

Hukum ZAKAT



Dr. Ahmad Dakhoir, SHI, MHI., Lahir pada tanggal 07 Juli 1982 di Heger Terusan Tengah, Kecamatan Selat, Kabupaten Kapuas, Kalimantan Tengah. Putera ke-3 dari 4 bersaudara dari Bapak Choirul Anam dan Ibu Susrifah. Ini menyelesaikan pendidikan dasar (SDN-1994) di Kabupaten Kapuas, Kalteng, sedang pendidikan menengah (MTs-1998 dan Madrasah Aliyah-2001) diselesaikan di Kabupaten Tanah Laut, Kalimantan Selatan. Pendidikan Tinggi (SHI) diselesaikan Penulis pada tahun 2006 di IAIN Jember, kemudian melanjutkan pada Pendidikan Magister Hukum Islam di UIN Sunan Ampel, Surabaya, lulus tahun 2010. Pendidikan doktor Hukum Ekonomi diselesaikan Penulis di Universitas Brawijaya, Malang (2014).

Penulis saat ini adalah sebagai Dosen IAIN Palangka Raya Kalimantan Tengah, di samping itu juga menjadi motivator di beberapa Perguruan Tinggi Islam dan Perguruan Tinggi Umum. Penulis juga kerap diminta sebagai saksi ahli di beberapa pengadilan negeri, khususnya bidang Hukum Keperdataan Islam (dalam perkara waris, wasiat, harta bersama). Di samping itu Penulis juga aktif sebagai Da'i dalam berbagai acara keagamaan serta sebagai Anggota Dewan Fatwa MUI Kota Palangka Raya. Dalam kegiatan ilmiah, Penulis aktif sebagai Narasumber dalam pertemuan regional dan nasional, serta menulis beberapa karya ilmiah dalam jurnal dan media cetak. Penulis dapat dihubungi di No. HP 081230665255, atau email: ahmaddakhoirshi@yahoo.com atau dakhoir1982@yahoo.com. Karya tulis yang telah dihasilkan dan dipublikasikan adalah:

1. Antinomi Hukum Sistem Kelembagaan Pengelolaan Zakat di Indonesia (2014)
2. The Construction of Law of Institutional The Management of Zakat Through Functions of Islamic Banking In Perspective Maqasid Al-Sharia (Tahun 2014)
3. Konstruksi Hukum Pengaturan Kelembagaan Pengelolaan Zakat Terintegrasi dalam Fungsi Sosial Perbankan Syariah (2014)
4. The Bank Of Alm (Zakat): Ideas, Structure, and The Implementation of the Integrated Alm Management (Tahun 2015)
5. Legal Reform of Dispute Resolution of Marital Property and Heir Muhammad Arshad Al-Banjari's Perspective (Tahun 2015).

Substansi: Buku ini membahas persoalan Zakat sebagai salah satu kewajiban bagi umat Islam. Selama ini penunaian zakat pada umumnya masih dilaksanakan secara individual oleh pembayar zakat, namun ada pula sebagian yang disalurkan kepada lembaga pengelola zakat. Melalui buku ini Penulis menawarkan konsep pengelolaan zakat yang terintegrasi dengan fungsi sosial lembaga perbankan syariah guna mewujudkan keadilan ekonomi bagi seluruh umat.

Sasaran: oleh karena buku ini membahas zakat sangat lengkap, maka layak dan perlu untuk dimiliki oleh umat Islam, tokoh agama, para ulama, da'i dan mereka yang menaruh perhatian pada Hukum Zakat. Di samping itu para akademisi Hukum Islam dan para Pengambil atau Pembuat Kebijakan Hukum Zakat perlu memiliki buku ini agar dapat dijadikan pedoman dalam mengambil kebijakan dan mengelola zakat.



Penyakit:

CV. ASWAJA PRESSINDO
(Members of LaksBang Group)
Anggota BEAFT No.0712/DIV/2011

Perwakilan Jawa Timur & Indonesia Timur:
Jl. Karangrejo VIII/7, Telp./Facs: 031-7494352
Email: laksbang_group@yahoo.com
SURABAYA - 60243.

Dr. Ahmad Dakhoir, SHI, MHI.

HUKUM
ZAKAT



Dr. Ahmad Dakhoir, SHI, MHI.

Hukum ZAKAT

Pengaturan dan Integrasi
Kelembagaan Pengelolaan Zakat dengan
Fungsi Lembaga Perbankan Syariah



HUKUM ZAKAT
Pengaturan & Integrasi Kelembagaan Pengelolaan
Zakat dengan Fungsi Lembaga Perbankan

HUKUM ZAKAT

Pengaturan & Integrasi Kelembagaan Pengelolaan Zakat dengan Fungsi Lembaga Perbankan

1999

Oleh :

Dr. Ahmad Dakhoir, SHI, MHI.

HUKUM ZAKAT
Pengaturan & Integrasi Kelembagaan Pengelolaan
Zakat dengan Fungsi Lembaga Perbankan

Penulis

Dr. Ahmad Dakhoir, SHI, MHI.
Cetakan I, 2015

15.5 x 23 cm; xvi + 262 halaman

ISBN : 978-602-6791-28-3

Desain Cover
Agung Istiadi

Tata Letak
Sity Anifah

Editor
Dr. Ermanto Fahamsyah, SH., MH.

Penerbit :
Aswaja Pressindo (Members of LaksBang Group)
Perwakilan Jawa Timur & Indonesia Timur:
Jl. Karangrejo VIII/7, Telp./Fax.: 031-7404352
E-mail: laksbang_group@yahoo.com
SURABAYA - 60243.

PERSEMBAHAN

Buku ini saya persembahkan kepada :

- Para Mazahki dan seluruh umat manusia,
- Ayahanda Choirul Anam Saradikarto dan Ibunda Susrifah,
- Ayahanda mertua Nur Chozin dan Ibunda mertua Hartati,
- Istri saya Ika Nurhartanti, anak pertama saya Nurin Almadina dan anak kedua saya yang masih berusia 7 bulan dalam alam Al-Rahim,
- Kakak saya Suraraddin, Amrullah Karim, adik saya Ghazali Rahman, dan adik ipar saya Dwi Agung Nur Saputra.

PERSEMBAHAN

KATA PENGANTAR

Al-hamdulillah, atas berkat rahmat Allah Yang Maha Kuasa dan syafa'at Nabi Muhammad SAW, buku yang berjudul: "**HUKUM ZAKAT: Pengaturan dan Integrasi Kelembagaan Pengelolaan Zakat dengan Fungsi Lembaga Perbankan Syariah**" berhasil Penulis selesaikan. Buku ini pada awalnya merupakan disertasi Penulis yang telah dipertahankan dalam Ujian Terbuka (Promosi) pada Program Doktor Ilmu Hukum Program Pascasarjana di Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang.

Penulisan buku ini didasarkan pada studi hukum ekonomi yang diawali dari masalah adanya kekaburan norma dalam konstruksi hukum dalam pengaturan kelembagaan pengelolaan zakat melalui fungsi sosial perbankan syariah dan ketidaktegasan pemerintah dalam mengelola zakat melalui perbankan syariah. Selain masalah hukum, besarnya potensi zakat nasional yang mencapai Rp. 217 triliun setiap tahun juga menjadi motivasi utama dalam penulisan buku ini. Oleh karenanya, untuk menyelesaikan masalah tersebut, diperlukan terobosan baru dengan membentuk lembaga pengelola zakat yang terintegrasi dalam fungsi sosial perbankan syariah. Eksistensi perbankan syariah yang memiliki sistem akuntabilitas, pelaporan, pengawasan dan fungsi sosial inilah yang dapat menjadi embrio kelembagaan pengelolaan zakat masa depan yang modern, efektif dan terpercaya.

Konstruksi hukum pengaturan kelembagaan pengelolaan zakat terintegrasi melalui fungsi sosial perbankan syariah dalam mewujudkan keadilan ekonomi umat dilakukan dengan membangun konsep bank zakat. Konsep kelembagaan zakat sebagai divisi perbankan syariah dibangun berlandaskan falsafah *maqasid al-syariah* zakat bahwa sistem perbankan syariah yang dibentuk oleh asas *ta'awun* dan asas intermediasi

dana sosial yang dapat memelihara agama (*hifdzu al-din*), menyelamatkan jiwa (*hifdzu al-nafs*), menjaga harta (*hifdzu al-mal*) terutama *maslahah dbaruriyyat* yaitu menjamin terpenuhinya kebutuhan sandang, pangan dan papan *mustahiq*; serta berorientasi pada sistem kelembagaan zakat yang inovatif-produktif bukan berparadigma konservatif-konsumtif.

Temuan-temuan di atas, tentu saja masih dapat diperdebatkan melalui kerangka berfikir dan perspektif metodologis yang dapat dipertanggungjawabkan. Seluruh substansi dalam buku ini juga masih memiliki kekurangan, sehingga Penulis sangat terbuka terhadap semua masukan sebagai bentuk penyempurnaan. Semua masukan tersebut tentu akan dapat memicu Penulis untuk terus berkarya menerbitkan buku-buku referensi di bidang hukum lainnya. Masih banyak problematika di bidang hukum yang lain, termasuk hukum Syariah yang memerlukan uluran pikiran untuk dituangkan dalam bentuk buku.

Selesainya penulisan buku ini tidak lepas dari bantuan berbagai pihak baik moril maupun materiil. Kepada semua pihak yang tidak dapat Penulis sebutkan satu persatu yang telah memberikan bantuan, Penulis mengucapkan terima kasih. Pada kesempatan ini pula secara khusus Penulis mengucapkan terima kasih kepada Bapak **Dr. Ibnu Elmi A.S. Pelu, S.H., M.H.** Rektor IAIN Palangka Raya yang telah memberikan dorongan, semangat dan bantuan serta sekaligus berkenan memberikan Kata Sambutan pada buku ini. Penulis juga menyampaikan terima kasih kepada **Penerbit LaksBang Group** yang telah berkenan menerbitkan buku ini sehingga sampai di tangan pembaca.

Akhirnya penulis berharap semoga buku ini bermanfaat bagi kepentingan pengembangan Ilmu Hukum, khususnya hukum perbankan syariah dan hukum zakat. Sekecil apapun temuan dalam buku ini, paling tidak akan dapat menjadi setitik sinar dalam kegelapan yang dapat menuntun keberpihakan terutama terhadap hak-hak *mustahiq* zakat yang lebih baik pada masa yang akan datang, amin.

Palangka Raya, Awal Juni 2015

Penulis,

Dr. Ahmad Dakhoir, SHI., MHI.

PENGANTAR EDITOR

Salah satu rukun Islam yang wajib ditunaikan oleh umat Islam adalah zakat, yakni menyisihkan sebagian harta kekayaan untuk diserahkan kepada mereka yang berhak menerima. Ada berbagai bentuk dan macam zakat, yang kesemuanya mempunyai syarat, ketentuan dan hukum yang berbeda. Namun demikian semua umat Islam sepakat bahwa zakat wajib ditunaikan dan jika ditinggalkan adalah dosa. Penunaian atau pembayaran zakat oleh umat Islam dilakukan dengan berbagai cara dan bentuk. Ada yang membayarkan zakat secara langsung kepada orang yang berhak, seperti fakir dan miskin, namun ada pula umat Islam yang menunaikan zakat dengan menyalurkan melalui lembaga pengelola dan penyalur zakat.

Pengelolaan zakat oleh berbagai lembaga pengelola selama ini ada yang dilakukan secara tradisional dan konservatif, namun ada pula yang dilakukan secara modern. Kesemuanya itu dimaksudkan demi tercapainya kesejahteraan dan kemaslahatan umat. Problema yang sering dihadapi selama ini adalah pengelola zakat mengalami kesulitan dalam menjangkau harta zakat, yang disebabkan oleh kurangnya kepercayaan masyarakat terhadap lembaga pengelola zakat, rendahnya budaya sadar zakat, dan masih megunanya pembayaran zakat secara langsung. Oleh karena itulah Pemerintah menerbitkan Undang Undang Nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat dengan salah satu tujuan untuk mengoptimalkan penerimaan zakat.

Kelembagaan pengelolaan zakat secara terintegrasi melalui perbankan syariah belum diatur dalam Undang Undang Nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat. Pembentukan asas norma kelembagaan pengelolaan zakat dalam Undang Undang Nomor 23 tahun 2011 tersebut masih mengakomodasi politik hukum ekonomi berparadigma pengelo-

laan zakat konservatif. Undang-undang tersebut belum mengakomodasi integrasi pengelolaan zakat melalui sinergi fungsi kelembagaan perbankan syariah.

Pengaturan kelembagaan pengelolaan zakat yang tidak terintegrasi ke dalam fungsi sosial perbankan syariah disebabkan oleh konstruksi hukum pengaturan kelembagaan pengelolaan zakat di dalam Pasal 4 ayat (2) Undang-undang Nomor 21 tahun 2008 tentang Perbankan Syariah masih tidak jelas dalam memposisikan perbankan syariah dalam mengelola zakat. Di samping itu penormaan dalam UU Pengelolaan Zakat tidak tegas dalam mengakomodasi fungsi sosial sebagai fungsi pokok perbankan syariah dalam mengelola zakat sebagaimana fungsi intermediasi.

Melalui buku ini **Dr. Akhmad Dakhoir, S.H.I., M.H.I.** menawarkan perlunya pengelolaan zakat secara integratif dengan fungsi lembaga perbankan syariah demi tercapai kesejahteraan dan kemaslahatan umat. Lembaga pengelola zakat sudah saatnya merapatkan barisan dan bertransformasi menjadi kelembagaan zakat yang fungsional, profesional dan terintegrasi dengan lembaga perbankan syariah, baik dalam pengumpulan, pendayagunaan, penyaluran dan pengawasannya. Kesemuanya itu dimaksudkan agar zakat mampu meningkatkan kemampuan ekonomi umat Islam.

Jakarta, 05 Juni 2015

Salam Editor,

Dr. Ermanto Fahamsyah, S.H., M.H.

Dosen Fakultas Hukum Universitas Jember

SAMBUTAN REKTOR INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI (IAIN) PALANGKARAYA PROVINSI KALIMANTAN TENGAH

Oleh:

Dr. Ibnu Elmi A.S. Pelu, S.H., M.H.

Assalamu'alaikum Wr. Wb.

Pertama-tama marilah kita panjatkan puji dan syukur kehadirat Allah SWT yang telah melimpahkan hidayah-Nya kepada kita semua. Shalawat berbingkai salam kita curahkan kepada baginda Nabi Muhammad SAW, semoga syafaat Nabi Muhammad SAW senantiasa mengiringi kita sampai hari kiamat.

Kondisi perekonomian kita masih menghadapi masa-masa sulit. Berbagai upaya telah dilakukan untuk menumbuhkan dan mengembalikan kondisi tersebut. Salah satu alternatif guna menumbuhkan perekonomian kita yaitu melalui instrumen ekonomi berbasis sosio-religius yakni menjaring dan mendayagunakan dana sosial umat seperti zakat.

Dalam konteks sistem hukum zakat, buku-buku dan kajian-kajian yang mengangkat tentang struktur hukum zakat berupa lembaga pengelolaan zakat masih langka dan masih menjadi isu aktual yang harus dikembangkan.

Buku yang ada di tangan anda, merupakan karya pikir pada ranah epistemologis yang menjawab bagaimana menjaring dan mengoptimalkan potensi dana zakat yang melimpah-ruah. Buku yang berjudul "**HUKUM ZAKAT: Pengaturan dan Integrasi Kelembagaan Pengelolaan Zakat dengan Fungsi Lembaga Perbankan Syariah**" karya saudara Dr. Ahmad Dakhoir, S.H.I, M.H.I. ini menawarkan alternatif solusi yang sesuai dengan perkembangan hukum dan sosial masyarakat saat ini, sehingga pengelolaan zakat tidak bisa dikelola apa adanya. Sebagai contoh, jika dahulu kita sering menyaksikan bahwa harta benda zakat fitrah di In-

donesia selalu didominasi oleh beras, maka tidak dengan saat ini dimana harta benda zakat sudah mulai banyak dikonversi kepada jenis harta yang lebih praktis seperti uang. Selain dalam bentuk nominal uang, persoalan mendasar dalam pengelolaan harta benda zakat adalah berkaitan dengan banyaknya kerawanan-kerawanan sosial yang terjadi akibat salah kelola tersebut. Tragedi bagi-bagi zakat di Pasuruan yang terjadi pada tahun 2008, yang menelan 21 korban jiwa harus menjadi pelajaran berharga bagi umat islam dan pemerintah.

Kelembagaan pengelolaan zakat di Indonesia beragam modelnya. Ada lembaga zakat masyarakat, lembaga zakat pemerintah dan lembaga zakat melalui perusahaan perbankan syariah. Kelembagaan zakat masyarakat merupakan lembaga yang mengelola zakat secara langsung (zakat individu) seperti melalui yayasan, pesantren, masjid dan LAZ sebagaimana di atur dalam Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat. Selanjutnya kelembagaan yang dibentuk pemerintah yaitu BAZNAS sebagaimana di atur dalam Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat. Sedangkan lembaga zakat perusahaan perbankan seperti lembaga zakat yang dimiliki perbankan syariah sebagaimana di atur dalam Undang-undang Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah

Melalui berbagai model lembaga tersebut, seharusnya potensi zakat di Indonesia yang sangat besar yaitu hingga menyentuh 300 triliun dapat segera digali dan didayagunakan sebagaimana mestinya. Namun, yang terjadi dalam sistem pengelolaan zakat justru masih banyak menghadapi masalah disana sini. Guna menjaring dan mengoptimalkan pengelolaan itulah, maka perbaikan sistem pengelolaan zakat dari sisi struktur hukum perlu ditempuh melalui pengaturan kelembagaan yang terintegrasi, modern, rapi, dan akuntabel.

Menghadapi dinamika hukum dan perkembangan sosial dalam pengelolaan zakat selama ini, maka model-model kelembagaan zakat sudah saatnya harus merapatkan barisan dan bertransformasi menjadi kelembagaan zakat terintegrasi. Terintegrasi sistem pengumpulannya, proses penyalurannya, penyalurannya dan pengawasannya.

Semangat persatuan antar lembaga zakat dalam buku ini selaras dengan semangat tujuan hukum (*maqasid al-syari'ah*) zakat yaitu untuk menghapus pemiskinan dalam struktur masyarakat. Melalui pendekatan-

pendekatan yang digunakan, substansi yang diusung dalam kajian ini memiliki karakter studi hukum kritis (*critical legal studies*), karena konsep yang dicurahkan senantiasa berorientasi pada kemaslahatan para *muzakki* (wajib zakat) dan usaha maksimal dalam keberpihakan membela hak-hak para *mustabiq* zakat (penerima zakat). Berorientasi pada kemaslahatan para *muzakki* maksudnya adalah menyelamatkan para *muzakki* dari sifat *bakbil* dan *tamak*, sedangkan membela hak-hak para *mustabiq* zakat maksudnya adalah menyayangi dan menyejahterakan *mustabiq* zakat.

Alhasil, ide dan semangat *batiniyah* yang mengalir dalam karya ilmiah ini sesuai dengan pandangan Donna Faisher dalam "*The Power of Networking*" yang menyatakan:

Bila anda ingin makmur setahun tanamlah gandum,

Bila anda ingin makmur 10 tahun tanamlah kurma, tapi

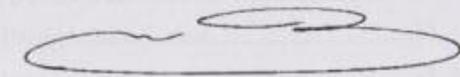
Bila anda ingin makmur seumur hidup, sentublah dan kembangkanlah manusia.

Semoga buku ini bermanfaat bagi insan cendikia, bagi pembaca, dan khususnya bagi para *muzakki* yang cinta kepada *mustabiq* zakat. Amin...

Wassalamu'alaikum W'r. W'b.

Jakarta, 03 Oktober 2015

Rektor,



Dr. Ibnu Elmi A.S. Pelu, S.H., M.H.

DAFTAR ISI

PERSEMBAHAN	iii
KATA PENGANTAR	iv
PENGANTAR EDITOR.....	ix
SAMMBUTAN REKTOR INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI (IAIN) PALANGKARAYA.....	xi
BAB I PENDAHULUAN.....	1
1.1. Latar Belakang.....	1
1.2. Metode Penulisan.....	28
BAB II KELEMBAGAAN PENGELOLAAN ZAKAT DAN PERBANKAN SYARIAH.....	33
2.1. Hakikat Kelembagaan Pengelolaan Zakat.....	33
2.1.1. Zakat dan Amil Zakat.....	33
2.1.2. <i>Maqasid al-syariah</i> dalam Pengelolaan Zakat	38
2.1.3. Hubungan <i>Muzakki</i> dan <i>Mustabiq</i> dalam Zakat.....	43
2.2. Lembaga Perbankan di Indonesia.....	44
2.2.1. Bank dan Perbankan Syariah.....	44
1. Pengertian Bank dan Perbankan Syariah	44
2. Bentuk-Bentuk Perbankan Syariah	47

2.2.2.	Prinsip-Prinsip Perbankan Syariah.....	49
2.2.3.	Fungsi dan Tujuan Perbankan Syariah	51
2.3.	Peranan Perbankan Syariah dalam Pengelolaan Zakat.....	53
2.3.1.	Fungsi Perbankan Syariah sebagai Lembaga <i>Bait Al-Mal</i>	53
2.3.2.	Fungsi Sosial Perbankan Syariah	56
BAB III PENGATURAN KELEMBAGAAN PENGELOLAAN ZAKAT MELALUI PERBANKAN SYARIAH		
3.1.	Asas, Fungsi dan Tujuan Hukum Kelembagaan Pengelolaan Zakat dalam Mewujudkan Keadilan Ekonomi Umat.....	73
3.1.1.	Pengelolaan zakat Oleh Organisasi Pengelolaan Zakat (OPZ).....	73
3.1.2.	Sistem pengelolaan zakat konservatif <i>versus</i> sistem pengelolaan zakat inovatif kekinian.....	80
3.1.3.	Pengelolaan zakat melalui perbankan syariah.....	84
3.2.	Konsep Kelembagaan Pengelolaan Zakat Melalui Perbankan Syariah.....	88
3.2.1.	lembaga <i>bait al-mal</i>	88
3.2.2.	Disinkronisasi konsep fungsi dana zakat dan dana profit-bisnis.....	91
3.3.	Pengaturan Kelembagaan Pengelolaan Zakat Melalui Perbankan Syariah.....	95
3.3.1.	Sistem Penormaan Pengelolaan Zakat	96
3.3.2.	Kekaburan dan kekosongan norma tentang fungsi sosial perbankan syariah dalam sistem pengelolaan zakat	109
3.4.	Politik Hukum Kelembagaan Pengelolaan Zakat Melalui Perbankan Syariah.....	119

3.4.1.	Periode Perkembangan Politik Hukum Pengelolaan Zakat di Indonesia	120
3.4.2.	Politik hukum kelembagaan pengelolaan zakat melalui bank dalam Undang-undang Nomor 38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat	136
3.4.3.	Politik hukum pembentukan kelembagaan pengelolaan zakat melalui bank dalam UU No. 38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat	144
3.4.4.	Politik hukum kelembagaan pengelolaan zakat dalam Undang-undang Nomor 21 tahun 2008 tentang Perbankan Syariah	148
3.4.5.	Politik hukum kelembagaan pengelolaan zakat dalam Undang-undang Nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan zakat	183
3.5.	Perbandingan Pengaturan Kelembagaan Pengelolaan Zakat Melalui Fungsi Sosial Perbankan Syariah	225

BAB IV SISTEM PENGELOLAAN ZAKAT TERINTEGRASI MELALUI FUNGSI SOSIAL PERBANKAN SYARIAH DALAM MEWUJUDKAN KEADILAN EKONOMI UMAT

4.1.	Pengaturan Kelembagaan Pengelolaan Zakat Terintegrasi Melalui Fungsi Sosial Perbankan Syariah Dalam Mewujudkan Keadilan Ekonomi Umat.....	237
4.1.1.	Pembangunan substansi hukum pengelolaan zakat terintegrasi melalui fungsi sosial perbankan syariah	242
4.1.2.	Pembangunan struktur hukum pengelolaan zakat terintegrasi melalui fungsi sosial perbankan syariah	251
4.1.3.	Pembangunan budaya hukum pengelolaan zakat terintegrasi melalui fungsi sosial perbankan syariah	261

4.2.	Perwujudan Keadilan Ekonomi Umat Melalui Kelembagaan Pengelolaan Zakat Terintegrasi Berasaskan <i>Social Financial Intermediary</i> atau <i>Ta'awun</i> dalam Perspektif <i>Maqasid Al-Syariah</i>	278
4.2.1.	Landasan filsafat	280
4.2.2.	Landasan yuridis	284
4.2.3.	Landasan politik hukum	286
4.3.	Perwujudan Keadilan Ekonomi Umat Melalui Pengelolaan Zakat Terintegrasi Berkonsep Bank.....	294
BAB V PENUTUP		307
DAFTAR PUSTAKA.....		311
DAFTAR RIWAYAT HIDUP PENULIS		325

BAB I PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Konstruksi hukum peraturan perundang-undangan mengenai kelembagaan pengelolaan zakat di Indonesia masih belum jelas perangkat hukumnya. Ketidakjelasan perangkat hukum tentang lembaga pengelola zakat terlihat ketika hingga saat ini, Indonesia belum memiliki pengaturan hukum yang memadai untuk meregulasi banyaknya lembaga pengelola zakat,¹ dan melindungi kepentingan-kepentingan hukum dalam sistem pengelolaan zakat.

Lembaga pengelola zakat ditinjau dari pembentukannya, terbagi menjadi 2 macam, yaitu lembaga pengelola zakat yang dibentuk oleh Pemerintah, jika di Indonesia disebut Badan Amil Zakat Nasional dan lembaga *bait al-mal* pada perbankan syariah, dan lembaga pengelola zakat yang dibentuk oleh masyarakat yang disebut Lembaga Amil Zakat.²

Forum Organisasi Zakat (FOZ) menyatakan bahwa organisasi pengelola zakat di Indonesia hingga tahun 2014 terdiri dari 1 Badan Amil Zakat secara nasional yaitu BAZNAS. Selain BAZNAS, Pemerintah membentuk lembaga zakat di 34 Provinsi yaitu Badan Amil Zakat Daerah tingkat Provinsi (BAZDA), 93 Badan Amil Zakat Daerah yang berada di Kota Madya, dan 398 Lembaga Amil Zakat ditingkat Kabupaten.

¹Noor Afrah, *Arsitektur Zakat Indonesia*, (Jakarta: Universitas Indonesia-Press, 2009), hlm. iii.

²A. A. Sadeq, *A Survey of the Institution of Zakah: Issues, Theories, and Administration*, (Jeddah: Islamic Research and Training Institute, 2002), hlm. 83.

Sementara itu, jumlah lembaga zakat melalui lembaga keuangan syariah berbadan hukum perusahaan tidak kalah banyaknya mengikuti perkembangan industri perbankan syariah saat ini. Hingga tahun 2014, perbankan syariah nasional memperlihatkan perkembangan yang cukup pesat dengan jumlah Bank Umum Syariah (BUS) mencapai 11 unit,³ dan jumlah Unit Usaha Syariah (UUS) mencapai 24 unit.⁴ Selain BUS dan UUS, Indonesia telah memiliki 160 BPRS dengan lebih dari 2900 kantor di seluruh Indonesia, serta Layanan Syariah (*office channeling*) sebanyak 31 unit.⁵ Perkembangan pesat perbankan syariah juga terlihat dengan meningkatnya jumlah jaringan kantor perbankan syariah. Jika pada Bulan April 2012 jumlah kantor mencapai 1.457 unit, pada bulan yang sama tahun 2013 jumlah tersebut bertambah menjadi 1.858 unit.

Adapun lembaga zakat yang dibentuk masyarakat berjumlah 22 Lembaga Amil Zakat, dan 52 Lembaga Amil Zakat ditingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota.⁶ Jumlah lembaga zakat yang dibentuk masyarakat, tentu tidak terbatas jumlahnya bergantung banyaknya masjid dan mushalla dan partisipasi masyarakat muslim di Indonesia.

³Bank Umum Syariah (BUS) di Indonesia adalah PT Bank Syariah Muamalat Indonesia, PT Bank Mandiri Syariah, PT Bank Syariah BNI, PT Bank Syariah BRI, PT Bank Syariah Mega Indonesia, PT Bank Jabar dan Banten, PT Bank Panin Syariah, PT Bank Syariah Bukopin, PT Bank Victoria Syariah, PT BCA Syariah, PT Maybank Indonesia Syariah. <http://www.wbi.go.id>. Di akses pada tanggal 2 februari 2014.

⁴Unit Usaha Syariah (UUS) di Indonesia adalah PT Bank Danamon, PT Bank Permata, PT Bank Internasional Indonesia (BII), PT CIMB Niaga, HSBC, Ltd., PT Bank DKI, BPD DIY, BPD Jawa Tengah (Jateng), BPD Jawa Timur (Jatim), BPD Banda Aceh, BPD Sumatera Utara (Sumut), BPD Sumatera Barat (Sumbar), BPD Riau, BPD Sumatera Selatan (Sumsel), BPD Kalimantan Selatan (Kalsel), BPD Kalimantan Barat (Kalbar), BPD Kalimantan Timur (Kaltim), BPD Sulawesi Selatan (Sulsel), BPD Nusa Tenggara Barat (NTB), PT BTN, PT Bank Tabungan Pensiunan Nasional (BTPN), PT OCBC NISP, PT Bank Sinarmas, BPD Jambi. <http://www.bi.go.id>. Di akses pada tanggal 2 februari 2014.

⁵Layanan Syariah (OFFICE CHANNELING) di Indonesia adalah UUS Bank Danamon, UUS Bank Permata, UUS BII, UUS Bank Tabungan Negara, UUS CIMB Niaga, UUS BTPN, UUS HSBC, UUS BPD DKI, UUS BPD Banda Aceh, UUS BPD Sumut, UUS BPD Riau, UUS BPD Sumbar, UUS BPD Sumsel, UUS BPD Jateng, UUS BPD DIY, UUS BPD Jatim, UUS BPD Kalsel, UUS BPD Kalbar, UUS BPD Kaltim, UUS BPD Sulsel, UUS BPD Nusa Tenggara Barat, UUS OCBC NISP, UUS Bank Sinarmas, UUS BNI, UUS BPD Jabar dan Banten, UUS BEI, UUS Bukopin, UUS IFI, UUS BRI, UUS Lippo, UUS BPD Jambi. <http://www.bi.go.id>. Di akses pada tanggal 2 februari 2014. Lihat Rifki Ismal (Asisten direktur Departemen Perbankan Syariah-Bank Indonesia), Makalah Seminar nasional Perbankan Syariah: Pilihan Tepat Dan Solusi Bagi Masalah Ekonomi, STAIN Palangka Raya, Palangka Raya, 9 Desember 2013, hlm. 5-14.

⁶Noor Afiah, Op. Cit., hlm. iii

Salah satu bentuk pengaturan yang belum memadai dalam kelembagaan pengelolaan zakat adalah belum terintegrasinya norma dan kelembagaan dalam sistem pengelolaan zakat melalui perbankan syariah. Pemikiran mengenai perlunya penyempurnaan konstruksi hukum pengaturan kelembagaan pengelolaan zakat, termasuk melalui fungsi sosial perbankan syariah, berawal dari belum terintegrasinya landasan normatif yang mengatur sistem pengelolaan zakat dan keberadaan fungsi sosial perbankan syariah dalam melaksanakan pengelolaan dana sosial umat islam seperti zakat.

Pada awalnya, fungsi utama suatu bank termasuk perbankan syariah adalah sebagai lembaga yang berfungsi menghimpun dan menyalurkan dana masyarakat (fungsi intermediasi). Fungsi bank sebagai lembaga intermediasi sebagaimana Pasal 1 ayat (2) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Undang-undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan dapat dikelompokkan menjadi tiga.⁷ Pertama, bank sebagai lembaga yang menghimpun dana-dana masyarakat atau penerima kredit. Kedua, bank sebagai lembaga yang menyalurkan dana dari masyarakat dalam bentuk kredit lembaga atau sebagai lembaga pemberi kredit. Ketiga, bank sebagai lembaga yang melancarkan transaksi perdagangan dan pembayaran uang. Beranjak dari berbagai fungsi tersebut, yang dimaksud fungsi intermediasi oleh bank yaitu kegiatan bank untuk menghimpun dan menyalurkan dana kepada masyarakat lemah, pengusaha kecil dan menengah guna meningkatkan taraf hidup mereka.

Fungsi intermediasi bank juga dapat diartikan sebagai kegiatan mengalirkan dana dari nasabah yang memiliki kelebihan dana (*savers/deposan*) sebagai penabung ke nasabah yang memerlukan dana (*borrowers*) sebagai peminjam.⁸ Bertolak dari pengertian di atas, fungsi bank sebagai lembaga intermediasi merupakan fungsi bank sebagai perantara untuk menerima bahkan memiliki otoritas untuk menghimpun, memindahkan atau menyalurkan dana.⁹

⁷I Gde Mastra, *Pengaturan Fungsi Bank Sebagai Lembaga Intermediasi Dalam Rangka Meningkatkan Kesejahteraan Rakyat Melalui Kredit Usaha Kecil Dan Menengah, Disertasi*, (Malang: Universitas Brawijaya, 2012), hlm. 29.

⁸Isiandaru Sigit dan Totok B., *Bank dan Lembaga Keuangan Lainnya*, (Jakarta: Salemba Empat, 2008), hlm. 12.

⁹Arthesa Ade dan Edia Handiman, *Bank dan Lembaga Keuangan Bukan Bank*, (Jakarta: PT. Indeks, 2006), hlm. 11.

Fungsi bank sebagai lembaga intermediasi sebagaimana dijelaskan di atas, juga menjadi kewajiban perbankan syariah. Ketentuan tersebut diatur dalam Pasal 4 ayat (1) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah, bahwa perbankan syariah baik bank syariah maupun unit usaha syariah (disingkat UUS) dalam perbankan konvensional wajib menjalankan fungsi menghimpun dan menyalurkan dana masyarakat.¹⁰

Sebagai entitas bisnis, perbankan syariah tidak hanya melakukan kegiatan bisnis *an sich* sebagaimana fungsi intermediasi, perbankan syariah turut aktif melakukan kegiatan-kegiatan sosial. Peran dan fungsi sosial perbankan syariah yaitu menghimpun dana-dana sosial umat seperti zakat,¹¹ infaq, sedekah, hibah dan wakaf,¹² dan menyalurkannya kepada organisasi/ lembaga amil zakat infak dan sedekah untuk kemaslahatan umum.

¹⁰ Pasal 4 ayat (1) Undang-undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah menyatakan: Bank Syariah dan UUS wajib menghimpun dan menyalurkan dana masyarakat.

¹¹Zakat berarti sejumlah harta tertentu yang diwajibkan Allah SWT diserahkan kepada orang-orang yang berhak. Zakat sama halnya dengan shadaqah, zakat merupakan kata benda berwazan fa'ala yang berarti ganda yaitu benda yang dizakatkan dan perbuatan mengeluarkan zakat itu sendiri. Yusuf Qaradawi, *Hukum Zakat: Studi Komparatif Mengenai Status dan Filsafat Zakat Berdasarkan Al-Qur'an dan Al-Hadits*, (Bogor: Pustaka Litera AntarNusa), hlm. 34.

¹²Menurut Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, Pasal 1 angka 2 bahwa zakat adalah harta yang wajib dikeluarkan oleh seorang muslim atau badan usaha untuk diberikan kepada yang berhak menerimanya sesuai dengan syariat Islam. Sedangkan menurut Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2008 tentang Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah (disingkat KHES) Pasal 675 angka 1 bahwa zakat adalah harta yang wajib disisihkan oleh seorang muslim atau lembaga yang dimiliki oleh muslim untuk diberikan kepada yang berhak menerimanya. Pengertian zakat menurut bahasa adalah suci, tumbuh, berkah, dan pujian. Ketentuan zakat tertuang dalam al-Qur'an pada QS. Haa Mim Sajdah ayat 6-7, QS. Al-Taubah ayat 60 dan 103, QS. Al-An'am ayat 141, QS. Al-Ruum ayat 39, QS. Al-Bayyinah ayat 5. Lihat dalam Hudhari Bik, *Tarikh Al-Tayyri' Al-Islami*, terjemah Mohammad Zuhri, (Indonesia: Darul Ihya', th.), hlm. 115. Adapun infaq sesuai Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat adalah harta yang dikeluarkan oleh seseorang atau badan usaha di luar zakat untuk kemaslahatan umum. Sedangkan sedekah menurut Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat adalah harta atau non harta yang dikeluarkan oleh seseorang atau badan usaha di luar zakat untuk kemaslahatan umum. Sementara sedekah menurut KHES Pasal 675 angka 9 bahwa sedekah adalah barang yang diberikan semata-mata karena mengharapkan pahala. Adapun hibah menurut KHES Pasal 675 angka 4 adalah penyerahan kepemilikan suatu barang kepada orang lain tanpa imbalan apapun. Adapun pengertian wakaf sebagaimana Pasal 1 angka 1 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf (disingkat UUU) adalah perbuatan hukum wakif untuk memisahkan dan/atau menyerahkan sebagian harta benda miliknya untuk dimanfaatkan selamanya atau untuk jangka waktu tertentu sesuai dengan kepentingannya guna keperluan ibadah dan/atau kesejahteraan umum menurut syariah. Sedangkan harta benda wakaf sesuai Pasal 1 angka 5 UUU adalah harta benda yang memiliki daya tahan lama dan/atau manfaat jangka panjang serta mempunyai nilai ekonomi menurut syariah yang diwakafkan oleh wakif.

Peran dan fungsi sosial perbankan syariah dalam Pasal 4 ayat (2) dan ayat (3) Undang-undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Perbankan Syariah menyatakan:

- (2) Bank Syariah dan UUS dapat menjalankan fungsi sosial dalam bentuk lembaga *bait al-mal*, yaitu menerima dana yang berasal dari zakat, infaq, sedekah, hibah, atau dana sosial lainnya dan menyalurkannya kepada organisasi pengelola zakat.
- (3) Bank Syariah dan UUS dapat menghimpun dana sosial yang berasal dari wakaf uang dan menyalurkannya kepada pengelola wakaf (*nazhir*) sesuai dengan kehendak pemberi wakaf (*wakif*).

Perluasan fungsi sosial perbankan syariah sebagai lembaga *bait al-mal*,¹³ merupakan amanah dan refleksi keberpihakan institusi keuangan syariah dan pemerintah yang bertujuan untuk menjamin terjadinya aliran kekayaan dari kelompok kaya (*muzaqqi*)¹⁴ kepada kelompok yang berhak menerima (*mustahiq*)¹⁵ dan untuk kemaslahatan umum lainnya.¹⁶

¹³Menurut bahasa *bait al-mal* adalah rumah harta. Dalam konteks tata negara, *bait al-mal* identik dengan pengertian kas negara. Menurut penjelasan Pasal 15 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat, bahwa *bait al-mal* merupakan penyebutan lain dari istilah BAZNAS di Daerah Istimewa Aceh. Sedangkan menurut Pasal 171 huruf e KHI, *bait al-mal* adalah balai harta keagamaan.

