

NASKAH AKADEMIK
RANCANGAN PERATURAN DAERAH
TENTANG
PENGELOLAAN ZAKAT
DI KABUPATEN BATANG



Kerja sama

**FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS JENDERAL SOEDIRMAN
PURWOKERTO**

Dengan

**DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH (DPRD)
KABUPATEN BATANG**

TAHUN 2013

BAB I

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Memajukan kesejahteraan umum merupakan salah satu tujuan nasional yang diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Untuk mewujudkan tujuan tersebut maka bangsa Indonesia harus senantiasa melaksanakan pembangunan di bidang agama mencakup terciptanya suasana kehidupan beragama yang dinamis sebagai landasan persatuan dan kesatuan bangsa serta meningkatkan partisipasi aktif masyarakat dalam mensukseskan pembangunan. Guna mencapai tujuan tersebut perlu dilakukan berbagai upaya, antara lain dengan menggali dan memanfaatkan dana melalui zakat.

Zakat sebagai salah satu rukun islam, merupakan kewajiban setiap orang islam yang mampu untuk menunaikannya dan diperuntukkan bagi mereka yang berhak sesuai dengan ketentuan agama. Infaq, shadaqah, hibah, waris, wasiat, maupun kafarat juga merupakan tuntunan ajaran agama yang potensial menghasilkan dana masyarakat yang sangat besar. Dengan pengelolaan yang baik dapat memanfaatkan secara maksimal untuk memajukan kesejahteraan umum bagi seluruh masyarakat.

Hadirnya Undang-Undang Nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (UUPZ) sebagai pengganti dari Undang-Undang Nomor 38 tahun 1999 setidaknya mengindikasikan dua hal. Pertama, formalisasi

syariat, yang menandakan bahwa UUPZ tidak sekular dan tidak tepat diposisikan (digugat dan dikritik) semata-mata dengan pertimbangan konstitusional tanpa argumentasi syariat. Kedua, adanya proses ijtihad, yang menandakan bahwa undang-undang tidak mutlak seperti halnya syariat islam itu sendiri. (Zenno Noeralamsyah dan Irfan Syauqi Beik, *Republika*, Kamis 27 September 2012, hal. 23).

Indikator pertama membuktikan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2011 sebagai bentuk keleluasaan umat islam untuk mengatur urusan yang bertalian dengan ibadah social secara formal melalui hukum positif, disamping bentuk formalisasi syariat lainnya seperti tatakelola urusan haji dan perkawinan.

Indikator kedua, pertimbangan (butir e) Undang-Undang Nomor 23 tahun 2011 menyatakan bahwa Undang-Undang Nomor 38 tahun 1999 sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan kebutuhan hukum dalam masyarakat sehingga perlu diganti, menandakan bahwa Undang-Undang Nomor 23 tahun 2011 merupakan hasil ijtihad yang berubah sesuai dengan telaah ilmiah dan upaya penemuan aspek kemaslahatan publik, dan bukan hukum yang berdiri sendiri serta terlepas dari matriks hukum syariat.

Adapun penolakan sebagian kalangan sebenarnya disebabkan karena memandang 'hukum' yang termaktub dalam kaidah sebagai hukum-hukum *qath'iyyah*, padahal yang sebenarnya berubah bukanlah hukum-hukum yang *qath'iyyah* akan tetapi yang *ijtihadiyyah*. Karena jika hukum *ijtihadiyyah* tidak bisa berubah, niscaya ijtihad tidak lagi diperlukan.

Alquran menegaskan bahwa hukum pada dasarnya bukan buah tangan manusia dan hasil olah pikir komunitas (lihat QS 12:40, QS 5: 44-47). Di Indonesia hukum positif dan hukum syariat secara umum masih merupakan dua legalitas yang berbeda. Satu-satunya cara untuk mengompromikannya adalah dengan jalan menemukan kemaslahatan (*al-mashlahah*). Wilayah kemaslahatan semacam ini diperkenankan untuk ditelusuri selama tidak secara definitif dan eksplisit disebutkan perintah dan larangannya dalam Alquran, hadist, atau melalui *ijma'*. Kalangan ahli hukum Islam mengenalnya dengan '*marshalih mursalah*'. Kemaslahatan semacam ini merupakan irisan antara hukum positif dan hukum syariat. Maka sekalipun Undang-Undang Nomor 23 tahun 2011 hanya diposisikan sebagai hukum positif tanpa kategorisasi sebagai produk ijtihad, ia tetap legitimate untuk dijadikan landasan hukum pengelolaan zakat di Indonesia, sepanjang mengandung unsur kemaslahatan secara jelas.

Zakat, Infaq, dan Sedekah (ZIS) merupakan ibadah yang tidak hanya berhubungan dengan nilai ketuhanan saja namun berkaitan juga dengan hubungan kemanusiaan yang bernilai sosial (*Maliyah ijtimah'iyah*). ZIS memiliki manfaat yang sangat penting dan strategis dilihat dari sudut pandang ajaran Islam maupun dari aspek pembangunan kesejahteraan umat. Hal ini telah dibuktikan dalam sejarah perkembangan Islam yang diawali sejak masa kepemimpinan Rasulullah SAW. Zakat telah menjadi sumber pendapatan keuangan negara yang memiliki peranan sangat penting, antara lain sebagai sarana pengembangan agama Islam, pengembangan dunia

pendidikan dan ilmu pengetahuan, pengembangan infrastruktur, dan penyediaan layanan bantuan untuk kepentingan kesejahteraan sosial masyarakat yang kurang mampu seperti fakir miskin, serta bantuan lainnya (Depag RI, 2007 a:1).

Peranan zakat di atas, sesuai dengan kondisi ekonomi masyarakat miskin di Indonesia yang masih membutuhkan berbagai macam layanan bantuan, namun masih kesulitan dalam memperoleh layanan bantuan tersebut guna meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya. Di lihat dari fenomena itulah, Indonesia yang mayoritas penduduknya beragama Islam sebenarnya memiliki potensi yang strategis dan sangat layak untuk dikembangkan dalam menggerakkan perekonomian negara. Melalui penggunaan salah satu instrumen pemerataan pendapatan, yaitu institusi zakat, infaq, dan sedekah (ZIS), di mana zakat, infaq, dan sedekah selain sebagai ibadah dan kewajiban juga telah mengakar kuat sebagai tradisi dalam kehidupan masyarakat Islam.

Oleh karena itu, ibadah zakat, infaq, dan sedekah yang telah menjadi bagian dari kehidupan masyarakat Islam di Indonesia, didukung dengan besarnya kekayaan sumber daya alam yang dimiliki bangsa Indonesia, sehingga dapat dikatakan Indonesia adalah negara yang memiliki potensi zakat yang cukup besar. Potensi ini merupakan sumber pendanaan yang dapat dijadikan kekuatan pemberdayaan ekonomi, pemerataan pendapatan, bahkan akan dapat menggerakkan roda perekonomian negara. Potensi ini sebelumnya hanya dikelola oleh individu-individu secara tradisional dan

bersifat konsumtif, sehingga pemanfaatannya belum optimal. Setelah berlakunya Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat, pelaksanaan pengelolaan zakat di Indonesia dilakukan oleh Lembaga Pengelola Zakat (LPZ) yaitu Badan Amil Zakat (BAZ) yang dibentuk Pemerintah di tingkat nasional, propinsi, kabupaten/kota dan kecamatan serta Lembaga Amil Zakat (LAZ) yang dibentuk dan dikelola masyarakat (Depag RI, 2007 a: 1).

Pengelolaan dana zakat, infaq, dan sedekah oleh BAZ dan LAZ, seharusnya dapat memberikan kontribusi terhadap masalah kemiskinan dalam hal membantu meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Namun kenyataannya masih banyak masyarakat Indonesia yang hidup miskin dan serba kekurangan dan belum tersentuh oleh hasil distribusi zakat, dikarenakan banyak program LPZ yang manfaatnya bagi umat belum dirasakan secara signifikan (Depag RI, 2008:3). Padahal potensi zakat Indonesia di atas kertas luar biasa besar. Secara matematis, jika kesadaran berzakat telah tumbuh, maka akan didapat angka minimal sebesar Rp 19 Triliun per tahun, Angka akan bertambah jika diakumulasikan dengan pemasukan dari infaq, sedekah, serta wakaf tentunya akan didapat angka yang lebih besar lagi. Namun, angka di atas masih dalam hitungan kertas saja. Dalam kenyataannya pada tahun 2007 lalu hanya terkumpul lebih kurang Rp 250 milyar per tahun, itu artinya hanya 1,3% saja dana zakat yang dapat terkumpul dari jumlah dana potensial yang ada (Ibid). Di lihat dari persentase jumlah dana zakat yang berhasil dikumpul oleh BAZ dan LAZ

tidak sebanding dengan besarnya potensi yang ada. Apalagi bila dilihat dari segi jumlah penduduk Indonesia sebagai negara keempat dengan jumlah penduduk terbanyak di dunia.

Berdasarkan data BPS, jumlah penduduk miskin di Indonesia tahun 2011 mencapai 30,01 juta jiwa, menurun dibanding tahun 2010 yang mencapai 31,02 juta jiwa. Sumatera Utara berada pada empat besar sebagai provinsi yang jumlah penduduk terbanyak dari 33 propinsi di Indonesia. Jumlah penduduk miskinnya mencapai 1,481 juta jiwa. Angka tersebut menurun sedikit dibanding tahun 2010 yang mencapai 1,490 juta jiwa (www.bps.go.id). Dengan status jumlah masyarakat Islam yang mayoritas, jelas yang paling banyak berada pada garis kemiskinan adalah masyarakat Islam, sehingga masalah ini menjadi masalah umat Islam yang harus ditanggung bersama.

Untuk membantu memecahkan masalah kemiskinan melalui institusi ZIS, diperlukan aturan hukum yang jelas melalui Undang-undang Pengelolaan Zakat. Dalam UU Pengelolaan Zakat dimaksud disebutkan bahwa tujuan pengelolaan zakat adalah meningkatkan pelayanan bagi masyarakat dalam menunaikan zakat sesuai dengan tuntutan agama, meningkatkan fungsi dan peranan pranata keagamaan dalam upaya mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan keadilan sosial serta meningkatkan hasil guna dan daya guna zakat. Kemudian terjadi perkembangan yang cukup menarik, yang mendukung penghimpunan zakat dengan lahirnya UU Nomor 17 tahun 2000 tentang perubahan ketiga atas UU

Nomor 7 tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan, yang antara lain mengatur tentang pembayaran zakat yang dapat mengurangi penghasilan kena pajak (Depag RI, 2007 a:2).

Pengurangan zakat dari laba atau pendapatan sisa kena pajak tersebut bertujuan agar wajib pajak tidak terkena beban ganda, yakni kewajiban membayar zakat dan pajak, agar kesadaran membayar zakat diharapkan dapat memacu kesadaran membayar pajak. Zakat yang dapat mengurangi penghasilan kena pajak adalah yang dibayarkan kepada BAZ atau LAZ yang dikukuhkan oleh pemerintah untuk dapat mengurangkan zakat dari penghasilan kena pajak tersebut. Wajib pajak harus terdaftar dan memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) terlebih dahulu (Depag RI, 2007 b:64-65). Oleh karena itu, kewajiban membayar zakat dan pajak dapat lebih disinergikan, dimana keduanya merupakan sumber keuangan yang berpotensi besar dalam kegiatan pembangunan ekonomi untuk kesejahteraan masyarakat.

Oleh karena itu, zakat yang memiliki peranan besar sebagai sumber keuangan syariah dalam membantu meningkatkan perbaikan kualitas kesejahteraan hidup masyarakat. Untuk itu diperlukan penguatan aturan hukum guna menempatkan kedudukan zakat yang lebih strategis lagi di Indonesia. Salah satu alasan itulah yang mendukung dilakukannya revisi undang-undang dalam mengatur dan menguatkan kedudukan zakat, serta Lembaga Pengelolaan Zakat (LPZ) di Indonesia. Pada akhirnya proses amandemen UU No 38 Tahun 1999 tentang pengelolaan zakat telah selesai

diamandemen dan disahkan oleh DPR RI pada tanggal 27 Oktober 2011 lalu. UU hasil amandemen tersebut kemudian diberi nomor UU Nomor 23 Tahun 2011. Sebuah hasil perumusan dan perjuangan panjang bagi pihak-pihak yang peduli terhadap pengelolaan zakat di Indonesia, akibat dari ketidaksetujuan atas UU Nomor 38 Tahun 1999 yang memberikan LAZ kesempatan yang sama besar dalam mengelola dana zakat. Terdapat bukti-bukti yang semakin menguat bahwa pada umumnya masyarakat telah gagal dalam melaksanakan pengelola zakat, dan seharusnya pengelolaan zakat ini dikembalikan kepada lembaga zakat pemerintah (BAZ). Peningkatan Pertumbuhan yang besar jumlah dana zakat, infaq, dan sedekah yang berhasil dikumpulkan oleh LAZ tidak diiringi dengan penurunan tingkat kemiskinan secara optimal. Oleh sebab itu ada anggapan bahwa lembaga zakat yang dikelola oleh masyarakat sendiri, belum dapat berjalan dengan baik serta masih syarat terhadap kepentingan individu dan kelompok.

Dengan adanya Undang-undang baru zakat ini, lebih menguatkan peran dan fungsi BAZ, yang menegaskan kewajiban LAZ yang dibentuk masyarakat untuk melaporkan kegiatan pengumpulan dan pendayagunaan zakat yang telah dilakukannya kepada BAZ (Pasal 19), tetapi bukan kewajiban untuk menyetorkan dana zakat kepada BAZ. Hal ini bertujuan agar koordinasi LPZ dapat diformalkan melalui Undang-undang.

Terwujudnya koordinasi Pengelolaan dana zakat yang baik antara BAZ dan LAZ melalui UU yang baru, menumbuhkan harapan besar dalam menghadapi tahun 2012, sehingga optimisme peningkatan penerimaan zakat

secara nasional cukup beralasan. Pada tahun 2010, penerimaan zakat nasional mencapai sekitar Rp 1,5 triliun zakat, sedangkan tahun 2011 lalu mencapai Rp 1,8 triliun atau mengalami kenaikan 20% dibanding penerimaan tahun 2010. Untuk tahun 2012, jumlah penerimaan zakat Rp 3-4 triliun sangat mungkin terealisasi asal terpenuhi dua syarat, yaitu, (1) sistem pengelolaan zakat sesuai UU pengelolaan zakat yang baru berjalan efektif dipusat dan disemua daerah, dan (2) pelaksanaan pembayaran zakat sebagai pengurang penghasilan bruto bagi para wajib pajak orang pribadi yang beragama Islam dapat direalisasikan dengan berbasis sistem IT perpajakan dan perzakatan (Republika, 22 Desember 2011).

Kabupaten Batang sebagai salah satu kabupaten di Jawa Tengah terletak antara 6 51' 46" dan 7 11' 47" Lintang Selatan dan antara 109 40' 19" dan 110 03' 06" Bujur Timur Kabupaten Batang sebelah barat berbatasan dengan Kabupaten dan Kota Pekalongan, sebelah selatan dengan Kabupaten Wonosobo dan Kabupaten Banjarnegara, sebelah timur dengan Kabupaten Kendal, dan sebelah utara berbatasan dengan Laut Jawa.

Kabupaten Batang terbagi dalam 15 kecamatan yang terdiri dari 248 desa dan kelurahan, 1.016 dukuh, 3.907 Rukun Tetangga (RT), dan 1.070 Rukun Warga (RW).

Jumlah penduduk Kabupaten Batang berdasarkan hasil registrasi akhir tahun 2010 tercatat sejumlah 710.423 jiwa yang terdiri dari 354.650 jiwa penduduk laki-laki dan 355.733 jiwa penduduk perempuan. Rasio jenis

kelamin (Rasio penduduk laki-laki terhadap penduduk perempuan) sebesar 99,88.

Suasana kehidupan kerukunan beragama sangat didambakan masyarakat. Beragam tempat peribadatan merupakan salah satu bukti kerukunan antarumat beragama.

Banyaknya tempat peribadatan pada tahun 2010 mencapai 3.928 buah yang terdiri dari 760 Masjid, 3.145 Musholla, 22 buah Gereja dan 1 Pura. Sedangkan banyaknya pemeluk agama di Kabupaten Batang sebanyak 99,45 % beragama Islam, 0,24 % beragama Katholik, 0,28 % beragama Protestan, 0,02 % beragama Budha dan 0,01 % beragama Hindu.

2. Identifikasi Masalah

Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011, disebutkan bahwa pengelolaan zakat adalah kegiatan perencanaan, pelaksanaan, dan pengorganisasian dalam pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan zakat. Sudah saatnya zakat dijadikan sebagai instrument penting dan terintegrasi dalam pengelolaan kebijakan ekonomi. Zakat adalah media yang akan melahirkan kesalehan individual dan kesalehan social, serta akan memberikan dampak positif terhadap pembangunan ekonomi dan peningkatan kesejahteraan.

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, maka dalam kajian ini identifikasi masalah yang diajukan adalah sebagai berikut :

1. Bagaimanakah landasan teoritis yang dapat dijadikan dasar/alasan pembentukan Raperda tentang Pengelolaan Zakat.

2. Asas-asas hukum apa yang dapat dijadikan pembentukan Raperda tentang Pengelolaan Zakat.
3. Bagaimanakah landasan filosofis, landasan sosiologis dan landasan yuridis yang digunakan dalam pembentukan Raperda tentang Pengelolaan Zakat.

3. Tujuan dan Kegunaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik

a) Tujuan Penyusunan Naskah Akademik

Tujuan dari penyusunan naskah akademik Raperda Pengelolaan Zakat adalah mendapatkan suatu formula kebijakan yang rasional dan demokratis (serta tidak bertentangan dengan peraturan hukum yang ada) yang dapat dijadikan acuan untuk menentukan pengelolaan zakat.

b) Kegunaan Naskah Akademik

Naskah akademik Raperda Pengelolaan Zakat berguna untuk: *pertama*, sebagai naskah ilmiah yang dapat menjawab permasalahan pengelolaan zakat; *kedua*, sebagai dasar yang dapat dipertanggungjawabkan untuk membuat rancangan peraturan daerah tentang Pengelolaan Zakat di Kabupaten Batang.

4. Metode

Naskah akademik Raperda Pengelolaan Zakat di Kabupaten Batang menggunakan metode penelitian kualitatif. Penelitian kualitatif dinilai akomodatif terhadap para peneliti dan responden yang diteliti untuk bekerjasama, saling bergantung, dan saling membantu. Pendekatan

kualitatif juga lebih bisa menjelaskan, memberikan pengertian, serta menggali penyebab, alasan-alasan hingga ke akar-akarnya (Sriyuningsih, 2003). Sedangkan metode penelitian yang digunakan adalah observasi partisipatori yakni dengan cara berdiskusi dengan orang-orang yang diteliti dan mengajak mereka "meneliti" bersama-sama peneliti tentang hal-hal yang terkait dengan Raperda tentang Pengelolaan Zakat di Kabupaten Batang.

Selain itu juga menggunakan metode deskriptif analitis. Bahan hukum dan informasi yang diperoleh dari hasil literatur dan peraturan perundang-undangan, hasil kajian, survey dan penelitian dideskripsikan secara terstruktur dan sistematis. Selanjutnya bahan hukum dan informasi dianalisa menyangkut isi dari data dan informasi yang disajikan serta keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan yang berada pada level yang sama maupun peraturan perundang-undangan yang berada di atasnya.

Bahan hukum dan informasi yang diperoleh digolongkan dalam 2 (dua) jenis yaitu bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

1. Bahan Hukum Primer

Bahan Hukum Primer mencakup data-data lapangan yang diperoleh baik melalui wawancara, kuesioner maupun data dokumentasi yang diperoleh dari instansi terkait di Kabupaten Batang.

Bahan hukum ini mencakup pula data dokumen yang diperoleh dari

seminar, kertas kerja, makalah maupun buku dan teori ilmiah yang terkait dengan masalah Pengelolaan Zakat. Bahan Hukum primer juga diperoleh dengan proses dengar pendapat (*hearing*) yang diperoleh dengan dinas/lembaga terkait.

2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder mencakup semua data perundang-undangan yang relevan dengan masalah yang dikaji yaitu Pengelolaan Zakat.

Bahan-Bahan Hukum yang berkaitan dengan kondisi kekinian dan fakta yang terjadi di lapangan akan dianalisa secara kontekstual. Teknik analisa ini terutama digunakan untuk mengidentifikasi fakta-fakta sosiologis yang mendasari pentingnya keberadaan peraturan daerah tentang Pengelolaan Zakat. Sedangkan teknik analisa isi dilakukan terhadap bahan-bahan hukum (teks perundang-undangan dan penjelasannya) yang dimiliki untuk mengetahui maksud, konteks hukum, interpretasi dan keterkaitannya dengan isu pentingnya Pengelolaan Zakat. Hal ini dilakukan untuk memastikan bahwa rancangan peraturan daerah yang dibuat memiliki landasan hukum yang jelas serta tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lainnya.

BAB II

KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

1. Kajian Teoritis

A. Sejarah Pengelolaan Zakat

Zakat sebagai satu bentuk peribadatan yang lebih mengedepankan nilai-nilai sosial di samping pesan-pesan ritual, tampak memiliki akar sejarah yang sangat panjang. Bisa diduga hampir sepanjang umat manusia itu sendiri (generasi Adam As.) atau paling sedikit mulai generasi beberapa nabi Allah SWT dan sebelum Nabi Muhammad SAW. Apa yang lazim dikenal dengan sebutan lima *arkan al-Islam* (lima rukun Islam) yakni syahadat, shalat, zakat, puasa, dan haji pada dasarnya sudah disyariatkan sejak zaman Nabi Adam As. Kalaupun terdapat perbedaan antara generasi nabi yang satu dengan yang lainnya, maka ketidaksamaanya lebih terfokus pada hal-hal yang bersifat formal simbolik dan tata caranya yang disesuaikan dengan bahasa umat nabi yang bersangkutan, daripada perbedaan hal-hal yang mendasar substansiat (Didin Hafhifudin, 2002, hlm. 56).

