

**MANAJEMEN PENGELOLAAN ZAKAT
DALAM PERUNDANG-UNDANGAN
ZAKAT DI INDONESIA**

TESIS



**Oleh:
Mushlih Candrakusuma
NIM: 212115 005**

**INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI (IAIN)
PONOROGO
PASCASARJANA
DESEMBER2017**

**MANAJEMEN PENGELOLAAN ZAKAT
DALAM PERUNDANG-UNDANGAN
ZAKAT DI INDONESIA**

TESIS

Diajukan kepada
Pascasarjana
Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Ponorogo
untuk Memenuhi Tugas Akhir dalam
Menyelesaikan Program Magister Ekonomi Syari'ah

Oleh:

Mushlih Candrakusuma

NIM: 212115 005

**INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI(IAIN)
PONOROGO
PROGRAM PASCASARJANA
PROGRAM STUDI EKONOMI SYARIAH
DESEMBER2017**



**KEMENTERIAN AGAMA REPUBLIK INDONESIA
INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI PONOROGO
PASCASARJANA**

Terakreditasi B sesuai SK BAN-PT Nomor: 2619/SK/BAN-PT/Ak-SURV/PT/XI/2016
Alamat: Jl. Pramuka 156 Ponorogo 63471 Telp. (0352) 481277 Fax. (0352) 461893
Website: www.iainponorogo.ac.id Email: pascasarjana@stainponorogo.ac.id

Kepada Yth.
Direktur Pascasarjana
Program Studi Ekonomi Syariah
Institut Agama Islam Negeri Ponorogo
Di
Ponorogo

NOTA PERSETUJUAN

Assalamu'alaikum Wr. Wb.

Setelah membaca, meneliti, membimbing, dan melakukan perbaikan seperlunya, maka tesis saudara:

Nama : **Mushlih Candrakusuma**
NIM : 212115005
Dengan Judul : Manajemen Pengelolaan Zakat Dalam Perundang-
Undangan Zakat di Indonesia

Telah kami setuju dan dapat diajukan untuk memenuhi tugas akhir dalam menempuh Program Pascasarjana (S2) pada Program Studi Ekonomi Syariah IAIN Ponorogo.

Dengan ini kami ajukan tesis tersebut pada sidang tesis yang diselenggarakan oleh tim penguji yang ditetapkan oleh Direktur Pascasarjana.

Wassalamu'alaikum Wr. Wb.

Ponorogo, 05 Desember 2017

Pembimbing

Iza Hanifuddin, Ph.D
NIP 196906241998031002




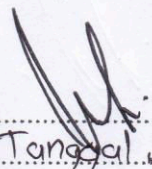

**KEMENTERIAN AGAMA REPUBLIK INDONESIA
INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI PONOROGO
PASCASARJANA**

Terakreditasi B sesuai SK BAN-PT Nomor: 2619/SK/BAN-PT/Ak-SURV/PT/XI/2016
Alamat: Jl. Pramuka 156 Ponorogo 63471 Telp. (0352) 481277 Fax. (0352) 461893
Website: www.iainponorogo.ac.id Email: pascasarjana@stainponorogo.ac.id

PERSETUJUAN DAN PENGESAHAN TESIS

Tesis yang berjudul “Manajemen Pengelolaan Zakat Dalam Perundang-Undangan Zakat di Indonesia” yang ditulis oleh Mushlih Candrakusuma, NIM: 212115005, telah dipertahankan di depan dewan penguji Tesis, dan telah diperbaiki sesuai dengan saran-saran Tim Penguji pada ujian Tesis Rabu, 24 Januari 2018.

TIM PENGUJI:

1. Ketua Sidang :
Nur Kolis, Ph.D
Nip. 197106231998031002

(.....)
Tanggal 21-02-2018
2. Penguji I :
Dr. Aksin, S.H., M.Ag
Nip. 197407012005011004

(.....)
Tanggal 21-02-2018
3. Penguji II :
Iza Hanifuddin, Ph.D
Nip. 196906241998031002

(.....)
Tanggal 21-02-2018

Ponorogo, 22 Februari 2018

Mengesahkan,
Direktur Pascasarjana IAIN Ponorogo



Dr. Aksin S.H., M.Ag.
NIP 197407012005011004

PERYATAAN KEASLIAN TULISAN

Yang bertanda tangan di bawah ini:

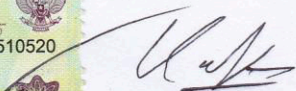
Nama : **Mushlih Candrakusuma**
NIM : 212115005
Program Studi : Magister Ekonomi Islam
Perguruan Tinggi : Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Ponorogo

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa tesis yang berjudul “Manajemen Pengelolaan Zakat Dalam Perundang-Undangan Zakat di Indonesia”, adalah benar-benar hasil karya saya sendiri. Di dalamnya tidak terdapat bagian yang berupa plagiat dari karya orang lain, dan saya tidak melakukan penjiplakan atau pengutipan dengan cara yang tidak sesuai dengan etika keilmuan yang berlaku. Apabila di kemudian hari terbukti ditemukan adanya pelanggaran terhadap etika keilmuan di dalam karya tulis ini, saya bersedia menanggung resiko atau sanksi yang dijatuhkan pada saya.

Ponorogo, 06 Desember 2017

Penulis




Mushlih Candrakusuma

ABSTRAK

Candrakusuma, Mushlih. Manajemen Pengelolaan Zakat Dalam Perundang-Undangan Zakat di Indonesia. Tesis, Program Studi Ekonomi Syariah, Program Pasca Sarjana, Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Ponorogo. Pembimbing: Iza Hanifuddin, Ph.D.

Kata kunci: Manajemen Zakat, Sentralisasi, Desentralisasi, BAZNAS, LAZ

Indonesia, sebagai negara berpenduduk muslim terbesar di dunia, tentunya memiliki potensi zakat luar biasa yang akan dapat menjadi sebuah kekuatan pemberdayaan ekonomi, pemerataan pendapatan dan sekaligus akan meningkatkan perekonomian rakyat di Indonesia. Salah satu sebab belum berfungsinya zakat sebagai instrumen pemerataan, serta belum optimal dan kurang efektif dan efisiennya zakat adalah karena manajemen pengelolaan zakat belum terlaksana sebagaimana mestinya. Lahirya Undang-Undang Nomer 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat memunculkan polemik dan perdebatan publik yang panas. Pemerintah melalui Undang-Undang tersebut cenderung memperlihatkan rivalitas antara pemerintah dan masyarakat sipil dalam pengelolaan zakat.

Penelitian ini bertujuan untuk: (1) untuk melakukan analisis sosio-historis tentang manajemen organisasi pengelolaan zakat dalam Undang-Undang No. 23 tahun 2011, (2) untuk melakukan analisis terhadap konsep sentralisasi dan desentralisasi dalam perundang-undangan pengelolaan zakat di Indonesia.

Penelitian ini merupakan studi literer, dan menggunakan metode deskriptif analitis, dengan menggunakan pendekatan analisis historis. Metode pengumpulan data menggunakan metode dokumentasi. Analisis data dilakukan dengan menggunakan analisis kualitatif berupa content analysis, yaitu pembahasan mendalam terhadap isi suatu informasi tertulis atau data-data yang terdiri dari bahan-bahan yang terdokumentasi.

Berdasarkan proses pengumpulan dan analisis data, penelitian ini menghasilkan dua temuan. Pertama, sistem pengelolaan zakat di Indonesia dapat dikategorikan pada sistem yang dilakukan secara sukarela (voluntary system). Berdasarkan UU No. 23 tahun 2011, di Indonesia terdapat dua jenis Organisasi Pengelolaan Zakat (OPZ), yaitu BAZNAS yang dikelola oleh pemerintah dan LAZ yang dikelola oleh masyarakat sipil yang terintegrasi dalam proses pengelolaan zakat. Pengelolaan zakat melalui dua model OPZ ini, merupakan bentuk ideal pengelolaan zakat yang memiliki latar belakang yang kuat secara sosio-historis keindonesiaan, serta dikuatkan dengan dasar ideologis negara dan pandangan normatif MUI terkait Amil Zakat.

Kedua, UU No. 23 tahun 2011 munculkan polemik di kalangan para pegiat zakat terkait konsep sentralisasi dan desentralisasi dalam pengelolaan zakat nasional. Secara historis, baik sistem sentralisasi atau pun desentralisasi dalam pengelolaan zakat pernah diterapkan dalam sejarah Islam. Pemerintah melalui UU tersebut merekonstruksi OPZ dengan cara melakukan integrasi dan sinergi BAZNAS dan LAZ, sebagai suatu upaya membentuk bangunan pengelolaan zakat nasional, dengan cara menciptakan koordinasi yang baik antara operator pengelola zakat, menciptakan regulasi operasional dan pengawasan yang efektif dalam proses pengumpulan, pengolahan dan pendistribusian zakat guna berperan serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

ABSTRACT

Candrakusuma, Mushlih. Zakat Management Based on Zakat Act in Indonesia. Thesis, Sariah Economics Study Program, Post-Graduate Program, Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Ponorogo. Counsellor: Iza Hanifuddin, Ph.D.

Keywords: Zakat Management, Centralization, Decentralization, BAZNAS, LAZ

Indonesia, as the most Muslim populations country in the world, certainly has the potential of extraordinary zakat that will be able to become a power of economic empowerment, income distribution and also will increase people's economy in Indonesia. One of the reasons for the non-functioning of zakat as an instrument of equity, and has not been optimal yet and less effective and efficient of zakat is because the management of zakat has not been done properly. The existence of Act Number 23 Year 2011 about Management of Zakat raises a polemic and a heated public debate. The government through the Act tends to show the rivalry between government and civil society in the zakat management.

This research aims to: (1) socio-historical analysis of Zakat Management Organization in Act Number 23 Year 2011 about Management of Zakat, (2)analyze the concept of centralization and decentralization of zakat management's Act in Indonesia.

This study is a literary study, and uses an analytical descriptive method, using a history analysis approach. Method of collecting data uses documentation method. Data analysis is done by using qualitative analysis in the form of content analysis, that is deep discussion to the contents of a written information or data consisting of documented materials.

Based on the collecting data and analysis process, this study results two findings. First, the zakat management system in Indonesia can be categorized into voluntary system. Based on Act Number 23 Year 2011, there are two types of Zakat Management Organization (OPZ)in Indonesia, named BAZNAS managed by the government and LAZ managed by civil society, which is integrated in the process of zakat management. The management of zakat through these two OPZ models is an ideal form of zakat management that has a strong background of socio-historical basis of Indonesianness, and be reinforced by ideological of state andnormative perspectives of MUI about Amil of Zakah.

Second, Act Number 23 Year 2011, raises a polemic among zakat activists related to the concept of centralization and decentralization in the management of national zakat. Historically, neither centralized nor decentralized systems in zakat management have been applied in Islamic history. The government through the Act reconstruct the OPZ by integrating and synergizing BAZNAS and LAZ as an effort to establish a national zakat management, by creating a good coordination between zakat management operators, creating operational regulation and effective supervision in the process of collecting, processing and distributing zakat to participate in improving the welfare of the community.

KATA PENGANTAR

Alḥamdulillāhi rabbi al-‘ālamīn.

Puji syukur atas kehadiran Allah Swt, yang senantiasa menganugerahkan segala nikmat dan rahmat serta kekuatan lahir dan batin kepada penulis, sehingga pada saat ini penulis dapat menyelesaikan penulisan tesis yang berjudul **“Manajemen Pengelolaan Zakat Dalam Perundang-Undangan Zakat di Indonesia”**. *Ṣalawat* serta salam semoga tetap terlimpahkan kepada junjungan nabi Muhammad saw., bersama keluarga dan seluruh sahabat-sahabatnya serta orang-orang yang selalu taat akan perintah-Nya.

Penulis menyadari bahwa banyak sekali hambatan yang dilalui dalam proses penyusunan tesis ini. Akan tetapi atas bantuan serta dorongan dari berbagai pihak, baik berupa bimbingan, arahan, dukungan moril maupun materil, akhirnya hambatan tersebut dapat terlewati sehingga tersusunlah tesis ini meskipun masih jauh dari kata sempurna. Dengan kerendahan hati Penulis menyampaikan ucapan terimakasih yang tulus kepada yang terhormat:

1. Ibu Dr. Hj. Siti Maryam Yusuf, M.Ag. selaku Rektor Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Ponorogo yang telah memberikan kesempatan bagi penulis untuk menimba ilmu di lembaga ini.
2. Bapak Dr. Aksin, S.H., M.Ag. selaku Direktur Pascasarjana Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Ponorogo.
3. Bapak Iza Hanifuddin, Ph.D. selaku Ketua Jurusan Ekonomi Syariah Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Ponorogo, sekaligus pembimbing penulis dalam penulisan tesis ini.

4. Dan semua pihak yang ikut terlibat membantu dari awal hingga akhir dalam menyelesaikan penulisan tesis ini.

Akhirnya hanya kepada Allah Swt., penulis memohon semoga berkenan melimpahkan segenap anugerah dan karunia-Nya kepada beliau semuanya atas segala ketulusan budi yang telah dicurahkan. Penulis menyadari bahwa tesis ini masih jauh dari kesempurnaan. Karenanya penulis menerima kritik dan saran membangun guna perbaikandan penyempurnaan. Semoga tesis ini bermanfaat bagi penulis khususnya dan pembacaserata pihak-pihak yang membutuhkan umumnya. *Āmīn Yā rabb al-‘ālamīn.*

Ponorogo, 14Desember2017

Penulis

MUSHLIH CANDRKUSUMA
NIM 212115005



DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN SAMPUL	i
HALAMAN JUDUL	ii
LEMBAR PERSETUJUAN PEMBIMBING	iii
LEMBAR PENGESAHAN PENGUJI	iv
LEMBAR PERNYATAAN KEASLIAN TULISAN	v
ABSTRAK	vi
KATA PENGANTAR	viii
DAFTAR ISI.....	x
PEDOMAN TRANSLITERASI	xii
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	8
C. Tujuan Penelitian	9
D. Kegunaan Penelitian	9
E. Kajian Terdahulu	10
F. Metode Penelitian	13
1. Pendekatan dan Jenis Penelitian	13
2. Sumber Data	14
3. Teknik Pengumpulan Data	16
4. Teknik Pengolahan Data	16
5. Metode Analisis Data	17
G. Sistematika Pembahasan	19
BAB II TINJAUAN UMUM MANAJEMEN ZAKAT	
A. Tinjauan Umum tentang Sejarah	21
1. Konsep Sejarah.....	21
2. Urgensi Studi Sejarah.....	23
3. Karakter Pengkajian Sejarah	24
B. Zakat Dalam Tinjauan Islam	25
1. Pengertian Zakat	25
2. Dasar Hukum Zakat	27
3. Syarat dan Rukun Zakat	29
4. Mustahik Zakat	32
5. Hikmah dan Manfaat Zakat	35
C. Manajemen Pengelolaan Zakat	37
1. Konsep Dasar Pengelolaan Zakat	37
2. Urgensi Pengelolaan Zakat Berbasis Manajemen	39

3. Ruang Lingkup Manajemen Pengelolaan Zakat	42
D. Peran Negara dalam Pengelolaan Zakat	44
1. Zakat dan Pemerintah	44
2. Pemerintah dan Pengelolaan Zakat	44
3. Pemerintah dan Sanksi Zakat	46
4. Zakat dan Penerapan Islam Kaffah	47
E. Pengelolaan Zakat dalam Sejarah Islam	47
1. Pengelolaan Zakat pada Masa Rasulullah	47
2. Pengelolaan Zakat pada Masa Khulafa al-Rasyidin	50
3. Pengelolaan Zakat Pasca Khulafa al-Rasyidin	54
4. Pengelolaan Zakat Era Kontemporer	56
F. Pengelolaan Zakat di Dunia Islam Kontemporer	57
1. Arab Saudi	57
2. Sudan	59
3. Pakistan	61
4. Malaysia	62
5. Singapura	63
BAB III KEBIJAKAN NEGARA TENTANG PENGELOLAAN ZAKAT	
A. Sejarah Pengelolaan Zakat di Indonesia	65
1. Pengelolaan Zakat pada Masa Penjajahan	65
2. Pengelolaan Zakat pada Masa Kemerdekaan	69
3. Pengelolaan Zakat pada Masa Reformasi	72
B. Organisasi Pengelolaan Zakat di Indonesia	74
1. Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS)	74
2. Lembaga Amil Zakat (LAZ)	76
C. Pengelolaan Zakat Dalam Tinjauan Perundang-Undangan	80
1. Pengelolaan Zakat dalam UU No. 38 tahun 1999	80
2. Pengelolaan Zakat dalam UU No. 23 tahun 2011	83
3. Sentralisasi dan Desentralisasi Pengelolaan Zakat Nasional ...	90
BAB IV ANALISIS PENGELOLAAN ZAKAT	
A. Analisis Historis tentang Manajemen Organisasi Pengelolaan Zakat dalam Undang-Undang No. 23 tahun 2011	94
B. Analisis Konsep Sentralisasi dan Desentralisasi dalam Perundang-undangan Pengelolaan Zakat di Indonesia	107
BAB V PENUTUP	
A. Kesimpulan	122
B. Saran	123
DAFTAR PUSTAKA	125
DAFTAR RIWAYAT HIDUP	131
LAMPIRAN-LAMPIRAN	132

PEDOMAN TRANSLITERASI

1. Pedoman transliterasi Arab-Indonesia yang digunakan dalam penulisan tesis ini adalah sebagai berikut:

Arab	Indonesia	Arab	Indonesia
ء	'	ض	ḍ
ب	b	ط	ṭ
ت	t	ظ	ẓ
ث	th	ع	‘
ج	j	غ	gh
ح	ḥ	ف	f
خ	kh	ق	q
د	d	ك	k
ذ	dh	ل	l
ر	r	م	m
ز	z	ن	n
س	s	و	w
ش	sh	ه	h
ص	ṣ	ي	y

2. Untuk menunjukkan bunyi hidup pendek menggunakan "a", "i", "u". Untuk menunjukkan bunyi hidup panjang (*mad*) caranya dengan menuliskan coretan horizontal di atas huruf ā, ī, dan ū. Contoh: Abū Mūsā, *Hādīth ṣāḥih*.
3. Kata yang berakhir dengan *ta' marbutah* dan berkedudukan sebagai sifat (*na'at*) dan *izāfah* ditransliterasikan dengan "ah", sedangkan *muḍaf* ditransliterasikan dengan "at". Contoh:
- a. *Na'at* dan *muḍaf ilayh*: *sunnah sayyi'ah, al-maktabah al-mishriyah*
 - b. *Muḍaf*: *maṭba'at al-‘āmmah*
2. Bunyi diftong dan konsonan rangkap ditransliterasikan seperti:
- او = aw او = ū
 اي = ay اي = ī
- Konsonan rangkap ditulis rangkap, kecuali huruf "waw" yang didahului dhammah dan huruf ya' yang didahului kasrah seperti tersebut dalam tabel.

3. Penulisan bacaan panjang ditransliterasikan seperti:

ā = ا ī = اِي ū = او

Penulisan kata sandang ditransliterasikan seperti:

al = ال al-sh = الش wa'l- = وال

4. Kata yang ditransliterasikan dan kata-kata dalam bahasa asing yang belum terserap menjadi bahasa baku Indonesia harus dicetak miring.
5. Bunyi huruf hidup akhir sebuah kata tidak dinyatakan dalam transliterasi. Transliterasi hanya berlaku pada konsonan akhir.

Contoh:

Ibn Taimiyah *bukan* **Ibnu** Taymiyah, Inna al-dīn ‘inda Allāh al-Islām bukan Inna **al-dīna** ‘inda Allāhi al-Islāmu, *Niḥāyat al-Ḥikmah* bukan *Niḥāyatu al-Ḥikmati*.

6. Kata yang berakhir dengan *ya’ musyaddadah* (*ya’* bertasydid) ditransliterasikan dengan *i*. Jika *i* diikuti dengan *ta’ marbutah* maka transliterasinya adalah *iyah*. Jika *ya’* bertasydid berada di tengah kata, ditransliterasikan dengan *yy*.

Contoh:

- al-Ghazali, al-Nawāwi.*
- Ibn Taymiyah, al-Jawziyah.*
- Shayyid, mu’ayyid, muqayyid.*

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Implementasi pelaksanaan zakat melibatkan sejumlah kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan harta benda sejak pengumpulan, pendistribusian, pengawasan, pengadministrasian, dan pertanggungjawaban harta zakat. Dalam rangka meningkatkan daya guna dan hasil guna, zakat harus dikelola secara melembaga sesuai dengan syariat Islam, amanah, kemanfaatan, keadilan, kepastian hukum, terintegrasi, dan akuntabilitas sehingga dapat meningkatkan efektivitas dan efisiensi pelayanan dalam pengelolaan zakat.¹

Salah satu sebab belum berfungsinya zakat sebagai instrumen pemerataan,serta belum optimal dan kurang efektifnya sasaran zakat adalah karena manajemen pengelolaan zakat belum terlaksana sebagaimana mestinya, baik pengetahuan pengelola maupun instrumen manajemen pengelolaan serta sasaran zakat. Oleh karena itu,diperlukan pengelolaan zakat yang lebih optimal sehingga dapat meningkatkan peranan dan fungsi zakat dalam mewujudkan kesejahteraan dan keadilan sosial. Tanpa manajemen, zakat sebagai modal pembangunan tidak akan memberikan dampak yang signifikan bagi pemecahan masalah sosial ekonomi umat.²

¹ Noor Aflah, *Arsitektur Zakat Indonesia* (Jakarta: UI Press, 2009), 1.

² Muhammad, *Manajemen Organisasi Zakat: Perspektif Pemberdayaan Umat dan Strategi Pengembangan Organisasi Pengelola Zakat* (Jatim: Madani, 2011), 43.

Dalam sejarah Islam, pada masa Rasulullah SAW., pemerintah telah mengatur (*manage*) zakat dengan merintis pembentukan lembaga pengelolaan zakat yang disebut *Baytul Māl* yang lebih mengacu pada pihak yang menangani permasalahan harta umat, baik berupa pendapatan atau pun pengeluaran negara. Saat itu *Baytul Māl* belum mempunyai tempat khusus untuk penyimpanan harta, karena harta yang diperoleh hampir selalu habis dibagikan untuk kepentingan dan belanja umat Islam.³

Pada masa Umar ibn Khaṭṭāb, khalifah melantik para amil untuk bertugas mengumpulkan zakat dari orang-orang dan kemudian mendistribusikan kepada golongan yang berhak menerimanya. Untuk mengelola wilayah yang semakin luas dan dengan persoalan yang kian kompleks, Umar ibn Khaṭṭāb kemudian membenahi struktur pemerintah dengan membentuk lembaga baru yang bersifat eksklusif-operasional, diantaranya dengan membentuk *Baytul Māl* sebagai lembaga yang berfungsi mengelola keuangan termasuk zakat. Pada awal pertumbuhan *Baytul Māl*, pengelolaan dana zakat menjadi otorisasi pusat dengan model sentralisasi. Sehingga pemerintah pusat menjadi *agent of change* terhadap perubahan kondisi masyarakat, terutama mengangkat harkat dan martabat kaum dhuafa. Wibawa pemerintah dan ketaatan rakyat menjadi harmonis seiring dengan imbangnya pengelolaan harta zakat kepada masyarakat.⁴

³ Nurul Huda, et. al., *Kuangan Publik Islami: Pendekatan Teoritis dan Sejarah* (Jakarta: Kencana, 2012), 94.

⁴ Adiwarmanto Azwar Karim, *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2010), 59.

Selanjutnya pada masa pemerintahan dinasti Bani Umayyah, khalifah Umar ibn Abd al-Azis sangat memperhatikan zakat dan serius menangannya karena zakat merupakan hak Allah. Umar ibn Abd al-Azis memerintahkan para gubernurnya untuk mendata para penerima zakat, serta menunjuk para pegawai zakat yang terpercaya dan amanah. Umar memerintahkan mereka agar menulis bukti pembayaran zakat untuk orang yang berzakat.⁵ Lebih jauh lagi Umar menerapkan kebijakan otonomi daerah. Setiap wilayah Islam mempunyai wewenang untuk mengelola zakat sendiri dan tidak diharuskan menyerahkan *upeti* kepada pemerintah pusat. Manakala pegawai zakat menyerahkan zakat, Umar memerintahkan mereka agar mengembalikan dan mendistribusikannya di daerah di mana zakat dikumpulkan. Bahkan pemerintah pusat akan memberikan bantuan subsidi kepada setiap wilayah yang minus pendapatannya.⁶

Umar ibn Abd al-Azis juga melakukan perbaikan terhadap mekanisme pengambilan zakat. Kebijakan-kebijakan Umar dari sisi ekonomi membantu meningkatkan pendapatan zakat. Dalam pembayaran zakat, Umar ibn Abd al-Azis termasuk orang-orang yang meluaskan (cakupan zakat) dan ini terlihat melalui fikihnya dalam zakat hasil pertanian, zakat unta, ikan, madu dan lainnya. Pemahaman fikih ini secara otomatis mendongkrak harta yang masuk melalui zakat yang selanjutnya menaikkan proses pengumpulannya.⁷

⁵ Ali Muhammad ash-Shalabi, *Perjalanan Hidup Khalifah yang Agung Umar Bin Abdul Aziz: Ulama dan Pemimpin yang Adil*, terj. Izzudin Karimi (Jakarta: Darul Haq, 2010), 475.

⁶ Nur Chamid, *Jejak Langkah Sejarah Pemikiran ekonomi Islam* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010), 116.

⁷ Ash-Shalabi, *Perjalanan Hidup Khalifah*, 476.

Pengelolaan zakat di masa khalifah Umar ibn Abd al-Azis ini sangat menakjubkan. Semua literatur yang ada pada kita menguatkan bahwa kemiskinan, kemelaratan dan kepapaan dapat diatasi pada masa ini. Boleh dikatakan mereka yang ingin mengeluarkan zakat sangat sukar untuk memperoleh orang yang mau menerima. Langkah yang telah dilakukan adalah redistribusi kekayaan negara secara adil, yakni dengan melakukan restrukturisasi organisasi negara, pemangkasan birokrasi, penyederhanaan sistem administrasi. Dengan cara begitu Umar ibn Abd al-Azis memperbesar sumber-sumber pendapatan negara melalui zakat, pajak dan jizyah.⁸

Praktek pengelolaan zakat dari kedua khalifah di atas lah yang kemudian menjadi inspirasi Abū ‘Ubayd⁹ dalam memaparkan pemikirannya mengenai pengelolaan zakat dalam kitab *al-Amwāl*. Abu ‘Ubayd mengutarakan peran pentingnya suatu pemerintah dalam menerapkan kebijakannya mengenai pengelolaan zakat. Pemerintah yang adil dapat memperluas berbagai batasan yang telah ditentukan apabila kepentingan publik sangat mendesak. Abū‘Ubayd berpendapat bahwa pembagian harta zakat tidak harus dilakukan secara merata di antara delapan kelompok penerima zakat. Bagi Abū Ubayd yang paling penting adalah memenuhi kebutuhan-kebutuhan dasar sesuai dengan kebutuhan masing-masing.¹⁰

⁸ <https://zakat.or.id/sejarah-kegemilangan-zakat/>, diakses di akses 04/05/2017 pukul 14.15.

⁹ Abu ‘Ubayd merupakan ahli hadits sekaligus ahli fikih yang lahir pada 150 H. Nama lengkapnya adalah Al-Qasim ibn Sallam ibn Miskin Ibn Zayd al-Azady. Abu ‘Ubayd lebih dikenal sebagai bapak ekonomi Islam yang pertama dengan kitab monumentalnya *al-Amwāl* yang berbicara secara detail mengenai keuangan negara dalam Islam, dan menjelaskan upaya pengembangan dan pembangunan institusi ekonomi bagi kehidupan manusia masa kini. Lihat Chamid, *Jejak Langkah Sejarah*, 180.

¹⁰ Boedi Abdullah, *Peradaban Pemikiran Ekonomi Islam* (Bandung: Pustaka Setia, 2010), 181.

Sedangkan Abū Yūsuf¹¹ dalam kitabnya *al-Kharaj*, tidak secara gamblang dan sistematis membahas mengenai pengelolaan zakat. Akan tetapi memasukan sumber harta yang disimpan pada pos zakat. Paling tidak ada tiga sumber pendapatan yang menjadi perhatian Abū Yūsuf dalam kitab *al-Kharaj*, yaitu zakat binatang ternak, zakat perdagangan dan zakat hasil pertanian.¹²

Pada zaman kontemporer, terdapat Abd al-Qadīm Zallūm yang melanjutkan pemikiran tentang keuangan publik termasuk di dalamnya zakat yang dikelola oleh khalifah. Pemikirannya mengenai pengelolaan zakat melalui *Baytul Māl* dapat dikatakan melengkapi karya-karya ulama terdahulu mengenai pengelolaan zakat dalam kitab *al-Kharaj* Abū Yūsuf dan dalam kitab *al-Amwāl* Abū ‘Ubayd. Dalam pandangannya, rapuhnya sistem kekhalifahan menyebabkan kekuatan sistem ekonomi Islam yang dibangun melalui *Baytul Māl* mulai terkikis bahkan hilang. Berakhirnya sistem kekhalifahan di Turki pada tahun 1924 telah menimbulkan kesulitan bagi umat Islam untuk mengekspresikan ajaran dalam praktek keagamaan.¹³

Di Indonesia, sebagai negara berpenduduk muslim terbesar di dunia dengan angka 207.176.162 penduduk merupakan pemeluk Islam¹⁴, tentunya memiliki potensi zakat luar biasa yang akan dapat menjadi sebuah kekuatan pemberdayaan ekonomi, pemerataan pendapatan dan sekaligus akan

¹¹ Nama aslinya adalah Ya'qub ibn Ibrahim ibn Hubaib al-Anshari. Lahir pada tahun 113 H. Abu Yūsuf merupakan murid dari Imam Abu Hanifah yang dikenal sebagai pakar dalam masalah keuangan publik dengan kitabnya *al-Kharaj* yang berbicara panjang lebar mengenai perpajakan suatu negara. Lihat Nurul Huda, *Keuangan Publik islami: Pendekatan Al-Kharaj Imam Abu Yusuf* (Bogor: Ghalia Indonesia, 2011), 53.

¹² Ibid., 110.

¹³ Umrotul Khasanah, *Manajemen Zakat Modern: Instrumen Pemberdayaan Ekonomi Umat* (Malang: UIN-Maliki Press, 2010), 10.

¹⁴ <http://sp2010.bps.go.id/index.php/site/tabel?tid=321>, diakses 04 Mei 2017. Jam 10.25 WIB.

meningkatkan perekonomian rakyat di Indonesia. Potensi zakat sangat besar ini dapat menjadi solusi pengurangan jumlah angka kemiskinan di tengah-tengah masyarakat apabila diimbangi dengan pengelolaan zakat yang profesional dan maksimal.¹⁵

Di Indonesia, sejak awal pengelolaan zakat dikelola tanpa keterlibatan negara. Zakat dijalankan secara individual-tardisional, dengan ditopang dua institusi keagamaan terpenting yaitu masjid dan pesantren. Pengelolaan zakat di Indonesia mengalami kebangkitan di tangan masyarakat sipil pada tahun 1990 an. Era ini kemudian dikenal menjadi era pengelolaan zakat secara profesional-modern berbasis prinsip-prinsip manajemen dan tata kelola organisasi yang baik. Sejak masa inilah potensi zakat di Indonesia mulai tergali dengan dampak yang semakin signifikan dan meluas.¹⁶

Titik balik terpenting dunia zakat Indonesia terjadi sejak zakat secara resmi masuk ke dalam ranah hukum positif Indonesia dengan keluarnya Undang-Undang (UU) tentang Pengelolaan Zakat, yaitu UU No. 38 Tahun 1999. Berdasarkan UU tersebut, zakat dapat dikelola oleh lembaga amil bentukan pemerintah yaitu BAZ (Badan Amil Zakat) dan oleh lembaga amil bentukan masyarakat yaitu LAZ (Lembaga Amil Zakat) yang diberi otoritas formal melalui pengukuhan pemerintah. Sejak keluarnya UU ini, lembaga-lembaga amil zakat tumbuh pesat mulai dari tingkat pusat sampai

¹⁵ Didin Hafidhuddin, *The Power of Zakat* (Malang: UIN-Malang, 2008), 4.

