

BAB I

PENDAHULUAN

A. KONTEKS PENELITIAN

Zakat merupakan satu dari lima rukun Islam. Kewajiban mengeluarkan zakat itu berlaku bagi setiap muslim yang dewasa, merdeka, berakal sehat, dan telah memiliki harta itu setahun penuh dan memenuhi nisab. Mengeluarkan zakat dilakukan oleh seorang muslim untuk menyempurnakan Islamnya, pembayaran zakat dalam Islam mulai efektif dilaksanakan sejak setelah hijrah dan terbentuknya negara Islam di Madinah, dimana orang-orang yang beriman dianjurkan untuk membayar sejumlah tertentu dari hartanya, dalam bentuk zakat.

Zakat di dalam Islam diharapkan mampu memberantas kemiskinan masyarakat, oleh sebab itu, bagi seorang muslim yang mampu dianjurkan untuk mengeluarkan sebagian hartanya dalam bentuk zakat, infaq, dan shodaqah. Sebaliknya, dalam tradisi Islam, bagi orang yang tidak mampu berusaha dan tidak sanggup bekerja, serta tidak memiliki harta guna mencukupi kebutuhan hidupnya, maka ia berhak mendapatkan jaminan sosial dari saudara-saudaranya sesama muslim yang mampu, jaminan ini dalam tradisi Islam biasanya berupa zakat.

Zakat dapat melahirkan kesejahteraan sosial bagi masyarakat, juga dapat mengentaskan kemiskinan dan dapat pula menyelamatkan manusia dari kerugian di dunia dan di akhirat, karena zakat merupakan ibadah *maliyah*

ijtima'iyah, artinya, disamping zakat bersifat material (harta), juga bersifat sosial (kemasyarakatan). Oleh karena itu, maka penunaian zakat seharusnya dikelola dengan sebaik-baiknya.

Ketua Umum Baznas Prof. Dr. Didin Hafidhuddin mengatakan bahwa Potensi zakat di Indonesia, menurut penelitian IPB dan Baznas beserta Islamic Development Bank (IDB), mencapai 217 Triliun. Namun penghimpunan di lapangan pada tahun 2014 masih mencapai sekitar 3,2 Triliun.¹

Potensi ini apabila dikelola dengan baik akan dapat membantu pemerintah dalam mengentaskan kemiskinan di Indonesia. Dalam rangka meningkatkan daya guna dan hasil guna, maka zakat harus dikelola secara melembaga sesuai dengan syariat Islam, amanah, kemanfaatan, keadilan, kepastian hukum, terintegrasi, dan akuntabilitas sehingga dapat meningkatkan efektivitas dan efisiensi pelayanan dalam pengelolaan zakat.

Apabila pemerintah tidak memainkan peranannya dalam mengurus zakat, maka dapat didirikan badan, institusi, lembaga, asosiasi, atau panitia yang melaksanakan tanggung jawab ini, namun semuanya itu harus berada dibawah pengawasan pemerintah. Badan-badan semacam ini lebih mampu jika dibandingkan dengan individu-individu dalam mengembangkan sumber-sumber zakat dan menyalurkannya kepada pihak-pihak yang berhak menerimanya secara syar'i.

Selain model penyaluran zakat melalui lembaga, institusi, badan yang mengelola zakat, *muzakki* dapat pula menyalurkan zakatnya secara sendiri

¹ <http://www.kemenag.go.id/index.php?a=berita&id=233570> diakses 28/02/2016

kepada pihak-pihak yang khusus baginya, seperti kerabat dan tetangga yang berhak menerima zakat, akan tetapi lebih utama jika zakat itu disalurkan lewat amil zakat yang amanah, bertanggung jawab, dan terpercaya. Ini dimaksudkan agar distribusi zakat itu tepat sasaran sekaligus menghindari penumpukan zakat pada *mustahiq* tertentu yang kita kenal, sementara *mustahiq* lainnya tidak mendapat haknya karena kita tidak mengenalnya.

Oleh karena itu, maka para ahli fiqh menekankan perlunya tanggung jawab pemerintah dalam mengumpulkan zakat dengan cara yang benar, menyalurkannya dengan cara yang benar pula, dan menghalanginya dari hal-hal yang bathil.

