bagi keimanan. Islam memandang bahwa kemiskinan sepenuhnya adalah masalah struktural karena Allah telah menjamin rezeki setiap makhluk yang telah, sedang, dan akan diciptakannya serta pada saat yang sama Islam telah menutup peluang bagi kemiskinan kultural dengan memberi kewajiban mencari nafkah bagi setiap individu karena setiap makhluk memiliki rezekinya masing-masing dan mereka tidak akan kelaparan. Islam mengajarkan kepada kepala keluarga memiliki kewajiban untuk memenuhi kebutuhan dasar anggota keluarganya. Jika tidak mampu, maka kewajiban tersebut jatuh ke kerabat dekat. Jika tidak mampu, maka kewajiban tersebut jatuh ke negara. Dengan demikian

²¹⁴ Yusuf Wibisono, *Mengelola ...op.cit.*, hlm127.

²¹⁵ Nurul Huda, et.al., *Zakat ..loc.cit.*

²¹⁶ Pasal 34 ayat 1 Undang-Undang Dasar 1945.

Islam mendorong negara menanggulangi kemiskinan dengan cara memenuhi kebutuhan dasar masyarakat (*basic right approach*).²¹⁷

Zakat sebagai program penanggulangan kemiskinan wajib (*mandatory expenditure*) dalam perekonomian Islam, dampak zakat seharusnya adalah signifikan dan berjalan secara otomatis (*built-in*) di dalam sistem Islam. Alasannya adalah alokasi dana zakat sudah ditentukan secara pasti di dalam syari'ah (*al-Qur'an*) dimana hanya diperuntukkannya bagi delapan golongan (*ashnaf*) saja yaitu : fakir, miskin, pengelola zakat, *mu'allaf*, budak, orang-orang berhutang, *fi sabilillah* (pejuang di jalan Allah), *Ibnu sabil* (orang yang sedang dalam perjalanan). Lebih jauh lagi al-Qur'an menyebutkan fakir dan miskin sebagai pertama dan kedua dalam penerima zakat. Mereka inilah yang mendapatkan prioritas dan pengutamaan oleh al-Qur'an. Menunjukkan bahwa mengatasi masalah kemiskinan merupakan tujuan utama zakat.²¹⁸

Mengingat jumlah orang fakir, miskin dan anak terlantar banyak sekali, sehingga tidak mampu ditangani hanya oleh pemerintah. Dengan berbagai bentuk macam cara dalam memelihara orang fakir, miskin dan anak terlantar, asalkan kekuasaan negara tidak hilang dan beban tanggung jawab negara tidak dilupakan. Pemerintah dapat menggerakkan dan memberdayakan (*empowerment*) berbagai potensi kelembagaan dalam masyarakat untuk tugas mulia.²¹⁹ Tepat ketika pemerintah dan masyarakat sipil perhatiannya terhadap pengelolaan zakat dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat, sehingga terbentuklah undang-undang pengelolaan zakat. Harus disadari potensi zakat yang besar sangat bisa menjadi salah satu instrumen dan membantu pemerintah mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

Keterlibatan pemerintah yang semakin meningkat dalam kesejahteraan sosial, memunculkan *social policy* (kebijakan sosial) sebagai pelayanan kesejahteraan sosial pemerintah. *Social policy* yang awal mendokumentasikan evolusi dan keberfungsian pelayanan-pelayanan sosial, tetapi selama betahun-tahun *social policy* telah jauh bersifat konseptual dan dewasa ini menghasilkan sejumlah teori tentang kesejahteraan negara (*welfare state*). Teori kesejahteraan sosial berkaitan dengan penyediaan sosial oleh pemerintah. Dengan memusatkan pada negara, teori kesejahteraan sosial berkenaan dengan tiga topik utama.:

²¹⁷ Yusuf Wibisono, *Mengelola ...op.cit.*, hlm 23.

²¹⁸ Yusuf Al-Qardawi, *Hukum ..op.cit.*, hlm 510.

²¹⁹ Jimly Asshidiqie, *Konstitusi... op.cit.*, hlm282.

1. Pembentukan konsepsi model tentang penyediaan kesejahteraan negara. Kelompok terori ini berusaha untuk menerjemahkan situasi dunia nyata menjadi konstrak (*construct*) bastrak yang berguna untuk tujuan klasifikasi, interpretasi, dan pemahaman.
2. Penjelasan tentang asal dan fungsi dari penyediaan kesejahteraan negara. Jenis teori ini menanyakan mengapa pemerintah-pemerintah memperkenalkan dan memperluas program-program sosial mereka dan melayani fungsi apa.
3. Perumusan teori-teori normatif. Jenis teori ini berkepentingan dengan pembentukan suatu kerangka konseptual untuk pengembangan kebijakan dan mengidentifikasi kriteria yang dapat digunakan untuk mengevaluasi program-program sosial pemerintah.²²⁰

Ideologi negara kesejahteraan (*welfare state*) menjadi landasan kedudukan dan fungsi pemerintah (*bestuursfunctie*) oleh negara-negara modern. Konsep negara kesejahteraan lahir atas dasar pemikiran untuk melakukan pengawasan yang ketat terhadap penyelenggaraan kekuasaan negara, khususnya eksekutif. *Welfare state modern*, tugas pemerintah bukan lagi sebagai “penjaga malam” dan tidak boleh pasif, akan tetapi harus aktif untuk turut serta (partisipasi aktif) dalam kegiatan masyarakat sehingga kesejahteraan bagi semua orang terjamin.²²¹

Pemerintah harus memberikan perlindungan bagi warganya, bukan hanya dalam bidang politik tetapi juga dalam bidang sosial ekonomi, sehingga kesewenangan dari golongan kaya (*rulling class*) harus dicegah oleh pemerintah. Oleh sebab itu, tugas pemerintah diperluas dengan maksud untuk menjamin kepentingan umum sehingga lapangan tugasnya mencakup berbagai aspek yang semula menjadi urusan masyarakat seperti masalah kesehatan rakyat, pendidikan, perumahan, distribusi tanah dan sebagainya. Jadi di dalam *welfare state* pemerintah itu disertai *bestuurzorg*, yaitu sebagai penyelenggara kesejahteraan umum.²²²

²²⁰ Adi Fahrudin, *Pengantar Kesejahteraan Sosial*, Cetakan Ketiga (Bandung : PT Refika Aditama, 2018), hlm 83-84.

²²¹ Marilang, “Ideologi ...*loc.cit.*”

²²² S.F Marbun dan Moh. Mahfud MD, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara* (Yogykarta: Liberty 1987), hlm 45.

Negara kesejahteraan sendiri bukanlah satu entitas berwajah tunggal. Luas cakupan dan ragam kebijakan sosial yang diterapkan oleh negara bervariasi dari satu negara kesejahteraan dengan negara kesejahteraan lainnya. Titmuss telah mengidentifikasi adanya dua tipologi negara kesejahteraan, yaitu *residual welfare state* dan *institutional welfare state*. *Residual welfare state* mengasumsikan tanggung jawab negara sebagai penyedia kesejahteraan berlaku jika dan hanya jika keluarga dan pasar gagal menjalankan fungsinya serta terpusat pada kelompok tertentu dalam masyarakat, seperti kelompok marginal serta mereka yang patut mendapatkan alokasi kesejahteraan dari negara, sedangkan *institutional welfare state* bersifat universal, mencakup semua populasi warga, serta terlembaga dalam basis kebijakan sosial yang luas dan vital bagi kesejahteraan masyarakat. Penggolongan Titmuss membawa kita pada pemahaman tentang pengaruh rezim kesejahteraan terhadap kemampuan negara kesejahteraan untuk memproduksi dan mendistribusi kesejahteraan melalui kebijakan sosial.²²³

Negara kesejahteraan adalah bagian dari rezim kesejahteraan. Rezim kesejahteraan mengacu pada seperangkat norma, prinsip, aturan dan prosedur pengambilan keputusan, baik implisit maupun eksplisit, yang menyatukan ekspektasi para aktor dalam wilayah tertentu dalam kehidupan sosial. Sebagai temuan kelembagaan (*institutional invention*) dalam suatu bentuk rezim, negara kesejahteraan juga terikat dan didasarkan pada kerangka etik negara kesejahteraan tidak lepas dari nilai-nilai dan pengaruh doktrin karitatif sosial (*social charity*).²²⁴

Format negara kesejahteraan (*welfare state*) merupakan bentuk paling riil dari angan-angan tentang negara budiman. Eksperimen yang dilakukan yang dilakukan negara-negara Eropa Barat dan Utara menunjukkan bahwa negara mampu memikul peran aktif dalam pengurangan kemiskinan, penyediaan lapangan kerja yang luas, sistem kesehatan dan pendidikan yang terjangkau warga, serta jaminan sosial yang universal yang terasa dekat dengan cita-cita ideal *founding father* Republik ini, baik itu Soekarno, Hatta, maupun Sjahrir,

²²³ Esping-Andersen, *Social Foundation for Postindustrial Economies*, Dikutip dari Darmawan Triwibowo dan Sugeng Bahagijo, *Mimpi Negara Kesejahteraan*, Cetakan Pertama (Jakarta: LP3ES, 2006), hlm 12-13.