¹⁶ Tim Penulis Indonesia Zakat & Development Report, *Menggagas Arsitektur Zakat Indonesia: Menuju Sinergi Pemerintah Dan Masyarakat Sipil Dalam Pengelolaan Zakat Nasional* (Jakarta: IMZ, 2011), 75.

daerah.¹⁷ Sesuai dengan undang-undang tersebut, pemerintah berfungsi sebagai regulator, motivator, dan fasilitator dalam pengelolaan zakat.¹⁸

Di satu sisi, kecenderungan ini positif karena dunia zakat Indonesia kemudian menggeliat menjadi sangat dinamis. Namun di sisi lain, kecenderungan ini berpotensi menimbulkan masalah, terutama terkait tata kelola, transparansi dan akuntabilitas pengelolaan zakat. Tumbuhnya ribuan lembaga amil tidak diikuti dengan dengan keberadaan lembaga regulator dan pengawasan yang memadai serta kemitraan dan sinergi yang jelas antar sesama Organisasi Pengelolaan Zakat (OPZ).¹⁹

Hal inilah yang kemudian mendorong munculnya amandemen UU pengelolaan zakat, dengan lahirnya UU. 23 tahun 2011. Dengan UU terbaru tersebut, pemerintah melakukan upaya reformasi signifikan dalam pengelolaan zakat nasional antara lain dengan sentralisasi pengelolaan zakat secara nasional. Dengan demikian secara resmi pengelolaan zakat nasional resmi bertransformasi dari rezim desentralisasi ke rezim sentralisasi. Di tengah gempita pengelolaan zakat oleh masyarakat sipil, munculnya UU No. 23 tahun 2011 tersebut memunculkan perdebatan publik yang panas. Pemerintah melalui UU No. 23 tahun 2011 tersebut cenderung memperlihatkan rivalitas antara pemerintah dan masyarakat sipil dalam pengelolaan zakat. Masyarakat sipil menilai sentralisasi pengelolaan zakat oleh pemerintah sebagai langkah

¹⁷ Ibid., 76.

¹⁸ Khasanah, *Manajemen Zakat Modern*, 12.

¹⁹ Tim Penulis, *Menggagas Arsitektur Zakat*, 131.

mundur pengelolaan zakat nasional, yang mempersempit ruang gerak LAZ bahkan cenderung mematikan LAZ.²⁰

Secara historis, sebagaimana praktik pada masa kekhalifahan, tak ada perdebatan bahwa zakat seharusnya dikelola oleh negara. Jumhur ulama juga sepakat bahwa negara berkewajiban menunjuk para amil yang mengumpulkan dan mengelola zakat. Namun dalam konteks kontemporer saat ini, mayoritas negara muslim adalah sekuler, maka pengelolaan zakat menjadi eksperimen baru yang sangat beragam. Sehingga menjadi menarik untuk dilakukan kajian tentang gagasan arsitektur manajemen zakat di Indonesia. Atas dasar uraian tersebut, penulis merasa tertarik untuk menulis karya ilmiah berbentuk tesis dengan judul “Manajemen Pengelolaan Zakat Dalam Perundang-Undangan Zakat di Indonesia”.

B. Rumusan Masalah

Berangkat dari latar belakang di atas, maka fokus masalah yang menjadi kajian penelitian ini, telah penulis rumuskan dalam bentuk pertanyaan:

1. Bagaimana analisis historis tentang manajemen organisasi pengelolaan zakat dalam Undang-Undang No. 23 tahun 2011 ?
2. Bagaimana analisis konsep sentralisasi dan desentralisasi dalam perundang-undangan pengelolaan zakat di Indonesia ?

²⁰ Yusuf Wibisono, *Mengelola Zakat Indonesia* (Jakarta: Kencana, 2015), 113.

C. Tujuan Penelitian

Berdasar rumusan masalah di atas, penelitian ini secara umum bertujuan untuk menganalisis secara menyeluruh jawaban dari rumusan masalah yang diperinci sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis secara sosio-historis tentang manajemen organisasi pengelolaan zakat dalam Undang-Undang No. 23 tahun 2011.
2. Untuk melakukan analisis terhadap konsep sentralisasi dan desentralisasi dalam perundang-undangan pengelolaan zakat di Indonesia.

D. Kegunaan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah dan tujuan di atas, penelitian ini diharapkan memberikan manfaat dan kegunaan sebagai berikut:

1. Secara Akademis

Kajian ini diharapkan mampu memberikan sumbangan bagi pengembangan kajian pemikiran ekonomi Islam, khususnya mengenai tinjauan historis manajemen pengelolaan zakat serta menjadi referensi dan juga refleksi kajian berikutnya yang berkaitan dengan masalah manajemen pengelolaan zakat di Indonesia. Selain itu, diharapkan hasil dari kajian ini dapat menarik perhatian peneliti lain, untuk melakukan penelitian lebih lanjut tentang masalah yang serupa.

2. Secara Praktik

Memberikan informasi kepada praktisi zakat di BAZNAS dan LAZ mengenai manajemen pengelolaan zakat Indonesia, serta dapat memberikan

sumbangan pemikiran dalam pengelolaan zakat mulai penghimpunan, pengelolaan dan pendayagunaan dana zakat untuk mencapai sinergi pengelolaan antara organisasi pengelolaan zakat yang ada di Indonesia.

E. Kajian Terdahulu

Kajian dan tulisan ini tidak berangkat dari suatu kekosongan, melainkan melanjutkan berbagai kajian dan penelitian yang sudah dilakukan sebelumnya. Dari penelusuran sejumlah literatur, ditemukan sejumlah karya ilmiah atau tulisan mengenai manajemen pengelolaan zakat, diantaranya: artikel “Implimentasi Undang-Undang No. 23 Tahun 2011 terhadap Legalitas Pengelolaan Zakat oleh Lembaga Amil Zakat (Studi pada beberapa LAZ di Kota Malang)”, yang ditulis Tri Anis Rosyidah dan Asfi Manzilati Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Brawijaya tahun 2012. Penelitian ini mengungkapkan bahwa implementasi Undang-Undang No. 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat terhadap pengelolaan zakat oleh lembaga amil zakat belum tersosialisasi kepada masyarakat sehingga pengelola zakat dan masyarakat ragu bahwa Undang-Undang No 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat benar-benar diterapkan, hal ini dikarenakan masih banyak pasal yang tidak sesuai dengan kondisi masyarakat sehingga menghambat legalitas LAZ dan pengelola zakat. Sehingga Undang-Undang No. 23 Tahun 2011 perlu peninjauan ulang dan sosialisasi.

Dalam artikel pada jurnal Bimas Islam tahun 2014 yang berjudul “Jalan Panjang Legislasi Syariat Zakat di Indonesia: Studi terhadap Undang-Undang

Nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat” yang ditulis oleh Mustolih Siradj. Kajian ini mengutarakan bahwa pada tahun terbitnya UU No. 38/ 1999 tentang pengelolaan zakat menjadi tonggak sejarah umat Islam di Indonesia, karena syariat zakat secara resmi menjadi hukum positif yang berarti diakui oleh negara. UU ini kemudian diganti dengan UU No.23/ 2011, yang memberikan penguatan peran terhadap BAZNAS sebagai leading sector pengelolaan zakat nasional. Sayangnya, sampai saat ini masih banyak lembaga amil zakat (LAZ) yang dibentuk masyarakat yang belum patuh kepada perundang-undangan tersebut.

Kemudian artikel yang ditulis oleh Mufidah pada jurnal Cita Hukum, Fakultas Syariah dan Hukum UIN Jakarta tahun 2016, yang berjudul “Sistem Hirarki Kelembagaan Badan Pengelola Zakat Di Indonesia (Tinjauan Terhadap Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011)”. Tulisan ini memaparkan dukungan pemerintah terhadap keberadaan dan peran organisasi pengelola zakat ditunjukkan dengan dikeluarkannya peraturan perundang-undangan tentang pengelolaan zakat yaitu Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 yang kemudian diperbaharui dengan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat. Beberapa faktor penyebab belum optimalnya formalisasi zakat dengan peraturan perundang-undangan adalah terkait dengan faktor sistem dan kelembagaan. Semestinya, baik pemerintah maupun lembaga pengelola zakat sebagai amilmemiliki peran yang sangat strategis dalam membangun sistem kelembagaan zakat, pemberdayaan zakat serta mendukung tegaknya pelaksanaan kebijakan tentang zakat. Hal ini dapat

terwujud jika sistem pengendalian organisasi pengelolaan zakat berjalan dengan efektif. Optimalisasi pelaksanaan zakat selain dipengaruhi oleh sistem dan manajemen pengelolaan zakat yang efektif juga diperlukan ketegasan pemerintah dalam implementasi kebijakan tentang zakat demi terwujudnya tata kelola zakat yang baik.

Selanjutnya dalam tesis Ranshanjani R. A, tahun 2014, dari UIN Syarif Hidayatullah Jakarta yang berjudul “Pengaruh Penerapan Undang-Undang Pengelolaan Zakat Nomor 23 Tahun 2011 terhadap Kinerja Pengelolaan Zakat di Lazis PP Muhammadiyah”. Hasil yang didapat dari tesis tersebut adalah bahwa Undang-Undang terbaru fokus pada tanggung jawab terhadap Badan Amil Zakat untuk mengkoordinir dan mensentralisasi pengelolaan, pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan zakat yang dilakukan Lembaga Amil Zakat. Dalam penerapannya, tidak terdapat perubahan yang signifikan terhadap struktur dan pengorganisasian zakat di Lazis Muhammadiyah, hanya mulai muncul percepatan kelembagaan dalam Lazis Muhammadiyah untuk mempermudah koordinasi dengan Pemerintah dan Badan Amil Zakat.

Dalam karya ilmiah lain, karya Wildan Humaidi dari Universitas Islam Negeri Yogyakarta tahun 2013 yang berjudul “Pengelolaan Zakat Pasal 18 Ayat (2) UU No. 23 tahun 2011 (Studi Respon Lembaga Pengelolaan Zakat di Kota Yogyakarta)”. Karya ilmiah tersebut menyimpulkan bahwa UU No. 23 tahun 2011 sangat menyulitkan bagi LAZ untuk berdiri, mereduksi tugas dan fungsi LAZ, serta menjadikan status LAZ menjadi tidak jelas. Selain itu

adanya tugas LAZ untuk membantu BAZNAS dalam pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian dan pedayagunaan zakat, menjadikan LAZ tidak lagi mempunyai otoritas dalam mengkreasi pengelolaan zakat. Prospek implementasi UU No. 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat belum dapat direalisasikan secara penuh dan meyeluruh karena sistem pemerintah belum berjalan dan bertentangan dengan kondisi masyarakat yang ada.

Dari penelitian dan tulisan yang ada, dalam sepengetahuan penulis belum terdapat karya ilmiah yang membahas dan menganalisis mengenai manajemen pengelolaan zakat dalam perundang-undangan zakat di Indonesia. Dengan demikian tulisan ini akan membahas mengenai analisis secara komprehensif tentang manajemen organisasi pengelolaan zakat dalam perundang-undanganzakat Indonesia serta tinjauan kritis terhadap konsep sentralisasi dan desentralisasi pengelolaan zakat di Indonesia. Karya ilmiah ini bisa dikatakan penerus dan pelengkap dari tulisan-tulisan yang pernah ada sebagai suatu penjabaran lebih lanjut mengenai manajemen pengelolaan zakat Indonesia.

F. Metode Penelitian

1. Pendekatan dan Jenis Penelitian

Tesis ini merupakan studi literer, dan menggunakan metode deskriptif analitis, dengan menggunakan pendekatan analisis historis. Karena *library research*, diperlukan berbagai literatur yang mengharuskan

dilakukannya studi/penelitian kepustakaan secara intensif.²¹ Fokus penelitian dapat ditempatkan dalam konteks sistem sosial-politik masa lalu dan konteks masa kini. Kedua fokus penelitian tersebut dapat dipandang sebagai bagian gejala historis dan gejala sosiologis.²²

Pengkajian dan penelaahan pustaka ini diharapkan mampu mengungkap, mendiskripsikan, mengkonstruksi sejarah pelebagaan zakat dan menganalisis manajemen pengelolaan zakat dalam perundang-undangan zakat di Indonesia. Data-data yang diperoleh dari buku yang telah ada kemudian dianalisis agar mendapatkan koneksi yang tepat, dengan ini peneliti akan dapat menjawab problematika dan mencapai tujuan penelitian.²³

2. Sumber Data

Dalam penyusunan tesis ini diperlukan sumber data yang relevan dengan permasalahan sehingga hasilnya dapat dipertanggungjawabkan. Adapun sumber data yang digunakan dalam menyusun tesis ini adalah sebagai berikut:

a. Sumber Data Primer

- 1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat.

²¹ Hadari Nawawi dan Mimi Martini, *Penelitian Terapan* (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1996), 23.

²² Cik Hasan Bisri, *Model Penelitian Fiqih: Paradigma Penelitian Fiqih dan Fiqih Penelitian* (Bogor: Kencana, 2003), 173.

²³ Suharsimi Arikunto, *Manajemen Penelitian* (Jakarta: Rineka Cipta, 2000), 148.

- 2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat.
- 3) Kementerian Agama RI, *Manajemen Pengelolaan Zakat*, Jakarta: Kementerian Agama RI, 2012.
- 4) Kementerian Agama RI, *Standarisasi Amil Zakat di Indonesia*, Jakarta: Kementerian Agama RI, 2013.
- 5) Kementerian Agama RI, *Zakat Community Development: Model Pengembangan Zakat*, Jakarta: Kementerian Agama RI, 2013.

b. Sumber Data Sekunder

- 1) BAZNAS, *Majalah Zakat: Menyucikan Harta dan Jiwa*, Jakarta: Badan Amil Zakat Nasional.
- 2) Noor Aflah, *Arsitektur Zakat Indonesia*, Jakarta: UI-Press, 2009.
- 3) Nana Minarti, dkk., *Menggagas Arsitektur Zakat Indonesia: Menuju Sinergi Pemerintah dan Masyarakat Sipil Dalam Pengelolaan Zakat Nasional*, Jakarta: IMZ, 2011.
- 4) Nana Minarti, dkk., *Membangun Peradaban Zakat Indonesia: Soal Kebijakan dan Hal Lain yang Belum Paripurna*, Jakarta: IMZ, 2012.
- 5) Erie Sudewo, *Nasib Nasab Nishab: Zakat Indonesia di Simping Jalan*, Jakarta: IMZ, 2012.
- 6) Yusuf Wibisono, *Mengelola Zakat Indonesia*, Jakarta: Kencana, 2015.
- 7) Aan jaelani, *Manajemen Zakat di Indonesia dan Brunei Darussalam*, Cirebon: Nurjati Press, 2015.

3. Teknik Pengumpulan Data

Jenis penelitian ini adalah penelitian pustaka, maka metode pengumpulan data lebih tepat adalah menggunakan metode dokumentasi.²⁴ Penulis melakukan pengumpulan data berupa catatan atau tulisan, surat kabar, majalah atau jurnal dan sebagainya yang diperoleh dari sumber data primer dan skunder, yang menghasilkan catatan-catatan penting yang berhubungan dengan masalah pengelolaan zakat sehingga akan diperoleh data yang lengkap.

4. Teknik Pengolahan Data

Teknik pengolahan yang digunakan untuk menganalisa data dalam penelitian ini yaitu dengan mengumpulkan dan menyusun data-data kemudian menganalisisnya, dengan tiga alur kegiatan secara berantai: reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan/verifikasi.²⁵

a. Reduksi Data

Reduksi data diartikan sebagai proses pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan, pengabstrakan, dan transformasi data yang terkumpul. Penerapannya dalam tesis ini dimulai dengan mengumpulkan literatur-literatur tentang manajemen pengelolaan zakat dalam perundang-undangan di Indonesia, untuk kemudian menggolongkan, mengarahkan, membuang yang tidak perlu, dan

²⁴ Metode dokumentasi adalah suatu cara pengumpulan data yang menghasilkan catatan-catatan penting yang berhubungan dengan masalah yang diteliti sehingga akan diperoleh data yang lengkap, sah, dan bukan dari perkiraan. Lihat Basrowi dan Suwandi, *Memahami Penelitian Kualitatif* (Jakarta: Rineka Cipta, 2008), 158.

²⁵ Matthew B. Miles dan Michael Huberman, *Analisis Data Kualitatif*, terj. Tjejep Rohadi (Jakarta: UIP, 1992), 16.

mengorganisasi data dengan cara sedemikian rupa hingga kesimpulan-kesimpulan akhirnya dapat ditarik dan diverifikasi.

b. Penyajian Data

Alur penting kedua dari kegiatan pengolahan data adalah penyajian data. Penulis menyajikan teks naratif manajemen pengelolaan zakat di Indonesia yang akan mempermudah proses penarikan kesimpulan akhir. Penyajian data dalam tesis ini diorientasikan dengan menggabungkan informasi tentang masalah manajemen pengelolaan zakat dalam Undang-Undang di Indonesia yang tersusun dalam suatu bentuk yang padu dan mudah diraih. Dengan demikian penulis dapat melihat apa yang sedang terjadi, dan menentukan apakah penarikan kesimpulan sudah benar ataukah perlu adanya analisis selanjutnya.

c. Menarik Kesimpulan/Verifikasi

Kegiatan pengolahan dan analisis yang ketiga adalah penarikan kesimpulan dan verifikasi. Dalam tesis ini, penarikan kesimpulan dilakukan dengan cara merefleksi kembali manajemen pengelolaan zakat di Indonesia yang telah direduksi dan dikumpulkan selama menyusun karya tulis. Untuk kemudian menempatkan salinan kesimpulan dan temuan dari tinjauan tersebut dalam seperangkat data yang lain.

5. Metode Analisa Data

Analisis data dilakukan dengan cara menghubungkan apa yang diperoleh dari suatu proses sejak awal yang ditujukan untuk memahami dan

menjelaskan data yang terkumpul dari sumber.²⁶ Dalam menganalisis data, penulis menggunakan analisis kualitatif berupa *content analysis* (analisis isi teks) atau deskripsi analisis, yaitu pembahasan mendalam terhadap data-data yang terdiri dari bahan-bahan yang terdokumentasi terkait pengelolaan zakat. Penulis mengumpulkan dan menyusun data-data tentang manajemen pengelolaan zakat dan berbagai permasalahan yang terkait, untuk kemudian menganalisisnya. Serta untuk kemudian dilakukan pemahaman kontekstual agar penelitian yang dilakukan terlihat saling terkait dengan faktor-faktor lain.

Untuk menganalisisnya, penulis menggunakan logika deduktif yaitu metode berpikir yang berangkat dari hal-hal yang umum terlebih dahulu untuk seterusnya dihubungkan dalam bagian-bagiannya yang khusus.²⁷ Suatu cara analisis dari kesimpulan umum atau generalisasi yang diuraikan menjadi contoh-contoh kongkrit atau fakta-fakta untuk menjelaskan sesuatu atas generalisasi tersebut.²⁸

Aplikasinya dalam tesis ini dengan memaparkan data yang menjadi pusat studi dalam masalah manajemen pengelolaan zakat, yang bertumpu pada perundang-undangan dan hasil tulisan yang mengkaji tentang undang-undang zakat Indonesia. Serta dikuatkan dengan pemaparan fakta-fakta sejarah, peristiwa-peristiwa politik kebijakan perundang-undangan, untuk kemudian ditarik kesimpulan yang bersifat umum tentang arsitektur

²⁶ Bisri, *Model Penelitian Fiqih*, 185.

²⁷ Jujun S. Suriasumantri, *Filsafat Ilmu* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1996), 48.

²⁸ Sudarto, *Metode Penelitian Filsafat* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 1997), 57.

manajemen pengelolaan zakat secara nasional berdasar perundang-undangan Zakat di Indonesia.

G. Sistematika Pembahasan

Untuk mempermudah penyusunan tesis maka pembahasan dalam laporan penelitian ini dikelompokkan menjadi 5 bab yang masing-masing bab terdiri dari sub-sub yang saling berkaitan, sehingga diperoleh pemahaman yang padu dan utuh, serta penulisan karya ilmiah yang logis dan komprehensif. Adapun sistematika pembahasan adalah sebagai berikut:

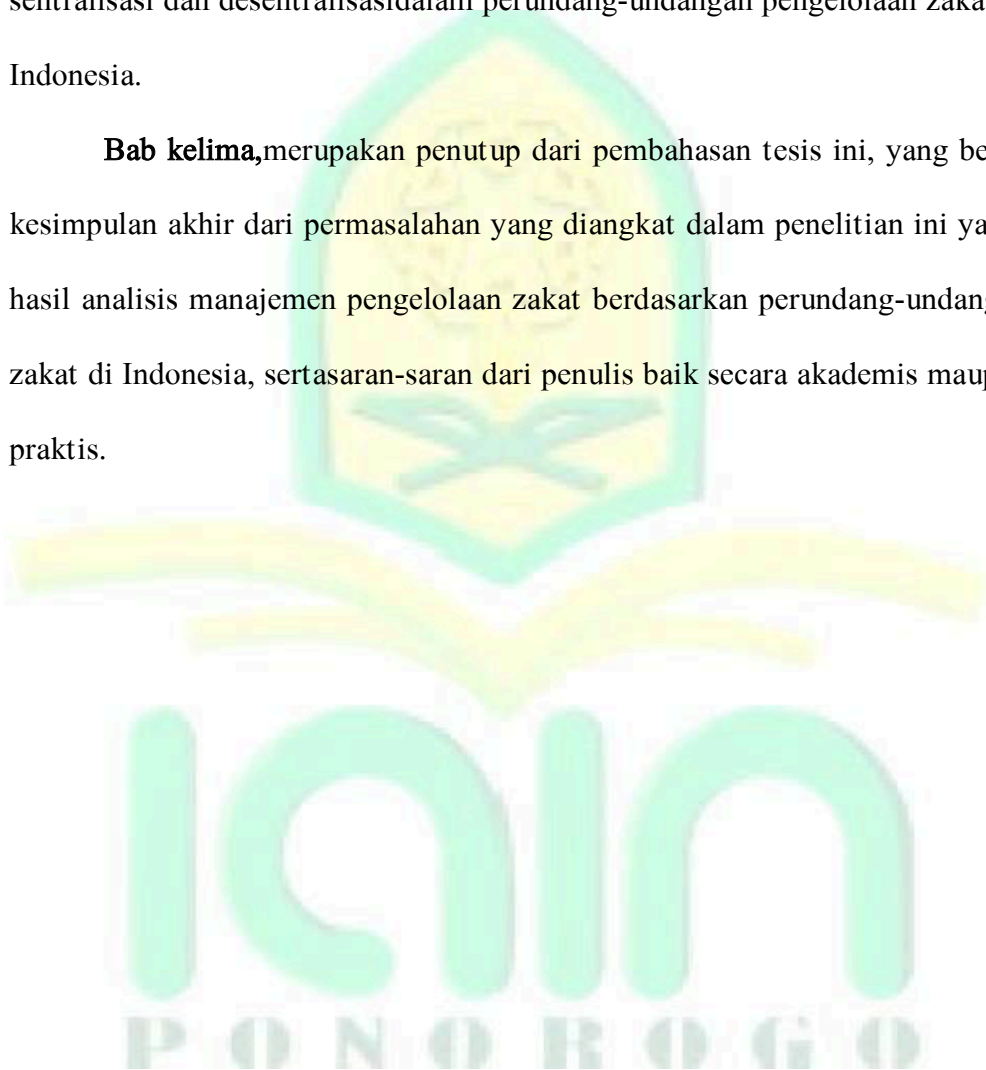
Bab pertama, yaitu pendahuluan yang merupakan pola dasar yang memberikan gambaran secara umum dari seluruh isi tesis yang meliputi latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan kajian, kegunaan penelitian, kajian terdahulu, metodologi kajian dan sistematika pembahasan.

Bab kedua, membahas mengenai tinjauan umum tentang sejarah dan tinjauan umum manajemen pengelolaan zakat dalam Islam, yang mencakup konsep zakat dalam Islam, manajemen pengelolaan zakat, peran negara dalam pengelolaan zakat, pengelolaan zakat dalam sejarah Islam serta model pengelolaan zakat di dunia Islam kontemporer.

Bab ketiga, mengutarakan data dalam tesis ini yang mencakup sejarah pengelolaan zakat di Indonesia dari masa ke masa, organisasi pengelolaan zakat di Indonesia, dan kebijakan pengelolaan zakat dalam tinjauan perundang-undang di Indonesia.

Bab keempat, pada bab ini penulis menganalisis untuk mendapatkan kesimpulan yang valid. Analisa tersebut dilakukan dengan pendekatan historis terhadap manajemen organisasi pengelolaan zakat dalam dalam Undang-Undang No. 23 tahun 2011, serta tinjauan terhadap konsep sentralisasi dan desentralisasi dalam perundang-undangan pengelolaan zakat di Indonesia.

Bab kelima, merupakan penutup dari pembahasan tesis ini, yang berisi kesimpulan akhir dari permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini yakni hasil analisis manajemen pengelolaan zakat berdasarkan perundang-undangan zakat di Indonesia, serta saran-saran dari penulis baik secara akademis maupun praktis.



BAB II
TINJAUAN UMUM MANAJEMEN
PENGELOLAAN ZAKAT DALAM ISLAM

Pada bab dua ini penulis menguraikan teori dalam tesis ini, yakni mengenai tinjauan umum tentang konsep sejarah dan tinjauan umum manajemen pengelolaan zakat dalam Islam, yang mencakup; konsep zakat dalam Islam, manajemen pengelolaan zakat, peran negara dalam pengelolaan zakat, pengelolaan zakat dalam sejarah Islam serta model pengelolaan zakat di dunia Islam kontemporer.

A. Tinjauan Umum tentang Sejarah

1. Konsep Sejarah

Sejarah (*tārikh* dalam bahasa Arab / *history* dalam bahasa Inggris) adalah rekonstruksi masa lalu yang merupakan cabang ilmu yang berkenaan dengan kronologi berbagai peristiwa. Secara teknis, formula yang digunakan di kalangan peneliti, sejarah terdiri dari *man + time + space = history*.¹ Dalam pengertian yang lebih seksama sejarah adalah kisah dan peristiwa masa lampau umat manusia. Namun, dalam sebuah kajian sejarah, pengertian yang terlalu luas tersebut menuntut pembatasan lagi, sehingga sejarah diartikan sebagai tindakan manusia dalam jangka waktu tertentu pada masa lampau yang dilakukan di tempat tertentu.

¹ Dedi Supriyadi, *Sejarah Peradaban Islam* (Bandung: Pustaka Setia, 2008), 13.

Sebuah pengertian yang cukup representatif dikemukakan oleh para ahli sejarah bahwa sejarah adalah kisah dan peristiwa masa lampau umat manusia, baik secara subjektif maupun secara objektif. Sejarah dalam arti subjektif adalah konstruk (bangunan) yang disusun penulis sebagai suatu kesatuan yang mengurai fakta-fakta yang menggambarkan suatu gejala sejarah, baik proses maupun struktur. Kesatuan tersebut menunjukkan koherensi dari berbagai unsur yang berkaitan, saling menopoang dan saling bergantung satu sama lain.

Sebaliknya, sejarah dalam arti objektif adalah proses sejarah dalam aktualisasinya yang menunjuk pada kejadian dan peristiwa itu sendiri, yang tidak memuat unsur-unsur subjek. Suatu kejadian dan peristiwa yang terjadi tidak dapat diulang dan terulang lagi, dan orang yang mengalaminya hanya dapat mengikuti sebagian dari totalitas kejadian tersebut. Definisi ini menegaskan bahwa peristiwa sejarah mencakup segala hal yang dipikirkan, dikatakan, dikerjakan, dirasakan dan dialami oleh manusia sebagai hasil rekonstruksi masa lalu.

Menurut Ibnu Khaldun, untuk melihat sejarah secara objektif, seorang sejarawan harus bisa mengetahui metodologi untuk menjelaskan fenomena sejarah secara sistematis dan rasional, serta harus mampu mengenal dengan jelas struktur sosial dan kebudayaan masyarakat yang akan ditelitinya. Untuk mengetahui metodologi sejarah, seorang sejarawan dituntut memahami dua persoalan besar dalam studinya, yaitu

fakta yang terjadi dan bagaimana cara memahami serta cara mengolahnya dengan benar dalam bentuk laporan.²

2. Urgensi Studi Sejarah

Sejarah tidak hanya dipahami sebagai peninggalan yang pernah terjadi di masa lampau, melainkan sesuatu yang sangat berharga (*meaningful event*) bagi seseorang yang memahaminya. Sejarah mencakup perjalanan hidup manusia dalam mengisi perkembangan dunia dari masa ke masa. Setiap sejarah mempunyai arti dan nilai, sehingga manusia dapat membuat sejarah sendiri dan sejarah pun membentuk manusia. Sejarah mempunyai arti dan memberi arti. Sejarah ditulis dijadikan sebagai gambaran atau sebagai guru yang memberikan penuntun.³

Menurut Kuntowijoyo, ciri khas sejarah adalah perkembangan, kesinambungan, pengulangan dan perubahan, baik dipahami secara positif atau pun negatif. Sehingga dengan sejarah, seorang sejarawan mampu melakukan perubahan atau merekonstruksi peristiwa-peristiwa masa lalu menjadi sesuatu yang lebih berarti bagi masa depan masyarakat.⁴

Secara umum, urgensi mengkaji sejarah adalah yaitu: *pertama*, diperoleh pengalaman akan peristiwa sejarah masa lalu, baik positif maupun negatif sebagai hikmah kehidupan; *kedua*, diketahui dan dikuasainya hukum-hukum sejarah yang berlaku untuk mengatasi

² Rusydi Sulaiman, *Pengantar Metodologi Studi Sejarah Peradaban Islam* (Jakarta: Rajawali Pers, 2014), 18.

³ Mahfud Junaedi, *Rekonstruksi Sejarah Pendidikan Islam di Indonesia* (Jakarta: Departemen Agama RI, 2005), 2.

⁴ Sulaiman, *Pengantar Metodologi Studi Sejarah*, 20.

persoalan-persoalan masa kini dan masa mendatang; dan *ketiga*, diperolehnya keluasan dan kedewasaan berfikir, kearifan dan kebijaksanaan dalam bersikap.⁵

3. Karakter Pengkajian Sejarah

Pada dasarnya, ilmu sejarah memiliki kedudukan yang sama dengan disiplin ilmu sosial yang lain, seperti sosiologi, antropologi, psikologi dan ilmu politik. Kekhususan yang dimiliki sejarah dibanding dengan ilmu-ilmu yang tersebut ialah sejarah membicarakan masyarakat dengan senantiasa memperhatikan dimensi waktu (diakronik).

Menurut Khalidi, sebagaimana dikutip Rusydi Sulaiman dalam buku Pengantar Metodologi Studi Sejarah Peradaban Islam, sejarah merupakan induk segala disiplin ilmu pengetahuan. Sebagai sebuah disiplin ilmu yang bersifat ilmiah, sejarah memiliki ciri-ciri sebagai berikut: *pertama*, memiliki tujuan, subjek dan objek, yang mejadi batas kajian ilmu. Subjek kajian sejarah adalah manusia, dan objek kajian berupa perilaku dan perbuatan manusia yang sudah dipilah dan memiliki nilai sejarah; *kedua*, adanya metode untuk memastikan fakta dalam melakukan kajian, sehingga lebih terarah untuk memperoleh hasil yang maksimal; *ketiga*, bersifat sistematis, yaitu melalui tahapan yang benar; *keempat*, dapat diverifikasi atau diuji kebenarannya oleh peneliti yang berbeda sehingga dapat menghasilkan yang diterima secara umum; *kelima*, bersifat empiris, sehingga dapat diobservasi untuk mendapatkan pengetahuan yang tersusun

⁵ Ibid., 28.

dalam suatu konsep; dan *keenam*, bersifat objektif dan rasional berdasarkan penalaran yang sehat, sehingga kebenaran dapat diterima dan dikomunikasikan.⁶

B. Zakat dalam Tinjauan Islam

1. Pengertian Zakat

Zakat secara etimologi berasal dari akar kata yang mengacu pada makna kesucian (الطهارة), bertambah (الزيادة), tumbuh/ berkembang (النمى) dan keberkahan (البركت).⁷ Zakat dalam pengertian suci adalah membersihkan diri, jiwa dan harta. Seseorang yang mengeluarkan zakat berarti dia telah membersihkan diri dan jiwanya dari penyakit kikir, membersihkan hartanya dari hak orang lain. Zakat mengandung pengertian tumbuh dan berkembang karena dengan zakat diharapkan harta seseorang terus tumbuh dan bertambah, baik dalam bentuk nyata di dunia maupun di akhirat.⁸ Sementara itu, zakat dalam pengertian berkah adalah harta yang sudah dikeluarkan zakatnya secara kualitatif akan mendapatkan berkah dan akan berkembang walaupun secara kuantitatif jumlahnya berkurang.⁹

Sedangkan secara terminologi, Madzhab Maliki mengartikan zakat dengan mengeluarkan sebagian dari harta yang khusus yang telah mencapai *niṣāb* (batas minimal wajib zakat) kepada orang-orang yang berhak

⁶ Ibid., 54.