Akan halnya empat rukun Islam yang lain, yakni: syahadat, shalat, puasa, dan haji, zakat yang umum diposisikan sebagai rukun ketiga, pada dasarnya juga sudah disyariatkan Allah sejak generasi para Nabi Allah sebelum Nabi Muhammad SAW. Bahkan tidak menutup kemungkinan sejak zaman Nabi Adam As. Zakat sebenarnya juga sudah dikenal dalam syariat Nabi Musa As., namun hanya dikenakan pada kekayaan berupa

temak, seperti sapi, kambing dan unta. Zakat yang wajib dikeluarkan adalah 10 % dari nishab yang ditentukan (Abdul Ghofur Anshori, 2006: hlm.4). Empat ayat Al-Qur'an di bawah ini secara eksplisit maupun jelas mengisyaratkan tentang kepastian ada syari'at zakat pada masa-masa pra kenabian Muhammad SAW. Dan dirikanlah shalat, tunaikanlah zakat dan ruku'lah beserta orang-orang yang ruku' (Surat Al-Baqarah ayat : 43) (Depag, 1999: hlm. 16).

Hai orang-orang yang beriman sesungguhnya sebagian besar dari orang-orang alim Yahudi dan rahib-rahib Nasrani benar-benar memakan harta orang dengan jalan bathil dan mereka menghalang-halangi manusia dari jalan Allah dan orang-orang yang menyimpan emas dan perak serta mereka menghalanghalangi (manusia) dari jalan Allah, maka beritahukan kepada mereka (bahwa mereka akan mendapatkan) siksaan yang pedih. Pada hari dipanaskan emas dan perak itu dalam neraka jahamnam, lalu dibakar dengannya dari mereka,lambung dan lalu punggung mereka (lalu dikatakan) kepada mereka : " inilah harta bendamu, simpan untuk dirimu sendiri, maka rasakanlah sekarang (akibat dari) apa yang kamu simpan itu".(Al-Qur'an surat At-Taubah ayat : 34 -35).Dan dia menjadikan aku seorang yang diberkati di mana saja aku berada, dan Dia memerintahkan kepadaku (mendirikan) shalat dan (menunaikan) zakat selama aku hidup (Al-Qur'an surat Maryam ayat : 31).

Keempat ayat yang menyinggung persoalan zakat di atas, jelas *khitab* (arah pembicaraannya) tidak ditujukan kepada umat Muhammad

SAW, akan tetapi dialamatkan kepada orang-orang Yahudi dan Nasrani (generasi pra Muhammad). Ayat pertama, *Al-Baqarah* ayat 43, dialamatkan kepada kaum Bani Israil yang suka mengingkari nikmat Allah, menjual belikan ayat-ayat Allah dengan harga murah, menukar informasi yang haq dengan yang batil, serta menyembunyikan kebenaran yang sesungguhnya. Termasuk penyembunyian tentang keberadaan perintah zakat di samping perintah shalat. Ayat kedua dan ketiga, *At-Taubah* ayat 34-35, mereduksi sikap bagian terbesar orang-orang alim Yahudi (*al-ahbar*) dan rabih-rahib Nasrani yang telah terbiasa memakan harta orang lain (masyarakat) dengan cara yang bhatil, termasuk menyelewengkan dana zakat lewat penimbunan harta mereka yang berbentuk mas dan perak yang menyebabkan mereka diancam azab yang pedih di neraka jahannam. Sedangkan ayat keempat, *Maryam* ayat 31, berisikan berita tentang perjalanan nabi Isa As yang Allah jadikan sebagai seorang Nabi yang selalu taat beribadah shalat dan membayar zakat sepanjang hayatnya.

Hal-hal yang dikemukakan di atas jelas-jelas mengindikasikan wujud pensyariatan zakat kepada nabi Allah yang terdahulu hanya saja, umat mereka (para nabi sebelum Nabi Muhammad) mengingkari pensyariatan zakat ini. Untuk membahas sejarah pengelolaan zakat ini akan dibagi atas beberapa periode, yakni periode zaman Rasulullah, periode berikutnya.

A.1. Sejarah Pengelolaan Zakat Periode Rasulullah SAW

Terdapat perbedaan pendapat di kalangan para sejarawan Islam tentang waktu pensyariatan zakat. Ada yang menyatakan pada tahun kedua hijrah yang berarti satu tahun sebelum pensyariatan puasa, tetapi ada juga yang berpendirian zakat disyari'atkan pada tahun ketiga hijriah yakni satu tahun setelah pensyari'atan *shiyam* yang diwajibkan satu tahun sebelumnya (kedua hijriah). Lepas dari perbedaan pendapat itu, yang jelas Nabi Muhammad SAW menerima perintah zakat setelah beliau hijrah ke Madinah.

Pada waktu Nabi Muhammad SAW masih di Makkah hingga tahun pertama setelah hijrah, kewajiban yang menyangkut harta kekayaan kaum muslimin adalah shadaqah yang belum ditentukan batas-batasnya seperti dalam kewajiban zakat. Shadaqah yang diperuntukkan bagi fakir-miskin, anak-anak yatim dan orang-orang yang memerlukan bantuan atas dasar kerelaan hati pemberi shadaqah. Zakat di Makkah adalah zakat yang tidak ditentukan batas dan besarnya, tetapi diserahkan saja pada rasa iman, kemurahan hati, dan perasaan tanggung jawab seseorang atas orang lain sesama orang-orang yang beriman. (Yusuf Qarawi, 2006: hlm. 61)

Setelah Nabi Muhammad hijrah ke Madinah, zakat baru disyari'atkan secara terperinci. Diatur macam-macam harta yang wajib dikeluarkan zakatnya, berupa kadar zakat yang wajib dibayarkan dan bagaimana zakat harus dibagikan. Setelah zakat

disyariatkan secara terperinci pada tahun II Hijriah, untuk beberapa waktu lamanya pelaksanaannya masih diserahkan kepada kesadaran para wajib zakat itu sendiri tanpa ada petugas negara yang melakukan pemungutan.

Peraturan mengenai zakat pengeluaran zakat diatas muncul pada tahun ke-IX Hijriah ketika dasar Islam telah kokoh, wilayah negara berekspansi dengan cepat dan orang-orang berbondong-bondong masuk Islam. Peraturan yang disusun meliputi sistem pengumpulan zakat, barang-barang yang dikenai zakat, batas-batas zakat, dan tingkat presentase zakat untuk barang yang berbeda-beda. Para pengumpul zakat bukanlah pegawainya tidak diberikan gaji resmi, tetapi mereka mendapatkan bayaran dari dana zakat.(Adiwarman A. Karim, 2001: hlm. 30).

Agar zakat itu benar-benar sampai kepada yang berhak (*mustahiq*), maka Al-Qur'an dan Al-Hadist mengaturnya demikian rupa melalui pembentukan para petugas khusus yang oleh Al-Qur'an disebut dengan istilah "*al-amilina 'alayha*". Berkenaan dengan sejarah keadilan di awal-awal Islam pada zaman Nabi Muhammad SAW dan *Khulafa'Al-Rasyidin*, terutama zaman Abu Bakar Al-Siddiq, dapat ditelusuri dari sejumlah Hadits di bawah ini:

Dari Ibnu Abbas,Ra, dia berkata : ketika Nabi SAW, hendak mengutus Mu'adz ke Yaman beliau bersabda:"Sesungguhnya engkau (Mu'adz),akan mengunjungi suatu kaum dari Ahli Kitab(di Yaman). Begitu kamu tiba menjumpai mereka, hendaklah kamu suruh mereka untuk bersyahadat (bersaksi) bahwa tidak ada Tuhan (Yang wajib disembah) selain Allah, dan

sesungguhnya Muhammad adalah utusan Allah. Kemudian jika mereka mentaati seruanmu itu, beritahukan kepada mereka bahwa Allah memfardhukan kamu supaya melakukan shalat lima kali dalam seharisemalam, katanya. Jika mereka juga mentaati seruanmu itu, maka hendaklah kamu kabari bahwa Allah SWT juga mewajibkan zakat kepada mereka untuk kemudian diserahkan (dibagikan) kepada orang-orang fakir yang ada di tengah-tengah mereka...." (HR. Al-Bukhari, Muslim dan An-Nasa'i)

Dari Mu'adz bin Jabal, ra. Bahwasanya ketika Nabi Muhammad SAW mengutusnyanya ke Yaman, Nabi memerintahkannya supaya mengambil (zakat) dari tiap-tiap tiga puluh ekor sapi, satu *tabi'* atau *tabi'ah* (sapi yang berumur satu tahun, jantan atau betina) dan tiap-tiap empat puluh ekor, satu musinnah (sapi yang berumur dua tahun berjenis kelamin betina) dan tiap-tiap orang yang baliq (hendaklah ditarik) satu dinar atau sebanding dengan itu (dari) kaum *ma'fri* (nama salah satu kabilah di Yaman). (HR. Al-Khamsah)

Dari Abdillah bin Awfa, dia berkata: "adalah Rasulullah SAW itu manakala beliau didatangi suatu kaum untuk menyerahkan sedekah (zakatnya), Nabi berdo'a: "Ya Allah, berikanlah rahmat atas mereka". (HR. Muttafaq'alah)

Dari Anas ra, bahwasanya Abubakar Al-siddiq ra, pernah menulis (surat) kepadanya (sewaktu Anas di utus ke Bahrain). Isinya: " ini adalah kewajiban zakat yang difardhukan oleh Rasulullah SAW atas kaum muslimin, dan yang telah diperintahkan Allah kepada Rasulnya (yaitu) pada tiap-tiap dua puluh empat ekor unta dan yang kurang dari padanya ada zakat seekor kambing, pada setiap lima ekor unta-zakatnya seekor kambing, kemudian jika untanya mencapai 25 sampai 35 ekor, zakatnya satu ekor unta *bintu makhadh* (anak sapi betina yang usianya memasuki tahun kedua), jika tidak ada, boleh di ganti dengan *ibnu labun* (anak unta jantan yang umurnya memasuki tahun ketiga). Apabila telah mencapai 36 sampai 40 ekor sapi, maka zakatnya adalah satu hiqqah (unta betina yang umurnya memasuki tahun keempat) yang bisa dinaiki oleh unta jantan..... (HR. Al-Bukhari)

Dari sejumlah hadits di atas, dapat diambil beberapa pemahaman berharga tentang berbagai persoalan yang berkenaan dengan pengurusan zakat. Beberapa pemahaman yang dimaksud adalah:

1. Bahwa untuk menangani persoalan zakat, di samping Nabi sendiri menempatkan dirinya sebagai amil, beliau juga pernah mengangkat orang lain sebagai amil. Di antara orang yang pernah diangkat oleh Nabi Muhammad SAW menjadi amil ialah Mu'adz bin Jabal, salah seorang ahli hukum Islam (*fiqih*) terkemuka yang oleh Nabi Muhammad SAW sebagai salah seorang *amilin*, sementara hadits dari Ibn Abbas secara tersurat maupun tersirat membuktikan penunjukan dan pengangkatan Mu'adz bin Jabal sebagai *amilin* zakat. Demikian pula dengan pengangkatan Anas bin Malik ra sebagai amil di Bahrain oleh Khalifah Abu Bakar Al-Shiddiq ra.
2. Pengangkatan *amilin* tidak hanya dilakukan untuk kepentingan pemerintahan pusat akan tetapi juga diangkat *amilin* untuk tingkat daerah. Hadits dari Abdullah bin Awfa menggambarkan keberadaan Nabi Muhammad SAW sebagai *amilin* pusat yang berdiam di Madinah (ibu kota negara Islam kala itu), sementara Mu'adz bin Jabal diangkat sebagai *amilin* di daerah Yaman. Demikian pula dengan Khalifah Abu Bakar sebagai amil di Madinah (meskipun kemudian akhirnya pernah juga menyerahkan urusan zakat kepada Umar bin al-Khattab ra) dan pengangkatan Anas bin Malik sebagai amil di Bahrain.
3. Dalam hal pengangkatan *amilin*, tampak Nabi Muhammad SAW dan Abu Bakar memilih orang-orang yang bukan saja memiliki

sifat-sifat kejujuran dan keadilan (amanah dan adil), melainkan juga memperhatikan pejabat *amilin* benar-benar paham tentang persoalan zakat pada khususnya dan perkara-perkara hukum Islam pada umumnya. Pengangkatan Mu'adz bin Jabal sebagai amil mengisyaratkan hal itu. Demikian pula dengan pelantikan Anas bin Malik sebagai amil pada masa Khalifah Abu Bakar ra. Baik Mu'adz bin Jabal maupun Anas bin Malik keduanya adalah sahabat handal yang memiliki kecerdasan secara akademik dan mengedepankan nilai dalam melaksanakan tugas dan tanggungjawabnya, oleh Nabi dijuluki sebagai salah seorang sahabat Nabi yang cukup senior, oleh Nabi dijuluki juga sebagai salah seorang yang sangat piawi dalam bidang hukum halal dan haram. Rasulullah bersabda : "orang yang paling alim pengetahuannya tentang halal dan haram diantara umatku ialah Mu'adz bin Jabal." Rasulullah tidak segan-segan mengganti *amilin* yang nakal atau tidak jujur. Di antara contohnya, suatu ketika Nabi mengutus Al-Walid bin Uqbah supaya mengambil zakat sebuah kampung pemukiman Al-Harist dan kawan-kawan yang belum lama masuk Islam, tetapi menyatakan kesiapan pengikutnya untuk mengeluarkan zakat. Ketika Al-Walid berangkat, diperjalanan hatinya merasa gentar dan diapun pulang sebelum sampai ditempat yang dituju seraya dia menyampaikan laporan palsu kepada Rasulullah bahwa Al-Haris dan kawan-

kawan tidak membayar zakat. Tidak lama berselang, Rasul mengganti Al-Walid dengan sahabat lain dan memberinya tugas yang sama yaitu memungut zakat, sementara pada saat yang bersamaan, Al-Harist dan kawan-kawan meninggalkan kampungnya untuk menghadap Rasulullah SAW dalam upaya melaporkan hasil penarikan zakat yang telah dia lakukan. Akhirnya diketahui bahwa Al-Walid ternyata dusta, dan kemudian Nabipun menggantikannya dengan sahabat lain yang benar-benar amanah (jujur) dalam melaksanakan tugasnya sebagai amil.

4. Penarikan zakat pada dasarnya harus bersifat proaktif. Perintah penarikan/pengambilan zakat pada ayat 103 surat At-Taubah dan instruksi Nabi kepada Mu'adz supaya mengambil zakat penduduk Yaman menunjukkan asas proaktif tersebut. Demikian pula dengan hadits lain semisal hadits yang diriwayatkan dari Amr bin Syu'aib yang menyatakan bahwa suatu ketika Nabi Muhammad SAW memerintahkan penarikan zakat umat Islam di tempat-tempat mereka memberi minum ternaknya. Asas proaktif ini tidak berarti menghalangi partisipasi aktif para *muzakki* yang berkemauan untuk mengantarkan /menyerahkan zakatnya kepada *amilin*. Sebab, Nabi Muhammad SAW sendiri sering menerima zakat di tempat beliau.
5. Alokasi pembagian hasil dana zakat tampak lebih mengutamakan pula *mustahiq* yang ada di daerah para muzakki itu sendiri.

Perintah Nabi Muhammad SAW kepada Mu'adz bin Jabal dan membagikannya kepada para fuqara' yang ada di Yaman mengisyaratkan upaya kesejahteraan sosial berdasarkan sumber asal ekonomi dalam kaitan ini zakat itu sendiri. Maksudnya, Nabi memerintahkan Mu'adz supaya menggali potensi dana zakat yang ada di daerah Yaman untuk kesejahteraan sosial ekonomi rakyat Yaman itu sendiri. Tidak ada perintah kepada Mu'adz untuk mengirimkan zakat penduduk Yaman (sebagian atau seluruhnya) ke pemerintah pusat yang berada di kota Madinah. Namun demikian, tidak berate tidak boleh mengalirkan sebagian atau seluruh dana zakat daerah tertentu untuk para *mustahiq* zakat yang ada di daerah-daerah lain, terutama yang benar-benar membutuhkan bantuan dana zakat.

6. Nabi Muhammad SAW, maupun Abu Bakar ra, keduanya memberikan informasi yang sangat jelas dan lugas tentang hukum, objek, besar penarikan zakat dan halhal lain bertalian dengan seluk beluk perzakatan. Kejelasan detail informasi zakat ini seperti mutlak dipandang perlu untuk membantu mempermudah para *muzakki* dalam penghitungan dan teknik pembayaran zakat. Surat Abu Bakar yang ditunjukkan pada Anas, benar-benar mencerminkan rangkaian informasi zakat hewan (binatang) ternak yang demikian konkrit.

7. Baik Nabi Muhammad SAW, maupun Abu Bakar al-Shiddiq, keduanya berupaya sekuat tenaga untuk mendorong *amilin* bekerja keras agar seberapa dapat setiap *muzakki* mau mengeluarkan zakatnya. Bahkan jika seseorang belum bisa mencapai derajat *muzakki* baik Nabi Muhammad maupun Abu Bakar tidak berkeberatan untuk menarik sebagian kecil dari harta yang dimiliki muslim yang belum mencapai nishab (kadar minimal tertentu untuk pemberian ternak yang bersedia memberikan sedikit harta/hewan ternaknya meski belum mencapai 40 ekor kambing atau 5 ekor unta, mengisyaratkan hal itu. Demikian pula dengan anjuran Nabi kepada Mu'adz bin Jabal di Yaman untuk memungut beberapa dirham dari mereka yang belum menjadi *muzakki*. Pendeknya Islam semua umatnya supaya turut terlibat dengan usaha mewujudkan kesejahteraan social dalam berbagai bidang tidak terkecuali dalam bidang ekonomi.

A.2. Periode Berikutnya

Setelah Nabi Muhammad SAW wafat, tampuk kepemimpinan "pemerintah Islam" dilanjutkan oleh Abu Bakar Al-Siddiq. Abu Bakar Al-Siddiq tidak memiliki kesempatan yang cukup luas untuk menata pemerintahan yang lebih baik disebabkan oleh berbagai peristiwa yang mengganggu kewibawaan kepemimpinannya. Di antara masalah yang cukup

serius adalah munculnya nabi palsu dan penolakan umat Islam untuk membayar zakat. (Azahari Akmal Tarigan, 2006: hlm. 211).

Abu Bakar mengikuti petunjuk Rasulullah SAW berkenaan dengan pembagian zakat di antara orang-orang muslim yang berhak menerimanya. (Yasin Ibrahim al-Syaikh, 2004: hlm. 128), Dari sisi lain Abu Bakar sangat memperhatikan keakuratan perhitungan zakat. Inilah yang selalu diingatkan kepada para amil. Pada kesempatan yang lain, ia menginstruksikan pada amil yang sama, kekayaan dari orang yang berbeda tidak digabung, sedangkan kekayaan yang telah digabung tidak dapat dipisahkan. (Muhammad, 2002: hlm. 187).

Setelah Abu Bakar wafat, kepemimpinan dilanjutkan oleh Umar Ibn Al-Khattab. Pada masa Umar, kondisi negara telah sampai pada tingkat kemakmuran yang cukup tinggi. Yang paling mencolok adalah kesejahteraan masyarakat merupakan prioritas tertinggi yang sangat diperhatikan oleh Umar. Baitul maal (Baitul Maal berasal dari kata *bayt* dalam bahasa Arab yang berarti rumah, dan *al-mal* yang berarti harta. Secara etimologis, baitul maal berarti *khazinatul mal* tempat untuk mengumpulkan atau menyimpan harta. Adapun secara terminologis, Baitul Maal adalah suatu lembaga atau pihak yang mempunyai tugas khusus menangani segala harta umat, baik berupa pendapatan maupun pengeluaran negara. Baitul Maal juga dapat diartikan secara fisik

sebagai tempat untuk menyimpan dan mengelola segala macam harta yang menjadi pendapatan negara. M. Sholahuddin., *Baitul Maal berstandar Mata Uang Syariah*, Makalah Ikatan Ahli Ekonomi Indonesia, Proceedings Of International Seminar On Islamic Economics As A Solution, Medan, 18-19 September 2005, hal 354) yang ada sejak masa Rasulullah, menjadi sangat penting dan menentukan pada masa Umar. Baitul maal sebagai lembaga yang mengurus keuangan negara dan tempat mengumpulkan harta orang Islam telah didirikan cabang-cabangnya di ibu kota provinsi. Baitul maal pada masa itu telah berfungsi sebagai pelaksana kebijakan fiskal negara Islam dan khalifah tidak boleh menggunakan dana tersebut untuk kepentingan pribadi. Penerimaan Baitul maal mencapai 18 juta dirham. (Adiwarman A. Karim, 2001: hlm.89).

Pada masa Umar pendapatan negara dari berbagai sumber semakin optimal difungsikan. Adapun sumber pendapatan pada waktu itu adalah zakat, *Usyr* (*Usyr* adalah bea impor yang dikenakan kepada semua pedagang, dibayar hanya sekali dalam setahun dan hanya berlaku terhadap barang yang nilainya lebih dari 200 dirham. Rasulullah berinisiatif mempercepat peningkatan perdagangan walaupun terjadi beban pendapatan negara. Beliau menghapuskan semua bea masuk dan dalam banyak perjanjian dengan berbagai suku menjelaskan

hal tersebut. Barang-barang milik utusan dibebaskan dari bea impor di wilayah muslim, bila sebelumnya terjadi tukar-menukar barang. Nuruddin Mhd. Ali., hal.141.), *kharaj*(*Kharaj* adalah pendapatan yang diperoleh dari biaya sewa atas tanah pertanian dan hutan milik umat. Jika tanah diolah dan kebun buah-buahan yang dimiliki non – muslim jatuh ke tangan orang Islam akibat kalah dalam pertempuran, aset tersebut menjadi bagian kekayaan umat. Karena itu siapapun yang ingin mengolah lahan tersebut harus membayar sewa. Oleh karena itu ada *khraj'unwah* (*kharaj* paksaan) dan *kharaj sulhi* (*kharaj* damai). Nuruddin Mhd. Ali ., hal.138.), *jizyah*(*Jizyah* adalah pajak yang dibayarkan non muslim khususnya ahli kitab untuk jaminan perlindungan jiwa, properti, ibadah dan bebas dari kewajiban militer. Pada masa Rasulullah besarnya *jizyah* satu dinar pertahun untuk dewasa yang mampu membayarnya. Perempuan, anak-anak, pengemis,pendeta, orang tua, orang gila dan orang yang menderita penyakit dibebaskan dari kewajiban ini. Pembayaran uang tersebut tidak harus uang tunai, tetapi dapat juga berupa barang atau jasa. Nuruddin Mohd.Ali., hal.137.), dan sebagainya. Semua pendapatan negara ini dimanfaatkan untuk berbagai kepentingan penyelenggara negara seperti untuk kesejahteraan fakir miskin tanpa diskriminasi, pembayaran gaji pegawai, dan

biaya operasional penyelenggaraan negara dan kegiatan sosial lainnya.