²²⁴ Darmawan Triwibowo dan Sugeng Bahagijo, *Mimpi Negara Kesejahteraan*, Cetakan Pertama (Jakarta: LP3ES, 2006), hlm18-19.

tentang sebuah negara berkeadilan sosial yang melindungi warganya, khususnya mereka yang miskin dan lemah.²²⁵

Bagaimana kondisi riil yang dialami rakyat Indonesia mengenai kesejahteraan warganya, memahami dan mempelajari konstitusi negara kita dan kultur sosiologi masyarakat Indonesia. Jika merunut kepada Undang-Undang Dasar 1945, bahwa negara harus bertanggungjawab terhadap hak –hak dasar bagi setiap warga negara. Dalam konteks negara kesejahteraan (*welfare state*) bahwa tidak ada satu dalil yang tidak membenarkan bahwa negara bertanggung jawab penuh terhadap warganya. T.H Marshal membedakan tiga jenis hak warga negara. *Pertama* adalah hak sipil, dimana setiap warga negara berhak untuk tinggal ditempat sesuai pilihannya, kebebasan berpendapat, memeluk agama, hak memilih kekayaan pribadi dan hak yang sama di depan hukum. *Kedua* hak politik, setiap warga negara berhak terlibat dalam pemilihan dan menjadi pegawai negeri. *Ketiga*, bahwa setiap warga negara berhak mendapatkan hak sosialnya. Hak ini mengatur bahwa setiap warga negara berhak untuk menikmati standar kesejahteraan dan keamanan minimum tertentu, termasuk tunjangan kesehatan bagi pasien dan tunjangan sosial bagi pengangguran serta penetapan upah minimum.²²⁶

Kondisi Indonesia saat ini masih dihadapkan pada kondisi riil dengan masih banyaknya masyarakat miskin. Kemiskinan menjadi problem dan musuh negara yang tidak kunjung terselesaikan serta menjadikan kecemasan dan kekhawtiran kita bersama. Negara kesejahteraan adalah model pembangunan dimana negara berperan aktif untuk melindungi rakyatnya dari ancaman kemiskinan, keterbelakangan dan pelayanan secara universal adalah menjadi kewajiban negara. Negaralah yang harus bertanggungjawab terhadap kemiskinan, kelaparan, keterbelakangan dan jaminan masa tua bagi semua warga negara. Kenyataan yang dihadapi dan dirasakan oleh kita sebagai warga negara Indonesia adalah bahwa negara belum sepenuhnya mampu memberikan perlindungan terhadap warganya. Meminjam istilah Adam Smith bahwa tugas negara harus memenuhi, *pertama*, negara berkewajiban memberikan rasa aman terhadap segala ancaman dalam bentuk apapun bagi semua warga negara. *Kedua*, negara juga mendorong dan menciptakan kesejahteraan ekonomi bagi semua warga.²²⁷

Tiga program pengentasan kemiskinan yang dilakukan oleh pemerintah saat ini, yakni mengenai stabilitas harga, program subsidi dan dana desa, serta bantuan sosial. *Pertama*, stabilitas harga, bila harga bahan pokok naik artinya juga garis kemiskinan akan naik dan biaya hidup penduduk miskin akan naik. Ini akan membuat kenaikan pendapatan penduduk miskin *Kedua*, program subsidi dan dana desa, agar program-program kementerian terutama pertanian, UMKM, dan penyaluran dana desa betul-betul bisa menjangkau 40 persen penduduk lapisan terbawah artinya program kementerian harus fokus peningkatan pendapatan dan daya beli mayoritas rumah tangga miskin yang bekerja di sektor pertanian maupun informal. *Ketiga*, program-program bantuan sosial seperti Kartu Indonesia Pintar, Kartu Indonesia Sehat, Program Keluarga Harapan, kemudian beras sejahtera bisa disalurkan tepat

²²⁵ *Ibid.*, hlm4.

²²⁶ Oman Sukmana, et.al., *Negara Kesejahteraan dan Pelayanan Sosial: Kebijakan Sosial dan Pekerjaan Sosial dalam Penyelenggaraan Jaminan Perlindungan Warga Negara* (Malang: Intrans Publishing, 2015), hlm17.

²²⁷ *Ibid.*, hlm 12.

sasaran dan tepat waktu sehingga bisa meringankan beban hidup masyarakat miskin, agar tepat sasaran data harus betul-betul akurat, mutakhir, satu dan terpadu.²²⁸

Program yang telah terancangkan oleh pemerintah bertujuan pada pengentasan kemiskinan disandingkan dengan data jumlah dan presentase penduduk miskin dari berita resmi statistik profil kemiskinan di Indonesia dari 2015 sampai dengan Maret 2020 dan Pengumpulan dan Penyaluran Zakat Tahun 2015 sampai 2020 khusus asnaf fakir miskin dari Outlook Zakat Indonesia Tahun 2020, bertujuan untuk mengetahui seberapa besar fungsi zakat dalam pengentasan kemiskinan di Indonesia.

Data asnaf miskin berdasarkan Nomor Induk Mustahik (NIM) yang merupakan salah satu upaya BAZNAS untuk mengidentifikasi secara akurat identitas seorang mustahik. Program ini merupakan hasil kerjasama antara BAZNAS dan juga Kementerian Sosial (Kemensos) Republik Indonesia dalam memanfaatkan Basis Data Terpadu (BDT) dalam melakukan penyaluran dan zakat. BDT Kemensos mengandung informasi jumlah penduduk miskin secara komprehensif. Sehingga dengan menggunakan BDT, BAZNAS dan juga OPZ dapat dengan efektif mengidentifikasi mustahik yang akan menerima bantuan zakat tanpa khawatir tumpang tindih dengan bantuan serupa baik dari Kemensos maupun dari organisasi non-profit lainnya.²²⁹ Data disajikan dalam bentuk tabel dan grafik agar memudahkan membaca sejauh mana penyaluran zakat kepada asnaf fakir miskin dalam rangka pengentasan kemiskinan di Indonesia sebagai berikut:

²²⁸ <https://tirto.id/jokowi-bahas-tiga-program-pengentasan-kemiskinan-ctqT>, diakses 7 Juni 2021, pkl 17.20 WIB.

²²⁹ Pusat Kajian Strategis Badan Amil Zakat Nasional, *Outlook Zakat Indonesia 2020* (Jakarta: Puskas Baznas, 2020), hlm 16.

Tabel 3. Jumlah dan Presentase Penduduk Miskin, Maret 2015 – Maret 2020

Tahun	Bulan	Jumlah	Presentase
2015	Maret	28,59 Juta	11,22 %
	September	28,51 Juta	11,13 %
2016	Maret	28,01 Juta	10,86 %
	September	27,76 Juta	10,7 %
2017	Maret	27,77 Juta	10,64 %
	September	26,58 Juta	10,12 %
2018	Maret	25,95 Juta	9,82 %
	September	25,67 Juta	9,66 %
2019	Maret	25,14 Juta	9,41%
	September	24,79 Juta	9,22 %
2020	Maret	26,42 Juta	9,78 %

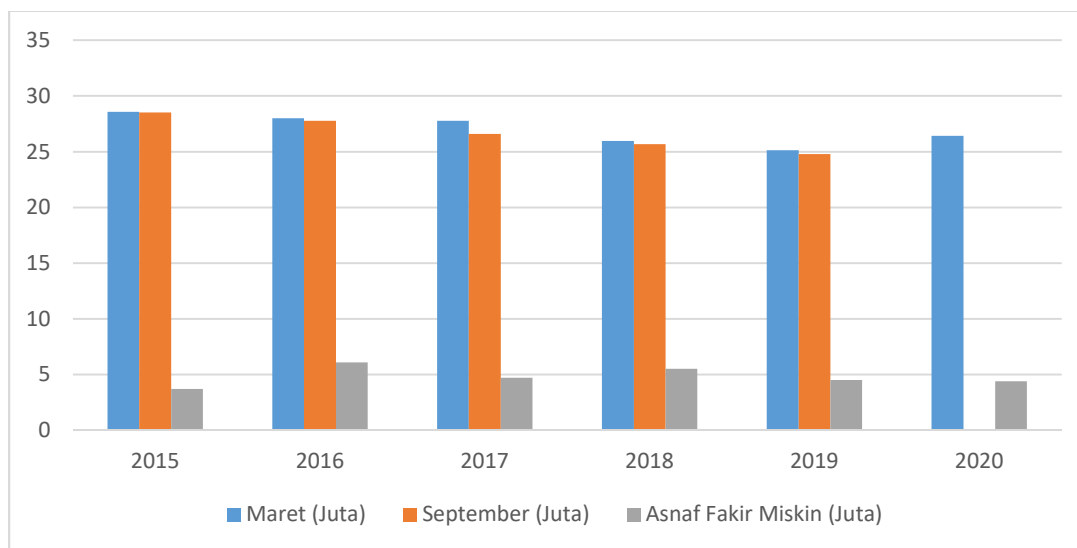
Sumber: Berita Resmi Statistik Profil Kemiskinan di Indonesia Maret 2020