⁷ Sayyid Sabiq, *Fiqh Sunnah 1*, terj. Mukhlisin Adz-Dzaki (Sukoharjo: Insan Kamil, 2016), 641.

⁸ Akhmad Mujahidin, *Ekonomi Islam: Sejarah, Konsep, Instrumen, Negara dan Pasar* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2013), 67.

⁹ Rozalinda, *Ekonomi Islam: Teori dan Aplikasinya pada Aktivitas Ekonomi* (Jakarta: Rajawali Press, 2014), 247.

menerimanya. Madzhab Hanafi mendefinisikan zakat dengan menjadikan sebagian hak yang khusus dari harta yang khusus sebagai milik orang yang khusus, yang ditentukan oleh syari'at. Menurut Madzhab Syafi'i, zakat merupakan sebuah ungkapan keluarnya harta sesuai dengan cara yang khusus. Adapun menurut Madzhab Hambali, zakat ialah hak yang wajib dikeluarkan dari harta yang khusus untuk kelompok yang khusus pula yang diisyaratkan dalam al-Qur'an.¹⁰

Meskipun para ulama mendefinisikan zakat dengan redaksi agak berbeda antara satu dan lainnya, tetapi pada prinsipnya sama, yaitu sebagian harta benda yang wajib diberikan oleh orang-orang yang tertentu dengan beberapa syarat, atau kadar harta tertentu yang diberikan kepada orang-orang yang berhak menerimanya dengan syarat-syarat tertentu pula. Paling tidak terdapat beberapa unsur yang harus dipenuhi, yaitu: 1) adanya pemberi (*muzakki*), 2) harta benda, 3) sekelompok yang berhak menerima (*mustahik*), 4) terdapat takaran (*niṣāb*), 5) waktu yang ditentukan.¹¹

Sedangkan pemikir ekonomi Islam kontemporer mendefinisikan zakat sebagai harta yang telah ditetapkan oleh pemerintah atau pejabat berwenang, kepada masyarakat umum atau individu yang bersifat mengikat dan final, yang dialokasikan untuk memenuhi kebutuhan delapan golongan yang telah ditentukan oleh Al-Qur'an, serta untuk memenuhi tuntutan politik keuangan Islam. Secara makro, zakat merupakan sumber keuangan

¹⁰ Wahbah Al-Zuhayly, *Zakat Kajian Berbagai Mazhab*, terj. Agus Effendi (Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 1997), 84.

¹¹ Kementerian Agama RI, *Standarisasi Amil Zakat di Indonesia* (Jakarta: Kementerian Agama RI, 2013), 8.

publik Islam karena ia merupakan sumber terpenting pendapatan negara Islam. Zakat menjadi dana pembebasan kemiskinan dan bentuk keamanan sosial lainnya. Oleh karena itu, pengelolaan zakat perlu dilaksanakan berdasar suatu perhitungan yang tepat dan benar sesuai dengan prinsip-prinsip syari'ah yang dapat dipertanggungjawabkan.¹²

2. Dasar Hukum Zakat

a. Al-Qur'an

Zakat merupakan salah satu rukun Islam secara tegas diperintahkan oleh Allah SWT., melalui firman-firman-Nya dalam kitab suci al-Qur'an. Oleh sebab itu hukum zakat adalah wajib (*farḍu 'ayn*) atas setiap muslim yang telah memenuhi syarat-syarat tertentu. Di dalam al-Qur'an Allah SWT., telah menyebutkan tentang zakat yang selalu dihubungkan dengan shalat. Dari sini disimpulkan secara deduktif bahwa setelah shalat, zakat merupakan rukun Islam terpenting.¹³ Begitu pentingnya zakat secara mendasar digambarkan dengan jelas di dalam beberapa ayat al-Qur'an sebagai berikut:

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَنْفِقُوا مِنْ طَيِّبَاتِ مَا كَسَبْتُمْ وَمِمَّا أَخْرَجْنَا لَكُمْ مِنَ الْأَرْضِ

*Hai orang-orang yang beriman, nafkahkanlah (di jalan Allah) sebagian dari hasil usahamu yang baik-baik dan sebagian dari apa yang kami keluarkan dari bumi untuk kamu.*¹⁴

وَأَقِيمُوا الصَّلَاةَ وَآتُوا الزَّكَاةَ وَارْكَعُوا مَعَ الرَّاكِعِينَ

¹² Aan Jaclani, *Manajemen Zakat di Indonesia dan Brunei Darussalam* (Cirebon: Nurjati Press, 2015), 25.

¹³ Muhammad, *Zakat Profesi* (Jakarta: Salemba Diniyah, 2002), 12.

¹⁴ Al-Qur'an, 2: 267.

*Dan dirikanlah shalat, tunaikanlah zakat dan rukulah beserta orang-orang yang ruku.*¹⁵

خُذْ مِنْ أَمْوَالِهِمْ صَدَقَةً تُطَهِّرُهُمْ وَتُزَكِّيهِمْ بِهَا وَصَلِّ عَلَيْهِمْ

*Ambillah zakat dari sebahagian harta mereka, dengan zakat itu kamu membersihkan diri dan mensucikan mereka dan mendoalah untuk mereka.*¹⁶

b. Al-Hadits

Dalil-dalil dari al-Hadis diantaranya adalah Hadis yang diriwayatkan muslim dari Ibn Umar:

بَيْنَا أَسْأَلُ مَعْلَمَ خَمْسٍ :

شَهَادَةِ أَنْ لَا إِلَهَ إِلَّا اللَّهُ وَأَنَّ مُحَمَّدًا رَسُولُ اللَّهِ وَأَقَامِ الصَّلَاةَ وَآتِ الزَّكَاةَ وَحَجَّ الْبَيْتِ وَصُمْ مَرْمَضَانَ .

(رواه البخاري ومسلم)

Islam didirikan dari lima sendi: mengaku bahwa tidak ada Tuhan yang sebenarnya disembah melainkan Allah dan bahwasanya Muhammad itu utusan Allah, mendirikan sholat, mengeluarkan zakat, mengerjakan haji dan berpuasa sebulan Ramadhan. (HR. Muslim)¹⁷

Kemudian diriwayatkan oleh Bukhari Muslim dari Ibn Abbas r.a, bahwasanya Nabi SAW., mengutus Mu'adz ibn Jabal ke daerah Yaman, kemudian beliau bersabda kepadanya:

أَعْلَمُهُمْ أَنَّ اللَّهَ افْتَرَضَ عَلَيْهِمْ صَدَقَةً فَمَا أَمْوَالِهِمْ، تُوْخَذُ مِنْ أَعْيَانِهِمْ وَتُرَدُّ عَلَيْهِمْ فُقَرَائِهِمْ

*Beritahukanlah kepada mereka bahwasanya Allah SWT mewajibkan atas mereka untuk mengeluarkan zakat atas orang-orang kaya dan diberikan lagi kepada orang-orang fakir diantara mereka.*¹⁸

¹⁵ Al-Qur'an, 2: 43.

¹⁶ Al-Qur'an, 9: 103.

¹⁷ Abu Abdillah Said bin Ibrahim, *Penjelasan Lengkap Hadits Arbain Imam Nawawi*, terj. Abu Zaid Ar-Royani(Solo: Al-Wafi, 2016), 89.

¹⁸ Ibnu Hajar Al-Asqalani, *Bulughul Maram*, terj. Rohidin Wahid (Jakarta: Pustaka Al-Kautsar, 2015), 324.

Hadits-hadits di atas menerangkan tentang wajibnya mengeluarkan zakat dan bahwa zakat itu merupakan salah satu rukun dari rukun Islam.

c. Ijma'¹⁹

Imam Madzhab dan mujtahid mempunyai peranan yang besar dalam memecahkan persoalan zakat. Adapun dalil ijma' dalam zakat adalah kesepakatan semua (ulama) umat Islam disemua negara bahwa zakat adalah wajib. Bahkan para sahabat Nabi SAW., sepakat untuk membunuh orang-orang yang enggan mengeluarkan zakat. Dengan demikian barang siapa mengingkari kewajiban zakat berarti dia kafir.²⁰

3. Syarat dan Rukun Zakat

Berbicara masalah zakat, maka perlu dibagi tentang syarat wajib zakat (*muzakki*) yaitu orang yang berdasarkan ketentuan hukum Islam diwajibkan mengeluarkan zakat atas harta yang dimilikinya. Menurut kesepakatan ulama, syarat wajib zakat adalah sebagai berikut:

a. Islam

Menurut ijma' zakat wajib atas muslim dan tidak wajib atas orang kafir karena zakat merupakan ibadah mahdhah yang suci. Hal ini sejalan

¹⁹ Al-Ijma' artinya kesepakatan para mujtahid dalam menggali hukum-hukum agama sesudah Rasulullah meninggal dunia dalam suatu masalah yang ada ketetapanannya dalam kitab dan sunnah. Lihat Nazar Bakry, *Fiqh dan Ushul Fiqh* (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1996), 22.

²⁰ Al-Zuhayly, *Zakat Kajian Berbagai Mazhab*, 91.

dengan sabda Rasulullah SAW yang disampaikan kepada Muaz bin Jabal ketika di utus ke Yaman.²¹

b. Merdeka

Menurut ijma' ulama, zakat tidak diwajibkan atas hamba sahaya karena secara hukum mereka tidak mempunyai hak milik, tidak memiliki harta karena diri mereka sendiri dianggap sebagai harta. Begitu pula *budak mukattab* (budak yang dijanjikan kemerdekaannya) tidak wajib mengeluarkan karena kendatipun dia memiliki harta, hartanya tidak dimiliki secara penuh.²²

c. Baligh dan Berakal

Syari'at ini dikemukakan oleh madzhab Hanafi, bahwa anak kecil dan orang gila tidak dikenai kewajiban zakat. Karena keduanya tidak termasuk dalam ketentuan orang yang wajib mengerjakan ibadah seperti shalat dan puasa. Akan tetapi, jumhur ulama fikih tidak menerima syarat tersebut dengan alasan bahwa Al-Qur'an maupun Hadits tidak membedakan apakah pemiliknya baligh dan berakal atau tidak. Zakat dikeluarkan sebagai pahala untuk orang yang mengeluarkannya dan bukti solidaritas terhadap orang fakir.²³

Adapun harta kekayaan yang wajib dizakati adalah apabila memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:²⁴

²¹ Ibid., 99.

²² Ibid.

²³ Ibid., 100.

²⁴ Mursyidi, *Buku Pintar Panduan Zakat Praktis* (Jakarta: Inti Mandiri Sejahtera, 2003), 45-50.

a. Milik penuh (*al-Milk al-tām*)

Yang dimaksud dengan harta yang dimiliki secara penuh adalah pemilik harta tersebut memungkinkan untuk mempergunakan dan mengambil manfaat harta tersebut secara penuh dan harta tersebut berada dibawah kontrol dan kekuasaannya. Adapun harta itu harus didapatkan melalui proses pemilikan yang berdasarkan oleh syara'. Harta kekayaan dari hasil korupsi, suap atau hasil dari perbuatan yang haram tidak sah dan tidak akan diterima zakatnya.²⁵

b. Berkembang (*al-Namā'*)

Harta yang berkembang artinya harta tersebut dapat bertambah atau berkembang, yang apabila diusahakan untuk berkembang dapat memberikan keuntungan (*return*). Ulama terdahulu mengkategorikan zakat hanya pada lima kategori yaitu; a). Uang, emas, perak; b). Barang tambang dan barang rikaz, c). Barang dagangan, d). Hasil tanaman dan buah-buahan, e). Binatang ternak yang digembalakan.²⁶

c. Cukup Niṣāb

Niṣāb adalah nilai minimum harta mulai terkena zakat. Zakat dikenakan atas harta yang telah mencapai niṣāb. Ketentuan bahwa harta yang terkena zakat itu harus sampai niṣāb sudah disepakati oleh para ulama, baik harta yang dikeluarkan dari bumi maupun harta lain.²⁷

²⁵ Masdar Helmy, *Pedoman Praktis Memahami Zakat dan Cara Menghitungnya* (Bandung: PT. Alma'arif, 2001), 18.

²⁶ Al-Zuhayly, *Zakat Kajian Berbagai Mazhab*, 101.

²⁷ Ibid., 102.

d. Lebih dari kebutuhan pokok (*al-Hājah al-Aṣliyyah*)

Kebutuhan pokok adalah kebutuhan minimal yang diperlakukan untuk kelestarian hidup. Artinya, apabila kebutuhan tersebut tidak dapat dipenuhi, maka yang bersangkutan tidak dapat hidup dengan baik (layak) seperti makanan, minuman, pakaian dan tempat tinggal.²⁸

e. Bebas dari hutang

Harta yang lebih dari kebutuhan primer, sudah mencapai niṣāb dan berkembang dapat dizakati apabila sudah terbebas dari hutang. Namun apabila hutang tersebut tidak mengurangi niṣāb harta yang wajib dizakatkan maka zakat tetap masih dibayar.²⁹

f. Berlalu setahun

Maksudnya harta sekurang-kurangnya telah satu tahun Qomariyah dalam hal uang dan barang dagangan. Dalam hadits riwayat Abu Daud, Nabi SAW., bersabda yang artinya: *“Tidak ada kewajiban zakat pada harta, sehingga ia berulang tahun”*.³⁰

4. Mustahik Zakat

Mustahik zakat adalah orang-orang yang berhak menerima zakat sebagaimana telah ditetapkan Allah SWT., dalam Al-Qur’an. Mustahik zakat tercantum dalam QS. Al-Taubah, ayat 60:

إِنَّمَا الصَّدَقَاتُ لِلْفُقَرَاءِ وَالْمَسْكِينِ وَالْعَامِلِينَ عَلَيْهَا وَالْمُؤَلَّفَةِ قُلُوبُهُمْ وَفِي الرِّقَابِ وَالْغَارِمِينَ وَفِي سَبِيلِ اللَّهِ وَأَبْنَاءَ السَّبِيلِ
لِ، فَرِيضَةً مِّنَ اللَّهِ، وَاللَّهُ عَلِيمٌ حَكِيمٌ

²⁸ Ibid.

²⁹ Helmy, *Pedoman Praktis Memahami Zakat*, 19.

³⁰ Sabiq, *Fiqih Sunnah*, 645.

*Sesungguhnya zakat-zakat itu, hanyalah untuk orang-orang fakir, orang-orang miskin, pengurus-pengurus zakat, para mu'allaf yang dibujuk hatinya, untuk (memerdekakan) budak, orang-orang yang berhutang, untuk jalan Allah dan untuk mereka yuang sedang dalam perjalanan, sebagai suatu ketetapan yang diwajibkan Allah, dan Allah Maha mengetahui lagi Maha Bijaksana.*³¹

Ayat diatas menjelaskan bahwa penyaluran zakat itu hanya diserahkan kepada delapan golongan, yaitu:

- a. *Fākir*, yaitu orang yang tidak mempunyai harta, pekerjaan dan usaha sehingga tidak dapat memenuhi kebutuhan hidupnya. Pada prinsipnya orang fakir adalah orang yang hidup materialnya sangat lemah, baik ia menyatakan maupun tidak dinyatakan, kepayahannya hidupnya diketahui oleh umum.³²
- b. *Miskīn*, yaitu orang yang mempunyai harta, usaha, dan pekerjaan, tetapi hasilnya masih belum mencukupi keperluan hidupnya, namun tidak kekurangan seperti orang fakir. Oleh karena itu, orang miskin jarang menampilkan kekurangan hidupnya dari segi material.³³
- c. *'Āmilīn*, yaitu orang-orang yang diangkat pemimpin yang bertugas untuk mengumpulkan zakat dari orang-orang yang berzakat, dan membaginya kepada orang-orang yang berhak.
- d. *Mu'allaf*, yaitu orang yang dibujuk hatinya karena imannya masih lemah. Para ulama berpendapat bahwa muallaf itu ada 4 golongan: 1) Orang-orang yang baru masuk islam dan imannya masih lemah; 2) Orang Islam yang berpengaruh yang diharapkan akan mempengaruhi

³¹ Al-Qur'an, 9: 60.

³² Slamet Abidin et. al., *Fiqih Ibadah*(Bandung: CV. Pustaka Setia, 1998), 226.

³³ Lahmuddin Nasution, *Fiqih 1* (Jakarta: Ogos, 1995), 226.

kaumnya yang masih kafir untuk masuk islam; 3) Orang Islam yang berpengaruh terhadap orang kafir, yang dengan pengaruhnya kaum muslimin dapat terpelihara dari kejahatan orang-orang kafir; 4) Orang-orang yang dapat mencegah tindakan orang-orang yang tidak mau membayar zakat (anti zakat).³⁴

- e. *Fī al-Riqāb*, yaitu hamba sahaya yang dijanjikan merdeka. Maksud *al-Riqāb* di sini adalah para budak yang *mukattab*, budak yang telah mengikat perjanjian kitabah secara sah dengan tuan-tuannya, tetapi tidak mampu membayarnya, dapat diberikan bagian dari zakat untuk membantu mereka memerdekakan dirinya.³⁵
- f. *Ghārim*, yaitu orang-orang yang berhutang karena kegiatannya dalam urusan kepentingan umum. Menurut Iman Syafi'i, golongan *al-Ghārim* ada 3 macam: 1) Orang yang berhutang untuk mengurangi biaya mendamaikan antara orang-orang yang berselisih; 2) Orang yang berhutang untuk kepentingan dirinya karena perbuatan yang bukan maksiat; 3) Orang yang berhutang karena menjamin hutang orang lain.³⁶
- g. *Fī Sabīlillāh*, yaitu orang-orang yang berjuang di jalan Allah. Sabilillah ini meliputi kepentingan agama Islam dan umatnya. Orang yang berperang membela dan menegakkan kalimat Allah, mendapat bagian zakat bila tidak digaji, atau tentara sukarela walaupun ia orang kaya, diberikan zakat itu untuk sekadar biaya perang.

³⁴ Ibid.,227.

³⁵ Ibid.,178.

³⁶ Slamet Abidin et. al., *Fiqih Ibadah*(Bandung: CV. Pustaka Setia, 1998), 227.

h. *Ibn al-Sabīl*, yaitu orang yang akan atau sedang melakukan perjalanan (*musafir*). Orang musafir dapat diberi dari zakat, dengan syarat: 1) Perjalanan itu tidak ditujukan untuk maksiat; 2) Ia kehabisan bekal, tidak mempunyai dan kekurangan biaya untuk perjalanannya sekalipun ia memiliki harta di tempat lain.³⁷

5. Hikmah dan Manfaat Zakat

Dalam ajaran Islam tiap-tiap perintah mengandung hikmah dan rahasia yang sangat beragam. Zakat merupakan ibadah harta yang mengandung hikmah dan manfaat yang besar dan mulia, baik yang berkaitan dengan *muzakki*, *mustahiq*, harta yang dikeluarkan zakatnya, maupun bagi masyarakat secara keseluruhan.³⁸ Hikmah dan manfaat tersebut antara lain adalah sebagai berikut:³⁹

- a. Sebagai manifestasi keimanan kepada Allah SWT, rasa syukur atas nikmat-Nya. Menumbuhkan akhlak mulia dengan memiliki rasa kepedulian yang tinggi, menghilangkan sifat rakus dan kikir, menumbuhkan ketenangan hidup, sekaligus mengembangkan dan mensucikan harta yang dimiliki.⁴⁰
- b. Karena zakat merupakan hak *mustahiq*, maka zakat berfungsi untuk menolong, membantu dan membina mereka terutama fakir miskin ke

³⁷ Nasution, *Fiqih 1*, 179-180.

³⁸ Hasbi As-Shiddieqy, *Kuliah Ibadah: Ditinjau dari segi Hukum dan Hikmah* (Jakarta: Bulan Bintang, 1991), 232.

³⁹ Abdurrahman Qadir, *Zakat Dalam Dimensi Mandril dan Sosial* (Jakarta: PT Raja Grafindo, 1998), 81.

⁴⁰ Didin Hafidhuddin, "Tujuan Zakat Dalam Syariat Islam", <http://pusat.baznas.go.id/posko-aceh/tujuan-zakat-dalam-syariat-islam/>, diakses 13 November 2017. Jam 08.30 WIB.

arah kehidupan yang lebih baik dan lebih sejahtera. Sekaligus menghilangkan sifat iri dan dengki yang mungkin timbul.⁴¹

- c. Sebagai pilar amal bersama (*jamā'ī*) antara kelompok *aghniyā'* yang berkecukupan dengan para pejuang Islam yang seluruh waktunya digunakan berjuang di jalan Allah SWT., yang karena kesibukannya tidak memiliki waktu untuk berikhtiar mencukupi kebutuhan hidup.⁴²
- d. Sebagai salah satu sumber dana bagi pembangunan sarana maupun prasarana yang harus dimiliki umat Islam seperti sarana ibadah, pendidikan, kesehatan, sosial maupun ekonomi sekaligus sarana pengembangan kualitas sumber daya manusia muslim.⁴³
- e. Untuk memasyarakatkan etika bisnis yang benar, karena zakat tidak akan diterima dari harta yang didapatkan dengan cara yang baṭil dan zakat itu sendiri tidak serta merta membersihkan harta yang kotor, akan tetapi harta yang diamanahkan kepada kita harus diusahakan dengan cara yang baik dan benar sesuai dengan ketentuan Allah SWT.⁴⁴
- f. Dari sisi pembangunan kesejahteraan umat, zakat merupakan salah satu instrumen pemerataan pendapatan. Karena zakat yang dikelola dengan sistem dan manajemen yang amanah profesional dan terintegrasi dengan bimbingan dan pengawasan dari pemerintah dan masyarakat akan menjadi pemacu gerak ekonomi di dalam masyarakat dan menyehatkan

⁴¹ Ibid.

⁴² Syahrul, "Optimalisasi Pengelolaan Zakat di Indonesia", *Ash-Shahabah*, 1 (Juli: 2015), 102.

⁴³ Ibid., 103

⁴⁴ Didin Hafidhudhin, *Zakat dalam Perekonomian Modern* (Jakarta: Gema Insani, 2002), 14.

tatanan sosial.⁴⁵ Menurut Monzer Kahf, zakat cenderung kepada distribusi harta yang *egaliter* dan manfaat dari zakat harta akan selalu beredar di kalangan umat.⁴⁶ Zakat adalah sumber utama kas negara dan sekaligus merupakan soku guru perekonomian.⁴⁷

- g. Dorongan ajaran Islam yang begitu kuat kepada orang-orang yang beriman untuk berzakat, berinfaq dan bersedekah menunjukkan bahwa ajaran Islam mendorong umatnya untuk mampu bekerja dan berusaha sehingga memiliki harta kekayaan.⁴⁸
- h. Mengeluarkan zakat akan memberikan keberkahan dan pengembangan harta baik bagi orang yang berzakat maupun pengembangan ekonomi secara luas. Sebab dengan terdistribusinya harta secara adil akan dapat menggerakkan roda ekonomi, berupa produksi, konsumsi dan distribusi, sehingga meningkatkan kesejahteraan masyarakat.⁴⁹

C. Manajemen Pengelolaan Zakat

1. Konsep Dasar Pengelolaan Zakat

Pada dasarnya, konsep dasar pengelolaan zakat berangkat dari firman Allah dalam al-Qur'an surat al-Taubah ayat 103:

خُذْ مِنْ أَمْوَالِهِمْ صَدَقَةً تُطَهِّرُهُمْ وَيُزَكِّيهِمْ بِهَا وَصَلَّ عَلَيْنِهِمْ

⁴⁵ Direktorat Pengembangan Zakat dan Wakaf, *Profil Direktorat Pengembangan Zakat dan Wakaf* (Jakarta: Direktorat Pengembangan Zakat dan Wakaf, 2003), 1.

⁴⁶ Monzer Kahf, *Ekonomi Islam: Telaah Analitik terhadap Fungsi Sistem Ekonomi Islam*, terj. Hussein (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1995), 88.

⁴⁷ Mustaq Ahmad, *Etika Bisnis Dalam Islam* (Jakarta: Pustaka Al-Kautsar, 2001), 75.

⁴⁸ Hafidhudhin, *Zakat dalam Perekonomian*, 15.

⁴⁹ Syahrul, "Optimalisasi Pengelolaan Zakat di Indonesia", *Ash-Shahabah*, 1 (Juli, 2015), 105.

*Ambillah zakat dari sebagian harta mereka, dengan zakat itu kamu membersihkan diri dan mensucikan mereka dan berdoalah untuk mereka.*⁵⁰

Ayat ini dapat dipahami bahwa kata *فِي* (*fi'il al-amr*) menunjukkan bahwa mengumpulkan zakat dari para *muzakki* oleh amil zakat hukumnya wajib. Hal ini didasarkan oleh kaidah ushul fiqih, bahwa *fi'il al-amr* menunjukkan suatu perintah wajib *al-aşlu fī al-amr li al-wujūb*. Maka, mengumpulkan zakat dari orang yang mengeluarkan zakat hukum wajib.

Mengumpulkan zakat membutuhkan persiapan dan perencanaan yang matang. Semua aktivitas dan faktor-faktor terkait dengan aktifitas tersebut mesti terencana, terorganisir, bahkan terkontrol dan dievaluasi tingkat capaiannya. Dalam konteks inilah manajemen untuk mengelola zakat sangat diperlukan agar pengelolaan itu berjalan dengan baik dan sistematis serta efektif dan efisien.⁵¹

Para ulama mencoba untuk merumuskan tata cara mengelola zakat dengan baik. Pertama, para ulama' sepakat bahwa yang berhak mengumpulkan zakat pada harta dan mendistribusikannya adalah pemimpin yang ada pada suatu daerah kaum muslimin. Hal ini tidak boleh ditangani secara perorangan. Kedua, para ulama telah sepakat bahwa pengumpulan dan pendistribusian zakat pada harta bergerak, baik berupa uang maupun barang dagangan, dilakukan oleh pemimpin. Al-Qur'an surat al-Taubat ayat 60, menjelaskan bahwasanya Allah menjadikan setiap

⁵⁰ Al-Qur'an, 9: 103.

⁵¹ Kementerian Agama RI, *Manajemen Pengelolaan Zakat* (Jakarta: Kementerian Agama RI, 2012), 3.

pengelolaan zakat menjadi bagian dari perintah zakat itu sendiri, yang menunjukkan atas kewajiban dalam menunaikan tugas mengelola zakat.

Semua aktifitas dan faktor-faktor terkait dengan pengelolaan zakat mesti terencana, terorganisir, bahkan terkontrol dan dievaluasi tingkat capaiannya. Hal ini diperlukan agar pengelolaan zakat dapat dilakukan secara efektif dan efisien. Dalam konteks pengelolaan zakat, tujuan zakat akan tercapai manakala dikelola secara baik berdasarkan prinsip-prinsip manajemen. Dengan kata lain, manajemen zakat merupakan perantara bagi tercapainya kesempurnaan pelaksanaan zakat. Oleh karena itu, pengumpulan zakat mestinya didasarkan pada prinsip-prinsip manajemen.⁵²

2. Urgensi Pengelolaan Zakat berbasis Manajemen

Kata manajemen dalam bahasa Arab disebut dengan istilah *idārah* dan *tadbīr*. Kata *tadbīr* bisa ditemukan dalam al-Qur'an dalam bentuk *fi'ilmuḍārī'* (kata kerja) yaitu *yudabbir*. Dalam al-Qur'an menggunakan kata *yudabbir* sebanyak 6 kali, antara lain dalam surat Yunus ayat 3 dan 31. Dalam dua ayat tersebut dijelaskan bahwa Allah lah yang mengatur semua urusan di langit dan di bumi seperti kehidupan, kematian rizki, pendengaran, dan penglihatan. Namun menganjurkan kepada manusia sebagai khalifah, agar mencontoh sifat Tuhan dalam memakmurkan bumi. Berarti manajemen adalah sesuatu yang Qur'ani. Maka, pengelolaan zakat pun harus dilakukan dengan cara-cara Qur'ani pula.⁵³

⁵² Ahmad Atabik, "Manajemen Pengelolaan Zakat Yang Efektif Di Era Kontemporer", *ZISWAF: Zakat Dan Wakaf*, 2 (Juni, 2015), 5.

⁵³ Ibid., 6.

Al-Qaradhawi menjelaskan bahwa terdapat beberapa syarat yang harus dipenuhi untuk dapat mendapatkan kesuksesan dalam mengelola zakat pada masa kontemporer ini, khususnya apabila pengelolaan zakat ditangani oleh suatu lembaga zakat: pertama, menetapkan perluasan dalam kewajiban zakat. Maksudnya, semua harta yang berkembang mempunyai tanggungan wajib zakat dan berpotensi sebagai investasi bagi penanganan kemiskinan. Kedua, mengelola zakat dari harta tetap dan tidak tetap harus secara baik dan transparan, bisa dikelola oleh lembaga yang telah ditunjuk oleh pemerintah. Ketiga, dalam pengelolaan zakat harus tertib administrasi yang *accountable* dan dikelola oleh para penanggung jawab yang professional. Keempat, di saat zakat telah dikumpulkan oleh amil (pengelola zakat), zakat harus didistribusikan secara *accountable* juga, dengan memberika kepada para mustahiqnya.⁵⁴

Pengelolaan zakat berbasis manajemen merupakan suatu kebutuhan dalam masyarakat modern. Kredibilitas suatu lembaga amil zakat sangat tergantung pada kemampuannya mengelola zakat secara professional dan transparan. Sebab, selama ini para *muzakki* umumnya, lebih suka menyampaikan zakat secara langsung kepada *mustahiq*. Pembayaran zakat masih banyak dilakukan sendiri-sendiri mengikuti tradisi yang berlaku secara turun-temurun, tanpa pemahaman yang utuh, belum dikelola secara

⁵⁴ Yusuf al-Qaradhawi, *Spektrum Zakat Dalam Membangun Ekonomi Kerakyatan*, terj. Sari Narulita (Jakarta: Zikrul Hakim, 2005), 91.

modern dan terorganis, pendistribusiannya belum merata dan belum berdaya guna dalam upaya mengentaskan kemiskinan.⁵⁵

Lebih lanjut tentang mengapa masyarakat menggunakan cara-cara lama, adalah:

- a. *Muzakki* tidak percaya dengan pengeloan zakat yang dilakukan amil selama ini.
- b. Zakat diyakini umat Islam sebagai *ibadah mahdhah*, oleh sebab itu mereka akan lebih suka menyalurkan sendiri hartanya kepada para *mustahik*.
- c. Muzaki lebih yakin bahwa menyalurkan sendiri hartanya kepada para *mustahiq* pasti sampai dan dapat dimanfaatkan langsung oleh para *mustahiq*. Sedangkan jika melalui badan amil, mereka belum yakin bahwa zakat akan sampai dan dapat memanfaatkan *mustahiq*.
- d. Para pengelola zakat masih beranggapan bahwa pengelola zakat hanya merupakan kegiatan ritual, oleh karena itu dilakukan hanya sekedar melaksanakan kewajiban agama atas dasar keikhlasan saja.⁵⁶

Berdasar pada pemahaman masyarakat di atas, maka selayaknya model dan tata cara pengelolaan zakat harusnya dirubah. Hal yang sangat mendasar dalam pengelolaan adalah meyakinkan masyarakat bahwa zakat telah dikelola sangat baik oleh para amil zakat. Karena itu, transparansi dalam pengelolaan sangat dibutuhkan, hal ini disebabkan pada umumnya keyakinan akan bertambah manakala dibuktikan dengan hal-hal yang riil.

⁵⁵ Agama RI, *Manajemen Pengelolaan Zakat*, 55.

⁵⁶ Atabik, *Manajemen Pengelolaan Zakat*, 7.