Setelah Umar wafat kekhilafahan selanjutnya diteruskan oleh Usman Ibn 'Affan. Di zaman Usman, administrasi pengelolaan zakat mencapai puncak kemajuan dan kejayaan seiring dengan kemajuan tata administrasi Islam di berbagai bidang. Ada beberapa terobosan juga telah dilakukannya seperti tidak mengambil gaji dari baitul maal. Hal ini dimungkinkan karena Usman adalah orang kaya sehingga ia tidak membutuhkannya lagi. Di samping itu, Usman juga menggagas perlunya menghitung zakat adalah petugas (amil). Namun setelah Usman ada indikasi penyimpangan yang dilakukan petugas, maka ia merubah pola penghitungannya. Untuk sistem pembagian zakat, Usman menunjuk Zayd bin Tsabit untuk bertanggung jawab atas Baitul Maal dan memerintahkan agar membagikannya kepada kaum Muslim. Jadi, ia tidak hanya mengikuti langkah dua khalifah pendahulunya tetapi juga mampu meningkatkan pendanaan dan menghormati perintah Umar ra.

Khalifah yang terakhir adalah Ali bin Abi Thalib. Ali terkenal sangat sederhana, ia secara sukarela menarik dirinya dari daftar penerima dana bantuan Baitul Maal, bahkan menurut yang lain dia memberikan 5.000 dirham setiap tahunnya. Ali sangat ketat dalam menjalankan keuangan negara. Dikisahkan suatu hari

saudaranya aqil datang kepadanya meminta bantuan uang, tetapi Ali menolak karena hal itu sama dengan mencuri uang milik masyarakat. Meskipun pemerintahannya ditandai dengan kekacauan politik, namun hal ini tidak menghalanginya untuk mengatur sistem kolektif pengumpulan dan pembagian zakat.

Keadaan tersebut terus berlanjut seiring dengan kemajuan negara Islam waktu itu, dengan mencapai puncak kejayaannya pada masa-masa Dinasti Bani Abbasiyah dan Dinasti Bani Umayyah. Hanya saja, kejayaan Islam dan umatnya kemudian mengalami perkembangan pasang surut sesuai dengan jatuh-bangun kekuasaan Islam itu sendiri. Ketika negara nasional tumbuh laksana jamur dalam mana kaum muslimin berlomba-lomba mendirikan negara-negara "kecil" berdasarkan asas Nasionalisme, maka kini penduduk muslim di kolong langit ini tidak lagi hidup di dalam satu sama lain berbeda-beda. Tetapi semangat untuk mengeluarkan zakat terus berlanjut di setiap negara yang di dalamnya terdapat penghuni (warga negara) yang mengaku diri min al-muslimin (orang-orang Islam).

Untuk Asia, sebenarnya hal semacam zakat telah dikenal di kalangan bangsa-bangsa Timur Kuno di Asia, khususnya di kalangan umat beragama. Buktinya, adanya pandangan hidup di kalangan bangsa-bangsa Timur bahwa meninggalkan kesenangan duniawi adalah perbuatan terpuji dan bersifat

kesalehan. Sebaliknya, memiliki kekayaan duniawi akan menghalangi kebahagiaan hidup di Surga.

Banyak negara Islam atau negara-negara berpenduduk mayoritas muslim yang telah mengalami kemajuan dalam hal pengelolaan zakat. Diantaranya Kuwait, Mesir, Saudi Arabia, Sudan, Libya dan lain-lain. Termasuk di kawasan negara-negara Asia Tenggara (ASEAN) terutama Brunai Darussalam, Malaysia, dan Singapura yang telah lebih dahulu melakukan penanganan zakat secara serius dan profesional. Di Malaysia, zakat diurus oleh negara, yang diberi kuasa untuk mengurus dan mendirikan agen-agen zakat. Ada yang menggunakan Lembaga Zakat Negeri, ada yang menggunakan pusat zakat dan jawatan-jawatan perzakatan. Organisasi zakat yang dibentuk itu mengutip dan mengantarkan zakat pada yang berhak. (Musa Ahmad, 2006: hlm. 109). Pengelolaan zakat di Brunai dikelola pemerintah di bawah Majlis Ugama Islam Brunai (MUIB). Semua terpola indah, dengan *system computer*, sehingga mudah diakses baik oleh *muzakki* maupun *mustahiq*, sedangkan untuk unit pengelolaan menggunakan agen-agen, yaitu bank-bank di daerah untuk mengutip zakat.

B. Zakat Dari Berbagai Sumber

Dua perintah agama yang selalu terangkai dalam Al-Qur'an, yaitu perintah Sholat dan Zakat, sebagai dua sejoli, yang satu tiang agama, sedang zakat sebagai tiang masyarakat.

Dalam Al-Qur'an, kata zakat tercantum tiga puluh kali. Dua puluh tujuh diantara tiga puluh itu disebutkan beriringan dengan kata Shalat, dengan catatan satu ditantara disebutkan terpisah namun masih berada dalam satu rangkaian ayat.

Legitimasi pemungutan zakat oleh penguasa (pemerintah) disebutkan dalam Al-Qur'an Surat At-Taubah ayat 103 yang artinya : Ambillah zakat dari harta mereka, guna membersihkan dan menyucikan mereka, (dalam tafsir Kementerian Agama, 2011 dengan jelas menggunakan judul "Keharusan Penguasa Memungut Zakat" (Al-Qur'an dan Tafsirnya, edisi yang disempurnakan, Kementerian Agama RI, 2001, jilid 4, h.198.).

Perlu diketahui, walaupun perintah Allah dalam ayat ini pada lahirnya ditujukan kepada Rasul-Nya, dan turunnya ayat ini berkenaan dengan peristiwa Abu Lubabah dan kawan-kawannya namun hukumnya berlaku terhadap semua pemimpin atau penguasa dalam setiap masyarakat muslim, untuk melaksanakan perintah Allah dalam masalah zakat ini, yaitu untuk memungut zakat-zakat tersebut dari orang-orang Islam yang wajib berzakat, dan kemudian membagi-bagikan zakat itu kepada yang berhak menerimanya. Dengan demikian zakat akan dapat

memenuhi fungsinya sebagai sarana yang efektif untuk membina kesejahteraan masyarakat. (Al-Qur'an dan Tafsirnya, Kementerian Agama RI, 2011, Jilid 4, h.200).

Walau ayat ini dalam konteks uraian tentang Abu Lubabah dan rekan-rekannya, namun dia berlaku umum. Demikian juga walau redaksi ayat ini tertuju kepada Rasul saw namun ia pun bersifat umum, yakni pemerintah ini ditujukan kepada siapapun yang menjadi penguasa. Karena itu, ketika sekelompok orang pada masa Sayyidina Abu Bakar ra. enggan membayar zakat dengan dalih bahwa perintah ini hanya ditujukan kepada Rasul saw. dan bukan kepada selain beliau, Sayyidina Abu Bakar ra. menolak dalih tersebut, dan ketika mereka berkeras enggan membayar zakat, beliau menerangi kelompok pembangkang itu. Beberapa ulama memahami perintah ayat ini sebagai perintah wajib atas penguasa untuk memungut zakat. Tetapi mayoritas ulama memahaminya sebagai perintah sunnah. (M.Quraish Shihab, Tafsir Al-Misbah, Vol. 5, h.707).

Wajib atas para penguasa memungut zakat dari mereka yang wajib mengeluarkannya; karena mengingat firman Allah Al-Qur'an Surat At-Taubah ayat 103 dan mengingat Hadist yang diriwayatkan oleh Bukhari dari Ibnu Abbas ; bahwa Rasulullah saw bersabda : Diambil zakat dari orang-orang kaya mereka, lalu diberikan kepada orang-orang fakir mereka. Dalam Kitab Fat-hul Bari 3 : 280 sebagaimana yang dikutip oleh Hasbi Ash-Shiddieqy disebutkan, bahwa kata Al Hafidz : dengan hadist

tersebut ditetapkan bahwa penguasa mempunyai hak mengurus zakat, menerimanya dan membaginya, sendirinya, ataupun dengan mengadakan naibnya, Maka barang siapa enggan membayar zakatnya, para penguasa boleh mengambil dengan mempergunakan kekerasan. Maka untuk menghasilkan pengumpulan zakat, hendaklah para penguasa mengadakan "badan amalah" atau "pegawai-pegawai zakat". (Hasbi Ash-Shiddieqy, Pedoman zakat, Bulan Bintang, Jakarta, 1991, h.77).

Rasulullah saw. mengutus pegawai-pegawai zakat untuk mengumpulkan zakat dan membaginya kepada yang berhak. Abu Bakar dan Umar berbuat demikian pula. Setelah Utsman menjadi Khalifah beliau teruskan langkah tersebut. Usaha pengumpulan zakat itu termasuk dalam tugas penguasa, tidak boleh membiarkan para pemilik menyelesaikan sendiri urusan pemberian zakat, karena zakat itu adalah untuk melindungi nasib orang fakir dan untuk memelihara keamanan, agama dan negara. (Hasbi, 1991, h.86).

Majelis Islam Ala Indonesia (MIAI), dalam masa pendudukan Jepang, pernah berusaha mengorganisasikan secara terkoordinasi masalah zakat, dengan membentuk sebuah Bait al-Mal Pusat. Dalam beberapa bulan sejak diizinkan kembali bergerak oleh pemerintah pendudukan Jepang, MIAI telah membentuk Bait al-Mal di tiga puluh lima karesidenan di Jawa, lengkap dengan pengelola yang terlatih.

Proyek MIAI ini gagal karena tidak dikehendaki Jepang, Sebab jika proyek ini berhasil, bukan saja akan menghimpun dana besar umat Islam

yang ternyata nilai tidak pro Jepang, juga akan memotong jalur pengawasan terhadap ulama yang telah dipusatkan di Symbu. MIAI sendiri kemudian dibubarkan oleh Jepang pada tanggal 24 Oktober 1943, setelah mengalami masa kelahiran kembali selama tiga belas bulan di bawah pemerintahan balatentara Jepang. (Nouruzzaman Shiddiqi, Fiqih Indonesia, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1997, h.201).

Pentingnya pengorganisasian zakat secara legal oleh karena hal ini akan berdampak serius misalnya dalam hal zakat itu tidak sampai kepada orang yang berhak menerimanya (misalnya karena hilang). Apakah orang yang berzakat harus mengeluarkan lagi zakatnya.

Para pengelola zakat seharusnya diangkat oleh pemerintah ; dan ketika itu mereka dinilai mewakili penerima zakat. Jika mereka tidak diangkat oleh pemerintah dan langsung menerimanya dari wajib zakat yang menugaskannya agar membagikan kepada yang berhak, maka ini berarti mereka adalah wakil-wakil pemberi. Nah ketika itu terjadi kehilangan zakat, maka pemberi zakat masih harus mengeluarkan zakat, karena pada hakikatnya dia belum menyerahkan zakat kepada yang berhak menerimanya.

Ini berbeda jika yang menghilangkannya adalah pengelola yang ditunjuk pemerintah. Ketika itu yang menyerahkan zakatnya dinilai telah mengeluarkannya. Bukankah ia menyerahkan kepada yang mewakili penerima yang berhak. (M. Quraish Shihab, Tafsir Al-Misbah, Vol.5, h.631).

Mengenai pihak-pihak yang berhak menerima zakat yang dalam al-Qur'an Surat at-Taubah ayat 60 disebutkan ada delapan golongan : orang-orang fakir, miskin, 'amil zakat, muafak (yang dilunakkan hatinya), untuk (memerdekakan) hamba sahaya, untuk (membebaskan orang yang berhutang), untuk jalan Allah dan untuk orang-orang yang dalam perjalanan. Ayat ini merupakan dasar pokok menyangkut kelompok-kelompok yang berhak mendapat zakat. Para ulama berbeda pendapat dalam memahami masing-masing kelompok.

Yang pertama mereka perselisihkan adalah makna huruf lam pada firman-Nya *lil fuqara*, Imam Malik berpendapat bahwa ia sekedar berfungsi menjelaskan siapa yang berhak menerimanya agar tidak keluar dari kelompok yang disebutkan. Allah menyebut kelompok-kelompok itu hanya untuk menjelaskan kepada siapa sewajarnya zakat diberikan, sehingga siapapun di antara mereka, maka jadilah. Zakat tidak harus dibagikan kepada semua (kedelapan) kelompok yang disebutkan dalam ayat ini. Imam Malik berpendapat, bahwa ulama-ulama dari kalangan sahabat Nabi saw. sepakat membolehkan memberi zakat walau kepada salah satu kelompok yang disebut oleh ayat ini. Imam Syafi'i berpendapat, bahwa huruf lam mengandung makna kepemilikan sehingga semua yang disebut harus mendapat bagian yang sama. Ini menurutnya dikuatkan juga oleh kata *innamaa*/hanya yang mengandung makna pengkhususan. Sementara para ulama pengikut Imam Syafi'i berpendapat, bahwa kalau

dibagikan untuk tiga kelompok maka hal itu sudah cukup. (Quraish Shihab, Tafsir al-Misbah, Vol.5, h.630).

Dalam hal ini Hasbi memilih pendapat jumhur yang menyatakan, boleh dilakukan kebijaksanaan, yakni harta zakat itu boleh seluruh atau sebagiannya diberikan kepada salah satu atau sebagian golongan saja menurut situasi dan kondisi. Jelasnya berdasarkan pertimbangan mana yang lebih membutuhkan. (Nouruzzaman Siddiqi, 1977, h.209).

Selanjutnya ulama bahasa demikian juga fiqh berbeda pendapat tentang makna faqir dan miskin. Dalam hal ini Hasbi berpendapat, bahwa sebenarnya tidak ada perbedaan antara faqir dan miskin dari segi hajat dan keperluan dan dari segi berhak menerima zakat. Perbedaan *masa-kin* dan *fuqar'* hanyalah dalam suatu sifat yang tertentu bagi si miskin. Diantara *fuqaha* ada yang mengatakan faqir itu lebih buruk halnya dari si miskin. Yang berpendapat begini Muhamad bin Idris Asy Ayafii'. Dan di antara mereka ada yang mengatakan si miskin itu lebih buruk keadaanya dari faqir. Yang berkata begini Abu Hanifah. Selanjutnya Hasbi mengatakan, bahwa Faqir itu ialah orang yang menghajati pertolongan yang perlu ditolong dalam menyelenggarakan keperluan hidupnya sehari-hari yang tidak dapat tidak, untuk keperluan hidupnya. Sedangkan miskin itu ialah orang faqir yang bersifat tenang, tidak meminta-minta. (Hasbi, 1991, h.178).

Tafsir Kementerian Agama RI dalam menfasirkan ayat 60 Surat At-Taubah menyatakan, bahwa orang fakir, yaitu orang yang mempunyai

harta dan mata pencaharian yang tidak mencukupi dan tidak memintaminta, demikian menurut Imam Syafii'. Sedangkan orang miskin, yaitu orang yang mempunyai harta atau mata pencaharian tetapi tidak mencukupi kebutuhan sehingga memintaminta merendahkan harga diri, demikian menurut Imam Syafii'. Menurut Imam Abu Hanifah miskin ialah apa yang dikatakan faqir menurut Imam Syafii' dan yang dikatakan miskin menurut Imam Syafii' adalah faqir menurut Imam Abu Hanifah. (Kementerian Agama RI, Al-Qur'an dan Tafsirnya, Jilid 4, h.138).

Mengenai petugas pemungut zakat, Hasbi memilih pendapat Abu Hanifah dan Malik yang mengatakan bahwa *'amilin* adalah petugas yang diberi upah yang diambil dari harta pungutan zakat itu menurut kadar jerih payah mereka. Jadi tidak harus sebesar seperdelapan dari harta zakat yang dikumpulkannya. Jika pengelolaan harta zakat itu dilaksanakan oleh pemerintah, Kepala Negara bukanlah *'amilin* yang dimaksud dalam Surat at-Taubah ayat 60 itu. Sebab, dia tidak melaksanakan sendiri pengumpulan dan pembagiannya. Tugasnya hanyalah mengangkat petugas untuk mengurus hal itu. (Hasbi, 1991, h.209).

Tafsir Kementerian Agama RI dalam menfasirkan *'amilin* menyebutkan, bahwa orang-orang yang menjadi amil zakat, yaitu orang-orang yang ditugaskan untuk mengumpulkan, mengurus dan menyimpan harta zakat itu baik mereka yang bertugas mengumpulkan atau menyimpan harta zakat sebagai bendahara maupun selaku pengatur administrasi pembukuan, baik mengenai penerimaan maupun pembagian

(penyalur). Golongan amil ini menerima pembagian zakat sebagai imbalan pekerjaan mereka. (Kementerian Agama RI, Al-Qur'an dan Tafsirnya, Jilid 4, h.138).

Berapa bagian dari zakat buat para pengelola zakat itu menurut Imam Syafii' adalah seperdelapan, sementara Imam Malik berpendapat bahwa bagian mereka disesuaikan dengan kerja mereka. Ada pendapat yang lebih baik, yaitu tidak diambil dari zakat yang terkumpul tetapi dari kas negara. (Quraish Shihab, Tafsir Al-Misbah, Vol. 5, h.631).

Tentang *Muallaf* tafsir Kementerian Agama RI menjelaskan, bahwa *Muallaf* yaitu orang yang perlu dihibur hatinya agar masuk Islam dengan mantap atau orang-orang yang dikhawatirkan memusuhi dan mengganggu kaum muslimin atau orang yang diharapkan memberi bantuan kepada kaum Muslimin.

Tentang *Muallaf* (orang yang dijinakkan hatinya), Hasbi berpendapat, jika memang diperlukan demi kepentingan dakwah Islamiyah dan terpelihara agama serta Kaum Muslimin terlindungi dari bencana, maka bagian mereka disampaikan. Tetapi jika tidak diperlukan, tidak perlu disampaikan.

Dalam kaitan dengan *Muallaf* ini Quraish Shihab menyatakan, bahwa betapapun ulama sepakat bahwa sebagian kelompok atau jenis yang pernah diberikan sesuatu oleh Nabi, baik dari sumber zakat atau dari sumber yang lain, kini tidak diberi lagi dengan alasan bahwa Islam sudah cukup kuat dan tidak membutuhkan mereka. Yang pertama mencetuskan

dan menerapkan ketentuan ini adalah Sayyidina Umar ibnu Khathab. Namun perlu dicatat bahwa apa yang beliau lakukan itu bukanlah pembatalan terhadap nash/teks Al-Qur'an, tetapi dengan alasan bahwa motif untuk memberinya tidak ada lagi. Memang yang mengharapkan menerimanya masih banyak, tetapi itu bersyarat antara lain bahwa Islam membutuhkan mereka. Nah pada saat Islam kuat dan tidak membutuhkan mereka lagi, maka gugurlah ketetapan itu. Ini berdasarkan kaidah Ilmu Ushul fiqh yang menyatakan bahwa ketetapan hukum selalu berkaitan dengan 'illah (motif yang terukur). Bila 'illah itu ada maka ketetapan hukum berlaku dan bila tiada maka ketetapan itu gugur. Nah 'illah dalam pemberian pada masa Nabi kekuatannya belum semantap masa Khalifah Umar. Dewasa ini jika dinilai bahwa Islam membutuhkan sekian macam orang yang diharapkan dapat mendukung perjuangan Islam, maka tidak ada halangan untuk menghidupkan ketentuan hukum itu lagi. Ini serupa dengan tradisi sementara penguasa yang menggunakan apa yang dinamakan dana taktis untuk keperluan memperlancar tugas-tugas yang diembannya. (Quraish Shihab, Tafsir Al-Misbah, Vol 5, h.632).

Dalam masalah bagian *riqab* (penebusan diri dari perbudakan), karena sekarang ini sudah tidak ada lagi perbudakan, maka bagian ini dapat digunakan untuk membantu perjuangan rakyat dari wilayah yang sebagian penduduknya Muslim guna membersihkan diri dari mereka dari penindasan dan penjajahan.

Mengenai bagian *gharimin*, Quraish Shihab mengatakan, bahwa *Gharimin* adalah bentuk jamak dari kata *Gharim*, yakni "yang berhutang", atau dililit hutang sehingga tidak mampu membayarnya, walaupun yang bersangkutan memiliki kecukupan untuk kebutuhan hidupnya dan keluarganya. Jika ia tidak memiliki, maka ia termasuk kelompok fakir miskin. Tentu saja yang berhak menerima dalam bagian ini, bukanlah yang berfoya-foya apalagi menggunakannya untuk kerdurhakaan.

Tafsir Kementerian Agama mengelompokkan orang yang berhutang dalam dua tingkatan, yakni a. Orang yang berhutang untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari pada jalan yang bukan maksiat. Mereka ini berhak menerima zakat jika mereka tidak mempunyai kesanggupan untuk membayar hutang yang menjadi tanggungannya. b. Golongan orang yang berhutang untuk kepentingan umum. Mereka ini bergak menerima zakat meskipun mereka orang-orang mampu (kaya).

Dalam hal ini Hasbi mengatakan, sebaiknya diberikan bersifat pinjaman guna mencegah mereka dari berhutang dengan tidak berperhitungan.

Mengenai *Sabilillah*, tafsir Kementerian Agama RI dengan mendasarkan pada kaidah ushul fiqh : "Yang menjadi pegangan ialah umumnya pengertian lafaz (sesuatu nas) tidak pada kekhususan sebab (nas diucapkan/diturunkan)."

Mengatakan, bahwa atas dasar ini, pembangunan atau pemeliharaan masjid madrasah demikian juga untuk kegiatan ulama dan para mubalig dapat diambil dari harta zakat.