Tabel 4. Pengumpulan dan Penyaluran Zakat Tahun 2015 - 2020

Tahun	Pengumpulan	Penyaluran	Asnaf Fakir Miskin
2015	3,5 Triliun	2,2 Triliun	3,70 Juta
2016	5 Triliun	2,9 Triliun	6,09 Juta
2017	6,2 Triliun	4,8 Triliun	4,70 Juta
2018	8,1 Triliun	6,8 Triliun	5,52 Juta
2019	10,1 Triliun	8,1 Triliun	4,52 Juta
2020	12,7 Triliun	10 Triliun	4,4 Juta

Sumber: Outlook Zakat Indonesia Tahun 2020

Grafik 2. Jumlah Masyarakat Miskin dan Asnaf Fakir Tahun 2015 – 2020



Sumber: Berita Resmi Statistik Profil Kemiskinan di Indonesia Maret 2020 dan Outlook Zakat Indonesia Tahun 2020

Data diatas menunjukkan naik turun jumlah penduduk miskin, program pengentasan kemiskinan yang dilakukan pemerintah belum bisa memberikan penurunan yang signifikan bahkan di tahun 2020 meningkat 1,63 juta orang dibandingkan September 2019.²³⁰ Penyaluran zakat 2015-2019 menunjukkan *Asnaf* fakir miskin yang dientaskan dari garis kemiskinan versi BPS berdasarkan OPZ menunjukkan peran BAZ dan LAZ Penyaluran zakat berdasar data di atas mengalami naik turun jumlah *mustahik* fakir miskin. Jika pengelolaan zakat dioptimalkan oleh OPZ secara maksimal dan dukungan yang lebih kuat melalui kebijakan pemerintah, tentunya zakat akan bisa menjadi alternatif program pengentasan kemiskinan.

Negara memiliki kewenangan tidak terbatas, karena dalam negara kesejahteraan sosial sudah ada pembagian (*distribution*) kekuasaan dan pemisahan (*separation*) kekuasaan yaitu

²³⁰ Badan Pusat Statistik, *Berita ...loc.cit.*

negara memiliki freisess ermessen, yaitu kebebasan untuk turut serta dalam seluruh kegiatan sosial politik dan ekonomi dengan tujuan akhir menciptakan kesejahteraan umum (*bestuurszorg*).²³¹ Negara harus mampu mengelola, mendistribusikan sumber pendapatan dalam meningkatkan kesejahteraan rakyat. Ide dasar konsep negara kesejahteraan berangkat dari upaya untuk mengelola semua sumber daya yang ada demi mencapai salah satu tujuan negara yaitu meningkatkan kesejahteraan rakyatnya. Cita-cita ideal ini kemudian diterjemahkan dalam sebuah kebijakan yang telah dikonsultasikan kepada publik sebelumnya dan kemudian dapat dilihat apakah sebuah negara betul-betul mewujudkan kesejahteraan warga negaranya atau tidak. Masalah kemiskinan dan kesehatan masyarakat merupakan sebagian dari banyak masalah yang harus segera direspon oleh pemerintah dalam penyusunan kebijakan kesejahteraan.²³²

Kesejahteraan umum adalah suatu kondisi tertentu yang dirasakan oleh publik mengenai kehidupannya yang baik dan berkeadilan. Kondisi publik yang sejahtera dapat dideskripsikan sebagai keadaan masyarakat yang bebas dari perasaan lapar, kemiskinan, kecemasan akan hari esok, perasaan takut, dari penindasan dan dari ketidakadilan.²³³ Kesejahteraan mutlak menjadi hak yang paling asasi bagi setiap warga negara. Nnegara harus bertanggungjawab penuh untuk meningkatkan kesejahteraan hidup warga negaranya sehingga hidup layak. Problem besar di saat warga negara tidak menikmati kesejahteraan. Implikasinya adalah ketidakteraturan sosial (*social disorder*) akan tampil sebagai konsekuensi dari tidak terpenuhnya kebutuhan dasar tersebut. Mathew Hole menegaskan bahwa kemiskinan sama

²³¹ Oman Sukmana, et.al., *Negara ...op.cit.*, hlm 18-19.

²³² *Ibid.*, hlm 58-59.

²³³ *Ibid.*, hlm 102.

halnya membiarkan manusia dalam keadaan kacau dan tidak tenang, memerangi kemiskinan adalah suatu tindakan kearifan sipil dan karifan politik.²³⁴

Kemiskinan sebagai permasalahan yang dikaitkan dengan sektor ekonomi masyarakat. Jika dilihat secara luas kemiskinan dapat dilihat dari sudut pandang yang luas baik sosial maupun budaya dari masyarakat. Permasalahan kemiskinan sering dihadapi masyarakat dan menjadi masalah di Indonesia. Kemiskinan dipahami sebagai sebuah kondisi ketidakmampuan untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari mulai dari pemenuhan kebutuhan sandang, papan dan pangan.²³⁵

Faktor penyebab kemiskinan juga bersumber dari distribusi yang tidak merata tidak sama pola kepemilikan sumber daya yang dimiliki itu bisa/dapat menimbulkan ketimpangan distribusi pendapatan atau sumber-sumber. Maka distribusi sumber-sumber pendapatan harus terdistribusikan dengan merata agar masyarakat menerima hak yang sama.²³⁶ Sebagian orang memperoleh atau menguasai sumber, sedangkan yang lain tidak memperolehnya sama sekali, sehingga berdampak negatif bagi masyarakat dengan terjadi tindak kriminal, pengangguran dan munculnya konflik karena adanya rasa ketidakpuasan serta kecewa dilampiaskan dengan tindakan-tindakan anarkis dan menimbulkan konflik yang bernuansa SARA di masyarakat.²³⁷

John Rawls menegaskan bahwa tidak ada keadilan yang diperoleh dengan adanya beberapa situasi individu-individu yang tidak beruntung. Untuk menciptakan kehidupan yang memuaskan, diperlukan adanya skema kerja sama dengan pembagian keuntungan di mana

²³⁴ Anthony Giddens, *Left and Right: Tarian Ideologi Alternatif di atas Pusaran Sosialisme dan Kapitalisme*, Dikutip dari Oman Sukmana, et.al., *Negara ...op.cit.*, hlm10-11.

²³⁵ Ivanovich Agusta, *Diskursus, Kekuasaan dan Praktik Kemiskinan di Pedesaan* (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2014), hlm 38.

²³⁶ I.B. Wirawan, *Teori-Teori Sosial dalam Tiga Paradigma: Fakta Sosial, Definisi Sosial dan Perilaku Sosial, Cetakan Pertama* (Jakarta: Kencana, 2012), hlm 61.

²³⁷ <https://pendidikan.co.id/pengertian-kemiskinan-dampak-faktor-jenis-dan-contohnya/>, diakses 8 Juni 2021, pkl 08.00 WIB.

kerja sama tersebut melibatkan semua pihak termasuk mereka yang kurang beruntung. *Pertama*, sebuah interpretasi atas keadaan saat ini dan permasalahan yang dipilih. *Kedua*, sebuah pengaturan prinsip. Dalam hal ini para individu yang rasional memilih untuk mengikatkan diri pada situasi yang menghendaki terwujudnya suatu keadilan tersebut dan kemudian menegaskan dan memberikan konsep keadilan yang dimaksud.²³⁸

Kelley memberi pemahaman bahwa dalam paham keadilan sosial menjadi dua aliran, yaitu *welfarism* dan *egalitarianism*. *welfarism* memandang bahwa individu mempunyai hak untuk mendapatkan kebutuhan dasar tertentu dalam hidup, sehingga setiap individu mempunyai akses pada kebutuhan-kebutuhan tersebut. *Egalitarianism* disisi lain menyatakan bahwa kemakmuran yang diproduksi oleh masyarakat harus didistribusikan dengan adil (*fair*). Ketika terjadi kesenjangan baik pendapatan maupun kemakmuran di antara individu-individu, inilah yang menyebabkan negara untuk memastikan terjadinya distribusi kemakmuran yang lebih merata.²³⁹

Keadilan dalam Islam, Islam mengajarkan agar dalam hidup bermasyarakat ditegakkan keadilan dan ihsan, adil dan ihsan di kalangan masyarakat muslim maupun umat manusia pada umumnya. Keadilan sosial juga wajib ditegakkan, keadilan sosial menuntut agar setiap individu anggota masyarakat terpenuhi hak-haknya, baik hak-hak jasmaniah maupun rohaniah, material maupun spriritual. Keadilan dalam prinsip *muamalat* adalah pergaulan hidup tempat setiap orang melakukan perbuatan dalam hubungannya dengan orang lain. Tiap-tiap orang mempunyai kepentingan terhadap orang lain. Timbullah dalam pergaulan hidup ini hubungan hak dan kewajiban. Setiap orang mempunyai hak yang wajib selalu diperhatikan orang lain dan dalam waktu sama juga memikul kewajiban yang harus ditunaikan terhadap orang lain. Hubungan hak dan kewajiban itu diatur dengan kaidah-kaidah hukum guna menghindari terjadinya bentrokan antara berbagai kepentingan. Muamalat dilaksanakan dengan memelihara nilai keadilan, menghindari unsur-unsur penganiayaan, unsur-unsur pengambilan kesempatan dalam kesempatan. Menentukan bahwa segala bentuk muamalat yang mengandung unsur penindasan tidak dibenarkan.²⁴⁰

Zakat memiliki posisi yang strategis dan menentukan bagi pembangunan kesejahteraan umat dan tujuan utama zakat yaitu mencapai keadilan sosial ekonomi. Zakat merupakan transfer sederhana dari bagian ukuran tertentu harta si kaya untuk dialokasikan kepada si miskin.²⁴¹ Monzer Khaf mengatakan bahwa zakat mengarah kepada distribusi harta yang

²³⁸ John Rawls, *loc. cit.*

²³⁹ D Kelly, *Altruism and Capitalism*, Dikutip Darmawan Triwibowo dan Sugeng Bahagijo, *Mimpi...op.cit.*, hlm 19.