Disamping itu, menunjukkan kepada masyarakat bahwa amil zakat telah melakukan pengelolaan zakat dengan baik dan amanah.⁵⁷

Pengelolaan zakat berbasis manajemen dapat dilakukan dengan asumsi dasar bahwa semua aktivitas yang terkait dengan zakat dilakukan secara professional. Pengelolaan zakat secara professional, perlu dilakukan dengan saling keterkaitan antara berbagai aktivitas yang terkait dengan zakat. Dalam hal ini, keterkaitan antara sosialisasi, pengumpulan, pendistribusian atau pendayagunaan, serta pengawasan. Semua kegiatan itu harus dilakukan menjadi sebuah kegiatan secara utuh, tidak dilaksanakan secara parsial atau bergerak sendiri-sendiri.⁵⁸

3. Ruang Lingkup Manajemen Pengelolaan Zakat

Dalam membangun manajemen dalam mengelola zakat dapat menggunakan teori James Stoner, bahwa model manajemen meliputi proses perencanaan (*planning*), pengorganisasian (*organizing*), pengarahan (*actuating*) dan pengawasan (*controlling*). Keempat model ini dapat diterapkan dalam setiap aktivitas pengelolaan zakat dengan konsep sosialisasi, pengumpulan, pendayagunaan dan pengawasan. Masing-masing dapat dijabarkan sebagai berikut:⁵⁹

a. Perencanaan (*planning*)

Dalam mengelola zakat diperlukan perumusan dan perencanaan tentang apa saja yang akan dikerjakan oleh pengelola zakat, yaitu

⁵⁷ Agama RI, *Manajemen Pengelolaan Zakat*, 9.

⁵⁸ Ibid., 10.

⁵⁹ Atabik, *Manajemen Pengelolaan Zakat*, 8.

bagaimana pelaksanaan pengelola zakat yang baik, kapan mulai dilaksanakan, dimana tempat pelaksanaannya, siapa yang melaksanakan, dan perencanaan-perencanaan lain. Pengelola zakat (*'amil*) pada suatu organisasi pengelolaan zakat dapat merencanakan zakat dengan mempertimbangkan hal-hal; perencanaan sosialisasi ke masyarakat muslim, perencanaan pengumpulan zakat pada hari-hari yang ditentukan, perencanaan pendayagunaan zakat, dan perencanaan distribusi zakat kepada para *mustahiq*, serta perencanaan pengawasan zakat sehingga bisa diakses dengan baik oleh semua *stakeholders*.

b. Pengorganisasian (*organizing*)

Pengorganisasian terkait dengan koordinasi pemanfaatan sumber daya manusia dan sumber daya zakat yang telah dikumpulkan oleh lembaga zakat. Pengorganisasian dalam pengelolaan zakat bertujuan, agar zakat dapat dikelola dengan kredibel dan efektif serta tepat sasaran untuk mencapai tujuan. Pengorganisasian yang baik dilakukan oleh sumberdaya manusia yang mempunyai kapasitas dalam mengorganisasi dengan efektif dan efisien.

c. Penggerakan (*actuating*)

Dalam pengelolaan zakat, penggerakan memiliki peran strategis dalam memperdayakan kemampuan sumber daya amil zakat. Sebab, dalam pengelolaan zakat penggerakan memiliki fungsi sebagai motivasi, sehingga sumber daya amil zakat memiliki disiplin kerja tinggi. Untuk menggerakkan dan memotivasi karyawan, pimpinan *'amil* zakat harus

mengetahui motif dan motivasi yang diinginkan oleh para pengurus ‘amil zakat. Hal yang harus dipahami bahwa orang mau bekerja karena mereka ingin memenuhi kebutuhannya, baik kebutuhan yang berbentuk materi atau non-materi, kebutuhan fisik maupun kebutuhan rohaniyah.

d. Pengawasan (*controlling*)

Proses *control* merupakan kewajiban yang terus menerus harus dilakukan untuk pengecekan terhadap jalannya perencanaan dalam organisasi. Kesalahan dalam perencanaan, pengorganisasian, dan pelaksanaan dapat diteliti dengan cara mengontrol dan mengawasi setiap kegiatan yang dilakukan dalam pengelolaan zakat.

D. Peran Negara Dalam Pengelolaan Zakat

1. Zakat dan Pemerintah

Peran pemerintah dalam pengelolaan zakat dapat diringkas dalam dua peran. Pertama, pemerintah berperan sebagai pelaksana tunggal dalam pengelolaan zakat, baik dalam pemungutan maupun pembagian zakat. Kedua, pemerintah berperan sebagai pemberi sanksi terhadap mereka yang enggan melaksanakan zakat.⁶⁰

2. Pemerintah Pengelola Zakat

Dalil-dalil al-Qur'an dan al-Sunnah menunjukkan bahwa pihak yang mengelola zakat adalah pemerintah. Adapun yang dimaksud dengan pemerintah di sini, menurut Abd al-Qadīm Zallūm adalah pemerintah yang

⁶⁰ Zulkarnain Muhammad Ali, "Peranan Negara Dalam Pengurusan Zakat di Indonesia", <http://www.ukmsyariah.org/terbitan/wp-content/uploads/2015/09/22-Zulkarnain-Muhammad-Ali.pdf>, diakses 13 November 2017. Jam 15.30 WIB.

menerapkan sistem Islam dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Pemerintah tersebut dalam *fiqh siyāsah* dikenal dengan istilah *Imamah (Khilāfah)* yang dipimpin seorang *khalifah*.⁶¹

Zakat harus diserahkan kepada khalifah, atau kepada orang yang mewakilinya, yaitu para amir, para wali, para ‘amil. Khalifah harus ditaati selama hukum Islam diterapkan walaupun dalam bentuk penerapan yang buruk. Khalifah mempunyai hak untuk menuntut dan memungut zakat. *Muzakki* tidak boleh membagi zakatnya sendiri. Apabila ia menyampaikan zakatnya sendiri kepada mustahik, maka dianggap belum bisa melepaskan diri dari hak pungutan oleh *khalifah*.⁶²

Dalil as-Sunnah yang menunjukkan pemungutan zakat adalah hak pemerintah, antara lain sabda Rasul SAW., kepada Muadz bin Jabal: *“Beritahukanlah kepada mereka bahwa Allah mewajibkan zakat kepada mereka pada harta-harta mereka, yang diambil dari orang kaya mereka di antara mereka lalu dikembalikan kepada yang fakir di antara mereka.”* Berdasarkan hadits tersebut, Ibnu Hajar al-Asqalani mengatakan, bahwa *khalifah* adalah orang yang berhak melaksanakan pemungutan dan pembagian zakat, baik dengan langsung maupun melalui wakilnya.⁶³

⁶¹ Abdul Qadim Zallum, *Sistem Keuangan Negara Khilafah*, terj. Ahmad. S (Jakarta Selatan: HTI Press, 2009), 226

⁶² Ibid., 227

⁶³ Ali, Peranan Negara, <http://www.ukmsyariah.org/terbitan/wp-content/uploads/2015/09/22-Zulkarnain-Muhammad-Ali.pdf>.

3. Pemerintah dan Sanksi Zakat

Dalam pandangan Abd al-Qadīm Zallūm, pemerintah selain berperan sebagai pengelola zakat, juga berhak menjatuhkan sanksi kepada muzakki yang tidak menunaikan zakat. Sanksi yang dijatuhkan pemerintah kepada orang yang menolak membayar zakat bergantung pada kondisinya masing-masing yang dirinci sebagai berikut:⁶⁴

- a. Jika orang tidak membayar zakat karena tidak tahu akan kewajibannya (*li-jahlihi li wujūbiha*), maka ia tidak dikafirkan dan tidak dijatuhi sanksi *ta'zir*. Pemerintah hanya menyampaikan kewajibannya dan mengambil zakat darinya.
- b. Jika orang tidak membayar zakat dengan mengingkari kewajibannya dalam agama, maka ia dianggap murtad dan diperlakukan sebagai orang murtad. Pertama-tama akan diminta taubat. Jika tidak mau bertaubat, maka pemerintah menjatuhkan hukuman mati kepadanya, dan hartanya menjadi hak Baitul Mal (Kas Negara).
- c. Jika orang tidak membayar zakat tapi masih mengimani akan kewajibannya dalam agama, maka zakat akan diambil secara paksa oleh pemerintah. Jika mereka berkelompok dan tidak mau membayar zakat, maka mereka akan diperangi pemerintah dan diperlakukan sebagai *bughat* (pemberontak).

⁶⁴ Zallum, *Sistem Keuangan Negara*, 230.

4. Zakat dan Penerapan Islam Kaffah

Yūsuf al-Qaraḍāwī menegaskan hal penting bahwa zakat sebagai salah satu cara penting untuk menghapus kemiskinan, mempunyai syarat tertentu, agar berhasil dipraktikkan, yaitu penerapan sistem Islam yang kaffah (menyeluruh) pada segala aspek kehidupan.

Yūsuf al-Qaraḍāwī menegaskan zakat hanya mungkin berhasil jika dipraktikkan dalam masyarakat Islam yang berpegang teguh pada sistem Islam, baik dalam kehidupan ekonomi, sosial, maupun politik. Dengan demikian, jika Islam dengan zakatnya diminta menyelesaikan kemiskinan dalam masyarakat yang menganut konsep non-Islam, atau masyarakat yang memberlakukan sistem asing, zakat tidak mungkin efektif. Tidak mungkin suatu ketentuan Islam diberlakukan sedangkan sebagian yang lain ditinggalkan. Sebab sistem Islam tentang kehidupan bermasyarakat dan bernegara bersifat integral dan saling melengkapi. Sistem itu wajib diamankan seluruhnya dan tidak boleh dipilah-pilah dengan cara mengambil sebagian dan membuang sebagian lainnya.⁶⁵

E. Pengelolaan Zakat Dalam Sejarah Islam

1. Pengelolaan Zakat pada Masa Rasulullah

Perintah zakat disampaikan dengan perintah yang jelas dan detail. Nabi Muhammad SAW., tercatat membentuk Baitul Mal yang berfungsi melakukan pengumpulan dan pendistribusian zakat dengan amil sebagai

⁶⁵ Ali, Peranan Negara, <http://www.ukmsyariah.org/terbitan/wp-content/uploads/2015/09/22-Zulkarnain-Muhammad-Ali.pdf>.

pegawainya. Dengan lembaga ini, pengumpulan zakat dilakukan secara wajib bagi orang yang sudah mencapai batas minimal harta zakat. Melalui lembaga ini zakat juga didayagunakan secara maksimal dan dikelola secara sistemik untuk sebuah tujuan yang terprogram.

Meskipun ayat-ayat mengenai zakat sudah diwahyukan kepada Nabi semenjak beliau berada di Makkah, namun zakat baru diwajibkan bagi umat Islam pada tahun kedua setelah hijrah ke Madinah. Allah secara tegas memberi perintah kepada Nabi SAW., untuk mengambil zakat dari harta mereka untuk mensucikan harta tersebut. Perintah zakat di sini mengacu pada kekuatan yang sanggup untuk melakukannya, yaitu negara atau pemerintah.⁶⁶ Al-Qur'an juga menegaskan bahwa zakat harus diambil oleh para petugas atas dasar keikhlasan dan kesadaran. Hal inilah yang diterapkan pada periode awal Islam, di mana pengelolaan zakat dilakukan secara terpusat dan ditangani sepenuhnya oleh negara lewat Baitul Mal.

Nabi SAW., sebagai pemimpin negara menunjuk beberapa sahabatnya untuk mengumpulkan zakat dari masyarakat muslim. Rasulullah pernah mengangkat dan menginstruksikan kepada beberapa sahabat ('Umar ibn al-Khaṭṭāb, 'Ubādah ibn Ṣāmit dan Mu'āz ibn Jabal) sebagai *ʿamil* zakat di tingkat daerah. Mereka bertanggung jawab membina

⁶⁶ Djamal Doa, *Membangun Ekonomi Umat melalui Pengelolaan Zakat Harta* (Jakarta: Nuansa Madani, 2002), 22.

berbagai negeri guna mengingatkan para penduduknya tentang kewajiban zakat.⁶⁷

Menurut al-Qaradāwi, nabi Muhammad SAW., telah mengutus lebih dari 25 amil ke seluruh pelosok negara dengan memberi perintah untuk mengumpulkan sekaligus mendistribusikan zakat tersebut sampai habis sebelum kembali ke Madinah. Pembukuan zakat juga dipisahkan dari pendapatan negara lainnya, pencatatan zakat juga dibedakan antara pemasukan dan pengeluaran, dimana keduanya harus terinci dengan jelas. Selain itu nabi berpesan pada para amil agar berlaku adil dan ramah, sehingga tidak mengambil lebih dari apa yang sudah ditetapkan dan tidak berlaku kasar baik pada para muzakki maupun mustahik.⁶⁸

Pada masa Nabi Muhammad SAW., ada lima jenis kekayaan yang dikenakan wajib zakat, yaitu: uang, barang dagangan, hasil pertanian dan buah-buahan, dan *rikāz* (barang temuan). Dalam bidang pengelolaan zakat, nabi Muhammad SAW., memberikan contoh dan petunjuk operasionalnya. Manajemen operasional yang bersifat teknis tersebut dapat dilihat pada pembagian struktur *'amil zakat*, yang terdiri dari: (1) *Katabah*, petugas yang mencatat para wajib zakat, (2) *Ḥasabah*, petugas yang menaksir, menghitung zakat, (3) *Jubāh*, petugas yang menarik, mengambil zakat dari para *muzakki*, (4) *Khazānah*, petugas yang menghimpun dan memelihara

⁶⁷ Amer al-Roubaie, "Dimensi Global Kemiskinan di Dunia Muslim: Sebuah Penilaian Kuantitatif", *Islamika*, 2 (Desember: 2005) 91.

⁶⁸ Rifyal Ka'bah, *Pengakuan Syari'at Islam di Indonesia* (Jakarta: Khairul Bayan, 2004), 63.

harta, dan (5) *Qasāmah*, petugas yang menyalurkan zakat pada *mustahiq* (orang yang berhak menerima zakat).⁶⁹

Secara garis besar dapat dikatakan bahwa pada zaman Nabi ditangani secara terpusat, namun pengelolaan zakat pada saat itu secara institusional dapat dianggap sederhana dan masih terbatas pada sifatnya yang terlokalisasi dan sementara, di mana jumlah zakat yang terdistribusi akan tergantung pada jumlah zakat yang terkumpul, dan dana zakat yang terkumpul langsung didistribusikan pada para mustahik tanpa tersisa. Sehingga institusi zakat yang permanen secara khusus belum diperlukan.⁷⁰

2. Pengelolaan Zakat pada Masa Khulafa al-Rasyidin

a. Periode Abū Bakr al-Ṣiddīq

Pengelolaan zakat pada masa Abū Bakr aṣ-Ṣiddīq sedikit mengalami kendala. Pasalnya, beberapa umat muslim menolak membayar zakat. Banyak kabilah yang menolak untuk membayar zakat dengan alasan bahwa zakat merupakan perjanjian antara mereka dan Nabi Muhammad SAW. Sehingga setelah beliau wafat maka kewajiban tersebut menjadi gugur. Pemahaman yang salah ini hanya terbatas di kalangan Arab Baduwi. Suku Arab Baduwi menganggap pembayaran zakat sebagai hukuman dan beban yang merugikan.⁷¹

⁶⁹ Mustafa Edwin Nasution, et. al., *Pengenalan Eksklusif Ekonomi Islam* (Jakarta: Kencana, 2006), 214.

⁷⁰ Tim Penulis Indonesia Zakat & Development Report, *Menggagas Arsitektur Zakat Indonesia: Menuju Sinergi Pemerintah Dan Masyarakat Sipil Dalam Pengelolaan Zakat Nasional* (Jakarta: IMZ, 2011), 58.

⁷¹ Ahmad Munif Suratmaputra, *Filsafat Hukum Islam al-Ghazali* (Jakarta: Pustaka Firdaus, 2002), 104.

Abū Bakr memutuskan untuk memerangi mereka yang menolak membayar zakat dan menganggap mereka telah murtad sehingga diperangi. Perang ini kemudian dikenal dengan *harbu riddah* atau perang melawan kemurtadan. Perang ini tercatat sebagai perang pertama dalam dunia yang dilakukan sebuah negara demi membela hak kaum miskin.⁷²

b. Periode ‘Umar ibn al-Khaṭṭāb

Setelah wafatnya Abu Bakar dan dengan perluasan wilayah negara Islam yang mencakup dua kerajaan besar pada masa tersebut yaitu kerajaan Romawi (Syiria, Palestina dan Mesir) dan kerajaan Persia (Irak), serta dengan melimpahnya kekayaan negara pada masa khilafah, menjadi pemicu adanya perubahan pada sistem pengumpulan dan pengelolaan zakat. Kedua faktor tersebut mengharuskan terjadinya institusionalisasi yang lebih tinggi dari sistem pengelolaan zakat.⁷³

Perubahan ini tercermin secara jelas pada masa khalifah kedua Umar bin Khattab, yang menetapkan suatu hukum berdasarkan realitas sosial.⁷⁴ Umar mencontoh sistem administrasi yang diterapkan di Persia, sehingga sistem administrasi pemerintahan dibagi menjadi delapan provinsi, yaitu Makkah, Madinah, Syiria, Jazirah, Basrah, Kufah, Palestina dan Mesir. Umar kemudian mendirikan apa yang disebut *al-Dawawin* yang sama fungsinya dengan Baitul Mal pada zaman Nabi, di

⁷² Tim Penulis, *Menggagas Arsitektur Zakat Indonesia*, 59.

⁷³ Ibid., 60.

⁷⁴ Iskandar Usman, *Istihsan dan Pembaharuan Hukum Islam* (Jakarta: Raja Grafindo, 1994), 184.

mana ia merupakan sebuah badan audit negara yang bertanggung jawab atas pembukuan pemasukan dan pengeluaran negara.⁷⁵

Ada perkembangan menarik tentang implementasi zakat pada masa Umar, yaitu diperkenalkan sistem devisa, yang mana tidak semua dana zakat yang diterima langsung didistribusikan sampai habis. Hal ini merupakan terobosan baru dalam pengelolaan zakat.⁷⁶ Pengembangan yang dilakukan ‘Umar terhadap Baitul Mal merupakan kontribusi terbesar kepada dunia Islam. Pada masa ‘Umar, pengelolaan zakat secara langsung oleh pemerintah menjadi lebih sistematis dan terorganisir.⁷⁷

c. Periode ‘Usmān ibn ‘Affān

Pada masa Usman bin Affan, meskipun kekayaan negara Islam mulai melimpah dan jumlah zakat juga lebih dari mencukupi kebutuhan para mustahik, namun administrasi zakat justru mengalami kemunduran. Hal ini dikarenakan melimpahnya dana zakat tersebut, di mana Usmān memberi kebebasan pada ‘amil dan individu untuk mendistribusikan zakat kepada siapa pun yang mereka nilai layak menerimanya.⁷⁸

Pengelolaan zakat pada masa ‘Usmān dibagi menjadi dua macam: (1) *Zakat al-amwāl az-zāhirah* (harta benda yang tampak), seperti binatang ternak dan hasil bumi, dan (2) *Zakat al-amwāl al-bāṭiniyah* (harta benda yang tidak tampak atau tersembunyi), seperti

⁷⁵ Mahayuddin Haji Yahaya, *Sejarah Islam* (Kuala Lumpur: Fajar Bakti, 1995), 173.

⁷⁶ Nurul Huda, et. al., *Kecelakaan Publik Islami: Pendekatan Teoritis dan Sejarah* (Jakarta: Kencana, 2012), 98.

⁷⁷ Yusuf Qardhawi, *Hukum Zakat: Studi Komparasi Mengenai Status dan Filsafat Zakat berdasarkan Qur’an dan Hadits* (Bogor: Pustaka Litera Antar Nusa, 1988), 500.

⁷⁸ Tim Penulis, *Menggagas Arsitektur Zakat Indonesia*, 60.

uang dan barang perniagaan. Zakat kategori pertama dikumpulkan oleh negara, sedangkan yang kedua diserahkan kepada masing-masing individu yang berkewajiban mengeluarkan zakatnya sendiri sebagai bentuk *self assessment*.⁷⁹

d. Periode ‘Alī ibn Abi Ṭālib

Situasi politik pada masa kepemimpinan khalifah ‘Alī ibn Abi Ṭālib berjalan tidak stabil, penuh peperangan dan pertumpahan darah. Pada masa khalifah keempat, terjadi semakin maraknya praktik pengelolaan zakat secara individual. Hal ini ditandai dengan fatwa Said bin Jubair yang membenarkan pembayaran zakat melalui pemerintah, namun pada kesempatan lain beliau menganjurkan membayar zakat secara langsung. Jawaban yang bertentangan ini menunjukkan bahwa kondisi pemerintah pada saat itu tidak stabil atau tidak dapat dipercaya, sehingga kepercayaan masyarakat kepada pemerintah mulai menurun.⁸⁰

Akan tetapi, ‘Alī ibn Abi Ṭālib tetap mencurahkan perhatiannya yang sangat serius dalam mengelola zakat. Ia melihat bahwa zakat merupakan urat nadi kehidupan bagi pemerintahan dan agama. Ketika ‘Alī bertemu dengan orang-orang fakir miskin, ia menyatakan bahwa biaya hidup mereka harus ditanggung oleh Baitul Mal. Khalifah ‘Alī juga

⁷⁹ Sjechul Hadi Permono, *Pemerintah Republik Indonesia Sebagai Pengelola Zakat* (Jakarta: Pustaka Firdaus, 1995), 8.

⁸⁰ Tim Penulis, *Menggagas Arsitektur Zakat Indonesia*, 60.

ikut terjun langsung dalam mendistribusikan zakat kepada para *mustahiq*.⁸¹

3. Pengelolaan Zakat Pasca Khulafa al-Rasyidin

Setelah era khulafa al-rasyidin dimulailah era dinasti kerajaan Islam, yang ditandai dengan berdirinya bani Umayyah yang berlangsung selama hampir 90 tahun. Di era ini, walau sistem pengelolaan zakat semakin baik seiring dengan kemajuan negara dan peradaban, namun kinerjanya justru mengalami kemunduran, kecuali pada masa Umar bin Abdul Aziz.⁸²

Khalifah Umar ibn Abd al-Aziz adalah tokoh terkemuka yang patut dikenang sejarah, khususnya dalam hal pengelolaan zakat. Di tangannya, pengelolaan zakat mengalami reformasi yang sangat memukau. Semua jenis harta kekayaan wajib dikenai zakat. Pada masanya, sistem dan manajemen zakat ditangani dengan amat profesional. Jenis harta dan kekayaan yang dikenai wajib zakat semakin beragam.

Umar ibn Abd al-Aziz adalah orang pertama yang mewajibkan zakat dari harta kekayaan yang diperoleh dari penghasilan usaha atau hasil jasa, termasuk gaji, honorarium, penghasilan berbagai profesi dan berbagai *māl mustafād* lainnya. Sehingga pada masa kepemimpinannya, dana zakat melimpah ruah tersimpan di Baitul Mal. Bahkan petugas amil zakat kesulitan mencari golongan fakir miskin yang membutuhkan harta zakat.⁸³

⁸¹ Abdurrachman Qodir, *Zakat dalam Dimensi Mahdhah Dan Sosial* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1998), 94.

⁸² Tim Penulis, *Menggagas Arsitektur Zakat Indonesia*, 61.

⁸³ Ahmad Syalabi, *Sejarah Kebudayaan Islam*, terj. Mukhtar Yahya (Jakarta: Mutiara, 1994), 144.

Beberapa faktor utama yang melatarbelakangi kesuksesan ‘Umar dalam mengelola zakat adalah: pertama, adanya kesadaran kolektif dan pemberdayaan Baitul Mal dengan optimal. Kedua, komitmen tinggi seorang pemimpin dan didukung oleh kesadaran umat secara umum untuk menciptakan kesejahteraan, solidaritas, dan pemberdayaan umat. Ketiga, kesadaran di kalangan *muzakki* yang relatif mapan secara ekonomis dan memiliki loyalitas tinggi demi kepentingan umat. Keempat, adanya kepercayaan terhadap birokrasi atau pengelola zakat yang bertugas mengumpulkan dan mendistribusikan zakat.⁸⁴

Sedangkan pada masa Dinasti Abbasiyah, secara keadministrasian memiliki birokrasi yang modern dan rasional, menggantikan administrasi pemerintahan Umayyah yang berkarakter keluarga. Urusan pemerintahan menjadi urusan rutin dan terdapat tiga jenis pelayanan atau biro yang terbentuk. Pertama, *Diwan al-Rasa’il*, kantor korespondensi dan arsip umum. Kedua, *Diwan Kharaj*, biro untuk pengumpulan pajak. Ketiga, *Diwan al-Jaysh*, biro ketentaraan. Seiring waktu, pelaksanaan urusan birokrasi ini menjadi terelaborasi dan terspesialisasi.

Untuk mempertahankan rentang kendali terhadap birokrasi, dibentuk mekanisme pengawasan internal. Urusan keuangan diawasi *Diwan al-Azimma*, yang awalnya bagian dari setiap diwan namun kemudian menjadi biro anggaran yang independen. Korespondensi harus melalui badan pembuat naskah *Diwan al-Tawqi’* untuk pengesahan dan *Diwan*

⁸⁴ Syarifuddin Abdullah, *Zakat Profesi* (Jakarta: Moyo Segoro Agung, 2003), 8-10.

Khatam, penjaga stempel. Kantor *wazir* dibangun untuk koordinasi, pengawasan dan evaluasi dari operasional birokrasi.

Namun, terlepas dari sistem administrasi pemerintahan yang sangat baik ini, kinerja zakat justru menurun. Pemasukan negara saat itu sangat besar, akan tetapi hanya memperlihatkan tingkat kemakmuran kelompok elit untuk hidup mewah. Seiring korupsi dan gaya hidup mewah pegawai pemerintah, pendapatan negara Abbasiyah ini mengalami tren penurunan dari waktu ke waktu. Kecenderungan ini secara jelas mencerminkan penurunan tingkat kepercayaan publik dan kondisi perekonomian yang rapuh hingga terjadi keruntuhan dinasti Abbasiyah.⁸⁵ Dengan melemahnya keadaan negara Islam setelah masa khilafah, kepercayaan masyarakat juga semakin melemah terhadap pemerintah. Zakat menjadi termarginalkan dari ranah publik.

4. Pengelolaan Zakat di Era Kontemporer

Sejak runtuhnya kekhalifahan Islam Turki Usmani di tahun 1924, banyak negara dengan mayoritas penduduk Islam yang sudah tidak lagi menjalankan sistem pengelolaan zakat yang tersentralisasi. Pengelolaan zakat di era kontemporer saat ini menjadi eksperimen yang beragam.

Secara umum dari segi hukum, pengelolaan zakat di masyarakat muslim kontemporer dapat dikategorikan ke dalam dua kategori. Pertama, sistem pembayaran zakat secara wajib (*obligatory system*) dimana sistem pengelolaan zakat ditangani oleh negara dan terdapat sanksi bagi yang

⁸⁵ Tim Penulis, *Menggagas Arsitektur Zakat Indonesia*, 62.

tidak membayar zakat. Sistem ini diterapkan di beberapa negara dengan konstitusi Islam, seperti Pakistan, Sudan, Malaysia dan Arab Saudi. Kedua, sistem pembayaran zakat secara sukarela (*voluntary system*) dimana wewenang pengelolaan zakat berada di tangan pemerintah ataupun masyarakat sipil dan tidak terdapat sanksi hukum bagi yang tidak menunaikan keajiban zakat. Sistem inilah yang berlaku di beberapa negara muslim seperti Kuwait, Bangladesh, Mesir, Afrika Selatan, Indonesia dan negara-negara dimana muslim adalah minoritas.⁸⁶

F. Pengelolaan Zakat di Dunia Islam Kontemporer

1. Arab Saudi

Undang-undang zakat di Saudi Arabia berlaku mulai tahun 1951. Penerapan pengelolaan zakat oleh pemerintah Saudi Arabia berdasarkan pada keputusan raja (*Royal Court*) yang menetapkan sistem wajib zakat (*zakat shar'i*). Dalam keputusan tersebut zakat diwajibkan kepada individu dan perusahaan yang memiliki kewarganegaraan Saudi Arabia.⁸⁷

Dalam perkembangan peraturannya, pemerintah Arab Saudi juga memperbolehkan bagi *muzaki* individu untuk menyalurkan sendiri zakatnya maksimal setengah dari pembayaran zakatnya, dan setengahnya lagi harus disetorkan ke Departemen Keuangan. Sedangkan untuk kategori *muzakki*

⁸⁶ Ibid.

⁸⁷ Kuntarno Noor Aflah, et. al., *Zakat & Peran Negara*(Jakarta: Forum Zakat, 2006), 42.

perusahaan harus menyetor semua kewajiban zakatnya ke departemen keuangan.⁸⁸

Kewenangan penghimpunan zakat di Saudi Arabia semuanya berada pada kendali Menteri Keuangan dan Perekonomian Nasional dari mulai kebijakan sampai dengan teknis. Sehingga peraturan-peraturan zakat yang dibuat di departemen keuangan banyak terfokus hanya pada penghimpunan. Untuk *me-manage* penerimaan tersebut departemen keuangan Arab Saudi membentuk bagian khusus yang disebut kantor pelayanan zakat dan pajak pendapatan (*Maslahat al-Zakat wa al-Dakh*). Dimana terdapat sanksi apabila tidak membayar baik di sengaja atau tidak disengaja, yaitu mereka tidak akan dilayani secara administratif oleh negara.⁸⁹

Untuk penyaluran zakat, pemerintah Arab Saudi lebih fokus terhadap jaminan untuk warganya, karena wewenang pendistribusian zakat berada pada wewenang Kementerian Sosial dan Tenaga Kerja dibawah Dirjen Jaminan Sosial. Kebijakan yang menarik adalah adanya penetapan tidak ada zakat atas perusahaan pemerintah, karena semua hasil perusahaan tersebut adalah untuk kepentingan umum atau negara. Tapi kemudian Majelis Tinggi *Qodi* yang memfatwakan bahwa perusahaan patungan antara pemerintah dan swasta tetap membayar zakat, dengan pertimbangan

⁸⁸ Tim Penulis, *Menggagas Arsitektur Zakat Indonesia*, 69.

⁸⁹ <http://www.republika.co.id/berita/dunia-islam/islam-nusantara/10/04/20/111922-didin-zakat-bisa-sebagai-pengurang-pajak>, diakses 15 November 2017. Jam 16.00 WIB.

bahwasannya perusahaan tersebut merupakan satu kesatuan badan hukum (*shakhsiyyah i'tibariyyah*).⁹⁰

2. Sudan

Pengelolaan zakat di Sudan resmi setelah disahkannya UU Wajib Zakat, pada 1984. Sebelumnya zakat masih berupa sukarela dimulai dengan diundangkannya pembentukan Zakat Fund tahun 1980. Kemudian lahir lah UU Wajib Zakat tersebut.⁹¹

Undang-Undang Zakat Sudan juga memperluas subjek harta wajib zakat, yang meliputi: (1) penghasilan bersih dari hasil penyewaan atau kontrakan, (2) penghasilan dari pertanian, (3) penghasilan dari binatang ternak, dan (4) penghasilan bersih dari jasa transportasi. UU zakat juga mewajibkan zakat atas penghasilan dari profesi mencakup gaji para pegawai dan profesional serta penghasilan sampingan lainnya. Pembayaran zakat dilakukan dengan syarat penghasilan tersebut melebihi kebutuhan pokok minimal, yang mana standar kebutuhan pokok ditetapkan oleh Majelis Fatwa.

Kewajiban zakat tergantung pada kewarganegaraan dan agama seseorang, karena itu zakat diwajibkan untuk seluruh warga negara Sudan yang beragama Islam dan memiliki harta yang cukup, baik mereka di dalam negeri ataupun diluar negeri. Serta harta warga negara orang Sudan yang sedang berada di luar negeri wajib dizakati.⁹²

⁹⁰ Ibid.

⁹¹ Aflah, *Zakat & Peran Negara*, 36.

⁹² Tim Penulis, *Menggagas Arsitektur Zakat Indonesia*, 67.