Di Indonesia, mengeluarkan zakat sudah dilaksanakan oleh masyarakat muslim sejak masuknya Islam di Indonesia, pada zaman penjajahan Belanda, pelaksanaan ajaran agama termasuk zakat diatur dalam Ordonantie Pemerintah Hindia Belanda nomor 6200, pada awal kemerdekaan, pemerintah Indonesia menyerahkan masalah zakat sebagai urusan masyarakat sendiri, artinya Negara tidak mengatur urusan zakat bagi warganya, kemudian pada perkembangannya masalah zakat diatur melalui Surat Edaran Kementerian Agama yang dikeluarkan pada tanggal 8 Desember 1951, dan pada tahun 1968 dikeluarkan Peraturan Menteri Agama nomor 4 tahun 1968 tentang pembentukan badan Amil zakat dan nomor 5 tahun 1968 tentang baitul maal.

Pengelolaan zakat pada masa penjajahan dan awal kemerdekaan memberikan gambaran buram akan fungsi zakat di Indonesia. Antara komunitas muslim dengan hasil zakat tidak memberikan gambaran seimbang.

Pada masa orde baru, kekhawatiran terhadap Islam ideologis memaksa pemerintah untuk tidak terlibat dalam urusan zakat. Bahkan secara struktural, pemerintah tidak secara tegas memberikan dukungan secara legal formal. Zakat sering dikumpulkan masih dengan cara konvensional dan musiman. Sejak dimulainya sistem demokrasi setelah jatuhnya Presiden Soeharto pada tahun 1998, Undang-Undang Zakat No. 38 Tahun 1999, adalah awal dari terbukanya keterlibatan publik secara aktif. Peran lembaga zakat, bersama dengan struktur negara telah memfasilitasi pengaturan zakat dengan lembaga-lembaga khusus yang dilindungi oleh Undang-Undang.

Pada tahun 1999, pemerintah bersama Dewan Perwakilan Rakyat melahirkan Undang-Undang mengenai pengelolaan zakat di Indonesia yakni Undang-Undang No 38 tahun 1999, dengan dikeluarkan Undang-Undang tersebut diharapkan pengelolaan zakat di Indonesia menjadi lebih baik, apalagi di Undang-Undang tersebut pemerintah berkewajiban memberikan perlindungan, pembinaan dan pelayanan kepada muzakki, mustahiq, dan amil zakat.

Pada perkembangannya, pengelolaan zakat berdasarkan Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat dinilai sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan kebutuhan hukum dalam masyarakat, sehingga pemerintah menganggap perlu untuk melakukan revisi Undang-Undang tentang pengelolaan zakat dan akhirnya muncullah Undang-Undang Nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan zakat. Undang-Undang ini

mengatur beberapa hal yang meliputi kegiatan perencanaan, pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat.

Dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 23 tahun 2011 ini maka makin memperkuat peranan pemerintah dalam pengelolaan zakat, akan tetapi muncul permasalahan baru terkait pengelola zakat yang menyangkut BAZIS dan LAZ yang sebelumnya menempati posisi strategis dalam pengelolaan zakat, pada Undang-Undang terbaru ini seakan kewenangannya dan ruang geraknya dibatasi, sehingga penerapan Undang-undang Nomor 23 tahun 2011 oleh masyarakat masih dirasakan setengah hati.

Posisi BAZIS, LAZ dan lembaga-lembaga pengelola zakat lain yang semisalnya yang sebelumnya mendapatkan ruang gerak untuk melakukan pengelolaan zakat, nampaknya pada Undang-Undang nomor 23 tahun 2011 ini harus dibatasi bahkan tidak diberikan ruang gerak, karena pada Undang-Undang nomor 23 tahun 2011 ini tidak menyebut istilah BAZIS, hanya terdapat istilah LAZ dan UPZ. Sehingga BAZIS dan semisalnya semakin terpinggirkan.

Hal ini menimbulkan polemik didalam masyarakat tentunya, karena pada Undang-Undang ini juga mengatur adanya larangan bagi setiap orang yang dengan sengaja bertindak selaku amil zakat melakukan pengumpulan, pendistribusian atau pendayagunaan zakat tanpa izin pejabat yang berwenang sebagaimana yang tersebut pada pasal 38 Undang-Undang ini.

Pasal 38 ini merupakan ancaman bagi setiap orang dan siapapun yang melakukan pengumpulan, pendistribusian dan atau pendayagunaan zakat selain

sebagaimana yang tersebut dalam Undang-Undang ini, ancaman pidananya pun berupa kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan atau pidana denda paling banyak Rp. 50.000.000 (lima puluh juta rupiah) seperti yang tersebut dalam pasal 41 undang-Undang ini.