¹⁴Menurut bahasa, *muzaqqi* adalah orang-orang yang memiliki kemampuan untuk menunaikan zakat. Menurut Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat, *muzaqqi* adalah seorang muslim atau badan usaha yang berkewajiban menunaikan zakat.

¹⁵Sesuai Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat, *mustahiq* adalah orang yang berhak menerima zakat. Kriteria *mustahiq* sebagaimana dijelaskan dalam QS. Al-Taubah ayat 60 yang artinya: "Sesungguhnya zakat-zakat itu, hanyalah untuk orang-orang fakir, orang-orang miskin, pengurus zakat, para *muallaf* yang dibujuk hatinya, untuk (memerdekakan) budak, orang-orang yang berhutang, untuk jalan Allah SWT; dan orang-orang yang sedang dalam perjalanan, sebagai sesuatu ketetapan yang diwajibkan Allah SWT; dan Allah Maha Mengetahui lagi Maha Bijaksana." Yang dimaksud fakir adalah orang yang amat sengsara hidupnya, tidak mempunyai harta dan tenaga untuk memenuhi penghidupannya. Miskin adalah orang yang tidak cukup penghidupannya dan dalam keadaan kekurangan. Amil adalah orang yang diberi tugas untuk mengumpulkan dan membagikan harta zakat. *Muallaf* adalah orang kafir yang mempunyai harapan memeluk agama Islam dan orang yang baru memeluk agama Islam yang imannya masih lemah. Memerdekakan budak adalah termasuk untuk melepaskan orang muslim yang ditawan oleh orang-orang kafir. *Gharim* adalah orang-orang yang berhutang karena untuk kepentingan yang bukan maksiyat dan yang tidak sanggup membayarnya. *Fi sabilillah* adalah untuk keperluan pertahanan umat Islam, dan kepentingan umum seperti mendirikan sekolah, rumah sakit dan lain-lain. *Imu sabil* adalah orang yang sedang dalam perjalanan yang bukan maksiyat, yang mengalami kesengsaraan dalam perjalanannya. Al-Qur'an al-Karim wa Tarjamatu Ma'anihi li al-Lughah al-Indonisiyyah, (Madinah al-Munawarah, Saudi Arabia: Mujamma' al-Malik Fahd li al-Thiba'at al-Mushaf al-Syarif, 1422H), hlm. 288.

¹⁶Potongan QS. Al-Hasyr ayat 7 menyatakan: "...supaya harta itu jangan beredar di antara

Fungsi sosial perbankan syariah diharapkan dapat mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan menjadi instrumen penanggulangan kemiskinan melalui pengelolaan sumber dana seperti infaq, sedekah, hibah, wakaf dan lain-lain, terutama pengelolaan dana zakat yang sangat potensial dengan pengelolaan yang lebih terpercaya, modern, efektif, efisien, akuntabel, rapi, terawasi dan teratur.

Harapan besar terhadap peran dan fungsi sosial perbankan syariah yang dicita-citakan tersebut menjadi sia-sia ketika perbankan syariah hanya mempunyai fungsi tambahan dalam mengelola dana sosial umat. Fungsi tambahan perbankan syariah terlihat jelas ketika Pasal 4 ayat (2) dan ayat (3) Undang-undang Nomor 21 tahun 2008 tentang Perbankan Syariah hanya menyebutkan frase "dapat" dalam menjalankan fungsi sosial yaitu sebagai lembaga *bait al-mal* yang bertugas menerima dan menyalurkan dana sosial umat seperti zakat dan lain-lain. Frase "dapat" dalam Pasal 4 ayat (2) Undang-undang Nomor 21 tahun 2008 tentang Perbankan Syariah menyebabkan perbankan syariah tidak memiliki kekuatan untuk mengambil atau menghimpun dana sosial umat dan mengelolanya. Penggunaan frase "dapat" dalam Pasal 4 ayat (2) Undang-undang Nomor 21 tahun 2008 tentang Perbankan Syariah memberi kesan bahwa tugas perbankan syariah dalam mengelola zakat hanya bersifat pasif, fakultatif dan sukarela. Yang dimaksud bersifat pasif, fakultatif dan sukarela berarti perbankan syariah tidak memiliki otoritas untuk bergerak memungut dana sosial. Perbankan syariah hanya menunggu dan menerima dana sosial ketika nasabah ingin menunaikan zakat dan lain-lain. Hal ini jauh berbeda jika dibandingkan dengan fungsi pokok perbankan syariah sebagaimana Pasal 4 ayat (1) Undang-undang Nomor 21 tahun 2008 tentang Perbankan Syariah yang menyatakan:

- (1) Bank Syariah dan UUS wajib menjalankan fungsi menghimpun dan menyalurkan dana masyarakat.

Pasal 4 ayat (1) Undang-undang Nomor 21 tahun 2008 tentang Perbankan Syariah sebagaimana tersebut, menggunakan frase "wajib" dalam menjalankan fungsi intermediasi dana masyarakat. Implikasi frase "wajib" menyebabkan perbankan syariah memiliki otoritas atau kewenangan penuh untuk aktif bergerak, menghimpun dan menyalurkan dana masyarakat. Pengaturan fungsi sosial perbankan syariah yang bersifat

pasif, fakultatif dan sukarela dilatari oleh bentuk hukum dari perbankan syariah adalah badan hukum Perseroan Terbatas. Menurut teori hukum perusahaan, bentuk hukum perusahaan termasuk perbankan syariah mensyaratkan pada basis orientasi keuntungan profit-bisnis. Ketika dikaitkan dengan pengelolaan zakat, maka perbankan syariah yang berbadan hukum perusahaan Perseroan Terbatas akan menyebabkan disorientasi. Oleh sebab itu, fungsi sosial perbankan syariah diletakkan sebagai fungsi tambahan yang bersifat pasif, fakultatif dan sukarela sebagaimana penggunaan frase "dapat" dalam Pasal 4 ayat (2) Undang-undang Nomor 21 tahun 2008 tentang Perbankan Syariah.

Kedudukan dan otoritas perbankan syariah dalam mengelola zakat ke depan tentu akan lebih baik jika diwacanakan memiliki fungsi pokok yang khusus dalam mengelola dana sosial zakat, tanpa membebani fungsi pokok intermediasi yang berorientasi profit-bisnis. Pertimbangan lain perlunya pengkhususan fungsi perbankan syariah dalam mengelola zakat karena potensi dana sosial umat islam di Indonesia sangat melimpah ruah dan dapat dimanfaatkan untuk kemaslahatan *mustahiq* dan kemaslahatan umum lainnya.

Indonesia adalah salah satu negara berpenduduk agama Islam terbesar di dunia. Menurut data pertumbuhan yang dikeluarkan oleh Bank Dunia tahun 2012, bahwa total penduduk Indonesia berjumlah 244.775.796 jiwa dan 88 % beragama Islam atau sekitar 182.570.000 jiwa.¹⁷ Jumlah penduduk muslim yang sangat besar merupakan aset yang dapat dimanfaatkan oleh pemerintah untuk mengentaskan kemiskinan dan kesenjangan sosial yang saat ini sedang melanda bangsa Indonesia, salah satunya melalui cabang produksi berupa instrumen ekonomi keagamaan yaitu zakat.

Riset yang dilakukan oleh Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) dan Fakultas Ekonomi Manajemen IPB tahun 2011, menunjukkan bahwa potensi zakat di Indonesia mencapai angka 3,4 % dari total PDB. Berdasarkan persentase tersebut, maka potensi zakat di Indonesia tidak kurang dari 217 triliun setiap tahun. Adapun khusus mengenai potensi zakat dari jasa perbankan syariah melalui fasilitas Giro *Wadiah* dan *Deposito Mudharabah* menemukan bahwa potensi zakat masing-masing

¹⁷The Forum on Religion & Public Life, "Mapping the Global Muslim Population," dan "Satu Dari Empat Penduduk Dunia Muslim," (Jakarta: Republika, No.268 / Thn. Ke-17, 9 Oktober 2009, hlm. 12.

sebesar 155 milyar dan 739 milyar setiap tahun.¹⁸ Sementara itu, potensi zakat sedunia jauh lebih fantastis. *World Zakat Forum* dalam konferensi zakat internasional yang dilaksanakan di IPB *International Convention Center* menyatakan bahwa potensi zakat dunia mencapai 6000 triliun. Aset zakat yang sangat besar tersebut akan menjadi sumber ekonomi yang strategis jika dapat dikelola secara profesional dan modern.¹⁹ Potensi zakat yang sangat besar akan sulit terealisasi jika tidak disertai oleh semangat dan komitmen kerjasama dari semua pihak baik dari kalangan pengambil kebijakan, arah politik legislasi, peran dunia usaha dan masyarakat secara umum khususnya masyarakat muslim di Indonesia.

Sebagaimana penjelasan sebelumnya, bahwa potensi zakat di Indonesia (belum termasuk infaq, sedekah, hibah dan wakaf uang) mencapai 217 triliun setiap tahun. Tetapi dari 217 triliun tersebut, BAZNAS hanya sanggup menggali sekitar 1% dari potensi zakat di seluruh Indonesia atau 2,1 triliun.²⁰ Tentu saja, sulitnya menjaring dana zakat ini masih menimbulkan keprihatinan terutama dikalangan umat Islam, ditengah masih banyaknya lapisan masyarakat dan pihak-pihak yang membutuhkan bantuan dari instrumen sistem ekonomi Islam berupa zakat. Oleh sebab itu, upaya merapikan barisan dari semua pihak baik dalam pengelolaan zakat perlu dilakukan secara berkesinambungan.

Zakat sebagai salah satu pilar agama Islam berperan besar dalam pemberdayaan ekonomi umat. Namun, hingga saat ini zakat masih menjadi kerangka konsep normatif yang dicita-citakan. Secara realitas, berbagai fakta telah membuktikan bahwa ternyata negara-negara berpenduduk mayoritas muslim termasuk Indonesia masih tergolong sebagai Negara berkembang dengan tingkat kemiskinan yang masih tinggi.²¹

Zakat sebagai pranata keagamaan dibidang perekonomian sudah seharusnya mampu menjawab problematika ekonomi dengan menjalankan fungsi sosial zakat salah satunya yaitu melalui peran perbankan syariah. Zakat harus memiliki peran penting dalam pengentasan kemiskinan, pemberdayaan umat dan sebagai bentuk ketaatan secara individual.

¹⁸Muhammad Nizarul Alim, *Muhasabah Keuangan Syariah*, (Solo: Aqwan, 2011), hlm. 150-152.

¹⁹"Fantasistis : Potensi Zakat Dunia Rp. 6000 Triliun," dalam <http://www.republika.co.id>. Edisi Selasa tanggal 19 Juli 2011. Di akses tanggal 4 April 2013.

²⁰Running text, Tv One tanggal 30 April 2013.

²¹A.A. Miftah, "Pembaharuan Zakat Untuk Pengentasan Kemiskinan di Indonesia," *Jurnal Innovatio*, Volume VII, Nomor 14, Juli-Desember 2008, hlm. 423.

Pelaksanaan zakat yang bersifat individual, bahwa zakat merupakan entitas pengamalan kewajiban setiap individu seorang muslim yang hidup dan mampu, bukan sebagai bentuk tanggung jawab sosial sebagaimana pengambilan dana-dana lainnya seperti pajak.²²

Sesuai konsep *maqasid al-syariah* (tujuan hukum Islam), bahwa tujuan disyariatkannya suatu ibadah termasuk zakat, merupakan hal yang sangat fundamental dalam memahami hakekat ibadah dengan benar. Tujuan (*maqasid*) zakat terbagi dalam tiga dimensi, yaitu dimensi spiritualitas individu, sosial, dan ekonomi.²³ Pertama, zakat sebagai kewajiban dalam dimensi *spiritual personal* merupakan perwujudan keimanan kepada Allah SWT sekaligus sebagai instrumen penyucian jiwa dari segala penyakit ruhani, seperti *bakbil* (pelit) dan tidak peduli terhadap sesama, sehingga zakat akan menumbuhkembangkan etika bekerja dan berusaha yang benar, yang berorientasi pada pemenuhan rezeki yang halal.²⁴ Kedua, zakat sebagai dimensi sosial, dimana zakat berorientasi pada upaya untuk menciptakan harmonisasi kondisi sosial masyarakat. Solidaritas dan persaudaraan akan tumbuh dengan baik, melahirkan perasaan saling mencintai dan senasib sepenanggungan. Zakat dapat mewujudkan keamanan dan ketenteraman sosial di tengah-tengah masyarakat, sehingga mereduksi potensi konflik. Hal ini tertuang di dalam QS. Al-Taubah ayat 71.²⁵

²²Menurut Capra, zakat bukan merupakan pengganti ketentuan mengenai pembiayaan sendiri yang dibuat di masyarakat modern untuk memberikan perlindungan sosial untuk pengangguran, kecelakaan, usia lanjut, dan kesehatan melalui pemotongan gaji para pekerja dan sumbangan para pemberi kerja. Lebih lanjut zakat juga bukan sebagai pengganti dari penyediaan dana oleh pemerintah untuk bantuan dan pembayaran kesejahteraan ketika ada bencana. Zakat juga tidak membebaskan negara islam untuk mengambil langkah-langkah fiskal dan skema untuk redistribusi pendapatan dan ekspansi peluang pekerjaan dan usaha. Sebab, aturan kemandirian sosial yang diberikan oleh zakat tidak sama dengan suatu kewajiban membayar pajak bagi warga negara. Sehingga kewajiban pajak dan tanggung jawab sosial yang telah ditunaikan oleh seorang muslim tidak akan otomatis menghilangkan kewajiban zakat. Lihat pandangan M. Umer Capra, dalam Muhammad Nizarul Alim, *Muhasabah Keuangan Syariah*, (Solo: Aqwan, 2011), hlm. 150-152.

²³Abu Mujahidah al-Ghifari, "Tiga Dimensi Zakat," dalam <http://www.abumujahidah.blogspot.com/2012/10/tiga-dimensi-zakat.html>. Kolom Tsaqofi, Rubrik Iqishodiah Republica 29 Juli 2010.

²⁴Rasulullah SAW menegaskan bahwa Allah SWT tidak akan menerima zakat, infaq dan sedekah dari harta yang didapatkan dengan jalan tipu daya (HR. Muslim).

²⁵QS. Al-Taubah ayat 71 yang artinya: "Dan orang-orang yang beriman, lelaki dan perempuan, sebagian mereka menjadi penolong bagi sebagian yang lain. Mereka menyuruh yang ma'ruf, mencegah dari yang munkar, mendirikan sembahyang, menunaikan zakat, dan mereka taat kepada Allah SWT dan Rasul-Nya. Mereka itu akan diberi rahmat oleh Allah SWT: sesungguhnya Allah SWT Maha Perkasa lagi Maha Bijaksana."

Ketiga, zakat sebagai dimensi ekonomi yang tercermin pada dua konsep utama, yaitu pertumbuhan ekonomi berkeadilan dan mekanisme *sharing* dalam perekonomian. Pentingnya zakat dalam peningkatan ekonomi yang berkeadilan tertuang dalam QS. Al-Rum ayat 39 dan QS. Al-Dzariyat ayat 19.²⁶

Begitu besarnya fungsi zakat di dalam menopang roda ekonomi, pemerintah Indonesia telah berupaya membangun sistem pengelolaan zakat. Strategi pembangunan sistem pengelolaan zakat dilakukan melalui pembangunan substansi hukum pengelolaan zakat dan membangun institusi zakat.

Implementasi instrumen zakat di Indonesia terwujud melalui keberadaan substansi peraturan perUndang-undangan tentang zakat yang diatur dalam Undang-undang Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat, yang dirubah menjadi Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat.²⁷ Gagasan penataan pengelolaan zakat yang tertuang dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 dan menjawai keseluruhan Pasalnya adalah pengelolaan yang terintegrasi. Kata "terintegrasi" menjadi asas yang melandasi kegiatan pengelolaan zakat di Indonesia, baik dilakukan Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) di semua tingkatan maupun Lembaga Amil Zakat (LAZ) yang mendapat legalitas sesuai ketentuan perUndang-undangan.

Integrasi dalam pengertian Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat, bahwa zakat yang terkumpul disalurkan berdasarkan prinsip pemerataan, keadilan, dan kewilayahan melalui satu koordinator. Integrasi dalam konteks sistem pengelolaan zakat di rumuskan dalam Pasal 2 huruf f Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat yang menyatakan bahwa pengelolaan zakat berasaskan terintegrasi. Asas terintegrasi dalam pen-

²⁶QS. Al-Rum ayat 39 yang artinya: "Dan sesuatu riba yang kamu berikan agar dia bertambah pada harta manusia, maka riba itu tidak menambah pada sisi Allah SWT. Dan apa yang kamu berikan berupa zakat yang kamu maksudkan untuk mencapai keridhaan Allah SWT, maka itulah orang-orang yang melipatgandakan pahalanya". Lihat pula QS. Al-Dzariyat ayat 19 yang artinya: "Dan pada harta-harta mereka ada hak untuk orang miskin yang meminta dan orang miskin yang tidak mendapat bahagian."

²⁷Sesuai Pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat yang dimaksud dengan pengelolaan zakat adalah kegiatan perencanaan, pelaksanaan, dan pengkoordinasian dalam pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat.

gelolaan zakat sebagaimana penjelasan Pasal 2 huruf f Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, bahwa pengelolaan zakat dilaksanakan secara hierarkis dalam upaya meningkatkan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat. Pengelolaan zakat dilaksanakan secara hierarkis yaitu memposisikan BAZNAS sebagai satu-satunya pilot yang akan mengkoordinir seluruh organisasi pengelola zakat/lembaga amil zakat lainnya. Melalui integrasi pengelolaan zakat, potensi dan realisasi pengumpulan zakat dari seluruh daerah serta manfaat zakat akan lebih terukur berdasarkan data dan terpantau dari sisi kinerja lembaga pengelolanya.²⁸

Secara keseluruhan Pasal-Pasal dalam Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat - baik Peraturan Pemerintah Nomor 14 tahun 2014 dan Rancangan Keputusan Menteri Agama yang terbaru yang sedang disiapkan - memberi ruang dan jaminan bagi terwujudnya pengelolaan zakat yang amanah, profesional, transparan, akuntabel, partisipatif dan modern. Peran koordinator merupakan satu kesenyawaan dengan integrasi. Pengkoordinasian yang dilakukan BAZNAS inilah yang ke depan akan mengawal jalannya proses integrasi pengelolaan zakat dari sisi manajemen maupun dari sisi kesesuaian syariah. Hal ini diatur dalam ketentuan Pasal 6 dan 7 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat sebagai dasar hukum yang memberikan ruang terbuka kepada BAZNAS untuk menjalankan fungsi koordinasi.

Lahirnya Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat sebenarnya bertujuan untuk menata pengelolaan zakat yang lebih baik. Penataan sebagaimana dimaksud tidak terlepas dari kepentingan untuk menjadikan amil zakat lebih profesional dan modern, memiliki legalitas secara yuridis formal dan mengikuti sistem pertanggungjawaban kepada pemerintah dan masyarakat. Tugas dan tanggung jawab sebagai amil zakat tidak bisa dilepaskan dari prinsip syariah yang mengaitkan zakat dengan kewenangan pemerintah (*uli al-amri*) untuk mengangkat amil zakat.²⁹

²⁸Muhammad Fuad Nasar, "Integrasi Pengelolaan Zakat Pasca Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat," dalam [www/http://baznas.co.id](http://baznas.co.id). Di akses pada tanggal 1 April 2013.

²⁹Secara etimologis amil zakat adalah pengelola zakat.

Oleh sebab itu, pemberlakuan Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat diharapkan mampu membawa perubahan besar dan positif terhadap sistem pengelolaan zakat yang terintegrasi. Namun hingga 14 tahun diundangkan, Undang-undang Pengelolaan Zakat yang lama maupun yang baru tampaknya belum mampu menghentikan kesadaran masyarakat dan tidak mampu mengikat secara yuridis dalam menerapkan fungsi-fungsi pengelolaan zakat. Konstruksi hukum pengelolaan zakat yang belum memadai serta belum sesuai dengan tujuan zakat disebabkan lemahnya keterpaduan regulasi pengelolaan zakat dengan peraturan perUndang-undangan yang lain seperti, keterkaitan dengan norma pajak penghasilan,³⁰ otoritas jasa keuangan,³¹ PPAATK, wakaf dan fungsi sosial perbankan syariah dalam pengelolaan zakat.³²

Persoalan pengelolaan zakat selanjutnya terlihat dengan belum terintegrasinya lembaga-lembaga dan organisasi pengelola zakat, baik ditingkat nasional maupun daerah, baik yang dikelola negara maupun swasta. Fenomena banyaknya lembaga dan organisasi pengelola zakat seolah-olah membawa kesan bahwa pengelolaan zakat di Indonesia berjalan sendiri-sendiri. Hingga tahun 2013, terdapat lebih 22 organisasi atau lembaga amil zakat yang menjalankan fungsi pengelolaan zakat.³³

³⁰Keterkaitan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat dan Undang-undang Nomor 17 Tahun 2000 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-undang Nomor 7 tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan, terlihat dalam Pasal 22 dan Pasal 23 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat bahwa zakat digunakan sebagai pengurang penghasilan kena pajak.

³¹Otoritas Jasa Keuangan saat ini sedang merancang pengaturan tentang hak pengawasan terhadap industri keuangan non-bank. Saat ini, OJK juga telah meminta agar pemindahan dana haji dilakukan selambat-lambatnya bulan Mei tahun 2014. Running text, Tv One tanggal 10 Mei 2013.

³²Undang-undang Wakaf juga mengamanahkan kepada lembaga penjamin syariah sebagai tempat menghimpun dan menyalurkan wakaf uang atas rekomendasi wakif.

³³22 Lembaga amil zakat tersebut adalah Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS), *Bait al-Mal* Hidayatullah, *Bait al-Mal* Umat Islam Bank Negara Indonesia (BAMUIS BNI), *Bait al-Mal* Muamalat (BMM), *Bait al-Zakah* Pertamina, Bangun Sejahtera Mitra Umat (BSM Umat), *Dompet Dhu'afa* Republik, *Dompet Peduli Ummat Dar al-Taubid* (DPU DT), LAZ Yayasan Amanah *Takaful*, LAZ Yayasan *Bait al-Mal* Bank Rakyat Indonesia, LAZIS Dewan Da'wah Islamiyah Indonesia, LAZIS Ikatan Persaudaraan Haji Indonesia (LAZIS IPHI), Lembaga Amil Zakat Infaq dan Shadaqah Nahdlatul Ulama (LAZISNU), Lembaga Amil Zakat Nasional *Bait al-Mal wa al-Tamwil* (LAZNAS BMT), Lembaga Zakat Infaq dan Shadaqah Muhammadiyah (LAZISMU), Pos Keadilan Peduli Umat (PKPU), Pusat Zakat Umat (LAZ Persatuan Islam), Rumah Zakat Indonesia/*Dompet Sosial Umm al-Quro* (DSUQ), Yayasan Dana Sosial Al-Falah (YDSF), Yayasan Dana Sosial Ibadurrahman Kupang, *Bait al-Mal wa al-Tamwil* MIRLA. Lihat <http://noorshabirah.wordpress.com/umum-info-lain/lembaga-amil-zakat-nasional>.

Banyaknya organisasi pengelola zakat dan lembaga amil zakat seyogyanya dapat menjadi kekuatan untuk menjaring dana-dana sosial umat,³⁴ mana kala organanisasi-organisasi tersebut, BAZNAS serta pihak-pihak lain dapat bersinergi membangun sistem pengelolaan zakat yang lebih akuntabel, profesional, efektif dan efisien.

Selanjutnya, lemahnya sistem pengawasan dalam pengelolaan harta dan dana zakat turut menambah kompleksitas masalah zakat. Fenomena-fenomena tersebut telah membawa implikasi kronik diranah sosiologis, yang berujung rentannya penyelewengan dana zakat serta memupuk rasa ketidakpercayaan masyarakat terhadap sistem pengelolaan dana zakat yang ada. Selain itu, menguatnya kultur masyarakat yang sudah terbiasa melakukan pembayaran zakat secara langsung terutama zakat fitrah, turut menambah permasalahan zakat.

Melihat berbagai fenomena di atas, perluasan fungsi sosial perbankan syariah, memiliki peran yang strategis dan dapat menjadi alternatif model dalam membantu menjaring dan mengelola dana zakat yang tepat guna, terpadu, modern dan lebih rapi. Akan tetapi, pentingnya kiprah perbankan syariah dalam membantu pengelolaan zakat justru tidak diakui secara eksplisit di dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat tidak mengatur secara tegas dan konkrit tentang otoritas perbankan syariah dalam menjalankan fungsi sosial dibidang pengelolaan zakat. Kekaburan fungsi perbankan syariah dalam menjalankan fungsi sosial terlihat, ketika Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat hanya menyebutkan bentuk-bentuk kerjasama sebagaimana pada Pasal 7 ayat (2) yaitu:

wordpress.com/umum-info-lain/lembaga-amil-zakat-nasional.

³⁴Jumlah dana sosial yang berhasil dikumpulkan oleh Yayasan Dana Sosial Al-Falah (YDSF) per desember 2012 sebesar Rp. 6.653.432.793,- untuk bantuan pendidikan, Rp. 5.873.511.406,- untuk bantuan kemanusiaan, Rp. 2.191.552.405,- untuk bantuan pembangunan masjid, dan Rp. 4.311.046.609,- untuk bantuan dakwah, sehingga total sampai bulan desember 2012 YDSF berhasil mengumpulkan dana sosial umat termasuk zakat sebesar Rp. 19.029.533.213,- atau 19,05 milyar setiap tahun. Sedangkan LAZISNU hingga desember 2011 mampu mengumpulkan dana sosial umat sebesar Rp. 5,4 milyar, Rumah Zakat hingga desember 2011 mampu mengumpulkan dana sosial umat mencapai Rp. 146 Milyar, sedangkan *Dompet Dhu'afa* Republik berhasil mengumpulkan dana sosial umat mencapai Rp. 159 Milyar hingga nopember 2013 ini. www.republikaonline.co.id/statistik_jumlah_zakat_nasional. Diakses tanggal 26 Nopember 2013.

(2) Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, BAZNAS dapat bekerja sama dengan pihak terkait sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pihak terkait yang dimaksud pada Pasal 7 ayat (2) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat sebagaimana penjelasan Pasal 7 ayat (2) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat adalah Kementerian, BUMN dan Lembaga Luar Negeri. Perbankan syariah sebagai bagian dari BUMN memang dimungkinkan dapat bekerja sama dengan BAZNAS. Namun, ketika Pasal 7 ayat (2) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat tidak menyebutkan kerjasama BAZNAS secara konkrit ke dalam redaksi ketentuan di atas, menimbulkan kekaburan norma yaitu ketidakjelasan pengaturan bentuk kerjasama dalam pengelolaan zakat. Untuk mengatasi hal tersebut, peraturan-peraturan pelaksanaan yang baru sebagai turunan dari Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat sudah seharusnya disampaikan kepada pihak terkait dan masyarakat, namun hingga saat ini turunan Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat masih dalam tahap perancangan,³⁵ sehingga teknis pelaksanaan kerjasama BAZNAS dengan bank masih mengikuti Pasal 13 Keputusan DIRJEN Bimbingan Masyarakat Islam dan Urusan Haji (DIRJEN BIMAS) Nomor D/291 Tahun 2000 Tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Zakat dan Pasal 53 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 14 tahun 2014 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat.³⁶

³⁵Peraturan Pemerintah Nomor 14 tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang-undang Nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat dan Rancangan Keputusan Menteri Agama tentang teknis pengelolaan zakat sebagai turunan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat yang baru tidak mengatur bentuk kerjasama BAZNAS dengan pihak-pihak terkait termasuk dengan perbankan syariah.

³⁶Pasal 53 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 14 tahun 2014 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat berbunyi: (1). BAZNAS berwenang melakukan pengumpulan zakat melalui UPZ dan/atau secara langsung. (2) Pengumpulan zakat melalui UPZ sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan cara membentuk UPZ pada: a. lembaga negara; b. kementerian/lembaga pemerintah non kementerian; c. badan usaha milik negara; d. perusahaan swasta nasional dan asing; e. perwakilan Republik Indonesia di luar negeri; f. kantor-kantor perwakilan negara sing/lembaga asing; dan g. masjid negara.

Adapun Pasal 13 Keputusan DIRJEN Bimbingan Masyarakat Islam dan Urusan Haji (DIRJEN BIMAS) Nomor D/291 Tahun 2000 Tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Zakat, menyatakan :

- (1) Badan Amil Zakat dan Lembaga Amil Zakat dapat bekerja sama dengan bank di wilayahnya masing-masing dalam mengumpulkan dana zakat dari harta *muzakki* yang disimpan di bank atas persetujuan *muzakki*.
- (2) Kerjasama tersebut dapat dilakukan dengan semua bank, baik bank pemerintah maupun bank swasta.
- (3) Untuk terlaksananya kerjasama tersebut perlu dilakukan kesepakatan bersama dan disosialisasikan kepada masyarakat secara luas, melalui media cetak dan pembuatan leaflet yang disebarakan melalui petugas bank.

Kenyataan bahwa dalam Pasal 7 ayat (2) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat dan Pasal 13 terutama ayat (2) Keputusan DIRJEN Bimbingan Masyarakat Islam dan Urusan Haji (DIRJEN BIMAS) Nomor D/291 Tahun 2000 Tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Zakat terjadi ketidaktegasan bentuk kerjasama BAZNAS terhadap teknis penghimpunan zakat melalui perbankan syariah, bukanlah hal yang remeh. Sebab, di dalam Pasal 12 ayat (2) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat secara konkrit dan tegas mengatur, bahwa BAZ dapat bekerja sama dengan bank dan menjalankan fungsi pengumpulan zakat. Ketentuan tersebut yaitu :

- (2) Badan Amil Zakat dapat bekerja sama dengan bank dalam pengumpulan zakat harta muzakki yang berada di bank atas permintaan muzakki.

Meskipun Pasal 12 ayat (2) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat, BAZ hanya dapat bekerja sama hanya dalam pengumpulan zakat harta, munculnya kata "bank" merupakan awal titik terang bagaimana arah politik dan pengakuan Undang-undang Pengelolaan Zakat lama terhadap perwujudan sistem pengumpulan zakat yang terintegrasi (*one gate system*) melalui lembaga perbankan.

Tahun 2008, campur tangan maupun otoritas perbankan syariah sebagai bagian dari lembaga pengelola zakat, diperkokoh dengan mun-

culnya Pasal 4 ayat (2) dan ayat (3) Undang-undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah yang menyatakan bahwa bank syariah dan unit usaha syariah dapat menjalankan fungsi sosial perbankan syariah sebagai lembaga *bait al-mal* yaitu sebagai lembaga penerima dan penyalur zakat melalui Organisasi Pengelola Zakat (disingkat OPZ).⁷ Namun, dengan adanya Pasal 7 ayat (2) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, peran dan fungsi sosial perbankan syariah menjadi tidak jelas dan lemah. Selain tidak jelas, pengaturan pengelolaan zakat melalui perbankan syariah juga menimbulkan problem politik hukum karena perbankan syariah sejak diundngkannya Undang-undang Nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat tidak diakomodasi secara tegas dan konkrit sebagai lembaga yang berwenang sebagai pengelola zakat. Hal inilah yang menyebabkan terjadinya kekosongan norma di dalam fungsi perbankan syariah, sebab di dalam Pasal 12 ayat (2) Undang-undang Nomor 38 tahun 1999 tentang pengelolaan zakat yang lama telah disebutkan secara konkrit bahwa bank dapat melakukan pengelolaan zakat.

Ketidajelasan peran perbankan syariah dalam peraturan pengelolaan zakat merupakan bentuk kekaburan norma (*vagu of norm*). Kekaburan norma inilah yang menyebabkan perbankan syariah menjadi tidak memiliki kewenangan yang jelas dalam membantu pengelolaan zakat. Kekaburann norma dalam pengaturan fungsi sosial perbankan syariah semakin jelas ketika pemerintah tidak mengatur peraturan kerjasama BAZNAS dengan perbankan syariah dalam peraturan pelaksanaan Nomor 14 tahun 2014 tentang pelaksanaan Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, terutama tentang bentuk kerjasama pengelolaan zakat dengan perbankan syariah. Sebab, ketentuan Pasal 13 terutama ayat (2) Keputusan DIRJEN Bimbingan Masyarakat Islam dan Urusan Haji (DIRJEN BIMAS) Nomor D/291 Tahun 2000 Tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Zakat yang menyatakan, bahwa BAZNAS dapat bekerja sama dengan semua bank, atau dengan kata lain bukan hanya dengan perbankan syariah adalah tidak sesuai dengan asas-asas dalam Pasal 4 ayat (2) Undang-undang Nomor 21 Ta-

⁷Ada sesuatu yang menarik untuk dikaji lebih dalam terhadap terminologi bank syariah atau UUS sebagai lembaga *bait al-mal* dalam menjalankan fungsi sebagai "penerima" dan "penyalur zakat melalui OPZ." persoalannya adalah mengapa tidak tegas menggunakan terminologi sebagai "penghimpun" dan "penyalur zakat masyarakat," sebagaimana fungsi perbankan sebagai lembaga intermediasi pada umumnya.

hun 2008 tentang Perbankan Syariah dan asas-asas dalam pengelolaan zakat sebagaimana Pasal 2 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat.⁸ Hal inilah yang memicu dan menimbulkan berbagai masalah normatif dalam regulasi pengelolaan zakat di Indonesia.

Padahal jika dikembalikan pada prinsip dan asas pengelolaan zakat sebagaimana Pasal 2 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat yaitu asas syariat Islam, asas amanah, asas kepastian hukum, asas keadilan, asas manfaat, asas terintegrasi dan asas akuntabilitas, maka konsep perbankan syariah dalam menjalankan fungsi sosial merupakan konsep kelembagaan yang paling siap⁹ dalam penghimpunan dan penyaluran harta dan dana zakat yang saat ini dapat dikonversi menjadi zakat uang.

Oleh sebab itu, Pasal 7 ayat (2) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat dan Pasal 13 Keputusan DIRJEN Bimbingan Masyarakat Islam dan Urusan Haji (DIRJEN BIMAS) Nomor D/291 Tahun 2000 Tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Zakat, sudah saatnya diperbaharui dan disesuaikan dengan peran fungsi sosial perbankan syariah sebagaimana Pasal 4 Undang-undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah, agar tidak terjadi kekosongan norma dalam pengaturan fungsi sosial perbankan syariah.

Alhasil, kekosongan norma tentang fungsi perbankan syariah dalam sistem pengelolaan zakat di dalam Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat menimbulkan berbagai persoalan. Secara filsafat, masalah kekosongan norma tentang fungsi sosial perbankan syariah yang belum terintegrasi dalam membantu pengelolaan zakat, menyebabkan tujuan zakat sebagai pranata agama yang sakral dan strategis dalam memberdayakan masyarakat, mewujudkan kemaslahatan umum, menanggulangi fakir miskin dan keadilan sosial belum terwujud. Hal ini belum mencerminkan peran dan fungsi sosial perbankan syariah sebagai salah satu institusi yang dapat menyejahterakan rakyat.

⁸Asas-asas pengelolaan zakat yaitu asas syariat Islam, asas amanah, asas kepastian hukum, asas keadilan, asas manfaat, asas terintegrasi dan asas akuntabilitas.

⁹Siap dalam arti institusi perbankan syariah memiliki sistem, sumber daya insani, infra struktur dalam aplikasi yang akuntabel, dan terhubung dengan sistem pengawasan dan pertanggungjawaban dengan PPAK, OJK dan Pajak. Dengan kata lain, operasionalisasi perbankan syariah memiliki sistem *check and balances*.

Zakat merupakan pranata ekonomi di dalam agama Islam yang memiliki peran strategis dalam mewujudkan instrumen aturan guna mencapai tujuan zakat. Untuk melegitimasi pentingnya zakat, Hukum Islam menetapkan secara konkrit kedudukan hukum zakat sebagai salah satu rukun keislaman seseorang. Zakat sebagai rukun Islam menjadi ketentuan ritual-transenden berbasis sosial yang wajib dilaksanakan oleh setiap muslim yang mampu.

Secara hakikat, pentingnya kedudukan dan nilai-nilai zakat dalam kehidupan manusia yaitu tujuan zakat sebagai kewajiban berdimensi spiritual (transendental), tujuan zakat sebagai entitas kewajiban sosial dan tujuan zakat sebagai instrumen dalam mewujudkan kesejahteraan ekonomi *mustabiq*. Zakat sebagai bentuk kepatuhan terhadap ajaran Islam (spiritual) merupakan penegasan konsekuensi kredo dari umat Islam kepada Tuhannya. Oleh sebab itu, zakat menjadi salah satu sarana ibadah vertikal yang mampu mengantarkan seseorang menjadi insan yang bertaqwa dan beriman. Zakat sebagai instrumen sosial, tercermin dalam *nash* hukum Islam yang menyebutkan kewajiban zakat sebanyak 27 kali, dan berada setelah perintah shalat.⁴⁰ Sementara kata sedekah disebutkan sebanyak 82 kali dalam al-Qur'an. Hal ini menunjukkan bahwa pelaksanaan zakat maupun sedekah memiliki posisi sama penting sebagai ibadah lanjutan setelah melaksanakan ibadah shalat. Oleh karena itu, jika shalat merupakan bukti kesalehan individu maka pelaksanaan zakat merupakan bukti kesalehan sosial seorang muslim. Pelaksanaan shalat sebagai bukti kesalehan individu tampaknya masih harus diuji dengan pelaksanaan zakat sebagai bentuk kesalehan sosial, dan sebaliknya.

Adapun zakat sebagai entitas ekonomi, tercermin dari nilai-nilai aksilogis kedudukan hukum dan fungsi sosial zakat. Nilai-nilai aksilogis zakat seyogyanya disambut dengan sistem pengelolaan zakat yang dapat menjamin kepastian hukum, memiliki manfaat dan mampu mewujudkan keadilan ekonomi secara merata. Kehadiran perbankan syariah sebagai institusi ekonomi islam, merupakan pintu gerbang transformasi nilai-nilai ekonomi dalam ajaran Islam seperti instrumen zakat. Transformasi nilai-nilai dan prinsip-prinsip ekonomi islam melalui pelaksanaan zakat sebagai rukun Islam, diharapkan mampu memperluas skala penerapan sistem ekonomi islam secara nasional, tidak hanya dalam lingkup *duel banking sistem*, tetapi mampu berperan sebagai lokomotif ekonomi di Indonesia dalam bentuk *duel economic sistem*. Oleh sebab itu, untuk mencapai

cita-cita tersebut, perbankan syariah melalui fungsi sosial atau fungsi intermediasi dalam pengelolaan zakat, sudah saatnya menciptakan sebuah visi dan politik legislasi yang berorientasi pada *maqasid* zakat, yang saat ini belum terkelola secara optimal, baik melalui BAZNAS, lembaga amil zakat lainnya maupun melalui institusi perbankan syariah.