²⁴⁰ Ahmad Azhar Basyir, *loc. cit.*

²⁴¹ Nurul Huda, et.al., *loc. cit.*

egaliter dan sebagai akibat dari zakat maka harta akan selalu beredar. Zakat mengandung makna yang luas daripada sekedar pelaksanaan syariah Islam. Sisi ekonomi, zakat menghambat terjadinya penimbunan harta kekayaan yang menjadi sumber terjadinya kesenjangan sosial ekonomi dalam masyarakat dan sebaliknya zakat mendorong pertumbuhan investasi dan menggugah etos kerja umat.²⁴²

Pendayagunaan zakat untuk pengentasan kemiskinan bukanlah dalam arti setiap orang mesti kaya dan sama rata kehidupannya. Akan tetapi yang dikehendaki dalam Islam dan harus diupayakan agar setiap orang menikmati hak-haknya sebagai manusia, yakni terjaminnya pemenuhan kebutuhan dasar seperti, kebutuhan pangan, sandang, perumahan, pemeliharaan kesehatan dan pendidikan. Hal ini juga berarti bahwa segala faktor atau kondisi yang menyebabkan terjadinya penurunan tingkat kesejahteraan orang perorang atau masyarakat sehingga pada akhirnya menjadi miskin harus diantisipasi dan ditanggulangi secara sistematis dan komprehensif melalui zakat dan ibadah sosial lainnya sebagai wujud nyata komitmen umat Islam dan tentunya pemerintah yang berkewenangan mengeluarkan kebijakan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat yang berkeadilan.

B. Formulasi Pengelolaan Zakat di Indonesia

Formulasi adalah merumuskan atau menyusun dalam bentuk yang tepat.²⁴³ Sedangkan pengelolaan zakat adalah kegiatan perencanaan, pelaksanaan dan pengkoordinasian dalam pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan zakat.²⁴⁴ Formulasi pengelolaan zakat dapat difahami merumuskan pengelolaan zakat dengan bentuk yang tepat untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna untuk mengentaskan kemiskinan di Indonesia.

²⁴² Departemen Agama Republik Indonesia, *Pedoman... op.cit.*, hlm 3.

²⁴³ <https://kbbi.web.id/formulasi>, diakses 8 Juni 2021, pkl 08.00 WIB.

²⁴⁴ Pasal 1 ayat 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011, Lembaran Negara Tahun 2011 Nomor 115 tentang Pengelolaan Zakat.

Pengelolaan zakat di Indonesia yang sudah lama berlangsung dikelola dengan pembentukan amil zakat oleh masyarakat di kyai, masjid-masjid, pondok pesantren dan lembaga pengelola zakat sampai pada berdirinya lembaga pengelolaan zakat di bawah payung hukum. Pengelolaan zakat awal di Indonesia yang hanya bersifat sukarela dikelola secara tradisional dan sekedar dikumpulkan kepada amil zakat berkembang menjadi pengelolaan zakat yang profesional, akuntabel dan transparan. Perkembangannya pengelolaan zakat bukan hanya sebatas pelaksana kewajiban keagamaan, sudah lebih kepada pemberdayaan institusi keuangan publik, sehingga zakat lebih berhasil guna, berdaya guna, dan dapat dipertanggungjawabkan secara amanah, adil, dan transparan. Aspek keuangan publik, pengumpulan dan pengeluaran dana zakat dapat dipandang sebagai kegiatan untuk mencapai sasaran distribusi pendapatan yang lebih merata. Islam tidak menghendaki adanya harta yang 'diam' dalam tangan seseorang. Apabila harta tersebut telah cukup nisabnya maka berdasarkan ketentuan syari'at Islam, harta yang ada wajib dikeluarkan zakatnya.²⁴⁵

Zakat hadir bertujuan untuk meningkatkan keadilan dan kesejahteraan masyarakat, zakat yang berfungsi mewujudkan keadilan, dengan melihat jumlah umat Islam Indonesia yang mayoritas tentunya ketika umat Islam mengeluarkan zakat potensinya sangatlah besar. Pengumpulan zakat tahun 2020 terkumpul 12,7 Triliun dan tersalurkan ke 4.4 juta asnaf fakir miskin.²⁴⁶ Potensi zakat yang sangatlah besar dan diikuti kesadaran masyarakat muslim yang berlebih harta rutin berzakat tentunya bisa membantu lebih banyak masyarakat miskin menuju lebih sejahtera dan mandiri. Berdirinya BAZNAS sebagai upaya hadirnya negara dalam menanggulangi kemiskinan dan upaya mengkoordinir muzaki agar tetap pada mustahik. Pendistribusian zakat oleh BAZNAS kepada mustahik haruslah sesuai dengan syariat Islam berdasarkan skala prioritas dengan memperhatikan prinsip pemerataan, keadilan, dan kewilayahan.

Pengelolaan zakat pun tidak lepas dari problem ketika dihubungkan dengan keadilan sosial. *Pertama*, problem manajemen. Masih kurang percaya diri masyarakat membayarkan zakatnya kepada lembaga amil zakat. Merujuk pada tidak ada atau kurangnya identifikasi penggalangan *muzaki* dan kemudahan mengakses pembayaran zakat *Kedua*, problem kultur, yaitu kultur konsumerisme dan kultur tradisonalisme dalam pengeluaran zakat. Masyarakat baik pengelola zakat maupun penerima, kebanyakan lebih cenderung menerima uang atau barang yang disumbangkan kemudian dihabiskannya daripada memutar uang untuk

²⁴⁵ Rahmani Timorita Yulianti, *Good ...op.it.*, hlm50.

²⁴⁶ Achmad Setio Adinugroho, *Statistik ...loc.cit.*

kepentingan produksi (zakat lebih produktif). Demikian juga dengan kultur tradisional, terutama di pedesaan, dalam penyaluran zakat, masyarakat menyalurkan zakatnya secara langsung kepada mustahik. *Ketiga*, pemahaman masyarakat yang terbatas. Jika dibanding pemahaman mereka tentang shalat dan persepsi masyarakat yang melihat ajaran tentang zakat lebih sebagai ibadah daripada sebagai kelembagaan atau media untuk kesejahteraan masyarakat. *Keempat*, tingkat ekonomi masyarakat yang beragam, yang karenanya sekalipun mereka memiliki semangat berzakat tinggi tetapi jumlahnya tidak besar. *Kelima*, persoalan struktural atau kebijakan makro pemerintah yang kurang berpihak kepada kaum miskin. Seperti kebijakan pengurangan subsidi BBM dan listrik.²⁴⁷

Sejarah mencatat bahwa zakat telah terbukti baik pada masa Nabi, Sahabat dan masa Umar Bin Abdul Azis memberikan dampak positif dalam mensejahterakan masyarakat. Keberhasilan ini salah satunya ditentukan oleh pengelolaan zakat yang baik sehingga memberikan dampak yang baik pula bagi masyarakat. Pengelolaan zakat tidak lepas dari adanya amil atau lembaga khusus yang fokus dan profesional dalam mengelola zakat. Keberhasilan pengelolaan zakat tidak lepas dari Firman Allah Subhanallahu Wa Ta'ala dalam surat at-Taubah ayat 103 dalam memahami *خُذْ مِنْ أَمْوَالِهِمْ صَدَقَةً* (ambilah zakat dari harta mereka), *Jumhur Ulama* sepakat bahwa perintah *khud min amwlihim* (ambilah zakat dari harta mereka) ditujukan kepada Nabi Muhammad dan pada setiap orang yang mengurus urusan kaum Muslimin sesudahnya. Kasus perang *riddah* meluruskan kesalahan interpretasi terhadap ayat di atas, bahwa pengumpulan zakat hanyalah kewenangan personal Nabi. Perintah *khud min amwlihim* dalam konteks *Asbabun Nuzul* diterimanya taubat para sahabat yang tidak ikut dalam perang Tabuk bersama Nabi Muhammad. Setelah Allah menerima taubat mereka, mereka kemudian membawa harta bendanya kepada Nabai dan berkata : “Wahai Rasul Allah, ini harta benda kami, tolong wakili kami menyedekahkannya dan mintakanlah ampunan untuk kami”. Nabi menjawab : “Aku tidak diperintahkan mengambil sedikitpun harta kalian”, maka turunlah at-Taubah ayat 103. Setelah Nabi Wafat, sebagian kabilah Arab Baduwi tidak ada lagi pembayaran zakat karena tidak ada lagi balasan kepada mereka berupa doa Nabi yang membersihkan dan menyucikan mereka.²⁴⁸