Pasal 38 juncto pasal 41 ini menjadi ketakutan tersendiri bagi lembaga-lembaga pengelola zakat yang telah berdiri sebelum lahirnya Undang-Undang nomor 23 tahun 2011, oleh sebab itu pernah diajukan judicial review terhadap undang-undang ini.

Menurut hasil putusan judicial review, frasa “setiap orang” dalam pasal 38 dan pasal 41 Undang-Undang nomor 23 tahun 2011 tentang pengelolaan zakat (lembaran negara republik Indonesia tahun 2011 nomor 115, tambahan lembaran negara republik indonesai nomor 5255) bertentangan dengan Undang-undang dasar negara republik Indonesia tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai dengan “mengecualikan perkumpulan orang, perseorangan tokoh umat islam (alim ulama) atau pengurus/takmir masjid/musholla di suatu komunitas dan wilayah yang belum terjangkau oleh BAZ dan LAZ, dan telah memberitahukan kegiatan pengelolaan zakat dimaksud kepada pejabat yang berwenang”²

Dan frasa “setiap orang” dalam pasal 38 dan pasal 41 Undang-Undang nomor 23 tahun 2011 tentang pengelolaan zakat (lembaran negara republik Indonesia tahun 2011 nomor 115, tambahan lembaran negara republik Indonesia nomor 5255) tidak memiliki kekuatan hukum mengikat sepanjang

² Salinan putusan Judicial review dari Mahkamah Konstitusi, hal.108

tidak dimaknai dengan “mengecualikan perkumpulan orang, perseorangan tokoh umat Islam (alim ulama) atau pengurus/takmir masjid/musholla di suatu komunitas dan wilayah yang belum terjangkau oleh BAZ dan LAZ, dan telah memberitahukan kegiatan pengelolaan zakat dimaksud kepada pejabat yang berwenang”.³

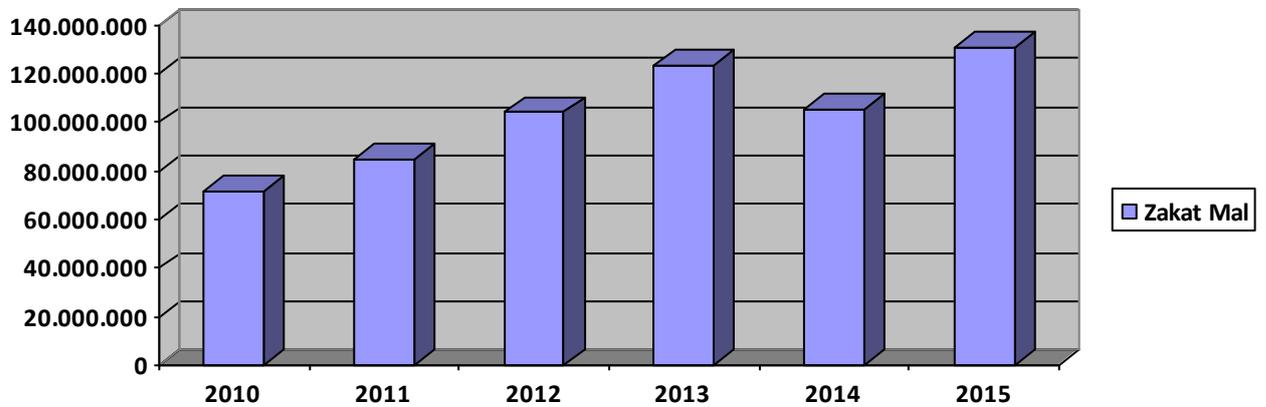
Putusan ini memberikan kabar baik kepada lembaga-lembaga pengelola zakat selain yang tersebut dalam Undang-Undang ini untuk melakukan pengelolaan zakat sepanjang telah memberitahukan kegiatan pengelolaannya tersebut kepada pejabat yang berwenang.