Tujuan dasar zakat sebagai wujud kesalehan sosial, tentu menjadikan Islam sebagai agama yang seimbang dalam mengatur kepentingan-kepentingan individu dan kepentingan-kepentingan sosial. Zakat sebagai salah satu rukun Islam, tentu mencerminkan dan memerankan *shirah* (arah atau jalan) tersebut.

Kekosongan norma tentang fungsi sosial perbankan syariah dalam pengelolaan zakat menyebabkan terjadinya problem normatif-yuridis. Kekosongan norma bermula dari Pasal 4 ayat (2) Undang-undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah yang melegitimasi eksistensi fungsi sosial perbankan syariah. Perluasan fungsi perbankan syariah dari lembaga intermediasi ke fungsi sosial pengelola zakat, selanjutnya menjadi terhapus ketika Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat tidak menyebutkan secara tegas tentang peran perbankan syariah dalam pengelolaan zakat. Problem yuridis ini, terlihat ketika Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat memasukkan Pasal 7 ayat (2). Secara konkrit, kekosongan norma terlihat jelas dalam 2 substansi. Substansi pertama bahwa fungsi sosial perbankan syariah sebagai lembaga *bait al-mal* dalam Pasal 4 ayat (2) Undang-undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah tidak diakui sebagai lembaga penerima zakat sebagaimana Pasal 7 ayat (2) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat. Padahal di dalam Pasal 12 ayat (2) Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat mengakui eksistensi perbankan dalam membantu pengumpulan zakat (meskipun hanya dalam zakat harta dan bank umum konvensional). Substansi kedua, bahwa kekosongan norma terlihat dengan belum diaturnya peraturan-peraturan pelaksana yang digunakan sebagai pedoman teknis pengelolaan zakat melalui perbankan syariah.

Masalah kelembagaan pengelolaan zakat yang belum terintegrasi melalui fungsi sosial perbankan syariah menyebabkan berbagai problem teoritis. Masalah-masalah teoritis adalah pertama, adanya pertentangan teori dan konsep kelembagaan dalam lembaga perbankan syariah. Per-

⁴⁰Didin Hafidhudin, *Zakat Dalam perekonomian Modern*, (Jakarta: Gema Insani, 2002), hlm. 1.

bankan syariah sebagai lembaga berbadan hukum perusahaan (Perseroan terbatas) tentu sarat dengan persoalan-persoalan bisnis. Menurut teori *entity*, perbankan syariah merupakan entitas bisnis berbasis *profit*, yang menjadikan *profit* sebagai orientasi utama sebagaimana perusahaan pada umumnya. Secara entitas, disatu sisi perbankan syariah menjalankan operasionalisasinya sebagai perusahaan berbasis *profit*, disisi lain perbankan syariah menjalankan fungsi sosial yang *nota bene* bukan berorientasi pada peran sosial yang berseberangan dengan konsep-konsep perusahaan pada umumnya. Namun menurut teori *syariah enterprise*, perbankan syariah dapat menjalankan fungsi sosial selain fungsi bisnis (intermediasi) meski berseberangan dengan teori *entity*. Fungsi sosial perbankan syariah berkonsep “perusahaan” sosial justru menjadi keunikan tersendiri. Keunikan yang mendasar bahwa perbankan syariah dalam menjalankan operasionalisasi tentu berdasarkan prinsip syariah. Prinsip syariah merupakan karakteristik yang khas dalam memerankan fungsi social perbankan tidak sebagaimana perbankan umumnya.

Kedua, pengaturan kelembagaan pengelolaan zakat yang belum terintegrasi melalui perbankan syariah menyebabkan adanya pertentangan asas kesesuaian syariah dalam pengelolaan zakat, yaitu pertentangan asas syariah yang tercermin antara Pasal 4 ayat (2) Undang-undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Perbankan Syariah yang menganut prinsip syariah dengan Pasal 13 ayat (2) Keputusan DIRJEN Bimbingan Masyarakat Islam dan Urusan Haji (DIRJEN BIMAS) Nomor D/291 Tahun 2000 Tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Zakat yang masih memberi peluang kepada perbankan konvensional dalam pengelolaan zakat.

Selanjutnya, fenomena pengelolaan zakat yang belum terintegrasi, secara sosial dapat memicu konflik horizontal. Beberapa fakta memperlihatkan, bahwa sistem pengelolaan zakat masih belum mampu menggeser *mustabiq* menjadi *muzakki* dari tahun ke tahun. Fenomena pengelolaan zakat dan dana sosial umat yang memprihatinkan adalah ketika terjadi kasus tragedi zakat di Pasuruan pada tanggal 15 september tahun 2008 yang menimbulkan tewasnya 21 korban jiwa. Tidak hanya itu, akurasi pengelolaan zakat terutama dalam pendistribusian zakat masih terjadi ketidaktepatan dalam penyaluran zakat baik konsumtif maupun produktif.⁴¹

⁴¹“Korban Tewas Tragedi Zakat Akibat Kekurangan Oksigen,” dalam : <http://www.rcpublika.co.id>. Edisi selasa 16 september 2008. Di akses pada hari kamis pukul 18.30 WIB tanggal 4 april 2013.

Persoalan tragedi pengelolaan zakat seperti di atas, sebagaimana di sampaikan oleh Muhammad Luthfillah Habibi merupakan pengelolaan konservatif dan diluar cara-cara yang rasional. Beliau menyatakan:

Dunia kita sudah berubab. Kita sudah berada di era kemajuan dan modern. Hampir semua sistem administrasi berupa paperless. Tidak ada salahnya jika pengelolaan zakat kedepan harus teradministrasi dan terakuntansi dengan tertib. Tidak seperti pengelolaan zakat yang justru menimbulkan tewasnya mustabiq zakat. Pemasukan harus ada akuntansinya, proses ada akuntansinya dan pendistribusian juga ada akuntansinya. Akuntansi zakat harus sesuai prinsip dan kaidah-kaidah akuntansi syariah. Namun, kita harus tetap mengbargai masyarakat yang menyalurkan zakatnya secara langsung kepada mustabiq dan pimpinan-pimpinan masing-masing. Yang penting dalam pengelolaan swadaya seperti itu tetap harus amanah dan jangan korupsi.⁴²

Masalah konstruksi hukum kelembagaan pengelolaan zakat di Indonesia juga terlihat dalam garis arah politik hukum nasional. Kehendak dan arah kebijakan politik hukum pelemagaan pengelolaan zakat pada masa kesultanan menempatkan pengelolaan zakat sebagai norma yang hidup dalam masyarakat. Keadaan ini mengalami pergeseran ketika arah politik hukum pengelolaan zakat dikembangkan oleh penjajah. Pada masa penjajahan, zakat menjadi salah satu isu politik kekuatan ekonomi dan keberadaan agama tertentu, sehingga para penjajah membangun dinding pembatas dalam pengelolaan zakat dalam masyarakat.

Walaupun Indonesia adalah negara dengan penduduk muslim terbesar di dunia, sulitnya pengembangan zakat hingga ke ranah legislasi terus berlangsung hingga Indonesia merdeka. Akhirnya, sistem pengelolaan zakat berhasil masuk dalam ranah legislasi yaitu ketika pemerintah mengajukan RUU pengelolaan zakat dan menjadi Undang-undang Nomor 38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat. Politik hukum dalam Undang-undang Nomor 38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat dirasa belum maksimal dalam membela kepentingan *mustabiq* dan dalam mendayagunakan harta benda zakat.

Berkaitan dengan berbagai masalah tersebut, maka penulisan buku ini memunculkan isu hukum sebagai berikut :

⁴²Wawancara dengan Gus Muhammad Luthfillah Habibi, M.S.A (Putra KH Muhammad Muchtar salah satu pengasuh Pondok Pesantren Sidogri Kabupaten Pasuruan) yang dilaksanakan pada jum'at 3 april 2014 pukul 20.00 WIB di Malang.

1. Terdapat kelemahan mengenai pengaturan fungsi sosial perbankan syariah sebagai lembaga *bait al-mal*, yaitu berupa kekosongan norma tentang asas terintegrasi dalam sistem pengelolaan zakat melalui fungsi sosial perbankan syariah sebagai lembaga *bait al-mal*. Kristalisasi kekosongan norma menyebabkan pengelolaan zakat belum terintegrasi, baik dari sisi perencanaannya, pengumpulannya, pemanfaatannya, pendistribusiannya, pendayagunaannya. Akhirnya, pengelolaan zakat yang tidak terintegrasi menyebabkan pengelolaan zakat belum mampu mewujudkan *maqasid* zakat. Kekosongan norma tercermin dalam Pasal 4 ayat (2) Undang-undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah.
2. Dari kelemahan-kelemahan pengaturan tersebut maka berimplikasi tidak berjalannya fungsi sosial perbankan syariah sebagai lembaga *bait al-mal* secara optimal sebagaimana diatur dalam Pasal 4 Undang-undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah. Dengan demikian dukungan perbankan syariah, BAZ dan masyarakat terhadap sistem pengelolaan zakat melalui fungsi sosial perbankan syariah menjadi sangat minim.
3. Dari kelemahan tersebut maka harus dicarikan solusi alternatif dan formulasi norma sehingga pengaturan fungsi perbankan syariah sebagai lembaga *bait al-mal* dapat mengikat secara yuridis serta memiliki kepastian hukum dalam membantu mewujudkan kesejahteraan *mustahiq* dan kemaslahatan umum, melalui penghimpunan dan penyaluran dana zakat yang terintegrasi dan modern melalui perbankan syariah.

Berawal dari isu hukum di atas, permasalahan-permasalahan hukum yang muncul adalah mengapa pengaturan kelembagaan pengelolaan zakat belum terintegrasi dengan perbankan syariah dalam mewujudkan keadilan ekonomi umat? Masalah selanjutnya adalah bagaimana konstruksi hukum sistem pengelolaan zakat terintegrasi melalui fungsi sosial perbankan syariah dalam mewujudkan keadilan ekonomi umat? Untuk memecahkan masalah-masalah hukum di atas, peneliti menggunakan perspektif teori dan konsep yang relevan dengan masalah hukum yang akan diteliti. Teori-teori yang akan diterapkan untuk menganalisis masalah hukum pertama adalah teori perUndang-undangan, teori politik hukum, teori *maqasid al-syariah*, dan teori *syariah enterprise*. Selanjutnya masalah kedua menggunakan teori hukum pembangunan dan konsep terintegrasi.

Berdasarkan apa yang telah diuraikan dalam latar belakang, ada 3 (tiga) hal yang menjadi fokus pembahasan dalam buku ini, **pertama**, pengaturan kelembagaan pengelolaan zakat tidak terintegrasi dalam fungsi sosial perbankan syariah dalam rangka mewujudkan keadilan ekonomi umat. **Kedua**, konstruksi hukum pengaturan kelembagaan pengelolaan zakat terintegrasi melalui fungsi sosial perbankan syariah dalam rangka mewujudkan keadilan ekonomi umat.

2. Metode Penulisan

Untuk melakukan suatu penulisan buku ilmiah khususnya di bidang hukum keberadaan metode penulisan memegang peran sangat penting. Johnny Ibrahim menyatakan bahwa salah satu cara kerja keilmuan adalah ditandai dengan metode.⁴³ Menetapkan metode penelitian hukum hendaklah beranjak dari hakikat keilmuan hukum.⁴⁴ Ilmu hukum memiliki karakteristik ilmu hukum sebagai *sui generis* yang memiliki arti ilmu hukum merupakan ilmu jenis sendiri, karena ilmu hukum dengan kualitas ilmiah sulit untuk dikelompokkan dalam salah satu cabang pohon ilmu.

Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati menyatakan bahwa ciri khas ilmu hukum adalah sifatnya yang normatif.⁴⁵ Ilmu hukum mempunyai karakteristik sebagai ilmu yang bersifat preskriptif dan terapan.⁴⁶ Metode penelitian yang digunakan dalam ilmu hukum adalah metode normatif, yakni metode doktrinal atau penelitian doktrinal,⁴⁷ dengan optik preskriptif.⁴⁸

Berdasarkan atas karakteristik ilmu hukum tersebut penelitian pada penulisan buku ini merupakan penelitian hukum normatif. Dengan karakteristik tersebut hukum ditempatkan tidak semata-mata sebagai gejala sosial, melainkan juga masuk ke hal yang esensial, yaitu instrinsik

⁴³Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Malang: Bayumedia Publishing, 2006), hlm. 25.

⁴⁴Philipus M. Hadjon. "Pengkajian Penelitian Hukum Normatif". Majalah Yuridika, Surabaya, Universitas Airlangga, hlm. 2.

⁴⁵Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati (Ed). *Argumentasi Hukum (Legal Argumenta/ Legal Reasoning) Langkah-langkah Legal Problem Solving dan Penyusunan Legal Opinion*, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press, 2005, hlm.1.

⁴⁶Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2007), hlm. 22.

⁴⁷Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum Suatu Pengantar*, (Jakarta: Kelapa Gading, 2002), hlm. 43.

⁴⁸Johnny Ibrahim, *Op Cit.*, hlm.161-162.

hukum. Penelitian hukum ini berangkat dari pemahaman bahwa penelitian hukum merupakan proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum.⁴⁹

J. Gijssels dan Mark van Hocke menggunakan dua sudut pandang untuk membedakan ilmu hukum, yaitu (1) sudut pandang ilmu, dan (2) sudut pandang lapisan ilmu hukum.⁵⁰ Berdasarkan sudut pandang ilmu, ilmu hukum dibedakan ke dalam ilmu hukum dogmatik, dan ilmu hukum empiris. Berdasarkan sudut pandang lapisan ilmu hukum, ilmu hukum dibedakan ke dalam dogmatik hukum, teori hukum, dan filsafat hukum.

Fokus kajian ilmu hukum dogmatik adalah eksplanasi (penjelasan) teknis yuridis terhadap hukum positif. Fokus kajian teori hukum lebih luas dari pada hal itu, yaitu eksplanasi analitis terhadap bahan hukum yang meliputi konsep hukum, norma hukum (didalamnya terkait prinsip hukum), sistem hukum, fungsi hukum, lembaga hukum dan sumber hukum. Fokus kajian filsafat hukum adalah asas hukum atau prinsip hukum.

Berawal dari perspektif ilmu hukum di atas, jenis penelitian dalam penulisan buku ini lebih memfokuskan pada studi politik hukum kelembagaan pengelolaan zakat dalam perbankan syariah. Studi ini berawal dari kegelisahan akademik mengapa pengaturan pengelolaan zakat dalam Undang-undang pengelolaan zakat tidak mengakui keberadaan perbankan syariah sebagai mitra dalam mengelola zakat. Oleh sebab itu, jenis penelitian dalam penulisan buku ini lebih tepat sebagai penelitian dalam jenis studi politik hukum.

Beberapa pendekatan yang digunakan di dalam penelitian hukum normatif, yaitu pendekatan Undang-undang (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan historis (*historical approach*), pendekatan komperatif (*comperative approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dan pendekatan perbandingan.⁵¹

⁴⁹Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Malang: Bayumedia Publishing, 2006), hlm.35

⁵⁰Philipus M. Hadjon. Op Cit., hlm. 2-3.

⁵¹Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2008), hlm. 93.

Pendekatan yang digunakan di dalam penulisan buku ini, yaitu pendekatan Undang-undang (*statute approach*), pendekatan sejarah (*historical approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dan pendekatan perbandingan.⁵² Pendekatan perUndang-undangan adalah mengkaji dan meneliti peraturan perUndang-undangan terkait dengan konstitusi dasar dan peraturan yang berhubungan dengan pengelolaan zakat dan fungsi sosial perbankan syariah.⁵³ Pendekatan Undang-undang atau *statute approach* dilakukan dengan menelaah semua Undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum, dan kesempatan bagi peneliti untuk mempelajari konsistensi dan kesesuaian antara Undang-undang dan Undang-undang Dasar atau antara regulasi dengan Undang-undang.

Pendekatan sejarah adalah mengkaji dan meneliti sistem pengelolaan zakat dalam perspektif sistem dan politik hukum. Pendekatan historis atau *historical approach* dilakukan dengan menelaah latar belakang apa yang dipelajari dan perkembangan pengaturan mengenai isu hukum, untuk mengungkap filsafat dan pola pikir yang melahirkan sesuatu yang sedang dipelajari memiliki relevansi dengan masa kini.

Pendekatan konsep adalah pendekatan studi hukum yang mengarahkan dan menemukan konsep pengelolaan zakat yang terpadu dan terintegrasi dengan fungsi social perbankan syariah. Pendekatan konsep berguna untuk menemukan konsep perbankan zakat nasional yang lebih akuntabel, terukur, rapi dan modern.

Pendekatan konseptual atau *conceptual approach* beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum, untuk menemukan ide-ide yang melahirkan konsep-konsep hukum, asas-asas hukum yang relevan dengan isu hukum,⁵⁴ terkait dengan pembangunan norma hukum fungsi sosial perbankan syariah dalam mewujudkan sistem pengelolaan zakat terintegrasi.

Adapun pendekatan perbandingan berfungsi untuk membandingkan konsep, asas atau politik hukum produk peraturan kelembagaan pengelolaan zakat antara sistem kelembagaan pengelolaan zakat Indonesia dengan Negara-negara muslim seperti Saudi Arabia, Sudan, Kuwait, Malaysia, Iran, Pakistan, Yordania, Mesir, Singapura, Yaman, Libya dan lain-lain.⁵⁵

⁵²Ibid., hlm. 96. Ibid., hlm. 17

⁵³Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI-Press, 1998), hlm. 18.

⁵⁴Peter Mahmud Marzuki, Op Cit., hlm.93-95.

⁵⁵Ibid

Selain pendekatan di atas, penulisan buku ini menggunakan pendekatan *profetik*. Pendekatan profetik merupakan pendekatan dengan basis instrumen teks-teks yang bersumber dari Wahyu yang diterima oleh nabi atau rasul. Pendekatan *profetik* akan mendukung pendekatan-pendekatan di atas, terutama dalam membantu menganalisis teks-teks yang bersumber dari agama.

BAB II

KELEMBAGAAN PENGELOLAAN ZAKAT DAN PERBANKAN SYARIAH

2.1. Hakikat Kelembagaan Pengelolaan Zakat

2.1.1. Zakat dan Amil Zakat

1. Definisi Zakat

Zakat merupakan salah satu ibadah yang disebutkan tugasnya secara eksplisit dalam syariat Islam. Zakat bukanlah semata-mata urusan yang bersifat karitatif (kedermawanan), tetapi juga otoritatif (perlu ada kekuatan memaksa).⁵⁶ Kewajiban zakat memerlukan kekuatan memaksa, baik dari dalam berupa kesadaran etik, maupun kekuatan memaksa dari luar berupa aturan formal. Hal ini karena zakat memiliki posisi dan kedudukan yang sangat strategis dalam membangun kesejahteraan, mengentaskan kemiskinan dan meningkatkan ekonomi masyarakat, jika pengumpulan dan penyalurannya dikelola secara amanah, transparan dan profesional.

Akan tetapi, dalam praktiknya, pengelolaan zakat di Indonesia belum mampu mewujudkan peran strategis tersebut. Kondisi seperti ini terutama terjadi sebelum tahun 1990-an, ketika belum ada kemauan politik dari pemerintah untuk mengatur pengelolaan zakat secara lebih optimal. Regulasi zakat pertama di Indonesia adalah Surat Edaran Kementerian Agama Nomor A/VII/17367 Tahun 1951 yang melanjutkan ketentuan ordonansi Belanda bahwa negara “tidak boleh” mencampuri urusan pemungutan dan pembagian zakat, tetapi hanya melakukan pengawasan.

Berdasarkan Undang-undang Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 1999 yang dirubah menjadi Undang-undang Republik Indonesia Nomor

⁵⁶Didin Hafidhuddin, dalam <http://pujohari.wordpress.com/2009/09/15/scjarah-pengelolaan-zakat-di-indonesia>. Di Akses tanggal 7 Mei 2013.

23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, maka yang dimaksud "Pengelolaan Zakat" adalah kegiatan yang meliputi perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, dan pengawasan terhadap pendistribusian serta pendayagunaan zakat.

Sebagaimana definisi pengelolaan zakat diatas, maka pengelolaan diawali dengan kegiatan perencanaan, yang meliputi perencanaan program beserta *budgeting*-nya serta pengumpulan (*collecting*), data *muzakki* dan *mustabiq*, kemudian pengorganisasian meliputi pemilihan struktur organisasi (Dewan pertimbangan, Dewan Pengawas dan Badan Pelaksana), penempatan orang-orang (amil) yang tepat dan pemilihan sistem pelayanan yang memudahkan. Pengelolaan zakat juga ditunjang dengan perangkat yang memadai, kemudian dengan tindakan nyata (*pro active*) melakukan sosialisasi serta pembinaan baik kepada *muzakki* maupun *mustabiq*, dan terakhir adalah pengawasan dari sisi kesesuaian syariah, manajemen dan keuangan operasional pengelolaan zakat.⁵⁷

Qardhawi berpendapat bahwa pengelolaan zakat mutlak dilakukan oleh pemerintah melalui suatu lembaga khusus yang memiliki sistem manajemen yang fungsional dan profesional. Hal ini dimaksudkan untuk mencapai hasil yang optimal dan efektif. Lebih jauh ia mengatakan bahwa zakat merupakan sumber pertama dan utama bagi perbendaharaan Islam dalam mengentaskan umat dari kemiskinan.

Tujuan pokok disyariatkannya zakat adalah untuk menghapus kemiskinan dan pemberdayaan ekonomi umat. Selain itu untuk menimbulkan rasa persaudaraan dan terjalannya kasih sayang antar sesama manusia, meski diantara masyarakat yang berbeda agama. Al-Qardhawi menawarkan konsep pengelolaan zakat yang dapat digolongkan menjadi dua pendekatan. Pertama, melalui pendekatan *structural* (institusional) yaitu suatu lembaga yang dibentuk khusus mengurus zakat. Yang kedua, dari segi operasional bahwa pengelolaan zakat untuk memberdayakan ekonomi umat dapat dilakukan dengan sistem investasi yaitu dana zakat dapat dipergunakan untuk mendirikan unit-unit usaha, UKM untuk menyediakan pekerjaan bagi masyarakat *dhua'fa'* agar dapat pekerjaan tetap, sehingga mempunyai sumber penghidupan yang wajar.⁵⁸

⁵⁷Moch. Arief, "Prinsip Pengelolaan Zakat" dalam <http://www.dsniamanah.or.id> <http://asosinsizakat.blogspot.com/2009/12/prinsip-pengelolaan-zakat.html>. Senin, 21 Desember 2009.

⁵⁸Achmad Subkhan, *Konsep Pengelolaan Zakat sebagai Sarana Pemberdayaan Ekonomi Umat (Studi analitis atas pemikiran Yusuf Qardhawi dan Relevansinya dalam Konteks Ke-Indonesia-an)*. Thesis, (Yogyakarta: UIN Sunan Kalijaga, 2010), hlm. 93.

Adapun mengenai jenis zakat, sebagaimana Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat di bagi menjadi dua jenis yaitu zakat *mal* dan zakat *fitriah*. Zakat *mal* meliputi emas, perak, dan logam mulia lainnya; uang dan surat berharga lainnya; perniagaan; pertanian, perkebunan, dan kehutanan; peternakan dan perikanan; pertambangan; perindustrian; pendapatan dan jasa; dan *riqaz*.

2. Keterlibatan Amil Zakat dalam pengelolaan zakat

Sesuai Pasal 1 angka 7 Undang-undang Nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, bahwa Badan Amil Zakat Nasional yang selanjutnya disebut BAZNAS adalah lembaga yang melakukan pengelolaan zakat secara nasional. Badan Amil Zakat Nasional diatur dalam Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2001 tentang Badan Amil Zakat Nasional. Menurut Pasal 4 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2001 tentang Badan Amil Zakat Nasional, bahwa tugas BAZNAS yaitu melaksanakan pengelolaan zakat sesuai dengan ketentuan peraturan perUndang-undangan yang berlaku dan menyampaikan laporan hasil pelaksanaan tugasnya setiap tahun kepada Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat. Adapun menurut Pasal 6 Undang-undang Nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, BAZNAS merupakan lembaga yang berwenang melakukan tugas pengelolaan zakat secara nasional.

Amil adalah berasal dari kata Bahasa Arab '*amila ya' malu* yang berarti bekerja, sedangkan Amil adalah orang yang bekerja. Menurut Qardhawi yang dimaksudkan amil dalam konteks zakat, dipahami sebagai pihak yang bekerja dan terlibat secara langsung maupun tidak langsung dalam hal pengelolaan zakat. Jika yang mengelola adalah lembaga, maka semua pihak yang terkait dengannya adalah amil, baik itu direktornya, para pegawai di bidang manajemen, keuangan, pendistribusian, pengumpulan, keamanan dan lain-lain.⁵⁹ Mereka mendapatkan gaji dari bagian amil zakat tersebut.

Pengertian amil menurut pendapat empat mazhab memiliki beberapa perbedaan namun tidak signifikan. Imam Syafi'i mendefinisikan amil sebagai orang yang bekerja mengurus zakat, dan tidak mendapat upah selain dari zakat tersebut (bagian amil). Mazhab ini merumuskan amil sebagai berikut:

⁵⁹Yusuf Qardhawi, *Fiqh al-Zakat*, (Bairut: Muassasah al-Risalah, 2000), hlm. 121.

Amil adalah orang yang diperkerjakan oleh Imam (pemerintah) untuk mengambil zakat kemudian membagikannya kepada para mustahiq zakat, sebagaimana yang dijelaskan oleh Allah SWT dalam Al-Qur'an.⁶⁰

Masuknya amil sebagai *asnaf* menunjukkan bahwa zakat dalam Islam bukanlah suatu tugas yang hanya diberikan kepada seseorang (individu), tapi merupakan tugas kelompok atau institusi yang bersifat kolektif (bahkan menjadi tugas negara). Zakat mempunyai anggaran khusus yang dikeluarkan untuk gaji para pelaksananya. Imam Abu Hanifah memberikan pengertian yang lebih umum tentang amil yaitu orang yang diangkat untuk mengambil dan mengurus zakat. Adapun pendapat Imam Hanbal, amil zakat adalah pengurus zakat, yang diberi zakat sekedar upah pekerjaannya (sesuai dengan upah pekerjaannya).

Badan pengelola zakat yang didukung kekuatan hukum formal akan memiliki beberapa keuntungan antara lain:

- Untuk menjamin kepastian dan disiplin pembayar zakat.
- Untuk menjaga perasaan rendah diri para *mustahiq* zakat apabila berhadapan langsung untuk menerima zakat dari pada *muzakki*.
- Untuk mencapai efisien dan efektivitas.
- Untuk memperlihatkan syiar Islam dalam semangat penyelenggaraan pemerintahan yang Islami.⁶¹

Hukum Islam menekankan tanggungjawab pemerintah dalam mengumpulkan zakat dengan cara yang hak.⁶² Oleh sebab itu, pemerintah membentuk Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat menyatakan bahwa lembaga pengelola zakat di Indonesia

⁶⁰Secara etimologi: العَمِلُ مَنْ لَدَى اسْتِغْلَالِ الْإِمَامِ عَلَى الْخِزْيَانَاتِ لِيَنْفَعَهَا إِلَى مَسْتَحِقِّهَا كَمَا لَمَرَّةٌ لَعَلَّ تَعْلَى di sarikan dalam LTN NU, *Abkamil Fugoba: Solusi Problematika Aktual Hukum Islam, Keputusan Muktamar, Munas, dan Kongres Nahdlatul Ulama' (1926-1999 M.)* (Surabaya: LTN NU Jawa Timur dan Diantama, 2004), hlm. 294-295.

⁶¹Didin Hafidhuddin, *Zakat dalam Perekonomian Modern*, (Jakarta: Gema Insani, 2002), hlm. 56.

⁶²Allah SWT berfirman dalam Al-Quran surat al-Hajj ayat 41 : "(yaitu) orang-orang yang jika kami teguhkan kedudukan mereka di muka bumi niscaya mereka mendirikan sembahyang, menunaikan zakat, menyuruh berbuat ma'ruf dan mencegah dari perbuatan yang mungkar dan kepada Allah-lah kembali segala urusan." Hal ini juga sesuai perintah Allah bahwasannya perlu dengan adanya suatu lembaga yang mengelola dana zakat, dalam surat al-Taubah ayat 103 yang artinya: "Ambillah zakat dari sebagian harta mereka, dengan zakat itu kamu membersihkan (dari kekikiran dan cinta berlebihan kepada harta) dan menyucikan (menyuburkan sifat-sifat kebaikan dalam hati) mereka dan berdoa untuk mereka. Sesungguhnya doa kamu itu (menjadi) ketenteraman jiwa bagi mereka dan Allah maha mendengar lagi maha mengetahui."

terdiri dari dua macam, yaitu Badan Amil Zakat (BAZ) sebagai koordinator, dan Lembaga Amil Zakat (LAZ) sebagai pembantu. Badan Amil Zakat dibentuk oleh pemerintah, sedangkan Lembaga Amil Zakat didirikan oleh masyarakat.

2.1.2. *Maqasid al-syariah* dalam Pengelolaan Zakat

Zakat merupakan salah satu pilar agama yang wajib ditunaikan bagi setiap umat Islam yang mampu. Islam menempatkan zakat sebagai rukun Islam, memiliki tujuan yang sangat fundamental dalam kehidupan ekonomi masyarakat yaitu sebagai instrumen kepastian hukum untuk menjamin aliran kekayaan kepada kelompok-kelompok yang membutuhkan yang berguna untuk menyelamatkan jiwa manusia (*bifidzu al-nafsi*).

Penjelasan di atas, menempatkan keselamatan jiwa sebagai basis utama tujuan disyariatkannya zakat. Inilah tujuan (*maqasid*) zakat yang suci dan sesungguhnya, yang berbeda dengan rukun Islam lainnya. Namun untuk melaksanakan zakat sebagai instrumen ekonomi di Indonesia, telah terjadi multi paradigma. Salah satunya bahwa zakat merupakan kewajiban yang telah direpresentasikan oleh pajak, sehingga zakat tidak diperlukan lagi.

Padahal konsep zakat dan pajak dalam berbagai dimensi sangat jauh berbeda. Untuk menyelesaikan masalah tersebut, teori *maqasid al-syariah* cukup relevan guna membedah urgensi zakat sebagai perwujudan keadilan secara holistik dalam berbagai dimensi sosial, terutama dalam menjamin kelangsungan hidup atau jiwa manusia.

Secara etimologis, *maqasid al-syari'ah* adalah tujuan hukum. Hukum Islam dalam konsep normatif maupun aplikatif harus mampu mewujudkan dan selaras dengan tujuan hukum Islam yaitu mewujudkan kemaslahatan, kebaikan, ketenteraman dan kesejahteraan. Adapun *maslahah* adalah kemanfaatan atau kebaikan. Menurut Asmawi,⁶³ teori maslahat ternyata melalui reformulasi oleh para ulama ahli *ushul* sepanjang sejarah hukum Islam. Tentu saja dalam perjalanan sejarah tersebut terdapat dinamika pemikiran dalam formulasi teori maslahat. Maslahat dikemukakan oleh beberapa tokoh atau pakar hukum dengan rumusan substansi yang berbeda namun dalam tataran urgensi *maslahah* mereka bersepakat sepenuhnya bahwa teori *maslahah* merupakan teori *multi-fungsi* dalam berbagai masalah dalam dimensi hukum.

⁶³Asmawi, *Teori Maslahah dan Relevansinya dengan PerUndang-undangan Pidana Khusus di Indonesia*, (Jakarta: Badan Litbang dan Diklat Kemenag, RI, 2010), hlm. 35.

Tokoh-tokoh pencetus teori *maslahab* diantaranya adalah Iman al-Ghazali (w. 505 H). Secara etimologis, makna *genuine* teori *maslahab* diungkapkan oleh al-Ghazali bahwa *maslahab* adalah mewujudkan kemanfaatan dan menyingkirkan kemudharatan.⁶⁴ Al-Ghazali mengkategori *maslahab* dalam 3 tingkat yaitu *daruriyyat* (kebutuhan primer), *hajjiyyat* (kebutuhan skunder) dan *tahsiniiyyat* (kebutuhan tersier). Masing-masing tingkat kebutuhan tersebut disempurnakan lagi dengan perumusan objek atau sasaran 3 tingkat *maslahab* yang dikenal dengan *usbul al-kebansab* (5 prinsip dasar jaminan) yaitu *hifdzul al-din*, *hifdzul al-nafs*, *hifdzul al-'aql*, *hifdzul al-nasl* dan *hifdzul al-mal*. Lima prinsip ini kemudian disempurnakan lagi oleh Shihab al-Din dengan menambahkan *hifdzul al-'ird* (kehormatan).⁶⁵

Teori *maslahab* yang dikemukakan oleh Imam al-Ghazali, bahwa teks-teks al-Qur'an dan Sunnah Nabi sengaja dihadirkan untuk menciptakan kemaslahatan bagi seluruh umat manusia. Kemaslahatan adalah tujuan dari aturan-aturan Islam. Imam al-Ghazali menyebutnya dengan istilah *maqasid syar'iyah* (tujuan hukum Islam).⁶⁶

Maslahab menurut Izz al-Din Abd al-Salam (w. 660 H), adalah kebaikan, kemanfaatan dan kebajikan. Najm al-Din al-Thufy sebagaimana dikutip oleh Asmawi,⁶⁷ dalam hal ini berpendapat lebih ekstrim lagi. Ia lebih mengedepankan teori maslahat dari pada nash (teks al-Qur'an atau Hadis) dalam hal *mu'amalah* (hubungan antara manusia dengan manusia yang lainnya). Hanya saja pendapat Najm al-Din al-Thufy ini kemudian dikomentari oleh sebagian pakar hukum, bahwa yang dimaksudkan mengedepankan teori maslahat dari pada nash (teks al-Qur'an atau Hadis), adalah manakala maslahat tersebut dihadapkan dengan nash yang *ghanny*. Adapun nash yang *goth'i* menurutnya harus tetap didahulukan, dalam arti maslahat tidak boleh bertentangan dengan nash.

Selanjutnya, *maslahab* menurut al-Buti adalah manfaat yang dituju Syari' (pemegang otoritas Syari'ah) untuk hamba-Nya, yaitu mencakup lima hal, memelihara agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta kekayaan.

⁶⁴Abu Hamid Muhammad bin Muhammad al-Ghazali, *Al-Mustasyfa min Ilmi al-Ushul, Tabqiq wa Tabliq Muhammad Sulaiman al-Ayqar*, (Beirut: Mu'assasat al-Risalah, 1997), Juz ke-I, hlm. 416-417.

⁶⁵Shihab al-Din al-Qarafy, *Syarab Tanqib al-Fusul fi Ibtisar al-Mabsul fi Ushul*, (Mesir: Maktabah al-Khairiyah, tth), hlm. 89.

⁶⁶Abu Hamid Muhammad bin Muhammad al-Ghazali, *Al-Mustasyfa min Ilmi al-Ushul, Tabqiq wa Tabliq Muhammad Sulaiman al-Ayqar*, (Beirut: Mu'assasat al-Risalah, 1997), Juz ke-I, hlm. 281.

⁶⁷Asmawi, *Teori Maslahab dan Relevansinya dengan PerUndang-undangan Pidana Klasus di Indonesia*, (Jakarta: Badan Litbang dan Diklat Kemenag, RI, 2010), hlm. 36.

Sementara manfaat adalah kenikmatan.⁶⁸ Menurut al-Buti, sebuah *maslahab* dapat dinilai sebagai *maslahab* hakiki adalah jika memenuhi lima *dlowabitb*, yang pertama berkaitan dengan penyingkapan makna universal masalah tersebut, sementara empat yang lain membatasinya dengan cara dihubungkan dengan dalil-dalil syar'i yang spesifik. Lima *dlowabitb* tersebut adalah:

1. *Maslahab* haruslah berkisar dalam lingkup tujuan syari'.
2. Tidak bertentangan dengan al-Quran.
3. Tidak bertentangan dengan as-Sunnah.
4. Tidak bertentangan dengan al-Qiyas.
5. Tidak mengabaikan masalah yang lebih urgen.⁶⁹

Pandangan tentang *maslahab* selanjutnya, sebagaimana dicetuskan oleh Ibn al-Qayyim al-Jauziyyah,⁷⁰ bahwa hukum islam sangat menjunjung tinggi prinsip-prinsip keadilan, kasih sayang dan kemaslahatan. Jika tidak sesuai dengan prinsip tersebut, berarti itu bukan hukum islam. Penelitian yang mencengangkan atas nash al-Qur'an dan Hadis diuraikan oleh Thohir ibn al-'Asyur.⁷¹ Dalam penulisan tersebut bahwa substansi nilai-nilai kemaslahatan memang menghasilkan kesimpulan yang meyakinkan bahwa doktrin hukum islam atau syariah senantiasa diliputi oleh *bikmah* dan *illat* yang bermuara pada *maslahab*. Sehingga *maslahab* dapat menjadi sumber hukum dalam menyelesaikan masalah hukum.

Pandangan *maslahab* juga dicetuskan oleh Yusuf al-Qardhawi,⁷² bahwa *maslahab* juga dapat diterapkan dalam berbagai bidang hukum, baik muamalah maupun ibadah *mabdhah*. Urgensi *maslahab* juga di rumuskan oleh Allal al-Fasy,⁷³ bahwa titik beranjak bagi perumusan hukum syariah dan kaidah-kaidah syariah disebabkan oleh adanya *illat* dan *bikmah* hukum. Pa-

⁶⁸Said Ramadan al-Buti, *Dawabitb al-Maslahab fi al-Syariah al-Islamiyyah*, (Beirut: Mu'assasat al-Risalah, wa al-Dar al-Muattahidah, 2000), hlm. 69.

⁶⁹Muhammad Mahrus Ali, "Studi Maslahab dalam Perspektif Dr. Muhammad Sa'id Ramadan al-Buti," dalam: <http://amial-ahgaff.blogspot.com/2013/01/studi-maslahab-dalam-perspektif-ahgaff.html>. Di akses pada tanggal 14 maret 2014.

⁷⁰Ibn al-Qayyim al-Jauziyyah, *Ilam al-Munwaqin 'un Rabb al-'Alamin*, (Kairo: Dar al-Hadis, 2004), Juz. III, hlm. 5.

⁷¹Thohir ibn al-'Asyur, *Maqasid al-Syari'ah al-Islamiyyah*, (Tunis: Dar Sunnun, Kairo: Dar al-Islam, 2006), hlm. 12.

⁷²Yusuf al-Qardhawi, *Maqadhal fi Dirasat al-Syariah al-Islamiyyah*, (Kairo: Maktabah Wahbah, 2001), hlm. 58.