Tafsir Ibnu Katsir menjelaskan bahwa pada masa Khalifah Abu Bakar As-Siddiq dimana sebagian orang membayar zakat dari kalangan orang-orang Arab Baduwi menduga bahwa pembayaran zakat bukanlah kepada imam, dan sesungguhnya hal itu hanyalah khusus bagi Rasulullah Shalallahu ‘Aalihi wa Salam. Pada akhirnya dijawab dengan tegas oleh Khalifah Abu Bakar As-Siddiq dan sahabat lainnya dengan memerangi mereka, hingga mereka mau membayar zakatnya kepada khalifah, sebagaimana dahulu mereka membayarnya kepada Rasulullah Shallallahu ‘Aalihi wa Sallam hingga dalam kasus ini Khalifah Abu Bakar pernah berkata : Demi Allah, seandainya mereka membangkang terhadapku, tidak mau menunaikan zakat ternak untanya yang biasa mereka tunaikan kepada Rasulullah Shallallahu ‘Aalihi wa Sallam maka sungguh aku benar-benar akan memerangi mereka karena pembangkangannya itu.²⁴⁹

²⁴⁷ Sukron Kamil, *Ekonomi Islam, Kelembagaan, dan Konteks Keindonesian: Dari Politik Makro Ekonomi Hingga Realisasi Mikro*, Cetakan Pertama (Jakarta: Rajawali Pers, 2016), hlm131-132.

²⁴⁸ Yusuf Al-Qardawi, *loc.it.*

²⁴⁹ *loc.it.*

Pengelolaan zakat oleh negara bukanlah tujuan, ia hanyalah sarana. Tujuan utama pengelolaan zakat yaitu tersampaikan zakat kepada mustahik secara tepat sasaran dan dengan kemanfaatan yang paling optimal. Kesimpulan ini selaras dengan kaidah fikih kontemporer, *al ibrah bi maqasid al-syariah* (*ibrah* harus mengacu pada tujuan syariah) dan sesuai dengan maksud dan tujuan syariah. Kesimpulan ini, bahwa pengelolaan zakat oleh negara sebagai instrumen dan tujuannya untuk melindungi *maslahah* dengan mendorong lahirnya kebijakan berorientasi syariah (*siyash syariyyah*), yang berfokus pada kemanfaatan (*shalah*) dan menjauhkan dari kerusakan (*fasad*). Zakat yang merupakan bagian institusi keuangan publik Islam, di mana pemerintah memiliki otoritas untuk mengelolanya. Namun pemberian otoritas memungut zakat memiliki karakter politik zakat, yaitu menyerahkan zakat kepada penguasa, bergantung pada tingkat komitmen keislaman penguasa dan tingkat kepercayaan publik kepada mereka. Ketika era kontemporer saat ini sebagian besar negara Muslim adalah sekuler, tidak menjadikan Islam sebagai dasar pemerintahan dan bahkan sebagian berada di bawah kekuasaan rezim otoriter yang dzalim, maka menjadi mudah memahami mengapa pengelolaan zakat di masyarakat Muslim modern menjadi ruang eksperimen yang luas.²⁵⁰

Zakat yang merupakan bagian dari keuangan publik Islam, di mana penguasa memiliki hak untuk mengelolanya, namun ia harus dipandang sebagai keuangan publik Islam yang bersifat khusus, dengan alasan sebagai berikut. *Pertama*, zakat hanya diwajibkan kepada Muslim dan pada dasarnya didistribusikan hanya kepada Muslim. Non Muslim mendapatkan zakat hanya ketika pendapatan *fai'* (harta-harta yang didapat dari non muslim/*kafir zimmi*) publik tidak mencukupi untuk mereka. Dengan demikian, sifat publik dalam zakat pada dasarnya bersifat spesifik, bukan umum. *Kedua*, zakat sebagai pendapatan publik, dipisahkan dari sumber-sumber pendapatan lainnya. Gagasan pendapatan publik secara umum direpresentasikan oleh *fai'*, sedangkan pendapatan publik dalam pengertian khusus dipresentasikan oleh zakat. *Ketiga*, zakat bukan pajak, dalam pengertian bahwa zakat bisa berfungsi tanpa adanya pemerintah. Zakat akan tetap terus memiliki fungsi distribusi keuangan publik Islam, pemerintah adalah *raison d'être* zakat. *Keempat*, Nabi Muhammad hanya mengelola pengumpulan dan pendistribusian zakat tanpa mendapat hak memperoleh bagian. Pemerintah Islam setelah Nabi Muhammad memiliki kekuasaan serupa untuk mengumpulkan dan mendistribusikan zakat, namun mereka mendapat bagian dibawah ketentuan amil. *Kelima*, keluarga dan kerabat nabi Muhammad tidak berhak mendapat zakat selama Nabi hidup. Setelah Nabi wafat, kedudukan mereka sama dengan publik lainnya sebagai penerima zakat.²⁵¹

Monzer Kahf mengategorikan dari sifat pengumpulannya, pengelolaan zakat kontemporer secara umum dapat dikelompokkan ke dalam dua kategori. *Pertama*, sistem pembayaran zakat secara wajib (*obligatory system*) di mana pembayaran zakat kepada negara diterapkan secara wajib dan terdapat sanksi bagi ketidakpatuhan. Sistem ini berlaku dan diterapkan di negara yang secara umum menjadikan Islam sebagai dasar negara seperti Arab Saudi. *Kedua*, sistem pembayaran zakat secara sukarela (*voluntary system*) di mana pengumpulan dan pendistribusian zakat dilakukan secara sukarela. Pengelolaan zakat dilakukan oleh pemerintah maupun masyarakat sipil dan tidak terdapat sanksi hukum bagi yang tidak menunaikan kewajiban zakat. Sistem ini berlaku di mayoritas negara-negara Muslim yang secara umum adalah sekuler, tidak menjadikan Islam sebagai dasar negara seperti

²⁵⁰ Yusuf Wibisono, *Mengelola...op.cit.*, hlm 145-149.

²⁵¹ *Ibid.*, hlm 211.

Indonesia. Sebagian negara Muslim, yang umumnya menjadikan Islam sebagai dasar negara, memilih sistem wajib dengan pengelolaan kolektif oleh negara dan implementasi zakat termaktub dalam konstitusi negara. Sebagian besar negara Muslim lainnya, yang umumnya sekuler, memilih sistem sukarela dengan beberapa varian. Setidaknya terdapat tiga varian pengelolaan zakat dalam sistem sukarela ini. *Pertama*, pengelolaan zakat oleh lembaga amal swadaya masyarakat, yang banyak terdapat di berbagai negara dan komunitas Muslim. Pemerintah dapat mengontrol lembaga-lembaga ini sebagaimana kontrol terhadap lembaga nirlaba lainnya. Lembaga amal ini dicirikan oleh tingkat kepercayaan donor yang tinggi, karakter lokalitas yang kental dan efisiensi operasional yang tinggi. Aktivitas lembaga amal ini kadang mampu menjangkau seluruh negeri, bahkan hingga tingkat internasional. *Kedua*, pengelolaan zakat oleh lembaga semi pemerintah yang menghimpun zakat secara sukarela dan menyalurkan zakat tersebut kepada mereka yang berhak. Untuk pengelolaan zakat ini melalui Bank, Bank mendirikan departemen khusus untuk zakat. Bank menerima zakat melalui panitia zakat lokal atau pembayaran langsung ke kantor dan cabang Bank. Distribusi zakat dilakukan kantor atau cabang Bank berdasarkan rekomendasi panitia zakat lokal. Bank tidak mengambil bagian dana zakat sebagai amil dan panitia zakat lokal bekerja secara sukarela. *Ketiga*, pengelolaan zakat oleh lembaga pemerintah yang secara khusus didirikan oleh negara untuk menerima dan menyalurkan zakat. Beberapa negara mendirikan lembaga pengelolaan zakat yang secara hukum dan independen. Namun independensi administrasi lembaga-lembaga ini bervariasi antarnegara. Sistem sukarela dengan pengelolaan kolektif oleh negara menjadi tahapan menuju sistem wajib. Sistem wajib ke sistem sukarela (menggantikan undang-undang zakat dirubah menjadi undang-undang pajak pelayanan sosial.²⁵²

Beik mengkategorikan 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 komprehensif memiliki tujuh karakteristik, yang meliputi: *pertama*, memiliki undang-undang dan peraturan khusus tentang zakat. *Kedua*, zakat telah menjadi instrumen wajib dalam sudut pandang hukum negara. *Ketiga*, adanya standarisasi serta penghimpunan, penyaliran, pelopran, dan manajemen zakat secara keseluruhan. *Keempat*, terdapat ketentuan tentang harta objek zakat yang berkembang pada semua sektor perekonomian nasional. *Kelima*, adanya struktur kelembagaan zakat yang efisien dan terintegrasi. *Keenam*, adanya integrasi instrumen zakat dalam kebijakan fiskal dan sistem perekonomian secara keseluruhan. *Ketujuh*, diterapkannya good amil governance sebagai upaya penguatan tata kelola perzakatan. *Model 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. Pada model ini lah ditekankan pada aspek kelembagaan dan sistem pengelolaan zakat, zakat masih berada pada instrumen yang bersifat sukarela. Kerangka regulasi diatur sedemikian rupa untuk menghasilkan tata kelola zakat yang baik, walaupun model ini belum ideal, namun dari segi pengelolaan dan sistem kelembagaan zakat dapat terus ditingkatkan kualitasnya. *Model*

²⁵² Monzer Kahf, *Applied Institutional Models for Zakah Collection and Distribution in Islamic Countries and Communities*, Dikutip Yusuf Wibisono, *Mengelola ...op.cit.*, hlm150-153.