Demikian halnya di Desa Slumbung Kecamatan Ngadiluwih Kabupaten Kediri yang telah berdiri BAZIS sejak tahun 1984, masyarakat telah mempercayakan zakatnya sejak dahulu kala kepada BAZIS tersebut, baik itu berupa zakat hasil pertanian mereka, zakat mal, infaq dan shodaqoh. Terbukti pada tahun 1991 BAZIS ini sudah menjadi pilot proyek zakat Desa, pola yang dipakai yaitu rintisan percontohan zakat desa Kementrian Agama Republik Indonesia yang dibina langsung oleh Kementrian Agama Kabupaten Kediri dengan ketua Pembina Drs. Suhud Abdul Ghani, Sekertaris H.Abdu Syukur, BA dan anggota Chamoid Djupri.⁴

Untuk lembaga penghimpun zakat sekelas BAZIS atau LAZ tingkat desa, BAZIS desa Slumbung ini dapat dikatakan berhasil, Hal ini dapat kita lihat dari jumlah perolehan zakat yang selalu meningkat dari tahun ke tahun.

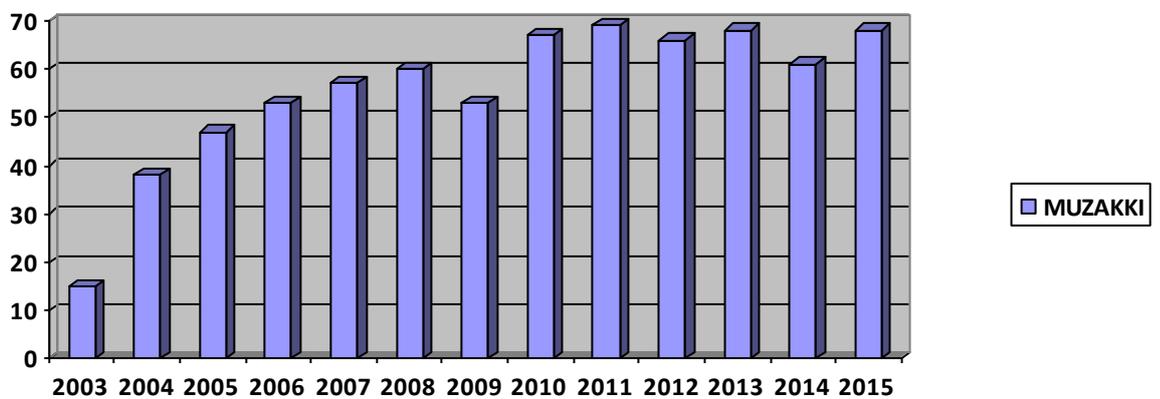
³ Salinan putusan Judicial review dari Mahkamah Konstitusi, hal.109

⁴ BAZIS Slumbung, *Profil Badan Amil Zakat Infaq dan Shodaqoh*, (tp,2011), 2

Tabel 01 : Perolehan Zakat Mal Bazis Slumbung⁵

Sumber : Laporan Pertanggungjawaban BAZIS desa Slumbung

Juga demikian halnya yang terjadi di LAZ desa Bedug yang telah berdiri sebelum Undang-Undang no 23 tahun 2011 ini lahir, selama ini LAZ desa Bedug telah berjalan dengan baik serta mendapat respon positif dari masyarakat yang dibuktikan dengan jumlah dana zakat mal yang dikumpulkan dari tahun ke tahun selalu meningkat, demikian juga dengan jumlah *muzakki* zakat yang selalu meningkat dari tahun ke tahun, sedangkan jumlah *mustahiq* zakat dari tahun ke tahun mengalami penurunan. hal ini dapat kita lihat dari tabel dibawah ini :

Tabel 02 : Jumlah Muzakki⁶

Sumber : Buku catatan sekertaris LAZ desa Bedug

⁵ Diolah dari Laporan Pertanggung Jawaban dan Catatan sekertaris BAZIS desa Slumbung

⁶ Diolah dari Buku Catatan sekertaris LAZ Desa Bedug

Pasca keluarnya Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tersebut perlu adanya studi ulang terhadap BAZIS dan LAZ tersebut apakah BAZIS dan LAZ tersebut telah menerapkan Undang-Undang terbaru tersebut ataukah belum menerapkan khususnya dalam pola pengelolaan zakat Mal yang meliputi proses pengumpulan, proses pengelolaan dan proses pendistribusian.