Dalam hal ini Hasbi berpendapat, bahwa pokoknya semua proyek pembangunan yang bertujuan memberikan kesejahteraan kepada rakyat dan mampu memberikan kekuatan bagi negara, dapat dibiayai dari bagian *fi sabilillah* ini.

Mengenai hal ini Sayyid Quthub sebagaimana yang disitir oleh Quraish Shihab mengatakan, bahwa sekian banyak ulama kontemporer memasukkan kedalam kelompok ini semua kegiatan sosial, baik yang dikelola perorangan maupun organisasi-organisasi Islam, seperti pembangunan lembaga pendidikan, masjid, rumah sakit dan lain-lain, dengan alasan bahwa kata *sabilillah* dari segi kebahasaan mencakup segala aktivitas yang mengantar menuju jalan dan keridlaan Allah. Ini adalah pintu yang sangat luas mencakup semua kemaslahatan umum.

Terakhir yang berhak menerima zakat adalah *Ibnu Sabil*. *Ibnu Sabil* secara harafiah berarti anak jalanan. Para ulama memahaminya dalam arti siapapun yang kehabisan bekal, dan dia sedang dalam perjalanan walaupun dia kaya di negeri asalnya. Adapun anak jalanan dalam pengertian anak-anak yang berada di jalan-jalan dan tidak memiliki rumah tempat tinggal sehingga mampir sepanjang hari berada di jalan, maka mereka tidak termasuk dalam kelompok ini, Mereka mendapat zakat dari bagian fakir dan miskin.

Dari sekumpulan ayat-ayat al-Qur'an yang berbicara tentang zakat dapat disimpulkan bahwa harta benda mempunyai fungsi sosial. Zakat dilihat dari sudut hikmah dan fungsinya, yaitu memberantas kemiskinan dan kefakiran serta sebagai satu unsur pembina masyarakat adil dan makmur, sejahtera material dan spiritual. Karena itu dana yang terkumpul dari masyarakat melalui zakat sebagian besar harus digunakan untuk meningkatkan taraf hidup fakir miskin. Untuk mencapai tujuan itu, dana zakat dapat digunakan untuk membuka lapangan kerja baru dengan tujuan menampung fakir miskin dan pengangguran untuk memperoleh lapangan kerja. Zakat dapat juga digunakan untuk membuka kursus-kursus latihan kerja dan keterampilan bagi fakir miskin, agar kesejahteraan mereka dapat meningkat. Kepada fakir miskin itu sebaiknya tidak diberi ikan, tetapi pancing. Bagian zakat yang mereka peroleh tidak diberikan dalam bentuk uang jika tidak terpaksa sekali, tetapi dalam bentuk modal kerja, atau saham-saham dalam perusahaan, yang disitu pula mereka ditampung untuk bekerja. Dengan demikian disamping mendapat penghasilan tetap, mereka akan memperoleh juga laba tahunan dari perusahaan atau pabrik yang didirikan dengan modal dari zakat. Dengan cara begini, secara berangsur-angsur jumlah fakir miskin dapat dikurangi.

Mengenai pemanfaatan hasil zakat akan lebih baik apabila dapat dipertimbangkan pula pemenuhan kebutuhan jangka pendek dan kebutuhan jangka panjang kaum fakir miskin. Misalnya apabila didapatkan

persetujuan dari fakir miskin yang menerima zakat untuk dapat dikelola sebagian dari hasil pengumpulan zakat menjadi modal suatu usaha dimana fakir miskin yang behak menjadi pemegang saham. Dengan demikian hasil zakat tidak semata-mata dikonsumsi tetapi juga diproduksi. (Zakiah Daradjat, Ilmu Fiqh, Jilid 1, Dana Bhakti Wakaf, Yogyakarta, 1995, h.247).

KH. Sahal adalah seorang ulama yang menentang corak legal formal dalam memahami zakat. Baginya zakat selain berdimensi ubudiyah (eskatologis) juga berdimensi sosial. Zakat adalah salah satu cara mempersempit jurang perbedaan pendapatan dalam masyarakat, sehingga tidak terjadi kesenjangan sosial yang dapat berpotensi *chaos* dan mengganggu keharmonisan masyarakat. (Yayasan Karyawan Suara Merdeka, Telaah Fiqih Sosial, Semarang, 1997).

Bagi umat Islam, zakat diyakini sebagai pemenuhan kesalehan individu yang bersifat eskatologis ketimbang perwujudan solidaritas sosial yang lebih mendasar. Atau dengan kata lain, umat Islam masih mempersepsikan zakat sebagai "lembaga karitas". Pihak yang diwajibkan memberikan sebagian hasil kekayaannya kepada yang tidak punya namun tidak dalam konteks mendistribusikan kekayaan secara adil sehingga tidak terjadi akumulasi dalam sekelompok orang saja. Pelaksanaan zakat sekedar memenuhi tuntutan syari'at Islam. (Muslim Abdurrahman, Islam Alternatif, Pustaka Firdaus, Jakarta, 1995).

Zakat adalah institusi untuk mencapai keadilan sosial dalam arti sebagai mekanisme penekanan akumulasi modal pada sekelompok kecil masyarakat. Zakat merupakan media (wasail) yang disediakan Islam untuk mengatasi problem kemiskinan umat.

2. Praktik Empiris

A. Pengelolaan Zakat di Indonesia

A.1. Pengelolaan Zakat di masa Penjajahan

Pada masa penjajahan Belanda, pelaksanaan ajaran agama Islam (termasuk zakat) diatur dalam ordonantie Pemerintah Hindia Belanda Nomor 6200 tanggal 28 Pebruari 1905. Dalam pengaturan ini pemerintah tidak mencampuri masalah pengelolaan zakat dan menyerahkan sepenuhnya kepada umat Islam.

A.2. Pengelolaan Zakat di Awal Kemerdekaan

Pada awal kemerdekaan Indonesia, pengelolaan zakat juga tidak di atur pemerintah dan masih menjadi urusan masyarakat. Kemudian pada tahun 1951 barulah Departemen Agama mengeluarkan Surat Edaran Nomor : AVII/17367, tanggal 8 Desember 1951 tentang Pelaksanaan Zakat Fitrah. Pada tahun 1964, Departemen Agama menyusun rancangan undang-undang tentang pelaksanaan zakat dan rencana peraturan pemerintah pengganti undang-undang tentang pelaksanaan pengumpulan dan pembagian zakat serta pembentukan Baitul Maal, tetapi kedua perangkat peraturan tersebut belum sempat diajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat maupun kepada Presiden.

A.3. Pengelolaan Zakat di Masa Orde Baru

Pada masa Orde Baru, Menteri Agama menyusun Rancangan Undang-Undang tentang zakat dan disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong dengan surat Nomor : MA/095/1967. RUU tersebut disampaikan juga kepada Menteri Sosial sebagai penanggung jawab masalah-masalah sosial dan Menteri Keuangan selaku pihak yang mempunyai kewenangan dan wewenang dalam bidang pemungutan. Menteri Keuangan dalam jawabannya menyarankan agar masalah zakat di tetapkan dengan Peraturan Menteri Agama. Dan pada tahun 1968 dikeluarkan Peraturan Menteri Agama Nomor 4 Tahun 1968 tentang Pembentukan Badan Amil Zakat dan Peraturan Menteri Agama Nomor 5 Tahun 1968 tentang Pembentukan Baitul Maal. Kedua PMA ini mempunyai kaitan sangat erat karena Baitul Maal berfungsi sebagai penerima dan penampung zakat, dan kemudian disetor kepada badan amil zakat untuk disalurkan kepada yang berhak. Pada tahun 1984 dikeluarkan Instruksi Menteri Agama Nomor 2 Tahun 1984 tanggal 3 Maret 1984 tentang Infaq Seribu Rupiah selama bulan Ramadhan yang pelaksanaannya diatur dalam Keputusan Direktur Jenderal Bimas Islam dan Urusan Haji Nomor 19/1984 tanggal 30 April 1984. Pada tanggal 12 Desember 1989 dikeluarkan Instruksi Menteri Agama 16/1989 tentang Pembinaan Zakat, Infaq dan Shadaqah, yang menugaskan seluruh jajaran Departemen Agama untuk membantu lembaga-lembaga keagamaan yang mengadakan pengelolaan zakat, infaq dan shadaqah agar menggunakan

dana zakat untuk kegiatan pendidikan Islam dan lain-lain. Pada tahun 1991 dikeluarkan Keputusan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 dan 47 Tahun 1991 tentang Pembinaan Badan Amil Zakat, Infaq dan Shadaqah yang kemudian ditindaklanjuti dengan Instruksi Menteri Agama Nomor 5 Tahun 1991 tentang Pedoman Pembinaan teknis Badan Amil Zakat, Infaq dan Shadaqah dan Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 1998 tentang Pembinaan Umum Badan Amil Zakat, Infaq dan Shadaqah. (Depag RI, 2008: hlm. 6-10).

A.4. Pengelolaan Zakat di Era Reformasi

Pada era reformasi tahun 1998, setelah menyusul runtuhnya kepemimpinan nasional Orde Baru, terjadi kemajuan signifikan di bidang politik dan social kemasyarakatan. Setahun setelah reformasi tersebut, yakni 1999 terbitlah Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat. Di era reformasi, pemerintah berupaya untuk menyerpurnakan sistem pengelolaan zakat di tanah air agar potensi zakat dapat dimanfaatkan untuk memperbaiki kondisi sosial ekonomi bangsa yang terpuruk akibat resesi ekonomi dunia dan krisis multi dimensi yang melanda Indonesia. Untuk itulah pada tahun 1999, pemerintah bersama Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) telah menerbitkan Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang pengelolaan Zakat, yang kemudian diikuti dengan dikeleluarkannya Keputusan Menteri Agama Nomor 373 Tahun 2003 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 dan Keputusan Direktur Jenderal Bimas Islam dan Urusan Haji Nomor D-291

tahun 2000 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Zakat. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 ini, pengelolaan zakat dilakukan oleh badan amil zakat (BAZ) yang dibentuk oleh pemerintah yang terdiri dari masyarakat dan unsur pemerintah untuk tingkat kewilayahan dan lembaga amil zakat (LAZ) yang dibentuk dan dikelola oleh masyarakat yang terhimpun dalam berbagai ORMAS (organisasi masyarakat) Islam, yayasan dan institusi lainnya. Dalam Undang-undang Nomor 38 tahun 1999 dijelaskan prinsip pengelolaan zakat secara profesional dan bertanggungjawab yang dilakukan oleh masyarakat bersama pemerintah. Pemerintah dalam hal ini berkewajiban memberikan perlindungan, pembinaan, dan pelayanan kepada muzakki, mustahiq, dan pengelola zakat. Bahwa dari segi kelembagaan tidak ada perubahan yang fundamental karena amil zakat tidak memiliki power untuk menyuruh orang membayar zakat. Mereka tidak diregistrasi dan diatur oleh pemerintah seperti halnya petugas pajak guna mewujudkan masyarakat yang peduli bahwa zakat adalah kewajiban. Sebagaimana disebutkan di atas, bahwa pada tahun 1999 terbit dan disahkannya undang-undang pengelolaan zakat. Dengan demikian, maka pengelolaan zakat yang bersifat nasional semakin intensif. Undang-undang inilah yang menjadi landasan legal formal pelaksanaan zakat di Indonesia, walaupun di dalam pasal-pasalny masih terdapat berbagai kekurangan dan kelemahan, seperti tidak adanya sanksi bagi muzakki yang tidak mau atau enggan mengeluarkan zakat hartanya dan sebagainya. Sebagai konsekuensi

undang-undang zakat, pemerintah (tingkat pusat sampai daerah) wajib memfasilitasi terbentuknya lembaga pengelola zakat, yaitu badan amil zakat nasional (BAZNAS) untuk tingkat pusat dan badan amil zakat daerah (BAZDA) untuk tingkat Daerah. BAZNAS dibentuk berdasarkan Kepres Nomor 8/2001, tanggal 17 Januari 2001. Ruang lingkup BAZNAS berskala Nasional yaitu unit pengumpul Zakat (UPZ) di Departemen, BUMN, Konsulat Jenderal dan Badan Usaha Milik Swasta berskala nasional, sedangkan BAZDA ruang lingkup kerjanya di wilayah provinsi tersebut. Sesuai undang-undang pengelolaan zakat, hubungan BAZNAS dengan badan amil zakat yang lain bersifat koordinatif, konsultatif, dan informatif. BAZNAS dan BAZDA-BAZDA bekerjasama dengan lembaga amil zakat (LAZ), baik yang bersifat nasional maupun daerah. Sehingga dengan demikian diharapkan bisa terbangun sebuah sistem zakat nasional yang baku, yang bisa diaplikasikan oleh semua pengelola zakat. Dalam menjalankan program kerjanya, BAZNAS menggunakan konsep sinergi, yaitu untuk pengumpulan ZIS (Zakat, Infaq, Shadaqah) menggunakan hubungan kerjasama dengan unit pengumpul zakat (UPZ) di Departemen, BUMN, Konjen, dan dengan lembaga amil zakat lainnya. Pola kerjasama itu disebut dengan UPZ Mitra BAZNAS. Sedangkan untuk penyalurannya, BAZNAS juga menggunakan pola sinergi dengan lembaga amil zakat lainnya, yang disebut sebagai unit Salur Zakat (USZ) Mitra BAZNAS. Dengan demikian, maka Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat telah melahirkan paradigma baru pengelolaan

zakat yang antara lain mengatur bahwa pengelolaan zakat dilakukan oleh satu wadah, yaitu badan amil zakat (BAZ) yang dibentuk oleh pemerintah bersama masyarakat dan lembaga amil zakat (LAZ) yang sepenuhnya dibentuk oleh masyarakat yang terhimpun dalam ORMAS maupun yayasan-yayasan. Dengan lahirnya paradigma baru ini, maka semua badan amil zakat harus segera menyesuaikan diri dengan amanat undang-undang yakni pembentukannya berdasarkan kewilayahan pemerintah negara mulai dari tingkat nasional, provinsi, kabupaten/kota dan kecamatan. Sedangkan untuk desa/kelurahan, masjid, lembaga pendidikan dan lain-lain dibentuk unit pengumpul zakat. Sementara sebagai lembaga amil zakat, sesuai amanat undang-undang tersebut, diharuskan mendapat pengukuhan dari pemerintah sebagai wujud pembinaan, perlindungan dan pengawasan yang harus diberikan pemerintah, karena itu bagi lembaga amil zakat yang telah terbentuk di sejumlah ORMAS Islam, yayasan atau LSM (lembaga swadaya masyarakat), dapat mengajukan permohonan pengukuhan kepada pemerintah setelah memenuhi sejumlah persyaratan yang ditentukan. Dalam rangka melaksanakan pengelolaan zakat sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 38 tahun 1999, pemerintah pada tahun 2001 membentuk badan amil zakat nasional (BAZNAS) dengan Keputusan Presiden. Di setiap daerah juga ditetapkan pembentukan badan amil zakat provinsi, badan amil zakat Kabupaten/Kota hingga badan amil zakat kecamatan. Pemerintah juga mengukuhkan keberadaan lembaga amil

zakat (LAZ) yang didirikan oleh masyarakat. LAZ tersebut melakukan kegiatan pengelolaan zakat sama seperti yang dilakukan oleh badan amil zakat. Pembentukan badan amil zakat di tingkat nasional dan daerah menggantikan pengelolaan zakat oleh BAZIS (Badan Amil Zakat, Infaq dan Shadaqah) yang sudah berjalan di hampir semua daerah.

A.5. Pengelolaan Zakat Pasca Reformasi

Setelah berjalan hampir satu dekade, pengelolaan zakat di Indonesia kini menghadapi dilema. Pemerintah melalui Departemen Agama menginginkan adanya suatu sentralisasi pengelolaan zakat, dengan mengajukan revisi atas UU 38/ 1999 tentang Pengelolaan Zakat. Dalam hal ini, tampaknya terlihat adanya suatu niatan baik dari pemerintah, terutama Departemen Agama, untuk memberikan perhatian lebih terhadap aktifitas pengelolaan zakat, yang sering dipandang sebagai ibadah sosial ini. Memang, sejak disahkannya UU pengelolaan zakat tersebut, saat ini telah hadir ribuan lembaga swasta pengelola zakat.

Pemerintah berasumsi bahwa kondisi ini akan membawa pada inefisiensi pengelolaan zakat nasional. Karenanya, sudah seharusnya, pengelolaan zakat nasional dapat dilakukan secara sentralistik. Di mana, semua arus dana zakat terkontrol oleh pemerintah, baik dalam proses pengumpulan maupun dalam agenda pemberdayaannya. Dengan sentralisasi ini, diharapkan kebermanfaatannya zakat dapat lebih maksimal dirasakan oleh kelompok *mustahiq*.

<http://hanumisme.wordpress.com/2009/08/19/reformasi-atau-deformasi-pengelolaan-zakat/> diakses 30 Juli 2011).

Upaya reformasi pengelolaan zakat tersebut merupakan sebuah titik terang baru bagi dunia perzakatan nasional. Fokus penuh pemerintah diharapkan mampu menaikkan kapasitas dari institusi pengelola zakat, dengan masuknya pemerintah sebagai agen utama penggerak zakat sebagai pilar redistribusi kesejahteraan nasional. Dalam pelaksanaannya, idealnya memang bahwa zakat semestinya dikelola oleh negara, yang ditujukan bagi kesejahteraan masyarakatnya. Namun, upaya sentralisasi pengelolaan zakat nasional saat ini, mengalami kendala besar. Setidaknya ada beberapa faktor yang mungkin menjadi kontra produktif terhadap wacana sentralisasi tersebut, yakni:

Pertama, konsep peleburan dari lembaga pengelola zakat (LPZ) swasta yang belum jelas. Diakui bersama, bahwa keberadaan LPZ sangat signifikan dalam perkembangan zakat nasional. Ketidakjelasan konsep peleburan LPZ dalam agenda sentralisasi pengelolaan zakat, dikhawatirkan akan membawa kemunduran pengelolaan zakat nasional.

Kedua, pemerintah belum memiliki *grand design* pengelolaan zakat nasional yang terpadu. Keinginan sentralisasi pengelolaan zakat, lebih ditujukan untuk menertibkan keberadaan LPZ. Sementara itu, belum ada agenda yang jelas terkait rancang bangun pengelolaan zakat pasca-sentralisasi ini.

Ketiga, sentralisasi pengelolaan zakat tanpa mengubah konsep pengelolaan zakat dari voluntaristik menjadi obligatori, dirasakan tidak akan berdampak signifikan terhadap pengelolaan zakat nasional. Pengelolaan terpusat tanpa adanya kekuatan hukum yang mengikat, dirasakan hanya akan memandulkan produktifitas dari pengelolaan zakat nasional.

Ketiga faktor tersebut tampak penting dalam mempertimbangkan wacana sentralisasi pengelolaan zakat yang tengah gencar dihembuskan oleh pemerintah, terutama departemen agama sebagai pihak yang merasa paling berwenang dalam pengelolaan zakat nasional. Selayaknya berkaca dari pengelolaan wakaf yang tersentralkan, tanpa adanya konsep pengelolaan yang jelas, yang membuat wakaf tidak berdaya. Karenanya, geliat pengelolaan zakat yang dirasakan sudah cukup semarak, jangan sampai mati begitu saja karena semangat sentralisasi tanpa adanya konsep pemberdayaan pengelolaan zakat yang terpadu. Bukan tidak mungkin isu reformasi zakat nasional melalui wacana sentralisasi ini, justru menjadi gerakan deformasi yang justru menghancurkan aktifitas pengelolaan zakat yang sudah sedemikian berkembang.

B. Beberapa Catatan sekitar UU No. 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat

Pasca dikeluarkannya UU No. 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat, lembaga-lembaga zakat pun banyak bermunculan. Manajemen dan

jaringan lembaga-lembaga itu diperbaiki dan semakin baik sehingga dapat menjadi suatu gerakan tersendiri bagi pemberdayaan ekonomi umat (masyarakat). Namun demikian, potensi zakat yang sebenarnya menurut banyak kalangan belum dapat digali secara maksimal. Hal demikian karena zakat masih dianggap sebagai sumbangan sukarela dan negara tidak dapat memaksa para wajib zakat untuk membayarnya. Hal tersebut harus diakui bahwa dalam peraturan-peraturan tersebut masih banyak kekurangan yang sangat mendasar, misalnya tidak dijatuhkannya sanksi bagi muzakki ([http://aliboron.wordpress.com/2010/10/26/pengelolaan-zakat-di-indonesia-perspektif-peranegara/di akses 30 Juli 2011](http://aliboron.wordpress.com/2010/10/26/pengelolaan-zakat-di-indonesia-perspektif-peranegara/di%20akses%2030%20Juli%202011)) yang melalaikan kewajibannya tidak mau berzakat. Selain ini permasalahan lain yang masih menjadi kekurangan undang-undang tersebut antara lain sebagai berikut :

1. Tidak memberikan tanggungjawab atas amil zakat atau BAZ untuk bertindak dan bertanggungjawab memungut zakat terhadap muzakki.
2. BAZ tidak dibebankan tanggungjawab meneliti dan menghitung harta muzakki. Sedangkan muzakki sama sekali tidak dibebankan sanksi dalam hal melanggar ketentuan-ketentuan zakat.
3. Tidak ada mekanisme yang jelas apabila muzakki membagi-bagi zakatnya kepada mustahiq, apakah perlu memberikan bukti pembayaran zakat kepada BAZ, kemudian disahkan oleh BAZ dan semestinya bisa digunakan sebagai bukti ketika membayar pajak, guna mendapatkan pengurangan, sesuai dengan besar zakat yang telah dikeluarkan.

4. Dalam hal zakat yang langsung dipotong oleh institusi dan tidak memberikan bukti setor zakat, berpotensi merugikan muzakki bila tidak ada pengesahan dari BAZ. Tetapi undang-undang tersebut telah mendorong upaya pembentukan lembaga pengelola zakat yang amanah, kuat dan dipercaya oleh masyarakat. Dalam Bab II Pasal 5 Undang-Undang tersebut dikemukakan bahwa pengelolaan zakat bertujuan :

1. Meningkatkan pelayanan bagi masyarakat dalam menunaikan zakat sesuai dengan tuntutan agama.
2. Meningkatkan fungsi dan peranan pranata keagamaan dalam upaya mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan keadilan sosial.
3. Meningkatkan hasil guna dan daya guna zakat.