Masuknya dua pertimbangan kewarganegaraan dan domisili menjadi syarat wajib zakat memiliki beberapa kelebihan: Pertama, bertambah banyak pemasukan dan zakat karena zakat diambil dari harta benda milik muslim baik harta tersebut di dalam atau di luar negeri. Demikian juga harta milik orang asing yang muslim yang sedang dikembangkan di negara Sudan. Kedua, mewujudkan kesatuan umat Islam yaitu dengan jalan memberikan perlakuan yang sama antara warga Sudan dan non-Sudan yang berdomisili di Sudan sehingga dapat menjalin kasih sayang dan persaudaraan dalam kehidupan sehari-hari dan dalam upaya merealisasikan syariat Islam yang telah terakomodasi dalam UU resmi negara.⁹³

Untuk menjaga kepatuhan syariah dan menciptakan kepercayaan publik, dibentuk Dewan Pengawas dan Dewan Syuro di seluruh jenjang Lembaga Zakat. Pengelolaan zakat di Sudan dipisah dengan pengelolaan pajak. Dalam UU Zakat di Sudan tersebut juga dijelaskan sanksi bagi orang yang menolak, menghindari kewajiban dan berkelit dari pembayaran zakat dengan denda maksimal dua kali lipat zakat yang harus ditunaikan apabila penolakan tersebut secara sengaja, sedangkan hukuman kurungan satu tahun bagi yang menolak dengan sengaja pengisian laporan yang diajukan oleh Dewan Zakat kepada *muzakki*.⁹⁴

⁹³ Tim Penulis Indonesia Zakat & Development Report, *Zakat dan Pembangunan: Era Baru Zakat Menuju Kesejahteraan Umat* (Jakarta: IMZ, 2009), 104.

⁹⁴ Tim Penulis, *Menggagas Arsitektur Zakat Indonesia*, 69.

3. Pakistan

Undang-undang tentang pengelolaan zakat diterbitkan secara resmi pada Juni 1979 yang disebut dengan UU Zakat dan Uṣr. Undang-undang ini dianggap belum sempurna sehingga pada tahun 1980 Undang-undang Zakat mulai disempurnakan.⁹⁵ Pengelolaan zakat di Pakistan bersifat sentralistik yang disebut dengan *Central Zakat Fund (CZF)*. CZF memiliki kewenangan menentukan berbagai kebijakan dan pengawasan hal-hal yang berkaitan dengan zakat.⁹⁶

Zakat diwajibkan kepada setiap warga negara Pakistan yang hartanya langsung dipotong ketika telah mencapai niṣāb. Instansi yang berwenang untuk pemotongan zakat adalah lembaga keuangan yang kemudian diserahkan langsung ke CZF. Terdapat pengecualian terhadap orang non-muslim dan non-Pakistan dari kewajiban pembayaran zakat. Warga non-muslim dan non-Pakistan terkena wajib pajak, yang mana di Pakistan sebagian besar pajaknya di kumpulkan pada impor barang.⁹⁷

Penyaluran zakat di Pakistan didistribusikan ke delapan *asnāf* dengan memperhatikan skala prioritas sebagaimana tertuang dalam naskah UU. Prioritas utama diberikan kepada fakir miskin terutama para janda, orang cacat baik dengan cara langsung atau tidak langsung seperti melalui

⁹⁵ Aflah, *Zakat & Peran Negara*, 42.

⁹⁶ Tim Penulis Indonesia Zakat & Development Report, *Membangun Peradaban Zakat di Indonesia: Soal Kebijakan dan Hal Lain yang Belum Paripurna*(Jakarta: IMZ, 2012), 175.

⁹⁷ Abdullah Khatib Nadhari, "Pengelolaan Zakat di Dunia Muslim", https://www.academia.edu/19878133/Pengelolaan_Zakat_di_Dunia_Muslim, diakses pada 15 November 2017. Jam 16.00 WIB.

pendidikan resmi sekolah, pendidikan keterampilan, rumah sakit, klinik, dan lainnya.⁹⁸

4. Malaysia

Malaysia merupakan salah satu contoh unik sistem pengelolaan zakat dimana otoritas pengumpulan dan pendistribusian berada pada setiap wilayah. Pada 1989, Rumah Zakat pertama didirikan untuk 14 pemerintahan daerah persekutuan yang dikelola dan berada di bawah pengawasan langsung Majlis Agama Islam.⁹⁹

Kemudian Malaysia mendirikan Pusat Pungutan Zakat (PPZ) pada 1991. Fungsi utama dari berdirinya PPZ adalah mencari muzakki baru, menjaga kontinuitas pembayarannya, memberi penerangan seputar zakat, menghimpun zakat, mengeluarkan resi zakat kepada pembayar, membuat laporan harian, bulanan, dan tahunan, membina loket-loket baru dan saluran-saluran baru untuk pembayaran zakat agar lebih memudahkan pembayar zakat, dan menambah aset PPZ.¹⁰⁰

Sistem pengelolaan zakat di Malaysia dapat di kategorikan dalam tiga jenis. Pertama, Sistem korporasi, dimana pengumpulan dan pendistribusian zakat dikelola oleh sebuah korporasi. Sistem ini di terapkan di wilayah Selangor, Sarawak, dan Penang. Kedua, sistem semi-korporasi, dimana perusahaan hanya mengelola proses pengumpulan zakat, sedangkan proses distribusi ditangani oleh pemerintah negara bagian. Mekanisme ini

⁹⁸ Tim Penulis, *Menggagas Arsitektur Zakat Indonesia*, 67.

⁹⁹ Djamal Doa, *Menggagas Pengelolaan Zakat Oleh Negara* (Jakarta: PT. Nuansa Madani, 2001), 101.

¹⁰⁰ Tim Penulis, *Menggagas Arsitektur Zakat Indonesia*, 71.

diterapkan di Makala, Negeri Sembilang, Pahang, dan wilayah federal. Ketiga, pengelolaan secara penuh oleh pemerintah negara bagian atau Majelis Agama Islam, yang diterapkan pada wilayah-wilayah lain.¹⁰¹

Di Malaysia terdapat pajak dan zakat, namun di Malaysia telah dijalankan zakat sebagai pengurang pajak, yang mana kebijakan ini sangat efisien. Dimana dengan sistem ini, malah justru meningkatkan perolehan pajak dan zakat. Di dalam UU zakat di Malaysia tercantum bagi wajib zakat yang tak membayarkan zakatnya, adapun sanksi itu berupa hukum perdata dan hukum pidana.¹⁰²

Pendistribusian zakat di Malaysia bisa merupakan bantuan langsung, bisa berupa bantuan tak langsung. Bantuan langsung misalnya untuk fakir dan miskin berupa makanan, bantuan keuangan, bantuan medis, sekolah, seragam sekolah, kontrak rumah, bencana alam, pernikahan dan usaha. Bantuan tidak langsung dapat berbentuk pemberian manfaat tidak langsung, seperti Institut Kemahiran Baitul Mal yang giat melakukan pembinaan, pelayanan pelatihan keterampilan untuk fakir miskin.¹⁰³

5. Singapura

Singapura merupakan negara dimana umat Islam dianggap sebagai minoritas. Akan tetapi kesadaran masyarakat muslim akan kewajiban membayar zakat tumbuh kuat dan pada tahun 1986 secara sukarela pengumpulan zakat fitrah secara kolektif mulai diterapkan. Sebagai negara

¹⁰¹ Ibid.

¹⁰² <http://khazanah.republika.co.id/berita/dunia-islam/wakaf/17/08/24/ov6xc4-baznas-tagih-uu-pengelolaan-zakat>, diakses 15 November 2017. Jam 20.00 WIB

¹⁰³ Tim Penulis, *Membangun Peradaban Zakat*, 175.

non-muslim, Singapura tidak memiliki undang-undang yang jelas mengatur sistem pengelolaan zakat, sehingga ditangani secara penuh oleh Majelis Ugama Islam Singapura (MUIS).¹⁰⁴

MUIS sendiri sebagai lembaga tertinggi pemerintah untuk *Hal Ehwal Islam* (setingkat kementerian agama di Indonesia), bertanggung jawab dan ikut mengelola langsung pengelolaan zakat, sehingga dapat mengetahui secara pasti pelaksanaannya. Dengan cara demikian akan diketahui seluruh dana yang terhimpun saat itu juga. Manajemen yang profesional dalam pemberdayaan potensi dan peningkatan kualitas umat sangat terlihat pada aspek pengelolaan zakat. Model demikian inilah yang kini terus diperjuangkan agar Islam yang *rahmatan li al'alamīn* menjelma dalam kehidupan masyarakat Singapura.¹⁰⁵

Dari awal pengelolaan, pemerintah Singapura tak terduga ikut campur. Banyak pekerjaan yang harus dikerjakan oleh pemerintah daripada ikut mengurus zakat yang terbukti telah manpu dikelola warganya. Melihat kondisi seperti ini, terlihat bahwa pemerintah Singapura telah memperlihatkan kualitas dan keprofesionalnya serta tidak menganggap masyarakat sipil sebagai pesaing dalam mengelola zakat.¹⁰⁶

¹⁰⁴ Tim Penulis, *Menggagas Arsitektur Zakat Indonesia*, 74.

¹⁰⁵ <http://www.voa-islam.com/read/world-news/2009/07/04/114/islam-di-singapura-menuju-komunitas-muslim-yang-maju/sthash.cpnzqQfh.dpbs>, diakses 15November 2017. Jam 16.30 WIB.

¹⁰⁶ Amiruddin K, "Model-Model Pengelolaan Zakat Di Dunia Muslim", *AHKAM*, 3(Juli, 2015), 139.

BAB III

KEBIJAKAN NEGARA TENTANG PENGELOLAAN ZAKAT

Pada bab tiga ini penulis mengutarakan data dalam tesis ini yang mencakup; sejarah pengelolaan zakat di Indonesia dari masa ke masa, organisasi pengelolaan zakat di Indonesia, dan pengelolaan zakat dalam tinjauan perundang-undangan di Indonesia.

A. Sejarah Pengelolaan Zakat di Indonesia

Pengelolaan zakat di Indonesia mengalami perkembangan yang dinamis dalam rentang waktu yang sangat panjang. Dipraktekkan sejak awal masuknya Islam di Indonesia, zakat berkembang sebagai pranata sosial keagamaan yang penting dan signifikan dalam penguatan masyarakat. Dalam prakteknya, perkembangan pengelolaan zakat sangat dipengaruhi oleh pemerintah yang berkuasa serta kondisi sosial-ekonomi masyarakat pada masing-masing periode pemerintahan.¹ Untuk mengetahui perjalanan manajemen pengelolaan zakat di Indonesia, kita dapat melihatnya dari beberapa tahapan periodisasi, sebagai berikut:

1. Pengelolaan Zakat pada Masa Penjajahan

Sebagai salah satu pilar terpenting dalam ajaran Islam, zakat diduga kuat telah dipraktekkan sejak awal masuk Islam ke Indonesia. Namun sejarah awal praktek zakat di Indonesia secara umum tidak diketahui.

¹ Tim Penulis Indonesia Zakat & Development Report, *Zakat dan Pembangunan: Era Baru Zakat Menuju Kesejahteraan Umat* (Jakarta: IMZ, 2009), 3.

Tidak terdapat cukup bukti yang memadai bahwa zakat dikumpulkan secara formal dan reguler oleh penguasa Muslim. Sifat sukarela dari pembayaran zakat ini disebabkan oleh proses Islamisasi Indonesia yang terjadi secara damai, bukan karena penaklukan militer. Dengan Islamisasi yang damai, maka zakat di Indonesia tidak pernah dipandang sebagai bentuk upeti politik kepada penakluk. Maka kemudian pembayaran zakat di Indonesia lebih banyak diserahkan kepada muslim secara individual dengan basis kesukarelaan. Dua institusi sosial-keagamaan lokal yang memegang peran penting dalam pengelolaan zakat, yaitu masjid dan pesantren.²

Dengan pola Islamisasi Indonesia secara damai, Islam akulturasi lebih tampak terlihat dibandingkan Islam puritan, khususnya di Jawa. Pola tersebut menghasilkan pemisahan antara kekuasaan politik dan kekuasaan keagamaan, sehingga sulit untuk diterima bahwa di Jawa saat itu zakat telah dikumpulkan secara wajib oleh negara. Secara umum, di kerajaan Jawa tidak terdapat bukti adanya regulasi negara terhadap zakat atau keterlibatan negara dalam mengumpulkan zakat. Beberapa sumber Jawa awal menyebut bahwa zakat di beberapa tempat sebagai kewajiban individual tanpa adanya hubungan dengan negara.³

Namun, praktek keagamaan di Aceh yang memiliki pengalaman Islamisasi yang berbeda dari Jawa. Islamisasi di Aceh telah hadir sejak awal melalui institusi negara, sebagaimana dilakukan Nur al-Dīn al-Raniri

² Yusuf Wibisono, *Mengelola Zakat Indonesia: Diskursus Pengelolaan Zakat Nasional dari Rezim Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 ke Rezim Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011* (Jakarta: Prenamedia, 2015), 32.

³ Ibid., 33.

(w. 1658). Di saat yang sama, sejak awal kekuasaan negara telah bersifat religius. Dengan menyandang status sebagai pemimpin masyarakat Islam, penguasa Aceh diharuskan melakukan semua upaya untuk menegakkan agama Islam sebagai tugas utama pemerintahannya. Hal ini dilakukan penguasa antara lain dengan memerintahkan rakyat untuk melaksanakan shalat, berpuasa dan membayar zakat. Negara saat itu juga telah memiliki institusi dan sistem keuangan negara yang permanen. Pada masa kekuasaan Sultan Iskandar Muda, Aceh dengan kontrol politik yang mencakup hampir seluruh Sumatera dan semenanjung Malaysia, telah memiliki Baitul Mal serta sistem 'uṣr dan perpajakan.⁴

Pola Islamisasi di Aceh, memiliki kecenderungan pembentukan tradisi yang bersifat integratif. Dengan pola tradisi yang integratif, maka Islam di Aceh menyatu dalam struktur kekuasaan baru. Dengan karakter religius dari kekuasaan negara, serta keberadaan institusi Baitul Mal, dapat dispekulasikan bahwa negara telah mengumpulkan zakat secara wajib di Aceh saat itu, atau setidaknya sebagai kewajiban religius individual yang mendapat dukungan fasilitas negara.⁵

Sedangkan di era penjajahan, ketika bangsa Indonesia sedang berjuang melawan penjajahan Belanda, zakat berperan sebagai sumber dana bagi perjuangan kemerdekaan tersebut. Setelah mengetahui fungsi dan kegunaan zakat yang semacam itu, pemerintah Belanda melemahkan sumber keuangan dan dana perjuangan rakyat dengan cara melarang semua

⁴ Ibid., 34.

⁵ Ibid.

pegawai pemerintah dan priyayi pribumi mengeluarkan zakat. Kebijakan pemerintah Belanda ini menjadi batu sandungan dan hambatan bagi terselenggaranya pelaksanaan zakat.⁶

Namun, pada awal abad 20, pemerintah Belanda menerbitkan peraturan bahwa pemerintah Belanda tidak akan mencampuri urusan pengelolaan zakat, dan sepenuhnya pengelolaan zakat diserahkan kepada umat Islam. Kebijakan ini berlatar dari upaya untuk membendung ketidakpuasan rakyat atas penyalahgunaan dana zakat oleh pejabat-pejabat yang ditunjuk pemerintah Belanda. Secara umum, kebijakan pemerintahan Belanda terhadap pengelolaan zakat bersifat netral dengan pendekatan non-intervensi, dan mengizinkan masyarakat sipil mengelola pendayagunaan zakat untuk pendidikan dan kegiatan sosial lainnya. Dengan demikian, zakat sepenuhnya menjadi urusan pribadi.⁷

Cikal bakal pengelolaan zakat modern di Indonesia dapat ditelusuri dari pengelolaan zakat oleh Muhammadiyah. Berbekal teologi Al-Ma'un, sejak 1918 Muhammadiyah telah mentransformasikan zakat dan praktek filantropi Islam lainnya untuk keadilan dan kesejahteraan sosial. Melalui PKU (Penolong Kesengsaraan Umum) yang didirikan pada 1920, Muhammadiyah telah melakukan reinterpretasi praktek filantropi Islam, mengelola sumber daya filantropi dan penyaluran untuk kesejahteraan umat. Muhammadiyah menganut sistem nondiskriminasi terhadap praktik

⁶ Muhammad Daud Ali, *Sistem Ekonomi Islam Zakat dan Wakaf* (Jakarta: UI Press, 1988), 32-33.

⁷ Wibisono, *Mengelola Zakat Indonesia*, 36.

filantropi, baik dalam penyaluran maupun penghimpunan dana. Bahkan Muhammadiyah menerima bantuan dana dari pemerintah kolonial Belanda.⁸

2. Pengelolaan Zakat pada Masa Kemerdekaan

Pada masa awal kemerdekaan, era Orde Lama (1945-1967), pemerintah secara sederhana tampak hanya meneruskan kebijakan pemerintah Belanda terhadap zakat. Pemerintah belum terlalu memperhatikan pengelolaan zakat dan sibuk dalam upaya mempertahankan kemerdekaan Indonesia.. Secara umum kebijakan Orde Lama adalah netralitas negara terhadap urusan agama warga negara dan hanya memfasilitasi kehidupan beragama tanpa terlibat dalam pengelolaan praktek keagamaan. Pada 1951, Departemen Agama mengeluarkan Surat Edaran No. A/VVII/17367 yang menyatakan bahwa Departemen Agama tidak akan melakukan campur tangan terhadap pengelolaan zakat yang ada.⁹

Pada 1964, Departemen Agama mulai menyusun Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Pelaksanaan Zakat dan Rencana Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tentang Pelaksanaan Pengumpulan dan Pembagian Zakat serta Pembentukan Baitul Mal. Sayangnya, kedua

⁸ <https://forumzakat.org/blog/kh-ahmad-dahlan-salah-satu-contoh-dalam-pengelolaan-laz-modern/>, diakses 19 November 2017. Jam 20.30 WIB.

⁹ Wibisono, *Mengelola Zakat Indonesia*, 38.

perangkat peraturan tersebut belum sempat diajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat maupun kepada Presiden.¹⁰

Berbeda dengan pemerintahan Orde Lama, pada pemerintahan Orde Baru (1968-1998), pengelolaan zakat mulai mendapatkan perhatian pemerintah. Muncul keinginan pemerintah terlibat dalam pengelolaan zakat, dalam rangka mengoptimalkan potensi zakat. Pada Juli 1967, Departemen Agama mempresentasikan Rancangan UU Zakat ke Parlemen, serta mengirimkannya ke Departemen Keuangan dan Departemen Sosial untuk mendapat masukan. Namun parlemen tidak menindaklanjuti RUU Zakat yang telah disampaikan Departemen Agama ini.¹¹

Pada 1968, terbit Peraturan Menteri Agama (PMA) No. 4/ Juli/ 1968 tentang pendirian Badan Amil Zakat (BAZ) dan PMA No. 5/ Oktober/ 1968 tentang pendirian Baitul Mal di seluruh daerah yang bertanggung jawab terhadap pengelolaan zakat.¹² Tapi keputusan ini tidak sempat berjalan karena tidak mendapat dukungan Presiden Soeharto. Dimotivasi kekhawatiran terhadap Islam politik, Presiden berupaya menghentikan gagasan formalisasi syariat Islam dengan cara yang halus, yaitu memusatkan pengelolaan zakat pada dirinya.¹³

Pada tahun yang sama, Soeharto mendeklarasikan dirinya sebagai dirinya sebagai amil zakat nasional personal. Namun eksperimen

¹⁰ Depag RI, *Pedoman Zakat* (Jakarta: Badan Proyek Peningkatan Zakat dan Wakaf, 2002), 284.

¹¹ Wibisono, *Mengelola Zakat Indonesia*, 39.

¹² Dawam Rahardjo, *Perspektif Deklarasi Makkah Menuju Ekonomi Islam* (Bandung: Mizan, 1987), 36-37.

¹³ Wibisono, *Mengelola Zakat Indonesia*, 39.

pengelolaan zakat nasional dengan pola personal ala Presiden Soeharto mengalami kegagalan di mana respon masyarakat membayar zakat ke rekening Presiden sangat rendah. Pada November 1970, Soeharto mengundurkan diri sebagai amil zakat nasional personal setelah melaporkan dana zakat yang terhimpun di rekeningnya selama menjadi amil nasional hanya Rp 39,5 juta, jauh di bawah harapan.¹⁴

Terlepas dari ketidakjelasan kebijakan nasional tentang pengelolaan zakat dan ketiadaan dukungan kepala negara saat itu, sejumlah lembaga amil zakat bentukan pemerintah provinsi terus bermunculan yang dikenal dengan Badan Amil Zakat, Infaq dan Sedekah (BAZIS), diantaranya di DKI Jakarta, Kalimantan Timur, Sumatera Barat, Jawa Barat, Kalimantan Selatan, Sumatera Selatan, Lampung, Irian Jaya, Sulawesi Utara, Sulawesi Selatan dan Bengkulu.¹⁵

Gelombang ini semakin besar setelah terbitnya Surat Keputusan Bersama (SKB) Menteri Dalam Negeri dan Menteri Agama No. 29/ 1991 dan No. 47/ 1991 tentang Pembinaan BAZIS, yang menjadi dasar legalitas bagi kehadiran BAZ. Kehadiran payung hukum ini memberi peluang formalisasi pengelolaan zakat di berbagai daerah.¹⁶ Bahkan mulai bermunculan lembaga amil zakat jenis baru yang didirikan oleh korporasi, seperti BAMUIS BNI (1967). Di saat yang tidak jauh beda, muncul gelombang ketiga dari lembaga amil zakat yang didirikan murni dari atas

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Ibid., 40.

¹⁶ Fakhruddin, *Fiqh dan Manajemen Zakat di Indonesia* (Malang: UIN Malang Press, 2008), 246.

prakarsa masyarakat sipil, seperti Yayasan Dana Sosial Al-Falah (1987), Dompot Dhuafa Republika (1994), Rumah Zakat Indonesia (1998), Pos Keadilan Peduli Umat (1999) dan DPU Darut Tauhid (1999). Selain ketiga jenis lembaga amil zakat tersebut, kepanitiaan zakat secara temporer berbasis masjid atau pesantren, dan pembayaran zakat secara langsung ke mustahik, masih dilakukan secara luas di penjuru negeri.¹⁷

3. Pengelolaan Zakat setelah Masa Reformasi

Era pemerintahan Reformasi (1999-sekarang), terbuka peluang baru bagi umat Islam untuk kembali menggulirkan wacana RUU Pengelolaan Zakat yang sudah 50 tahun lebih diperjuangkan. Penggodokan RUU memakan waktu yang sangat panjang, hal itu disebabkan perbedaan visi dan misi antara pemerintah dan anggota DPR. Satu pihak menyetujui apabila persoalan zakat diatur berdasarkan undang-undang, sementara pihak lain tidak menyetujui dan lebih mendorong supaya pengaturan zakat diserahkan kepada masyarakat.¹⁸

Pada akhirnya, tahun 1999 lahir dan disahkan Undang-undang Nomor 38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat, oleh pemerintah bersama DPR dengan tujuan memajukan kesejahteraan sosial dan perekonomian bangsa. Kemudian dikeluarkan pula Keputusan Menteri Agama nomor 581 tahun 1999 tentang Pelaksanaan Undang-undang Nomor 38 tahun 1999 dan

¹⁷ Wibisono, *Mengelola Zakat Indonesia*, 41.

¹⁸ Muhammad, *Zakat Profesi, Wacana Pemikiran dalam Fikih Kontemporer* (Jakarta: Salemba Diniyah, 2002), 40.

Keputusan Direktur Jendral Bimas Islam dan Urusan Haji Nomor D-291 tahun 2000 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Zakat.¹⁹

Semua undang-undang yang diterbitkan di atas bertujuan untuk menyempurnakan sistem pengelolaan zakat. Pada era reformasi ini zakat diharapkan mampu mengangkat keterpurukan ekonomi bangsa akibat resesi ekonomi dunia dan krisis multidimensi yang datang melanda. Terbentuknya undang-undang pengelolaan zakat di Indonesia merupakan catatan yang patut dikenang oleh umat Islam selama periode Presiden B.J. Habibie.²⁰

Pada era pemerintahan Reformasi ini, jumlah organisasi pengelola zakat meningkat drastis. Kinerja filantropi Islam mengalami kebangkitan di tangan lembaga amil bentukan masyarakat sipil. Kelompok masyarakat sipil memulai gerakan sadar zakat kepada publik secara luas, melakukan inisiatif pengelolaan zakat secara kolektif dan mendayagunakan secara produktif. Era ini kemudian dikenal dengan era pengelolaan filantropi Islam secara profesional-modern berbasis prinsip-prinsip manajemen dan tata kelola organisasi yang baik. Sejak era inilah 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.²¹

¹⁹ Fakhruddin, *Fiqh dan Manajemen Zakat di Indonesia*, 247.

²⁰ *Ibid.*, 247.

²¹ Wibisono, *Mengelola Zakat Indonesia*, 43.

B. Organisasi Pengelolaan Zakat di Indonesia

Organisasi Pengelolaan Zakat (OPZ) merupakan sebuah institusi yang bergerak di bidang pengelolaan dana zakat, infaq, maupun sedekah (ZIS). Pengelolaan zakat adalah kegiatan perencanaan, pelaksanaan, dan pengoordinasian dalam pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat. Berdasarkan peraturan perundang-undangan, di Indonesia terdapat dua jenis organisasi pengelolaan zakat, yaitu Badan Amil Zakat Nasional yang pengelolaannya diurus oleh Pemerintah dan Lembaga Amil Zakat yang pengelolaannya diurus oleh masyarakat.²²

Penerapan kedua model tersebut untuk mewujudkan tata kelola zakat yang ideal yang relevan dengan konteks Indonesia. Jika wewenang pengelolaan zakat diserahkan pada negara, intervensi negara dinilai kuat akan melemahkan peran serta masyarakat. Sebaliknya, jika pengelolaan zakat diserahkan sepenuhnya kepada masyarakat, pendayagunaan zakat untuk pemberdayaan umat tidak akan optimal.²³

1. Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS)

Badan Amil Zakat Nasional merupakan badan resmi dan satu-satunya yang dibentuk oleh pemerintah berdasarkan Keputusan Presiden RI No. 8 Tahun 2001 yang memiliki tugas dan fungsi menghimpun dan menyalurkan zakat, infaq, dan sedekah pada tingkat nasional. Lahirnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat semakin

²² Kementerian Agama RI, *Standarisasi Amil Zakat di Indonesia* (Jakarta: Kementerian Agama RI, 2013), 43.

²³ *Ibid.*, 44.

menguatkan peran BAZNAS sebagai *executing agency* yang berwenang melakukan pengelolaan zakat secara nasional.²⁴

Dalam UU tersebut, BAZNAS dinyatakan sebagai lembaga pemerintah nonstruktural yang bersifat mandiri dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri Agama. Dengan demikian, BAZNAS bersama Pemerintah bertanggung jawab untuk mengawal pengelolaan zakat yang berasaskan: syariat Islam, amanah, kemanfaatan, keadilan, kepastian hukum, terintegrasi dan akuntabilitas.²⁵

Sebagai organisasi pengelolaan zakat, BAZNAS menjalankan empat fungsi, yaitu:

- a. Perencanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat.
- b. Pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat.
- c. Pengendalian pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat.
- d. Pelaporan dan pertanggungjawaban pelaksanaan pengelolaan zakat.

Secara umum, BAZNAS mempunyai tugas dan fungsi serta kewenangan untuk menghimpun, mendistribusikan, dan mendayagunakan zakat, memberikan rekomendasi dalam pembentukan BAZNAS Provinsi, BAZNAS Kabupaten/Kota, dan LAZ, serta meminta laporan pelaksanaan pengelolaan zakat, infak, sedekah, dan dana sosial keagamaan lainnya.²⁶

²⁴ M. Fuad Nasar, "Transisi BAZNAS dan Peran Kementerian Agama", <http://bimasislam.kemenag.go.id/preview/transisi-baznas-dan-peran-kementerian-agama->, diakses 20 November 2017. Jam 16.30 WIB.

²⁵ <http://pusat.baznas.go.id/profil/>, diakses 20 November 2017. Jam 16.30 WIB.

²⁶ Agama RI, *Standarisasi Amil Zakat*, 48.

Dalam rangka menjalankan tugas dan fungsinya, BAZNAS memiliki standart kelembagaan yang telah ditentukan undang-undang. Dalam UU No. 23 Tahun 2011, ditetapkan standart kelembagaan BAZNAS, diantaranya:

- a. Dibentuk oleh Pemerintah.
- b. Memiliki dan menjalankan tugas kelembagaan yang jelas.
- c. Memiliki struktur kelembagaan.
- d. Memiliki masa kepengurusan yang jelas.
- e. Memiliki keanggotaan dengan kriteria yang sesuai dengan peraturan yang berlaku.
- f. Didukung oleh BAZNAS tingkat provinsi dan kabupaten/ kota.²⁷

2. Lembaga Amil Zakat (LAZ)

Lembaga Amil Zakat adalah institusi pengelolaan zakat yang sepenuhnya dibentuk atas prakarsa masyarakat. Keberadaan LAZ yang dikukuhkan, dibina, dan diberi keleluasaan untuk mengelola zakat, merupakan cara pemerintah dalam mendorong peran serta masyarakat di dalam pengelolaan zakat di Indonesia.²⁸

Dalam melaksanakan tugasnya, LAZ wajib memberikan laporan pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat kepada pemerintah sesuai dengan tingkatannya. Pengukuhan LAZ dilakukan oleh pemerintah atas LAZ yang telah memenuhi persyaratan. Pengukuhan dilaksanakan setelah terlebih dahulu dilakukan penelitian

²⁷ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat.

²⁸ Andri Soemitra, *Bank dan Lembaga Keuangan Syariah* (Jakarta : Kencana Prenada. 2009), 422.

persyaratan. Pengukuhan dapat dibatalkan apabila LAZ tersebut tidak lagi memenuhi persyaratan.

Menurut UU No. 23 Tahun 2011, untuk mendapatkan pengukuhan, LAZ harus memenuhi beberapa standart sebagai berikut:

- a. LAZ merupakan lembaga yang pengelola zakat yang dibentuk oleh masyarakat.
- b. Mampu melaksanakan fungsi pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan zakat.
- c. Pembentukan LAZ harus mendapatkan izin Menteri atau pejabat yang ditunjuk oleh Menteri.
- d. Siap melakukan koordinasi dengan BAZNAS dalam rangka mengoptimalkan fungsi pengelolaan zakat.

Standar kelembagaan LAZ tersebut harus didukung oleh kriteria-kriteria yang harus dipenuhi, di antaranya:²⁹

- a. Terdaftar sebagai organisasi kemasyarakatan Islam yang mengelola bidang pendidikan, dakwah, dan sosial. Ormas yang dimaksud di sini adalah setiap organisasi non pemerintah yang bergerak di bidang sosial kemasyarakatan. Penekanan pada pengelolaan di bidang pendidikan, dakwah, dan sosial ini diharapkan agar lembaga-lembaga zakat lebih fokus melaksanakan program pemberdayaan masyarakat di ketiga bidang tadi, serta lebih menonjolkan sifat nirlaba.

²⁹ Agama RI, *Standarisasi Amil Zakat*, 60-62.

- b. Berbentuk lembaga berbadan hukum. Terkait dengan aspek pertanggungjawaban publik atas pengelolaan zakat masyarakat, lembaga yang akan melakukan penggalangan dan pendayagunaan sumber dana publik tersebut harus berbadan hukum untuk mendapatkan legalitasnya sebagai pengelola zakat.
- c. Mendapat rekomendasi dan BAZNAS. Mengingat LAZ harus bersedia melakukan pengelolaan zakat di bawah koordinasi BAZNAS selaku koordinator, pembentukan LAZ perlu mendapatkan rekomendasi dari BAZNAS sesuai tingkatannya. Selain itu, rekomendasi juga untuk melihat dan mengenali tingkat kelayakan dan kepatutan, baik secara hukum maupun secara sosial mengenai kapasitas untuk melakukan pengelolaan zakat.
- d. Memiliki pengawas syariat. Pengawas syariat adalah pihak yang mengkaji, meneliti, dan menilai apakah pengelolaan zakat telah berpedoman pada syariat dan sesuai dengan prinsip-prinsip pengelolaan zakat dalam hukum Islam.
- e. Memiliki kemampuan teknis, administratif, dan keuangan untuk melaksanakan kegiatannya. LAZ merupakan lembaga publik yang mengelola sumberdaya ekonomi masyarakat muslim. Prinsip-prinsip administrasi modern harus dikuasai untuk menjamin akuntabilitas dan transparansi pengelolaannya.
- f. Bersifat nirlaba. Ketentuan mengenai sifat nirlaba ini untuk mencegah penyimpangan pendayagunaan zakat ke arah profit-oriented. Program

pemberian zakat kepada mustahik bersifat hibah serta tak dapat dianggap sebagai pinjaman modal sebagaimana praktik lembaga keuangan konvensional. Demikian juga, dana zakat tak dapat dialihkan sebagai kapital oleh lembaga zakat untuk tujuan mencari keuntungan.