Oleh sebab itu, peneliti mengambil penelitian dengan judul “IMPLEMENTASI UNDANG-UNDANG NO. 23 TAHUN 2011 TENTANG PENGELOLAAN ZAKAT TERHADAP PEMBERDAYAAN EKONOMI MASYARAKAT (Studi Multi Situs Pengelolaan Zakat Mal di BAZIS Desa Slumbung dan LAZ Desa Bedug Kec.Ngadiluwih Kab.Kediri)” yang nantinya mampu menjadi telaah pustaka serta menjadi penambah khazanah keilmuan Islam khususnya dalam hal model pengelolaan zakat mal di Masyarakat Indonesia.

B. FOKUS DAN PERTANYAAN PENELITIAN

1. Bagaimana Sistem Pengelolaan Zakat mal di BAZIS desa Slumbung dan LAZ Desa Bedug Ngadiluwih Kediri?
2. Bagaimana implementasi UU Nomor 23 Tahun 2011 dalam Pengelolaan Zakat Mal terhadap pemberdayaan Ekonomi masyarakat di BAZIS desa Slumbung dan LAZ Desa Bedug Ngadiluwih Kediri?
3. Bagaimana kekurangan dan kelebihan Implementasi UU Nomor 23 Tahun 2011 dalam Pengelolaan Zakat Mal di BAZIS desa Slumbung dan LAZ Desa Bedug Ngadiluwih Kediri?

C. TUJUAN PENELITIAN

1. Untuk menjelaskan sistem pengelolaan zakat mal di BAZIS desa Slumbang dan LAZ Desa Bedug Ngadiluwih Kediri.
2. Untuk menjelaskan bagaimana implementasi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 dalam Pengelolaan Zakat mal terhadap pemberdayaan ekonomi masyarakat di BAZIS desa Slumbang dan LAZ Desa Bedug Ngadiluwih Kediri
3. Untuk menjelaskan kekurangan dan kelebihan Implementasi UU Nomor 23 Tahun 2011 dalam Pengelolaan Zakat Mal di BAZIS desa Slumbang dan LAZ Desa Bedug Ngadiluwih Kediri

D. KEGUNAAN PENELITIAN

1. Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat berguna dalam hal:
 - a. Sebagai masukan bagi pihak-pihak yang berkepentingan terutama mahasiswa Jurusan Syari'ah Program Studi Ekonomi Syariah dalam rangka menambah *khazanah* keilmuannya.
 - b. Sebagai bahan pertimbangan pada umumnya bagi masyarakat terutama bagi kaum muslimin yang masih awam tentang pengelolaan zakat.
 - c. Sebagai tambahan wawasan pembaca yang ingin lebih memahami tentang bagaimana pengelolaan zakat mal.
2. Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat berguna sebagai bahan pertimbangan dan telaah masyarakat, para amil zakat serta pemerintah

dalam menetapkan model pengelolaan zakat khususnya zakat mal di lembaganya, lingkungannya atau di Indonesia pada umumnya

3. Penelitian ini juga berguna bagi peneliti yang akan datang dalam melakukan penelitian tentang Implementasi Undang-Undang pengelolaan zakat pada lembaga-lembaga pengelola zakat.

E. PENEKASAN ISTILAH

Implementasi = penerapan, yang dimaksud implementasi dalam penelitian ini adalah penerapan atau penggunaan Undang-Undang No. 23 Tahun 2011 sebagai acuan dalam pengelolaan zakat mal

Undang-Undang No 23 Tahun 2011 = adalah Undang-Undang Republik Indonesia tentang Pengelolaan Zakat yang diundangkan di Jakarta pada tanggal 25 November 2011 oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan masuk lembaran negara Republik Indonesia tahun 2011 nomor 115

Pemberdayaan = adalah suatu proses peningkatan kondisi kehidupan dan penghidupan yang ditujukan kepada masyarakat atau kelompok.⁷ Yang dimaksud pemberdayaan dalam penelitian ini adalah upaya untuk menolong yang lemah atau tidak berdaya (powerless) agar mampu berdaya secara ekonomi.

BAZIS = kependekan dari Badan Amil Zakat Infaq dan Shodaqoh, yang dimaksud BAZIS di penelitian ini adalah BAZIS yang berkedudukan di desa Slumbung Ngadiluwih Kediri

⁷ Kementerian Agama RI, *Pedoman Pemberdayaan Fakir Miskin*, (Jakarta : Kemenag RI, 2010), 36

LAZ = Kependekan dari Lembaga Amil Zakat, yang dimaksud LAZ dalam penelitian ini adalah LAZ yang berada di Desa Bedug Ngadiluwih Kediri