Dalam Bab III Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 dikemukakan bahwa organisasi pengelola zakat terdiri dari dua jenis, yaitu badan amil zakat (Pasal 6) dan lembaga amil zakat (Pasal 7). Selanjutnya pada bab tentang sanksi (Bab VIII) dikemukakan pula bahwa setiap pengelola zakat yang karena kelalaiannya tidak mencatat atau mencatat tidak dengan benar zakat, infaq, sedekah, hibah, wasiat, waris, dan kafarat, sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 8, Pasal 12, dan pasal 11 undang-undang tersebut, diancam dengan hukuman kurungan selama-lamanya tiga bulan dan/atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 30.000.000 (tiga puluh juta rupiah). Sanksi ini tentu dimaksudkan agar BAZ dan LAZ yang ada di negara kita menjadi pengelola zakat yang kuat, amanah, dan dipercaya oleh masyarakat,

sehingga pada akhirnya masyarakat secara sadar dan sengaja akan menyerahkan zakatnya kepada lembaga pengelola zakat.

Kelemahan di atas yang dianggap sebagai faktor penyebab belum maksimalnya pendayagunaan zakat di tanah air pada akhirnya memunculkan pemikiran bahwa ke depan perlu dilakukan revisi Undang-Undang No. 38 tahun 1999 yang semangatnya ingin melibatkan pemerintah lebih jauh. Meskipun di masyarakat masih terdapat pro dan kontra.

3. Kajian Terhadap Asas/Prinsip Yang Terkait Dengan Penyusunan Norma

Untuk membentuk peraturan perundang-undangan yang baik perlu diperhatikan juga berbagai asas. Menurut Van der Vlies dibedakan asas-asas formal dan asas material (Bagir Manan, 1992: 19).

Asas-asas formal meliputi:

1. Asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke doelstelling*).

Asas ini mencakup tiga hal yaitu, mengenai ketepatan letak peraturan perundang-undangan dalam kerangka kebijakan umum pemerintahan, tujuan khusus peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk, dan tujuan dari bagian-bagian peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk tersebut.

2. Asas organ/lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste orgaan*).

Latar belakang asas ini ialah memberikan penegasan tentang perlunya kejelasan kewenangan organ/organ/lembaga-lembaga yang menetapkan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

3. Asas perlunya pengaturan (*het noodzakelijkheidsbeginself*).

Asas ini tumbuh karena selalu terdapat alternatif atau alternatif-alternatif lain untuk menyelesaikan suatu masalah pemerintahan selain dengan membentuk peraturan perundang-undangan.

Asas ini muncul karena dalam penyelesaian masalah penyelenggaraan kehidupan manusia terdapat berbagai alternatif yang tidak selalu harus dituangkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan. Hal ini bukan berarti tidak ada peraturan (*ontregelen*) namun pembentukan peraturan itu berpegang pada prinsip penyederhanaan (*soberheid*), sehingga sangat dimungkinkan adanya deregulasi yang maknanya bukan tanpa regulasi (aturan). Aturan tetap ada dan diperlukan tapi sifat pengaturannya lebih komprehensif, tidak sektoral. Asas dapat dilaksanakan merupakan asas yang menghendaki suatu peraturan dapat ditegakkan. Tidak akan ada gunanya merumuskan berbagai aturan dalam berbagai norma jika pada akhirnya norma tersebut tidak dapat ditegakkan. Salah satu penegakkan norma tersebut melalui penjatuhan sanksi terhadap pelanggaran peraturan. Perumusan sanksi ini harus sejalan dengan sifat norma, apakah larangan atau perintah. Ketidakjelasan ini dapat berakibat fatal bagi tegaknya suatu peraturan, seperti yang kini marak melanda Peraturan Daerah. Muncul kecenderungan setiap Peraturan Daerah wajib hukumnya merumuskan sanksi pidana. Tanpa ada sanksi dianggap bukan peraturan. Anggapan ini patut diluruskan

sesuai dengan asas dan teknik pembentukan peraturan perundang-undangan yang dengan jelas menyebutkan "ketentuan sanksi dapat dirumuskan jika diperlukan".

4. Asas dapat dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*).

Mengenai asas ini orang melihatnya sebagai usaha untuk dapat ditegakkannya peraturan perundang-undangan. Sebab tidaklah ada gunanya suatu peraturan perundang-undangan yang tidak dapat ditegakkan.

5. Asas konsensus (*het beginsel van der consensus*).

Yang dimaksud dengan konsensus ialah adanya "kesepakatan" rakyat untuk melaksanakan kewajiban dan menanggung akibat yang ditimbulkan oleh peraturan perundang-undangan bersangkutan. Hal itu mengingat pembentukan peraturan perundang-undangan haruslah dianggap sebagai langkah awal untuk mencapai tujuan-tujuan yang disepakati bersama oleh pemerintah dan rakyat.

Asas ini dapat tercapai jika dilakukan diseminasi secara terarah. Persoalannya jika peraturan yang diberlakukan pada saat yang bersamaan sangat banyak jumlahnya, maka keberadaan asas ini tidak efektif.

Asas-asas material meliputi:

1. Asas tentang terminologi dan sistematika yang benar (*het beginsel van duidelijke terminologie en duidelijke systematiek*).

Pertimbangan yang dikemukakan Van der Vlies ialah agar peraturan perundang-undangan dapat dimengerti oleh masyarakat dan rakyat, baik mengenai kata-katanya maupun mengenai struktur atau susunannya.

Asas terminologi lebih tepat jika dimasukkan ke dalam teknik penyusunan peraturan perundang-undangan, karena asas ini lebih menekankan kepada teknik merancang kata-kata, struktur dan susunan peraturan sehingga pada akhirnya membentuk norma yang mengikat (Seidman: 2001). Asas dapat dikenali sangat penting artinya terutama bagi peraturan perundangundangan yang membebani masyarakat dengan berbagai kewajiban. Apabila suatu peraturan perundang-undangan tidak dikenali dan diketahui setiap orang, lebih-lebih bagi orang yang berkepentingan maka ia akan kehilangan tujuannya sebagai peraturan. Asas perlakuan yang sama dalam hukum menghendaki dalam pembentukan peraturan perundang-undangan muatannya tidak bersifat diskriminatif baik untuk kelompok kuat (mampu) maupun lemah, sehingga mengakibatkan adanya ketidaksamaan dan kesewenang-wenangan.

2. Asas tentang dapat dikenali (*het beginsel van kenbaarheid*).

Alasan pentingnya asas ini ialah apabila suatu peraturan perundang-undangan tidak dikenali dan diketahui oleh setiap orang, lebih-lebih oleh yang berkepentingan, maka ia akan kehilangan tujuannya sebagai peraturan.

3. Asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het rechtsgelijkheids beginsel*).

Peraturan perundang-undangan tidak boleh berlaku hanya untuk sekelompok orang tertentu, karena hal ini akan mengakibatkan adanya ketidaksamaan dan kesewenang-wenangan di depan hukum terhadap anggota-anggota masyarakat.

4. Asas kepastian hukum (*het rechtszekerheidsbeginself*).

Asas ini merupakan salah satu sendi asas umum negara Berdasar Atas Hukum yang dianut Negara RI. Asas kepastian hukum merupakan konsekuensi sendi negara berdasarkan atas hukum. Oleh karena itu setiap peraturan yang dibentuk harus jelas. Tidak hanya dalam konsideran sebagai suatu legal spirit hanya dirumuskan bahwa "pembentukan Peraturan Daerah ini perlu", tanpa menjelaskan konstataasi fakta dari aspek sosiologis atau yuridis. Tidak dapat merumuskan pemberlakuan surut suatu norma hukum (retroaktif), apalagi yang bersifat pembebanan (misal: pajak, retribusi) karena bertentangan dengan asas kepastian hukum. Pengecualian terhadap norma yang bersifat retroaktif dapat dilakukan tetapi harus sangat hati-hati, jelas dan transparan. Ketidaktepatan rumusan akan berpengaruh pada efektifitas berlakunya aturan. Sekalipun fiksi hukum mengatakan setiap orang dianggap tahu hukumnya (*een ieder geacht de wet te kennen*), tetapi jika tanggal pemberlakuannya tidak jelas maka akan

mempersulit implementasi fiksi hukum tersebut, dan capaian kepastian hukum.

5. Asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual (*het beginsel van de individuele rechtsbedeling*)

Asas ini bermaksud memberikan penyelesaian yang khusus bagi hal-hal atau keadaan-keadaan tertentu, sehingga dengan demikian peraturan perundang-undangan dapat juga memberikan jalan keluar selain bagi masalah-masalah umum, juga bagi masalah-masalah khusus.

Asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individu dimaksudkan bahwa selain muatan peraturan perundang-undangan berlaku umum tapi dapat juga diterapkan untuk menyelesaikan persoalan secara khusus atau keadaan-keadaan tertentu (*in-concreto*). Namun dalam penerapan asas ini harus penuh kehati-hatian karena dapat meniadakan asas kepastian hukum dan asas persamaan. Oleh karena itu penerapan sepenuhnya diserahkan pada penegak peraturan perundang-undangan (hakim). Oleh karena itu sangat memungkinkan bagi hakim untuk melakukan *recht vinding*, mengingat dalam era desentralisasi sangat marak Peraturan Daerah pembebanan yang diikuti dengan sanksi pidana. Maksud penetapan sanksi sebagai racun (*in cauda venenum*) dalam penegakkan aturan bisa jadi tidak tercapai karena banyaknya pelanggaran yang dilakukan oleh masyarakat akibat ketidak berdayaannya.

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan ini penting untuk diterapkan karena dalam era otonomi luas dapat terjadi pembentuk Peraturan Daerah membuat suatu peraturan atas dasar intuisi sesaat bukan karena kebutuhan masyarakat. Pada prinsipnya asas pembentukan peraturan perundang-undangan sangat relevan dengan asas umum administrasi publik yang baik (*general principles of good administration*). Asas ini harus bersifat umum dan adaptif terhadap keunikan jenis pelayanan yang diselenggarakan secara publik.

Pengetahuan mengenai bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan sangat penting dalam perancangan atau penyusunan peraturan perundang-undangan, karena:

1. Setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai landasan atau dasar yuridis yang jelas. Tanpa landasan atau dasar yuridis peraturan perundang-undangan akan batal demi hukum atau dapat dibatalkan. Landasan atau dasar yuridis pembentukan peraturan perundang-undangan adalah peraturan perundang-undangan tertentu. Dengan kata lain setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus menunjukkan secara jelas peraturan perundang-undangan tertentu yang menjadi landasan atau dasarnya.
2. Tidak setiap peraturan perundang-undangan dapat dijadikan landasan atau dasar yuridis pembentukan peraturan perundang-undangan. Hanya peraturan perundang-undangan yang sederajat atau yang lebih

tinggi daripada peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk dapat dijadikan landasan atau dasar yuridis.

3. Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan berlaku prinsip bahwa peraturan perundang-undangan yang sederajat atau yang lebih tinggi dapat menghapuskan peraturan perundang-undangan sederajat atau yang lebih rendah. Prinsip ini mengandung maksud beberapa hal yaitu:

a. Pencabutan peraturan perundang-undangan yang ada hanya mungkin dilakukan oleh peraturan perundang-undangan yang sederajat atau yang lebih tinggi.

b. Dalam hal peraturan perundang-undangan yang sederajat bertentangan dengan peraturan perundang-undangan sederajat lainnya, maka berlaku peraturan perundang-undangan yang terbaru dan peraturan perundang-undangan lama dianggap telah dikesampingkan. (*lex posterior derogat legi priori*).

c. Dalam hal peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatnya bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, maka berlaku peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.

d. Dalam hal peraturan perundang-undangan yang mengatur bidang-bidang yang merupakan kekhususan dari bidang-bidang umum yang diatur oleh peraturan yang sederajat, maka berlaku peraturan

perundang-undangan yang mengatur bidang khusus tersebut. (*lex specialis derogat lex generali*).

4. Faktor keempat yaitu mengenai pentingnya pengetahuan mengenai peraturan perundang-undangan karena bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan senantiasa berkaitan dengan materi muatannya. Materi muatan UUD berbeda dengan materi muatan undang-undang. Setiap perancang atau penyusun peraturan perundang-undangan harus mempunyai pengetahuan yang memadai mengenai hubungan antara materi muatan dengan bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan.

Dengan demikian pengetahuan mengenai seluk beluk peraturan perundang-undangan untuk menciptakan suatu sistem peraturan perundang-undangan yang tertib sebagai salah satu unsur peraturan perundang-undangan yang baik.

Menurut UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan dijabarkan lebih lanjut dalam Pasal 137 UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, menegaskan bahwa Peraturan Daerah dibentuk berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu meliputi:

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan;

- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan; dan keterbukaan.

Persoalan lain yang sangat penting untuk dikemukakan dalam kaitannya dengan peraturan perundang-undangan adalah mengenai isi atau materi muatan. Istilah materi muatan pertama kali diperkenalkan oleh A. Hamid S Attamimi. Maksud dari materi muatan adalah isi kandungan atau substansi yang dimuat dalam undang-undang khususnya dan peraturan perundang-undangan pada umumnya.

Materi muatan undang-undang Indonesia merupakan hal yang penting untuk kita teliti dan kita cari oleh karena pembentukan undang-undang suatu negara bergantung pada cita negara dan teori bernegara yang dianutnya, pada kedaulatan dan pembagian kekuasaan dalam negara, pada sistem pemerintahan negara yang diselenggarakannya. (A. Hamid S. Attamimi, 1990: 2)

Menurut Ann Seidman, bahwa suatu undang-undang yang efektif pada keadaan khusus di suatu negara haruslah menunjukkan atau mendorong suatu perilaku yang dituju atau diaturnya. Sebuah undang-undang yang membawa perubahan harus mengubah perilaku lembaga-lembaga yang ada yang selama ini menghambat tercapainya pemerintahan yang bersih dan pembangunan yang berkesinambungan (Seidman: 2001).

Menurut Malcom E. Jewell, dalam *Encyclopedia Americana* menegaskan, bahwa peraturan atau prosedur mengenai proses legislatif

atau proses di dalam membuat peraturan perundang-undangan berbeda antara satu negara dengan negara lain, namun pada dasarnya peraturan atau prosedur dalam proses ini adalah merupakan suatu hal yang berlaku umum. Ini ditandai oleh adanya 4 (empat) hal yang selalu ada dalam proses legislatif, (Malcom E. Jewell, 1976: 175-176), yaitu:

1. Inisiatif pembentukan peraturan perundang-undangan.
2. Pertimbangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.
3. Pengaruh di dalam pembuatan peraturan perundang-undangan.
4. Adu argumentasi dan voting.

Dalam rangka penyusunan tertib peraturan perundang-undangan, perlu dibedakan dengan tegas antara putusan-putusan yang bersifat mengatur (*regeling*) dengan putusan-putusan yang bersifat penetapan administratif (*beschikking*). Secara hukum, semua jenis putusan tersebut dianggap penting dalam perkembangan hukum nasional. Terkait dengan pengertian peraturan perundang-undangan dalam arti sempit perlu dibatasi ataupun sekurang-kurangnya dibedakan secara tegas, karena elemen pengaturan (*regeling*) hanya untuk kepentingan publik dan menyangkut hubungan-hubungan hukum atau hubungan hak dan kewajiban di antara sesama warganegara dan antara warganegara dengan negara dan pemerintah. Di luar bentuk-bentuk peraturan yang bersifat mengatur (*regeling*), memang ada pula bentuk-bentuk peraturan yang disebut dengan '*beleidsregels*' (*policy rules*) atau peraturan kebijakan.

Bentuk peraturan kebijakan ini dapat disebut peraturan, tetapi dasarnya hanya bertumpu pada aspek '*doelmatigheid*', dari pada dasar membenaran secara hukum (*rechtmatigheid*). Keluarnya aturan kebijakan ini bertolak pada prinsip '*freis ermessen*' atau '*beoordelingsvrijheid*', yaitu prinsip kebebasan bertindak yang diberikan kepada pemerintah untuk mencapai tujuan pemerintahan yang dibenarkan menurut hukum. Berdasarkan prinsip ini, sudah seyogyanya suatu pemerintahan itu diberikan ruang gerak yang cukup untuk berkreatifitas dalam usahanya melaksanakan tugas-tugas pemerintahan, yang tidak selalu atau bahkan tidak mungkin ditentukan secara rinci dalam bentuk peraturan-peraturan yang kaku.

Asas materi muatan juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan dijabarkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, yaitu:

- a. pengayoman;
- b. kemanusiaan;
- c. kebangsaan;
- d. kekeluargaan
- e. kenusantaraan
- f. bhineka tunggal ika;
- g. keadilan;
- h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau

j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Dalam pandangan Bagir Manan peraturan kebijakan dibuat karena tidak dapat diatur dengan peraturan biasa, baik karena pejabatnya tidak berwenang maupun tidak lagi menjadi materi muatan suatu peraturan. Bentuk-bentuk aturan kebijakan ini beraneka ragam, seperti Surat Edaran, Juklak, Juknis, Pedoman, bahkan ada yang menyebut dengan Keputusan (Bagir Manan, 2000: 146). Jimly Asshiddiqie mempersempit bentuk hukum peraturan kebijakan, sebagaimana dikemukakannya: "Akan tetapi, agar kita konsisten dan konsekuen mengikuti sistematika pemisahan kekuasaan legislatif dan eksekutif secara tegas, prinsip '*freis ermessen*' tersebut di atas tidak digunakan sepanjang menyangkut pembuatan peraturan dalam arti teknis. Prinsip kebebasan bertindak itu cukup diimplementasikan dalam Keputusan-Keputusan yang tidak diperlakukan sebagai peraturan". (Jimly Asshiddiqie, 2000)

Munculnya keleluasaan/kelonggaran membuat peraturan kebijakan ini karena peraturan perundang-undangan yang sejatinya mengatur umum tidak tuntas dalam merumuskan norma, baik itu berupa norma perintah, larangan, pembolehan atau perizinan. Apalagi selalu ada peluang pembentukan *delegating provisio* pada peraturan perundang-undangan di bawahnya atau pada pejabat tertentu. Jika pelimpahan itu hanya mengkait aspek non substantif (teknis), dapat dimengerti karena bertujuan untuk memudahkan dalam mengikuti perubahan yang terjadi.

Dalam konsep negara hukum yang demokratis keberadaan peraturan perundang-undangan, termasuk Peraturan Daerah dimaksudkan untuk membatasi kekuasaan pemerintahan. Peraturan perundang undangan merupakan salah satu sarana yang strategis dalam mengimplementasikan ide negara hukum. Urgensi asas dalam peraturan perundang-undangan ini sangat berkaitan dengan pembentukan Peraturan Daerah. Secara umum asas-asas yang melekat secara *inherent* pada esensi pelayanan publik adalah: asas keterbukaan, integritas, akuntabilitas, legalitas, non diskriminatif dan perlakuan yang sama, proporsionalitas, dan konsistensi. Peraturan Daerah sebagai salah satu bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan, yang dalam pembentukannya tidak luput dari asas formal dan material. Apalagi substansinya merupakan norma sentral dalam mewujudkan secara lebih konkrit isi otonomi di suatu daerah. Atas dasar Peraturan Daerah yang dibentuk akan dapat dikeluarkan berbagai produk hukum di level lokal yang timbul karena kekuasaan yang bersifat derivatif (*afgeleid*). Kekuasaan *afgeleid* ini merupakan kekuasaan yang diturunkan kepada pihak lain, misal Bupati/Walikota.

Oleh karena itu kekuasaan pembentukan peraturan perundang-undangan yang khusus berfungsi pengaturan (*regeling*) memiliki koherensi dengan kewenangan yang melingkupinya, berupa atribusi kewenangan (*attributie van wetgevingsbevoegdheid*) yaitu pemberian kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang diberikan

oleh UUD (*groundwet*) atau oleh Undang-Undang (*wet*) kepada suatu lembaga. Atribusi kekuasaan ini akan melahirkan kekuasaan baru. Terkait dengan otonomi hal ini ditegaskan dalam Pasal 18 ayat (6) amandemen UUD 1945 bahwa "Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan". Ketentuan ini telah memberikan kewenangan atribusi kepada pemerintah daerah untuk membentuk Peraturan Daerah.

Peraturan Daerah yang dibentuk secara atributif seringkali muatannya tidak tuntas mengatur, sehingga perlu diderivasikan dalam berbagai aturan operasional. Kewenangan untuk membentuk aturan ini harus tetap bersumber pada delegasi kewenangan (*delegatie van wetgevingsbevoegdheid*), yaitu pelimpahan kewenangan membentuk peraturan perundangan yang dilakukan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Dalam era otonomi luas derivasi peraturan perundang-undangan dari Peraturan Daerah dapat berupa Peraturan Daerah yang sama-sama sederajat. Seolah-olah Peraturan Daerah yang pertama dijadikan sebagai "peraturan daerah payung".

Model pendelegasian semacam ini banyak terjadi pada Peraturan Daerah yang berkait dengan retribusi. Pada prinsipnya pelaksanaan pendelegasian dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dapat saja dilakukan sepanjang tidak bersifat cek kosong. Oleh karena itu dalam melakukan suatu pendelegasian harus dirumuskan terlebih dahulu

norma-norma yang akan didelegasikan. Tujuan adanya kejelasan dalam perumusan norma yang akan didelegasikan ini tidak lain merupakan bagian dari membangun transparansi regulasi, sehingga regulasi tersebut sekalipun dibuat oleh eksekutif tetap dapat terkontrol.