- g. Memiliki program untuk mendayagunakan zakat, dalam upaya memperluas manfaat zakat demi kemaslahatan umat. Program merupakan rumusan yang terarah dan pedoman kerja LAZ dalam rangka mendayagunakan zakat. Biasanya, program yang dirumuskan mengarah pada tiga hal, yaitu: pertama, program yang ditujukan bagi peningkatan kesadaran serta motivasi muzakki untuk menunaikan zakat; kedua, program yang ditujukan bagi peningkatan kualitas para pengelola; ketiga, program yang ditujukan bagi peningkatan kualitas pendayagunaan zakat untuk mengentaskan mustahik.
- h. Bersedia diaudit syariah dan keuangan secara berkala. Audit merupakan kegiatan untuk memeriksa program, kegiatan dan keuangan LAZ. Audit tersebut untuk memastikan akuntabilitas pengelolaan zakat karena harta zakat yang dikumpulkan, didistribusikan dan didayagunakan merupakan harta milik masyarakat yang dimanfaatkan untuk kepentingan masyarakat pula. Melalui audit syariah, pengumpulan, pendistribusian, maupun pendayagunaan zakat benar-benar dilakukan sesuai dengan kaidah dan prinsip-prinsip syariah, serta sistem dan manajemen lembaga pengelolaan zakat akan lebih terjaga.

C. Pengelolaan Zakat dalam Tinjauan Perundang-Undangan

1. Pengelolaan Zakat dalam Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999

Tahun 1999 dapat dianggap sebagai waktu bersejarah bagi bangsa Indonesia, khususnya warga negara Muslim di mana pada tahun tersebut negara menerbitkan suatu peraturan hukum yang mengatur mengenai pengelolaan zakat, yaitu UU No. 38 tahun 1999. Lahirnya undang-undang tersebut bukan hanya bentuk respon pemerintah dalam menampung aspirasi umat Islam, akan tetapi juga kejelian pemerintah dalam melihat potensi zakat yang luar biasa di Indonesia.³⁰

Undang-undang No. 38 tahun 1999, terdiri dari 10 bab dan 25 pasal yang secara umum menguraikan ketentuan-ketentuan mengenai cara-cara pengelolaan zakat, pihak yang diberi wewenang untuk mengelola, hingga pemberian sanksi bagi pihak-pihak yang menyeleweng dalam pengelolaan. Terdapat beberapa alasan mendasar mengapa peraturan hukum tentang pengelolaan zakat perlu dibuat. Pertama, zakat merupakan sumber dana yang potensial bagi upaya mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Kedua, zakat merupakan pranata keagamaan untuk mewujudkan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia dengan memperhatikan masyarakat yang kurang mampu.³¹

Di era baru inilah, di bawah rezim UU No. 38 tahun 1999, zakat mengalami transformasi penuh dari ranah amal-karitas menjadi ranah pemberdayaan dan pembangunan. Dengan pengelolaan secara kolektif,

³⁰ Ibid., 25.

³¹ Ibid., 27.

zakat menjadi gerakan sosial-ekonomi untuk perbaikan kesejahteraan umat. Dengan pengelolaan yang amanah dan efisien, zakat bertransformasi dari kesalehan sosial-individual menjadi gerakan sosial-ekonomi. Dengan demikian, zakat menjadi semakin dekat dan efektif dengan tujuan utamanya sebagai instrumen penanggulangan kemiskinan.³²

Secara umum, kehadiran UU No. 38 tahun 1999 telah membawa berbagai dampak positif bagi dunia zakat nasional, antara lain: 1) Perlindungan dan pelayanan bagi warga negara dalam melaksanakan ibadah sesuai dengan ketentuan agamanya; 2) Memberi kepastian hukum bagi operasional OPZ; 3) Meningkatnya hasil guna dan daya guna zakat sebagai pranata keagamaan dalam upaya mewujudkan kesejahteraan dan keadilan sosial; dan 4) Meningkatkan kesadaran masyarakat dalam menunaikan zakat melalui lembaga.³³

Bukan hanya itu, berbagai ketentuan dalam UU No. 38 tahun 1999, dianggap telah berada di arah yang tepat dalam manajemen pengelolaan zakat, antara lain: 1) Akomodasi masyarakat sipil dalam pengelolaan zakat; 2) Implementasi good governance dalam OPZ dengan mendorong pembagian wewenang organisasi yaitu unsur pertimbangan, pelaksana dan pengawasan; 3) Perluasan basis zakat dalam perekonomian modern; 4) Pendistribusian dan pendayagunaan zakat secara produktif; 5) Memperkenalkan insentif fiskal bagi pembayar zakat dengan menjadikan

³² Wibisono, *Mengelola Zakat Indonesia*, 52.

³³ Tim Penulis Indonesia Zakat & Development Report, *Menggagas Arsitektur Zakat Indonesia: Menuju Sinergi Pemerintah Dan Masyarakat Sipil Dalam Pengelolaan Zakat Nasional* (Jakarta: IMZ, 2011), 129.

zakat sebagai pengurang pendapatan kena pajak; serta 6) Memperkenalkan sanksi bagi OPZ yang lalai dalam melaksanakan kewajibannya.³⁴

Namun, di saat yang sama UU No. 38 tahun 1999 juga telah membawa sejumlah dampak yang tidak diharapkan. Pertama, sejak lahirnya UU ini, sejumlah OPZ baru banyak bermunculan dan meningkat pesat. Kecenderungan jumlah OPZ yang terus bertambah berpotensi menimbulkan masalah, terutama terkait tata kelola dan kepercayaan masyarakat, apabila tidak diikuti dengan keberadaan lembaga regulator dan pengawasan yang memadai. Dengan ketiadaan regulator dan pengawas, akan banyak muncul penumpang-penumpang gelap dalam dunia perzakatan di Indonesia.

Kedua, jumlah OPZ yang sangat banyak juga mengindikasikan inefisiensi dunia zakat nasional, terkait penghimpunan dana zakat. Pengelolaan zakat tidak efisien dikarenakan berbagai OPZ beroperasi pada skala usaha yang beragam, ada yang masih kecil dan yang sudah besar. Ketiga, kehadiran UU No. 38 tahun 1999 telah mendorong munculnya Perda Zakat di berbagai daerah, yang secara umum substansi isinya tidak berbeda dengan UU No. 38 tahun 1999. Kedudukan dan peran dari Perda cenderung tidak jelas, karena tidak melengkapi UU No. 38 tahun 1999, serta bukan merupakan produk hukum yang pendukung yang bersifat teknis-operasional.³⁵

UU No. 38 tahun 1999 sebagai kerangka regulasi dan institusional untuk dunia zakat nasional, masih jauh dari memadai. Potensi dana zakat

³⁴ Ibid., 130.

³⁵ Ibid.

yang sangat besar belum mampu tergali secara optimal dan belum mengangkat kesejahteraan masyarakat miskin secara signifikan. Selain itu, masih terdapat berbagai permasalahan yang bersumber dari ketidakmampuan UU No. 38 tahun 1999 untuk mengantisipasi masalah dan tantangan zakat nasional seperti masalah tata kelola yang efektif, transparansi dan akuntabilitas pengelolaan zakat akibat ketiadaan regulator dan pengawas yang jelas.³⁶ Kondisi itulah yang melatarbelakangi upaya amandemen terhadap UU No. 38 tahun 1999.

2. Pengelolaan Zakat dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011

Setelah lebih dari sepuluh tahun, UU No. 38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat dinilai tidak optimal. Muncul dorongan untuk mengubah dan memperjelas substansi undang-undang agar lebih mengarah pada tujuan zakat. Beberapa alasan perubahan tersebut perlu dilakukan, di antaranya tidak maksimalnya peran pemerintah dan lembaga zakat dalam mengumpulkan, mengelola dan mendistribusikan zakat. Hal utama yang tidak kalah penting adalah pola hubungan badan amil zakat dan lembaga amil zakat, serta belum maksimalnya pengelolaan untuk memberikan dampak yang signifikan bagi perbaikan ekonomi. Kondisi inilah yang kemudian melahirkan UU No. 23 tahun 2011, tentang Pengelolaan Zakat, yang merupakan bentuk upaya untuk mengdongkrak dan

³⁶ Wibisono, *Mengelola Zakat Indonesia*, 49.

memaksimalkan pendayagunaan dan hasil guna pengelolaan zakat, infaq dan sedekah untuk pembangunan umat islam di Indonesia.³⁷

Sebagai suatu perundang-undangan, UU No. 23 tahun 2011 disusun berdasarkan tiga landasan utama, yaitu filosofis, sosiologis dan yuridis. Landasan filosofis UU berupaya menjabarkan adanya prinsip-prinsip ketuhanan dan keadilan sosial yang terdapat di dalam Pancasila. Melalui zakat, prinsip ketuhanan dapat terlihat mengingat zakat merupakan salah satu ajaran Islam. Demikian halnya prinsip keadilan sosial terwujud dengan penempatan pemerataan dan solidaritas sosial sebagai prinsip penting yang diejawantahkan dalam kehendak untuk mewujudkan kemaslahatan bersama. Landasan sosiologis mendasarkan pada kebutuhan mendesak bahwa UU dapat menciptakan tata kelola sosial kemasyarakatan yang baik melalui pengelolaan ZIS. Sedangkan landasan yuridis, merujuk pada ketentuan konstitusi yang menyatakan bahwa fakir miskin dan anak terlantar dipelihara oleh negara. Artinya pemeliharaan dan pemberdayaan fakir miskin dan anak terlantar dapat dilakukan secara efektif melalui zakat.³⁸

UU No. 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat memberikan kepastian dan payung hukum bagi pemerintah untuk mengatur mekanisme pengelolaan zakat. Dalam Undang-Undang Pengelolaan Zakat dipaparkan:

- a. Bahwa Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.

³⁷ Puji Kurniawan, "Legislasi Undang-Undang Zakat", *Al-Risalah*, 13 (Mei, 2013), 101.

³⁸ Agama RI, *Standarisasi Amil Zakat*, 34.

- b. Bahwa menunaikan zakat merupakan kewajiban bagi umat Islam yang mampu sesuai dengan syari'at Islam.
- c. Bahwa zakat merupakan pranata keagamaan yang bertujuan untuk meningkatkan keadilan dan kesejahteraan masyarakat.
- d. Bahwa dalam rangka meningkatkan daya guna dan hasil guna, zakat harus dikelola secara melembaga sesuai dengan syari'at Islam.
- e. Bahwa Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 Tentang Pengelolaan zakat sudah tidak sesuai dengan perkembangan kehidupan hukum dalam masyarakat, sehingga perlu diganti.
- f. Bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e perlu membentuk Undang-undang Pengelolaan zakat.³⁹

Muatan inti yang terkandung dalam UU No. 23 tahun 2011 tentang pengelolaan zakat adalah:

- a. Pengelolaan zakat menjadi kewenangan negara, masyarakat hanya diperkenankan ikut mengelola setelah mendapat izin dari pemerintah.
- b. Pengelolaan zakat dilakukan oleh BAZNAS yang beroperasi dari tingkat pusat sampai kabupaten/ kota secara hirarki.
- c. Anggota BAZNAS terdiri dari empat orang perwakilan masyarakat dan tiga orang perwakilan pemerintah. Perwakilan masyarakat terdiri dari ulama, tenaga profesional dan tokoh masyarakat, sedangkan perwakilan pemerintah dari unsur kementerian terkait.

³⁹ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat.

- d. BAZNAS dibiayai APBN dan hak amil, dan LAZ dibiayai hak amil.
- e. Masyarakat dapat mendirikan LAZ yang berperan untuk membantu BAZNAS dalam pengelolaan zakat. Untuk pengembangan, LAZ selanjutnya dapat membentuk perwakilan.⁴⁰
- f. Menteri Agama melaksanakan fungsi pembinaan dan pengawasan terhadap BAZNAS dan LAZ, dan dapat memberikan sanksi administratif atas pelanggaran berupa peringatan tertulis, pembekuan operasi hingga pencabutan izin.
- g. Amil zakat yang beroperasi tanpa izin dipidana penjara maksimal 1 tahun dan atau denda maksimal Rp 50 juta.
- h. LAZ yang telah dikukuhkan Menteri Agama sebelum UU berlaku tetap diakui dan wajib menyesuaikan diri dengan UU baru paling lambat 5 tahun.⁴¹

Semangat yang menonjol dari UU No. 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat ini adalah sentralisasi pengelolaan zakat. Ruh dari undang-undang adalah untuk membuat pengelolaan zakat lebih tertib, teratur dan terorganisir dalam pengumpulan, pendistribusian dan pelayanannya. Esensi yang terpenting dari undang-undang Pengelolaan Zakat ini adalah sistem manajemen zakat yang terpadu pada satu lembaga BAZNAS sebagai pemegang otoritas zakat. Peningkatan

⁴⁰ Aris Abdul Hadi, "Analisis Konten UU No.23/2011 Tentang Pengelolaan Zakat", https://www.academia.edu/25031271/Analisis_Konten_UU_NO.23_2011_Tentang_Pengelolaan_Zakat, diakses 21 November 2017. Jam 08.30 WIB.

⁴¹ Eko Kurniadi, "Optimalisasi Model Hubungan BAZNAS dengan LAZ Dalam Upaya Penguatan Zakat Nasional Refleksi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011", https://www.academia.edu/9810276/Optimalisasi_Model_Sentralisasi_Zakat, diakses 21 November 2017. Jam 08.30 WIB.

kinerja, pembenahan alur pelaporan dan pertanggungjawaban BAZNAS dan LAZ lebih menjadi perhatian dalam pengelolaan zakat. BAZNAS dan LAZ harus bersinergi dalam satu tujuan besar, yaitu mengoptimalkan pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan zakat untuk meningkatkan kesejahteraan umat dan bangsa.⁴²

Gagasan sentralisasi dan manajemen yang terintegrasi tersebut menjiwai keseluruhan pasal. Kata terintegrasi menjadi asas yang melandasi kegiatan pengelolaan zakat di negara ini, baik yang dilakukan BAZNAS di semua tingkatan maupun LAZ yang mendapat legalitas sesuai kebutuhan perundang-undangan. Menurut ketentuan undang-undang, zakat yang terkumpul disalurkan berdasarkan prinsip pemerataan, keadilan dan kewilayahan. Integrasi pengelolaan zakat menempatkan BAZNAS sebagai menempati fungsi regulator sekaligus operator.

Dengan menjalankan fungsi ganda, UU No. 23 tahun 2011 pemerintah memberikan penguatan yang signifikan kepada BAZNAS yang ditetapkan sebagai satu-satunya lembaga yang berwenang menjalankan tugas pengelolaan zakat nasional, untuk berhak mendapatkan pembiayaan dan hak amil dari APBN. Sebaliknya, LAZ yang dibentuk oleh masyarakat sipil diturunkan fungsinya menjadi sekedar membantu BAZNAS dalam pengelolaan zakat nasional.⁴³

⁴² M. Fuad Nasar, "Integrasi Pengelolaan Zakat dalam Undang-Undang No. 23 tahun 2011", <http://pusat.baznas.go.id/berita-artikel/integrasi-pengelolaan-zakat-dalam-uu-no-23-tahun-2011/>, diakses 23 November 2017. Jam 08.30 WIB.

⁴³ Wibisono, *Mengelola Zakat Indonesia*, 114.

Di bawah UU No. 23 tahun 2011, Kementerian Agama (Kemenag) menjalankan fungsi ganda yaitu sebagai otoritas tertinggi zakat yang menerima laporan pertanggungjawaban pelaksanaan tugas BAZNAS, serta menjalankan fungsi regulator antara lain mendirikan BAZNAS di tingkat provinsi, kabupaten dan kota, serta melakukan fungsi pembinaan dan pengawasan terhadap seluruh operator pengelola zakat yaitu BAZNAS dan LAZ.⁴⁴

Dalam konteks masyarakat madani Indonesia yang demokratis, lahirnya UU No. 23 tahun 2011 tentang pengelolaan zakat tersebut menjadi bentuk pengukuhan peran negara dalam memberi perlindungan bagi warga negara yang membayar zakat, menjaga ketertiban umum dengan mencegah penyalahgunaan dana zakat, serta memfasilitasi sektor filantropi Islam untuk perubahan sosial bagi perkembangan zakat nasional.

Untuk lebih mudah memahami dinamika peraturan perundang-undangan pengelolaan zakat, berikut dipaparkan tabel perbedaan antara UU No. 38 tahun 1999 dan UU No. 23 tahun 2011.⁴⁵

UU Nomor 38/ 1999	UU Nomor 23/ 2011
- Terdiri dari 10 BAB dan 25 Pasal	- Terdiri dari 11 BAB dan 47 Pasal
- Sistematika	- Sistematika
BAB I Ketentuan Umum	BAB I Ketentuan Umum
BAB II Asas dan Tujuan	BAB II Badan Amil Zakat Nasional
BAB III Organisasi Pengelolaan Zakat	BAB III Pengumpulan, Pendistribusian, Pendayagunaan dan Pelaporan
BAB IV Pengumpulan Zakat	BAB IV Pembiayaan

⁴⁴ Ibid., 117.

⁴⁵ Agama RI, *Standarisasi Amil Zakat*, 38.

BAB V Pendayagunaan Zakat	BAB V Pembinaan dan Pengawasan
BAB VI Pengawasan	BAB VI Peran Serta Masyarakat
BAB VII Sanksi	BAB VII Sanksi Administratif
BAB VIII Ketentuan-Ketentuan Lain	BAB VIII Larangan
BAB IX Ketentuan Peralihan	BAB IX Ketentuan Pidana
BAB X Ketentuan Penutup	BAB X Ketentuan Peralihan
	BAB XI Ketentuan Penutup
- Koordinasi antar lembaga pengelola zakat tidak jelas	- Koordinasi secara tegas diatur dan BAZNAS sebagai koordinator
- Hierarki antar BAZNAS, BAZ Provinsi, dan BAZ Kabupaten/ Kota tidak jelas	- Hierarki telah disusun, BAZNAS berperan sebagai regulator pengelolaan zakat nasional
- Masing-masing LPZ melaksanakan dan mengembangkan program sendiri-sendiri	- Pengelolaan zakat lebih terkoordinasi dan terintegrasi baik dalam tata kelola dan pelaporan
- Ketentuan-ketentuan mengenai pengumpulan dan pendayagunaan zakat diatur secara terpisah	- Ketentuan-ketentuan mengenai pengumpulan, pendistribusian, pendayagunaan dan pelaporan dibuat sebagai mekanisme yang terintegrasi
- Penyebutan LPZ dibuat secara lebih umum, sehingga tidak memperjelas posisi LPZ yang dikelola oleh pemerintah dan masyarakat	- Penyebutan LPZ dibuat lebih spesifik dan memperjelas posisi dengan menyebutkan BAZNAS dan LAZ
- Tidak terdapat pembiayaan bagi LPZ	- BAZNAS memperoleh anggaran dari negara
- Tidak terdapat ketentuan kriteria dan persyaratan anggota serta pengurus LPZ	- Terdapat ketentuan kriteria dan persyaratan yang spesifik mengenai anggota dan pengurus BAZNAS
- Masyarakat hanya berperan dalam hal pengawasan	- Masyarakat berperan dalam pembinaan dan pengawasan
- Sanksi diurai secara sederhana, baik ketentuannya maupun bentuknya	- Sanksi diurai menurut jenis dan bentuknya

3. Sentralisasi dan Desentralisasi dalam Pengelolaan Zakat Nasional

Sentralisasi⁴⁶ yaitu memusatkan seluruh wewenang kepada sejumlah kecil manajer yang berada di posisi puncak pada suatu struktur organisasi.⁴⁷ Dalam hal pengelolaan zakat nasional maksudnya adalah pemusatan pengelolaan zakat atau manajemen zakat berada di tangan lembaga pemerintah BAZNAS. Lembaga pemerintah ini memiliki wewenang melakukan tugas pengelolaan zakat secara nasional, yang meliputi semua aspek manajerial, yaitu perencanaan, pelaksanaan, pengendalian, pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan zakat, serta pertanggungjawaban pelaksanaan pengelolaan zakat.⁴⁸

Desentralisasi⁴⁹ yaitu pendelegasian wewenang dalam membuat keputusan dan kebijakan kepada manajer atau orang-orang yang berada

⁴⁶ Secara teoritis, sistem sentralisasi memiliki keunggulan, yaitu: 1) Organisasi menjadi lebih efisien; 2) Perencanaan dan pengembangan organisasi lebih terintegrasi; 3) Sumber daya dapat dikelola secara lebih efisien karena dilakukan secara terpusat; dan 4) Koordinasi menjadi lebih mudah karena adanya kesatuan. Adapun kelemahan sistem sentralisasi adalah: 1) Penurunan kualitas pengambilan keputusan, seringkali tidak mempertimbangkan faktor-faktor mikro; 2) Mematikan kemampuan inisiatif dan kreatifitas manusia, anggota organisasi sulit mengembangkan potensi diri; 3) Penurunan kecepatan untuk merespon perubahan lingkungan; 4) Pengelolaan organisasi akan semakin rumit karena banyaknya masalah pada level bawah; dan 5) Melahirkan suatu pemerintah yang otoriter sehingga tidak mengakui akan hak-hak daerah. Lihat <https://www.eduspensa.id/pengertian-sentralisasi-desentralisasi-dekonsentrasi/>, diakses 23 November 2017. Jam 19.30 WIB.

⁴⁷ <http://www.organisasi.org/1970/01/definisi-pengertian-sentralisasi-dan-desentralisasi-ilmu-ekonomi-manajemen.html>. WhZWcrBx3IU, diakses 23 November 2017. Jam 16.30 WIB.

⁴⁸ Yuni Sudarwati, "Konsep Sentralisasi Sistem Pengelolaan Zakat Dalam Pemberdayaan Ekonomi Umat", *Ekonomi & Kebijakan Publik*, 2 (Juli, 2011), 566.

⁴⁹ Kelebihan sistem desentralisasi adalah: 1) Mengurangi bertumpuknya pekerjaan di pusat pemerintah; 2) Pemerintah daerah tak perlu menunggu instruksi dari pusat untuk menuntaskan masalah; dan 3) Efisien dalam segala hal. Adapun kekurangan sistem desentralisasi, diantaranya: 1) Struktur pemerintahan menjadi tambah kompleks dan bisa mengakibatkan lemahnya koordinasi; 2) Keseimbangan dan kesesuaian antara bermacam kepentingan daerah mudah terganggu; 3) Mendorong timbulnya paham kedaerahan, sehingga sulit untuk memperoleh keseragaman antar daerah. Lihat <https://www.eduspensa.id/pengertian-sentralisasi-desentralisasi-dekonsentrasi/>, diakses 23 November 2017. Jam 19.30 WIB.

pada level bawah dalam suatu struktur organisasi.⁵⁰ Dalam hal pengelolaan zakat nasional maksudnya adalah bentuk akomodasi masyarakat sipil dalam pengelolaan zakat nasional dengan adanya pengakuan terhadap LAZ yang memiliki kedudukan dan wewenang yang sama dengan BAZ dalam melakukan perencanaan, pelaksanaan, pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan zakat, serta pertanggungjawaban pelaksanaan pengelolaan zakat.

UU No. 38 tahun 1999 menjadi tonggak kebangkitan zakat di ranah publik. Kelompok masyarakat sipil memulai gerakan sadar zakat kepada publik secara luas, melakukan inisiatif pengelolaan zakat secara kolektif dan pendayagunaan secara produktif. Era ini menjadi era pengelolaan filantropi Islam secara profesional-modern berbasis prinsip-prinsip manajemen dan tata kelola organisasi. Substansi UU No. 38 tahun 1999 dengan sistem pengelolaan desentralisasi dianggap sangat demokratis, karena menyerap aspirasi publik dan berorientasi pada masyarakat sipil.⁵¹ Pemberlakuan UU No. 38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat merupakan realisasi penataan sistem peraturan perundangan yang berbasiskan kesejahteraan rakyat, dan menjadi *trade mark* rezim demokratis.⁵²

Manajemen pengelolaan zakat nasional secara resmi bertransformasi dari rezim desentralisasi di bawah UU No. 38 tahun 1999 ke rezim

⁵⁰ <http://www.organisasi.org/1970/01/definisi-pengertian-sentralisasi-dan-desentralisasi-ilmu-ekonomi-manajemen.html>. WhZWcrBx3IU, diakses 23 November 2017. Jam 20.30 WIB.

⁵¹ Wibisono, *Mengelola Zakat Indonesia*, 128.

⁵² Muhtar Sadili, "Urgensi Peraturan Daerah dalam Pengelolaan Zakat", <http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol9316/urgensi-peraturan-daerah-dalam-pengelolaan-zakat>, diakses 24 November 2017. Jam 11.30 WIB.

sentralisasi zakat di bawah UU No. 23 tahun 2011. Melalui sistem sentralisasi, pemerintah merekonstruksi OPZ sebagai suatu upaya pembenahan untuk membentuk bangunan pengelolaan zakat yang lebih baik. Rekonstruksi OPZ dilakukan dalam rangka:

- a. Menciptakan koordinasi yang baik antara operator pengelola ZIS.
- b. Menciptakan regulasi operasional dan pengawasan yang efektif dalam proses pengumpulan dan penyaluran ZIS.
- c. Meningkatkan peran OPZ untuk ikut serta mengetaskan kemiskinan.⁵³

Meski UU No. 23 tahun 2011 condong menganut sistem sentralisasi dalam pengelolaan zakat, namun masyarakat diberikan ruang yang cukup luas, di mana negara memberikan kedudukan yang sejajar bagi masyarakat bersama pemerintah untuk bersama-sama mengelola dana publik keagamaan. Hal ini berbeda dengan negara lain yang hanya mengenal *single-authority* lainnya Saudi Arabia, Pakistan, atau Sudan. Kesetaraan posisi di mata hukum antara lembaga zakat bentukan pemerintah (BAZNAS) maupun masyarakat sipil (LAZ), jelas melanjutkan semangat UU No. 38 tahun 1999 yang menyamakan tugas pokok kedua lembaga ini, yaitu untuk mengumpulkan, mendistribusikan, dan mendayagunakan zakat.⁵⁴

Sistem penerapan dua organisasi pengelola zakat tersebut dalam tata kelola zakat nasional, tidak lain untuk mewujudkan pengelolaan yang ideal

⁵³ Agama RI, *Standarisasi Amil Zakat*, 36.

⁵⁴ Arif R. Haryono, UU Zakat dan Pengelolaan Kepercayaan Publik, <http://www.imz.or.id/new/article/1500/zakat-law-and-management-of-public-trust/?lang=id>, diakses 24 November 2017. Jam 13.30 WIB.

dalam konteks keindonesiaan. Jika pengelolaan zakat sepenuhnya diserahkan pada negara, dinilai kuat akan melemahkan peran serta masyarakat. Sebaliknya, jika pengelolaan zakat diserahkan sepenuhnya pada masyarakat, pendayagunaan zakat untuk pemberdayaan umat tidak akan optimal.⁵⁵

Pengelolaan zakat yang diamanahkan UU No. 23 tahun 2011 merupakan suatu cermin dari hubungan yang konstruktif. Negara merupakan regulator dan fasilitator, tetapi pelaksanaannya dilakukan oleh lembaga yang diberi kewenangan secara mandiri. Hal ini menunjukkan bahwa antara negara dan masyarakat tidak dapat berdiri sendiri dalam proses pengelolaan zakat karena keduanya menyadari adanya tujuan penting dari pengelolaan zakat, yaitu pemberdayaan umat.⁵⁶

Melalui UU No. 23 tahun 2011, revitalisasi dan optimalisasi zakat ditempuh melalui penguatan tata kelola zakat, penguatan kelembagaan organisasi zakat, penguatan regulasi dan penegakkan hukumnya, termasuk dukungan politik dan penguatan pengawasan zakat. Dengan masuknya pemerintah sebagai agen utama penggerak zakat, maka zakat nantinya bisa diharapkan membawa manfaat sebagai pilar redistribusi kesejahteraan nasional.⁵⁷

⁵⁵ Agama RI, *Standarisasi Amil Zakat*, 44.

⁵⁶ *Ibid.*, 45.

⁵⁷ Aunur Rofiq, “Optimalisasi Pengelolaan dan Regulasi Zakat”, <http://www.beritasatu.com/blog/ekonomi/2764-optimalisasi-pengelolaan-dan-%09regulasi-zakat.html>, diakses 24 November 2017. Jam 14.30 WIB.

BAB IV

ANALISIS MANAJEMEN PENGELOLAAN ZAKAT

DALAM PERUNDANG-UNDANGAN ZAKAT DI INDONESIA

A. Analisis Historis tentang Manajemen Organisasi Pengelolaan Zakat dalam Undang-Undang No. 23 tahun 2011

Indonesia, sebagai negara berpenduduk muslim terbesar di dunia, tentunya memiliki potensi zakat luar biasa yang akan dapat menjadi sebuah kekuatan pemberdayaan ekonomi, pemerataan pendapatan dan sekaligus akan meningkatkan perekonomian rakyat di Indonesia. Salah satu sebab belum berfungsinya zakat sebagai instrumen pemerataan, serta belum optimal dan kurang efektif dan efisiennya zakat adalah karena manajemen pengelolaan zakat belum terlaksana sebagaimana mestinya. Tanpa manajemen, zakat sebagai modal pembangunan tidak akan memberikan dampak yang signifikan bagi pemecahan masalah sosial ekonomi umat.¹

Telaah Historis Pelembagaan Pengelolaan Zakat Indonesia

Menurut Kuntowijoyo, ciri khas pendekatan sejarah adalah perkembangan, kesinambungan, pengulangan dan perubahan, baik dipahami secara positif atau pun negatif. Terkait pengelolaan zakat di Indonesia, penulis berupaya merekonstruksi peristiwa-peristiwa masa lalu secara berkesinambungan, sehingga akan mudah untuk memahami perkembangan dan perubahan pengelolaan zakat nasional, dalam rangka terwujudnya

¹ Muhammad, *Manajemen Organisasi Zakat: Perspektif Pemberdayaan Umat dan Strategi Pengembangan Organisasi Pengelola Zakat* (Jatim: Madani, 2011), 43.

peradaban zakat Indonesia, yang didasarkan pada perundang-undangan tentang pengelolaan zakat.

Dalam sejarahnya, zakat sebagai salah satu pilar terpenting dalam ajaran Islam diduga kuat telah dipraktekkan sejak awal masuk Islam ke Indonesia. Namun sejarah awal praktek zakat di Indonesia secara umum tidak diketahui. Pada periode awal Islam di Indonesia tidak terdapat bukti adanya keterlibatan negara dalam mengumpulkan zakat. Pembayaran zakat lebih banyak diserahkan kepada muslim secara individual dengan basis kesukarelaan. Dua institusi sosial-keagamaan lokal yang memegang peran penting dalam pengelolaan zakat, yaitu masjid dan pesantren.²

Pada masa awal kemerdekaan, era Orde Lama (1945-1967), pemerintah belum terlalu memperhatikan pengelolaan zakat dan masih sibuk dalam upaya mempertahankan kemerdekaan Indonesia. Kebijakan Orde Lama adalah netralitas negara terhadap urusan agama warga negara dan hanya memfasilitasi kehidupan beragama tanpa terlibat dalam pengelolaan praktek keagamaan. Sedangkan pada pemerintahan Orde Baru (1968-1998), pengelolaan zakat mulai mendapatkan perhatian pemerintah. Muncul keinginan pemerintah terlibat dalam pengelolaan zakat untuk mengoptimalkan potensi zakat.³

Titik balik terpenting dunia zakat Indonesia terjadi sejak zakat secara resmi masuk ke dalam ranah hukum positif Indonesia dengan keluarnya

² Yusuf Wibisono, *Mengelola Zakat Indonesia: Diskursus Pengelolaan Zakat Nasional dari Rezim Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 ke Rezim Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011* (Jakarta: Prenamedia, 2015), 32.