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. Semua urusan pengelolaan zakat diserahkan pada institusi-institusi sosial kemasyarakatan. Negara tidak ikut mengatur karena anggapan bahwa urusan agama harus dipisahkan dari urusan politik dan pemerintahan.²⁵³

Praktik pengelolaan zakat di Indonesia jika melihat model pengelolaan zakat diatas, masuk dalam kategori model parsial atau *valuntary system*, dimana 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. Adanya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat menjadi bukti keterlibatan negara dalam sistem pengelolaan zakat, dimana pengumpulan dan pendistribusian zakat dilakukan secara sukarela serta pengelolaan zakat dilakukan oleh pemerintah maupun masyarakat sipil. Secara yuridis-formal Undang-undang ini hanya terbatas pada pengaturan pengelolaan zakat dan tidak memiliki kekuatan memaksa muzaki dalam membayarkan zakat. Dengan kata lain, supremasi pemerintah, selaku penguasa dan penyelenggara negara yang memiliki daya paksa dan hanya disebutkan bahwa petugas hanya akan mengambil zakat setelah diberitahu oleh muzaki.²⁵⁴

Kenyataannya di masyarakat masih banyak orang-orang yang memiliki harta kekayaan dan penghasilan besar tidak tahu atau tidak menyadari bahwa sesungguhnya mereka adalah muzaki. Selain itu, walaupun mereka menyadari kewajibannya untuk membayar zakat, mereka tidak tahu bagaimana mencatat dan menghitung secara benar kekayaan dan penghasilan yang wajib dizakati. Pada satu sisi ada masyarakat yang belum sadar, namun pada

²⁵³ Irfan Syauqi Beik, et.al., *Arsitektur Zakat Indonesia*, Cetakan Pertama (Jakarta: Puskas BAZNAS, 2017), hlm 13-15

²⁵⁴ Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 Tentang Pengelolaan Zakat.

sisi lain ada masyarakat yang sadar membayar zakat tapi tidak percaya pada badan atau lembaga pengelolaan zakat.²⁵⁵

Salah satu alasan utama seseorang membayar zakat di lembaga amil zakat adalah karena faktor kepuasan, dalam arti kepuasan atas kinerja lembaga amil zakat. Sementara, kualitas lembaga amil zakat dapat diukur dengan mengukur kualitas pelayanan yang diberikan oleh lembaga kepada *customer* atau biasa disebut dengan *service quality* (kualitas pelayanan). *Service quality* berpusat pada pemenuhan dan keinginan serta ketepatan penyampaian untuk mengimbangi harapan. Pelayanan yang dimaksud yaitu segala jenis pelayanan yang diberikan oleh lembaga amil zakat kepada muzaki yang akan membayar zakat. Kualitas harus dimulai dari kebutuhan masyarakat dan berakhir pada persepsi masyarakat, dalam hal ini muzaki. Sehubungan dengan itu, citra kualitas yang baik bukanlah berdasarkan sudut pandang atau persepsi penyedia jasa yang dalam hal ini lembaga amil zakat, melainkan berdasarkan sudut pandang atau persepsi muzaki. *Service quality* diharapkan mampu memberikan kepuasan kepada muzaki untuk memiliki kecenderungan melakukan pembayaran zakat secara rutin terhadap jasa yang ditawarkan oleh lembaga amil zakat.²⁵⁶

Praktik pengelolaan zakat di Indonesia saat ini mengalami peningkatan kualitas pengeloaannya, dikelola transparan secara profesional, kemudahan, akses, kenyamanan, lingkungan dan kepuasan, mulai amil zakat, lembaga amil zakat sampai pada pendistribusian dana zakat. Salah satu bukti keberhasilannya adalah penggalangan dana zakat yang meningkat secara signifikan, pada tahun 2006 dana zakat terkumpul sebesar 162,7 Miliar²⁵⁷ dan pada tahun 2020 terkumpul 12, 273 triliun²⁵⁸ dengan pengumpulan yang bersifat sukarela. Bisa kita bayangkan ketika zakat diwajibkan bagi orang kaya sebagai orang wajib zakat, tentu dana zakat yang terkumpul akan lebih besar dan kesejahteraan umat/masyarakat meningkat serta menjadikan perubahan bagi mustahik berubah perannya menjadi muzaki.

Bukan kemustahilan di masa yang akan datang pengelolaan zakat di Indonesia dikelola dengan model komprehensif. Sistem pembayaran zakat secara wajib, di mana peran negara dalam pengelolaan zakat dominan dan signifikan, secara teoritis mendapatkan banyak

²⁵⁵ Departemen Agama Republik Indonesia, *Pedoman...op.cit.*, hlm 13.

²⁵⁶ NuruHuda, *Zakat ...op.cit.*, hlm167-168.

²⁵⁷ Amelia Fauzia, *Filantropi ...op.cit.*, hlm 246.

²⁵⁸ Achmad Setio Adinugroho, et.al., *loc.cit.*

pembenaran. *Pertama*, untuk mengimplementasikan zakat secara efektif dalam kehidupan masyarakat diperlukan suatu kekuatan yang memaksa dan mengatur. Negara memiliki kekuatan untuk memaksa dan mengatur ini. *Kedua*, negara memiliki sistem dan sumber daya yang dibutuhkan untuk pengelolaan zakat secara efektif dan efisien. Sistem sumber daya pemerintah ini juga tersebar merata di seluruh negeri yang akan memastikan zakat dijalankan dalam cara yang berkeadilan. *Ketiga*, negara dapat memberikan kepastian hukum dan mengharmoniskan zakat dengan pajak. Hal ini pada akhirnya akan memperkuat institusi zakat.²⁵⁹



²⁵⁹ Yusuf Wibisono, *Mengelola ... op.cit.*, hlm 155-156.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil pembahasan dan analisis pada bab-bab di atas, hasil penelitian ini menyimpulkan:

1. Politik hukum pengelolaan zakat tidak sepenuhnya mengatur dan melepas pengelolaan zakat yang melahirkan undang-undang tentang pengelolaan zakat di Indonesia yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat sebagai produk politik yang fokus pada peningkatan tata kelola yang baik gagal mendukung struktur zakat nasional yang mendorong akselerasi pengentasan kemiskinan dan peningkatan kesejahteraan serta berorientasi pada menjadikan orang yang berhak menerima zakat berubah menjadi orang yang berkewajiban membayar zakat berdasarkan meningkatnya dana zakat yang terkumpul.
2. Formulasi pengelolaan zakat di Indonesia jika melihat model pengelolaan zakat, Indonesia masuk dalam kategori model parsial atau *voluntary system*, di mana negara telah memiliki dasar hukum atau aturan formal yang mengatur perzakatan, belum menjadikan zakat sebagai kewajiban yang harus ditunaikan warga negara berdasarkan perspektif hukum positif. Secara yuridis formal perundang-undangan tentang pengelolaan zakat hanya terbatas pada pengaturan pengelolaan zakat dan tidak memiliki kekuatan memaksa muzaki dalam membayarkan zakat. Dengan kata lain, supremasi pemerintah, selaku penguasa dan penyelenggara negara yang memiliki daya paksa yang akan mengambil zakat setelah diberitahu oleh muzaki.

B. Saran-Saran

Berdasarkan uraian di atas, maka penulis mempunyai beberapa saran untuk permasalahan pengelolaan zakat di Indonesia untuk mengentaskan kemiskinan, yaitu:

1. Sebaiknya politik hukum pengelolaan zakat Indonesia kedepan membutuhkan undang-undang tentang zakat yang tidak hanya fokus pada pengaturan pengelolaan zakat dan Organisasi Pengelola Zakat/OPZ terdiri dari BAZ dan LAZ beserta sanksi admistrasinya. Perlu adanya pengaturan tentang *Muzaki* berupa kewajiban dan sanksi administrasi bagi yang tidak membayar zakat bertujuan mendukung struktur zakat nasioanal yang efektif dan efisien, serta mendukung akselerasi pengentasan kemiskinan dan peningkatan kesejahteraan umat yang berorientasi pada menjadikan orang yang berhak menerima zakat berubah menjadi orang yang berkewajiban membayar zakat berdasarkan meningkatnya dana zakat yang terkumpul.
2. Sebaiknya formulasi pengelolaan zakat masa yang akan datang di Indonesia, harapannya dikelola dengan Model Komprehensif Intergratif, Sistem pembayaran zakat secara wajib, di mana peran negara dalam pengelolaan zakat dominan dan signifikan untuk mengimplementasikan zakat secara efektif, meningkatkan transparansi, fasilitas pelayanan dengan sentralisasi pengelolaan zakat diperlukan suatu kekuatan yang memaksa dan mengatur dalam kehidupan masyarakat. Negara memiliki kekuatan untuk memaksa dan mengatur ini, yaitu dengan mengintegrasikan pengelolaan pajak dan pengelolaan zakat bertujuan agar tidak membebani muzaki.