⁷³Allal al-Fasy, *Maqasid al-Syariah al-Islamiyyah wa Makarimuha*, (Rabat: Maktabah al-Wihdah al-'Arabiyyah, tth), hlm. 138.

dahal untuk menggali *illat* dan *hikmah* hukum tidak ada instrumen lain yang paling tepat selain nilai-nilai dan prinsip-prinsip dalam *maslahah*.

Teori *maslahah* selanjutnya dirumuskan dalam buku berjudul *al-Munafaqat* karya al-Syatibi. Menurut al-Syatibi, *maslahah* merupakan teori universal yang tak terbatas. Teori *maslahah* dapat menyebar pada semua prinsip-prinsip dasar dan satuan-satuan kasus dalam hukum Islam, sehingga relevansi *maslahah* cukup diperhitungkan dalam sumber hukum Islam.⁷⁴ Selain tokoh-tokoh pencetus teori *maslahah* di atas, adalah Mustafa Ahmad al-Zarqa'.⁷⁵

Ia menyebutkan bahwa sesungguhnya esensi *maslahah* adalah segala sesuatu yang berkontribusi bagi perwujudan dan pemeliharaan 5 prinsip dasar (5 *maslahah* sebagai pelengkap sebagaimana pendapat al-Ghazali) yang diukur bertingkat-tingkat sesuai bobot kebutuhan manusia (kategori *maslahah daruriyyat*, *maslahah hajiyat* dan *maslahah tahsiniyyat*).

Inti teori *maslahah* untuk menganalisis dan memaknai masalah hukum, bahwa *maslahah* merupakan unsur utama bangunan hukum Islam yang mengikat unsur-unsur terkait lain. Kemaslahatan adalah inti substansi dari hukum Islam. Kehidupan manusia di dunia yang seharusnya, tercipta menurut ajaran dan hukum Islam untuk kemaslahatan umat.

Pada dasarnya premis hukum dalam teori *maslahah* dapat ditegakkan dalam aplikasi syariah dengan metode induksi, baik secara tema umum dalam syariah maupun dalam paparan tentang *illat* hukum dari berbagai perintah secara terinci, contoh Al-Qur'an menjelaskan bahwa alasan diperintahkannya, mandi wajib, puasa, dan jihad masing-masing adalah demi kebersihan, keshalehan dan lenyapnya kezaliman.

Berdasarkan Uraian teori *maqasid syariah* dan *maslahah* maka teori tersebut untuk menganalisis dan menjelaskan *maqasid* dan kemaslahatan nilai-nilai zakat melalui fungsi sosial perbankan syariah sebagai wujud perlindungan terhadap jiwa para *mustahiq*, jaminan terhadap kesejahteraan hak-hak *mustahiq* melalui jaminan perlindungan terhadap harta, serta membangun kepastian hukum berupa jaminan ketepatan dan kemanfaatan zakat yang diambil dari harta *muzakki*. Teori ini sangat tepat jika digunakan untuk menganalisis tujuan norma dalam pembangunan asas yang *integrated* dalam pengelolaan zakat melalui fungsi sosial perbankan syariah.

⁷⁴Abu Ishaq al-Syatibi, *Al-Munafaqat fi Ushul al-Syariah*, (Beirut: Dar al-Kutub al-Ilmiyah, tth), Jilid I, Juz II, hlm. 42.

⁷⁵Mustafa Ahmad al-Zarqa', *Al-Istislah wa al-Masalib al-Mursalah fi Syariah wa Ushul Fiqhiha*, (Damaskus: Dar al-Qalam, 1988), hlm. 41-43.

2.1.3. Hubungan Muzakki dan Mustahiq dalam Zakat

Menurut Pasal 1 angka 5 Undang-undang Nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, *muzakki* adalah seorang muslim atau badan usaha yang berkewajiban menunaikan zakat. Adapun sesuai Pasal 1 angka 6 Undang-undang Nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, *mustahiq* adalah orang yang berhak menerima zakat.

Golongan yang berhak menerima zakat (*Mustahiq*) adalah orang-orang atau golongan yang berhak menerima zakat sebagaimana telah diatur dalam syariah Islam, yakni ada delapan golongan (*asnaf*). Ketentuan ini diatur dalam QS. Al-Taubah ayat 60.⁷⁶ Golongan yang berhak menerima zakat yaitu faqir, miskin, amil zakat, *muallaf*, memerdekakan budak belian, *gharimun*, *mujahidin fi sabilillah*, dan *Ibnu Sabil*. Zakat merupakan kegiatan menyalurkan sebagian harta (sesuai ketentuan syara') untuk dibagikan kepada orang-orang yang berhak menerimanya. Zakat merupakan rukun Islam yang kelima. Hukumnya wajib bagi orang-orang Islam yang telah memenuhi syarat-syaratnya.

2.2. Lembaga Perbankan di Indonesia

2.2.1. Bank dan Perbankan Syariah

1. Pengertian Bank dan Perbankan Syariah

Pasal 1 ayat 1 Undang-undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, mendefinisikan perbankan adalah segala sesuatu yang menyangkut tentang bank, mencakup kelembagaan, kegiatan usaha, serta cara dan proses dalam melaksanakan kegiatan usahanya. Sehingga lembaga perbankan merupakan intisari dari sistem keuangan dari setiap negara.

Bank adalah lembaga keuangan yang menjadi tempat bagi orang perseorangan, badan-badan usaha swasta, badan-badan usaha milik negara, bahkan lembaga-lembaga pemerintah menyimpan dana-dana yang dimilikinya. Melalui kegiatan perkreditan dan berbagai jasa yang diberik-

⁷⁶Artinya : Sesungguhnya zakat-zakat itu hanyalah untuk orang-orang fakir, orang-orang miskin, pengurus-pengurus zakat, para *muallaf* yang dibujuk hatinya, untuk (memerdekakan) budak, orang-orang yang berhutang, untuk jalan Allah SWT dan orang-orang yang sedang dalam perjalanan, sebagai sesuatu ketetapan yang diwajibkan Allah SWT, dan Allah Maha Mengetahui lagi Maha Bijaksana. *Al-Qur'an dan Terjemahnya*, (Saudi Arabia, Medinah Al-Munawarah: Mujamma' Al-Malik Fahd li Thiba'at Al-Mushaf Al-Syarif, 1422.H), hlm. 288.

kan.⁷⁷ Bank melayani kebutuhan pembiayaan, melancarkan sistem pembayaran bagi semua sektor perekonomian.

Dalam *Black's Law Dictionary* bank dirumuskan:⁷⁸

An institution, usually incorporated, whose business is to receive money on deposit, cash, checks or drafts, discount commercial paper, make loans, and issue promissory notes payable to bearer known as bank notes.

Selanjutnya Pierson memberikan definisi bank adalah "*bank is a company which accept credit, but didn't give credit.*"⁷⁹ Teori Pierson ini menyatakan bahwa bank dalam operasionalnya hanya bersifat pasif saja, yaitu hanya menerima titipan uang saja.⁸⁰

Berbeda dengan pendapat di atas, G.M. Berryn Stuart memiliki pendapat sendiri tentang bank. Menurutnya, "*bank is a company who satisfied other people by giving a credit with the money they accept as a gamble to the other, eventhough they should supply the new money.*"⁸¹ Selanjutnya B.N. Ajuha mengemukakan bank adalah *bank provided means by which capital is transferred from those who cannot use it profitably to those who can use it productively for the society as whole Bank provided which channel to invest any risk and at a good rate of interest.*⁸² Bank juga berarti saluran untuk menginvestasikan tabungan secara aman dan dengan tingkat bunga yang menarik.⁸³

Selanjutnya H. Malayu S.P. Hasibuan memberikan pengertian bahwa bank adalah lembaga keuangan berarti bank adalah badan usaha yang kekayaannya terutama dalam bentuk aset keuangan (*financial assets*) serta

⁷⁷Dari aspek bahasa Bank berasal dari kata Italia "*banca*" yang berarti *banca*, yaitu suatu bangku tempat duduk. Bangku inilah yang dipergunakan oleh banker untuk melayani kegiatan operasionalnya kepada para nasabah. Istilah bangku secara resmi dan populer menjadi *Bank*. Bank termasuk perusahaan *industri jasa* karena produknya hanya memberikan pelayanan jasa kepada masyarakat. Lihat Munir Fuady, *Hukum Perbankan Modern Buku Kesatu*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2007), hlm. 13

⁷⁸Hermansyah, *Hukum Perbankan Nasional Indonesia*, (Jakarta: Kencana, 2006), hlm. 7.

⁷⁹Terjemah bebas: bank adalah badan usaha yang menerima kredit tetapi tidak memberikan kredit.

⁸⁰Malayu S.P. Hasibuan, *Dasar-dasar Perbankan*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2005), hlm. 1.

⁸¹Terjemah bebas: Bank adalah badan usaha yang wujudnya memuaskan keperluan orang lain, dengan memberikan kredit berupa uang yang diterimanya dari orang lain, sekalipun dengan jalan mengeluarkan uang baru kertas atau logam.

⁸²Terjemah bebas: bank menyalurkan modal dari mereka yang tidak dapat menggunakan secara menguntungkan kepada mereka yang dapat membuatnya lebih produktif untuk keuntungan masyarakat.

⁸³Malayu S.P. Hasibuan, Op., Cit., hlm. 2.

bermotifkan profit dan juga sosial, bukan hanya mencari keuntungan saja. Sedangkan pendapat lain mengatakan bahwa bank adalah badan yang mempunyai tugas utama melakukan penghimpunan dana dari pihak ketiga dan menyalurkannya kembali ke masyarakat. Ada pula pendapat yang menyatakan bahwa bank memiliki tugas menyalurkan dana dari pihak yang kelebihan dana (*surplus*) ke pihak yang kekurangan dana (*defisit*).⁸⁴ Dari sudut legal, Undang-undang Nomor 14 Tahun 1967 tentang Pokok-Pokok Perbankan Pasal 1 huruf (a), menyatakan:⁸⁵ "Bank adalah lembaga keuangan yang usaha pokoknya memberikan kredit dan jasa-jasa dalam lalu lintas pembayaran dan peredaran uang". Sementara itu Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan Pasal 1 ayat (1), menyebutkan,⁸⁶ bank adalah badan usaha yang menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan, dan menyalurkannya kepada masyarakat dalam rangka meningkatkan taraf hidup rakyat banyak. Selanjutnya Undang-undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Pokok-Pokok Perbankan Pasal 1 ayat (2), mengatakan: "Bank adalah badan usaha yang menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan dan menyalurkannya kepada masyarakat dalam bentuk kredit dan/atau bentuk-bentuk lainnya dalam rangka meningkatkan taraf hidup rakyat banyak".⁸⁷

Adapun bank menurut Pasal 1 angka 2 Undang-undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Perbankan Syariah adalah badan usaha yang menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk Simpanan dan menyalurkannya kepada masyarakat dalam bentuk kredit dan/atau bentuk lainnya dalam rangka meningkatkan taraf hidup rakyat. Menurut Pasal 1 angka 7 Undang-undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Perbankan Syariah, bank syariah adalah bank yang menjalankan kegiatan usahanya berdasarkan prinsip syariah dan menurut jenisnya terdiri atas bank umum syariah dan bank pembiayaan rakyat syariah. Sesuai Pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah segala sesuatu

⁸⁴Arthesa Ade dan Edia Handiman, *Bank dan Lembaga Keuangan Bukan Bank*, (Jakarta: PT. Jilaka, 2006), hlm. 5.

⁸⁵Undang-undang Nomor 14 Tahun 1967 tentang Pokok-Pokok Perbankan, Bab I, Pasal 1 huruf (a).

⁸⁶Undang-undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, Bab I, Pasal 1 ayat (1).

⁸⁷Undang-undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, Pasal 1 ayat (2).

yang menyangkut tentang Bank Syariah dan Unit Usaha Syariah, mencakup kelembagaan, kegiatan usaha, serta cara dan proses dalam melaksanakan kegiatan usahanya.

2. Bentuk-Bentuk Perbankan Syariah (Jenis Perbankan Syariah)

Menurut Undang-undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang perubahan Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, terdapat dua jenis bank di Indonesia yaitu bank umum dan bank perkreditan rakyat (BPR). Bank umum adalah bank yang melaksanakan kegiatan usaha secara konvensional dan atau berdasarkan prinsip syariah yang dalam kegiatannya memberikan jasa dalam lalu lintas pembayaran. Bank Umum merupakan lembaga keuangan yang menawarkan berbagai layanan produk dan jasa kepada masyarakat dan merupakan bagian dari perbankan nasional yang memiliki fungsi utama sebagai penghimpun dan penyalur dana masyarakat serta pemberi jasa dalam lalu lintas pembayaran. Dengan fungsi utama yang demikian, Bank Umum memiliki peranan yang strategis dalam menyalurkan dan menyeimbangkan unsur-unsur pemerataan pembangunan dan hasil-hasil pembangunan, pertumbuhan ekonomi dan stabilitas nasional guna menunjang pelaksanaan pembangunan nasional. Bank perkreditan rakyat yang didefinisikan oleh Undang-undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Undang-undang Nomor 7 tahun 1992 tentang Perbankan Pasal 5, adalah bank yang melaksanakan kegiatan usaha secara konvensional dan/atau berdasarkan prinsip syariah yang dalam kegiatannya tidak memberikan jasa dalam lalu-lintas pembayaran.

Kegiatan-kegiatan usaha yang dapat dilakukan oleh bank perkreditan rakyat adalah menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan berupa deposito berjangka, tabungan, dan produk lain yang sejenis; menyalurkan dana dalam bentuk kredit ke masyarakat; menyediakan pembiayaan dan penempatan dana berdasarkan prinsip syariah, sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan oleh Bank Indonesia; dan menempatkan dananya dalam bentuk Sertifikat Bank Indonesia (SBI), deposito berjangka, sertifikat deposito, dan babungan pada bank lain.

Selain kegiatan-kegiatan yang dapat dilaksanakan oleh BPR di atas, terdapat juga kegiatan-kegiatan yang merupakan larangan bagi BPR adalah : menerima simpanan berupa giro dan ikut dalam valuta asing; melakukan kegiatan usaha dalam valuta asing; melakukan penyertaan modal

melakukan usaha perasuransian; melakukan usaha lain di luar kegiatan usaha sebagaimana dimaksudkan di atas.

Berdasarkan kegiatan usaha dan larangan-larangan di atas, maka secara umum BPR mempunyai kegiatan usaha yang lebih terbatas dibandingkan Bank Umum. Bank umum dapat menghimpun dana dalam bentuk simpanan dari masyarakat berupa giro, tabungan, dan deposito, sedangkan BPR tidak boleh menghimpun dana dalam bentuk giro dan juga usaha dalam valuta asing, sedangkan BPR tidak diperbolehkan. Bank umum dapat melakukan penyertaan modal pada lembaga keuangan dan untuk mengatasi kredit macet, sedangkan BPR sama sekali tidak boleh melakukan penyertaan modal. Dalam hal melakukan usaha perasuransian, BPR dan Bank Umum sama-sama tidak diperbolehkan.

Sesuai Pasal 1 angka 7 Undang-undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah, bank syariah adalah bank yang menjalankan kegiatan usahanya berdasarkan prinsip syariah dan menurut jenisnya terdiri atas bank umum syariah dan bank pembiayaan Rakyat Syariah. Menurut Pasal 1 angka 8 Undang-undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah, bank umum syariah adalah bank syariah yang dalam kegiatannya memberikan jasa dalam lalu lintas pembayaran. Adapun sesuai Pasal 1 angka 9 Undang-undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah, bank pembiayaan rakyat syariah adalah bank syariah yang dalam kegiatannya tidak memberikan jasa dalam lalu lintas pembayaran.

Selanjutnya terkait dengan bentuk kegiatan usaha, sesuai Pasal 19 ayat (1) huruf q Undang-undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah, bahwa kegiatan usaha bank umum syariah yaitu melakukan kegiatan lain yang lazim dilakukan di bidang perbankan dan di bidang sosial sepanjang tidak bertentangan dengan Prinsip Syariah dan sesuai dengan ketentuan peraturan perUndang-undangan.

2.2.2. Prinsip-Prinsip Perbankan Syariah

Secara umum Pasal 2 Undang-undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, mengemukakan bahwa "Perbankan Indonesia dalam melakukan usahanya berasaskan demokrasi ekonomi dengan menggunakan prinsip kehati-hatian". Dalam penjelasan Undang-undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan yang dimaksud dengan demokrasi ekonomi adalah demokrasi ekonomi yang berdasarkan Pancasila dan Undang-un-

dang Dasar 1945. Sedangkan menurut Mubyarto,⁸⁶ demokrasi ekonomi Indonesia adalah Demokrasi Ekonomi Pancasila yang mempunyai ciri-ciri sebagai berikut: pertama, dalam sistem ekonomi Pancasila koperasi ialah *soko guru* perekonomian; kedua, perekonomian Pancasila digerakkan oleh rangsangan-rangsangan ekonomi, sosial, dan yang paling penting adalah moral; ketiga, perekonomian Pancasila ada hubungannya dengan Tuhan Yang Maha Esa, sehingga dalam Pancasila terdapat solidaritas sosial; Keempat, perekonomian Pancasila berkaitan dengan persatuan Indonesia, yang berarti nasionalisme menjiwai setiap kebijakan ekonomi. Sedangkan sistem perekonomian kapitalis pada dasarnya kosmopolitanisme, sehingga dalam mengejar keuntungan tidak mengenal batas-batas negara; kelima, sistem perekonomian Pancasila tegas dan jelas adanya keseimbangan antara perencanaan sentral (nasional) dengan tekanan pada desentralisasi di dalam pelaksanaan kegiatan ekonomi.

Adapun prinsip kehati-hatian (*prudent principle*) menurut ketentuan Undang-undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Undang-undang Nomor 7 tahun 1992 Pasal 2 dikemukakan, bahwa Perbankan Indonesia dalam melakukan; usahanya berasaskan Demokrasi Ekonomi dengan menggunakan prinsip kehati-hatian. Dari ketentuan ini, menunjukkan bahwa prinsip kehati-hatian adalah salah satu asas terpenting yang wajib diterapkan atau dilaksanakan oleh bank dalam menjalankan kegiatan usahanya.⁸⁷

Prinsip kehati-hatian tersebut mengharuskan pihak bank untuk selalu berhati-hati dalam menjalankan kegiatan usahanya, dalam arti harus selalu konsisten dalam melaksanakan peraturan perUndang-undangan di bidang perbankan berdasarkan profesionalisme dan iktikad baik.⁸⁸

Berkaitan dengan prinsip kehati-hatian sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 2 di atas, kita dapat menemukan Pasal lain di dalam Undang-undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang perubahan Undang-undang Nomor 7 tahun 1992 Pasal 2 yang mempertegas kembali mengenai pentingnya prinsip kehati-hatian itu diterapkan dalam setiap kegiatan usaha bank, yakni dalam Pasal 29 Ayat (2).⁸⁹ Selanjutnya

⁸⁶Mubyarto dalam Munir Fuady, *Hukum Perbankan Modern: Berdasarkan Undang-undang Tahun 1998*, Edisi Kesatu, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1999), hlm. 16.

⁸⁷Hermansyah, *Hukum Perbankan Nasional Indonesia*, (Jakarta: Kencana, 2006), hlm. 134.

⁸⁸Ibid., hlm.135.

⁸⁹Berdasarkan ketentuan Pasal 29 Ayat (2) di atas, maka tidak ada alasan apa pun juga bagi

dalam ketentuan Pasal 29 Ayat (3) terkandung arti perlunya diterapkan prinsip kehati-hatian dalam rangka penyaluran kredit atau pembiayaan berdasarkan Prinsip Syariah kepada nasabah debitur.⁹⁰ Terkait dengan asas perbankan syariah, sesuai Pasal 2 Undang-undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah, bahwa dalam operasionalisasinya, perbankan syariah dalam melakukan kegiatan usahanya berasaskan prinsip syariah, demokrasi ekonomi, dan prinsip kehati-hatian.

2.2.3. Fungsi dan Tujuan Perbankan Syariah

Secara umum, bank merupakan lembaga keuangan yang sangat penting dalam perekonomian. Secara umum, bank didefinisikan sebagai lembaga keuangan yang usaha pokoknya adalah menghimpun dana dan menyalurkannya kepada masyarakat dalam bentuk kredit serta memberikan jasa dalam lalu lintas pembayaran dan peredaran uang. Menurut Undang-undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang perubahan Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 Perbankan, bank merupakan lembaga keuangan yang menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan dan menyalurkannya kembali dalam bentuk pinjaman (kredit) dan atau bentuk lainnya, dengan tujuan untuk meningkatkan taraf hidup orang banyak.

Menurut Pasal 3 Undang-undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang perubahan Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan Indonesia fungsi bank adalah menghimpun dana dan kemudian menyalurkan dana itu ke masyarakat. Fungsi tersebut dikenal sebagai intermediasi keuangan (*financial intermediary*). Maksud dari fungsi bank sebagai lembaga intermediasi (perantara) adalah bahwa perbankan memberikan kemudahan untuk mengalirkan dana dari nasabah yang memiliki kelebihan dana (*savers*) dengan kedudukan sebagai penabung ke nasabah yang memerlukan dana (*borrowers*) untuk berbagai kepentingan.⁹¹

pihak bank untuk tidak menerapkan prinsip kehati-hatian dalam menjalankan kegiatan usahanya dan wajib menjunjung tinggi prinsip kehati-hatian. Ini mengandung arti, bahwa segala perbuatan dan kebijaksanaan yang dibuat dalam rangka melakukan kegiatan usahanya harus senantiasa berdasarkan kepada peraturan perUndang-undangan yang berlaku sehingga dapat dipertanggungjawabkan secara hukum.

⁹⁰Ketentuan Pasal 29 Ayat (2) dan Ayat (3) di atas tentu, berhubungan erat dengan ketentuan Pasal 29 Ayat (4), karena bertujuan untuk melindungi kepentingan nasabah penyimpan dan simpanannya.

⁹¹Arthesa Ade dan Edia Handiman, *Bank dan Lembaga Keuangan Bukan Bank*, (Jakarta: PT. Inteka, 2006), hlm. 11.

Adapun fungsi sosial perbankan syariah sebagaimana diatur dalam Pasal 4 Undang-undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah adalah :

- (1). Bank Syariah dan UUS wajib menjalankan fungsi menghimpun dan menyalurkan dana masyarakat.
- (2). Bank Syariah dan UUS dapat menjalankan fungsi sosial dalam bentuk lembaga *bait al-mal*, yaitu menerima dana yang berasal dari zakat, infak, sedekah, hibah, atau dana sosial lainnya dan menyalurkannya kepada organisasi pengelola zakat.
- (3). Bank Syariah dan UUS dapat menghimpun dana sosial yang berasal dari wakaf uang dan menyalurkannya kepada pengelola wakaf (*nazhir*) sesuai dengan kehendak pemberi wakaf (*wakif*).
- (4). Pelaksanaan fungsi sosial sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) sesuai dengan ketentuan peraturan perUndang-undangan.

Pada umumnya tujuan perbankan tercantum dalam Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan yang telah dirubah menjadi Undang-undang Nomor 10 Tahun 1998, yaitu pada Pasal 3 yang menegaskan: "Fungsi utama perbankan Indonesia adalah sebagai penghimpun dan penyalur dana masyarakat". Kemudian dalam Pasal 4 menegaskan: "Perbankan Indonesia bertujuan menunjang pelaksanaan pembangunan nasional dalam rangka meningkatkan pemerataan, pertumbuhan ekonomi, dan stabilitas nasional ke arah peningkatan kesejahteraan rakyat banyak".

Pada hakikatnya perbankan Indonesia juga mempunyai tujuan yang strategis dan tidak semata-mata berorientasi ekonomis, tetapi juga berorientasi kepada hal-hal yang non ekonomis seperti masalah stabilitas politik dan stabilitas sosial.¹⁴ Dapat disimpulkan bahwa tujuan bank adalah merupakan turunan prinsip dari tujuan negara dalam rangka mewujudkan kesejahteraan rakyat melalui fungsi bank sebagai lembaga intermediasi.

Adapun tujuan perbankan syariah sesuai Pasal 3 Undang-undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah menegaskan bahwa perbankan syariah bertujuan menunjang pelaksanaan pembangunan nasional dalam rangka meningkatkan keadilan, kebersamaan, dan pemerataan kesejahteraan rakyat.

¹⁴Hermansyah, *Hukum Perbankan Nasional Indonesia*, (Jakarta: Kencana, 2006), hlm. 20.

2.3. Peranan Perbankan Syariah dalam Pengelolaan Zakat

2.3.1. Fungsi Perbankan Syariah sebagai Lembaga Bait Al-Mal

Sejak tahun 2008, konstruksi hukum fungsi perbankan syariah mengalami perluasan yaitu tidak hanya berfungsi menghimpun dan menyalurkan dana masyarakat tetapi dapat menjalankan fungsi sosial sebagai lembaga *bait al-mal* dalam menghimpun dan menyalurkan dana sosial umat seperti zakat. Perluasan fungsi sosial perbankan syariah tertuang dalam Pasal 4 ayat (2) Undang-undang Nomor 21 tahun 2008 tentang Perbankan Syariah.

Perluasan fungsi perbankan syariah dalam menghimpun dan menyalurkan dana zakat, dilatari oleh menguatnya respon masyarakat terhadap perbankan syariah dan tumbuhnya *market share* ekonomi islam di sektor lembaga keuangan berbasis syariah. Perkembangan fungsi sosial perbankan syariah dalam mengelola zakat merupakan implementasi institusi ekonomi islam untuk mempermudah terutama nasabah perbankan syariah dalam menunaikan ibadah zakat. Komitmen tersebut menjadi akses terbukanya secara lebar dan bagian dari strategi untuk menjaring dana zakat di Indonesia.

Berdasarkan Pasal 4 ayat (2) Undang-undang Nomor 21 tahun 2008 tentang Perbankan Syariah, maka konstruksi hukum kelembagaan pengelolaan zakat di Indonesia bertambah satu lagi yaitu melalui pengelolaan zakat berkonsep perusahaan. Selanjutnya pada tahun 2011, kelembagaan pengelolaan zakat sebagaimana yang diamanahkan oleh Undang-undang Nomor 38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat dan Undang-undang Nomor 21 tahun 2008 tentang Perbankan Syariah di kembalikan kepada fungsi negara sebagai pemegang mandat dan pemikul tanggung jawab dalam mewujudkan keadilan sosial di bidang pengelolaan zakat.

Akan tetapi, konstruksi hukum pengelolaan zakat di Indonesia dalam Undang-undang Nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat belum mampu memperlihatkan hasil yang positif. Hal tersebut menimbulkan berbagai permasalahan hukum, terutama ketika dihadapkan dengan eksistensi dan peran lembaga zakat dalam memenuhi aspirasi masyarakat muslim di Indonesia.

Guna menyelesaikan masalah di atas, konstruksi hukum kelembagaan pengelolaan zakat dapat di analisis melalui teori hukum responsif. Hukum responsif, sebagaimana dikutip oleh Rachmad Safa'at merupa-

kan teori tentang profil hukum yang dibutuhkan dalam masa transisi.⁹⁵ Karena harus peka terhadap situasi transisi di sekitarnya, maka hukum responsif tidak saja dituntut menjadi sistem yang terbuka, tetapi juga harus mengandalkan keutamaan tujuan, yaitu keadilan sosial yang ingin dicapai serta akibat-akibat yang timbul dalam bekerjanya hukum itu.

Konstruksi hukum kelembagaan pengelolaan zakat BAZNAS/BAZDA sebenarnya menunjukkan perkembangan hukum yang semakin baik dalam pengelolaan zakat. Namun kehadiran BAZNAS sebagai pengawal lembaga pengelola zakat lainnya tidak dapat semena-mena dan mengabaikan begitu saja peran lembaga pengelola zakat yang hidup dan membudaya di masyarakat seperti lembaga yang dibentuk oleh masyarakat, tokoh agama, Kyai. Ketika dikaitkan dengan tujuan hukum kelembagaan pengelolaan zakat, maka lembaga pengelola zakat baik kelompok maupun perseorangan yang sudah berjalan dimasyarakat secara luas, maka negara melalui BAZNAS seyogyanya merespons peran tersebut secara bersama-sama mewujudkan tujuan hukum pengelolaan zakat. Keberadaan lembaga amil zakat yang dikelola masyarakat baik kelompok maupun perseorangan tetap berkedudukan ko-eksistensi ibarat kesebelasan sepak bola, BAZNAS dan lembaga zakat lainnya berperan dalam posisi masing-masing yang mempunyai tugas pada level yang berbeda namun tujuan utama tetap sama yaitu mewujudkan keadilan sosial bagi *mustabiq*. Oleh karena itu, penguatan kerjasama oleh semua pihak dalam sistem pengelolaan zakat menjadi sangat penting. Hal inilah yang disebut dalam hukum responsif bahwa pemahaman mengenai hukum telah melampaui peraturan atau teks-teks dokumen perundang-undangan yang berorientasi pada hasil akhir, memperkirakan akibat dan manfaat dari hukum itu.

Hukum responsif mengandalkan dua doktrin utama. *Pertama*, hukum harus fungsional, pragmatik, bertujuan dan rasional. *Kedua*, kompetensi menjadi patokan evaluasi terhadap semua pelaksanaan hukum. Karena kompetensi sebagai tujuan berfungsi sebagai norma kritik, maka tatanan hukum responsif, menekankan pada:

- a. Keadilan substantif sebagai dasar legitimasi hukum,
- b. Peraturan merupakan sub-ordinasi dari prinsip dan kebijakan,

⁹⁵Dalam Rachmad Safa'at, *Rekonstruksi Politik Hukum Pangan: dari Ketahanan Pangan ke Keandalan Pangan*, (Malang: Universitas Brawijaya Press, 2013), hlm. 31.

- c. Pertimbangan hukum harus berorientasi pada tujuan dan akibat bagi kemaslahatan masyarakat,
- d. Penggunaan diskresi sangat dianjurkan dalam pengambilan keputusan hukum dengan tetap berorientasi pada tujuan,
- e. Memupuk sistem kewajiban sebagai ganti sistem paksaan,
- f. Moralitas kerjasama sebagai prinsip moral dalam menjalankan hukum,
- g. Kekuasaan didayagunakan untuk mendukung vitalitas hukum dalam melayani masyarakat,
- h. Penolakan terhadap hukum harus dilihat sebagai gugatan terhadap legitimasi hukum,
- i. Akses partisipasi publik dibuka lebar dalam rangka integrasi advokasi hukum dan sosial.⁹⁶

Berdasarkan unsur-unsur hukum responsif di atas, kelembagaan pengelolaan zakat di Indonesia seharusnya mampu mengakomodasi elemen-elemen di atas. Salah satunya adalah menerapkan pengelolaan zakat yang bersifat partisipatif dan berorientasi pada keadilan substantif.

2.3.2. Fungsi Sosial Perbankan Syariah

Bank adalah Bank Umum Syariah dan Unit Usaha Syariah dari Bank Umum Konvensional termasuk Unit Usaha Syariah dari kantor cabang dari suatu bank yang berkedudukan di luar negeri. Istilah Bank dalam literatur Islam tidak dikenal. Suatu lembaga yang menghimpun dana dari masyarakat dan menyalurkan kembali ke masyarakat, dalam literatur Islam dikenal dengan istilah *bait al-mal* atau *bait al-tamwil*. Istilah lain yang digunakan untuk sebutan Bank Islam adalah Bank Syari'ah. Secara akademik istilah Islam dan syariah berbeda, namun secara teknis untuk penyebutan bank Islam dan Bank Syari'ah mempunyai pengertian yang sama.

Menurut Pasal 4 Undang-undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah bahwa fungsi bank syariah sebagai berikut:

- (1) Bank Syariah dan UUS wajib menjalankan fungsi menghimpun dan menyalurkan dana masyarakat.

⁹⁶Ruslan H.R., "Teori Hukum Memecahkan Berbagai Persoalan Hukum," dalam <http://www.pra-jakarta.go.id/artikel/31-ruslan-harunar-rasyid/-teori-hukum-memecahkan-berbagai-persoalan-hukum.html>. Di akses tanggal 25 maret 2014.

- (2). Bank Syariah dan UUS dapat menjalankan fungsi sosial dalam bentuk lembaga *bait al-mal*, yaitu menerima dana yang berasal dari zakat, infak, sedekah, hibah, atau dana sosial lainnya dan menyalurkannya kepada organisasi pengelola zakat.
- (3). Bank Syariah dan UUS dapat menghimpun dana sosial yang berasal dari dana wakaf uang dan menyalurkannya kepada pengelola wakaf (nadzir) sesuai dengan kehendak pemberi wakaf (wakif).
- (4). Pelaksanaan fungsi sosial sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) sesuai dengan ketentuan peraturan perUndang-undangan.

Lebih rinci Hermansyah,⁹⁷ membagi fungsi bank syariah ke dalam empat fungsi utama yaitu, pertama, sebagai fungsi manajer investasi. Bank syariah merupakan manajer investasi dari pemilik dana (*sbabib al-mal*) dari dana yang dihimpun dengan prinsip *mudbarabah*, karena besarkecilnya imbalan (bagi hasil) yang diterima oleh pemilik dana, sangat tergantung pada hasil usaha yang diperoleh (dihasilkan) oleh bank syariah dalam mengelola dana.

Kedua, fungsi investor. Dalam penyaluran dana, baik dalam prinsip bagi-hasil atau prinsip jual-beli, bank syariah berfungsi sebagai investor (sebagai pemilik dana). Oleh karena itu sebagai pemilik dana maka dalam menanamkan dana dilakukan dengan prinsip-prinsip yang telah ditetapkan dan tidak melanggar syariah, ditanamkan pada sektor-sektor produktif dan memiliki resiko yang minim.

Ketiga, yaitu fungsi jasa perbankan. Dalam operasionalnya, bank syariah juga memiliki fungsi jasa perbankan berupa layanan kliring, transfer, inkaso, pembayaran gaji dan lainnya yang tidak melanggar prinsip syariah.

Keempat, yaitu berfungsi secara sosial. Dalam konsep perbankan syariah mewajibkan bank syariah memberikan layanan sosial melalui dana *qard*, zakat, dan dana sumbangan lainnya yang sesuai dengan prinsip syariah. Konsep perbankan syariah juga mengharuskan bank-bank syariah untuk memainkan dan memberikan kontribusi bagi perlindungan dan pengembangan lingkungan. Fungsi ini juga merupakan yang membedakan bank syariah dengan bank konvensional. Fungsi sosial bank syariah tidak dapat dipisahkan dari fungsi-fungsi lainnya dan merupakan

⁹⁷Hermansyah, *Hukum Perbankan Nasional Indonesia*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2011), hlm. 81.

identitas khas bank syariah. Bahkan dalam Kerangka Dasar Penyusunan dan Penyajian Laporan Keuangan Syariah (disingkat KDPPLKS) yang dikeluarkan Ikatan Akuntan Indonesia (disingkat IAI), bahwa salah satu unsur laporan keuangan bank syariah adalah komponen laporan keuangan yang mencerminkan kegiatan syariah, berupa Laporan Sumber dan Penggunaan Dana Zakat, dan Laporan Sumber dan Penggunaan Dana Kebajikan.⁹⁸

Bank dalam suatu negara memiliki peran yang sangat penting dalam mewujudkan pertumbuhan pembangunan ekonomi. Fungsi bank adalah sebagai pihak yang menjembatani (lembaga intermediasi) antara pihak yang memiliki kelebihan dana dan pihak yang kekurangan/membutuhkan dana baik untuk modal kerja ataupun konsumsi. Sehingga dapat diharapkan akan terjadi keseimbangan antara sektor *moneter* dan sektor *rill*.⁹⁹

Tetapi yang terjadi dalam perbankan konvensional fungsi intermediasi ini sering kali tidak berjalan. Hal ini dapat dilihat dari *Loan to Deposit Ratio* (LDR) bank konvensional yang hanya sekitar 50%-60 %. Artinya hanya sekitar 50%-60% dana yang terkumpul diperoleh dari Dana Pihak Ketiga (DPK) disalurkan dalam bentuk kredit ke masyarakat untuk menggerakkan sektor *rill*. Selebihnya dana ditempatkan dalam bentuk SBI.¹⁰⁰

Para deposan menempatkan dana dalam bentuk SBI, merupakan langkah yang jauh lebih aman jika menyalurkannya dalam bentuk kredit kepada masyarakat, karena jika mereka menyalurkannya melalui kredit resiko kredit akan besar. Oleh karena itu, *deposan* juga mendapatkan keuntungan dari bunga yang diberikan SBI tersebut tanpa harus bersusah payah untuk mencari nasabah yang mengajukan kredit.

Berbeda halnya dengan perbankan konvensional, perbankan syariah dengan *Financing to Deposit Ratio* (FDR) lebih dari 100%, yang artinya seluruh dana yang terkumpul yang didapat dari Dana Pihak Ketiga disalurkan melalui produk-produk pembiayaan bank syariah bahkan modal bank syariah itupun ikut tersalurkan. Melalui berbagai produk-produk

⁹⁸Muhammad Nizarul Alim, *Mubasabah kenangan syariah*, (Solo: Aqwam, 2011), hlm. 76.

⁹⁹Gde Mastra, *Pengaturan Fungsi Bank Sebagai Lembaga Intermediasi Dalam Rangka Meningkatkan Kesejahteraan Rakyat Melalui Kredit Usaha Kecil Dan Menengah*, (Disertasi, (Malang: Universitas Brawijaya, 2012), hlm. 58.

¹⁰⁰*Ibid*

pembiayaan seperti *murabahab*, *musyarakah*, *mudharabah*, *istishna* dan *ijarah* maka perbankan syariah dapat menjalankan fungsinya sebagai lembaga intermediasi dengan baik.

Perilaku perbankan syariah yang berbeda dengan perbankan konvensional ini disebabkan juga oleh perbedaan sistem nilai yang dianut oleh keduanya. Perbankan konvensional hanya mementingkan bagaimana caranya mereka dapat membayar bunga yang dijanjikan kepada nasabah penabung plus keuntungan yang mereka inginkan, entah uang yang dihimpun disalurkan ke sektor *rill* atau mereka putar kembali ke pasar uang atau pasar modal (moneter) sehingga sektor *rill* kurang berkembang.

Perbankan syariah memiliki dua prinsip yang harus dipegang yaitu prinsip kehati-hatian dan juga prinsip syariah. Prinsip syariah ini yang juga membedakan bank syariah dengan bank konvensional karena bank konvensional hanya menganut prinsip kehati-hatian. Prinsip inilah yang mengharuskan perbankan syariah harus menyalurkan dana yang mereka himpun dalam bentuk pembiayaan ke sektor *rill*. Bank syariah dibatasi untuk “bermain-main” dalam pasar uang atau pasar modal kecuali yang telah ada fatwa diperbolehkan oleh Dewan Syariah Nasional seperti pembelian sukuk.