Produk dari keseluruhan Peraturan Daerah sebagai manifestasi otonomi daerah akan menentukan berhasil tidaknya desentralisasi yang telah diberikan secara atributif oleh Undang-Undang. Cheema, Shabbir G, dan Rondinelli menyarankan beberapa kriteria untuk menguji kebijakan desentralisasi. Secara garis besar hal itu dapat dilihat dari sejauhmana desentralisasi: (Shabbir G Cheema dan Rondinelli, 1984: 28-31)

- a. mendukung pencapaian tujuan politik, seperti stabilitas politik, integrasi
- b. nasional, dukungan politik, dan lain-lain.
- c. meningkatkan efektivitas administrasi bagi pembangunan.
- d. sejauh mana desentralisasi meningkatkan "efisiensi ekonomi" dan
- e. manajerial melalui kesempatan bagi pusat dan daerah untuk lebih berperan dalam pembangunan.
- f. meningkatkan "responsifitas" pemerintah terhadap kebutuhan dan tuntutan berbagai kelompok dalam masyarakat.
- g. meningkatkan '*self-administration and self-reliance*' dari berbagai unit pemerintahan dan LSM dalam pembangunan.
- h. mendukung program dan proyek yang dirancang untuk dilaksanakan
- i. secara desentralitatif.

Rondinelli mengemukakan beberapa permasalahan yang dihadapi dalam desentralisasi; tantangan politis, problematika administratif dan operasional, perilaku pejabat dan keterbatasan sumber daya (Shabbir G Cheema dan Rondinelli, 1984: 95-118).

Oleh karena itu tidak mengherankan jika terjadi eksploitasi sumber daya, mengingat kewenangan membutuhkan biaya/pendanaan, yang sebetulnya bertujuan untuk peningkatan taraf kesejahteraan masyarakat.

Pembentukan Peraturan Daerah sebagai bagian pembentukan hukum positif sangat terkait dengan upaya memfungsikan hukum dalam masyarakat. Dalam filsafat hukum hal ini sangat dianjurkan oleh Eugen Ehrlich sebagai pemuka aliran *sociological jurisprudence*, yang prinsipnya mengatakan hukum positif yang baik adalah hukum yang sesuai dengan *living law*, merupakan *inner order* yang mencerminkan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat.

Selama era sentralistik sangat dirasakan hukum hanya dipandang sebagai alat kekuasaan represif dari pengemban kekuasaan politik yang memiliki kewenangan diskresi tanpa batas, sebagaimana hal itu dicirikan oleh Nonet-Selznick, "Kekuasaan politik memiliki akses langsung pada institusi hukum sehingga tata hukum praktis identik dengan negara dan hukum disubordinasi pada *"raison d'etat"* (Philippe Nonet and Philip Selznick, 1978: 33). Tidak mengherankan jika aspek instrumental hukum sangat dominan ketimbang aspek ekspresifnya. Transisi era sentralistik ke desentralistik yang ditandai dengan terbitnya berbagai produk Peraturan

Daerah seharusnya mampu menjembatani persoalan kebutuhan daerah yang telah termarginalkan sekian lama. Oleh karena itu dalam pembentukan Peraturan Daerah seharusnya mencakup komponen:

1. Materi Hukum.
2. Budaya Hukum.
3. Aparatur Hukum.
4. Pembinaan Sarana dan Prasarana Hukum.

Komponen ini bersumber pada *legal theory* yang dikemukakan oleh Freidmann yang di dalamnya mencakup 3 (tiga) unsur : (Freidmann, W.,1967)

1. Substansi hukum
2. Struktur hukum
3. Budaya hukum

Beranjak dari konsepsi pemikiran untuk membentuk peraturan (Peraturan Daerah) yang dapat fungsional di masyarakat, Aan Seidmann dan Bob Seidmann menawarkan suatu metode yang disebut dengan ROCCIPI (Seidman, 2001: 153). Untuk memudahkan tingkat implementasinya metode ini dibedakan menjadi: *Pertama*, bersifat subyektif karena tergantung pada pemegang peran dalam pembentukan Peraturan Daerah yaitu *interest* (kepentingan) dan *ideologi* (nilai dan sikap), *Kedua*, bersifat obyektif karena tergantung pada faktor-faktor yang ada diluar diri pemegang peran yaitu *Rule* (aturan); *Opportunity* (kesempatan); *Capacity* (Kemampuan); *Communication* (Komunikasi);

dan *Process* (proses). Metode ini dapat digunakan sekaligus untuk mengukur implementasi Peraturan Daerah terutama pada aspek komunikasi dan proses di masyarakat.

ROCCIPi ini merupakan identifikasi tentang tujuh faktor yang kerap kali menimbulkan masalah dalam berlakunya suatu peraturan perundang-undangan. Ia kemudian dibedakan atas faktor-faktor subyektif dan faktor-faktor obyektif.

Interest terkait dengan pandangan tentang manfaat bagi pelaku peran (pembuat Undang-Undang maupun yang yang akan terkena), sedangkan *Ideology* terkait dengan masalah yang lebih luas cakupannya yakni, nilai, sikap, selera bahkan mitos-mitos dan asumsi-asumsi tentang dunia, agama, kepercayaan, politik, sosial, ekonomi.

Rule adalah faktor bahwa orang berperilaku tidak hanya dalam satu peraturan, tetapi dalam kerangka peraturan perundang-undangan yang sering saling terkait. Oleh sebab itu pembuatannya harus selalu mengingat peraturan perundang-undangan lain yang mungkin ada kaitannya baik vertikal maupun horizontal.

Opportunity adalah faktor lingkungan (eksternal) dari pihak-pihak yang akan dituju yang juga harus diketahui secara jelas sehingga memungkinkan mereka berperilaku sesuai dengan perintah atau larangan peraturan perundang-undangan yang akan dibuat.

Capacity adalah faktor yang terkait dengan ciri-ciri pelaku (internal) yang mungkin punya masalah yang bisa mendorong mereka atau

menyulitkan mereka atau tidak memungkinkan mereka untuk mentaati peraturan perundang-undangan.

Communication adalah faktor peran pihak yang berwenang atau aparat dalam mengambil langkah-langkah, apakah sudah memadai atau belum, untuk mengkomunikasikan peraturan perundang-undangan kepada pihak yang dituju.

Process adalah prosedur bagi pelaku peran untuk memutuskan apakah akan memenuhi atau tidak akan mematuhi terhadap peraturan perundang-undangan.

Menurut Ni'matul Huda, bahwa dari segi pembuatannya, sudah semestinya kedudukan Peraturan Daerah, baik Peraturan Daerah Provinsi maupun Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dapat dilihat setara dengan undang-undang, dalam arti semata-mata produk hukum lembaga legislatif. Namun, dari segi isinya, sudah seharusnya kedudukan peraturan yang mengatur materi dalam ruang lingkup daerah berlaku yang lebih sempit dianggap mempunyai kedudukan lebih rendah dibandingkan peraturan dengan ruang lingkup wilayah yang lebih luas. Dengan demikian, Undang-Undang lebih tinggi kedudukannya daripada Peraturan Daerah Provinsi, dan Peraturan Daerah Kabupaten atau Peraturan Daerah Kota. (Ni'matul Huda, 2005: 239) Hal ini juga sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan bahwa peraturan perundangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi.

Tetapi menurut Jimly Asshiddiqie, sebagai konsekuensi dari penegasan prinsip pemisahan kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif dalam naskah Perubahan Pertama UUD 1945, maka produk legislatif Daerah dapat saja bertentangan dengan produk eksekutif di tingkat Pusat. Misalnya, apabila suatu materi Peraturan Daerah tingkat Provinsi ataupun Peraturan Daerah tingkat Kabupaten/kota yang telah ditetapkan secara sah ternyata bertentangan isinya dengan materi Peraturan Menteri di tingkat Pusat, maka pengadilan haruslah menentukan bahwa Peraturan Daerah itulah yang berlaku sepanjang untuk daerahnya (Jimly Asshiddiqie, 2004, 279-280)

Pendapat Bagir Manan, mengingat bahwa Peraturan Daerah (termasuk Peraturan Desa) dibuat oleh satuan pemerintahan yang mandiri (otonom), dengan lingkungan wewenang yang mandiri pula, maka dalam pengujiannya terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tidak boleh semata-mata berdasarkan "pertingkatan", melainkan juga pada "lingkungan wewenangnya". Peraturan Daerah yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi (kecuali UUD) belum tentu salah, kalau ternyata peraturan perundang-undangan tingkat tinggi melanggar hak dan kewajiban daerah yang dijamin UUD atau undang-undang pemerintahan daerah (Bagir Manan, 2004: 142).

Berkaitan dengan pembentukan Peraturan Daerah, masyarakat berhak memberikan masukan baik secara lisan atau tertulis dalam rangka

penyiapan atau pembahasan Raperda (Lihat Pasal 139 UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah).

Terkait dengan penyerapan aspirasi masyarakat ini ada hal yang juga penting yakni adanya studi ilmiah yang dilakukan oleh pakar-pakar dalam bidang-bidang yang terkait. Studi ilmiah ini biasanya melahirkan naskah akademik. Berdasarkan praktek yang ada naskah akademis itu merupakan sebuah uraian teoritik dan konseptual yang sistematis yang menjelaskan latar belakang disusunnya sebuah peraturan, uraian fakta dan problematika, penjelasan tentang materi-materi yang perlu diatur, konsepsi-konsepsi serta analisis-analisis dari beberapa aspek atas materi-materi yang akan diatur.

4. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang Ada, Serta Permasalahan Yang Dihadapi Masyarakat.

Belum banyak dijumpai Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Zakat untuk kabupaten/kota, yang relatif banyak masih menggunakan payung hukum Peraturan Gubernur, diantaranya adalah :

1. Perda Kab. Ogan Komering Ulu Selatan

Peraturan Daerah Kabupaten Ogan Komering Ulu Selatan Nomor 9 tahun 2009 tentang Pengelolaan Zakat, Infaq dan Shadaqah dilandasi bahwa penunaian Zakat merupakan kewajiban umat islam yang mampu dan hasil pengumpulan Zakat merupakan sumber dana yang potensial bagi upaya mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Pegelolaan Zakat,

Infaq dan Shadaqah perlu terus ditingkatkan agar pelaksanaannya lebih berhasil guna dan berdaya guna serta dapat dipertanggungjawabkan. Dalam rangka perlindungan, pembinaan dan pelayanan Muzakki, Mustahiq dan Amil Zakat, maka perlu adanya ketentuan yang mengatur mengenai pengelolaan Zakat, Infaq dan Shadaqah.

Pengelolaan Zakat, Infaq dan Shadaqah berasaskan iman dan taqwa, keterbukaan dan kepastian hukum sesuai Pancasila, Undang – Undang Dasar 1945 dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pengelolaan Zakat, Infaq dan Shadaqah bertujuan :

1. meningkatkan pelayanan bagi masyarakat dalam menunaikan zakat, infaq dan shadaqah sesuai dengan tuntunan agama islam;
2. meningkatkan fungsi dan peranan pranata keagamaan dalam upaya mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan keadilan sosial;
3. meningkatkan hasil guna dan daya guna zakat, infaq dan shadaqah.

Intinya Perda Ogan Komerling Ulu Selatan ini berfokus pada pengumpulan, pendayagunaan dan organisasi yang menangani zakat, infaq dan shadaqah.

2. Pergub Nanggroe Aceh Darussalam

Peraturan Gubernur Nanggroe Aceh Darussalam Nomor 60 tahun 2008 tentang Mekanisme Pengelolaan Zakat dilandasi bahwa berdasarkan pasal 180 ayat (1) huruf d Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh dan Qanun Aceh Nomor 10 Tahun 2007 tentang Baitul Mal, zakat merupakan salah satu sumber Pendapatan Asli

Aceh. Untuk dapat meningkatkan penerimaan zakat secara optimal dalam rangka meningkatkan penerimaan Pendapatan Asli Aceh yang dikumpulkan Baitul Mal, perlu ditetapkan Mekanisme Pengelolaan Zakat.

Fokus Peraturan Gubernur ini adalah pengumpulan zakat, tata cara pengumpulan zakat, tata cara pengelolaan zakat, tata cara pengumpulan dan pengelolaan harta agama lainnya.

Paling tidak ada tiga hal yang menarik dari peraturan gubernur ini, *pertama*, zakat dipergunakan untuk pemotongan pajak, *kedua*, diaturnya tata cara pengumpulan dan pengelolaan harta agama lainnya, *ketiga*, ketentuan-ketentuan yang sudah ditetapkan secara limitatif misalnya:

1. Nishab zakat penghasilan adalah jumlah penghasilan yang dikenakan zakat dalam satu tahun setara 94 gram emas murni, atau setiap bulan $\frac{1}{12}$ dari 94 gram = 7,83 gram, dimana nilai uangnya ditetapkan oleh Dewan Pertimbangan Baitul Mal Aceh sesuai dengan perkembangan harga emas rata-rata dipasaran.
2. Setiap pembayaran penghasilan berupa gaji/honorarium/tunjangan dan sebagainya untuk PNS/Karyawan/Pejabat yang bekerja dilingkungan Pemerintah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dikenakan pemotongan zakat penghasilan sebesar 2,5 % (dua setengah perseratus) dari jumlah pembayaran masing-masing pada kolom zakat dari daftar pembayaran tersebut.
3. Setiap pencairan dana dari SP2D yang dikeluarkan kepada rekanan PEMDA yang mendapat pekerjaan dari Pemerintah Provinsi Nanggroe

Aceh Darussalam dikenakan infak wajib sebesar ½ % (setengah perseratus) dari nilai pekerjaan di atas Rp. 20.000.000,- (dua puluh juta rupiah) dengan memberikan Tanda Bukti pembayaran Infak.

Kondisi dan permasalahan yang dihadapi masyarakat menurut hasil pra hearing dengan Komisi A DPRD Kabupaten Batang tanggal 8 Januari 2013 adalah sebagai berikut :

1. Disadari sepenuhnya bahwa pandangan terhadap zakat, infaq dan shadaqah terdapat perbedaan-perbedaan namun bukan berarti tidak bisa dicarikan titik temunya/solusinya.
2. Undang-Undang Pengelolaan Zakat tidak mengatur Amil desa, apakah Perda akan mengatur sampai ke desa.
3. Nishab untuk amil hal ini sering dipermasalahkan terutama apakah panitia bisa dikategorikan sebagai ghorim.
4. Demikian juga tentang asnaf perlu diberi terminology yang jelas.
5. Kesadaran muzakki di Kabupaten Batang masih cukup rendah baru kisaran 40 % (empat puluh persen).
6. Bazda yang ada selama ini belum maksimal perlu ada payung hukum yang jelas dan lebih kuat sehingga ke depan lebih optimal dalam pengelolaan zakat.
7. Potensi pegawai di Kabupaten Batang kurang lebih 8.500 orang bila hal ini dikelola secara baik maka bisa mendapatkan zakat Rp. 15 M per tahun.
8. Pentasarufan zakat perlu disinkronkan dengan program pemerintah.

9. Potensi yang tinggi menjadi salah satu pertimbangan perlunya payung hukum zakat berupa Perda di Kabupaten Batang.

Dengar pendapat dengan SKPD terkait tanggal 15 Januari 2013 menunjukkan hal positif terkait rencana dibuatnya Perda tentang Pengelolaan Zakat. Pandangan-pandangan itu terekam sebagai berikut:

1. Bagian Kesra menyebut inisiatif dewan dalam pembuatan naskah akademik Raperda Pengelolaan Zakat adalah niatan yang luar biasa, karena PNS masih belum sampai zakat tetapi baru sampai pada infaq dan shadaqah. Oleh karena itu perlu tinjauan komprehensif baik dari segi agama maupun dari hukum positif. Menurutnya praktik baik tentang zakat ada di Kabupaten Sragen dan Semarang.
2. Regulasi nantinya harus dilaksanakan dengan prinsip transparansi sehingga akan mengeliminasi penyelewengan.
3. Bagian hukum siap mendukung data-data dalam mempersiapkan Raperda Pengelolaan Zakat. Sangat setuju dengan usul agar pentasarufan zakat disinkronkan dengan program-program pemerintah.

5. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru Yang Akan Diatur Dalam Peraturan daerah .

Pembangunan nasional bertujuan untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang merata material dan spiritual berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang merdeka, bersatu, dan

berkedaulatan rakyat dalam suasana perikehidupan bangsa yang aman, tertib, dan dinamis dalam lingkungan yang merdeka, bersahabat, dan damai.

Pembangunan nasional yang mencakup seluruh aspek kehidupan bangsa diselenggarakan bersama oleh masyarakat dan pemerintah. Masyarakat menjadi pelaku utama pembangunan, dan pemerintah berkewajiban mengarahkan, membimbing, melindungi, serta menumbuhkan suasana dan iklim yang menunjang.

Implikasi penerapan sistem baru yang akan diatur dalam Peraturan Daerah membawa konsekuensi antara lain:

1. Payung hukum berupa Perda akan memberikan landasan yang kuat dalam pengelolaan zakat di Kabupaten Batang;
2. Pengumpulan, pendayagunaan dan organisasi zakat menjadi tertata dengan baik, transparan, akuntabel dan berkeadilan;
3. Sinkronisasi pengelolaan zakat dengan progam-program pemerintah daerah akan lebih mempercepat pemberdayaan masyarakat di Kabupaten Batang;

BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

Zakat sebagai salah satu rukun islam, merupakan kewajiban setiap orang islam yang mampu untuk menunaikannya dan diperuntukkan bagi mereka yang berhak sesuai dengan ketentuan agama. Infaq, shadaqah, hibah, waris, wasiat maupun kafarat juga merupakan tuntunan ajaran agama yang potensial menghasilkan dana masyarakat yang sangat besar. Dengan pengelolaan yang baik dapat memanfaatkan secara maksimal untuk memajukan kesejahteraan umum bagi seluruh masyarakat.

Agar menjadi sumber dana yang dapat bermanfaat untuk mengentaskan masyarakat dari kemiskinan dan menghilangkan kesenjangan social, perlu adanya system pengelolaan yang dapat dipertanggungjawabkan yang dilakukan oleh masyarakat bersama Pemerintah Daerah.

Evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pengelolaan zakat dilakukan untuk mengetahui kondisi hukum yang ada, keterkaitan undang-undang dan peraturan daerah baru dengan peraturan perundang-undangan lain, harmonisasi secara vertikal dan horisontal, serta status dari peraturan perundang-undangan yang ada.

Kajian terhadap peraturan perundang-undangan ini dimaksudkan untuk mengetahui peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai substansi atau materi yang akan diatur. Dalam kajian ini akan diketahui posisi

dari undang-undang atau peraturan daerah yang baru. Analisis ini dapat menggambarkan tingkat sinkronisasi, harmonisasi peraturan perundang-undangan yang ada serta posisi dari undang-undang dan peraturan daerah untuk menghindari terjadinya tumpang tindih pengaturan. Hasil dari penjelasan atau uraian ini menjadi bahan bagi penyusunan landasan filosofis dan yuridis dari pembentukan Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Zakat yang akan dibentuk.

Lampiran Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan point 39 menyebutkan bahwa : "Dasar hukum pembentukan Peraturan Daerah adalah Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang tentang Pembentukan daerah dan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah.

Selanjutnya di dalam point 40 menyebutkan bahwa: "Jika terdapat Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang memerintahkan secara langsung pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Perundang-undangan tersebut dimuat di dalam dasar hukum.

Berikut memuat evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan yang terkait dengan materi yang akan diatur dalam Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Zakat. Memperhatikan hal tersebut, maka beberapa peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar perlunya dibentuk Peraturan daerah tentang Pengelolaan Zakat adalah sebagai berikut :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

Pasal 18 ayat (6) menyebutkan bahwa : "Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan."

2. Undang Undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Kabupaten dalam Lingkungan Propinsi Jawa Tengah;

Dasar hukum ini merupakan dasar hukum yang wajib dicantumkan dalam setiap Peraturan Daerah Kabupaten/kota di Jawa Tengah karena untuk menunjukkan bahwa kabupaten/kota tersebut merupakan kabupaten/kota yang berada di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

3. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih Dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi Dan Nepotisme (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 75, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3851);

4. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008 Tetang Perubahan kedua atas Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;

Pasal 136

(1) Perda ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD.

- (2) Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/kabupaten/kota dan tugas pembantuan.
- (3) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas daerah masing-masing.
- (4) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- (5) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1), berlaku setelah diundangkan dalam lembaran daerah.

Pasal 139

- (1) Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan perda.
 - (2) Persiapan pembentukan, pembahasan, dan pengesahan rancangan perda berpedoman kepada peraturan perundang-undangan.
5. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 140, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5059);

Pasal 44

Setiap penyusunan peraturan perundang-undangan pada tingkat nasional dan daerah wajib memperhatikan perlindungan fungsi

lingkungan hidup dan prinsip perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang ini.

6. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara RI Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 5234);

Di dalam Pasal 5 mengatur bahwa dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik. yang meliputi :

- a. Kejelasan tujuan;
- b. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. Kesesuaian; antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. Dapat dilaksanakan;
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. Kejelasan rumusan; dan
- g. Keterbukaan.

Pasal 6 :

(1) Materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan asas:

- a. Pengayoman;
- b. Kemanusiaan;
- c. Kebangsaan;
- d. Kekeluargaan;
- e. Kenusantaraan;
- f. Bhineka Tunggal Ika;
- g. Keadilan;

h. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;

i. Ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau

j. Keseimbangan, keserasian; dan keselarasan.

(2) Selain mencerminkan asas sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Peraturan Perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan.

Pasal 14

Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

7. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5255);

Pasal 1 butir 1

Pengelolaan zakat adalah kegiatan perencanaan, pelaksanaan, dan pengoordinasian dalam pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat.

Pasal 2

Pengelolaan zakat berasaskan:

- a. syariat Islam;
- b. amanah;
- c. kemanfaatan;

- d. keadilan;
- e. kepastian hukum;
- f. terintegrasi; dan
- g. akuntabilitas.

Pasal 3

Pengelolaan zakat bertujuan:

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

Pasal 15

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

provinsi atau BAZNAS kabupaten/kota setelah mendapat pertimbangan BAZNAS.

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

Pasal 16

- (1) Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, BAZNAS, BAZNAS provinsi, dan BAZNAS kabupaten/kota dapat membentuk UPZ pada instansi pemerintah, badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, perusahaan swasta, dan perwakilan Republik Indonesia di luar negeri serta dapat membentuk UPZ pada tingkat kecamatan, kelurahan atau nama lainnya, dan tempat lainnya.
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai organisasi dan tata kerja BAZNAS provinsi dan BAZNAS kabupaten/kota diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Pasal 17

Untuk membantu BAZNAS dalam pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat, masyarakat dapat membentuk LAZ.

8. Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 140, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4578);

Pasal 4

- (1) Keuangan daerah dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan asas keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat.
- (2) Pengelolaan keuangan daerah dilaksanakan dalam suatu sistem yang terintegrasi yang diwujudkan dalam APBD yang setiap tahun ditetapkan dengan peraturan daerah.

9. Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 165, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4593);

Pasal 1 angka 3

Pembinaan atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah adalah upaya yang dilakukan oleh Pemerintah dan/atau Gubernur selaku Wakil Pemerintah di daerah untuk mewujudkan tercapainya tujuan penyelenggaraan otonomi daerah.

Pasal 1 angka 4

Pengawasan atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar Pemerintahan

Daerah berjalan secara efisien dan efektif sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundangundangan.

10. Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4737);

Urusan Pemerintahan yang Menjadi Kewenangan Pemerintahan Daerah

Pasal 6

- (1) Pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang berdasarkan kriteria pembagian urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) menjadi kewenangannya.
- (2) Urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan.

Pasal 7

- (1) Urusan wajib sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (2) adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota. berkaitan dengan pelayanan dasar.
- (2) Urusan wajib sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
 - a. pendidikan;
 - b. kesehatan;
 - c. lingkungan hidup;
 - d. pekerjaan umum;

- e. penataan ruang;
 - f. perencanaan pembangunan;
 - g. perumahan;
 - h. kepemudaan dan olahraga;
 - i. penanaman modal;
 - j. koperasi dan usaha kecil dan menengah;
 - k. kependudukan dan catatan sipil;
 - l. ketenagakerjaan;
 - m. ketahanan pangan;
 - n. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
 - o. keluarga berencana dan keluarga sejahtera;
 - p. perhubungan;
 - q. komunikasi dan informatika;
 - r. pertanahan;
 - s. kesatuan bangsa dan politik dalam negeri;
 - t. otonomi daerah, pemerintahan umum, administrasi keuangan daerah, perangkat daerah, kepegawaian, dan persandian;
 - u. pemberdayaan masyarakat dan desa;
 - v. sosial;
 - w. kebudayaan;
 - x. statistik;
 - y. kearsipan; dan
 - z. perpustakaan.
- (3) Urusan pilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (2) adalah urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk

meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

(4) Urusan pilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) meliputi:

- a. kelautan dan perikanan;
- b. pertanian;
- c. kehutanan;
- d. energi dan sumber daya mineral;
- e. pariwisata;
- f. industri;
- g. perdagangan; dan
- h. ketransmigrasian.

(5) Penentuan urusan pilihan ditetapkan oleh pemerintahan daerah.

11. Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2010 tentang Zakat Atau Sumbangan Keagamaan Yang Bersifat Wajib Yang Boleh Dikurangkan Dari Penghasilan Bruto (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 98);
12. Peraturan Daerah Kabupaten Batang Nomor Tahun tentang Penyidik Pegawai Negeri Sipil (Lembaran Daerah Kabupaten Batang Tahun Nomor, Tambahan Lembaran Daerah Kabupaten Batang Nomor);
13. Peraturan Daerah Kabupaten Batang Nomor Tahun tentang Urusan Pemerintahan Yang Menjadi

Kewenangan Pemerintahan Daerah Kabupaten Batang
(Lembaran Daerah Kabupaten Batang Tahun
Nomor, Tambahan Lembaran Daerah Kabupaten
Batang Nomor);

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, YURIDIS DAN SOSIOLOGIS

A. Landasan Filosofis

Dasar pembenaran dari Peraturan Perundang-Undangan harus dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya yang dapat diterima secara filosofis yaitu cita-cita kebenaran dan keadilan. Dimana rohnya hukum adalah keadilan.

Filosofi atau pandangan hidup bangsa Indonesia adalah berisi nilai moral dan etika bangsa Indonesia yang terangkum dalam sila-sila dari pada Pancasila. Moral dan etika berisi tentang kaidah-kaidah mana yang baik dan tidak baik. Sedangkan etika mengajarkan kepada kita untuk berbuat baik, baik terhadap diri sendiri maupun kepada orang lain. Nilai yang baik menjadi pedoman dan wajib dijunjung tinggi dalam tata pergaulan hidup berbangsa dan bernegara.

Peraturan perundang-undangan yang akan dihasilkan harus memperhatikan moral dan etika agar sejalan dengan tata pergaulan berbangsa dan bernegara yang pada akhirnya nanti dapat diterapkan dan dilaksanakan. Filosofi hidup berbangsa dan bernegara harus tercermin sebagai landasan pembuatan peraturan perundang-undangan.

Hadirnya UU No. 23/2011 tentang Pengelolaan Zakat (UUPZ) sebagai pengganti dari UU No. 38/1999 setidaknya mengindikasikan dua hal. Pertama, formalisasi syariat, yang menandakan bahwa UUPZ tidak secular dan tidak tepat diposisikan (digugat dan dikritik) semata-mata dengan

pertimbangan konstitusional tanpa argumentasi syariat. Kedua, adanya proses *ijtihad*, yang menandakan bahwa UU tidak mutlak seperti halnya syariat Islam itu sendiri. Indikator pertama membuktikan UU No. 23/2011 sebagai bentuk keleluasaan umat Islam untuk mengatur urusan yang bertalian dengan ibadah social secara formal melalui hukum positif, disamping bentuk formalisasi syariat lainnya seperti dalam tatakelola urusan haji dan perkawinan. Indikator kedua, pertimbangan (butir e) UU No. 23/2011 menyatakan bahwa UU 38/1999 sudah tidak sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum dalam masyarakat sehingga perlu diganti, menandakan bahwa UU No. 23/2011 merupakan hasil *ijtihad* yang berubah sesuai dengan telaah ilmiah dan upaya penemuan aspek kemaslahatan public, dan bukan hukum yang berdiri sendiri serta terlepas dari matriks hukum syariat.

B. Landasan Yuridis

Landasan yuridis (*juridische grondslag*) adalah landasan hukum yang menjadi dasar kewenangan pembuatan peraturan perundang-undangan. Apakah kewenangan seseorang pejabat atau badan mempunyai dasar hukum yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan atau tidak (landasan yuridis formal). Di dalam landasan yuridis formal selain menetapkan badan yang berwenang membentuk, juga secara garis besar ditetapkan proses dan prosedur penetapannya. Selain menentukan dasar kewenangan landasan hukum juga merupakan dasar keberadaan atau

pengakuan dari suatu jenis peraturan perundang-undangan (landasan yuridis materiil).

Jadi, seyogianya jenis peraturan perundang-undangan serta badan yang berwenang membentuknya harus mempunyai landasan formal secara tegas dalam peraturan perundang-undangan. Disamping ketiga landasan tersebut, dalam membentuk peraturan perundang-undangan menurut UU No. 12 Tahun 2011 harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik yang meliputi:

(a) kejelasan tujuan

Yang dimaksud dengan "kejelasan tujuan" adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.

(b) kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat;

Yang dimaksud dengan asas "kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat" adalah bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang.

(c) kesesuaian antara jenis dan materi muatan;

Yang dimaksud dengan asas "kesesuaian antara jenis dan materi muatan" adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangannya.

(d) dapat dilaksanakan;

Yang dimaksud dengan asas "dapat dilaksanakan" adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis.

(e) kedayagunaan dan kehasilgunaan;

Yang dimaksud dengan asas "kedayagunaan dan kehasilgunaan" adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

(f) kejelasan rumusan;

Yang dimaksud dengan asas "kejelasan rumusan" adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika dan pilihan kata atau terminology, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

(g) keterbukaan.

Yang dimaksud dengan asas "keterbukaan" adalah bahwa dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan.

Materi muatan peraturan perundang-undangan mengandung asas: a) pengayoman; b) kemanusiaan; c) kebangsaan; d) kekeluargaan; e) kenusantaraan; f) bhineka tunggal ika; g) keadilan; h) kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan; i) keteriban dan kepastian hukum; dan/atau keseimbangan, keserasian, dan keselarasan. Selain asas-asas tersebut, peraturan perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Misalnya dalam hukum pidana, asas legalitas, asas tiada pidana tanpa kesalahan, asas pembinaan narapidana, dan asas praduga tak bersalah.

Peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Dalam proses pembentukannya mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan.

Produk hukum yang dihasilkan harus senantiasa berkaitan atau saling mendukung hukum yang satu dengan lainnya. Dalam tataran tingkat daerah juga semestinya peraturan daerah saling mendukung peraturan lainnya.

Pembentukan Perda berbasis riset (didukung oleh hasil penelitian) merupakan syarat awal bagi lahirnya Perda-perda yang baik yang lebih dikenal dengan istilah Naskah Akademik.

Naskah akademik merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dari penyusunan sebuah Rancangan Undang-Undang ataupun Raperda karena dimuat gagasan-gagasan pengaturan serta materi muatan perundang-undangan bidang tertentu yang telah ditinjau secara sistemik holistik dan futuristik dari berbagai aspek ilmu. Naskah akademik juga merupakan bahan pertimbangan yang dipergunakan dalam permohonan izin prakarsa penyusunan RUU/RPP kepada Presiden dan Raperda kepada Pemerintah Daerah (Kepala Daerah ataupun DPRD). Naskah awal yang memuat gagasan-gagasan pengaturan dan materi muatan perundang-undangan bidang tertentu disebut Naskah Akademik Peraturan Perundang-undangan.

Naskah akademik memuat gagasan-gagasan pengaturan suatu materi perundang-undangan (materi hukum) bidang tertentu yang telah ditinjau secara holistik-futuristik dan dari berbagai aspek ilmu dilengkapi dengan referensi yang memuat: urgensi, konsepsi, landasan, alas hukum dan prinsip-prinsip yang digunakan serta pemikiran tentang norma-norma yang telah dituangkan ke dalam bentuk pasal-pasal dengan mengajukan beberapa alternatif, yang disajikan dalam bentuk uraian yang sistematis dan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmu hukum dan sesuai dengan politik hukum yang telah digariskan.

Landasan yuridis penyusunan Naskah Akademik Peraturan Daerah termuat di dalam Pasal 56 ayat (2) yang menyebutkan : "Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik.

Sedangkan ketentuan Naskah Akademik untuk Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dapat disimpulkan dari Pasal 63 UU No. 12 tahun 2011 yang menyebutkan: "Ketentuan mengenai penyusunan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 sampai dengan Pasal 62 berlaku secara mutatis mutandis terhadap penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Mutatis mutandis (mengubah apa yang perlu diubah) artinya apa yang perlu diubah biasanya mengacu pada pernyataan sebelumnya yang diasumsikan telah di mengerti oleh pembaca.

Unsur-unsur yang perlu ada dalam suatu naskah akademik (Lampiran 1 UU No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah urgensi disusunnya pengaturan baru suatu materi hukum yang menggambarkan:

Bab I	: Pendahuluan
Bab II	: Kajian Teoritis dan Praktik Empirik
Bab III	: Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang-Undangan terkait
Bab IV	: Landasan Filosofis, Sosiologis dan Yuridis.
Bab V	: Jangkauan, Arah Pengaturan, dan Ruang Lingkup Materi Muatan Peraturan Daerah Pengelolaan Zakat
Bab VI	: Penutup
Daftar Pustaka	

Lampiran : Rancangan Peraturan Daerah Tentang Pengelolaan Zakat

Dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan bahwa urusan Pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah daerah terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan. Yang dimaksud dengan urusan wajib ialah merupakan urusan yang

sangat mendasar yang berkaitan dengan hak dan pelayanan dasar warga negara.

C. Landasan Sosiologis

Masyarakat sebagai suatu kesatuan hidup individu-individu yang memiliki norma, tentu memiliki keinginan akan jaminan keselamatan hidup. Jaminan keselamatan hidup tersebut dijawabantahkan dengan berusaha mewujudkan hak dan kewajiban yang berimbang. Salah satu bentuk dari upaya menentukan hak dan kewajiban yang berimbang adalah dengan membuat suatu norma hukum yang dijawabantahkan melalui suatu produk hukum yang memiliki kepastian hukum. Potensi zakat di Kabupaten Batang cukup besar, paling tidak dari hasil hearing dengan Komisi A DPRD Kabupaten Batang terekam kurang lebih ada 8.500 pegawai yang bila membayar zakat akan mendapatkan Rp. 15 M/tahun.

BAB V

JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH

A. Jangkauan dan Arah Pengaturan

Pengelolaan zakat adalah kegiatan perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan dan pengawasan terhadap pengumpulan, dan pendistribusian serta pendayagunaan zakat. Zakat adalah harta yang wajib disisihkan oleh seorang muslim atau badan yang dimiliki oleh orang muslim sesuai dengan ketentuan agama untuk diberikan kepada yang berhak menerimanya. Infaq adalah harta yang dikeluarkan oleh seseorang atau badan di luar zakat untuk kemaslahatan umum. Shadaqah adalah harta yang dikeluarkan oleh seseorang atau badan yang dimiliki oleh orang muslim diluar zakat untuk kemaslahatan umum.

Ruang lingkup pengaturan dalam peraturan daerah ini meliputi Badan Amil Zakat Nasional Kabupaten (BAZNAS Kabupaten), Lembaga Amil Zakat (LAZ) dan Unit Pengumpul Zakat (UPZ).

B. Ruang Lingkup dan Materi Muatan

b.1. Ketentuan Umum

Ketentuan Umum dimuat pada bab awal perda. Ketentuan umum pada dasarnya berisi batasan-batasan atau definisi, akronim yang digunakan di dalam peraturan dan hal-hal lain yang bersifat umum yang berlaku bagi pasal-pasal yang ada di dalam materi peraturan. Dengan demikian, berisi mengenai batasan pengertian yang nantinya akan banyak digunakan di

dalam pasal-pasal. Batasan yang termuat di dalam Ketentuan Umum selain bersifat menegaskan juga akan mengurangi pengulangan kalimat di dalam perda. Seperti kata Daerah yang dimaksud adalah Daerah Batang sehingga di dalam pasal-pasalnya penulisan kata daerah Batang cukup ditulis kata Daerah. Sebagaimana telah disebutkan dimuka bahwa Ketentuan Umum dimaksudkan untuk memberikan penegasan dan batasan. Beberapa istilah yang perlu dicantumkan selain yang sudah disebutkan di atas adalah :

1. Daerah adalah Kabupaten Batang.
2. Pemerintah Daerah adalah Bupati dan Perangkat Daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.
3. Bupati adalah Bupati Batang.
4. Camat adalah perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah di wilayah Kecamatan.
5. Kecamatan adalah wilayah kerja camat sebagai perangkat daerah dalam wilayah kerja kecamatan.
6. Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam system Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
7. Kelurahan adalah unit pemerintahan terkecil setingkat dengan desa.
8. Kepala Kantor Kementerian Agama adalah Kepala Kantor Kementerian Agama Kabupaten Batang.

9. Kepala Kantor Urusan Agama yang selanjutnya disingkat KUA adalah Kepala Kantor Urusan Agama yang ruang lingkup kerjanya meliputi wilayah kecamatan yang ditunjuk berdasarkan Keputusan Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama Propinsi Jawa Tengah di wilayah Kabupaten Batang.
10. Pengelolaan zakat adalah kegiatan perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan dan pengawasan terhadap pengumpulan, dan pendistribusian serta pendayagunaan zakat.
11. Zakat adalah harta yang wajib disisihkan oleh seorang muslim atau badan yang dimiliki oleh orang muslim sesuai dengan ketentuan agama untuk diberikan kepada yang berhak menerimanya.
12. Infaq adalah harta yang dikeluarkan oleh seseorang atau badan di luar zakat untuk kemaslahatan umum.
13. Shadaqah adalah harta yang dikeluarkan oleh seseorang atau badan yang dimiliki oleh orang muslim diluar zakat untuk kemaslahatan umum.
14. Hibah adalah pemberian uang atau barang oleh seorang atau oleh badan yang dilaksanakan pada waktu orang itu hidup kepada Badan Amil Zakat atau Lembaga Amil Zakat untuk kemaslahatan umum.
15. Wasiat adalah pesan untuk memberikan suatu barang kepada Badan Amil Zakat dan pesan itu baru dilaksanakan sesudah pemberi wasiat meninggal dunia setelah diselesaikan penguburan dan pelunasan hutang-hutangnya.

16. Harta waris adalah harta tinggalan seorang yang beragama islam, yang sudah meninggal dunia dan tidak mempunyai ahli waris yang diserahkan kepada Badan Amil Zakat atau Lembaga Amil Zakat berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.
17. Kafarat adalah denda yang wajib dibayar oleh orang yang melanggar ketentuan agama yang diserahkan kepada Badan Amil Zakat atau Lembaga Amil Zakat.
18. Muzaki (wajib zakat) adalah orang atau badan yang dimiliki oleh orang muslim yang berkewajiban menunaikan zakat.
19. Mustahik adalah orang atau badan yang berhak menerima zakat.
20. Agama adalah agama islam.
21. Badan Amil Zakat Nasional Kabupaten yang selanjutnya disingkat BAZNAS Kabupaten adalah lembaga yang melakukan pengelolaan zakat di tingkat kabupaten.
22. Lembaga Amil Zakat yang selanjutnya disingkat LAZ adalah institusi pengelolaan zakat yang sepenuhnya dibentuk atas prakarsa masyarakat dan oleh masyarakat yang dikukuhkan pemerintah.
23. Unit Pengumpul Zakat yang selanjutnya disingkat UPZ adalah satuan organisasi yang dibentuk oleh BAZNAS Kabupaten dengan tugas mengumpulkan zakat untuk melayani muzaki, sesuai dengan tingkatannya.

b.2. Materi Yang Akan Diatur

Asas Tujuan dan Sasaran

Pengelolaan zakat berasaskan:

- a. syariat Islam;
- b. amanah;
- c. kemanfaatan;
- d. keadilan;
- e. kepastian hukum;
- f. terintegrasi; dan
- g. akuntabilitas.

Pengelolaan Zakat bertujuan :

1. meningkatkan pelayanan bagi masyarakat dalam menunaikan zakat sesuai dengan tuntunan agama;
2. meningkatkan fungsi dan peranan pranata keagamaan dalam upaya mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan keadilan hukum ; dan
3. meningkatkan hasil guna dan daya guna zakat.

Sasaran pengelolaan zakat adalah tercapainya sumber dana yang dapat dimanfaatkan oleh para mustahik 8 (delapan) asnaf, yaitu :

- a. Fakir;
- b. Miskin;
- c. Amil;
- d. Muallaf;
- e. Riqob;

- f. Gharim;
- g. Sabilillah; dan
- h. Ibnu sabil.

Obyek, Subyek dan Ruang Lingkup

Obyek pengelolaan zakat adalah zakat yang dipungut dan dikelola sesuai dengan tuntunan ajaran agama. Zakat terdiri atas zakat mal dan zakat fitrah. Harta yang dikenai zakat adalah :

- a. emas, perak dan uang;
- b. perdagangan dan perusahaan;
- c. hasil pertanian, perkebunan dan perikanan;
- d. hasil pertambangan;
- e. hasil pendapatan dan jasa;
- f. rikaz.

Perhitungan zakat mal menurut nishab, kadar dan waktunya ditetapkan berdasarkan hukum agama. Pengumpulan zakat fitrah sebanyak 2,5 (dua koma lima) kilo gram makanan pokok atau yang senilai untuk setiap orang.

Subyek zakat adalah orang Islam dan/atau badan milik orang Islam yang memiliki sejumlah harta yang telah memenuhi nishab, kadar dan waktu untuk membayar zakat sesuai dengan ketentuan agama.

Ruang lingkup pengaturan dalam peraturan daerah ini meliputi Badan Amil Zakat Nasional Kabupaten (BAZNAS Kabupaten), Lembaga Amil

Zakat (LAZ) dan Unit Pengumpul Zakat (UPZ).

Badan Amil Zakat Nasional Kabupaten

Dalam rangka pelaksanaan pengelolaan zakat di tingkat kabupaten dibentuk BAZNAS kabupaten. BAZNAS kabupaten dibentuk oleh Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama Propinsi atas usul Bupati setelah mendapat pertimbangan BAZNAS provinsi. Pengurus BAZNAS kabupaten sebanyak 10 (sepuluh) orang dari unsur masyarakat terdiri atas unsur ulama, tenaga profesional, dan tokoh masyarakat Islam. Pengurus BAZNAS kabupaten sebanyak 3 (tiga) orang dari unsur pemerintah terdiri atas pejabat pemerintah daerah dan pejabat Kantor Kementerian Agama Kabupaten. Pengurus BAZNAS kabupaten harus memiliki sifat amanah, memiliki visi dan misi, berdedikasi, profesional, dan bertanggungjawab. Pengangkatan pengurus BAZNAS Kabupaten dari unsur masyarakat diusulkan Bupati kepada Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi dan mendapat pertimbangan BAZNAS provinsi setelah melalui tahapan sebagai berikut :

- a. Bupati membentuk Tim Seleksi Pengurus BAZNAS kabupaten yang terdiri atas unsur ulama, tenaga profesional, akademisi, tokoh masyarakat dan unsur pemerintah terkait.
- b. Tim Seleksi Pengurus BAZNAS kabupaten menyusun kriteria calon pengurus BAZNAS kabupaten dari unsur masyarakat.

- c. Tim Seleksi Pengurus BAZNAS kabupaten mempublikasikan rencana pengangkatan pengurus BAZNAS kabupaten dari unsur masyarakat secara luas kepada masyarakat melalui media cetak dan elektronik.
- d. Tim Seleksi Pengurus BAZNAS kabupaten menerima pendaftaran calon pengurus BAZNAS Kabupaten dari unsur masyarakat.
- e. Tim Seleksi Pengurus BAZNAS kabupaten melakukan penyeleksian terhadap berkas pendaftaran calon pengurus BAZNAS kabupaten dan memilih 6 (enam) orang calon pengurus BAZNAS kabupaten.
- f. Tim Seleksi Pengurus BAZNAS kabupaten melaporkan hasil seleksi calon pengurus BAZNAS kabupaten dari unsur masyarakat dari kepada Bupati.
- g. Bupati menyampaikan kepada Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi hasil seleksi calon pengurus BAZNAS kabupaten dari unsur masyarakat.
- h. Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi mengeluarkan keputusan tentang pengangkatan pengurus BAZNAS kabupaten setelah mendapat pertimbangan BAZNAS provinsi.