DAFTAR PUSTAKA

Al-Qur'an

Departemen Agama Republik Indonesia, *Al-Qur'an dan Terjemahnya*, diterjemahkan oleh Yayasan Penyelenggara Penterjemah Al-Qur'an, Jakarta : PT Intermedia, 1986.

Buku

Abudin Nata, et.al., *Pengelolaan Zakat dan Infak/Sedekah di DKI Jakarta*, Jakarta: Badan Amil Zakat dan Infak/Sedekah (BAZIS) Daerah Khusus Ibukota Jakarta, 1999.

Abdul Latif dan Hasbi Ali, *Politik Hukum*, Cetakan Keempat , Jakarta: Sinar Grafika, 2016.

Abdurrahman Qodir, *Zakat dalam Dimensi Mahdhah dan Sosial*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1998.

Adi Fahrudin, *Pengantar Kesejahteraan Sosial*, Cetakan Ketiga, Bandung : PT Refika Aditama, 2018.

Achmad Setio Adinugroho, *Statistik Zakat Nasional 2019*, Jakarta: BAZNAS-Sub Divisi Pelaporan, 2020.

Ahmad Azhar Basyir, *Asas-asas Hukum Muamalat (Hukum Perdata Islam)*, Cetakan Kedua, Yogyakarta : UII Press Yogyakarta, 2012.

Ahmad Azhar Basyir, *Pokok-pokok Persoalan Filsafat Hukum Islam*, Cetakan Kedua , Yogyakarta : UII Press Yogyakarta, 2011.

Ahmad Muliadi, *Politik Hukum*, Padang: Akademia Permata, 2013.

Ali Mufrodi, *Islam di Kawasan Kebudayaan Arab*, Jakarta: Logos, 1997.

Amelia Fauzia, *Filantropi Islam “Sejarah dan Kontestasi Masyarakat Sipil dan Negara di Indonesia”*, Yogyakarta : Gading Publishing, 2016.

Amran suadi dan Mardi Candra, *Politik Hukum: Perspektif Hukum Perdata dan Pidana Islam serta Ekonomi Syari’ah*, Cetakan Pertama, Jakarta: Kencana, 2016.

Badan Kebijakan Fiskal Pusat Kebijakan Ekonomi Makro, *Kajian Islamic Public Finance*, Jakarta: Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2012.

Badan Pusat Statistik, *Berita Resmi Statistik : Profil Kemiskinan di Indonesia Maret 2020* , Jakarta: BPS, 2020.

Badri Yatim, *Sejarah Peradaban Islam*, Yogyakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1998.

Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia* , Bandung: Alumni, 1993.

Baznas-Sub Devisi Pelaporan, *Statistik Zakat Nasional 2019* , Jakarta : Baznas, 2020.

Darmawan Triwibowo dan Sugeng Bahagijo, *Mimpi Negara Kesejahteraan*, Cetakan Pertama, Jakarta: LP3ES, 2006.

Departemen Agama Republik Indonesia, *Pedoman Zakat 9 Seri*, Jakarta : Bagian Proyek Peningkatan Zakat dan Wakaf Jakarta, 2002.

Dewan Redaksi Ensiklopedia Islam, *Ensiklopedia Islam*, Jilid I, Cetakan Kedua, Jakarta: Ichtiar Baru van Hoeve, 1994.

F.Isjwara, *Pengantar Ilmu Politik*, Bandung: Putra A Bandin, 1999.

Jazim Hamidi, *Teori dan Politik Hukum Tata Negara*, Yogyakarta: Total Media, 2009
H.B. Sutopo, *Metodologi Penelitian Hukum Kualitatif Bagian II*, UNS Press, Surakarta, 1998.

I.B. Wirawan, *Teori-Teori Sosial dalam Tiga Paradigma: Fakta Sosial, Definisi Sosial dan Perilaku Sosial, Cetakan Pertama*, Jakarta: Kencana, 2012.

I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a, *Memahami Ilmu Negara dan Teori Negara*, Cetakan Ketiga, Bandung : PT Refika Aditama, 2015.

Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, *Studi Politik Hukum "Suatu Optik Ilmu Hukum"*, Yogyakarta : Thafa Media, 2013.

Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, *Dasar-dasar Politik Hukum*, Jakarta : Rajawali Pers, 2015.

Ishaq, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum*, Cetakan Pertama, Jakarta: Sinar Grafika, 2008

Irfan Syauqi Beik, et.al., *Arsitektur Zakat Indonesia*, Cetakan Pertama, Jakarta: Puskas BAZNAS, 2017.

Ivanovich Agusta, *Diskursus, Kekuasaan dan Praktik Kemiskinan di Pedesaan*, Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2014.

Jalaluddin as-Suyuthi, *Lubaabun Nuquul fii Asbaabin Nuzuul*, Diterjemahkan oleh Tim Abdul Hayyie. Cetakan Pertama, Jakarta : Gema Insani, 2008.

Jimly Asshidiqie, *Konstitusi Ekonomi*, Cetakan Kedua, Jakarta: Kompas, 2016.

Kaelan, *Negara Kebangsaan Pancasila*, Yogyakarta : Paradigma, 2018.

Kranenburg, R dan Tk. B. Sabaroedin, *Ilmu Negara Umum*, Cetakan Kesebelas, Jakarta, Pradnya Paramita, 1989.

Lukman Hakim, *Membangun Negara Hukum yang Bermartabat*, Malang: Setara Press, 2013.

M. Ali Hasan, *Zakat dan Infak: Salah Satu Solusi Mengatasi Problema Sosial di Indonesia*, Cetakan Ketiga, Jakarta: Prenamedia Group, 2015.

Mahendra Kurniawan, *Pedoman Naskah Akademik PERDA Partisipatif*, Cetakan Pertama , Yogyakarta : Kreasi Total Media, 2007.

Maria Farida Indrarti S, *Ilmu Perundang-undangan 1*, Cetakan Ke-22, Yogyakarta : PT Kanisius, 2019.

Martin H. Hutabarat, et.al., *Hukum dan Politik Hukum: Tinjauan Analitis Dekrit Presiden dan Otonomi Daerah* , Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1996.

Ma'sum Ahmad, *Politik Hukum Kekuasaan Kehakiman Pasca Amandemen UUD 1945*, Yogyakarta: Total Media, 2009.

M. Daud Ali et.al., *Islam untuk Disiplin Ilmu Hukum, Sosial dan Politik*, Cetakan Pertama, Jakarta: Bulan Bintang, 1989.

Mitsuo Nakamura, *The Crescent Arises over the Banyan Tree, A Study of the Muhamadiyah Movement in a Central Javanese Town*, Yogyakarta : Gajah Mada University Press, 1983.

- Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum, Masyarakat, dan Pembinaan Hukum Nasional*, Bandung: Binacipta, 1979.
- Mochtar Kusumaatmadja dan B. Arief Sidharta, *Pengantar Ilmu Hukum: Suatu Pengenalan Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum*, Buku I, Bandung: Alumni, 2000.
- Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Cetakan Kelima, Jakarta : Rajawali Pers, 2012.
- Muhammad Noor Syam, *Penjabaran Filsafat Pancasila dalam Filsafat Hukum*, Malang: Laboratorium Pancasila, Universitas Negeri Malang, 2000.
- Muhammad Taufik Ridlo, *Zakat Profesi dan Perusahaan* , Jakarta : LAZNAS Berkerjasama dengan BAMUIS BNI, 2007.
- M. Solly Lubis, *Politik Hukum dan Kebijakan Publik (Legal Policy and Public Policy)*, Cetakan Pertama, Bandung: Mandar Maju, 2014.
- Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*, Jakarta: Rajawali Pers, 2008.
- Nurul Huda, et.al., *Zakat Perspektif Mikro-Makro: Pendekatan Riset*, Edisi Pertama, Jakarta: Kencana, 2015.
- Oman Sukmana, et.al., *Negara Kesejahteraan dan Pelayanan Sosial: Kebijakan Sosial dan Pekerjaan Sosial dalam Penyelenggaraan Jaminan Perlindungan Warga Negara*, Malang: Intrans Publishing, 2015.
- Otong Rosadi dan Andi Desmon, *Studi Politik Hukum : Suatu Optik Ilmu Hukum*, Yogyakarta: Thafa Media, 2013.