Sistem bagi hasil yang dianut oleh perbankan syariah juga memaksa para *bankir* syariah untuk lebih bekerja dengan cara aktif memberikan pembiayaan. Mereka tidak bisa seperti bankir konvensional yang hanya mengendapkan dana yang berhasil dihimpun dalam SBI. Jika hal itu yang dilakukan maka *return* yang didapat akan jauh lebih kecil dibandingkan jika mereka menyalurkannya melalui pembiayaan.

Padahal dengan prinsip bagi hasil, bank syariah dituntut untuk menunjukkan kinerja yang baik, hal itu dapat dilihat dari keuntungan yang didapat bank syariah, karena jika bank syariah memperoleh keuntungan yang kecil maka bagi hasil yang diberikan kepada nasabah penabung akan kecil pula. Hal itu akan mengakibatkan larinya nasabah penabung bank syariah ke bank konvensional karena nasabah penabung yang menabung di bank syariah tidak hanya mempertimbangkan prinsip syariah (halal dan haram) dalam menabung, tetapi juga *return* yang ditawarkan bank syariah. Nasabah penabung pun akan membandingkan bagi hasil yang diberikan bank syariah dengan bunga bank yang diberikan bank konvensional.

Sesuai dengan Undang-undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah, bank syariah selain menjadi lembaga/perusahaan yang bersifat komersial yang dalam hal ini menghimpun dan menyalurkan dana dengan tujuan memperoleh laba, bank syariah juga bertindak sebagai lembaga sosial/*bait al-mal* atau lembaga yang menghimpun dana berupa zakat, infak dan sedekah untuk kemudian menyalurkannya kepada yang berhak. Dengan ketentuan penyaluran dananya yang sudah ditentukan yaitu delapan *asnaf* (golongan). Jika kita melihat delapan *asnaf* ini maka penyaluran dana sosial yang dilakukan bank syariah akan menjangkau orang-orang yang selama ini tidak terjangkau oleh bank konvensional dengan alasan tidak *bank-able*.

Fenomena di atas, merupakan bukti berjalannya fungsi intermediasi pada perbankan syariah yang dalam perbankan konvensional fungsi ini tidak berjalan secara baik.¹⁰¹ Bank Syariah dan perbankan Islam umumnya diharuskan memberikan pelayanan sosial kepada masyarakat, baik berupa penerimaan dana zakat, infak, dan sadaqah (ZIS) sekaligus penyaluran dana ZIS tersebut kepada pihak-pihak yang berhak untuk menerimanya dengan cara yang transparan dan bertanggungjawab. Selain sebagai penerima dan penyalur dana ZIS, bank syariah juga memberikan pelayanan sosial melalui dana *qard* (pinjaman kebajikan). Pinjaman kebajikan dana *qard* ini murni berdasarkan tujuan sosial atau tolong menolong, mekanismenya adalah bank syariah meminjamkan uang tanpa meminta imbalan dalam bentuk apapun.

Selain transaksi *qard* (pinjaman kebajikan) tersebut, bank syariah juga memiliki transaksi *salam* yang digunakan untuk transaksi dengan mekanisme penyerahan barangnya dilakukan dikemudian hari tetapi pembayarannya dilakukan dimuka pada saat akad. Kedua transaksi tersebut (*qard* dan *salam*) bagi bank konvensional tentulah sulit dilakukan, karena bagi bank konvensional yang menggunakan prinsip memperdagangkan uang, tentunya sangat rugi jika memberikan uang tanpa imbalan apapun atau memberikan uang yang belum ada barangnya.

Jika melihat beberapa realitas yang dihadapi bank syariah baik fungsinya yang sangat strategis dalam mewujudkan kesejahteraan sosial ekonomi dan masih banyaknya praktek yang tidak sesuai syariah di perbankan syariah, maka setidaknya terdapat sejumlah agenda fungsi sosial

¹⁰¹ Muhammad Syafi' Antonio, *Bank Syariah Dari Teori ke Praktek*, (Jakarta: Gema Insani Press, 2001), hlm. 65.

yang mesti dilakukan oleh perbankan syari'ah,¹⁰² yaitu pertama, merubah paradigma bisnis, dimana tujuan bisnis perbankan syar'ah tidak semata-mata untuk mengejar profit semata, tetapi juga tetap memperhatikan legalitas (dalam perspektif Islam) terhadap produk-produknya. Namun yang tidak kalah pentingnya adalah merubah citra eksklusif bahwa perbankan syari'ah hanyalah diperuntukkan bagi konsumen muslim. Karena itu, term-term yang kearaban hendaknya diterjemahkan ke dalam istilah yang lebih familier dalam dunia bisnis, tanpa menghilangkan substansinya.

Kedua, melakukan *social education* dalam bentuk penyadaran kepada masyarakat bahwa kelebihan perbankan syari'ah tidak hanya diwujudkan dalam minimnya resiko *lose* yang ditanggung (karena tidak terikat langsung dengan fluktuasi tingkat suku bunga), tetapi juga diwujudkan dalam bentuk pencapaian keuntungan sosial (karena dilandaskan pada standar-standar moral semisal kepercayaan, keadilan, kejujuran dan sebagainya).

Ketiga, mempersiapkan SDM yang menguasai hukum Islam. Sebab, bagaimanapun konsep-konsep produk yang ditawarkan perbankan syari'ah merupakan turunan dari bentuk-bentuk transaksi dalam hukum Islam. Di samping itu, yang lebih penting adalah dengan dipersiapkannya SDM yang menguasai hukum Islam juga untuk kepentingan menggeser paradigma konvensional. Keempat, menjalin kerja sama dengan dunia pendidikan, mengingat sampai dengan saat ini perbankan syari'ah masih membutuhkan formulasi baku, terutama bentuk-bentuk produknya. Dan hal tersebut salah satunya menjadi tanggungjawab dunia pendidikan yang bertugas merumuskannya.

Selaras dengan keempat agenda aksi tersebut, paling tidak sasaran yang dapat dicapai adalah merubah wajah perbankan syari'ah dari sekedar perbankan konvensional yang berbaju syari'ah, namun benar-benar menjadi perbankan syariah yang berperan dalam bisnis dan sosial.

¹⁰²Lihat <http://nurhasanahpendekonomi.blogspot.com/2012/06/peran-sosial-perbankan-syariah.html>, di Akses tanggal 9 Mei 2013.

BAB III PENGATURAN KELEMBAGAAN PENGELOLAAN ZAKAT MELALUI PERBANKAN SYARIAH

Hukum dalam perspektif filsafat memiliki dua tujuan dasar. Pertama, hukum bertujuan mewujudkan rasa keadilan (*tahqiq al-'adalah*) kepada seluruh manusia. Kedua, hukum bertujuan mewujudkan kemaslahatan dan kemanfaatan (*al-maslahah*) kepada seluruh manusia. Nilai-nilai tujuan hukum dalam perspektif religiusitas tidak lain merupakan turunan dari nilai *maqasid al-syariah* (tujuan hukum islam) berdasarkan prinsip *rahmat li al-'alamin*. Sebagai upaya mewujudkan keadilan dan kemanfaatan, hukum berperan menciptakan keseimbangan diseluruh alam dan diberbagai bidang baik politik, sosial, budaya dan ekonomi.

Salah satu tujuan hukum dibidang perekonomian yaitu mewujudkan keadilan ekonomi terhadap kelompok masyarakat berekonomi lemah. Indonesia sebagai Negara Hukum yang menjunjung tinggi hak azasi manusia dibidang perekonomian berkewajiban mendorong dan memberdayakan masyarakat berekonomi lemah terutama dalam memenuhi hak-hak kebutuhan hidup. Tugas dan peran negara Indonesia melalui pemerintah dalam rangka mewujudkan keadilan ekonomi kaum fakir miskin tertuang dalam Pasal 34 UUD 1945 yang menyatakan "Fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh Negara."

Tugas dan peran negara untuk mencapai tujuan mewujudkan keadilan umat hanya sekedar cita-cita hukum ketika tidak didukung oleh keuangan negara dan sumber-sumber daya ekonomi lainnya. Menurut Muhammad Djafar Saidi, jenis pendapatan negara sebagai sumber keuangan negara dan sumber daya ekonomi, adalah:

1. Pajak negara yang terdiri dari pajak penghasilan, pajak pertambahan nilai barang dan jasa, pajak penjualan atas barang mewah, pajak bumi

dan bangunan, bea perolehan hak atas tanah dan bangunan, dan bea materai.

2. Bea dan cukai yang terdiri dari bea masuk, cukai gula, cukai tembakau.
3. Penerimaan negara bukan pajak yang terdiri dari penerimaan yang bersumber dari pengelolaan dana pemerintah, penerimaan dari pemanfaatan sumber daya alam, penerimaan dari hasil-hasil kegiatan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan, penerimaan dari kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh pemerintah, penerimaan berdasarkan putusan pengadilan dan yang berasal dari pengenaan denda administrasi, penerimaan berupa hibah yang merupakan hak pemerintah, dan penerimaan lainnya yang diatur dalam undang-undang tersendiri.

Jelaslah bahwa pembangunan ekonomi suatu negara tidak dapat dipisahkan dari peran Negara. Negara dalam hal ini pemerintah merupakan pengembal kedaulatan rakyat. Pemerintah harus memiliki komitmen yang kuat dalam upaya memberdayakan masyarakat ekonomi lemah dan mendayagunakan sumber daya ekonomi umat. Pemerintah perlu memprioritaskan cara menciptakan suasana yang kondusif bagi tegaknya keadilan ekonomi.

Salah satu pilar penting pengembangan instrumen ekonomi Islam adalah konsep kepemilikan. Menurut Muhammad, Kepemilikan dalam ekonomi Islam tidak bersifat mutlak sebagaimana dalam anggapan sistem kapitalis, melainkan berupa amanah Allah yang diberikan kepada manusia untuk didayagunakan untuk mencapai kemaslahatan manusia baik individu maupun sosial sesuai dengan perintah Allah sebagai pemiliknya. Karena itu kepemilikan dalam ekonomi Islam dipandang sebagai izin dari Allah untuk memanfaatkan sesuatu yang ada dipermukaan bumi ini.

Pemahaman terhadap nilai amanah dalam memanfaatkan sumber daya ekonomi yang ada membawa implikasi pada perilaku ekonomi secara riil di mana sebagian dari amanah yang dipercayakan oleh Allah diserahkan kepada orang lain. Zakat dalam ekonomi Islam menjadi instrumen yang tepat untuk menyerahkan hak orang lain yang melekat dalam sumber daya ekonomi yang kita miliki dikenal dengan institusi zakat, infaq dan shadaqah.

Sumber daya ekonomi yang menjadi milik publik seperti air, padang rumput (hutan) dan bahan bakar minyak dan barang tambang yang

jumlahnya sangat banyak. Sumber daya publik tersebut dikelola oleh negara untuk mensejahterakan ekonomi rakyat bukan untuk kesejahteraan orang perorang sebagaimana dalam sistem kapitalisme.

Ketiga sumber daya ekonomi tersebut merupakan milik rakyat dan karena itu rakyat sangat berhak untuk menikmati manfaatnya untuk memenuhi kebutuhannya. Sebagai amanah Allah dan rakyat yang dipercayakan kepada Negara untuk mengelolanya karena sebagian dari sumber daya tersebut memerlukan eksplorasi, dan pengolahan serta distribusi yang tidak sederhana. Dalam konteks inilah peran negara untuk mengelola sumber daya tersebut untuk didistribusikan kembali kepada rakyatnya. Oleh karena itu, jelas bahwa tindakan anomali dalam menyerahkan hasil pengelolaan sumber daya ekonomi kepada selain rakyat merupakan bentuk pelanggaran dan penghianatan terhadap amanah.

Selain kepemilikan individu, dalam sistem ekonomi Islam dikenal adanya kepemilikan kelompok/umum (*collective ownership*) dan kepemilikan negara. Kepemilikan umum berkaitan dengan; 1) segala sesuatu yang menjadi kebutuhan vital rakyat, ketiadaan kebutuhan vital ini akan menyebabkan kehidupan masyarakat tidak berjalan secara baik seperti air dan sumber energi (gas, listrik, minyak bumi, tambang dan batu bara, dan lain-lain); 2) berbagai komoditas yang secara alamiah tidak bisa dimiliki secara pribadi seperti lautan, sungai, taman umum, jalan umum maupun alat transportasi lainnya; 3) barang tambang yang depositnya melimpah dalam jumlah besar, seperti sumber daya mineral (garam, besi, emas, perak, timah dan lain-lain).

Negara bertanggung jawab untuk mengelola kepemilikan umum untuk kepentingan rakyat banyak, memanfaatkan sumber-sumber pendapatan negara untuk rakyat, menciptakan situasi perekonomian yang kondusif seperti keleluasan kerja dan peningkatan profesionalitas yang tinggi. Menurut Islam, Negara bertugas melakukan pengurusan seluruh urusan rakyat. Segala kewenangan yang diberikan kepadanya, Negara harus berusaha sekuat tenaga untuk menyejahterakan kehidupan rakyat. Kewenangan ini merupakan amanah yang harus dipertanggungjawabkan tidak saja di hadapan rakyat tetapi juga di hadapan Allah SWT kelak. Pemerintah adalah pelayan rakyat dan bertanggung jawab atas rakyat yang dilayaninya.

Menurut pandangan ekonomi Islam, pemerintah sebagai wakil rakyat diberi amanah untuk mengelola dan mendistribusikan sumber daya

ekonomi kepada yang memberinya mandat (rakyat) secara adil. Negara memiliki peran yang penting dalam memenuhi kebutuhan sangat, pangan dan perumahan tiap individu rakyatnya termasuk pelayanan publik seperti pendidikan, kesehatan, dan jaminan keamanan. Peran ini merupakan kebijakan mendasar dalam ekonomi Islam.

Selain peran tersebut, Negara harus berperan untuk menjamin pendistribusian kekayaan berdasarkan nilai-nilai keadilan, keterbukaan (transparan) dan kejujuran. Sebaliknya memerangi perilaku ekonomi yang bertentangan dengan nilai-nilai universal seperti pemungutan riba, melarang penimbunan harta kekayaan, penimbunan barang yang mengancam kewajaran harga pasar, pemilikan harta umum oleh individu/swasta.

Menyadari pentingnya nilai keadilan dalam upaya pemberdayaan usaha ekonomi rakyat, Islam meletakkan keadilan (al-'adl) sebagai dasar muamalah Iqthisadiyah (perekonomian). Keadilan berarti setiap pihak, kelompok atau individu memperoleh porsi sesuai kemauan dan keinginan mereka untuk berkembang sekaligus mencegah perilaku zhalim kepada pihak yang lemah. Al-Qur'an secara eksplisit ditemukan bahwa keadilan merupakan nilai prinsipil yang melekat dalam diri manusia, karena itu keadilan merupakan nilai universal. Keadilan adalah kualitas instrinsik yang melekat dalam diri manusia.

Berdasarkan nilai dasar keadilan, kegiatan perekonomian dalam Islam bisa membatasi kekuatan perekonomian seseorang yang berindikasi melakukan ketidakadilan kepada orang lain. Ketidakadilan tidak bisa dibiarkan karena menyebabkan ketimpangan-ketimpangan dalam sendi-sendi kehidupan manusia, seperti membuka peluang kegiatan monopoli.

Mengingat begitu esensialnya keadilan pemerintah dalam pemberdayaan ekonomi rakyat, sehingga Nabi Muhammad SAW dengan tegas melarang para petani di desa-desa melakukan transaksi bisnis dengan orang-orang kota yang diyakini melakukan tindakan eksploitasi. Hatta Ahmad, melukiskan dengan baik rekaman historis tentang Islam membela ekonomi rakyat. Ia mengatakan bahwa Nabi semasa tinggal di Madinah membela para petani di desa-desa, melarang jual beli antara orang kota dengan petani di desa-desa di mana saat itu petani yang tinggal di desa sedikit memiliki informasi tentang harga.

Seharusnya mereka mempunyai informasi cukup supaya orang kota tidak membeli barang di desa dengan harga semurah-murahnya dengan maksud meraih keuntungan sebanyak-banyaknya. Selain itu, Nabi juga melarang menumpuk harta (ihtikar) dengan maksud menjualnya, di saat tertentu nanti, dengan harga mahal. Islam juga melarang eksploitasi oleh pemilik modal terhadap buruh serta melarang penumpukkan kekayaan.

Kelompok ekonomi lemah, di dalam Islam tidak dipandang sebagai sosok manusia pemalas, tidak suka menabung atau berinvestasi, tetapi Islam memberikan perhatian dan berpihak kepada mereka yang lemah secara ekonomis. Dengan demikian anggapan bahwa kondisi keterbelakangan dan kelemahan yang dialami oleh usaha ekonomi rakyat tidak lebih disebabkan oleh tantangan internal termasuk lemahnya etos kerja pengelolanya tidak dapat diterima.

Nampaknya memang sangat tidak logis jika keterbelakangan usaha ekonomi rakyat hanya dikaitkan dengan satu faktor saja. Sementara sejumlah faktor lain yang menjadi variabel utama tidak disentuh sama sekali. Faktor ketidakadilan dan model pembangunan misalnya, merupakan dua faktor penghambat bagi tumbuh dan berkembangnya usaha ekonomi rakyat.

Ketidakadilan sebagai salah satu faktor keterbelakangan usaha ekonomi rakyat berhasil dianalisis dengan sistematis oleh para sosiolog. Mereka memandang ketidakadilan sebagai penyebab keterbelakangan bahkan kemiskinan dalam suatu masyarakat baik ketidakadilan dalam kepemilikan alat produksi maupun pemerataan hasil produksi. Model pembangunan juga dipandang sebagai faktor yang tidak menempatkan usaha ekonomi rakyat lemah sebagai usaha yang laik dipertimbangkan.

Model pembangunan yang hanya berorientasi pertumbuhan ekonomi akan melahirkan kemiskinan dan keterbelakangan suatu kelompok masyarakat. Selain itu, Islam menjaga setiap pihak yang bertransaksi agar tidak kecewa, terjaga kepuasan dan keridhaannya. Islam menilai kemajuan ekonomi bukan dengan indikator pertumbuhan GNP (gross national product), tetapi sejauh mana memberikan peluang-peluang ekonomi yang semakin besar kepada rakyat.

Oleh sebab itu, sektor riil lebih diutamakan daripada sektor moneter yang hanya menciptakan perputaran uang di antara kelompok tertentu saja. Hal ini sekaligus membuktikan, sasaran ekonomi dalam Islam ada-

lah manusia sebagai prioritas utama bukan ekonomi itu sendiri. Islam memandang bahwa betapapun berkembangnya ekonomi kalau tidak mendingkan kesejahteraan kepada ummat manusia sama saja tidak ada artinya.

Melalui landasan seperti diuraikan di atas, jelas bahwa pemberdayaan ekonomi rakyat dalam perspektif Islam dapat dikatakan sebagai usaha pembangunan untuk seluruh lapisan masyarakat untuk mewujudkan manusia seutuhnya, yaitu mencapai kemakmuran material secara selaras dengan peningkatan stamina spiritual. Perpaduan dari kedua aspek inilah yang menjadi substansi konsep kesejahteraan yang membawa kepada kebahagiaan dalam Islam.

Salah satu sumber daya ekonomi yang tidak boleh dipandang sebelah mata yang berpotensi membantu pemerintah menanggulangi dan mengentaskan masalah ekonomi terutama kefakiran dan kemiskinan adalah bersumber dari dana-dana sosial berbasis keagamaan. Sumber dana sosial keagamaan seperti shadaqah, infak, hibah, wakaf, dan hadiah. Selain sumber dana sosial keagamaan yang bersifat anjuran, Negara juga dapat mengelola sumber dana ekonomi keagamaan yang bersifat wajib seperti zakat fitrah dan zakat harta.

Zakat sebagai salah satu sumber daya ekonomi dan instrumen penanggulangan masalah perekonomian berbasis prinsip syariah, memerlukan dukungan pemerintah dan pelembagaan pengelolaan yang baik. Indonesia sebagai Negara hukum, menempatkan zakat sebagai instrumen norma hukum berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Legislasi kewajiban zakat bagi umat islam yang mampu di Indonesia tercermin dari perwujudan sila pertama yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa dan Pasal 29 UUD 1945 yang menyatakan :

- (1). Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa.
- (2). Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.

Selanjutnya, untuk mencapai tujuan zakat secara berhasil guna dan berdayaguna, maka suatu organisasi perlu menerapkan asas-asas tertentu dalam operasional kelembagaan. Beberapa prinsip yang menjadi asas kelembagaan organisasi pengelolaan zakat, adalah asas kemaslahatan umum, asas pembagian tugas, asas fungsionalisasi, asas koordinasi dan asas kesinambungan. Asas kemaslahatan umum zakat yang dikelola mel-

alui organisasi dan manajemen secara baik diharapkan membawa dampak bagi lahirnya kesadaran bagi para muzakki, munfik, dan mushaddiq dalam menunaikan kewajiban dan anjuran agama.

Manfaat pengorganisasian dana zakat secara terarah dimaksudkan agar tujuan pensyari'atan zakat untuk kemaslahatan umat manusia dapat terwujud. Kemaslahatan dapat terwujud jika prinsip produktif rasional diorientasikan dalam manajemen organisasi zakat. Zakat yang didistribusikan harus memihak pada upaya pengembangan usaha ekonomi produktif sehingga rasionalitas pemberdayaan ekonomi umat dapat terwujud.

Asas pembagian tugas bahwa setiap tugas dalam organisasi zakat perlu dibagi habis ke dalam sub-sub atau seksi-seksi sehingga memungkinakan setiap orang dalam suatu seksi memiliki tugas tanggung jawab. Pembagian tugas (job description) sangat mendukung terlaksananya tugas-tugas organisasi pengelolaan secara baik. Prinsip "berat sama dipikul dan ringan sama dijinjing" mendasari azas pembagian tugas dalam organisasi zakat.

Hal ini tidak berarti bahwa unit-unit dalam organisasi zakat melaksanakan tugas yang menjadi tanggung jawabnya tanpa adanya kerja sama dengan unit lain yang terkait. Sesuai dengan asas ini maka perlu adanya perumusan tugas yang jelas sehingga dapat dicegah duplikasi, benturan dan kekaburan serta ketumpang tindihan (over lapping) antara satu pengelola dengan pengelola lain.

Asas fungsionalisasi pada intinya bahwa pelaksanaan tugas organisasi pengelola zakat yang secara fungsional paling bertanggung jawab. Asas ini menentukan organisasi yang secara fungsional paling bertanggung jawab atas suatu tugas umum kelembagaan dalam pembangunan. Adapun asas koordinasi organisasi yaitu sebagai sebuah grand unit yang berbeda namun saling terkait. Keterkaitan antara satu unit dengan unit lain mensyaratkan komunikasi dalam koordinasi. Asas ini menekankan pentingnya koordinasi lintas unit dalam pelaksanaan tugas dan fungsi organisasi sehingga tidak terjadi ketumpangtindihan satu sama lain. Ketika muncul permasalahan internal organisasi, koordinasi menjadi penting sebagai alternatif solusi pemecahan masalah yang dihadapi.

Hal ini juga dimaksudkan untuk menghilangkan terjadinya kompetisi yang dapat membuat organisasi menjadi terkotak-kotak. Prinsip

koordinasi mengajarkan agar semua warga organisasi, terutama organisasi zakat mengedepankan azas kolaborasi dalam membawa organisasi zakat menuju pencapaian tujuan dan peningkatan kinerja. Semua unit dalam organisasi adalah bagian yang saling menguatkan satu sama lain, seperti halnya bangunan yang kokoh.

Selanjutnya asas kelembagaan pengelolaan zakat adalah asas kesinambungan yang mengharuskan adanya institusionalisasi dalam pelaksanaan tugas organisasi. Tugas-tugas organisasi pengelola zakat harus berjalan secara terus menerus sesuai dengan kebijaksanaan dan program yang telah ditetapkan tanpa tergantung harus bergantung pada figur tertentu. Asas ini juga menuntut perlunya sikap fleksibilitas organisasi zakat dalam mengikuti dan menyesuaikan diri dengan ritme perkembangan dan perubahan manajemen modern sehingga kesan rigiditas dan kekakuan dalam pelaksanaan tugas dapat dihindari.

Selain prinsip-prinsip tersebut, M. A. Mannan mengungkapkan beberapa prinsip pengelolaan zakat, yaitu prinsip keyakinan, prinsip pemerataan dan keadilan, prinsip produktivitas dan kematangan, prinsip nalar, prinsip kebebasan, dan prinsip etik dan kewajaran.¹⁰³ Prinsip-prinsip tersebut sebagaimana penjelasan Abdul Ghafur Anshori,¹⁰⁴ bahwa prinsip keyakinan keagamaan (faith) menyatakan orang yang membayar zakat yakin bahwa pembayaran tersebut merupakan salah satu manifestasi keyakinan agama, sehingga orang yang belum menunaikan zakat merasa tidak sempurna dalam menjalankan ibadahnya.

Prinsip pemerataan (equity) dan keadilan bahwa tujuan zakat yaitu membagi lebih adil kekayaan yang telah diberikan Tuhan kepada umat manusia. Serta untuk meminimalisir terjadinya kecemburuan sosial yang dapat menyebabkan malapetaka di muka bumi. Prinsip produktivitas dan kematangan bahwa zakat memang wajar harus dibayar karena tertentu (berpotensi untuk dikembangkan sebagai harta kekayaan) juga telah menghasilkan produk tertentu. Kematangan itu dapat dilihat ketika masa haul tersebut dapat diperhitungkan seberapa besar harta yang menjadi modal awal, dan seberapa besar pula potensi harta untuk dikembangkan guna melihat keuntungan dari usaha tersebut.

¹⁰³M. A. Mannan, *Islamic Economics: Theory and Practice*, Lahore: 1970, p.30

¹⁰⁴Abdul Ghofur Anshori, *Hukum dan Pembangunan Zakat*, Yogyakarta: Pita Media, 2006, h.12

Prinsip nalar (reason) bahwa menurut nalar manusia harta yang disimpan dan dibelanjakan untuk Allah, tidak akan berkurang melainkan akan bertambah banyak. Orang yang pada tahun ini berzakat sapi satu ekor, maka orang itu tidak berharap tahun depan bebas dari kewajiban mengeluarkan zakat akan tetapi semakin berharap agar dapat berzakat dua ekor sapi di tahun yang akan datang. Karena semakin besar orang tersebut mengeluarkan zakat, artinya semakin besar pula harta yang ia miliki. Allah semakin melipatgandakan hartanya bagi orang yang menjalankan amanahnya.

Prinsip kebebasan (freedom) bahwa zakat diwajibkan kepada orang yang memiliki kebebasan, baik jasmani dan rohani, maupun secara hukum hak-haknya juga merdeka. Bebas dalam kepemilikan harta tersebut, sehingga apabila pemilik harta tidak mempunyai hak yang bebas dalam kepemilikannya terhadap harta tersebut, maka ia tidak diwajibkan mengeluarkan zakat.

Prinsip etik (ethic) dan kewajaran bahwa zakat merupakan ibadah seperti halnya ibadah shalat. Sehingga dalam pemungutannya harus terdapat etika-etika tertentu secara wajar. Zakat tidak dipungut secara semena-mena tanpa memperhatikan akibat yang akan ditimbulkannya hingga membuat muzakki merasa tidak nyaman atau justru menderita dalam menunaikan zakat.

3.1. Asas, Fungsi dan Tujuan Hukum Kelembagaan Pengelolaan Zakat dalam Mewujudkan Keadilan Ekonomi Umat

3.1.1. Pengelolaan zakat Oleh Organisasi Pengelolaan Zakat (OPZ)

Secara ontologis, tujuan utama hakikat penunaian zakat yaitu menghapus kefakiran dan kemiskinan, serta mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Pentingnya fungsi zakat dalam sistem perekonomian Islam beranjak dari makna zakat yang secara etimologis berarti *barakah* yang berarti keberkahan, *nama'* yang artinya kesuburan, *thabarab* yang berarti keucian, dan *tazkiyah* yang berarti mensucikan.¹⁰⁵

Zakat merupakan pranata keagamaan untuk mewujudkan keadilan sosial bagi sebuah negara termasuk Indonesia dengan memperhatikan

¹⁰⁵Wahbah Al-Zuhaili, *Zakat Kajian Berbagai Mazhab*, (Terj. Agus Efendi dan Baharuddin Farouq), (Bandung : PT Remaja Rosda Karya, 2000), hlm. 3.

fakir miskin, dan kesejahteraan sosial.¹⁰⁶ Hal ini senada disampaikan pula oleh Saichul Hadi Permana, bahwa tujuan zakat yaitu sebagai sumber dana untuk mewujudkan suatu negara adil dan makmur yang merata dan berkesinambungan antara kebutuhan material dan spiritual.¹⁰⁷

Indonesia merupakan negara dengan penduduk muslim terbesar di dunia. Jika melihat dari jumlah penduduk muslim yang mampu di Indonesia maka potensi zakat masyarakat muslim mencapai 217 triliun setiap tahun. Besarnya angka potensi zakat di Indonesia tentu saja sangat bermanfaat bagi *mustabiq* zakat terutama kaum fakir dan miskin.

Islam sebagai *rahmat li al-'alamin* memandang kefakiran dan kemiskinan sebagai bahaya yang sangat luar biasa. Kefakiran dan kemiskinan dapat mengancam kehidupan umat manusia, yang ditandai dengan ketidakmampuan dalam memenuhi kebutuhan dasar berupa sandang, pangan dan papan. Pada tahap tertentu, kefakiran dan kemiskinan bahkan dapat merusak aqidah seseorang yaitu dapat mendekatkan pada kekafiran.

Oleh sebab itu, islam mengatur sirkulasi pendapatan harta sebagai amanah, bukan milik dari individu manusia. Ketika harta yang dihasilkan dari sebuah usaha merupakan amanah maka dengan perwujudan sikap amanah tersebut yaitu dengan cara memberikan sebagian pendapatan kepada yang berhak menerima dengan ukuran (*nisbab*) yang telah ditentukan oleh syariat. Oleh karena itu, untuk menjangkau dana zakat yang sangat bermanfaat tersebut, pemerintah beserta masyarakat membangun sistem organisasi pengelolaan zakat.

Berbagai upaya untuk menjangkau harta benda zakat dilakukan semata-mata bertujuan agar harta benda zakat yang merupakan amanah umat islam yang mampu dapat disalurkan secara tepat sasaran serta membawa manfaat yang besar bagi *mustabiq*. Pentingnya organisasi pengelola zakat selanjutnya berfungsi menata kembali sistem pengelolaan zakat agar lebih terorganisir dan terintegrasi. Pandangan ini tentu saja selaras dengan *motto* yang disampaikan oleh Ali Ibnu Abi Thalib bahwa: *أَنْتُمْ بِلَا نِظَامٍ تَجِيءُ الْبَاطِلُ بِالنِّظَامِ* yang artinya: "kebenaran yang tidak terorganisir dengan baik, akan dikalahkan oleh kebathilan yang terorganisir dengan baik."

¹⁰⁶Ibid., hlm. 197.

¹⁰⁷Saichul Hadi Permana, *Pendayagunaan Zakat dalam Pembangunan Nasional*, (Jakarta: Pustaka Firdaus, 1997), hlm. 77-78.

Berdasarkan *motto* tersebut, saat ini pentingnya fungsi zakat baik secara material maupun spiritual telah menjadi perhatian pemerintah, sehingga pada masa pemerintahan Presiden BJ Habibie, Indonesia memiliki Undang-undang Nomor 38 tahun 1999 tentang pengelolaan zakat. Masyarakat Indonesia terutama masyarakat muslim patut bersyukur dengan lahirnya Undang-undang tentang pengelolaan zakat, sebab Undang-undang tersebut telah mengakomodasi peran dan kedudukan pemerintah dalam menata sistem kelembagaan dan organisasi zakat. Hal ini terlihat dengan diaturnya tentang kelembagaan pengelola zakat yang disebut dengan Badan Amil Zakat dan pengelola zakat yang dikelola oleh masyarakat yang disebut Lembaga Amil Zakat.¹⁰⁸

Selain melalui BAZ dan LAZ, pemerintah juga memberi peluang sistem pengelolaan zakat melalui kelembagaan perbankan umum.¹⁰⁹ Hal ini tertuang dalam Pasal 12 ayat (2) Undang-undang Nomor 38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat. Lahirnya Undang-undang Nomor 38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat, telah memicu semangat pemerintah dan terutama masyarakat dalam mengumpulkan zakat. Akan tetapi dengan dilegalkannya dua lembaga pengelola zakat baik yang dibentuk oleh pemerintah (BAZ) maupun yang dibentuk oleh masyarakat (LAZ) ternyata hal tersebut menyebabkan pengelolaan menjadi tumpang tindih.

Secara epistemologis, pengelolaan zakat melalui lembaga pemerintah dan masyarakat masih dirasa belum efektif. Pengelolaan zakat melalui pemerintah dan masyarakat masih memicu tumpang tindih dalam pengelolaan zakat, persoalan akuntabilitas, kepercayaan serta belum juga dirasa optimal dalam menjangkau dana zakat yang begitu besar. Atas dasar tersebut, pengelolaan zakat setelah dibentuknya Undang-undang pengelolaan zakat masih belum mampu mewujudkan tujuan disyariatkannya zakat yakni sebagai instrumen ekonomi syariah terutama dalam mengentaskan masyarakat fakir dan miskin di Indonesia.

Pembelaan terhadap fakir dan miskin melalui pendayagunaan zakat harus bertolak dari sebuah prinsip dan konstruksi hukum yang jelas membela kepentingan-kepentingan *mustabiq*. Perumusan prinsip dan konstruksi hukum yang jelas dalam membangun perangkat hukum ekonomi

¹⁰⁸Pasal 6 dan Pasal 7 Undang-undang Nomor 38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat.

¹⁰⁹Pasal 12 ayat (2) Undang-undang Nomor 38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat tidak menyebutkan kerjasama dengan perbankan berbasis syariah, padahal pada waktu (tahun 1999) sudah berkembang pesat Bank Muamalat Indonesia yang berdiri sejak tahun 1992.

melalui organisasi pengelola zakat merupakan sebuah keniscayaan. Hal ini sesuai dengan kaidah *ushul fiqh* yang berbunyi: *ما لا يتم الواجب إلا به فهو واجب* yang artinya: "suatu kewajiban yang tidak dapat dilaksanakan dengan sempurna kecuali dengan sarana (*wasilah*), maka sarana (*wasilah*) itu hukumnya wajib pula untuk dilaksanakan."¹⁰⁹

Sarana (*wasilah*) merupakan cara atau jalan yang menuju kepada pencapaian tujuan hukum. *Wasilah* menurut al-Qurafy sebagaimana dikutip oleh H. A. Djazuli adalah: Cara atau alat yang menyampaikan kepada tujuan yang paling utama adalah alat yang paling utama, dan yang menyampaikan kepada tujuan yang paling buruk adalah alat yang paling buruk, dan yang menyampaikan kepada tujuan yang tengah-tengah adalah alat yang tengah-tengah juga.¹¹⁰

Berdasarkan kaidah tersebut, pentingnya zakat yang begitu besar sebagai salah satu kewajiban umat islam tidak dapat dilaksanakan melalui pengelolaan seadanya. Zakat menuntut pengelolaan yang teroganisir, akuntabel, modern, rapi dan terpercaya. Oleh sebab itu, pengelolaan zakat harus ditempatkan sebagai amanah mulya yang menuntut adanya sarana atau infra struktur atau institusi yang terpercaya. Perwujudan institusi atau lembaga pengelolaan zakat tentu sama wajibnya sebagaimana kewajiban zakat itu sendiri.

Beranjak dari pentingnya sebuah lembaga zakat, pada tahun 2001 Presiden RI mengeluarkan Keputusan Presiden RI tentang Badan Amil Zakat Nasional. Keppres ini bertujuan untuk mewujudkan sistem pengelolaan zakat yang lebih efektif melalui satu operator yaitu BAZNAS. Ketentuan tentang BAZ sebagaimana tertuang dalam Pasal 6 Undang-undang Nomor 38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat diperkokoh dengan Keputusan Presiden Tahun 2001 tentang Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS). Pentingnya peran BAZNAS sebagai operator juga diperkuat lagi dengan lahirnya Keputusan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 373 tahun 2003 tentang Pelaksanaan Undang-undang Nomor 38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat.

Meskipun pengelolaan zakat mulai sedikit demi sedikit di arahkan pada satu operator yaitu BAZNAS, substansi peraturan kelembagaan pengelola zakat dalam Undang-undang Nomor 38 tahun 1999 tentang

¹⁰⁹H. A. Djazuli, *Ushul Fiqh: Metodologi Hukum Islam, Edisi I, C. 1*, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2000), hlm. 217.

¹¹⁰Ibid., hlm. 218.

Pengelolaan Zakat, Keppres RI Nomor Tahun 2001 tentang BAZNAS dan KMA RI Nomor 373 tahun 2003 tentang Pelaksanaan Undang-undang Nomor 38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat secara materiil masih banyak terdapat persoalan normatif berupa substansi pertentangan peran dan tugas antarlembaga pengelola zakat.

Persoalan selanjutnya adalah efektivitas pelayanan pengelolaan zakat terutama dalam menjaring dana zakat harta kembali mencuat ketika dorongan legeslasi sistem ekonomi syariah dalam bentuk lembaga keuangan syariah semakin berkembang pesat sejak tahun 2005. Pada akhirnya tahun 2008, dengan diundangkannya Undang-undang Nomor 2 tahun 2008 tentang Perbankan Syariah, sistem pengelolaan zakat dapat dikelola melalui kelembagaan perbankan syariah melalui fungsi sosialnya yaitu sebagai lembaga *bait al-mal* yang dapat menerima dana zakat dan dana sosial umat lainnya serta menyalurkannya kepada organisasi pengelola zakat.

Semangat untuk mengelola zakat masih terus bergulir. Seiring waktu terus berjalan, pada tahun 2011 pemerintah mengamandemen Undang-undang Nomor 38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat dengan Undang-undang Nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat. Melalui Undang-undang tersebut, persoalan dualisme kelembagaan pengelola zakat terjawab sudah.

Berdasarkan Pasal 1 ayat (7) Undang-undang Nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat bahwa BAZNAS adalah lembaga yang bertugas melakukan pengelolaan zakat secara nasional sedangkan LAZ hanya bertugas membantu (BAZNAS) dalam pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan zakat. Namun, meskipun masalah kelembagaan sudah selesai dengan menepatkan tugas pengelolaan zakat nasional di pundak BAZNAS, bukan berarti masalah kelembagaan pengelolaan zakat usai, sebab hingga saat ini masih banyak lembaga amil zakat yang melaksanakan pengelolaan zakat dan secara realitas BAZNAS hanya sanggup menggali dana zakat hanya Rp. 2,1 triliun.