³ Ibid., 38.

peraturan perundangan tentang Pengelolaan Zakat, yaitu UU No. 38 tahun 1999. Berdasarkan UU tersebut, zakat dapat dikelola oleh lembaga amil bentukan pemerintah yaitu BAZ dan oleh lembaga amil bentukan masyarakat yaitu LAZ yang diberi otoritas formal melalui pengukuhan pemerintah. Sejak keluarnya UU ini, LAZ tumbuh pesat mulai dari tingkat pusat sampai daerah.⁴

Pada masa itulah, zakat mulai menjadi gerakan sosial-ekonomi untuk perbaikan kesejahteraan umat, melalui pengelolaan yang dilakukan secara kolektif. Dengan pengelolaan yang amanah dan efisien, zakat bertransformasi dari kesalehan sosial-individual menjadi gerakan sosial-ekonomi. Dengan demikian, zakat menjadi semakin dekat dan efektif dengan tujuan utamanya sebagai instrumen penanggulangan kemiskinan.⁵

Setelah lebih dari sepuluh tahun, UU No. 38 tahun 1999 dinilai tidak optimal. Muncul dorongan untuk mengubah substansi UU agar lebih mengarah pada tujuan zakat. Beberapa alasan perubahan tersebut perlu dilakukan, di antaranya tidak maksimalnya peran pemerintah dan lembaga zakat dalam mengumpulkan, mengelola dan mendistribusikan zakat. Hal utama yang tidak kalah penting adalah pola hubungan hubungan BAZ dan LAZ, serta belum maksimalnya pengelolaan untuk memberikan dampak yang signifikan bagi perbaikan ekonomi. Kondisi inilah yang kemudian melahirkan UU zakat terbaru No. 23 tahun 2011.⁶

⁴ Ibid., 76.

⁵ Ibid., 52.

⁶ Puji Kurniawan, "Legislasi Undang-Undang Zakat", *Al-Risalah*, 13 (Mei, 2013), 101.

Berdasarkan UU No. 23 tahun 2011, di Indonesia terdapat dua jenis organisasi pengelolaan zakat (OPZ) di Indonesia, yaitu Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) dan Lembaga Amil Zakat (LAZ). BAZNAS merupakan lembaga resmi pemerintah nonstruktural yang bersifat mandiri yang dibentuk oleh pemerintah berdasarkan Keputusan Presiden RI No. 8 Tahun 2001 yang memiliki tugas dan fungsi menghimpun dan menyalurkan zakat, infaq, dan sedekah pada tingkat nasional. UU No. 23 tahun 2011 mengukuhkan peran BAZNAS sebagai *executing agency* yang berwenang melakukan pengelolaan zakat secara nasional.⁷

BAZNAS bersama Pemerintah bertanggung jawab untuk mengawal pengelolaan zakat yang berasaskan: syariat Islam, amanah, kemanfaatan, keadilan, kepastian hukum, terintegrasi dan akuntabilitas. BAZNAS mempunyai tugas dan fungsi serta kewenangan untuk menghimpun, mendistribusikan, dan mendayagunakan zakat, memberikan rekomendasi dalam pembentukan BAZNAS Provinsi, BAZNAS kabupaten/ kota, dan LAZ, serta meminta laporan pelaksanaan pengelolaan zakat, infak, sedekah, dan dana sosial keagamaan lainnya.⁸

Sedangkan LAZ adalah institusi pengelolaan zakat yang sepenuhnya dibentuk atas prakarsa masyarakat sipil. Keberadaan LAZ yang dikukuhkan, dibina, dan diberi keleluasaan untuk mengelola zakat, merupakan cara pemerintah dalam mendorong peran serta masyarakat di dalam pengelolaan

⁷ <http://bimasislam.kemenag.go.id/preview/transisi-baznas-dan-peran-kementerian-agama->, diakses 20 November 2017. Jam 16.30 WIB.

⁸ Kementerian Agama RI, *Standarisasi Amil Zakat di Indonesia* (Jakarta: Kementerian Agama RI, 2013), 48.

zakat di Indonesia. Dalam melaksanakan tugasnya, LAZ wajib memberikan laporan pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat kepada pemerintah sesuai dengan tingkatannya. Pengukuhan LAZ dilakukan oleh pemerintah atas LAZ yang telah memenuhi persyaratan. Pengukuhan dilaksanakan setelah terlebih dahulu dilakukan penelitian persyaratan. Pengukuhan dapat dibatalkan apabila LAZ tersebut tidak lagi memenuhi persyaratan.⁹

Pengelolaan zakat melalui dua model OPZ seperti ini, nampaknya sulit ditemukan dasarnya secara normatif dalam Islam. Karena hampir semua literatur mengutarakan bahwa berdasarkan dalil-dalil al-Qur'an dan al-Sunnah, pihak yang melakukan pengelolaan zakat adalah pemerintah. Sebagaimana pada bab dua dalam tesis ini telah dipaparkan, para ulama sepakat bahwa yang berhak mengumpulkan zakat pada harta dan mendistribusikannya adalah pemimpin yang ada pada suatu daerah kaum muslimin. Hal ini tidak boleh ditangani secara perorangan.

Di antara dalil al-Qur'an yang menunjukkan bahwa wewenang pengelolaan zakat terletak pada pemerintah adalah konteks kata *أمر* (*fi'il al-amr*) dalam surat al-Taubat ayat 103 yang menunjukkan bahwa nabi dan para pemimpin melakukan pengumpulan zakat dari para muzakki. Didasarkan oleh kaidah ushul fiqih, bahwa *fi'il al-amr* menunjukkan suatu perintah wajib *al-aşlu fī al-amr li al-wujūb*, sehingga memunculkan makna perintah pada yang memiliki kekuasaan (pemerintah) untuk melakukan pengelolaan terkait zakat.

⁹ Andri Soemitra, *Bank dan Lembaga Keuangan Syariah* (Jakarta : Kencana Prenada. 2009), 422.

Dalil al-Sunnah yang menunjukkan pemungutan zakat adalah hak pemerintah, antara lain sabda Rasul SAW., kepada Muadz bin Jabal: *“Beritahukanlah kepada mereka bahwa Allah mewajibkan zakat kepada mereka pada harta-harta mereka, yang diambil dari orang kaya mereka di antara mereka lalu dikembalikan kepada yang fakir di antara mereka.”* Berdasarkan hadits tersebut, Ibnu Hajar al-Asqalani mengatakan, bahwa khalifah adalah orang yang berhak melaksanakan pemungutan dan pembagian zakat, baik dengan langsung maupun melalui wakilnya.¹⁰

Adapun yang dimaksud dengan pemerintah, menurut Abd al-Qadīm Zallūm adalah pemerintah yang menerapkan sistem Islam dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Pemerintah tersebut dalam *fiqh siyāsah* dikenal dengan istilah *Imamah (Khilāfah)* yang dipimpin seorang khalifah.¹¹ Zakat harus diserahkan kepada khalifah, atau kepada orang yang mewakilinya, yaitu para amir, para wali, para amil. Khalifah mempunyai hak untuk menuntut dan memungut zakat. Muzakki yang membagi zakatnya sendiri kepada mustahik, belum bisa melepaskan diri dari hak pungutan oleh khalifah.¹²

Menurut penulis, pemahaman bahwa pengelolaan zakat harus oleh pemerintah atau khalifah akan sulit diimplementasikan dalam konteks keindonesiaan yang memiliki dasar ideologi yang berbeda, yaitu Pancasila.

¹⁰ <http://www.ukmsyariah.org/terbitan/wp-content/uploads/2015/09/22-Zulkarnain-Muhammad-Ali.pdf>, diakses 13 November 2017. Jam 15.30 WIB.

¹¹ Abdul Qadim Zallum, *Sistem Keuangan Negara Khilafah*, ter. Ahmad. S (Jakarta Selatan: HTI Press, 2009), 226

¹² *Ibid.*, 227

Pancasila yang merupakan falsafah bangsa yang dijadikan dasar ideologi bagi bangsa Indonesia untuk hidup bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.¹³ Indonesia bukan lah negara agama, juga bukan negara yang anti agama, akan tetapi sebagai bentuk sistem demokrasi, penyelenggaraan keagamaan seperti manajemen pengelolaan zakat bisa diakomodasi melalui peraturan perundangan yang memberi hak pada umat Islam untuk melakukan pengelolaan secara institusional.

Di sisi lain, secara sosio-historis pengelolaan zakat di Indonesia lahir dari masyarakat sipil. Pada periode awal Islam, dengan pola Islamisasi secara damai, negara Indonesia tidak terlibat banyak dalam mengumpulkan zakat. Pada masa awal kemerdekaan, era Orde Lama, pemerintah juga belum memperhatikan pengelolaan zakat. Kebijakan pemerintah pada Orde Lama adalah netral terhadap urusan agama dan hanya memfasilitasi kehidupan beragama tanpa terlibat dalam pengelolaan praktek keagamaan. Baru pada Orde Baru, pengelolaan zakat mulai mendapatkan perhatian pemerintah. Muncul keinginan pemerintah terlibat dalam pengelolaan zakat, dalam rangka mengoptimalkan potensi zakat.

Pada era kebangkitan zakat tahun 1990 an, masyarakat pula lah yang memulai pengelolaan zakat secara profesional-modern berbasis prinsip-prinsip manajemen dan tata kelola organisasi. Kelompok masyarakat sipil memulai gerakan sadar zakat kepada publik secara luas, melakukan inisiatif pengelolaan zakat secara kolektif dan pendayagunaan secara produktif. Dalam

¹³ <http://pengertiandefinisi.com/pengertian-ideologi-pancasila-ideologi-negara-indonesia/>, diakses 29 November 2017. Jam 16.30 WIB.

mengelola zakat di Indonesia, pemerintah menyerap aspirasi publik yang berorientasi pada masyarakat sipil. Perundang-undangan yang berlaku tentang pengelolaan zakat merupakan realisasi penataan sistem peraturan perundangan yang berbasiskan kesejahteraan rakyat, dan menjadi *trade mark* rezim yang demokratis.

Pengelolaan zakat berdasarkan perundang-undangan di Indonesia merupakan suatu cermin dari hubungan yang konstruktif. Terkait pengelolaan zakat, negara merupakan regulator dan fasilitator, tetapi pelaksanaannya dilakukan oleh lembaga yang diberi kewenangan secara mandiri. Hal ini menunjukkan bahwa antara negara dan masyarakat tidak dapat berdiri sendiri, keduanya berperan penting dalam rangka mencapai tujuan dari pengelolaan zakat, yaitu pemberdayaan umat. Hal ini juga dikuatkan secara normatif melalui fatwa MUI No. 8 tahun 2011¹⁴, yang menyebutkan bahwa Amil Zakat adalah sekelompok orang yang diangkat oleh Pemerintah untuk mengelola pelaksanaan zakat; atau sekelompok orang yang dibentuk oleh

¹⁴ Dasar pertimbangan dalam mengeluarkan fatwa MUI tersebut adalah firman Allah Swt dalam surat Al-Taubah ayat 103:

خذ من أموالهم صدقة تطهرهم وتزكيهم بها وصل عليهم

“Ambillah zakat dari sebagian harta mereka, dengan zakat itu kamu membersihkan dan mensucikan mereka.”

Hadits riwayat Bukhari dan Muslim:

أَعْلَمُهُمْ أَنَّ اللَّهَ افْتَرَضَ عَلَيْهِمْ صَدَقَةً فِي أَمْوَالِهِمْ، تُوْخَذُ مِنْ أَعْيَانِهِمْ وَتُرَدُّ عَلَى فُقَرَائِهِمْ

“Beritahukanlah kepada mereka bahwasanya Allah swt mewajibkan atas mereka untuk mengeluarkan zakat atas orang-orang kaya dan diberikan lagi kepada orang-orang fakir diantara mereka.”

Serta Qaidah fiqhiyyah:

للسائل حكم المقاصد

“Hukum sarana adalah mengikuti hukum capaian yang akan dituju.”

تصرف الإمام على الرعية منوط بالمصلحة

“Tindakan pemimpin terhadap rakyat harus mengikuti kemaslahatan.”

masyarakat dan disahkan oleh Pemerintah untuk mengelola pelaksanaan zakat.¹⁵

Dengan demikian, menurut penulis model pengelolaan zakat di Indonesia melalui BAZNAS dan LAZ merupakan bentuk ideal pengelolaan zakat yang memiliki latar belakang yang kuat secara sosio-historis keindonesiaan, serta dikuatkan dengan dasar ideologis negara dan pandangan normatif MUI terkait Amil Zakat. Argumentasi tersebut bisa dikatakan sebagai bentuk *al-Maṣlahah al-Mursalāh*¹⁶, karena berupaya untuk mencapai atau mewujudkan kemaslahatan dan menghindari keburukan, serta sejalan dan selaras dengan *maqāṣid al-sharī'ah*¹⁷ (tujuan syariat). Inilah yang menjadi keunikan tersendiri dalam manajemen pengelolaan zakat di Indonesia, yang akan sulit ditemukan dalam manajemen pengelolaan zakat di negara lain. Yaitu pengelolaan zakat suatu negara yang diatur melalui dua jenis amil zakat, yaitu lembaga amil zakat bentukan pemerintah dan lembaga amil zakat bentukan masyarakat.

Komparasi Sistem Pengelolaan Zakat dengan Negara Islam Kontemporer

Sistem pengelolaan zakat di Indonesia dapat dikategorikan pada sistem yang dilakukan secara sukarela (*voluntary system*) dimana wewenang

¹⁵ Ichwan Sam, et. al., Himpunan Fatwa Zakat MUI (Jakarta: Komisi Fatwa MUI, 2011), 41-49.

¹⁶ *al-maṣlahah al-mursalāh* adalah kemaslahatan atau apa yang dianggap baik oleh akal dengan pertimbangan mewujudkan kebaikan dan menghindari keburukan bagi manusia, serta sejalan dan selaras dengan tujuan syara' dalam menetapkannya. Lihat Amir Syarifuddin, *Ushul Fiqh, jilid. 2* (Jakarta: Logos Wacana Ilmu, 1999), 334.

¹⁷ *maqāṣid al-sharī'ah* adalah tujuan hukum Islam yang sejalan dengan tujuan hidup manusia serta potensi yang ada dalam dirinya dan potensi yang datang dari luar dirinya, yakni kebahagiaan hidup baik di dunia maupun di akhirat, atau dengan ungkapan yang singkat untuk mencapai kemaslahatan manusia. Tujuan ini dapat dicapai dengan cara mengambil segala hal yang memiliki kemaslahatan dan menolak segala hal yang merusak. Lihat Kutbuddin Aibak, *Metodologi Pembaharuan Hukum Islam* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008), 17.

pengelolaan zakat berada di tangan pemerintah ataupun masyarakat sipil dan tidak terdapat sanksi hukum bagi yang tidak menunaikan kewajiban zakat. Hal ini berbeda dengan beberapa negara dengan sistem konstitusi Islam, seperti Arab Saudi, Sudan dan Pakistan, yang menerapkan sistem secara wajib (*obligatory system*) dimana sistem pengelolaan zakat ditangani oleh negara dan terdapat sanksi bagi yang tidak membayar zakat.

Di Saudi Arabia berdasarkan pada keputusan raja (*Royal Court*), pemerintah menetapkan sistem wajib zakat (*zakat shar'i*) dalam pengelolaan zakat. Dalam keputusan tersebut zakat diwajibkan kepada individu dan perusahaan yang memiliki kewarganegaraan Saudi Arabia. Terdapat sanksi apabila tidak membayar baik di sengaja atau tidak disengaja, yaitu mereka tidak akan dilayani secara administratif oleh negara.¹⁸ Kewenangan penghimpunan zakat di Saudi semuanya berada pada kendali Menteri Keuangan dan Perekonomian Nasional. Untuk penyaluran zakat, pemerintah Arab lebih fokus terhadap jaminan untuk warganya, karena pendistribusian zakat berada pada wewenang Kementerian Sosial dan Tenaga Kerja.

Sedangkan Sudan secara resmi menerapkan sistem pembayaran zakat secara wajib (*obligatory system*), setelah disahkannya UU wajib zakat pada 1984. Sebelumnya zakat masih berupa sukarela dimulai dengan diundangkannya pembentukan *Zakat Fund* tahun 1980. Untuk menjaga kepatuhan syariah dan menciptakan kepercayaan publik, pemerintah Sudan membentuk Dewan Pengawas dan Dewan Syuro di seluruh jenjang Lembaga

¹⁸ <http://www.republika.co.id/berita/dunia-islam/islam-nusantara/10/04/20/111922-didin-zakat-bisa-sebagai-pengurang-pajak>, diakses 15 November 2017. Jam 16.00 WIB.

Zakat. Dalam UU zakat di Sudan tersebut juga dijelaskan sanksi bagi orang yang menolak, menghindari kewajiban dan berkelit dari pembayaran zakat dengan denda maksimal dua kali lipat zakat yang harus ditunaikan apabila penolakan tersebut secara sengaja.¹⁹

Begitu juga negara Pakistan, yang menerbitkan UU tentang pengelolaan zakat pada 1979. Pengelolaan zakat dilaksanakan oleh *Central Zakat Fund* (CZF), yang memiliki kewenangan menentukan berbagai kebijakan dan pengawasan hal-hal yang berkaitan dengan zakat. Zakat diwajibkan kepada setiap warga negara Pakistan yang hartanya langsung dipotong ketika telah mencapai *niṣāb*. Instansi yang berwenang untuk pemotongan zakat adalah lembaga keuangan yang kemudian diserahkan langsung ke CZF. Penyaluran zakat di Pakistan didistribusikan ke delapan *asnāf* dengan memperhatikan skala prioritas, yaitu diberikan kepada fakir miskin terutama para janda, orang cacat baik dengan cara langsung atau tidak langsung seperti melalui pendidikan resmi sekolah, pendidikan keterampilan, rumah sakit, klinik, dan lainnya.²⁰

Sebagaimana telah diutarakan pada bab dua, bahwa pada dasarnya pemerintah memiliki dua peran dalam pengelolaan zakat. Pertama, sebagai pelaksana tunggal dalam pengelolaan zakat, baik dalam pemungutan maupun pembagian zakat. Kedua, sebagai pemberi sanksi terhadap mereka yang enggan melaksanakan zakat. Dalam prakteknya, peran tersebut bisa terealisasi

¹⁹ Tim Penulis Indonesia Zakat & Development Report 2010, *Menggagas Arsitektur Zakat Indonesia: Menuju Sinergi Pemerintah Dan Masyarakat Sipil Dalam Pengelolaan Zakat Nasional* (Jakarta: IMZ, 2011), 69.

²⁰ *Ibid.*, 67.

manakala suatu negara menjalankan sistem konstitusi Islam dalam tata kelola pemerintahan, sehingga dalam pengelolaan zakat dapat menerapkan sistem pembayaran zakat secara wajib (*obligatory system*).

Sedangkan untuk negara Indonesia, dengan sistem pemerintahan yang berbeda, sistem pembayaran zakat *obligatory system* tidak relevan untuk diterapkan, karena menuntut penguatan sistem Islam yang lain. Sebagaimana pendapat Yūsuf al-Qarāḍawī bahwa zakat mempunyai syarat tertentu agar berhasil dipraktikkan, yaitu penerapan sistem Islam yang *kaffah* (menyeluruh) pada segala aspek kehidupan. Al-Qarāḍawī menegaskan zakat hanya mungkin berhasil jika dipraktikkan dalam masyarakat Islam yang berpegang teguh pada sistem Islam, baik dalam kehidupan ekonomi, sosial, maupun politik.²¹

Pengelolaan zakat di era kontemporer saat ini merupakan eksperimen yang beragam, yang memang akan berbeda dari satu negara dengan negara yang lain. Sehingga sistem pengelolaan zakat pada suatu negara, pasti berupaya untuk menyesuaikan dengan kondisi sosial, politik dan kultural masyarakat setempat. Pengelolaan zakat dengan sistem pembayaran *obligatory system*, membutuhkan persyaratan penting. Pertama, perlunya harmonisasi sistem pengelolaan fiskal yang mana dana yang masuk anggaran negara dan yang disalurkan harus terpisah dan dipilah peruntukannya. Kedua, negara harus berdasar syariat Islam, karena landasan konstitusi negara menjadi determinan yang menentukan dalam setiap kebijakan tata kelola suatu negara.

²¹ <http://www.ukmsyariah.org/terbitan/wp-content/uploads/2015/09/22-Zulkarnain-Muhammad-Ali.pdf>, diakses 13 November 2017. Jam 15.30 WIB.

Menurut penulis, keberhasilan pengelolaan zakat tidak hanya terkait tentang pembayaran *obligatory system* atau pembayaran *voluntary system*. Akan tetapi yang tidak kalah penting adalah sinergi atau kerjasama organisasi pengelolaan zakat dengan pihak lain, baik pemerintah atau masyarakat sipil, sehingga dapat meningkatkan efektifitas dan efisiensi pengelolaan zakat sehingga mencapai tujuan yang diinginkan. Sinergi dalam pengelolaan zakat dapat dilakukan dalam bidang penghimpunan, pengelolaan dan pendistribusian zakat.

Malaysia memberikan contoh unik kerjasama antara pemerintah dengan pihak korporasi dalam masalah pengelolaan zakat. Ada sistem korporasi, dimana pengumpulan dan pendistribusian zakat dikelola oleh sebuah korporasi. Sistem semi-korporasi, dimana perusahaan hanya mengelola proses pengumpulan zakat, sedangkan proses distribusi ditangani oleh pemerintah negara bagian. Dan sistem pengelolaan secara penuh oleh pemerintah negara bagian atau Majelis Agama Islam.

Di Saudi, untuk mengatur penghimpunan zakat pemerintah membentuk bagian khusus di bawah kendali Menteri Keuangan dan Perekonomian Nasional. Dan untuk penyaluran zakat, pemerintah memberikan wewenang pendistribusian zakat pada Kementerian Sosial dan Tenaga Kerja. Sedangkan di Sudan, Dewan Zakat bekerja sama dengan Departemen Keuangan dan Perencanaan Ekonomi, sehingga agenda pembangunan ekonomi jadi lebih terintegrasi. Bahkan di Singapura, meski muslim adalah minoritas,

namun otoritas lembaga zakat tetap berkoordinasi dengan Kementerian Pengembangan Masyarakat untuk menghindari tumpang tindih antar instansi.

Hal tersebut dapat menjadi contoh untuk memperoleh pengelolaan yang ideal untuk Indonesia. UU No. 23 tahun 2011 telah melakukan revitalisasi dan optimalisasi zakat ditempuh melalui penguatan tata kelola zakat dan penguatan kelembagaan OPZ. Berdasar UU tersebut, pemerintah merekonstruksi OPZ dengan cara melakukan integrasi dan sinergi BAZNAS dan LAZ, sebagai suatu upaya pembenahan untuk membentuk bangunan pengelolaan zakat, dengan cara menciptakan koordinasi yang baik antara operator pengelola ZIS, menciptakan regulasi operasional dan pengawasan yang efektif dalam proses pengumpulan dan penyaluran ZIS serta meningkatkan peran OPZ untuk ikut serta mengetaskan kemiskinan.

B. Analisis Terhadap Konsep Sentralisasi Dan Desentralisasi dalam Perundang-undangan Pengelolaan Zakat di Indonesia

Manajemen pengelolaan zakat di Indonesia mengalami perkembangan yang dinamis dalam rentang waktu yang sangat panjang. Terutama pasca lahirnya perundang-undangan yang mengatur mengenai pengelolaan zakat, yaitu UU No. 38 tahun 1999 yang kemudian diamandemen dengan UU No. 23 tahun 2011. Melalui penguatan perundang-undangan tersebut, zakat bertransformasi dari kesalehan sosial-individual menjadi gerakan sosial-ekonomi. Dengan demikian, pengelolaan zakat diharapkan menjadi semakin

efektif dan efisien guna mencapai tujuan utamanya sebagai instrumen penanggulangan kemiskinan.

Namun, lahirnya undang-undang terbaru, UU No. 23 tahun 2011 memunculkan pro dan kontra di kalangan para pegiat zakat nasional, terjadi perdebatan yang panjang terkait isu wacana sentralisasi dan desentralisasi dalam pengelolaan zakat di Indonesia. Sentralisasi dalam pengelolaan zakat nasional mengandung maksud pemusatan pengelolaan zakat atau manajemen zakat berada di tangan lembaga pemerintah BAZNAS. Lembaga pemerintah ini memiliki wewenang melakukan tugas pengelolaan zakat secara nasional, yang meliputi semua aspek manajerial, yaitu perencanaan, pelaksanaan, pengendalian, pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan zakat serta pertanggungjawaban pelaksanaan pengelolaan zakat. Sedangkan desentralisasi dalam pengelolaan zakat nasional yaitu bentuk akomodasi masyarakat sipil dalam pengelolaan zakat nasional dengan adanya pengakuan terhadap LAZ yang memiliki kedudukan dan wewenang yang sama dengan BAZNAS dalam melakukan perencanaan, pelaksanaan, pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan serta pertanggungjawaban pelaksanaan pengelolaan zakat.

UU No. 38 tahun 1999 dianggap sebagai peraturan perundangan yang condong dengan sistem desentralisasi, karena mengakomodasi masyarakat sipil dalam pengelolaan zakat. Melalui LAZ, kelompok masyarakat sipil memulai gerakan sadar zakat kepada publik secara luas, melakukan inisiatif pengelolaan zakat secara kolektif dan pendayagunaan secara produktif. Substansi UU No. 38 tahun 1999 dengan sistem pengelolaan desentralisasi

dianggap sangat demokratis, karena menyerap aspirasi publik dan berorientasi pada masyarakat sipil. Pemberlakuan UU No. 38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat merupakan realisasi penataan sistem peraturan perundangan yang berbasiskan kesejahteraan rakyat, dan menjadi *trade mark* rezim demokratis.²²

Sedangkan UU No. 23 tahun 2011 dianggap sebagai peraturan perundangan yang cenderung menuju pada pola sentralisasi, karena berupaya menguatkan peran pemerintah dalam pengelolaan zakat nasional melalui BAZNAS. Dengan diterapkannya UU tersebut, manajemen pengelolaan zakat nasional secara resmi bertransformasi dari rezim desentralisasi kepada rezim sentralisasi pengelolaan zakat. Melalui sistem sentralisasi, pemerintah merekonstruksi OPZ sebagai suatu upaya pembenahan untuk membentuk bangunan pengelolaan zakat nasional. Pemerintah melakukan revitalisasi dan optimalisasi zakat ditempuh melalui penguatan tata kelola zakat, penguatan kelembagaan organisasi zakat, penguatan regulasi dan penegakkan hukum, serta penguatan pengawasan zakat.

Sedikit *flashback* ke belakang, pada awal kelahirannya UU No. 38 tahun 1999 membawa dampak positif bagi dunia zakat nasional, antara lain: 1) Memberi kepastian hukum bagi operasional OPZ; 2) Meningkatkan hasil dan daya guna zakat sebagai pranata keagamaan dalam upaya mewujudkan kesejahteraan sosial; dan 3) Meningkatkan kesadaran masyarakat dalam menunaikan zakat melalui lembaga. Disamping itu berbagai ketentuan dalam

²² Wibisono, *Mengelola Zakat Indonesia*, 128.

UU tersebut, dianggap telah berada di arah yang tepat dalam manajemen pengelolaan zakat, antara lain: 1) Akomodasi masyarakat sipil dalam pengelolaan zakat; 2) Implementasi *good governance* dalam OPZ dengan adanya unsur pertimbangan, pelaksana dan pengawasan; 3) Perluasan basis zakat dalam perekonomian modern; serta 4) Pendistribusian dan pendayagunaan zakat secara produktif.²³

Sedangkan UU No. 23 tahun 2011, lahir karena pandangan bahwa UU No. 38 tahun 1999 sebagai kerangka regulasi dan institusional, masih jauh dari semangat pengelolaan zakat nasional. Potensi dana zakat yang sangat besar belum mampu tergali secara optimal dan belum mengangkat kesejahteraan masyarakat miskin secara signifikan. Selain itu, masih terdapat berbagai permasalahan yang bersumber dari ketidakmampuan UU No. 38 tahun 1999 untuk megantisipasi masalah dan tantangan zakat nasional seperti masalah tata kelola yang efektif, transparansi dan akuntabilitas pengelolaan zakat akibat ketiadaan regulator dan pengawas yang jelas.²⁴

Jika merunut pada kajian dan pembahasan sebelum pengesahan UU No. 23 tahun 2011, sesungguhnya ada tiga isu utama perzakatan nasional yang diharapkan dapat diakomodasi pada UU terbaru. Pertama, penataan kelembagaan, dimana ada pemisahan secara jelas antara fungsi regulator dan

²³ Ibid., 130.

²⁴ Ibid., 49.

operator. Kedua, tentang ancaman/ sanksi terhadap muzakki yang tidak menunaikan zakat. Ketiga, isu tentang zakat sebagai pengurang pajak.²⁵

Namun dari ketiga isu tersebut hanya isu pertama yang masuk menjadi tema besar perubahan isi UU terbaru. Alasan pemerintah tidak diakomodasinya tentang ancaman/ sanksi terhadap muzakki yang tidak menunaikan zakat, adalah UU tersebut membahas terkait pengelolaan zakat, dan bukan UU yang membahas tentang zakat. Implikasinya, persoalan sanksi cukup diterapkan untuk pengelola zakat saja dan bukan muzakkinya. Akibatnya, meski zakat merupakan kewajiban seorang muslim, namun dalam UU terbaru semangat berzakat sifatnya dianggap *voluntary* atau sukarela.

Sedangkan penolakan menjadikan zakat sebagai pengurang pajak bersumber dari dua alasan. Pertama, adanya kekhawatiran jika aturan tersebut diterapkan akan berdampak pada penurunan pendapatan pajak secara drastis. Kementerian Keuangan khawatir kebijakan tersebut akan menciptakan *trade off* antara pajak dan zakat. Kedua, jika ingin merubah kebijakan yang terkait pengaturan pajak, maka harus dilakukan melalui perubahan UU pajak, bukan melalui UU zakat. Sehingga kebijakan zakat sebagai pengurang pajak harus diperjuangkan bersama dengan perubahan kebijakan melalui UU pajak.²⁶

Isu pertama terkait penataan kelembagaan, direspon pemerintah dengan melakukan revitalisasi dan optimalisasi zakat melalui penguatan tata kelola zakat dan penguatan kelembagaan organisasi zakat. Isu tersebut

²⁵ Tim Penulis Indonesia Zakat & Development Report, *Membangun Peradaban Zakat di Indonesia: Soal Kebijakan dan Hal Lain yang Belum Paripurna* (Jakarta: IMZ, 2012), 207.

²⁶ Ibid., 208.

menjadi tema besar perubahan isi UU terbaru, sekaligus memunculkan sesuatu yang kontroversial, karena masalah tata kelola tersebut lah yang menjadi dasar pemerintah melakukan revitalisasi sistem pengelolaan zakat yang tersentralisasi kepada BAZNAS berdasar UU No. 23 tahun 2011.

Disahkannya UU No. 23 tahun 2011, menurut Yusuf Wibisono justru menjadi langkah mundur dunia zakat nasional. Dalam konteks masyarakat Indonesia, UU zakat semestinya mengokohkan peran negara dalam memberi perlindungan bagi warga negara yang membayar zakat dan menjaga ketertiban umum terkait pengelolaan zakat nasional. Namun, UU ini justru mematahkan praktek pengelolaan zakat sekaligus memarginalkan partisipasi masyarakat dalam penanggulangan kemiskinan dan pembangunan. Hal ini kontraproduktif dengan upaya peningkatan kinerja zakat nasional.²⁷

UU zakat terbaru juga tidak memberi kejelasan tentang tata kelola yang baik untuk dunia zakat nasional. UU menempatkan Kemenag sebagai regulator dan pengawas, sedangkan BAZNAS sebagai operator. Namun, BAZNAS melakukan fungsi perencanaan pengelolaan zakat nasional dan menerima laporan dari BAZNAS provinsi, kabupaten atau kota, dan LAZ. Dalam UU ini, BAZNAS secara jelas mengalami *conflict of interest*, berstatus sebagai operator namun memiliki kewenangan regulator.²⁸

Sedangkan KOMAZ (Koalisi Masyarakat Zakat), menilai UU No. 23 tahun 2011 tersebut sangat diskriminatif. Diskriminasi itu terlihat dari upaya pemerintah melakukan sentralisasi pengelolaan zakat melalui BAZNAS,

²⁷ Yusuf Wibisono, "Ironi UU Zakat", *Republika*, 31 Oktober 2011, 4.