- Peter de Cruz, *Comparative Law In a Chaning World: Common Law, Civil Law and Socialist Law*, Terjemah, Nurulita Yusron dan Nurainun Mangunsong, *Perbandingan Sistem Hukum: Common Law, Civil Law dan Socialist Law*, Cetakan Keempat , Bandung: Nusa Media, 2013.
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, Cetakan Ketujuh, Jakarta: KENCANA, 2015.
- Pradjarta Dirjosanjoto, *Memelihara Umat, Kiai Pesantren-Kiai Langgar di Jawa*, Yogyakarta: LkiS, 1999.
- Pusat Kajian Strategis Badan Amil Zakat Nasional, *Outlook Zakat Indonesia 2020*, Jakarta: Puskas Baznas, 2020.
- R. Abdoel Djamali, *Pengantar Hukum Indonesia*, Edisi Revisi, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2010.
- Rahmani Timorita Yulianti, *Good Corporate Governance di Lembaga Zakat*, Yogyakarta: Kaukaba Dipantara, 2015.
- Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, Jakarta: Grasindo, 1999.
- Saifudin, *Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Cetakan Pertama, Yogyakarta: FH UII Press, 2009
- Samsul Munir Amin, *Sejarah Peradaban Islam*, Cetakan Kedua, Jakarta: Sinar Grafika, 2010.

Samsul Wahidin, *Politik Penegakkan Hukum di Indonesia*, Cetakan Pertama, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2017.

Satjipto Rahardjo, *Hukum dalam Perspektif Sejarah dan Perubahan Sosial*, Jakarta : Rajawali Press, 2000), hlm. 208, mengutip Roscou Pound, “*An Intuduction to the Philosophy of Law*”. (New Haven, 1978).

Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya, 2014.

Setiono, *Pemahaman Terhadap Metodologi Penelitian hukum*, Program Studi Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Sebelas Maret, Surakarta, 2010.

S.F Marbun dan Moh. Mahfud MD, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta : Libertym 1987.

Soedjono Dirdjosisworo, *Memorandum Hukum*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 2002.

Soedjono Dirdjosiswono, *Pengantar Ilmu Hukum*, Cetakan Ketigabelas , Jakarta: Rajawali Press, 2010.

Soemadri, *Teori Umum Hukum dan Negara : Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Deskriptif-Empirik*, Bandung, : Bee Media Indonesia 2010.

Soerjono Soekanto, *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*, Cetakan ke-20, Jakarta, Rajawali Pers, 2011.

Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum Konsep dan Metode*, Cetakan Pertama, Malang: Setara Press, 2013.

Sukron Kamil, *Ekonomi Islam, Kelembagaan, dan Konteks Keindonesian: Dari Politik Makro Ekonomi Hingga Realisasi Mikro*, Cetakan Pertama, Jakarta: Rajawali Pers, 2016.

Suratman dan Philips Dillah, *Metode Penelitian Hukum*, Cetakan Ketiga, Bandung : ALFABETA, 2015.

Teguh Prasetyo, Abdul Halim Barkatullah, *Ilmu Hukum & Filsafat Hukum Studi Pemikiran Ahli Hukum Sepanjang Zaman*, Ctk. Keempat, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2011.

Ugi Suharto, *Keuangan Publik Islam: Reinterpretasi Zakat dan Pajak*, Yogyakarta: Pusat Studi Zakat STIS, 2004.

Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik : Gagasan Pembentukan Undang-undang Berkelanjutan*, Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2009.

Yusuf Al-Qardawi, *Fiqh al-Zakah*, Diterjemahkan oleh Salman Harun, Didin Hafidudin, Hasnudin. Cetakan Kedua Belas, Bogor, Pustaka Litera Antar Nusa 2007.

Yusuf Wibisono, *Mengelola Zakat Indonesia “Diskursus Pengelolaan Zakat Nasional dari Rezim Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 ke Rezim Nomor 23 Tahun 2011 ”*, Jakarta: Prenadamedia Group, 2015.

Jurnal

Achmad Syafi'i, “*Muhammadiyah dan Gerakan Tajdid di Indonesia*”, *Jurnal Ilmu Pengetahuan Agama dan Budaya UNISMA*, No 1 TH 1, 1996.

Firmansyah, “*Zakat sebagai Instrumen Pengentasan Kemiskinan dan Kesenjangan Pendapatan*”, *Jurnal Ekonomi dan Pembangunan*, Vol 21 No. 2, 2013.

Marilang, *Ideologi Welfare State Konstitusi : Hak Meguasai Negara Atas Barang Tambang*”, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 9 No 2, Juni 2012.

Wawan Hermawan, “Politik Hukum Zakat di Indonesia”, *Jurnal Pendidikan Agama Islam*, Ta’lim
Vol 11 No. 2, 2013.

Makalah

Bagir Manan, “Ketentuan-ketentuan Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam Pembangunan Hukum Nasional”, makalah disampaikan pada Pertemuan Ilmiah tentang Kedudukan Biro-biro Huku/Unit Kerja Departemen/LPND dalam Pembangunan Hukum, Jakarta, 19-20 Oktober 1994.

Edi Suharto, *Peta dan Dinamika Welfare State di Beberapa Negara : Pelajaran apa yang bisa dipetik untuk membangun Indonesia* (2006).

Perundang-undangan

Naskah Akademik Rancangan Undang-undangPerubahan atas Undang-undangNomor 38 Tahun 1999 Tentang Pengelolaan Zakat.

Indonesia , Undang-undangDasar 1945. Jakarta: Sinar Grafika, 2013.

Indonesia, Undang-undangNomor 23 tahun 2011, Lembaran Negara Tahun 2011 Nomor 115 tentang Pengelolaan Zakat.

Portal Internet

Agustianto, “Politik Hukum Ekonomi Syariah”, dalam <http://www.agustiantocentre.com/?p=450>, diakses 27 Agustus 2020, pkl 20.00 WIB.

<https://www.baznasjabar.org/news/potensi-zakat-di-indonesia-2019>, diakses 14 April 2021, pkl 15.00 WIB

<https://www.bps.go.id/sp2020/>, diakses 26 Januari 2021, pk1 14.30 WIB.

<https://www.bps.go.id/website/images/Profil-Kemiskinan-di-Indonesia-September-2020-ind.jpg>, diakses 22 Maret 2021, pk1 21.00 WIB.

<https://forumzakat.org/zakat-dalam-sejarah-indonesia/>, diakses 28 Mei 2021, pk1 9:37 WIB

<https://www.goriau.com/berita/baca/potensi-zakat-nasional-2020-berkisar-rp-340an-triliun.html>, diakses, 27 Agustus 2020, pk1 15.00 WIB.

<http://www.ibnukatsironline.com/2015/05/tafsir-surat-at-taubah-ayat-103-104.html>, diakses 10 April 2021, pk1 08.00 WIB.

<https://kbbi.web.id/formulasi>, diakses 8 Juni 2021, pk1 08.00 WIB.

<https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/pengentasan>, diakses 22 Mei 2021, pk1 21.48 WIB

<https://pendidikan.co.id/pengertian-kemiskinan-dampak-faktor-jenis-dan-contohnya/>, diakses 8 Juni 2021, pk1 08.00 WIB.

<https://tirto.id/jokowi-bahas-tiga-program-pengentasan-kemiskinan-ctqT>, diakses 7 Juni 2021, pk1 17.20 WIB.

<https://worldpopulationreview.com/countries/indonesia-population>, diakses 9 April 2021, pk1 11.30 WIB.

Tesis

Muhammad Nasrudin, 2015, *“Keberterimaan Amil Zakat di D.I Yogyakarta atas Hegomono Negara dalam Pengelolaan Zakat Melalui UU No 23 Tahun 2011”*. Tesis Program

Magister Ilmu Hukum, Program Pascasarjana Fakultas Hukum, Universitas Islam Indonesia.

Muhammad Redha Anshari, 2016, “Harmonisasi peraturan Zakat dan Pajak dalam Hukum Indonesia (Studi tentang Zakat sebagai Pengurang Pajak)”. Tesis Program Magister Ilmu Hukum, Program Pascasarjana Fakultas Hukum, Universitas Islam Indonesia.



CURICULUM VITAE

Data Diri

Nama Lengkap : Muhammad Ramli, S.HI
Jenis Kelamin : Laki-Laki
Tempat/Tanggal Lahir : Seputih Surabaya, 17 April 1988
Alamat : Jalan Sadewa No 19 Wirobrajan Yogyakarta
Nomor HP : 082242352088\
Email : ramlimuhammad1788@gmail.com

Pendidikan Formal

- | | | |
|---------------------|--------------------|-----------|
| 1. Fakultas Syariah | UIN Sunan Kalijaga | 2006-2012 |
| 2. MA Mu'allimin | Yogyakarta | 2003-2006 |
| 3. Mts Mu'allimin | Yogyakarta | 2000-2003 |
| 4. SDN Gaya Baru 1 | Lampung Tengah | 1994-2000 |

Aktivitas Organisasi

- | | |
|---|-----------|
| 1. Pimpinan Wilayah Tapak Suci D.I Yogyakarta | 2018-2023 |
| 2. Pimpinan Daerah Tapak Suci Kota Yogyakarta | 2014-2018 |
| 3. Ikatan Mahasiswa Muhammadiyah UIN Sunan Kalijaga | 2008-2009 |
| 4. Ikatan Mahasiswa Muhammadiyah Fakultas Syariah | 2007-2008 |

Yogyakarta, 24 Juni 2021

Muhammad Ramli, S.HI.