Hingga tahun 2014, Indonesia memiliki banyak kelembagaan pengelola zakat. Menurut Forum Organisasi Zakat (FOZ) sebagaimana dikutip oleh Noor Aflah bahwa organisasi pengelola zakat terdiri dari 1 Badan Amil Zakat secara nasional yaitu BAZNAS, 22 Lembaga Amil Zakat, 34 Badan Amil Zakat Daerah (BAZDA), 93 Badan Amil Zakat Daerah yang berada di Kota Madya, 398 Lembaga Amil Zakat ditingkat

Kabupaten, 52 Lembaga Amil Zakat ditingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota.¹¹²

Eksistensi beragamnya kelembagaan pengelola zakat, setelah berlakunya Undang-undang Nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat sebenarnya menganut asas terintegrasi. Asas terintegrasi mengawal pengelolaan zakat secara terpusat melalui hierarki BAZNAS sebagai pengelola zakat dalam skala nasional, BAZDA sebagai pengelola zakat dalam lingkup wilayah provinsi, kota, kabupaten hingga kecamatan.

Asas terintegrasi juga mengawal pengelolaan zakat yang dikelola oleh masyarakat berdasarkan hierarki letak dan kewilayahan, yang kemudian diserahkan secara hierarki pula kepada BAZNAS hingga BAZ kecamatan. Berdasarkan asas terintegrasi ini pula, dana dan harta zakat dikelola, dikumpulkan, didistribusikan dan didayagunakan oleh satu operator yaitu BAZNAS. BAZNAS merupakan satu-satunya pilot lembaga pengelola zakat yang berwenang mengelola seluruh zakat baik input, proses hingga output dana dan harta zakat. Namun, berdasarkan seluruh landasan baik filsafati, teoretis, yuridis dan sosiologis yang telah menjiwai sistem pengelolaan zakat di Indonesia, hingga tahun 2014 sistem pengelolaan zakat masih belum menunjukkan efektivitas dan efisiensi zakat.

Gagasan penguatan substansi normatif melalui landasan filsafati, teoritis, yuridis dan sosiologis terhadap sistem kelembagaan pengelolaan zakat berujung belum efektifnya sistem pengelolaan zakat. Alhasil, zakat yang diprediksi dapat mewujudkan dan meningkatkan efektivitas dan efisiensi pelayanan dalam pengelolaan zakat dan meningkatkan nilai-nilai aksiologi zakat melalui manfaat zakat untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan instrumen jitu dalam menanggulangi kemiskinan belum terpenuhi. Epistemologi pengelolaan zakat melalui satu komando yaitu BAZNAS juga belum sepenuhnya efektif dalam menjaring dana dan harta zakat.¹¹³

3.1.2. Sistem pengelolaan zakat konservatif *versus* sistem pengelolaan zakat inovatif kekinian

Patut diakui bahwa belum efektifnya sistem pelaksanaan pengelolaan zakat di Indonesia disebabkan adanya berbagai hambatan. Ham-

¹¹²Noor Aflah, *Arsitektur Zakat Indonesia*, (Jakarta: Universitas Indonesia-Press, 2009), hlm. iii.

¹¹³Sebagaimana Pasal 3 Undang-undang Nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat

batan tersebut muncul di ranah kesejarahan, teori dan aksi. Secara teoritis hambatan pengelolaan zakat di Indonesia disebabkan masih belum berubahnya paradigma dan kerangka konseptual tentang pemahaman fikih zakat.

Adapun secara aksi, hambatan pengelolaan zakat disebabkan oleh persoalan Sumber Daya Insani, persoalan kepercayaan masyarakat terhadap pengelola zakat, kurangnya kesadaran berzakat, minimnya sosialisasi peraturan perundang-undangan tentang regulasi pengelolaan zakat, belum optimalnya kinerja lembaga pengelola zakat dan pengelolaan zakat yang masih tradisional.

Secara teoretikal persoalan paradigmatik dan konsep fikih zakat sangatlah kompleks. Menurut peneliti problem paradigmatik tentang substansi dan implementasi zakat terfokus pada 4 unsur zakat, yaitu konsep kelompok atau orang yang memberi zakat (muzakki), kelompok atau orang yang menerima zakat (mustahiq), kelompok atau orang yang mengelola zakat (amil) dan harta-benda zakat.

Persoalan konsep kelompok atau orang yang memberi zakat (muzakki) dalam perspektif konservatisme memahami muzakki adalah subyek hukum sebagai orang perorang. Konsep muzakki belum menyentuh pada konsep korporasi dan badan hukum lainnya yang saat ini semakin berkembang pesat. Perubahan paradigma terminologi muzakki yang semakin luas menemukan sebuah konsep baru bahwa muzakki dapat diterapkan pada korporasi atau badan-badan hukum yang senantiasa produktif dalam menghasilkan profit.

Problem selanjutnya adalah jenis pekerjaan dan produktivitas muzakki. Perkembangan mendasar didunia pekerjaan melahirkan pekerja-pekerja yang profesional di berbagai bidang. Kerangka dasar pemikiran tersebut melahirkan perubahan paradigma muzakki dari sekedar orang yang mampu menunaikan zakat kepada kualifikasi pada profesi. Hal ini dilatari oleh perkembangan tafsir tentang jenis-jenis pekerjaan dalam teks-teks agama yang memang secara bisnis jauh lebih banyak menghasilkan harta yang pada akhirnya harta tersebut memenuhi syarat untuk di keluarkan zakatnya. Perubahan paradigma ini melahirkan yang disebut dengan konsep zakat profesi.

Problem selanjutnya adalah berkaitan dengan terminologi harta zakat. Pengelolaan harta zakat baik zakat fitrah maupun zakat mal me-

narik perhatian peneliti. Harta zakat yang dapat dikonversi menjadi uang dalam pendayagunaan zakat membutuhkan pengelolaan yang teradministrasi secara akuntabel. Hal ini menuntut amil zakat yang profesional dibidang akuntansi dan administrasi pencatatan zakat.

Problem mendasar yang menjadi fokus pembahasan dalam buku ini adalah persoalan amil zakat. Amil zakat adalah crucial point dalam operasionalisasi zakat. Amil zakat adalah orang atau panitia atau organisasi yang mengelola zakat. Sebagai pengelola, amil zakat harus memenuhi persyaratan. Amil zakat dalam perspektif fikih adalah beragama islam, jujur, amanah, adil, dan kompeten di bidang zakat.

Jika merujuk pada asas pengelolaan zakat dan persyaratan menjadi anggota pengelola zakat dalam hal ini menjadi anggota BAZNAS, Undang-undang Nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat menyatakan Pasal 2 Pengelolaan zakat berasaskan; a) syariat Islam, b) amanah, c) kemanfaatan, d) keadilan, e) kepastian hukum, f) terintegrasi dan g) akuntabilitas. Pasal 11 Persyaratan untuk dapat diangkat sebagai anggota BAZNAS sebagaimana dimaksud Pasal 10 paling sedikit harus; a) warga negara Indonesia, b) beragama islam, c) bertaqwa kepada Allah SWT, d) berakhlak mulia, e) berusia minimal 40 tahun, f) sehat jasmani dan rohani, g) tidak menjadi anggota partai politik, h) memiliki kompetensi dibidang pengelolaan zakat, dan i) tidak pernah dihukum karena melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana paling singkat 5 tahun.

Berdasarkan asas-asas pengelolaan zakat dan persyaratan sebagai amil zakat, maka menjadi amil zakat bukanlah sesuatu yang mudah. Amil zakat sebagai salah satu sistem dalam pengelolaan zakat dituntut berkemampuan melaksanakan operasionalisasi zakat sesuai dengan syariah, berlaku amanah atas harta benda zakat yang diterima dan dalam mendistribusikan, mampu menempatkan sasaran zakat sehingga harta benda zakat dapat bermanfaat, berlaku adil dalam mendistribusikan harta benda zakat, piawai dalam berkoordinasi secara terintegrasi, dan yang paling penting adalah amil zakat dituntut akuntabel dalam melaksanakan setiap administrasi harta zakat.

Persoalan amil zakat yang tidak boleh diremehkan adalah pengelolaan zakat melalui hierarki amil zakat berasaskan terintegrasi. Asas terintegrasi sebenarnya merupakan sistem pengelolaan zakat terpadu yang dijadikan prinsip dalam pengelolaan zakat. Asas ini menjadi ketentuan

normatif masalah pengelolaan zakat yang masih belum efektif, sebab banyaknya lembaga amil zakat baik nasional maupun yang dikelola oleh masyarakat menyebabkan sulitnya pengelolaan zakat. Oleh karena itu, untuk mewujudkan lembaga amil zakat yang terintegrasi, akuntabel, lebih rapi dan lebih modern diperlukan perubahan paradigma terintegrasi dalam konsep amil zakat.

Paradigma terintegrasi dalam konsep amil zakat bukan seperti asas terintegrasi sebagaimana asas pengelolaan zakat dalam Pasal 2 huruf f Undang-undang Nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat. Paradigma terintegrasi amil zakat merupakan paradigma terintegrasi amil zakat yang bersinergi dengan sistem data base muzakki (wajib zakat) dan mustahiq (fakir miskin) dalam statistik kependudukan, dengan sistem pengawasan keuangan oleh otoritas jasa keuangan (OJK), BPK, PPK, dan terhubung dengan sistem zakat sebagai pengurang pajak bukan sebagai pengurang kena pajak.

Paradigma terintegrasi dalam kelembagaan pengelolaan zakat menurut peneliti selaras dengan tujuan hukum pengelolaan zakat yaitu mewujudkan keadilan ekonomi zakat. Teknik perwujudan tujuan hukum berupa keadilan dapat terukur melalui 5 (lima) kepastian hukum dalam kelembagaan pengelolaan zakat terintegrasi yaitu kepastian aturan, kepastian kelembagaan, kepastian mekanisme, kepastian waktu dan kepastian prediksi. Melalui 5 (lima) kepastian tersebut, kelembagaan pengelola zakat dapat terawasi, dan terukur dalam pengelolaan zakat.

Berpedoman pada 5 (lima) prinsip kepastian tersebut, maka Pengelolaan Zakat yang dilakukan Secara tradisional dalam gagasan cita hukum dan tatanan yuridis belum mampu mendayagunakan harta zakat secara efektif. Pelaksanaan zakat dilakukan secara tradisional yaitu dengan memberikan zakat kepada lembaga amil zakat dan para pemimpin agama setempat seperti yayasan, kyai, ustadz, dan lain-lain akan menimbulkan kerawanan sosial.

Zakat yang terkumpul dikhawatirkan tidak teradministrasi dengan baik dan pendayagunaannya hanya untuk kepentingan pribadi, bukan untuk mustahiq lainnya yang membutuhkan. Oleh karena itu, pelaksanaan zakat yang masih konservatif belum dapat mengoptimalkan pendayagunaan zakat sebagaimana makna genuine zakat yaitu membebaskan masyarakat dari kemiskinan, menumbuhkembangkan dan mengkayakan secara material yang diharapkan dapat merubah posisi mustahiq menjadi muzakki.

3.1.3. Pengelolaan zakat melalui perbankan syariah

Kelembagaan pengelolaan zakat melalui amil zakat yang terintegrasi menarik untuk dikaji dari perspektif teori tujuan hukum. Adapun tujuan hukum dapat dimaknai dari beberapa teori sebagai berikut: pertama adalah teori etis, kedua adalah teori manfaat, ketiga adalah teori kombinasi atau teori campuran yang menghendaki isi hukum harus ditentukan menurut dua asas yaitu asas keadilan dan faedah.

Berkaitan dengan keadilan, Sunario Waluyo menegaskan bahwa idaman masyarakat adil-makmur dalam kehidupan bangsa Indonesia merupakan masalah pokok sepanjang sejarah. Adil makmur adalah merupakan dua pasangan yang tidak dapat dipisahkan, yang merupakan falsafah hidup dan merupakan tujuan hidup. Adil merupakan tekanan utama yang setara disebutkan di depan kata makmur, sedangkan makmur merupakan suatu penegasan dan prioritas yang harus kita dahulukan.¹¹⁴

Bagir Manan menegaskan bahwa untuk mewujudkan keadilan hanya akan dapat dicapai dengan cara-cara yang adil. Cara-cara tersebut dijadikan sebagai parameter yang meliputi unsur-unsur kepastian aturan, kepastian kelembagaan, kepastian mekanisme, kepastian waktu dan prediktif.¹¹⁵

Kepastian memang tidak setara dan identik dengan keadilan, bahkan mungkin saja kepastian bertolak belakang dengan keadilan. Tetapi tanpa kepastian, pasti tidak akan ada keadilan. Keadilan dalam ketidakpastian akan menjadi sangat subjektif karena sepenuhnya tergantung pada yang menentukan atau mengendalikan kepastian. Keadilan semacam ini mempunyai potensi melahirkan ketidakadilan.

Kepastian aturan merupakan dasar keabsahan hukum moderen dihubungkan dengan adanya kekosongan hukum kelembagaan pengelolaan zakat melalui fungsi sosial perbankan syariah yang ditemukan dalam Pasal 4 ayat (2) Undang-undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah dan dalam Pasal 7 ayat (2) Undang-undang Nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat. Kekosongan norma kelembagaan pengelolaan zakat menyebabkan keadilan tidak diperoleh dalam kepastian

¹¹⁴Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, (Bandung: Alfabeta, 1991), cet 1., hlm. 2.

¹¹⁵Bagir Manan, *Sistem Peradilan Berwibawa: Suatu Pencarian*, (Yogyakarta: FH-UII, 2005), cet ke 1, hlm. 12.

hukum, sebab secara rasionalitas kepastian merupakan karakter utama dalam hukum modern berparadigma positivisme.¹¹⁶

Pengaruh rasionalitas ditandai dengan adanya sifat peraturan hukum yang prosedural, sehingga dalam konsep hukum modern aspek prosedural menjadi dasar legalitas yang penting untuk menegakkan keadilan. Bahkan tidak jarang dalam membicarakan keadilan procedural menjadi lebih penting dari pada membicarakan keadilan substantif atau *substantive justice* itu sendiri.¹¹⁷

Keadilan dan kepastian aturan kelembagaan pengelolaan zakat melalui berbagai amil zakat secara rasional merupakan wujud nyata akan adanya ketidakpastian aturan. Secara normatif, hal ini menyebabkan tumpang tindihnya peran dan tugas antarlembaga amil zakat. Kedudukan perbankan syariah sebagai lembaga bait al-mal dalam Pasal 4 ayat (2) Undang-undang Nomor 21 tentang Perbankan Zakat juga merupakan wujud ketidakpastian aturan, sebab peran perbankan dengan hadirnya Undang-undang Nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat telah kabur bahkan terhapus sama sekali.

Oleh sebab itu, untuk mewujudkan keadilan melalui kepastian aturan perlu pembentukan hukum dalam menjadikan perbankan syariah sebagai lembaga pengelola zakat yang jauh lebih akuntabel dan terintegrasi dengan sistem pengelolaan harta zakat yang saat ini dapat dikonversi menjadi uang.

Selanjutnya salah satu cara sebagai parameter keadilan adalah mewujudkan kepastian kelembagaan yang menjalankan hukum demi keadilan. Analisis pengelolaan zakat melalui kepastian kelembagaan menjadi sangat relevan, karena objek yang menjadi kewenangan pengelolaan zakat adalah harta zakat yang *nota bene* berupa uang atau harta yang memerlukan perlakuan dan pertanggungjawaban administrasi secara khusus.

BAZNAS sebagai amil zakat, secara kelembagaan merupakan organisasi nasional yang mengelola zakat secara nasional. Ketika BAZNAS melakukan pengelolaan zakat yang *nota bene* merupakan uang tentu saja menimbulkan ketidakpastian kelembagaan. Oleh sebab itu, BAZNAS menyimpan dana zakat bekerjasama melalui sistem perbankan, terkecuali dalam

¹¹⁶Ibnu Elmi AS. Pelu, "Titik Taut Kewenangan Peradilan Agama dan Peradilan Umum dalam Perundang-undangan di Indonesia," *Disertasi*, Program Doktor Ilmu Hukum 2010, hlm. 89.

¹¹⁷*Ibid.*, hlm. 89.

pengelolaan harta zakat yang dapat didistribusikan secara langsung kepada *mustabiq* zakat. Demikian halnya dengan lembaga amal zakat lainnya, yang memanfaatkan jasa perbankan sebagai tempat penyimpanan harta zakat.

Berdasarkan analisis tersebut, maka kelembagaan pengelolaan zakat dalam perspektif kepastian kelembagaan menyebabkan ketidaktepatan peran dan tugas BAZNAS dan LAZ-LAZ lainnya dalam mengelola keuangan zakat. Berdasarkan hal tersebut maka dapat disimpulkan bahwa kelembagaan pengelolaan zakat yang ada hingga saat ini belum mengalami sentuhan dari agenda pembaharuan yang mendasar sebagaimana prinsip-prinsip pemerintahan yang baik dalam menata kelembagaan zakat di Indonesia. Selanjutnya, Bagir Manan menegaskan bahwa keadilan dapat dicapai salah satunya melalui unsur yaitu kepastian mekanisme.¹¹⁸ Tata cara (mekanisme) melaksanakan pengelolaan zakat merupakan salah satu subsistem penting, kalau tidak dapat dikatakan yang terpenting dalam keseluruhan sistem pengelolaan zakat.

Selubungan dengan belum terintegrasinya pengaturan pengelolaan zakat melalui perbankan syariah sebagaimana Pasal 4 ayat (2) Undang-undang Nomor 2 tahun 2008 tentang Perbankan Syariah, jika dikaitkan dengan kepastian mekanisme yang dilandasi oleh prinsip terintegrasi dan akuntabilitas dalam Undang-undang pengelolaan zakat dan prinsip syariah dalam fungsi sosial perbankan syariah dalam Undang-undang perbankan syariah, maka mekanisme pengelolaan zakat melalui Perbankan Syariah tidak mencerminkan nilai kepastian hukum yang berkeadilan bagi terwujudnya tujuan dan hakikat zakat.

Adapun dalam upaya mewujudkan keadilan, unsur yang perlu dipertimbangkan dalam mewujudkan keadilan yaitu unsur kepastian waktu dan prediksi. Hal ini terkait erat dengan manajemen kelembagaan pengelolaan zakat, sebab manajemen dimanapun diperlukan sebagai sistem pengelolaan untuk mencapai tujuan organisasi dengan cara-cara yang efisien, efektif, dan produktif.

Kepastian waktu dan prediksi sebagai salah satu unsur mewujudkan keadilan, jika dihubungkan dengan belum terintegrasinya pengaturan pengelolaan zakat melalui perbankan syariah dan kekosongan norma fungsi sosial perbankan syariah dalam mengelola dana zakat sebagaimana Pasal 4 ayat (2) Undang-undang Nomor 2 tahun 2008 tentang Perbankan

¹¹⁸Bagir Manan, *Op.Cit*, hlm.5

Syariah serta kekosongan norma kerjasama BAZNAS dengan perbankan syariah dalam Undang-undang Nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, dapat disimpulkan bahwa manajemen pengelolaan zakat yang ada hingga saat ini belum mengalami sentuhan dari agenda pembaharuan yang mendasar dalam perspektif asas efisien dan efektif.

3.2. Konsep Kelembagaan Pengelolaan Zakat Melalui Perbankan Syariah

3.2.1. Lembaga *Bait Al-Mal*

Konsep kelembagaan pengelolaan zakat dalam perspektif sejarah menarik untuk dikaji. Secara historis, konsep awal kelembagaan pengelolaan zakat dalam perspektif Islam disebut dengan *bait al-mal*. Tentu saja konsep *bait al-mal* dalam perjalanan sejarah mengalami banyak perkembangan, baik secara istilah, fungsi dan sistem operasionalnya.

1. Konsep *bait al-mal* masa Rasulullah SAW

Pada masa Rasulullah SAW, konsep *bait al-mal* muncul pertama kali sebagai respons kaum muslimin ketika mendapatkan ghanimah (harta rampasan perang) pada perang Badar. Respons kaum muslimin yang didominasi oleh para sahabat memicu perselisihan paham mengenai cara pembagian ghanimah.

Atas perselisihan tersebut, muncul sebuah pemikiran tentang perlunya sebuah wadah guna menyimpan dan menyalurkan ghanimah yang lebih administratif. Pemikiran itu selanjutnya melahirkan sebuah konsep wadah ghanimah yang disebut dengan *bait al-mal*. Melalui wadah tersebut, maka ghanimah perang Badar menjadi hak bagi *bait al-mal*, di mana pengelolaannya dilakukan oleh Waliy al-Amri kaum muslimin, yang pada saat itu adalah Rasulullah SAW sendiri. Pada masa ini, *bait al-mal* belum memiliki tempat khusus yang memadai dan belum mempunyai petugas yang profesional. Pengelolaan harta yang nota bene berasal dari ghanimah masih dikelola secara sederhana.

2. Konsep *bait al-mal* masa Khalifah Abu Bakar Al-Shiddiq

Sistem operasional *bait al-mal* pada masa Abu Bakar sudah memiliki tempat yang khusus yaitu di Masjid Nabawi dengan seorang petugas khusus pula yaitu Abu Ubaidah bin al-Jarrah. Perintisan *bait al-mal* dalam arti yang lebih luas pada masa Abu Bakar dimulai pada tahun ke 2

H. Pada masa ini Abu Bakar telah menyiapkan tempat berupa lumbung-lumbung sebagai penyimpanan dana sosial umat.

Harta benda yang dapat disimpan di bait al-mal tidak hanya berasal dari ghanimah, melainkan dari zakat, infaq dan sedekah. Pada masa Abu Bakar, penggalangan terhadap zakat jauh lebih serius dari instrumen ekonomi lainnya. Keseriusan Abu Bakar dalam mengelola harta benda zakat, tampak ketika Khalifah pertama pengganti Rasulullah SAW itu menggunakan otoritasnya dalam memberlakukan kewajiban zakat untuk diberikan kepada kaum fakir miskin dan penguatan sistem angkatan bersenjata umat islam. Keseriusan Abu Bakar juga terlihat ketika Abu Bakar mengagendakan perang terhadap umat islam yang membangkang dan tidak mau mengeluarkan zakat.

3. Konsep bait al-mal masa Khalifah Umar bin Khathab

Pada masa Umar bin Khattab, wilayah kekhalifahan semakin luas. Wilayah kekuasaan islam semakin luas dengan adanya penaklukan penaklukan negara lain seperti Kisra (Persia) dan Qaishar (Romawi). Penaklukan tersebut berpengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi dengan banyaknya pendapatan harta yang mengalir ke kota Madinah.

Melihat banyaknya harta benda yang diperoleh, Umar membangun sebuah rumah khusus untuk menyimpan harta baik ghanimah, zakat, infaq, sedekah, kharaj, rikaz, khumus, membentuk al-diwan (kantor), mengangkat para penulisnya, menetapkan gaji, serta membangun angkatan perang yang lebih modern.

Luasnya wilayah dan banyaknya harta benda dalam bait al-mal, Umar membentuk staf ahli dalam diwan-diwan bait al-mal dikhususkan sebagai tempat untuk menyimpan data base. Untuk mewujudkan sistem pengelolaan yang baik, Umar telah mengangkat Muaiqib bin Abi Fatimah Ad Dausiy sebagai penulis harta ghanimah, Al-Zubair bin Al-Awwam sebagai penulis harta zakat, Hudzaifah bin Al-Yaman sebagai penulis taksiran panen hasil pertanian Hijaz, Abdullah bin Ruwahah sebagai penulis taksiran panen hasil pertanian Khaibar, Al-Mughirah bin Syu'bah sebagai penulis hutang piutang dan mua'malat yang dilakukan negara, serta Abdullah bin Arqam sebagai penulis urusan masyarakat yang berkenaan dengan kepentingan kabilah-kabilah mereka dan kondisi sumber-sumber air mereka.

4. Konsep bait al-mal masa Khalifah Utsman bin Affan

Kelembagaan pengelolaan zakat melalui bait al-mal pada masa Utsman tidak jauh berbeda dengan kondisi pada masa Umar. Namun, karena pengaruh yang besar dari keluarganya, tindakan KKN Utsman yang mengangkat sanak kerabat dan keluarganya dalam jabatan-jabatan penting tertentu pada enam tahun terakhir dari masa pemerintahannya, banyak mendapatkan protes dari umat dalam pengelolaan bait al-mal. Namun, secara konseptual sistem operasional bait al-mal jauh lebih rapi dari konsep bait al-mal pada masa Umar.

5. Konsep bait al-mal Masa Khalifah Ali bin Abi Thalib

Pada masa pemerintahan Ali bin Abi Thalib, kondisi bait al-mal ditempatkan kembali pada posisi yang sebelumnya. Sistem pengelolaan bait al-mal pada masa Ali jauh lebih akuntabel dan menjadikan harta benda dalam bait al-mal sebagai anggaran pendapatan negara yang sangat bermanfaat membantu kaum fakir miskin dan kemaslahatan negara.

Ciri politik kelembagaan bait al-mal pada masa Ali yaitu terkenal dengan sikap profesionalitas, sistem akuntabilitas dalam operasionalisasi pengelolaan harta benda di dalamnya. Hal ini ditandai dengan sikap Ali yang tidak bergeming ketika harta benda dalam bait al-mal akan dianggarkan untuk kepentingan politik perang antara Ali dan Mu'awiyah. Ketika dunia Islam berada di bawah kepemimpinan Khilafah Bani Umayyah, kondisi bait al-mal berubah.

Al-Maududi menyebutkan: "Jika pada masa sebelumnya bait al-mal dikelola dengan penuh kehati-hatian sebagai amanat Allah SWT dan amanat rakyat, maka pada masa pemerintahan Bani Umayyah bait al-mal berada sepenuhnya di bawah kekuasaan Khalifah tanpa dapat dipertanyakan atau dikritik oleh rakyat."

Namun, terlepas dari berbagai penyimpangan yang terjadi, bait al-mal harus diakui telah tampil dalam panggung sejarah Islam sebagai lembaga negara yang banyak berjasa bagi perkembangan peradaban Islam dan penciptaan kesejahteraan bagi kaum muslimin. Keberadaannya telah menghiasi lembaran sejarah Islam dan terus berlangsung hingga runtuhnya Khilafah yang terakhir, yaitu Khilafah Utsmaniyah di Turki tahun 1924.

3.2.2. Disinkronisasi Konsep Fungsi Dana Zakat dan Dana Profit-Bisnis

Perjalanan pelaksanaan zakat di tanah air terus berkembang. Diawali dari kegiatan penghimpunan konvensional di masjid-masjid berkembang menjadi penghimpunan inovatif melalui OPZ dengan cakupan nasional. Namun, perkembangan itu tidak berarti bersih dari aral dan rintangan. Salah satu rintangan adalah munculnya perbedaan pendapat seputar masalah transaksi dan pendayagunaan dana zakat. Secara teoretik, pemanfaatan harta zakat dibagi menjadi dua konsep. Pertama pemanfaatan harta secara konsumtif dan kedua yaitu pemanfaatan harta zakat secara produktif.

Perbedaan pendapat itu muncul seiring terus berkembangnya inovasi pengelolaan zakat. Tidak hanya dari segi penghimpunan, tapi juga penyaluran. Saat ini, pro kontra pengelolaan zakat terjadi pada langkah sejumlah lembaga amil zakat yang membeli atau mengadakan berbagai aset, fasilitas, dan layanan bagi mustahiq. Banyak dari mereka mendirikan sekolah dan klinik kesehatan gratis. Mereka juga mendirikan berbagai balai latihan kerja (BLK) dengan dana zakat. Pro kontra semakin menghangat ketika tidak semua ulama dan cendekiawan muslim memiliki pendapat sama mengenai hal itu. Perbedaan pendapat mereka dilandasi pada kepedulian agar dana zakat dapat dimanfaatkan secara tepat dan bermanfaat besar bagi penerima zakat (mustahiq).

Menurut cendekiawan muslim Adiwarmanto Azwar Karim, zakat bermanfaat untuk pembangunan berbagai fasilitas dan mengembangkan layanan. Oleh karena itu, lembaga amil perlu kembali kepada QS. Al-Taubah ayat 60, yaitu Artinya: Sesungguhnya zakat-zakat itu hanyalah untuk orang-orang fakir, orang-orang miskin, pengurus-pengurus zakat, para muallaf yang dibujuk hatinya, untuk memerdekakan budak, orang-orang yang berhutang untuk investasi di jalan Allah dan orang-orang yang sedang dalam perjalanan, sebagai sesuatu ketetapan yang diwajibkan Allah, dan Allah Maha Mengetahui lagi Maha Bijaksana.

Delapan golongan penerima zakat dalam ayat di atas terbagi dalam dua golongan besar. Pertama, empat penerima zakat yang harus menerima dana zakat langsung untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari, di antaranya seperti fakir dan miskin. Kedua, empat penerima zakat yang alokasi dana zakat mereka bisa digunakan untuk kepentingan pembangunan fasilitas. QS. Al-Taubah ayat 60 menjelaskan empat golongan per-

tama dengan menggunakan kata *li al-fuqara'*, yang dimaksudkan untuk pemanfaatan zakat secara langsung.

Sedangkan, empat golongan lainnya menggunakan kata *fii* yang dimaksudkan untuk pemanfaatan secara tidak langsung. Berdasarkan pendapat tersebut maka penyaluran zakat bagi empat golongan pertama harus dilakukan secara langsung yang dapat dimanfaatkan secara cepat terutama untuk konsumsi. Zakat tidak boleh disalurkan bagi mereka dalam bentuk pinjaman bergulir, gedung, atau berbagai fasilitas lainnya. Bentuk langsungnya dapat berupa kebutuhan pokok seperti zakat fitrah atau uang yang dibedakan sebagai zakat bagi mereka untuk memenuhi kebutuhan hidup.

Tanggapan lain tentang pemanfaatan zakat disampaikan oleh Didin Hafidhuddin. Menurut Didin, penggunaan kata *li al-fuqara'* dalam pemanfaatan zakat sebagaimana QS. al-Taubah ayat 60 berarti untuk kepemilikan saja, tetapi *li al-fuqara'* di sini mempunyai arti *li al-manfaat* (untuk mendapatkan manfaat). Jika *li al-fuqara'* hanya dimaknai sebagai kepemilikan, maka zakat yang diberikan kepada fakir miskin akan digunakan semau mereka, sehingga terkesan kurang mendidik. Didin menyatakan bahwa dana zakat yang sudah diberikan kepada fakir miskin memang menjadi hak mereka secara mutlak. Karenanya mau diapakan terserah mereka. Akan tetapi, pada prinsipnya pemanfaatan harta zakat harus selaras dengan tujuan untuk kemaslahatan dan kepentingan mustahiq zakat.

Selanjutnya, pendayagunaan zakat menurut Didin perlu inovasi lebih modern. Didin kurang setuju dengan pendapat yang mengatakan dana zakat tidak boleh digunakan untuk pembelian aset. Sebab hal itu akan menghambat inovasi pengelolaan zakat di Indonesia. Pemanfaatan dana zakat di era perkembangan bisnis justru berperan sangat penting dalam meningkatkan kesejahteraan mustahiq. Berbagai kegiatan usaha yaitu melalui konsep pemanfaatan zakat tidak langsung atau melalui skim zakat produktif yang bermanfaat untuk kesejahteraan mustahiq.

Prinsip dasar pemanfaatan zakat yang terpenting adalah terwujudnya dua fungsi zakat, yaitu pertama untuk membersihkan harta benda dan jiwa (fitrah) manusia. Kedua, zakat itu berfungsi sosial sebagai sarana saling berhubungan sesama manusia terutama sebagai jembatan antara si kaya dan si miskin. Dana zakat mempunyai dimensi vertikal berupa hubungan kepada Allah SWT dan hubungan horizontal berupa hubungan dengan manusia.

Berdasarkan kerangka konsep fungsi dan pemanfaatan dana zakat, maka disimpulkan bahwa pemanfaatan dana zakat dapat digolongkan dalam empat bentuk, yaitu:

- a. Bentuk pertama bersifat konsumtif tradisional, yaitu zakat dibagikan kepada mustahiq untuk dibagikan langsung, seperti zakat fitrah yang diberikan kepada fakir miskin untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari atau zakat mal (harta) dibagikan langsung kepada para mustahiq.
- b. Bentuk kedua yaitu konsumtif kreatif, yaitu zakat yang diwujudkan dalam bentuk lain dari barangnya semula, seperti diberikan dalam bentuk alat-alat sekolah, beasiswa, cangkul, gerabah dan sebagainya.
- c. Bentuk ketiga yaitu bersifat produktif tradisional, yaitu dimana zakat diberikan dalam bentuk barang-barang yang produktif seperti kambing, sapi, alat cukur, pertukangan, mesin jahit dan lain-lain. Pemberian dalam bentuk ini akan dapat menciptakan suatu usaha atau memberikan lapangan kerja baru bagi fakir miskin.
- d. Bentuk keempat adalah produktif kreatif, yaitu zakat diwujudkan dalam bentuk permodalan bergulir baik untuk permodalan proyek sosial atau untuk membantu atau menambah modal pedagang/pengusaha kecil. Pemanfaatan zakat dalam bentuk ketiga dan keempat itu adalah yang mendekati pada arti pendayagunaan, yang harus kita kembangkan, sehingga makna syariat zakat baik dari segi fungsi ibadah maupun sosialnya dapat tercapai seperti yang diharapkan.

3.3. Pengaturan Kelembagaan Pengelolaan Zakat Melalui Perbankan Syariah

Sebagaimana penjelasan sebelumnya bahwa pembangunan ekonomi suatu Negara tidak dapat dipisahkan dari peran Negara itu sendiri. Negara dalam hal ini pemerintah merupakan pengemban kedaulatan rakyat. Pemerintah harus memiliki komitmen yang kuat dalam upaya memberdayakan masyarakat ekonomi lemah dan mendayagunakan sumber daya ekonomi umat. Pemerintah perlu memprioritaskan cara menciptakan suasana yang kondusif bagi tegaknya keadilan ekonomi.

Sebagaimana menurut Muhammad, dalam ekonomi Islam adalah konsep kepemilikan. Kepemilikan dalam ekonomi Islam tidak bersifat mutlak sebagaimana dalam anggapan sistem kapitalis, melainkan berupa amanah Allah yang diberikan kepada manusia untuk didayagunakan un-

tuk mencapai kemaslahatan manusia baik individu maupun sosial sesuai dengan perintah Allah sebagai pemiliknya.¹¹⁹

Oleh karena itu kepemilikan dalam ekonomi Islam dipandang sebagai izin dari Allah untuk memanfaatkan sesuatu yang ada dipermukaan bumi ini. Pola pemanfaatan seperti itu di sebut Muhammad sebagai konsep amanah dalam memanfaatkan sumber daya ekonomi. Konsep amanah menitikberatkan pada kewajiban mengeluarkan hak orang-orang yang membutuhkan harta yang dimiliki dengan mengeluarkan sebagian harta kepada orang lain yang berhak berdasarkan ukuran tertentu. Instrumen tersebut dalam ekonomi Islam dikenal dengan institusi zakat, infaq dan shodaqah.

Secara intitusional, kelembagaan zakat di Indonesia mendapatkan legalitas perundang-undangan dengan diberlakukannya Undang-undang Nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat. Undang-undang pengelolaan zakat merupakan bagian dari sistem perundang-undangan di Indonesia yang terkait dengan hierarki perundang-undangan.¹²⁰ Sebelum pemberlakuan Undang-undang Nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, Indonesia memiliki undang-undang pengelolaan zakat yang lama yaitu Undang-undang Nomor 38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat. Atas berbagai alasan Undang-undang Nomor 38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat akhirnya tidak diberlakukan dengan lahirnya undang-undang pengelolaan zakat yang baru yaitu Undang-undang Nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat.

Pembentukan Undang-undang baru mengenai pengelolaan zakat patut kita apresiasi. Langkah ini merupakan bukti peran dan keberpihakan Negara dalam upaya mewujudkan keadilan ekonomi melalui instrumen keagamaan seperti zakat.

3.3.1. Sistem Penormaan Pengelolaan Zakat

1. Penormaan Badan Amil Zakat dan bank dalam Undang-undang Nomor 38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat.

Berbicara Undang-undang zakat tidak terlepas dengan Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat yang disahkan di

¹¹⁹Muhammad, *Prinsip-Prinsip dalam Sistem Ekonomi Islam*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2007), hlm. 11.

¹²⁰Luhur Prasetyo, Subroto dan Munawir, *Undang-undang Perbankan Syariah: Membaca Makna dan Posisinya bagi Perkembangan Perbankan Syariah di Indonesia*, (Ponorogo: STAIN Ponorogo-Press, 2010), hlm. 12.

Jakarta pada tanggal 23 September 1999 pada masa pemerintahan Presiden Bacharuddin Jusuf Habibie. Undang-undang ini terdiri dari 10 Bab dan 25 Pasal yang disertai dengan penjelasan. Adapun sistematika dari Undang-undang pengelolaan zakat adalah sebagai berikut:

Bab I tentang ketentuan umum terdiri dari 3 Pasal yaitu Pasal 1 sampai Pasal 3. Bab II terdiri dari 2 Pasal yaitu Pasal 4 dan 5 yang mengatur tentang asas dan tujuan pengelolaan zakat. Bab III mengatur tentang Organisasi Pengelolaan Zakat. Bab ini terdiri dari 5 Pasal yaitu Pasal 6 sampai Pasal 10. Bab IV mengatur tentang pengumpulan zakat. Bab V terdiri dari 2 Pasal yaitu Pasal 16 dan 17 yang mengatur tentang penyalangan zakat. Selanjutnya Bab VI adalah bab yang mengatur tentang pengawasan. Bab ini terdiri dari 3 Pasal (Pasal 18, 19 dan 20). Bab VII mengatur tentang Sanksi yang terdiri dari 1 Pasal yaitu Pasal 21. Bab VIII mengatur tentang ketentuan-ketentuan dan terdiri dari 2 Pasal yaitu Pasal 22 dan 23. Bab IX mengatur tentang ketentuan yang terdiri 1 Pasal yaitu Pasal 24. Bab X adalah bab terakhir dalam Undang-undang pengelolaan zakat yang mengatur tentang ketentuan penutup dan terdiri 1 Pasal yaitu Pasal 25.

Beranjak dari sistematika Undang-undang pengelolaan zakat, persoalan-persoalan yang berkaitan dengan pengelolaan zakat nampaknya diakomodasi dalam Undang-undang tersebut. Namun begitu, bukan berarti Undang-undang ini telah sempurna. Ada beberapa kelemahan norma dalam masalah zakat yang tidak ditegaskan dalam pengelolaan zakat. Masalah tersebut adalah asas-asas dalam pengelolaan zakat, pengaturan zakat sebagai pengurang laba kena pajak, sanksi kepada muzakki yang tidak menunaikan zakat, dan masalah kelembagaan zakat baik BAZ, Organisasi Pengelola Zakat, dan peran lembaga perbankan dalam pengelolaan zakat.

Pada sub ini kajian diarahkan pada analisis yuridis asas pengelolaan zakat dan kelembagaan pengelolaan zakat melalui peran lembaga perbankan dalam Undang-undang Nomor 38 tentang Pengelolaan Zakat.