²⁸ Ibid.

sementara masyarakat diberikan ruang sempit dengan posisi hanya membantu BAZNAS dalam pengelolaan zakat. UU Zakat memang berniat baik untuk menertibkan pengelolaan zakat, namun dalam perjalanannya malah menurunkan gerakan zakat di masyarakat. Gairah pergerakan zakat tanah air yang sedang memuncak oleh masyarakat sipil harus terusik oleh munculnya regulasi pemerintah yang tidak mencerminkan aspirasi.²⁹

KOMAZ menyatakan bahwa ada beberapa hal dalam UU zakat terbaru yang menjadi pokok perhatian para pegiat zakat Indonesia. Pertama, masalah sentralisasi pengelolaan zakat. Dalam UU tersebut dinyatakan bahwa BAZNAS yang berhak melakukan pengelolaan zakat tanah air, sedangkan LAZ hanya berperan membantu BAZNAS. Kedua, kedudukan LAZ bersifat subordinat terhadap BAZNAS, dan menunjukkan kesan peminggiran peran lembaga pengelola zakat masyarakat yang selama ini telah lama mengedukasi masyarakat. Ketiga, masalah pembatasan pembentukan LAZ. Dalam UU dinyatakan bahwa LAZ hanya bisa berdiri di atas badan hukum organisasi kemasyarakatan (ormas). Sehingga bagi LAZ yang telah lama berdiri di atas badan hukum selain ormas diharuskan menyesuaikan diri dalam waktu lima tahun. Keempat, masalah kriminalisasi amil zakat. Dalam UU dinyatakan bahwa hanya pihak-pihak yang mendapatkan izin dari pejabat berwenang yang dapat melakukan pengelolaan zakat. Hal ini bertentangan dengan kenyataan

²⁹ <https://nasional.tempo.co/read/437608/undang-undang-zakat-dinilai-diskriminatif>, diakses 4 Desember 2017. Jam 08.30 WIB.

bahwa banyak pengelola zakat pada institusi mushola, masjid dan pondok pesantren yang telah lama beroperasi secara tradisional.³⁰

Lebih tajam lagi, Erie Sudewo melihat lahirnya UU zakat terbaru, saraf dengan kepentingan. Karena kebijakan lahir tanpa riset dan cenderung menyamaratakan sektor-sektor yang berbeda. Pengaturan pada dasarnya baik, namun menjadi masalah kalau ada ambisi berlebihan di balik pengaturan. UU tersebut dianggap over-formalisasi, semua yang berbaur kegiatan sosial sampai ingin dikuasai pemerintah. Peraturan tersebut telah memangkas geliat pengelolaan zakat yang selama ini muncul *bottom up* dari masyarakat. Ketika LAZ kinerjanya baik, seharusnya pemerintah berterima kasih karena terkait penghimpunan dan penyaluran dana zakat, masyarakat sudah mandiri. Tugas penanggulangan kemiskinan pemerintah, banyak terbantu dengan keberadaan LAZ. Sayangnya, UU zakat terbaru malah ingin memberangus LAZ.³¹

Menurut pandangan penulis, para pegiat zakat yang kontra terhadap UU cenderung mendasarkan argumentasi pada penafsiran pribadi dan kekhawatiran yang berlebihan. Terbukti setelah beberapa tahun UU tersebut disahkan, kekhawatiran akan diberangusnya LAZ misalnya, juga tidak pernah terjadi. Sedangkan pandangan bahwa UU sangat diskriminatif, menurut penulis hal tersebut adalah suatu yang wajar. Karena secara historis dan sosiologis, pengelolaan zakat Indonesia hampir sepenuhnya digerakkan oleh masyarakat sipil.

³⁰ <http://m.inilah.com/news/detail/1896205/ketika-pengelolaan-zakat-mendapat-gugatan>, diakses 4 Desember 2017. Jam 10.30 WIB.

³¹ Erie Sudewo, *Nasib, Nasab, Nishab: Zakat Indonesia di Simpang Jalan* (Ciputat: IMZ, 2012), 234.

Bahkan selama ini kinerja LAZ dianggap lebih baik dari BAZNAS. Dengan demikian, lahirnya UU tersebut yang memposisikan BAZNAS di atas LAZ, mengakibatkan apriori dan kecurigaan-kecurigaan dari para praktisi zakat nasional. Munculnya kritikan tajam, bahwa UU terbaru saraf kepentingan, over-formalisasi, sangat diskriminasi, menurut penulis bukan karena para pegiat zakat secara prinsip tidak setuju dengan UU tersebut, akan tetapi cenderung karena situasi dan kondisi masih belum tepat, serta bagi masyarakat aspek kepercayaan (*trust*) terhadap pemerintah lemah.

Sementara itu, dari pihak pemerintah menegaskan bahwa peraturan perundangan zakat tidak bermaksud melemahkan atau mensubordinasikan LAZ, namun pengaturan ditujukan untuk membantu sistem pengelolaan zakat nasional. Mekanisme perizinan LAZ dimaksudkan untuk menjamin kepastian hukum LAZ sekaligus menghilangkan keraguan masyarakat terhadap LAZ. Sedangkan kewajiban pelaporan LAZ kepada BAZNAS adalah untuk memenuhi prinsip akuntabilitas dan transparansi.³²

MUI berpendapat bahwa UU No. 23 tahun 2011 adalah bentuk *qanun*-an syariah ke dalam hukum positif sekaligus upaya untuk mencapai *good governance* dalam pengelolaan zakat nasional. MUI meyakini bahwa UU tersebut sudah sesuai dengan nilai-nilai al-Qur'an dan al-Hadits yang tidak tertampung dalam UU yang sebelumnya. MUI menilai selama ini pengelolaan zakat cenderung liberal, di mana pun dan siapa pun bisa sebebaskan-bebasnya mengelola zakat tanpa tata kelola yang baik. Sehingga hadirnya UU zakat

³² Wibisono, *Mengelola Zakat Indonesia*, 178.

terbaru sudah tepat dalam rangka menegakkan tata kelola zakat dan mencegah liberalisasi pengelolaan zakat nasional.³³

Didin Hafidhuddin menilai pernyataan sentralisasi pengelolaan zakat oleh BAZNAS tidak lah tepat. Apalagi, di dalam UU tidak ditemukan kata sentralisasi secara khusus. Menurut dia, UU lebih tepat dimaknai dalam konteks integrasi pengelolaan zakat. Bahkan, integrasi ini sangat penting agar proses pembangunan zakat nasional bisa terakselerasi.

Menurut Didin, tugas BAZNAS sebagai koordinator pengelolaan zakat nasional merupakan konsekuensi logis terhadap integrasi OPZ nasional. BAZNAS berfungsi memimpin proses integrasi dan sinergi manajemen. Justru berdasar UU tersebut, atas dasar prinsip keadilan, desentralisasi zakat dapat diterapkan dalam arti pendistribusian yang disalurkan ke wilayah tempat dana itu berasal. Tudingan terkait pelemahan LAZ, menurut Didin itu merupakan bentuk salah paham terhadap UU. Didin mengutarakan bahwa LAZ tetap berhak menghimpun dan menyalurkan zakat secara mandiri. Kata membantu dalam UU diartikan adanya kewajiban tambahan untuk LAZ, yaitu pelaporan pada BAZNAS dan pemerintah sebagai implementasi integrasi.³⁴

Sedangkan menurut Irfan Syauqi Beik, perlu perspektif lain dalam melihat UU No. 23 tahun 2011.LAZ agar selaras dengan konsep syariah, maka keberadaan LAZ perlu dikukuhkan secara resmi, sehingga bisa dianggap

³³ Ibid, 179.

³⁴ <https://koranfakta.net/ekonomi/syariah/1794-uu-zakat-sudah-sesuai-syariat/>, diakses 4 Desember 2017. Jam 18.30 WIB.

sebagai bagian dari kekuasaan. Karena keberadaan dan operasionalisasi LAZ dijamin dan diakui legalitasnya oleh UU, maka posisi LAZ menjadi kuat.

Pada dasarnya fungsi LAZ tetap sama yaitu menghimpun dan menyalurkan zakat, serta membuat laporan pertanggungjawaban. Perbedaannya dalam UU baru ini ditegaskan kewajiban LAZ untuk melaporkan kegiatan penghimpunan dan pendayagunaan zakat kepada BAZNAS, bukan kewajiban untuk menyetorkan zakat. Hal ini dimaksudkan agar konsolidasi dan sinergi antar OPZ dapat diformalkan melalui UU. Karena masalah pengelolaan zakat saat ini adalah masih belum optimalnya sinergi OPZ, sehingga terkesan masing-masing berjalan sendiri-sendiri.

Hal lain yang sering menjadi faktor penghambat sinergi BAZNAS dan LAZ adalah paradigma kompetisi. BAZNAS dan LAZ dianggap sebagai kompetitor yang saling memakan. Akibatnya, masing-masing lembaga menganggap institusi lain sebagai pesaing. Seharusnya, antara satu dengan yang lain mengembangkan konsep *ta'awwun* dan *fastabiq al-khayrāt*. Sehingga yang muncul adalah kompetisi yang *constructive*, bukan kompetisi yang *destructive*.³⁵

Tanggapan dari pemerintah dan beberapa tokoh pendukung UU zakat terbaru, dirasa sudah cukup bisa menjawab kritikan dan kekhawatiran dari pihak pegiat zakat masyarakat sipil. Akan tetapi, sebagaimana penulis utarakan sebelumnya, bahwa penolakan terhadap UU pada hakikatnya adalah karena kepercayaan publik pada pemerintah lemah. Hal inilah yang

³⁵ Irfan Syauqi Beik, "Menatap Pengelolaan Zakat Setelah Ada UU Baru", *Republika*, 24 November 2011, 23.

melemahkan upaya integrasi penghimpunan zakat oleh institusi pemerintah. Karena kepercayaan publik merupakan faktor determinan yang sangat menentukan dalam upaya pengelolaan zakat secara nasional.

Dalam prakteknya, masih terdapat di lapangan atas dasar UU zakat, ada pihak Kemenag daerah yang meminta pada LAZ untuk mengurus perizinan, padahal LAZ tersebut sudah mendapat izin secara nasional. Lebih jauh dari itu, bahkan Kemenag meminta dana ZIS harus disetor ke BAZNAS daerah dan LAZ dilarang mentasharufkan sendiri. Tentunya hal tersebut dapat memperkeruh upaya manajemen pengelolaan zakat nasional oleh BAZNAS. Bisa berdampak pada semakin kuat ketidakpercayaan, bahkan kecurigaan masyarakat sipil terhadap pemerintah. Sehingga wajar kalau menurut Erie Sudewo, UU zakat terbaru saraf dengan kepentingan.

Kalau ditelaah secara historis, menurut penulis baik sistem sentralisasi atau pun desentralisasi dalam pengelolaan zakat pernah diimplemetasikan dalam sejarah Islam. Pada zaman Nabi SAW., pengelolaan zakat ditangani secara terpusat. Nabi SAW., pernah mengangkat dan menginstruksikan kepada beberapa sahabat ('Umar ibn al-Khaṭṭāb, 'Ubādah ibn Ṣāmit dan Mu'āz ibn Jabal) sebagai amil zakat di tingkat daerah. Kurang lebih Nabi SAW., telah mengutus 25 amil ke seluruh pelosok negara dengan memberi perintah untuk mengumpulkan sekaligus mendistribusikan zakat tersebut sampai habis sebelum kembali ke Madinah.³⁶

³⁶ Amer al-Roubaic, "Dimensi Global Kemiskinan di Dunia Muslim: Sebuah Penilaian Kuantitatif", *Islamika*, 2 (Desember: 2005) 91.

Pada masa Umar bin Khattab, perluasan wilayah negara Islam yang mencakup kerajaan Romawi dan Persia, serta melimpahnya kekayaan negara, menjadi pemicu adanya perubahan pada sistem pengumpulan dan pengelolaan zakat. Faktor tersebut mengharuskan terjadinya institusionalisasi yang lebih tinggi dari sistem pengelolaan zakat. Terinspirasi kerajaan Persia, khalifah membagi sistem administrasi pemerintah menjadi delapan provinsi, yaitu Mekkah, Madinah, Syiria, Jazirah, Basrah, Kufah, Palestina dan Mesir. Pada masa 'Umar, pengelolaan zakat secara langsung oleh pemerintah menjadi lebih sistematis dan terorganisir.³⁷

Pada masa awal tersebut, sistem sentralisasi dalam pengelolaan zakat diterapkan dengan sangat baik. Pada masa Rasul SAW., ditandai dengan penanganan pengelolaan secara terpusat, pengiriman amil zakat ke daerah untuk menghimpun zakat dan pendistribusian sampai habis sehingga boleh kembali ke Madinah. Pada masa khalifah Umar, terjadi perubahan pada sistem pengumpulan dan pengelolaan zakat, dengan dilakukannya institusionalisasi dan pengelolaan zakat yang lebih sistematis dan terorganisir, melalui pembagian sistem administrasi pemerintahan.

Model pengelolaan zakat secara desentralisasi terlihat pada masa masa Usman bin Affan yang memberi kebebasan pada amil dan individu untuk mendistribusikan zakat kepada yang layak menerimanya. Pengelolaan zakat pada masa 'Usmān dibagi menjadi dua macam: (1) *Zakat al-amwāl az-zāhirah* (harta benda yang tampak), seperti binatang ternak dan hasil bumi, dan (2)

³⁷ Yusuf Qardhawi, *Hukum Zakat: Studi Komparasi Mengenai Status dan Filsafat Zakat berdasarkan Qur'an dan Hadits* (Bogor: Pustaka Litera Antar Nusa, 1988), 500.

Zakat al-amwāl al-bāṭiniyah (harta benda yang tidak tampak atau tersembunyi), seperti uang dan barang perniagaan. Zakat kategori pertama dikumpulkan oleh negara, sedangkan yang kedua diserahkan kepada masing-masing individu sebagai bentuk *self assessment*. Sedangkan pada masa khalifah Alī ibn Abi Ṭālib, terjadi maraknya praktik pengelolaan zakat secara individual. Hal ini terjadi karena kondisi pemerintah pada saat itu tidak stabil atau tidak dapat dipercaya, sehingga kepercayaan masyarakat kepada pemerintah mulai menurun.³⁸

Pada masa Umar ibn Abd al-Aziz, pengelolaan zakat mengalami reformasi yang sangat memukau dengan manajemen zakat ditangani secara profesional. Beberapa faktor utama yang melatarbelakangi kesuksesan ‘Umar dalam mengelola zakat adalah: pertama, adanya kesadaran kolektif dan pemberdayaan Baitul Mal dengan optimal. Kedua, komitmen tinggi seorang pemimpin dan didukung oleh kesadaran umat secara umum untuk menciptakan kesejahteraan, solidaritas, dan pemberdayaan umat. Ketiga, kesadaran di kalangan *muzakki* yang memiliki loyalitas tinggi demi kepentingan umat. Keempat, adanya kepercayaan terhadap birokrasi atau pengelola zakat yang bertugas mengumpulkan dan mendistribusikan zakat.³⁹

Dengan demikian menurut penulis, manajemen pengelolaan zakat secara sentralisasi atau pun desentralisasi pada praktek sejarahnya memiliki dasar yang sama-sama kuat, menyesuaikan situasi dan kondisi sosial politik

³⁸ Sjechul Hadi Permono, *Pemerintah Republik Indonesia Sebagai Pengelola Zakat* (Jakarta: Pustaka Firdaus, 1995), 8.

³⁹ Syarifuddin Abdullah, *Zakat Profesi* (Jakarta: Moyo Segoro Agung, 2003), 8-10.

umat Islam. Pada era kontemporer saat ini, sistem manajemen tersebut menjadi eksperimen yang beragam menyesuaikan dengan kondisi sosial, politik dan kultural masyarakat dan pemerintahan setempat.

Terkait UU No. 23 tahun 2011, senada dengan Didin Hafidhuddin, penulis menilai bahwa istilah sistem sentralisasi atau pun desentralisasi kurang tepat untuk UU zakat tersebut. Karena UU tersebut pada aspek tertentu memperlihatkan sistem yang tersentralisasi dalam pengelolaan zakat, akan tetapi pada aspek yang lain menunjukkan sistem desentralisasi. Sistem pengelolaan dalam UU tersebut, lebih tepat dimaknai bentuk integrasi dan sinergi lembaga pengelolaan zakat nasional.

Akan tetapi yang lebih penting dari itu semua, belajar dari kesuksesan Umar ibn Abd al-Aziz, keberhasilan pengelolaan zakat sangat tergantung pada komitmen tinggi seorang pemimpin dan didukung oleh kesadaran umat secara umum untuk menciptakan kesejahteraan, solidaritas, dan pemberdayaan umat, serta adanya kepercayaan (*trust*) terhadap birokrasi atau pengelola zakat yang bertugas mengumpulkan dan mendistribusikan zakat. Zakat yang merupakan soku guru perekonomian Islam, apabila dikelola dengan sistem dan manajemen yang amanah, profesional dan terintegrasi dengan bimbingan dan pengawasan dari pemerintah dan masyarakat akan menjadi pemacu gerak ekonomi di dalam masyarakat dan menyehatkan tatanan sosial masyarakat.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan pada uraian pembahasan dan analisa yang telah dilakukan pada bab-bab sebelumnya, dapat ditarik kesimpulan bahwa:

1. Sistem pengelolaan zakat di Indonesia dapat dikategorikan pada sistem yang dilakukan secara sukarela (*voluntary system*) dimana wewenang pengelolaan zakat berada di tangan pemerintah ataupun masyarakat sipil dan tidak terdapat sanksi hukum bagi yang tidak menunaikan kewajiban zakat. Berdasarkan UU No. 23 tahun 2011, di Indonesia terdapat dua jenis Organisasi Pengelolaan Zakat (OPZ), yaitu Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) yang pengelolaan diurus oleh pemerintah dan Lembaga Amil Zakat (LAZ) yang pengelolanya diurus oleh masyarakat sipil, yang terintegrasi dan bersinergi dalam proses penghimpunan, pengelolaan dan pendistribusian zakat. Model pengelolaan zakat melalui dua OPZ, yaitu BAZNAS dan LAZ ini, merupakan bentuk ideal pengelolaan zakat yang memiliki latar belakang yang kuat secara sosio-historis keindonesiaan, serta dikuatkan dengan dasar ideologis negara dan pandangan normatif MUI terkait Amil Zakat.
2. UU No. 23 tahun 2011, munculkan polemik di kalangan para pegiat zakat nasional, terkait konsep sentralisasi dan desentralisasi dalam pengelolaan zakat di Indonesia. Secara historis, baik sistem sentralisasi atau pun

desentralisasi dalam pengelolaan zakat pernah diimplementasikan dalam sejarah Islam. Berdasar perspektif yang lebih komprehensif, UU zakat pada aspek tertentu memperlihatkan sistem yang tersentralisasi, sedang pada aspek yang lain menunjukkan sistem desentralisasi. Akan tetapi yang lebih tepat, pemerintah melalui UU tersebut merekonstruksi OPZ dengan cara melakukan integrasi dan sinergi BAZNAS dan LAZ, sebagai suatu upaya membentuk bangunan pengelolaan zakat nasional, dengan cara menciptakan koordinasi yang baik antara operator pengelola zakat, menciptakan regulasi operasional dan pengawasan yang efektif dalam proses pengumpulan dan penyaluran ZIS, serta meningkatkan peran OPZ untuk ikut serta mengetaskan kemiskinan.

B. Saran

1. UU No. 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat masih menimbulkan polemik, baik diantara pengelola lembaga zakat atau pemerhati/ pegiat zakat. diharapkan pemerintah dapat melakukan sosialisasi lebih maksimal kepada BAZNAS dan LAZ terkait arah kebijakan UU pengelolaan zakat, sehingga tidak menimbulkan kesalahpahaman OPZ dalam menafsirkan UU, serta supaya segera tercipta integrasi dan sinergi antar OPZ dalam mengelola zakat secara nasional, mulai dari penghimpunan, pengolahan dan pendistribusiannya.
2. UU No. 23 tahun 2011, terlepas dari kontroversinya, hendaknya dapat dilihat secara jernih, bijak dan komprehensif bahwa UU tersebut

merupakan bentuk niat baik pemerintah yang berupaya melakukan tata kelola yang baik untuk dunia zakat secara nasional. Maka dari itu diharapkan kekhawatiran dan kecurigaan yang berlebihan terhadap pemerintah tidak perlu terjadi.

3. Pemerintah juga hendaknya sadar, bahwa penolakan terhadap UU pada hakikatnya adalah karena kepercayaan publik pada pemerintah lemah. Hal inilah yang melemahkan upaya integrasi penghimpunan zakat oleh institusi pemerintah. Karena kepercayaan publik merupakan faktor determinan yang sangat menentukan dalam upaya pengelolaan zakat secara nasional, diharapkan pemerintah mau introspeksi dan menjaga citra diri untuk menguatkan *trust* masyarakat sipil kepada pemerintah.
4. Diharapkan lembaga independen seperti Forum Zakat (FoZ) ikut mengawal dan mengawasi berjalannya UU No. 23 tahun 2011, agar pengelolaan zakat nasional berjalan dengan optimal dalam rangka mewujudkan masyarakat sadar zakat sebagaimana amanah perundang-undangan.

DAFTAR PUSTAKA

- Al-Qur'an.
- Abdullah, Boedi. *Peradaban Pemikiran Ekonomi Islam*. Bandung: Pustaka Setia, 2010.
- Abdullah, Syarifuddin. *Zakat Profesi*. Jakarta: Moyo Segoro Agung, 2003.
- Abidin, Slamet. et. al. *Fiqh Ibadah*. Bandung: CV. Pustaka Setia, 1998.
- Aflah, Noor. *Arsitektur Zakat Indonesia*. Jakarta: UI Press, 2009.
- _____. et. al. *Zakat & Peran Negara*. Jakarta: Forum Zakat, 2006.
- Ahmad, Mustaq. *Etika Bisnis Dalam Islam*. Jakarta: Pustaka Al-Kautsar, 2001.
- Aibak, Kutbuddin. *Metodologi Pembaharuan Hukum Islam*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008.
- Al-Asqalani, Ibnu Hajar. *Bulughul Maram*, terj. Rohidin Wahid. Jakarta: Pustaka Al-Kautsar, 2015.
- Ali, Muhammad Daud. *Sistem Ekonomi Islam Zakat dan Wakaf*. Jakarta: UI Press, 1988.
- Al-Qaradhawi, Yusuf. *Hukum Zakat: Studi Komparasi Mengenai Status dan Filsafat Zakat berdasarkan Qur'an dan Hadits*. Bogor: Pustaka Litera Antar Nusa, 1988.
- _____. *Spektrum Zakat Dalam Membangun Ekonomi Kerakyatan*, terj. Sari Narulita. Jakarta: Zikrul Hakim, 2005.
- Al-Roubaie, Amer. "Dimensi Global Kemiskinan di Dunia Muslim: Sebuah Penilaian Kuantitatif", *Islamika*, 2. Desember: 2005.
- Al-Zuhayly, Wahbah. *Zakat Kajian Berbagai Mazhab*, terj. Agus Effendi. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 1997.
- Amiruddin. "Model-Model Pengelolaan Zakat Di Dunia Muslim", *AHKAM*, 3. Juli, 2015.
- Arikunto, Suharsimi. *Manajemen Penelitian*. Jakarta: Rineka Cipta, 2000.

- Ash-Shalabi, Ali Muhammad. *Perjalanan Hidup Khalifah yang Agung Umar Bin Abdul Aziz: Ulama dan Pemimpin yang Adil*, terj. Izzudin Karimi. Jakarta: Darul Haq, 2010.
- As-Shiddieqy, Hasbi. *Kuliah Ibadah: Ditinjau dari segi Hukum dan Hikmah*. Jakarta: Bulan Bintang, 1991.
- Atabik, Ahmad. “Manajemen Pengelolaan Zakat Yang Efektif Di Era Kontemporer”, *ZISWAF: Zakat Dan Wakaf*, 2. Juni, 2015.
- Bakry, Nazar. *Fiqh dan Ushul Fiqh*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1996.
- Basrowi dan Suwandi. *Memahami Penelitian Kualitatif*. Jakarta: Rineka Cipta, 2008.
- Beik, Irfan Syauqi. “Menatap Pengelolaan Zakat Setelah Ada UU Baru”, *Republika*, 24 November 2011.
- Bisri, Cik Hasan. *Model Penelitian Fiqih: Paradigma Penelitian Fiqih dan Fiqih Penelitian*. Bogor: Kencana, 2003.
- Chamid, Nur. *Jejak Langkah Sejarah Pemikiran ekonomi Islam*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010.
- Depag RI. *Pedoman Zakat*. Jakarta: Badan Proyek Peningkatan Zakat dan Wakaf, 2002.
- Direktorat Pengembangan Zakat dan Wakaf. *Profil Direktorat Pengembangan Zakat dan Wakaf*. Jakarta: Direktorat Pengembangan Zakat dan Wakaf, 2003.
- Doa, Djamal. *Membangun Ekonomi Umat melalui Pengelolaan Zakat Harta*. Jakarta: Nuansa Madani, 2002.
- _____. *Menggagas Pengelolaan Zakat Oleh Negara*. Jakarta: PT. Nuansa Madani, 2001.
- Fakhruddin. *Fiqh dan Manajemen Zakat di Indonesia*. Malang: UIN Malang Press, 2008.
- Hadari Nawawi dan Mimi Martini. *Penelitian Terapan*. Yogyakarta, Gajah Mada University Press, 1996.
- Hafidhuddin, Didin. *The Power of Zakat*. Malang: UIN-Malang, 2008.
- _____. *Zakat dalam Perekonomian Modern*. Jakarta: Gema Insani, 2002.

- Helmy, Masdar. *Pedoman Praktis Memahami Zakat dan Cara Menghitungnya*. Bandung: PT. Alma'arif, 2001.
- Huda, Nurul. et. al. *Keuangan Publik Islami: Pendekatan Teoritis dan Sejarah*. Jakarta: Kencana, 2012.
- _____. *Keuangan Publik Islami: Pendekatan Al-Kharaj Imam Abu Yusuf*. Bogor: Ghalia Indonesia, 2011.
- Jaelani, Aan. *Manajemen Zakat di Indonesia dan Brunei Darussalam*. Cirebon: Nurjati Press, 2015.
- Junaedi, Mahfud. *Rekonstruksi Sejarah Pendidikan Islam di Indonesia*. Jakarta: Departemen Agama RI, 2005.
- Ka'bah, Rifyal. *Penegakan Syari'at Islam di Indonesia*. Jakarta: Khairul Bayan, 2004.
- Kahf, Monzer. *Ekonomi Islam: Telaah Analitik terhadap Fungsi Sistem Ekonomi Islam*, terj. Hussein. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1995.
- Karim, Adiwarmanto Azwar. *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2010.
- Kementerian Agama RI. *Manajemen Pengelolaan Zakat*. Jakarta: Kementerian Agama RI, 2012.
- _____. *Standarisasi Amil Zakat di Indonesia*. Jakarta: Kementerian Agama RI, 2013.
- Khasanah, Umrotul. *Manajemen Zakat Modern: Instrumen Pemberdayaan Ekonomi Umat*. Malang: UIN-Maliki Press, 2010.
- Kurniawan, Puji. "Legislasi Undang-Undang Zakat", *Al-Risalah*, 13. Mei, 2013.
- Matthew B. Miles dan Michael Huberman. *Analisis Data Kualitatif*, terj. Tjejep Rohadi. Jakarta: UIP, 1992.
- Muhammad. *Manajemen Organisasi Zakat: Perspektif Pemberdayaan Umat dan Strategi Pengembangan Organisasi Pengelola Zakat*. Jatim: Madani, 2011.
- _____. *Zakat Profesi: Wacana Pemikiran dalam Fikih Kontemporer*. Jakarta: Salemba Diniyah, 2002.
- Mujahidin, Akhmad. *Ekonomi Islam: Sejarah, Konsep, Instrumen, Negara dan Pasar*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2013.

- Mursyidi. *Buku Pintar Panduan Zakat Praktis*. Jakarta: Inti Mandiri Sejahtera, 2003.
- Nasution, Lahmuddin. *Fiqih 1*. Jakarta: Ogos, 1995.
- Nasution, Mustafa Edwin. et. al. *Pengenalan Eksklusif Ekonomi Islam*. Jakarta: Kencana, 2006.
- Permono, Sjechul Hadi. *Pemerintah Republik Indonesia Sebagai Pengelola Zakat*. Jakarta: Pustaka Firdaus, 1995.
- Qadir, Abdurrahman. *Zakat Dalam Dimensi Mandril dan Sosial*. Jakarta: PT Raja Grafindo, 1998.
- Rahardjo, Dawam. *Perspektif Deklarasi Makkah Menuju Ekonomi Islam*. Bandung: Mizan, 1987.
- Republik Indonesia. Undang-Undang No. 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat.
- Rozalinda. *Ekonomi Islam: Teori dan Aplikasinya pada Aktivitas Ekonomi*. Jakarta: Rajawali Press, 2014.
- Sabiq, Sayyid. *Fiqih Sunnah 1*, terj. Mukhlisin Adz-Dzaki. Sukoharjo: Insan Kamil, 2016.
- Said, Abu Abdillah. *Penjelasan Lengkap Hadits Arbain Imam Nawawi*, terj. Abu Zaid Ar-Royani. Solo: Al-Wafi, 2016.
- Sam, Ichwan. et. al. Himpunan Fatwa Zakat MUI. Jakarta: Komisi Fatwa MUI, 2011.
- Soemitra, Andri. *Bank dan Lembaga Keuangan Syariah*. Jakarta : Kencana Prenada. 2009.
- Sudarto. *Metode Penelitian Filsafat*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 1997.
- Sudarwati, Yuni. “Konsep Sentralisasi Sistem Pengelolaan Zakat Dalam Pemberdayaan Ekonomi Umat”, *Ekonomi & Kebijakan Publik*, 2. Juli, 2011.
- Sudewo, Erie. *Nasib, Nasab, Nishab: Zakat Indonesia di Simpang Jalan*. Ciputat: IMZ, 2012.
- Sulaiman, Rusydi. *Pengantar Metodologi Studi Sejarah Peradaban Islam*. Jakarta: Rajawali Pers, 2014.
- Supriyadi, Dedi. *Sejarah Peradaban Islam*. Bandung: Pustaka Setia, 2008.

- Suratmaputra, Ahmad Munif. *Filsafat Hukum Islam al-Ghazali*. Jakarta: Pustaka Firdaus, 2002.
- Suriasumantri, Jujun S. *Filsafat Ilmu*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1996.
- Syahrul. "Optimalisasi Pengelolaan Zakat di Indonesia", *Ash-Shahabah*, 1. Juli, 2015.
- Syalabi, Ahmad. *Sejarah Kebudayaan Islam*, terj. Mukhtar Yahya. Jakarta: Mutiara, 1994.
- Syarifuddin, Amir. *Ushul Fiqh, jilid. 2*. Jakarta: Logos Wacana Ilmu, 1999.
- Tim Penulis Indonesia Zakat & Development Report. *Zakat dan Pembangunan: Era Baru Zakat Menuju Kesejahteraan Umat*. Jakarta: IMZ, 2009.
- _____. *Menggagas Arsitektur Zakat Indonesia: Menuju Sinergi Pemerintah Dan Masyarakat Sipil Dalam Pengelolaan Zakat Nasional*. Jakarta: IMZ, 2011.
- _____. *Kajian Empiris Peran Zakat dalam Pengetasan Kemiskinan*. Jakarta: IMZ, 2011.
- _____. *Membangun Peradaban Zakat di Indonesia: Soal Kebijakan dan Hal Lain yang Belum Paripurna*. Jakarta: IMZ, 2012.
- Usman, Iskandar. *Istihsan dan Pembaharuan Hukum Islam*. Jakarta: Raja Grafindo, 1994.
- Wibisono, Yusuf. "Ironi UU Zakat", *Republika*, 31 Oktober 2011.
- _____. *Mengelola Zakat Indonesia: Diskursus Pengelolaan Zakat Nasional dari Rezim Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 ke Rezim Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011*. Jakarta: Prenamedia, 2015.
- Yahaya, Mahayuddin Haji. *Sejarah Islam*. Kuala Lumpur: Fajar Bakti, 1995.
- Zallum, Abdul Qadim. *Sistem Keuangan Negara Khilafah*, terj. Ahmad. S. Jakarta Selatan: HTI Press, 2009.
- <http://bimasislam.kemenag.go.id/>
- <http://khazanah.republika.co.id/>
- <http://m.inilah.com/>
- <http://pengertiandefinisi.com/>

<http://pusat.baznas.go.id/>

<http://sp2010.bps.go.id/>

<http://www.beritasatu.com/>

<http://www.hukumonline.com/>

<http://www.imz.or.id/>

<http://www.organisasi.org/>

<http://www.republika.co.id/>

<http://www.ukmsyariah.org/>

<http://www.voa-islam.com/>

<https://forumzakat.org/>

<https://koranfakta.net/>

<https://nasional.tempo.co/>

<https://www.academia.edu/>

<https://www.eduspensa.id/>

<https://zakat.or.id/>