Pengurus BAZNAS kabupaten dari unsur pemerintah sebanyak 3 (tiga) orang ditunjuk oleh Bupati dan Kepala Kantor Kementerian Agama Kabupaten.

Pengurus BAZNAS kabupaten diberhentikan oleh Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi atas usul Bupati. Pengurus BAZNAS kabupaten diberhentikan apabila:

- a. Meninggal dunia;
- b. Habis masa jabatan;
- c. Mengundurkan diri;
- d. Tidak dapat melaksanakan tugas selama 3 (tiga) bulan secara terus menerus; atau
- e. Tidak memenuhi syarat lagi sebagai anggota.

Tata cara pemberhentian pengurus BAZNAS kabupaten dilakukan melalui tahapan sebagai berikut:

- a. Bupati mengusulkan pemberhentian pengurus BAZNAS kabupaten dari unsur masyarakat kepada Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi dengan alasan sesuai ketentuan dan sekaligus mengusulkan penggantinya.
- b. Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi menyampaikan kepada BAZNAS provinsi calon pengganti pengurus BAZNAS kabupaten untuk mendapat pertimbangan.
- c. Setelah memberikan pertimbangan, BAZNAS provinsi menyampaikan kembali kepada Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi untuk diproses lebih lanjut pengangkatannya.

- d. Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi mengeluarkan keputusan tentang pengangkatan pengganti pengurus BAZNAS kabupaten dari unsur masyarakat yang telah berhenti.

Pemberhentian dan penggantian pengurus BAZNAS kabupaten dari unsur pemerintah dilakukan oleh Bupati dan Kepala Kantor Kementerian Agama Kabupaten.

Organisasi Dan Tata Kerja BAZNAS Kabupaten

BAZNAS kabupaten berkedudukan di ibu kota kabupaten. Organisasi BAZNAS kabupaten terdiri atas dewan pertimbangan, komisi pengawas dan badan pelaksana. Badan Pelaksana terdiri atas seorang ketua, seorang sekretaris, seorang kepala seksi pengumpulan, seorang kepala seksi pendistribusian, dan seorang kepala seksi pendayagunaan.

Dewan Pertimbangan terdiri atas seorang ketua, seorang sekretaris, dan 2 (dua) orang anggota. Komisi Pengawas terdiri atas seorang ketua, seorang sekretaris, dan 2 (dua) orang anggota. Pengurus BAZNAS kabupaten terdiri atas unsur ulama, tenaga profesional, tokoh masyarakat Islam dan wakil pemerintah.

BAZNAS kabupaten dibantu sekretariat dalam melaksanakan tugasnya. Sekretariat BAZNAS kabupaten adalah unsur pendukung pelaksanaan tugas BAZNAS kabupaten yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Ketua Badan Pelaksana BAZNAS kabupaten. Sekretariat BAZNAS mempunyai tugas mendukung tugas BAZNAS

kabupaten dalam merumuskan dan melaksanakan kebijakan, menyusun standarisasi dan melaksanakan bimbingan teknis serta evaluasi di bidang pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan zakat.

Badan Pelaksana BAZNAS kabupaten bertugas:

- a. Menyelenggarakan tugas administratif dan teknis pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan zakat.
- b. Mengumpulkan dan mengolah data yang diperlukan untuk penyusunan rencana pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan zakat.
- c. Menyelenggarakan bimbingan di bidang pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan zakat.
- d. Menyelenggarakan tugas penelitian dan pengembangan komunikasi, informasi, dan edukasi di bidang pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan zakat.

Dewan Pertimbangan BAZNAS kabupaten bertugas memberikan pertimbangan kepada Badan Pelaksana dalam pelaksanaan tugas pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan zakat. Komisi Pengawas BAZNAS kabupaten bertugas melaksanakan pengawasan terhadap tugas administratif dan teknis pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan zakat.

Persyaratan Organisasi, Mekanisme Perizinan, Pembentukan Perwakilan, Pelaporan Dan Pertanggungjawaban LAZ

Kriteria LAZ yang dapat diizinkan untuk melakukan pengelolaan zakat adalah lembaga kemasyarakatan Islam yang bergerak di bidang dakwah, pendidikan, sosial dan kemaslahatan umat Islam. Untuk mendapatkan izin, LAZ harus memenuhi syarat-syarat yang telah ditentukan. Syarat LAZ tingkat kabupaten:

- a. Terdaftar sebagai organisasi kemasyarakatan Islam;
- b. Berbentuk lembaga berbadan hukum;
- c. Memiliki visi dan misi;
- d. Memiliki susunan pengurus;
- e. Memiliki pengawas syariat;
- f. Memiliki data muzaki dan mustahik;
- g. Bersifat nirlaba;
- h. Memiliki wilayah operasional di kabupaten minimal 50%;
- i. Mendapat rekomendasi dari BAZNAS provinsi;
- j. Bersedia di bawah koordinasi BAZNAS kabupaten dan Kantor Kementerian Agama Kabupaten;
- k. Memiliki program untuk mendayagunakan zakat bagi kesejahteraan umat; dan
- l. Bersedia diaudit syariat dan keuangan secara berkala.

Untuk mendapatkan izin, LAZ mengajukan permohonan kepada Kepala Kantor Kementerian Agama Kabupaten dengan melampirkan

syarat-syarat yang telah ditentukan. Berkas permohonan izin LAZ dan syarat-syaratnya diteliti oleh pejabat Kementerian Agama Kabupaten. Proses pemberian izin LAZ Kabupaten diajukan oleh Pejabat Kantor Kementerian Agama Kabupaten yang membidangi zakat kepada Kepala Kantor Kementerian Agama Kabupaten. Pengesahan LAZ tingkat Kabupaten dengan Keputusan Kepala Kantor Kementerian Agama Kabupaten.

Dalam rangka meningkatkan pelayanan kepada masyarakat LAZ tingkat kabupaten dapat membentuk perwakilan di organisasi tingkat kabupaten, kecamatan, dan desa/kelurahan. Pembentukan perwakilan LAZ harus mendapat izin dari Kepala Kantor Kementerian Agama Kabupaten. Perwakilan LAZ harus berkoordinasi dengan Kementerian Agama dan BAZNAS kabupaten.

Pengurus LAZ memberikan laporan tahunan pelaksanaan tugasnya kepada Kepala Kantor Kementerian Agama Kabupaten, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan BAZNAS kabupaten. Pengurus LAZ melaporkan dana zakat yang telah diaudit oleh Akuntan Publik kepada Kepala Kantor Kementerian Agama Kabupaten setiap 4 (empat) bulan sekali.

Pengurus LAZ bertanggungjawab atas pelaksanaan tugas dalam pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan zakat. Pengurus LAZ mempertanggungjawabkan semua kebijakan dan kegiatan pengumpulan,

pendistribusian dan pendayagunaan zakat kepada Kepala Kantor Kementerian Agama Kabupaten dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Lingkup Kewenangan Pengumpulan Zakat

BAZNAS Kabupaten dapat membentuk UPZ pada instansi pemerintah, badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, perusahaan swasta, dan dapat membentuk UPZ pada tingkat kecamatan, desa/kelurahan dan tempat lainnya.

BAZNAS Kabupaten mengumpulkan zakat dari muzaki pada kantor pemerintah tingkat kabupaten, kecamatan dan kelurahan/desa, badan usaha milik negara, dan badan usaha milik daerah tingkat provinsi yang berkedudukan di ibu kota kabupaten, perusahaan swasta tingkat nasional dan perusahaan swasta tingkat provinsi yang berkedudukan di ibu kota kabupaten, dan lembaga lain tingkat kabupaten, kecamatan, desa/kelurahan. Pembayaran zakat dilakukan melalui UPZ BAZNAS kabupaten baik secara langsung, pemotongan gaji atau melalui transfer melalui rekening bank.

Unit Pengumpul Zakat

Susunan organisasi terdiri atas Dewan Pembina dan Unit Pelaksana. Susunan Dewan Pembina terdiri dari Ketua, Wakil Ketua; dan Anggota. Susunan Unit Pelaksana terdiri dari Ketua, Wakil Ketua, Sekretaris, Bendahara dan Sub Unit Pelaksana. Sub Unit Pelaksana

terdiri dari Sub Unit Pelaksana pengumpulan data, Sub Unit Pelaksana pengumpulan zakat; dan Sub Unit Pelaksana pengumpulan infaq dan shadaqah. Susunan Sub Unit Pelaksana terdiri dari Ketua, Sekretaris dan Anggota. Masa tugas kepengurusan UPZ sesuai tingkatannya adalah selama 3 (tiga) tahun.

Prosedur pembentukan UPZ dapat dilakukan melalui langkah-langkah sebagai berikut :

- a. BAZNAS Kabupaten mengadakan pendataan di berbagai instansi dan lembaga untuk membentuk UPZ;
- b. BAZNAS Kabupaten mengadakan kesepakatan dengan pimpinan instansi dan lembaga untuk membentuk UPZ; dan
- c. Ketua Badan Pelaksana BAZNAS kabupaten mengeluarkan Keputusan tentang pembentukan UPZ.

UPZ melakukan pengumpulan dana zakat di unit masing-masing, dengan menggunakan formulir yang dibuat oleh BAZNAS Kabupaten dan hasilnya disetorkan kepada seksi pengumpulan Badan Pelaksana BAZNAS Kabupaten.

Pejabat Pemerintah Daerah dan Pejabat Kementerian Agama karena jabatannya diangkat dalam kepengurusan BAZNAS Kabupaten. Camat, Kepala Desa dan/atau Kelurahan karena jabatannya diangkat sebagai Dewan Pembina UPZ tingkat Kecamatan, Desa dan/atau Kelurahan.

Pengumpulan, Pendistribusian, Dan Pendayagunaan

Pengumpulan zakat dilakukan oleh BAZNAS Kabupaten dengan cara menerima atau mengambil dari muzaki atas dasar pemberitahuan dan/atau persetujuan muzaki. BAZNAS Kabupaten dapat bekerjasama dengan bank dalam pengumpulan zakat harta muzaki yang berada di bank atas permintaan muzaki.

Muzaki melakukan perhitungan sendiri hartanya dan kewajiban zakatnya berdasarkan hukum agama . Dalam hal muzaki tidak dapat menghitung sendiri harta dan kewajiban zakatnya , muzaki dapat meminta bantuan kepada BAZNAS Kabupaten. Zakat yang dibayarkan kepada BAZNAS Kabupaten atau LAZ dikurangkan dari penghasilan kena pajak.

BAZNAS Kabupaten atau LAZ wajib memberikan bukti setoran zakat kepada setiap muzaki. Bukti setoran zakat digunakan sebagai pengurang penghasilan kena pajak.

Zakat wajib didistribusikan kepada mustahik sesuai dengan hukum agama. Pendistribusian zakat, dilakukan berdasarkan skala prioritas dengan memperhatikan prinsip pemerataan, keadilan, dan kewilayahan. Hasil pengumpulan zakat didayagunakan untuk mustahik sesuai dengan ketentuan agama . Pendayagunaan hasil pengumpulan zakat berdasarkan skala prioritas kebutuhan mustahik dan dapat dimanfaatkan untuk usaha yang produktif. Persyaratan dan prosedur pendayagunaan hasil pengumpulan zakat ditetapkan dengan Peraturan Bupati.

Selain menerima zakat, BAZNAS Kabupaten atau LAZ juga dapat menerima infak, shadaqah, dan dana sosial lainnya. Pendistribusian dan pendayagunaan infak, shadaqah, dan dana sosial keagamaan lainnya dilakukan sesuai dengan hukum agama dan dilakukan sesuai dengan peruntukkan yang diikrarkan oleh pemberi. Pengelolaan infak, shadaqah, dan dana sosial keagamaan lainnya wajib dicatat dalam pembukuan tersendiri. Hasil penerimaan infaq, shadaqah, dan dana sosial keagamaan lainnya pendayagunaannya disinergikan dengan program Pemerintah Daerah.

Pelaporan BAZNAS Kabupaten

BAZNAS kabupaten memberikan laporan kepada Bupati, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi dan BAZNAS Provinsi 1 (satu) kali dalam setahun. Materi laporan meliputi semua kegiatan yang terkait dengan kebijakan, program/kegiatan dan pengelolaan dana zakat, infak, shadaqah dan dana sosial keagamaan lainnya.

Pembiayaan BAZNAS Dan Hak Amil

Kegiatan operasional BAZNAS kabupaten dibiayai dari anggaran pendapatan dan belanja daerah serta Hak Amil. Kegiatan operasional BAZNAS kabupaten dapat juga dibiayai dari anggaran pendapatan dan belanja Kementerian Agama. Penggunaan Hak Amil oleh BAZNAS

kabupaten sesuai kebutuhan yang wajar dan sesuai dengan hukum agama. Penggunaan Hak Amil oleh LAZ sesuai kebutuhan yang wajar dan sesuai dengan hukum agama.

Pengawasan

Pengawasan terhadap kinerja BAZNAS kabupaten dilakukan secara internal oleh Komisi Pengawas dan secara eksternal oleh pemerintah daerah dan masyarakat. Ruang lingkup pengawasan meliputi perencanaan, pelaksanaan dan pertanggungjawaban pengelolaan zakat, infaq, shadaqah, hibah, wasiat, harta waris dan kaffarat. Dalam hal Komisi Pengawas melakukan pemeriksaan keuangan, dapat meminta bantuan akuntan publik. Hasil pengawasan internal disampaikan kepada Badan Pelaksana dan Dewan Pertimbangan untuk dibahas tindak lanjutnya, sebagai bahan pertimbangan atau sebagai bahan penjatuhan sanksi apabila terjadi pelanggaran. Masyarakat baik secara pribadi maupun melalui institusi dapat berperan aktif turut serta melakukan pengawasan terhadap kinerja BAZNAS kabupaten. Dalam hal adanya laporan masyarakat terhadap pelanggaran kinerja pengurus BAZNAS kabupaten maka segera dilakukan tindakan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

b.3. Ketentuan Sanksi

Sanksi merupakan bagian penutup yang penting dalam penormaan hukum. Pada umumnya tidak gunanya memasukkan kewajiban-kewajiban atau larangan-larangan bagi warga dalam peraturan perundang-undangan, manakala aturan tingkah laku itu tidak dapat dipaksakan (dalam hal diperlukan).

Paksaan pemerintahan (*bestuurdwang*) adalah tindakan nyata (*feitelijke handelingen*) dari penguasa untuk mengakhiri suatu keadaan yang dilarang oleh kaidah hukum administrasi atau melakukan apa yang seharusnya ditinggalkan oleh para warga karena bertentangan dengan peraturan. Hal ini yang membedakan paksaan pemerintahan dengan sanksi administrasi lainnya. Sanksi administrasi lainnya lebih berperan secara tidak langsung, sedangkan menjalankan paksaan pemerintahan merupakan tindakan penguasa yang amat langsung.

Pengenaan denda administrasi menyerupai penggunaan sanksi pidana (denda). Dalam arti demikian maka sanksi administrasi bertujuan untuk memberikan efek jera dan dapat digantikan dengan tindakan paksaan nyata tertentu apabila denda administrasi tidak dibayarkan. Dengan pertimbangan-pertimbangan tertentu, pada sejumlah kasus terbatas, pemerintah dapat menggunakan denda administrasi untuk memaksakan agar suatu norma tertentu dapat dipenuhi.

Pada Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Zakat jenis sanksi tersebut di atas memerlukan kajian secara menyeluruh terkait dengan

identifikasi perbuatan yang dapat dijatuhkan sanksi. Juga masalah pengawasan dan proses penjatuhan sanksinya. Dengan asas legalitas, perumusan dua jenis sanksi tersebut harus dinyatakan dengan tegas dalam peraturan daerah. Berbeda dengan penarikan keputusan yang menguntungkan yang tidak terlalu perlu didasarkan pada suatu peraturan perundang-undangan. Tidak termasuk apabila keputusan atau ketetapan tersebut berlaku untuk waktu yang tidak tertentu dan menurut sifatnya "dapat diakhiri" atau ditarik kembali.

Pelaksanaan suatu sanksi pemerintahan berlaku sebagai suatu keputusan yang memberi beban. Hal itu membawa serta hakekat dari sifat sanksi. Bagi jenis tindakan penguasa terkandung secara khusus asas kecermatan. Dengan cermat harus ditetapkan pada titik mana seorang warga dipandang telah lalai. Hampir selalu seorang warga harus terlebih dahulu diberi kesempatan memberikan pandangannya dan jika perlu menjelaskan mengapa ia lalai (asas pembelaan). Hanya dalam hal tidak ada penangguhan tindakan penguasa yang dapat dipertanggung jawabkan, penguasa dapat dan harus segera bertindak tanpa terlebih dahulu memberitahu warga dan memberi kesempatan untuk mengajukan pembelaan. Pengenaan sanksi-sanksi hanya mungkin apabila badan atau tata usaha negara mengetahui adanya pelanggaran-pelanggaran nyata atas peraturan perundang-undangan. Hal ini tidak terjadi dengan sendirinya. Karena itu tata usaha negara dapat mempekerjakan pegawai-pegawai yang ditugaskan untuk mengadakan pengawasan (kontrol). Pegawai-pegawai pengawas biasanya

merupakan pegawai dinas luar, tetapi hal itu tidak mutlak (Philippus M. Hadjon: tt).

Pengawasan di atas, di dalam praktek merupakan syarat bagi dimungkinkannya pengenaan sanksi. Sekaligus menurut pengalaman, pelaksanaan dari pengawasan itu sendiri telah mendukung penegakan hukum (*handhaving*). Dengan pengawasan para warga dapat melihat bahwa para penguasa bersungguh-sungguh menegakkan peraturan perundang-undangan. Lagi pula, pegawai-pegawai pengawas melalui penerangan (penyuluhan), anjuran, peringatan dan nasehat biasanya dapat mencegah terjadinya pengenaan sanksi. Pengawasan tidak perlu dilakukan terhadap dugaan adanya suatu pelanggaran terhadap norma hukum. Agar petugas pengawas pengawasan dapat menjalankan tugas, ditentukan juga kewenangan para pengawas yang diatur berdasar peraturan perundang-undangan. Asas negara hukum menghendaki bahwa mereka hanya memiliki kewenangan khusus terhadap warga sejauh itu mengalir dari peraturan perundang-undangan. Kewenangan tersebut dapat mencakup:

- Kewenangan memasuki tempat tertentu, kecuali rumah kediaman;
- Kewenangan memeriksa buku-buku dan surat arsip.
- Kewenangan meminta keterangan dan membuat berita acara pemeriksaan.

BAZNAS dan LAZ Kabupaten diberikan sanksi administrasi apabila:

- a. tidak membuat laporan;
- b. tidak membuat bukti setor zakat;

c. mendistribusikan dan menadaygunakan zakat tidak sesuai dengan hukum agama.

Bentuk sanksi administrasi berupa teguran, peringatan tertulis atau pencabutan izin operasional oleh Bupati.

b.4. Ketentuan Penutup

Pada bagian penutup ini berisi ketentuan pelaksanaan lebih lanjut dari perda. Mengingat bahwa ketentuan perda adalah merupakan pengaturan yang bersifat umum, maka untuk hal-hal tertentu yang bersifat lebih teknis harus dilaksanakan oleh peraturan pelaksana baik itu dalam bentuk Peraturan Bupati maupun Keputusan Bupati. Amanat untuk adanya ketentuan lebih lanjut harus secara tegas dimuat di dalam pasal untuk kemudian dilakukan penegasan di dalam ketentuan penutup. Selain itu ketentuan penutup memberikan peluang agar perda dapat lebih aplikatif.

BAB VI

PENUTUP

A. Kesimpulan

Naskah Akademik ini merupakan argumentasi akademik dan empirik disusunnya Peraturan Daerah Kabupaten Batang tentang Pengelolaan Zakat. Dalam Naskah Akademik ini, arti penting dan argumentasi disusunnya peraturan daerah tersebut dideskripsikan dengan menggunakan landasan filosofis, yuridis dan sosiologis. Sehingga berdasarkan hal-hal tersebut, maka urgensi pengaturan mengenai "Pengelolaan Zakat" dalam suatu Peraturan Daerah, merupakan kebutuhan mendesak yang harus segera direalisasikan.

B. Saran

Naskah akademik ini merekomendasikan:

- a. Segera merancang dan mensahkan rancangan peraturan daerah tentang Pengelolaan Zakat di Kabupaten Batang.
- b. Kebijakan Pengelolaan Zakat di Kabupaten Batang harus ditetapkan sesuai dengan aturan hukum yang lebih atas dan disesuaikan dengan kebutuhan tingkat lokal.

Pustaka

- Didin Hafhifuddin., *Zakat Dalam Perekonomian Modern*, Gema Insani, Jakarta, 2002.
- Abdul Ghofur Anshori., *Hukum dan Pemberdayaan Zakat, Upaya Sinergi Wajib Zakat dan Pajak di Indonesia*, Pilar Media, Yogyakarta, 2006.
- Departemen Agama Republik Indonesia., *Al-Qur'an dan Terjemahannya*, Cv.Asy Syifa', Semarang, 1999.
- Yusuf Qarawi., *Hukum Zakat*, Lintera Antar Nusa, Jakarta, 2006.
- Adiwarman A.Karim., *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam.*, The International Institute of Islamic Thought (IIIT), Jakarta, 2001.
- Adiwarman A. Karim., *Ekonomi Islam Suatu Kajian Kontemporer*, Gema Insani Press, Jakarta, 2001.
- Azhari Akmal Tarigan., *Dasar-Dasar Ekonomi Islam*, Citapustaka Media, Bandung, 2006, hal.211.
- Yasin Ibrahim al- Syaikh., *Zakat Menyempurnakan Puasa Membersihkan Harta*, Penerbit Marja, Bandung , 2004.
- Muhammad, *kebijakan Fiskal dan Moneter dalam ekonomi Islam* , Salemba Empat, Jakarta 2000.
- Musa Ahmad., *Saya Suka dengan Sistem Zakat disini*, Majalah Sabili, No. 11 TH. XIV, Jakarta, 14 Desember 2006.
- Departemen Agama Republik Indonesia., *Panduan Organisasi Pengelola Zakat*, Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam- Direktorat Pemberdayaan Zakat, Jakarta, 2008.