Berkaitan dengan asas, J.H.P. Bellefroid menyatakan bahwa peraturan-peraturan hukum yang berlaku umum dapat diuji oleh aturan-aturan pokok. Aturan-aturan pokok inilah yang disebut dengan asas hukum.¹²¹ Asas hukum memiliki arti penting bagi pembentukan hukum, penerapan

¹²¹Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2008), cet ke 8, hlm. 78.

hukum dan pengembangan ilmu hukum. Bagi pembentukan hukum, asas hukum memberikan landasan secara garis besar mengenai ketentuan-ketentuan yang perlu dituangkan di dalam aturan hukum. Bagi penerapan hukum, asas hukum sangat membantu bagi digunakannya penafsiran dan penemuan hukum maupun analogi. Adapun bagi pengembangan ilmu hukum, asas hukum mempunyai kegunaan untuk melihat universalitas peraturan pada level gagasan dan nilai yang memiliki satu kesatuan.¹²²

Asas hukum bertugas menggali dan membaca makna dari sudut bahasa, menggali dasar sesuatu yang menjadi tumpuan berpikir atau berpendapat, dasar cita-cita, dan hukum dasar dan perundang-undangan.¹²³ Selain asas hukum, unsur filsafat hukum lainnya adalah aspek tujuan hukum. Tujuan merupakan visi atau cita utama dalam pembentukan sebuah peraturan. Asas-asas pengelolaan zakat dalam Undang-undang Nomor 38 tahun 1999 tentang pengelolaan zakat tertuang dalam Pasal 4 yaitu: Pengelolaan zakat berasaskan iman dan taqwa, keterbukaan dan kepastian hukum sesuai dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Jika dikaitkan dengan asas-asas hukum dalam pengelolaan zakat sebagaimana Pasal 4 Undang-undang Nomor 38 tahun 1999 tentang pengelolaan zakat, maka kelembagaan pengelolaan zakat pada masa Undang-undang ini berlaku harus berdasarkan iman dan taqwa, keterbukaan dan kepastian hukum. Pembentukan BAZ dan LAZ atau lembaga-lembaga pengelola zakat dari masyarakat tidak menjadi masalah asalkan pengelolaan zakat dilaksanakan sesuai dengan asas keimanan, ketaqwaan dan keterbukaan. Tetapi, dalam perspektif asas kepastian hukum, pengelolaan zakat melalui multi lembaga menyebabkan ketidakpastian hukum. Ketidakpastian hukum dalam asas pengelolaan zakat dapat menyebabkan ketidakpastian aturan dalam norma dan kaidah hukum pengelolaan zakat.

Persoalan selanjutnya, bahwa sepanjang perjalanan pengelolaan zakat di Indonesia, inilah kali pertama dalam sejarah, pemerintah mengatur hubungan kelembagaan pengelolaan zakat antara Badan Amil Zakat dengan lembaga perbankan. Jika merujuk pada teori tujuan hukum, bahwa visi atau cita sebuah peraturan pengelolaan zakat akan mewujudkan cita-cita yang dikehendaki oleh pembentuk Undang-undang. Pengelo-

¹²²Ibid., hlm. 79.

¹²³Tim Redaksi Kamus Besar Bahasa Indonesia, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 2001), hlm. 70.

laan zakat bertujuan agar terciptanya pelayanan bagi masyarakat dalam menunaikan zakat sesuai dengan tuntunan agama, meningkatnya fungsi dan peranan pranata keagamaan dalam upaya mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan keadilan sosial. Selain itu tujuan pengelolaan zakat dalam Undang-undang Nomor 38 tahun 1999 tentang pengelolaan zakat yaitu meningkatnya hasil guna dan daya guna zakat.

Tujuan pengelolaan zakat sebagaimana uraian tersebut, menuntut meningkatnya sasaran-sasaran tujuan pengelolaan zakat sebagaimana Pasal 5 Undang-undang Nomor 38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat. Guna meningkatkan sasaran-sasaran tersebut, pembentuk Undang-undang mengembangkan pola kerjasama kelembagaan pengelolaan zakat melalui berbagai lembaga. Salah satu pengembangan kerjasama tersebut yaitu melalui kelembagaan perbankan. Hal ini dinyatakan secara tegas dalam Pasal 12 ayat (2) Undang-undang Nomor 38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat, yaitu: (2). Badan Amil Zakat dapat bekerjasama dengan bank dalam pengumpulan zakat harta *muzakki* yang berada di bank atas permintaan *muzakki*.

Menurut penjelasan Pasal 12 ayat (2) Undang-undang Nomor 38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat bahwa yang dimaksud dengan bekerjasama dengan bank dalam pengumpulan zakat adalah memberi kewenangan bank berdasarkan persetujuan nasabah selaku *muzakki* untuk memungut harta simpanan *muzakki* yang kemudian diserahkan kepada badan amil zakat.

Jika merujuk pada tujuan hukum diaturnya pengelolaan zakat melalui lembaga perbankan, tentu saja hal ini dilandasi oleh pentingnya asas penghimpunan zakat dalam sektor zakat *mal* (zakat harta) yang tidak tersentuh pada nasabah perbankan. Beranjak dari penjelasan tersebut, pada intinya tujuan hukum pengembangan kerjasama antara BAZ dan perbankan tidak lain adalah merupakan strategi pemerintah dalam memaksimalkan pengumpulan zakat melalui berbagai cara berdasarkan asas pengumpulan zakat seperti melalui perbankan.

Tujuan pengelolaan zakat secara umum mengoptimalkan pengelolaan dan pemanfaatannya berdasarkan skala prioritas kebutuhan *mustahiq* dan dapat dimanfaatkan untuk usaha-usaha yang produktif. Guna mewujudkan optimalisasi pengelolaannya, badan amil zakat senantiasa dituntut amanah, profesional, transparan, akuntabel serta memiliki kemandirian

sebagai sebuah industri publik menuju masyarakat yang sejahtera berdaya dan bertaqwa.¹²⁴

2. Penormaan Fungsi Sosial Bank Syariah dalam Undang-undang Nomor 21 tahun 2008 tentang Perbankan Syariah

Sejak diberlakukannya Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, keberadaan perbankan syariah dalam sistem perbankan di Indonesia telah diakui dan dikenal. Patut diakui bahwa Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 ini merupakan pintu gerbang dimulainya sistem ekonomi keuangan berbasis syariah di Indonesia. Namun demikian, Undang-undang tersebut belum memberikan landasan yang cukup kuat terhadap pengembangan bank syariah, karena belum secara tegas mengenai keberadaan bank berdasarkan prinsip syariah, melainkan bank bagi hasil.

Sementara itu, pengertian bank bagi hasil yang dimaksudkan dalam Undang-undang tersebut belum mencakup juga secara tepat pengertian bank syariah yang ternyata cakupannya lebih luas dari bagi hasil itu sendiri.¹²⁵ Ketentuan operasional yang secara lengkap mengatur kegiatan usaha bank syariah yaitu dimulai pada tahun 1998. Pada tahun 1998 dengan diberlakukannya Undang-undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Undang-undang Nomor 7 tahun 1992 tentang Perbankan yang diikuti dengan dikeluarkannya ketentuan pelaksanaan dalam bentuk Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia baru dianggap telah memberi landasan hukum yang lebih kuat dan kesempatan mendapatkan peranan yang lebih luas bagi perkembangan perbankan syariah di Indonesia.

Perundang-undangan tersebut memberikan kesempatan yang lebih luas untuk pengembangan jaringan perbankan syariah antara lain melalui izin pembukaan kantor cabang syariah oleh bank umum konvensional. Selain itu, Undang-undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia juga menugaskan BI untuk mempersiapkan peraturan dan fasilitas-fasilitas penunjang yang mendukung operasional bank syariah.

Setelah mengalami perjalanan yang panjang, Undang-undang tentang perbankan syariah resmi disahkan, melalui Undang-undang Nomor 21 tahun 2008 tentang Perbankan Syariah. Undang-undang ini disahkan

¹²⁴Direktorat Pemberdayaan Zakat, Op. Cit., hlm. 55.

¹²⁵Amir Machmud dan H. Rukmana, *Bank Syariah: Teori, Kebijakan, dan studi Empiris di Indonesia*, (Bandung: Penerbit Erlangga, 2010), hlm. 52.

pada tanggal 16 Juli 2008 yang terdiri dari 13 Bab dan 70 Pasal. Secara ringkas, isi dalam UU tersebut adalah sebagai berikut:

Undang-undang ini diawali dengan bab I tentang ketentuan umum yang terdiri dari 1 Pasal yaitu Pasal 1. Bab II yaitu membahas tentang asas, tujuan dan fungsi yang terdiri dari 3 Pasal yaitu Pasal 2 sampai Pasal 4. Bab III tentang perizinan, bentuk badan hukum, anggaran dasar dan kepemilikan yang terdiri dari 13 Pasal yaitu Pasal 5 sampai Pasal 17. Bab IV tentang jenis dan kegiatan usaha, kelayakan penyaluran dana dan layanan bagi bank syariah dan usaha usaha unit syarah yang terdiri dari 9 yaitu Pasal 18 sampai Pasal 26. Bab V berisi tentang pemegang saham pengendali, dewan komisaris, dewan pengawas syariah, direksi dan tenaga kerja asing yang terdiri dari 7 Pasal yaitu Pasal 27 sampai Pasal 33. Bab VI tentang tata kelola, prinsip kehati-hatian, dan pengelolaan resiko perbankan syariah yang terdiri dari 7 Pasal yaitu Pasal 34 sampai Pasal 40. Bab VII tentang rahasia bank yang terdiri dari 9 Pasal yaitu Pasal 41 sampai 49. Bab VIII tentang pembinaan dan pengawasan yang terdiri dari 5 Pasal yaitu Pasal 50 sampai Pasal 54. Bab IX tentang penyelesaian sengketa yang terdiri dari 1 Pasal yaitu Pasal 55. Bab X tentang sanksi administrasi yang terdiri dari 3 Pasal yaitu Pasal 56 sampai Pasal 58. Bab XI tentang ketentuan pidana yang terdiri dari 8 Pasal yaitu Pasal 59 sampai Pasal 66. Bab XII tentang ketentuan peralihan yang terdiri dari 2 Pasal yaitu Pasal 67 dan Pasal 68. Bab XIII tentang ketentuan penutup yang terdiri dari 2 Pasal yaitu Pasal 69 dan Pasal 70.

Fokus pembahasan difokuskan pada tujuan, dan fungsi perbankan syariah dalam norma Undang-undang perbankan syariah. Pada sub ini kajian diarahkan untuk menganalisis secara yuridis tentang peran atau fungsi institusi keuangan seperti perbankan syariah dalam pengelolaan zakat. Peran kelembagaan perbankan syariah dalam sistem pengelolaan zakat tertuang di dalam Pasal 4 ayat (2) Undang-undang Nomor 21 tahun 2008 tentang Perbankan Syariah yaitu: (2). Bank syariah dan unit usaha syariah dapat menjalankan fungsi social dalam bentuk lembaga bait al-mal, yaitu menerima dana yang berasal dari zakat, infak, sedekah, hibah, atau dan sosial lainnya dan menyalurkannya kepada organisasi pengelola zakat.

Pada dasarnya fungsi utama perbankan adalah menjalankan tugas penghimpunan dan penyaluran dana kepada pihak yang membutuhkan dana. Fungsi penghimpunan dan penyaluran dana oleh bank merupakan amanah Undang-undang. Fungsi bank seperti ini disebut dengan istilah

fungsi intermediasi. Fungsi bank sebagai lembaga intermediasi sebagaimana Pasal 1 ayat (2) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Undang-undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan dapat dikelompokkan menjadi tiga.¹²⁶

Pertama, bank sebagai lembaga yang menghimpun dana-dana masyarakat atau penerima kredit. Kedua, bank sebagai lembaga yang menyalurkan dana dari masyarakat dalam bentuk kredit lembaga atau sebagai lembaga pemberi kredit. Ketiga, bank sebagai lembaga yang melancarkan transaksi perdagangan dan pembayaran uang. Beranjak dari berbagai fungsi tersebut, yang dimaksud fungsi intermediasi oleh bank yaitu kegiatan bank untuk menghimpun dan menyalurkan dana kepada masyarakat lemah, pengusaha kecil dan menengah guna meningkatkan taraf hidup mereka.

Fungsi intermediasi bank juga dapat diartikan sebagai kegiatan mengalirkan dana dari nasabah yang memiliki kelebihan dana (*savers/depositors*) sebagai penabung ke nasabah yang memerlukan dana (*borrowers*) sebagai peminjam.¹²⁷ Bertolak dari pengertian di atas, fungsi bank sebagai lembaga intermediasi merupakan fungsi bank sebagai perantara untuk menerima bahkan memiliki otoritas untuk menghimpun, memindahkan atau menyalurkan dana.¹²⁸

Fungsi bank sebagai lembaga intermediasi sebagaimana dijelaskan di atas, juga menjadi kewajiban perbankan syariah. Ketentuan tersebut diatur dalam Pasal 4 ayat (1) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah, bahwa perbankan syariah baik bank syariah maupun unit usaha syariah dalam perbankan konvensional wajib menjalankan fungsi menghimpun dan menyalurkan dana masyarakat.¹²⁹

Sebagai entitas bisnis, perbankan syariah tidak hanya melakukan kegiatan bisnis sebagaimana fungsi intermediasi, melainkan juga melaku-

¹²⁶I Gde Mastra, *Pengaturan Fungsi Bank Sebagai Lembaga Intermediasi Dalam Rangka Meningkatkan Kesejahteraan Rakyat Melalui Kredit Usaha Kecil Dan Menengah*, Disertasi, (Malang: Universitas Brawijaya, 2012), hlm. 29.

¹²⁷Triandaru Sigit dan Totok B., *Bank dan Lembaga Keuangan Lainnya*, (Jakarta: Salemba Empat, 2008), hlm. 12.

¹²⁸Arthesa Ade dan Edia Handiman, *Bank dan Lembaga Keuangan Bukan Bank*, (Jakarta: PT. Indeks, 2006), hlm. 11.

¹²⁹Pasal 4 ayat (1) Undang-undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah menyatakan: Bank Syariah dan UUS wajib menghimpun dan menyalurkan dana masyarakat.

kan kegiatan-kegiatan sosial. Peran dan fungsi sosial perbankan syariah yaitu menghimpun dana-dana sosial umat seperti zakat, infaq, sedekah, hibah dan wakaf dan menyalurkannya kepada organisasi pengelola zakat yang diperuntukkan sebagaimana tujuan pengelolaan zakat di dalam Undang-undang Nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat.

Yang menarik dikaji dalam peraturan tentang fungsi sosial perbankan syariah sebagaimana Pasal 4 ayat (2) Undang-undang Nomor 21 tentang Perbankan Syariah adalah berkaitan dengan kalimat “dapat menjalankan”, kata “*bait al-mal*”, kata “menerima”, kalimat “organisasi pengelola zakat”. Kalimat “dapat menjalankan” dalam redaksi Pasal 4 ayat (2) Undang-undang Nomor 21 tentang Perbankan Syariah mencerminkan bahwa perbankan syariah mempunyai tugas tambahan selain tugas utamanya yaitu fungsi intermediasi sebagaimana Pasal 4 ayat (1).

Tugas tambahan tersebut adalah berfungsi sebagai lembaga “*bait al-mal*”. Tugas tambahan institusi perbankan syariah yang tercermin dari redaksi “dapat menjalankan” menunjukkan bahwa perbankan hanya berfungsi sosial, bukan berfungsi sebagaimana fungsi utamanya yaitu intermediasi dalam Pasal 4 ayat (1) yang menggunakan kalimat “wajib menjalankan”.

Selanjutnya adalah kata “*bait al-mal*”. Secara normatif, pengertian istilah *bait al-mal* tidak dijelaskan di dalam Undang-undang Nomor 21 tahun 2008 tentang Perbankan Syariah. Penyebutan *bait al-mal* disebutkan dalam Undang-undang yaitu dalam penjelasan Pasal 15 ayat (1) Undang-undang Nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat yang menyatakan :

- (1). Di provinsi Aceh, penyebutan BAZNAS provinsi atau BAZNAS kabupaten/kota dapat menggunakan istilah *bait al-mal*.

Adapun pengertian *bait al-mal* secara konseptual belum pernah ditemukan dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia. Ketiadaan pengertian *bait al-mal* secara komprehensif menunjukkan bahwa pengertian kata “*bait al-mal*” memang masih belum dijelaskan secara teoretis dalam Undang-undang Nomor 21 tahun 2008 tentang Perbankan Syariah. Hal ini dalam perspektif normatif disebut dengan istilah *vacuum of norm* atau kekosongan norma. Akibat dari kekosongan norma tentu menyebabkan ketidakpastian hukum, sebab salah satu parameter ketidakpastian hukum dimulai dengan adanya ketidakpastian aturan.

Lemahnya peran perbankan syariah dalam menjalankan fungsi pengelolaan zakat terlihat dari kata “menerima”. Kata menerima memposi-

kan perbankan syariah sebagai lembaga pasif dalam penerimaan zakat. Hal ini berbeda jika dibandingkan dengan fungsi intermediasi bank sebagaimana Pasal 4 ayat (1) yang menggunakan kata “menghimpun”. Kata “menghimpun” yang diawali dengan sisipan “me” memposisikan perbankan syariah sebagai lembaga yang aktif merencanakan, mengambil, menjemput, memobilisasi dan lain-lain dalam hal penghimpunan dana masyarakat.

Ketidakpastian aturan juga terlihat pada redaksi “organisasi pengelola zakat”. Ketika Pasal 4 ayat (2) Undang-undang Nomor 21 tahun 2008 tentang Perbankan Syariah menyatakan penyaluran zakat dan dana sosial umat lainnya kepada organisasi pengelola zakat, maka organisasi yang dimaksud adalah organisasi pengelola zakat milik pemerintah yaitu BAZ dan organisasi pengelola zakat masyarakat seperti lembaga-lembaga amil zakat. Penyaluran zakat melalui OPZ tentu tidak masalah ketika penyaluran tersebut dilaksanakan sebefore tahun 2011, sebab belum ada penegasan tentang lembaga pengelola zakat yang ditetapkan oleh pemerintah.

Akan tetapi, sejak berlakunya Undang-undang Nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, pemerintah menetapkan bahwa organisasi pengelola zakat secara nasional adalah BAZNAS dan LAZ sebagai pembantu BAZNAS. Ketika Undang-undang Nomor 21 tahun 2008 tentang Perbankan menyebutkan penyaluran zakat kepada organisasi pengelola zakat, maka dalam perspektif teori perundang-undangan dan kepastian hukum, menyebabkan pertentangan asas, norma dan kaidah penyaluran zakat antara Pasal 4 ayat (2) Undang-undang Nomor 21 tahun 2008 tentang Perbankan dengan fungsi dan peran BAZNAS dalam Undang-undang Nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan zakat.

3. Penormaan Fungsi Baznas dalam Undang-undang Nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan zakat

BAZIS, BAZNAS, lembaga amil zakat dan organisasi amil zakat lainnya dalam perjalanan sejarah zakat di Indonesia memiliki landasan yang sangat kuat. Salah satu landasan kelembagaan zakat di Indonesia dilegitimasi berdasarkan peraturan perundang-undangan yaitu Undang-undang Nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat. Penjelasan sistematika Undang-undang pengelolaan zakat secara singkat terdiri dari 11 Bab dan 47 Pasal yaitu:

Bab I menguraikan tentang ketentuan umum yang terdiri dari 4 Pasal yaitu Pasal 1 sampai Pasal 4. Bab II tentang badan amil zakat na-

sional yang terdiri dari 16 Pasal yaitu Pasal 5 sampai Pasal 20. Bab III tentang pengumpulan, pendistribusian, pendayagunaan, dan pelaporan yang terdiri dari 9 Pasal yaitu Pasal 21 sampai Pasal 29. Bab IV tentang pembiayaan yang terdiri dari 4 Pasal yaitu Pasal 30 sampai Pasal 33. Bab V tentang pembinaan dan pengawasan yang terdiri dari 1 Pasal yaitu Pasal 34. Bab VI tentang peran serta masyarakat yang terdiri dari 1 Pasal yaitu Pasal 35. Bab VII tentang sanksi administratif yang terdiri dari 1 Pasal yaitu Pasal 36. Bab VIII tentang larangan yang terdiri dari 2 Pasal yaitu Pasal 37 dan Pasal 38. Bab IX tentang ketentuan pidana yang terdiri dari 4 Pasal yaitu Pasal 39 sampai Pasal 42. Bab X tentang ketentuan peralihan yang terdiri dari 1 Pasal yaitu Pasal 43. Bab XI menguraikan tentang ketentuan penutup yang terdiri dari 4 Pasal yaitu Pasal 44 sampai Pasal 47.

Pemberlakuan Undang-undang Nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat telah membuka seluas-luasnya berbagai peran kelembagaan pengelola zakat terutama oleh pemerintah melalui BAZNAS. Kehadiran dan penguatan kelembagaan dalam pengelolaan zakat merupakan langkah dan strategi politik peningkatan fungsi organ-organ zakat (*amil zakat*) dalam peningkatan pengelolaan zakat.

Fungsi-fungsi dasar dari organisasi zakat, antara lain: pertama, mengumpulkan dana dari orang-orang kaya (*muzakki*) dan mendistribusikannya kembali kepada para *mustahiq*. Kedua, membina para *muzakki* agar tetap menjadi *muzakki* dan membina fakir miskin agar menjadi *muzakki*. Ketiga, mendata semua kelompok masyarakat baik sebagai *muzakki* maupun sebagai *mustahiq*. Tujuan keberadaan organisasi zakat dimaksudkan untuk menstimulasi masyarakat, agar memiliki kesadaran dalam menunaikan ibadah zakat dan meningkatkan fungsi dan peranan pranata keagamaan dalam upaya mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan keadilan sosial.¹³⁰

Zakat dipungut dari orang-orang kaya untuk kemudian didistribusikan kepada *mustahiq* zakat. Fungsi tersebut menjadi sistem dalam upaya mengalirkan dana dari orang yang memiliki modal kepada orang yang membutuhkan modal yang dimanfaatkan dalam berbagai cabang investasi baik secara konsumtif maupun produktif.¹³¹

Meskipun BAZNAS memiliki otoritas dalam pengelolaan zakat secara nasional, bukan menjadi jaminan bahwa pengelolaan zakat di Indonesia berjalan sesuai tujuan pengelolaan zakat. Hal ini disebabkan oleh

¹³⁰Muhammad, Op. Cit., hlm. 12.

¹³¹*Ibid.*

berbagai halangan yang masih menyelubungi pengelolaan zakat di Indonesia, sehingga wajar apabila potensi zakat se-Indonesia yang mencapai Rp. 217 triliun setiap tahun, BAZNAS hanya mampu mengumpulkan Rp. 2,1 triliun dari total potensi sumber dana zakat yang tersedia.

Berbagai upaya dan program dalam pengelolaan zakat terutama dalam pengumpulan zakat terus dicanangkan. Salah satunya adalah dengan menggandeng berbagai pihak dalam menunjang efektifitas dan efisiensi pengembangan pengelolaan zakat. Program ini tertuang di dalam Pasal 7 ayat (2) Undang-undang Nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat yaitu: (2). Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, BAZNAS dapat bekerjasama dengan pihak terkait sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Menurut penjelasan Pasal 7 (2) Undang-undang Nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, yang dimaksud dengan "pihak terkait" antara lain Kementerian, Badan Usaha Milik Negara (BUMN), atau Lembaga Luar Negeri. Terkait hubungan kerjasama BAZNAS dalam pengelolaan zakat melalui fungsi lembaga perbankan syariah, maka dalam perspektif yuridis Pasal 7 ayat (2) tersebut memunculkan masalah diranah yuridis.

Secara ontologis, tujuan dibentuknya organisasi pengelola zakat sebenarnya adalah untuk meningkatkan seluruh unsur dalam pengelolaan zakat. salah satu sasaran zakat yang dapat menambah *income* zakat adalah para nasabah di lembaga-lembaga keuangan. Inilah yang menyebabkan pemerintah turut berupaya menjangkit dana zakat yang bersumber dari nasabah-nasabah lembaga keuangan seperti perbankan. Hal ini pula yang menyebabkan pemerintah pada tahun 1999 memerintahkan agar BAZ dapat bekerjasama dengan perbankan dalam rangka menjangkit meski hanya dalam zakat harta *muzakki* pada lingkup nasabah bank tersebut.¹³²

Pemberlakuan Pasal 7 ayat (2) Undang-undang Nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat telah menghilangkan peluang kerjasama BAZNAS dengan bank. Menurut peneliti, hilangnya aturan tentang kerjasama BAZNAS dengan pihak lembaga keuangan seperti perbankan dalam Pasal 7 ayat (2) Undang-undang Nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat merupakan norma penghapusan terhadap peran perbankan sebagai pengelola zakat, sebab dengan tidak diakomodasinya kata "bank syariah"

¹³²Lihat Pasal 12 ayat (2) Undang-undang Nomor 38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat.

atau "bank" sudah menjadi bukti adanya kekosongan norma dalam hal pengaturan pengelolaan zakat melalui peran lembaga perbankan.

Kekosongan norma tentang pengelolaan zakat melalui perbankan syariah dalam Undang-undang Nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat tidak memberikan ruang seluas-luasnya kepada perbankan syariah yang menjalankan pengelolaan zakat sekedarnya dalam mengelola zakat.

3.3.2. Kekaburan dan kekosongan norma tentang fungsi sosial perbankan syariah dalam sistem pengelolaan zakat

Peran dan fungsi sosial perbankan syariah dalam Pasal 4 ayat (2) Undang-undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Perbankan Syariah menyatakan (2). Bank Syariah dan UUS dapat menjalankan fungsi sosial dalam bentuk lembaga *bait al-mal*, yaitu menerima dana yang berasal dari zakat, infaq, sedekah, hibah, atau dana sosial lainnya dan menyalurkannya kepada organisasi pengelola zakat.

Perluasan fungsi sosial perbankan syariah sebagai lembaga *bait al-mal*, merupakan amanah dan refleksi keberpihakan institusi keuangan syariah dan pemerintah yang bertujuan untuk menjamin terjadinya aliran kekayaan dari kelompok kaya (*muzakki*) kepada kelompok yang berhak menerima (*mustahiq*) dan untuk kemaslahatan umum lainnya.¹³³

Fungsi sosial perbankan syariah diharapkan dapat menjadi kelembagaan pengelolaan zakat yang lebih akuntabel, dan rapi dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan menjadi instrumen penanggulangan kemiskinan melalui pengelolaan sumber dana seperti infaq, sedekah, hibah, wakaf dan lain-lain, terutama pengelolaan sumber dana yang berasal dari zakat yang sangat potensial tersebut. Peran besar fungsi zakat dalam menopang roda ekonomi, pemerintah Indonesia telah berupaya membangun sistem pengelolaan zakat. Strategi pembangunan sistem pengelolaan zakat dilakukan melalui pembangunan substansi hukum pengelolaan zakat dan membangun institusi zakat.

Implementasi instrumen zakat di Indonesia terwujud melalui keberadaan substansi peraturan perUndang-undangan tentang zakat yang diatur dalam Undang-undang Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat, yang dirubah menjadi Undang-undang Repub-

¹³³Potongan QS. Al-Hasyr ayat 7 menyatakan: "... supaya harta itu jangan beredar di antara orang-orang kaya saja di antara kamu...". Al-Qur'an al-Karim, hlm. 916.

lik Indonesia Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat.¹³⁴ Gagasan penataan pengelolaan zakat yang tertuang dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 dan menjiwai keseluruhan Pasalnya adalah pengelolaan yang terintegrasi. Kata "terintegrasi" menjadi asas yang melandasi kegiatan pengelolaan zakat di Indonesia, baik dilakukan Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) di semua tingkatan maupun Lembaga Amil Zakat (LAZ) yang mendapat legalitas sesuai ketentuan perUndang-undangan.

Integrasi dalam pengertian Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat, bahwa zakat yang terkumpul disalurkan berdasarkan prinsip pemerataan, keadilan, dan kewilayahan melalui satu koordinator. Integrasi dalam konteks sistem pengelolaan zakat di rumuskan dalam Pasal 2 huruf f Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat yang menyatakan bahwa pengelolaan zakat berasaskan terintegrasi. Asas terintegrasi dalam pengelolaan zakat sebagaimana penjelasan Pasal 2 huruf f Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, bahwa pengelolaan zakat dilaksanakan secara hierarkis dalam upaya meningkatkan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat.¹³⁵

Pengelolaan zakat dilaksanakan secara hierarkis yaitu memposisikan BAZNAS sebagai satu-satunya pilot yang akan mengkoordinir seluruh organisasi pengelola zakat/lembaga amil zakat lainnya. Melalui integrasi pengelolaan zakat, potensi dan realisasi pengumpulan zakat dari seluruh daerah serta manfaat zakat akan lebih terukur berdasarkan data dan terpantau dari sisi kinerja lembaga pengelolanya.¹³⁶

Secara keseluruhan Pasal-Pasal dalam Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat - baik Rancangan Peraturan Pemerintah dan Rancangan Keputusan Menteri Agama yang terbaru yang sedang disiapkan - memberi ruang dan jaminan bagi terwujudnya pengelolaan zakat yang amanah, profesional, transparan, akuntabel, partisipatif dan modern. Peran koordinator merupakan satu kesenyawaan dengan integrasi.

¹³⁴Sesuai Pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat yang dimaksud dengan pengelolaan zakat adalah kegiatan perencanaan, pelaksanaan, dan pengkoordinasian dalam pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat.

¹³⁵Muhammad Fuad Nasar, "Integrasi Pengelolaan Zakat Pasca Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat," dalam [www.http://baznas.co.id](http://baznas.co.id). Di akses pada tanggal 13 april 2013.

¹³⁶*Ibid*

Pengkoordinasian yang dilakukan BAZNAS inilah yang ke depan akan mengawal jalannya proses integrasi pengelolaan zakat dari sisi manajemen maupun dari sisi kesesuaian syariah. Hal ini diatur dalam ketentuan Pasal 6 dan 7 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat sebagai dasar hukum yang memberikan ruang terbuka kepada BAZNAS untuk menjalankan fungsi koordinasi.

Pemberlakuan Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat sebenarnya bertujuan untuk menata pengelolaan zakat yang lebih baik. Penataan sebagaimana dimaksud tidak terlepas dari kepentingan untuk menjadikan amil zakat lebih profesional dan modern, memiliki legalitas secara yuridis formal dan mengikuti sistem pertanggungjawaban kepada pemerintah dan masyarakat. Tugas dan tanggung jawab sebagai amil zakat tidak bisa dilepaskan dari prinsip syariah yang mengaitkan zakat dengan kewenangan pemerintah (*ulil amri*) untuk mengangkat amil zakat.¹³⁷

Oleh sebab itu, pemberlakuan Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat diharapkan mampu membawa perubahan besar dan positif terhadap sistem pengelolaan zakat yang terintegrasi. Namun hingga 14 tahun diundangkan, Undang-undang Pengelolaan Zakat yang lama maupun yang baru tampaknya belum mampu menghentak kesadaran masyarakat dan tidak mampu mengikat secara yuridis dalam menerapkan fungsi-fungsi pengelolaan zakat.

Carut marut pengelolaan zakat yang belum sesuai dengan spirit dan hakikat tujuan diperintakkannya zakat karena masih ada persoalan normatif, lemahnya keterpaduan regulasi pengelolaan zakat dengan peraturan perUndang-undangan yang lain seperti, keterkaitan dengan norma pajak penghasilan,¹³⁸ otoritas jasa keuangan,¹³⁹ PPAATK, wakaf dan fungsi sosial perbankan syariah dalam pengelolaan zakat.¹⁴⁰

¹³⁷Secara etimologis amil zakat adalah pengelola zakat.

¹³⁸Keterkaitan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat dan Undang-undang Nomor 17 Tahun 2000 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-undang Nomor 7 tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan, terlihat dalam Pasal 22 dan Pasal 23 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat bahwa zakat digunakan sebagai pengurang penghasilan kena pajak.

¹³⁹Otoritas Jasa Keuangan saat ini sedang merancang pengaturan tentang hak pengawasan terhadap industri keuangan non-bank. Saat ini, OJK juga telah meminta agar pemindahan dana haji dilakukan selambat-lambatnya bulan Mei tahun 2014. Running text, Tv One tanggal 10 Mei 2013.

¹⁴⁰Undang-undang Wakaf juga mengamanahkan kepada lembaga penjamin syariah sebagai tempat menghimpun dan menyalurkan wakaf uang atas rekomendasi *wakif*.

Persoalan pengelolaan zakat selanjutnya terlihat dengan belum terintegrasinya lembaga-lembaga dan organisasi pengelola zakat, baik ditingkat nasional maupun daerah, baik yang dikelola negara maupun swasta. Fenomena banyaknya lembaga dan organisasi pengelola zakat seolah-olah membawa kesan bahwa pengelolaan zakat di Indonesia berjalan sendiri-sendiri.

Hingga tahun 2013, terdapat lebih 22 organisasi atau lembaga amil zakat yang menjalankan fungsi pengelolaan zakat.¹⁴¹ Banyaknya organisasi pengelola zakat dan lembaga amil zakat seyogyanya dapat menjadi kekuatan untuk menjaring dana-dana sosial umat,¹⁴² mana kala organisasi-organisasi tersebut, BAZNAS serta pihak-pihak lain dapat bersinergi membangun sistem pengelolaan zakat yang lebih akuntabel, profesional, efektif dan efisien.

Lemahnya sistem pengawasan dalam pengelolaan harta dan dana zakat turut menambah kompleksitas masalah zakat. Fenomena-fenomena tersebut telah membawa implikasi kronik diranah sosiologis, yang berujung rentannya penyelewengan dana zakat serta memupuk rasa ketidakpercayaan masyarakat terhadap sistem pengelolaan dana zakat yang ada. Selain itu, menguatnya kultur masyarakat yang sudah terbiasa

¹⁴¹22 Lembaga amil zakat tersebut adalah Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS), *Bait al-mal* Hidayatullah, *Bait al-mal* Umat Islam Bank Negara Indonesia (BAMUIS BNI), *Bait al-mal* Muamalat (BMM), *BaituzZakah* Pertamina, Bangun Sejahtera Mitra Umat (BSM Umat), *Dompet Dhu'afa* Republik, Dompet Peduli Ummat *Darut Taubid* (DPU DT), LAZ Yayasan Amanah *Tahafid*, LAZ Yayasan *Bait al-Mal* Bank Rakyat Indonesia, LAZIS Dewan Da'wah Islamiyah Indonesia, LAZIS Ikatan Persaudaraan Haji Indonesia (LAZIS IPHI), Lembaga Amil Zakat Infaq dan Shadaqah Nahdlatul Ulama (LAZISNU), Lembaga Amil Zakat Nasional *Bait al-mal wat Tamwil* (LAZNAS BMT), Lembaga Zakat Infaq dan Shadaqah Muhammadiyah (LAZISMU), *Poo Keadilan Peduli Umat* (PKPU), Pusat Zakat Umat (LAZ Persatuan Islam), Rumah Zakat Indonesia/*Dompet Sosial Ummat Quro* (DSUQ), Yayasan Dana Sosial Al-Falah (YDSF), Yayasan Dana Sosial Ibadurrahman Kupang, *Bait al-mal wat Tamwil* MIRLA. Lihat <http://noorshabirah.wordpress.com/umum-info-lain/lembaga-amil-zakat-nasional>.

¹⁴²Jumlah dana sosial yang berhasil dikumpulkan oleh Yayasan Dana Sosial Al-Falah (YDSF) per desember 2012 sebesar Rp. 6.653.432.793,- untuk bantuan pendidikan, 5.873.511.406,- untuk bantuan kemanusiaan, 2.191.552.405,- untuk bantuan pembangunan masjid, dan 4.311.046.609,- untuk bantuan dakwah, sehingga total sampai bulan desember 2012 YDSF berhasil mengumpulkan dana sosial umat termasuk zakat sebesar Rp. 19.029.533.213,- atau 19,05 Milyar setiap tahun. Sedangkan LAZISNU hingga desember 2011 mampu mengumpulkan dana sosial umat sebesar Rp. 5,4 milyar, Rumah Zakat hingga desember 2011 mampu mengumpulkan dana sosial umat mencapai Rp. 146 Milyar, sedangkan Dompet Dhu'afa Republik berhasil mengumpulkan dana sosial umat mencapai Rp. 159 Milyar hingga nopember 2013 ini. [www/http://republikaonline.com/statistik-jumlah-zakat-nasional](http://republikaonline.com/statistik-jumlah-zakat-nasional). Diskusi tanggal 26 Nopember 2013.

melakukan pembayaran zakat secara langsung terutama zakat fitrah, turut menambah permasalahan zakat.

Melihat berbagai tantangan dalam pengelolaan keuangan termasuk harta zakat, perluasan fungsi sosial perbankan syariah memiliki peran yang strategis dan dapat menjadi alternatif model dalam membantu menjangkau dan mengelola dana zakat yang tepat guna, terpadu, modern dan lebih rapi. Akan tetapi, pentingnya kiprah perbankan syariah dalam membantu pengelolaan zakat justru tidak diakui secara eksplisit di dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat tidak mengatur secara tegas dan konkrit tentang otoritas perbankan syariah dalam menjalankan fungsi sosial dibidang pengelolaan zakat.

Kekaburan fungsi perbankan syariah dalam menjalankan fungsi sosial terlihat, ketika Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat hanya menyebutkan bentuk-bentuk kerjasama sebagaimana pada Pasal 7 ayat (2) yaitu (2). Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, BAZNAS dapat bekerja sama dengan pihak terkait sesuai dengan ketentuan peraturan perUndang-undangan.

Pihak terkait yang dimaksud pada Pasal 7 ayat (2) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat sebagaimana penjelasan Pasal 7 ayat (2) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat adalah Kementerian, BUMN dan Lembaga Luar Negeri. Perbankan syariah sebagai bagian dari BUMN memang dimungkinkan dapat bekerja sama dengan BAZNAS. Namun, ketika Pasal 7 ayat (2) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat tidak menyebutkan kerjasama BAZNAS secara konkrit ke dalam redaksi ketentuan di atas, menimbulkan ketidakjelasan bentuk kerjasama dalam pengelolaan zakat.

Untuk mengatasi hal tersebut, peraturan-peraturan pelaksanaan yang baru sebagai turunan dari Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat sudah seharusnya disampaikan kepada pihak terkait dan masyarakat, namun hingga saat ini turunan Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat masih dalam tahap perancangan,¹⁴³ sehing-

¹⁴³Rancangan Peraturan Pemerintah dan Rancangan Keputusan Menteri Agama tentang teknis pengelolaan zakat sebagai turunan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Peng-

ga teknis pelaksanaan kerjasama BAZNAS dengan bank masih mengikuti Keputusan DIRJEN Bimbingan Masyarakat Islam dan Urusan Haji (DIRJEN BIMAS) Nomor D/291 Tahun 2000 Tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Zakat Pasal 13. Ketentuan tersebut menyatakan :

- (1). Badan Amil Zakat dan Lembaga Amil Zakat dapat bekerja sama dengan bank di wilayahnya masing-masing dalam mengumpulkan dana zakat dari harta *muzakki* yang disimpan di bank atas persetujuan *muzakki*.
- (2). Kerjasama tersebut dapat dilakukan dengan semua bank, baik bank pemerintah maupun bank swasta.
- (3). Untuk terlaksananya kerjasama tersebut perlu dilakukan kesepakatan bersama dan disosialisasikan kepada masyarakat secara luas, melalui media cetak dan pembuatan leaflet yang disebarluaskan melalui petugas bank.

Kenyataan bahwa dalam Pasal 7 ayat (2) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat dan Pasal 13 terutama ayat (2) Keputusan DIRJEN Bimbingan Masyarakat Islam dan Urusan Haji (DIRJEN BIMAS) Nomor D/291 Tahun 2000 Tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Zakat terjadi ketidaktegasan bentuk kerjasama BAZNAS terhadap teknis penghimpunan zakat melalui perbankan syariah, bukanlah hal yang remeh. Sebab, di dalam Pasal 12 ayat (2) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat secara konkrit dan tegas mengatur, bahwa BAZ dapat bekerja sama dengan bank dan menjalankan fungsi pengumpulan zakat. Ketentuan tersebut yaitu :

- (2). Badan Amil Zakat dapat bekerja sama dengan bank dalam pengumpulan zakat harta *muzakki* yang berada di bank atas permintaan *muzakki*.

Meskipun Pasal 12 ayat (2) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat, BAZ hanya dapat bekerja sama hanya dalam pengumpulan zakat harta, munculnya kata "bank" merupakan awal titik terang bagaimana arah politik dan pengakuan Undang-undang Pengelolaan Zakat lama terhadap perwujudan sistem pengumpulan zakat yang terintegrasi (*one gate sistem*) melalui lembaga perbankan.

lolan Zakat yang baru tidak mengatur bentuk kerjasama BAZNAS dengan pihak-pihak terkait termasuk dengan perbankan syariah.

Tahun 2008, campur tangan maupun otoritas perbankan syariah sebagai bagian dari lembaga pengelola zakat, diperkokoh dengan munculnya Pasal 4 ayat (2) dan ayat (3) Undang-undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah yang menyatakan bahwa bank syariah dan unit usaha syariah dapat menjalankan fungsi sosial perbankan syariah sebagai lembaga *baith al-mal* yaitu sebagai lembaga penerima dan penyalur zakat melalui Organisasi Pengelola Zakat (disingkat OPZ).¹⁴⁴ Namun, dengan adanya Pasal 7 ayat (2) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, peran dan fungsi sosial perbankan syariah menjadi lemah bahkan tidak diakui sama sekali.

Tidak diakuinya peran perbankan syariah dalam peraturan pengelolaan zakat merupakan bentuk kekosongan norma (*vacuum of norm*). Kekosongan norma inilah yang menyebabkan perbankan syariah menjadi tidak berwenang sepenuhnya dalam membantu pengelolaan zakat. Kekosongan norma dalam pengaturan fungsi sosial perbankan syariah semakin jelas ketika pemerintah hingga saat ini belum mengatur peraturan pelaksanaan yang baru sebagai turunan Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, terutama tentang bentuk kerjasama pengelolaan zakat dengan perbankan syariah.

Sebab, ketentuan Pasal 13 terutama ayat (2) Keputusan DIRJEN Bimbingan Masyarakat Islam dan Urusan Haji (DIRJEN BIMAS) Nomor D/291 Tahun 2000 Tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Zakat yang menyatakan, bahwa BAZNAS dapat bekerja sama dengan semua bank, atau dengan kata lain bukan hanya dengan perbankan syariah adalah tidak sesuai dengan asas-asas dalam Pasal 4 ayat (2) Undang-undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah dan asas-asas dalam pengelolaan zakat sebagaimana Pasal 2 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat.¹⁴⁵ Hal inilah yang memicu dan menimbulkan berbagai masalah normatif dalam regulasi pengelolaan zakat di Indonesia.

¹⁴⁴Ada sesuatu yang menarik untuk dikaji lebih dalam terhadap terminologi bank syariah atau UUS sebagai lembaga *baith al-mal* dalam menjalankan fungsi sebagai "penerima" dan "penyalur zakat melalui OPZ." Persoalannya adalah mengapa tidak tegas menggunakan terminologi sebagai "penghimpun" dan "penyalur zakat masyarakat," sebagaimana fungsi perbankan sebagai lembaga intermediasi pada umumnya.

¹⁴⁵Asas-asas pengelolaan zakat yaitu asas syariat Islam, asas amanah, asas kepastian hukum, asas keadilan, asas manfaat, asas terintegrasi dan asas akuntabilitas.

Padahal jika dikembalikan pada prinsip dan asas pengelolaan zakat sebagaimana Pasal 2 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat yaitu asas syariat Islam, asas amanah, asas kepastian hukum, asas keadilan, asas manfaat, asas terintegrasi dan asas akuntabilitas, maka konsep perbankan syariah dalam menjalankan fungsi sosial merupakan konsep kelembagaan yang paling siap dalam penghimpunan dan penyaluran harta dan dana zakat yang saat ini dapat dikonversi menjadi zakat uang.¹⁴⁶

Oleh sebab itu, Pasal 7 ayat (2) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat dan Pasal 13 Keputusan DIRJEN Bimbingan Masyarakat Islam dan Urusan Haji (DIRJEN BIMAS) Nomor D/291 Tahun 2000 Tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Zakat, sudah saatnya diperbaharui dan disesuaikan dengan peran fungsi sosial perbankan syariah sebagaimana Pasal 4 Undang-undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah, agar tidak terjadi kekosongan norma dalam pengaturan fungsi sosial perbankan syariah.

Kekosongan norma tentang fungsi perbankan syariah dalam sistem pengelolaan zakat di dalam Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat menimbulkan berbagai persoalan terutama diranah yuridis.

3.4. Politik Hukum Kelembagaan Pengelolaan Zakat Melalui Perbankan Syariah

Kegunaan teori politik hukum memfokuskan kajian pada pertama berupa kebijakan Negara atau garis resmi dan arah Negara tentang hukum yang diberlakukan atau tidak diberlakukan. Kedua, situasi dan kondisi politik, ekonomi, sosial dan budaya yang melingkupi pemberlakuan kebijakan. Ketiga, penegakan hukum dalam kenyataan.

Patut di akui bahwa pembentukan hukum sangat dipengaruhi oleh tingkat perkembangan masyarakat, yaitu kenyataan sosial kemasyarakatan yang ada. Biasanya pendekatan dalam pembentukan hukum disesuaikan dengan kondisi pragmatis masyarakat yang ada. Pembentukan hu-

¹⁴⁶Siap dalam arti institusi perbankan syariah memiliki sistem, sumber daya insani, infra struktur dalam aplikasi yang akuntabel, dan terhubung dengan sistem pengawasan dan pertanggungjawaban dengan PPAJK, OJK dan Pajak. Dengan kata lain, operasionalisasi perbankan syariah memiliki sistem *check and balances*.

kum juga sangat dilatari tingkat ekonomi, budaya, ilmu pengetahuan dan teknologi serta kepercayaan agama dalam sebuah masyarakat masyarakat.

Suatu hal yang tak dapat dipungkiri bahwa masyarakat Indonesia sebagian besar beragama Islam. Oleh karenanya, secara subyektif dapat dipahami apabila umat Islam berkeinginan agar dalam penyusunan hukum nasional masyarakat islam berupaya mengindahkan hukum Islam. Namun, persoalan yang amat penting bahwa islam sebagai agama rahmat bagi seluruh alam telah menjadi spirit tersendiri bagi hukum islam yang berbeda dengan karakter ajaran-ajaran lain. Islam sebagai rahmatan li al-'alamin menempatkan nilai-nilai dan prinsip-prinsip di dalam hukum islam menjadi pedoman umat dalam mewujudkan tegaknya kemakmuran dan keadilan disegala bidang, termasuk keadilan ekonomi berlandaskan nilai-nilai syariah.

Atas pemikiran tersebut, zakat sebagai instrumen sumber ekonomi umat islam menjadi penting untuk diperjuangkan, mengingat zakat merupakan kewajiban umat islam yang telah disyariatkan dalam hukum islam. Pemberlakuan perintah zakat secara historis telah terlaksana dengan bersamaan masuknya agama Islam di nusantara.

3.4.1. Periode Perkembangan Politik Hukum Pengelolaan Zakat di Indonesia

1. Politik hukum islam periode Kesultanan nusantara

Secara ilmiah, penelitian mengenai hukum Islam di Indonesia sejauh penelusuran yang dilakukan, belum berhasil secara utuh dalam menyingkap misteri bentuk-bentuk penerapan hukum Islam dalam kerajaan-kerajaan Islam (kesultanan). Walaupun cukup sulit mengeksploitasi hukum pada masa kesultanan terkait perumusan norma tentang zakat, setidaknya Arskal Salim, dalam tulisannya "Perkembangan Awal Hukum Islam di Nusantara" mencatat bahwa keberadaan hukum Islam bergantung pada kealiman dan pengelolaan zakat oleh seorang Sultan itu sendiri.

Perkembangan hukum Islam di Indonesia bersamaan dengan masuknya agama Islam terutama di pulau Jawa. Kerajaan-kerajaan (kesultanan) Islam kemudian berdiri dan melaksanakan hukum Islam dalam wilayah kekuasaannya masing-masing. Kerajaan-kerajaan Islam di berbagai daerah seperti berdirinya Kerajaan Islam pertama yaitu kerajaan Samudera Pasai di Aceh pada akhir abad ke 13 M., kemudian di pulau Jawa berdiri Kesultanan Demak, Jepara, Tuban, Gresik, Ngampel dan

Banten. Selanjutnya pada abad ke 15 dan abd ke 16, di bagian tengah dan timur Indonesia berdiri pula kerajaan-kerajaan Islam lainnya seperti di Sulawesi dan Maluku berdiri Kerajaan Gowa dan Kesultanan Ternate serta Tidore, Banjarmasin, dan Mataram. Selanjutnya pada abad ke 17, kerajaan Islam mencapai puncak kejayaannya.

Hukum Islam sebagai sub sistim ajaran Islam telah mempunyai kedudukan yang kuat baik di masyarakat maupun dalam peraturan-peraturan kerajaan waktu itu. Menurut Thohir Luth, pada masa puncak kejayaan tersebut syariat islam telah diberlakukan baik menyangkut hukum perdata Islam maupun hukum pidana Islam. Pelaksanaan Hukum Islam ketika itu dapat dikategorikan menjadi dua kategori, yaitu kategori pelaksanaan hukum islam secara normatif-formal dan pelaksanaan nilai-nilai hukum Islam yang hidup di dalam masyarakat.

Berlakunya hukum Islam sebagai hukum yang berlaku secara formal, maka kerajaan-kerajaan pada waktu itu berupaya menegakkannya dengan membentuk suatu badan atau lembaga peradilan yang dapat memaksa berlakunya suatu hukum. Di Kesultanan Yogyakarta misalnya, berdiri sebuah lembaga peradilan yang khusus menangani kasus tertentu yaitu Peradilan Surambi di samping peradilan-peradilan lainnya. Dalam Peradilan Surambi atau peradilan Hukum Dalem, para perangkat diangkat oleh Sultan seperti jabatan Penghulu Agung yang bertugas antara lain sebagai qadi atau hakim, dan pemimpin masjid. Di samping itu menurut Adnan pada masa kesunanan bahwa Sunan Kalijaga sebenarnya adalah seorang hakim besar, hal ini tampak dari gelar namanya yaitu Kalijaga. Sebenarnya nama tersebut berasal dari kata qadi dan zaka yang artinya penghulu adalah hakim yang suci atau agung.

Kesultanan-kesultanan Islam sebagaimana tercatat dalam sejarah tentu saja kemudian menetapkan hukum Islam sebagai hukum positif yang berlaku. Penetapan hukum Islam sebagai hukum positif di setiap kesultanan tersebut tentu saja menguatkan pengamalannya yang memang telah berkembang di tengah masyarakat Muslim masa itu. Fakta fakta ini dibuktikan dengan adanya literatur fikih yang ditulis oleh para ulama Nusantara pada sekitar abad sebelum kolonial Belanda. Hukum Islam merupakan satu satu sistim hukum yang dijalankan dan menjadi kesadaran hukum yang berkembang dalam sebagian masyarakat Indonesia.

Perlu menjadi perhatian bahwa hukum Islam yang berlaku secara formal adalah terbatas pada masalah Syariah dan selalu ada orang-orang

tertentu yang ahli dalam bidang agama Islam yang dipercaya masyarakat Islam, dan diberikan tugas untuk mengurus masjid dan bidang hukum perkawinan. Daerah-daerah yang menerima Islam dengan kuat terdapat pengadilan Islam yang menggunakan hukum Islam dengan bentuk yang berbeda-beda antara satu daerah dengan daerah yang lain, semisal di Aceh, Jambi, Kalimantan Selatan, Kalimantan Timur dan Sulawesi Selatan.

Di daerah-daerah tersebut, hakim-hakim Islam diangkat oleh para penguasa setempat. Adapun di daerah yang lain semisal Sulawesi Utara, Tapanuli, Gayo, Alas, dan Sumatera Selatan tidak ada institusi pengadilan yang bertugas menyelesaikan sengketa perkawinan, tetapi tugas-tugas itu dilakukan oleh pemuka-pemuka agama. Berbeda dengan di Jawa sejak kira-kira abad keenam belas sudah ada peradilan Islam (peradilan agama) di setiap Kabupaten dan peradilan ini diselenggarakan oleh penghulu sebagai pemangku jabatan kemasjidan setempat. Praktek persidangan dilaksanakan di serambi masjid-masjid, yang karena itu dikenal dengan Pengadilan Surambi sebagaimana dijelaskan di atas.

Sepanjang telaah tentang sejarah hukum di Indonesia, maka tampak jelas bahwa sejak berabad-abad yang lalu, hukum Islam telah menjadi hukum yang hidup di tengah-tengah masyarakat Indonesia. Ajaran Islam, sebagaimana dalam beberapa ajaran agama lainnya, mengandung aspek-aspek hukum, yang kesemuanya dapat dikembalikan kepada sumber ajaran Islam itu sendiri, yakni al-Qur'an dan al-Hadis.

Dalam menjalankan kehidupan sehari-hari, baik sebagai pribadi, anggota keluarga dan anggota masyarakat, di mana saja umat Islam menyadari ada aspek-aspek hukum yang mengatur kehidupannya, yang perlu mereka taati dan mereka jalankan. Tentu saja seberapa besar kesadaran masyarakat Islam akan sangat tergantung kepada komposisi besar-kecilnya komunitas umat Islam, seberapa jauh ajaran Islam diyakini dan diterima oleh individu dan masyarakat, dan sejauh mana pula pengaruh dari pranata sosial dan politik dalam memperhatikan pelaksanaan ajaran-ajaran Islam dan hukum-hukumnya dalam kehidupan masyarakat.

Jika melihat kepada perjalanan sejarah kerajaan-kerajaan Islam di Nusantara masa lampau, upaya untuk melaksanakan ajaran-ajaran Islam, termasuk hukum-hukumnya, tampak mendapat dukungan yang besar, bukan saja dari para ulama, tetapi juga dukungan penguasa politik, yakni para Raja dan para Sultan.

Hal tersebut masih tampak dari jejak peninggalan kehidupan sosial keagamaan Islam dan pranata hukum Islam di masa lalu seperti di Kesultanan Aceh, Deli, Palembang, Goa dan Tallo di Sulawesi Selatan, Kesultanan Buton, Bima, Banjar, Ternate dan Tidore, Surakarta, Banten dan Cirebon di Jawa. Semua kerajaan dan kesultanan ini telah memberikan tempat yang begitu penting bagi hukum Islam. sehingga muncullah berbagai kitab hukum dirilis oleh para ulama.

Kerajaan atau kesultanan juga telah menjadikan hukum Islam setidaknya-tidaknya di bidang hukum keluarga dan hukum perdata sebagai hukum positif yang berlaku di negeri masing-masing. Kerajaan juga membangun masjid besar di ibu kota negara, sebagai simbol betapa pentingnya kehidupan keagamaan.

2. Politik hukum islam periode kolonial Belanda

Intervensi kolonial Belanda di akhir abad ke-16 ditandai dengan kedatangan organisasi dagang Belanda VOC tahun 1596 di Banten. Pandangan lain menyebutkan bahwa permulaan masa penjajahan dimulai dengan kehadiran Kongsi Perdagangan Hindia Timur (*Vereenigde Oost-Indische Compagnie* atau VOC) yang didirikan pada tanggal 20 Maret tahun 1602 M. Mereka adalah persekutuan dagang asal belanda yang memonopoli basis-basis ekonomi seperti jalur perjalanan untuk aktivitas perdagangan di Asia.

Meskipun akhirnya VOC semakin kokoh mencengkeram dan bahkan selanjutnya menjajah Nusantara ini, mereka tidak mampu menekan dan membendung pelaksanaan Hukum Islam yang menjadi keyakinan hidup bagi pemeluknya. Upaya penghapusan Hukum Islam yang dilakukan secara terus-menerus hanya mampu pada bidang hukum pidana.

Pada masa kolonial Belanda, zakat menjadi salah satu sumber dana penyebaran agama Islam ke Indonesia. Implementasi zakat kala itu diberikan terutama untuk bagian *fi sabilillah*. Pada tanggal 4 Agustus 1893 tepatnya pada masa penjajahan Belanda, pemerintah kolonial mengeluarkan kebijaksanaan mengenai zakat. Kebijakan tersebut dituangkan dalam *Bijbald* Nomor 1892. Kebijakan pengelolaan zakat dilandasi sebuah alasan mencegah terjadinya penyelewengan keuangan zakat oleh para penghulu.

Para penghulu tersebut tidak diberi gaji dan tidak diberikan jaminan kesejahteraan, apalagi untuk keluarga mereka. Di samping itu, upaya ini

juga disertai dengan niat buruk pemerintah Belanda yang sengaja melumpuhkan sektor pendapatan negara yang bersumber dari zakat. Pada bidang lain, Tidak dapat dipungkiri, bahwa berdasarkan fakta sejarah pengadilan Gubermen, disediakan anggaran yang memadai dan pegawai-pegawainya pun digaji oleh Negara, sementara untuk pengadilan agama tidak diberikan anggaran oleh Negara.

Pegawai-pegawainya tidak digaji demikian juga dengan kepala pengadilan agama. Bahkan dalam kedudukannya sebagai Ketua disamakan sebagaimana Penghulu Landraad. Biaya-biaya yang diperlukan untuk kebutuhan-kebutuhan administrasi peradilan, harus dicukupi dari biaya perkara yang dipungut dari pihak-pihak yang berperkara. Akibatnya jarang orang-orang Alim (yang menguasai ilmu agama) yang mau menjadi pegawai dan hakim pengadilan agama. Sehingga kebanyakan pegawai-pegawai pengadilan agama pada masa itu diangkat dari pengurus-pengurus masjid yang kurang menguasai ilmu agama.

Selain itu kebijakan tersebut dibentuk untuk menambah basis ekonomi dalam melaksanakan administrasi kekuasaan pemerintah Belanda. Pemerintah Hindia Belanda melarang semua pegawai pemerintahan dan priyayi pribumi untuk berpanisipasi dalam pelaksanaan pemungutan zakat. Larangan tersebut dituangkan dalam Bijbald selanjutnya yaitu Nomor 6200 tertanggal 28 februari tahun 1905.

Ketertarikan pihak kolonial terhadap kawasan nusantara, bukan saja disebabkan semakin terdesaknya posisi Belanda dalam percaturan politik internasional, tetapi juga secara ekonomis nusantara ketika itu menjadi kawasan yang menjanjikan terutama bahan-bahan rempah-rempahan. Secara sosiologis kolonialisme cenderung menjalankan misi ganda yaitu ekonomi dan agama.

Indonesia khususnya dan kawasan dunia Melayu umumnya adalah komunitas muslim yang secara teologis dalam persepsi kolonial yang nota benanya dianggap menyimpang dan perlu diluruskan. Kepentingan agama jauh lebih besar bobotnya, meskipun misi tersebut dibungkus dengan kegiatan ekonomi dan 101 telah terbukti melalui perjalanan sejarah Indonesia. Setiap misi dagang dan ekonominya kolonial Belanda senantiasa melibatkan pastor-pastor agama Kristen.

Misi VOC sebagai perpanjangan tangan pemerintah Belanda mempunyai dua fungsi yaitu sebagai pedagang dan sebagai badan pemerintah

Sebagai upaya pemantapan pelaksanaan kedua fungsi tersebut, digunakan hukum dan peraturan perundang-undangan Belanda. Di daerah-daerah yang kemudian satu persatu dapat dikuasai kolonial akhirnya membentuk badan-badan peradilan.

Atas dasar berbagai pertimbangan, VOC membiarkan lembaga-lembaga asli yang ada dalam masyarakat sebagaimana sebelumnya. Langkah ini diambil sebagai upaya menghindari perlawanan dari masyarakat dengan memperhatikan hukum yang hidup dan diikuti oleh masyarakat dalam kehidupan sehari-hari. Belanda tetap mengakui apa yang telah berlaku sejak berdirinya kerajaan-kerajaan Islam di nusantara, seperti hukum keluarga Islam, perkawinan, waris dan wakaf.

Bahkan pada pertengahan abad ke-18 pemerintah Belanda berusaha menyusun buku-buku hukum Islam sebagai pegangan hakim-hakim pengadilan (*landraad*) dan pejabat pemerintahan. Dalam statuta Jakarta 1642 bahkan hukum kekeluargaan diakui dan diterapkan dengan peraturan *Resolutie der Indiesche Regeering* pada tanggal 5 Mei tahun 1760 sebagai aturan hukum perkawinan dan hukum kewarisan Islam. Atas perkembangan ini maka dikenal beberapa compendium yang disusun oleh pejabat-pejabat Belanda dari pakar hukum, misalnya *compendium van clookwijck* Gubernur Sulawesi waktu itu (1752-1755) dan *compendium frejle* yang dilakukan oleh Gubernur Jenderal Jacob Mossel (1750-1761).

Sejak tahun 1800 para ahli hukum dan kebudayaan Belanda mengakui bahwa di sebagian besar kalangan masyarakat Indonesia, Islam merupakan agama yang dijunjung tinggi pemeluknya. Penyelesaian masalah kemasyarakatan senantiasa merujuk kepada ajaran agama Islam, baik itu soal ibadah, politik, ekonomi dan kemasyarakatan lainnya. Atas asumsi ini, pakar hukum Belanda berkeyakinan bahwa di tengah-tengah komunitas itu berlaku hukum Islam. Ketika VOC bubar berubah menjadi pemerintah jajahan, kedudukan hukum Islam masih belum dapat di-ganggu gugat oleh colonial.

Berdasarkan gejala sosial seperti tersebut, L.W.C. van den Berg (1845-1927), seorang sarjana Belanda berkesimpulan bahwa pada masa awal penjajah Belanda, yang beragama Islam berlaku teori *receptio in complexu* yang berarti orang-orang muslim Indonesia menerima dan mem-bertlakukan syariat Islam secara keseluruhan. Hukum Islam dalam pers-pektif Belanda dan umumnya Barat memahami adalah hanya persoalan ibadah dan hal-hal yang terkait erat dengan ritualitas semata.

Terlepas dari ketidaksempumaan kolonial memaham hakekat Islam, menurut Harry J. Benda, meskipun pengakuan itu ada, namun pada abad ke-19, banyak orang-orang Belanda baik di negerinya sendiri maupun yang sedang berada di daerah Hindia Belanda berharap dan bercita-cita untuk menghilangkan pengaruh Islam di nusantara diantaranya dengan proses kristenisasi. Karakter yang sama juga sebenarnya dikembangkan Spanyol dan Inggris dalam menjajah kawasan muslim lainnya, seperti Serawak, Borneo (Brunei) serta beberapa kawasan muslim lain seperti di Filipina dan Thailand. Kelihatannya antara misi dagang dan misi kristenisasi menjadi tipologi kolonial dalam pertualangan politik menjajahnya.

Sikap pemerintahan kolonial terhadap Islam dan penganutnya merupakan saw misi politik Islam yang bemuansa ganda, yakni misi menjajah secara ekonomi dan politik, misi kedua adalah misi keagamaan mereka. Dari segi misi politik dan ekonomi, Islam dipandang sebagai penghambat gerakan kolonialisme karena Islam memiliki ajaran yang anti penjajah.

Sementara dari segi religius politik Islam dianggap sebagai agama sesat dan untuk itu maka Kristen sebagai agama para penjajah menjadi memiliki gerakan Kristenisasi. Berdasarkan kedua alasan politik tersebut, maka kaum penjajah berupaya secara sistematis untuk membendung perkembangan agama Islam dan melemahkan kekuatan umat Islam di tanah jajahan mereka.

Tindakan yang dilakukan Belanda untuk membendung kekuatan umat Islam dilakukan; pertama, pengawasan secara ketat terhadap aktifitas umat Islam. Mereka melakukan serangkaian penelitian untuk mengetahui kelemahan dan kekuatan kaum agama, serta memberikan nasehat-nasehat kepada pemerintah Belanda tentang apa yang harus dilakukan. Selain penelitian yang dilakukan Pro Van Ronke juga penugasan mata-mata (spionase-spionase) yang menyelidiki kegiatan-kegiatan kaum agama yang dikhawatirkan dapat membahayakan kedudukan kaum kolonial dan melaporkan segala gerakan kaum muslimin.

Khusus mengenai mata-mata ini, Belanda sering merekrut penduduk pribumi dengan imbalan kedudukan atau uang Misalnya yang dilakukan Sayid Sulaiman Al-Jufri yang telah bersedia memata-mata kegiatan Paderi Minangkabau dan kemudian terbukti dan diketah bahwa ia telah menjadi mata-mata Belanda sehingga kemudian dibunuh oleh kaum Paderi. Kedua, dengan mendekati, membujuk dan memuji-muji

para guru tariqat dengan harapan agar umat islam lebih memusatkan perhatian kepada suluk dan dzikir.

Menurut Harry J. Benda, pada abad ke-19 M hukum Islam telah melekat sebagai sebuah bagian tatanan hukum bagi masyarakat. Sayangnya, masih menurut Harry J. Benda, karena alasan ini pula maka orang Belanda pada abad ini berusaha menghilangkan pengaruh Islam dari sebagian besar masyarakat Indonesia dengan berbagai cara. Di antaranya adalah propaganda tentang superioritas agama Kristen terhadap agama Islam serta kepercayaan bahwa sifat sinkretisme orang Jawa yang beragama Islam akan memudahkan orang Jawa untuk dikristenkan, daripada mereka yang berada di negeri-negeri muslim lainnya.¹⁷

3. Politik hukum islam periode kolonial Jepang

Setelah Jendral Ter Poorten menyatakan menyerah tanpa syarat kepada panglima militer Jepang untuk kawasan Selatan pada tanggal 8 Maret 1942, pemerintah Jepang mengeluarkan berbagai peraturan. Salah satu diantaranya adalah Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1942, yang menegaskan bahwa Pemerintah Jepang meneruskan segala kekuasaan yang sebelumnya dipegang oleh Gubernur Jenderal Hindia Belanda. Ketentuan baru ini tentu saja berimplikasi pada tetapnya posisi keberlakuan hukum Islam sebagaimana kondisi terakhirnya di masa pendudukan Belanda. Kebijakan pemerintah Jepang terhadap Undang-Undang bahwa semua peraturan perundang-undangan yang berasal dari Pemerintahan Belanda dinyatakan tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan.

Oleh sebab itu, nyaris tidak ada perubahan berarti bagi posisi hukum Islam selama masa pendudukan Jepang di Tanah air. Namun bagaimanapun juga, bagi pemimpin Islam masa pendudukan Jepang jauh lebih baik daripada Belanda terutama dari sisi adanya pengalaman baru dalam mengatur masalah-masalah keagamaan. Abikusno Tjokrosujoso menyatakan, bahwa kebijakan pemerintah Belanda telah memperlemah posisi Islam. Islam tidak memiliki para pegawai di bidang agama yang terlatih di masjid-masjid atau pengadilan-pengadilan Islam. Belanda menjalankan kebijakan politik yang memperlemah posisi Islam baik dari politik hukum, sosial, budaya dan ekonomi. Ketika pasukan Jepang datang, mereka menyadari bahwa Islam adalah suatu kekuatan di Indonesia yang dapat dimanfaatkan.

¹⁷Harry J. Benda, Bulan Sabit dan Matahari Terbit, Islam Indonesia Masa Pendudukan Jepang, Jakarta: Pustaka Jaya, 1980.hlm.45

Selama kekuasaan Pemerintahan Balatentara Jepang di Indonesia (kurun waktu tahun 1942-1945), pada dasarnya eksistensi perkembangan agama islam termasuk simbol-simbol hukum islam seperti pengadilan agama tidak ada perubahan yang signifikan, keadaan ini bukan berarti Pemerintahan Balatentara Jepang menyetujui susunan badan peradilan termasuk Peradilan Agama yang telah diatur oleh Pemerintahan Kolonial Belanda, akan tetapi semata-mata karena kesibukannya dalam menghadapi berperangan di mana-mana selama pemerintahannya di Indonesia.

Dengan menyerahnya Jepang dan bangsa Indonesia memproklamkan kemerdekaan pada tanggal 17 Agustus 1945, maka pertimbangan Dewan Pertimbangan Agung bentuk Pemerintahan Balatentara Jepang telah mati sebelum lahir dan Peradilan Agama tetap eksis di samping peradilan-peradilan yang lain. Pada masa pendudukan jepang, ada keleluasaan lebih baik lagi terhadap kelangsungan pergerakan Islam.

4. Politik hukum legislasi kelembagaan pengelolaan zakat setelah kemerdekaan

Proklamasi kemerdekaan Negara Republik Indonesia menjadi babak baru bagi perkembangan hukum Islam di Indonesia. Pasca pembacaan proklamasi kemerdekaan, legitimasi terhadap perkembangan hukum islam termasuk pelaksanaan zakat tampak dengan diberlakukannya sila pertama Pancasila yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa dan Pasal 29 UUD 1945.

Sesuai dengan norma pokok sebagaimana asas dalam sila pertama Pancasila dan Pasal 29 UUD 1945, maka tujuan utama pelaksanaan zakat sebagai salah satu ibadah umat islam adalah mewujudkan peningkatan dan pemberdayaan masyarakat ekonomi lemah sebagaimana Pasal 34 Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan, bahwa fakir-miskin dan anak-anak terlan tar dipelihara oleh Negara. Kata-kata fakir dan miskin yang dipergunakan dalam Pasal tersebut jelas menunjukkan pada para mustahiq yaitu mereka yang berhak menerima bagian zakat.

Kendatipun Negara Republik Indonesia tidak didasarkan pada ajaran suatu agama, namun falsafah Negara Indonesia dan Pasal-Pasal Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 memberi kemungkinan kepada pejabat-pejabat negara untuk membantu pelaksanaan pemungutan zakat dan pendaayagunaannya. Memang untuk mengatur masalah zakat yang banyak mengandung dimensi kemasyarakatan ini, diperlukan campurtangan pemerintah. Al-Qur'an surat al-Taubah ayat

103 telah memberikan legalitas dan wewenang kepada pemerintah untuk menangani, mengelola, mengatur, menata, mengorganisir, dan meningkatkan dayaguna zakat ini. Tentu dengan memperhatikan kepentingan dan kemaslahatan umat dan bangsa.

Lebih jauh Ahmad M. Saefuddin mengatakan, bahwa pelaksanaan zakat oleh negara akan menunjang terbentuknya keadaan ekonomi yang *growth with equity*, peningkatan produktivitas yang dibarengi dengan pemerataan pendapatan serta peningkatan lapangan pekerjaan bagi masyarakat. Selain dari itu, menurut Mohammad Daud Ali, zakat akan memberi keuntungan jika dipungut oleh Negara. Keuntungan-keuntungan tersebut adalah:

- a. Para wajib zakat lebih disiplin dalam menunaikan kewajibannya dan fakir-miskin lebih terjamin haknya.
- b. Perasaan fakir-miskin dapat dijaga, tidak merasa seperti orang yang meminta-minta.
- c. Pembagian zakat akan menjadi lebih tertib;
- d. Zakat yang diperuntukkan bagi kepentingan umum seperti *sabilillah* misalnya, dapat disalurkan dengan baik, karena pemerintah lebih mengetahui sasaran pemanfaatannya.

Oleh karena itu, pemerintah perlu berupaya mencari pemecahan masalah zakat, sehingga lembaga zakat benar-benar dapat mencapai sasaran dan tujuan pengelolaan zakat. Karena apabila hal itu telah terjadi dan dibiarkan terus berlangsung, maka akibatnya tidak saja akan mengurangi kesadaran beragama pemeluk agama Islam, tetapi juga akan menghambat usaha-usaha pemerintah untuk menggalakkan semangat dan bimbingan ke arah pelaksanaan hukum Islam yang lebih baik.

Perjalanan umat Islam dan pemerintah dalam upaya pengembangan pengelolaan dan pemberdayaan zakat, infaq dan sedekah pada masa pasca kemerdekaan mengalami sejarah yang panjang. Secara historis, kebijakan pengelolaan zakat, adalah sebagai berikut: Pertama, pada zaman penjajahan Belanda, agama (termasuk masalah zakat), diatur dalam Ordonantie pemerintah Hindia Belanda shadaqah di Indonesia, yaitu Nomor 6200 tanggal 28 Februari 1905. Pengaturan ini pada dasarnya pemerintah tidak mencampuri bahkan menyerahkan kepada umat Islam dan bentuk pelaksanaannya sesuai ajaran Islam.

Kedua, hampir dalam pola yang sama, pada 8 Desember 1951, Kementerian Agama mengeluarkan Surat Edaran tentang Pelaksanaan Zakat Fitrah Nomor A/VII/17367 yang isinya antara lain: "Kementerian Agama dengan zakat fitrah ini tidak mencampuri dalam soal pemungutan dan/atau pembagiannya". Pemerintah dalam hal ini Kementerian Agama hanya menggembirakan dan menggiatkan masyarakat untuk menunaikan kewajibannya, serta melakukan pengawasan supaya pemakaian dan pembagiannya dari hasil pungutan tadi dapat berlangsung menurut hukum agama.

Ketiga, pada tahun 1964, Kementerian Agama menyusun RUU tentang pelaksanaan zakat dan RPPPUU (Rencana Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang) tentang pelaksanaan pengumpulan dan pembagian serta pembentukan bait al-mal. Akan tetapi waktu itu RUU belum sempat diajukan kepada DPR dan RPPPUU belum diajukan kepada Presiden. Keempat, pada tahun 1967 disusun pula RUU tentang zakat yang diajukan kepada DPRGR dengan dengan Surat Menteri Agama Nomor MA/095/1967 tanggal 5 Juli 1967. Surat Menteri Agama antara lain menyebutkan:

Mengenai Rancangan Undang-Undang zakat pada prinsipnya merupakan tatanan syariat Islam, oleh karena materinya mengenai hukum Islam yang berlaku bagi agama Islam, maka diatur atau pun tidak diatur dengan Undang-undang, ketentuan hukum Islam tersebut harus berlaku bagi umat Islam, dalam hal mana Pemerintah wajib membantunya. Namun demikian Pemerintah berkewajiban moril untuk meningkatkan manfaat dari pada penduduk Indonesia, maka inilah perlunya diatur dalam Undang-undang.

Kelima, sementara itu Menteri Agama juga mengirimkan RUU tentang zakat tersebut kepada Menteri Sosial dan Menteri Keuangan, dengan surat Nomor MA/099/67 tanggal 14 Juli 1967. Menteri Sosial diharapkan memberikan saran dan tanggapan, karena zakat itu menurut hukum penggunaannya juga untuk kepentingan dan tujuan sosial. Dan hal yang sama juga diharapkan kepada Menteri Keuangan karena Departemen Keuangan mempunyai pengalaman dan wewenang dalam bidang pemungutan. Menteri Keuangan menjawab dengan surat Nomor 0.15-1-5-25, agar masalah zakat ditetapkan dengan peraturan Menteri Agama. Keenam, pada tahun 1968 dikeluarkan Peraturan Menteri Agama (PMA) Nomor 4 Tahun 1968 tentang pembentukan badan Amil Zakat.

Ketujuh, pada tahun yang sama dikeluarkan PMA Nomor 5 Tahun 1968 menurut hukum agama tentang pembentukan bait al-mal. Bait al-mal yang dimaksud dalam PMA Nomor 5 Tahun 1968 ini berstatus Yayasan dan bersifat semi resmi. PMA Nomor 4 Tahun 1968 dan PMA Nomor 5 Tahun 1968 mempunyai kaitan yang sangat erat dengan bait al-mal itulah yang menampung dan menerima zakat yang disetorkan oleh Badan Amil zakat seperti dimaksud dalam PMA Nomor 5 tahun 1968.

Kedepalan, belum berselang lama pelaksanaan PMA Nomor 4 Tahun 1968 dan PMA Nomor 5 Tahun 1968 tersebut di atas, keluarlah anjuran Presiden dalam peringatan Isra dan Mi'raj tanggal 26 Oktober 1968 di Istana Negara tentang Pelaksanaan Zakat. Selanjutnya diikuti dengan Surat Perintah Presiden RI Nomor 07/PRIN/10/1968 tanggal 31 Oktober 1968, dan menugaskan kepada Mayjen TNI Alam Syah Ratu-prawiranegara, Azwar Hamid dan Ali Affandi untuk membantu dalam pelaksanaan seruan Presiden pada peringatan Isra dan Mi'raj tersebut. Seruan dan dorongan Presiden tentang zakat kembali dikumandangkan dalam sambutan Beliau pada shalat Idul Fitri 21 Desember 1968 di halaman Istana Negara.

Kesembilan, sehubungan dengan anjuran dan surat perintah tersebut, maka dengan instruksi Menteri Agama Nomor 1 Tahun 1969 ditetapkan penundaan pelaksanaan peraturan Menteri Agama Nomor 4 dan 5 Tahun 1968.

Kesepuluh, pada 21 Mei 1969 keluarlah Keppres Nomor 4 Tahun 1969 tentang pembentukan panitia penggunaan uang zakat yang di ketuai oleh Menko Kesra KH. Idham Chalid. Seruan/Edaran Menteri Agama Nomor 3 Tahun 1969, diserukan agar mengirimkan hasil pengumpulan uang zakat kepada Jenderal Soeharto Presiden RI melalui rekening giro pos Nomor A.I0.00.

Kesebelas, pada tanggal 17 Februari 1982, dengan akte notaries 29 lahir badan yang bernama Yayasan Amal Muslim Pancasila yang diketuai oleh Bapak Soeharto. Anggaran dasar yayasan tersebut tercantum dalam Lembaran Berita Negara RI tanggal 26 Februari 1982, Nomor 17. Di antara dana yayasan ini diperoleh dari sumbangan sukarela anggota KORPRI. Berdasarkan Keputusan KORPRI Nomor Kep. 04/Raker/1982 tanggal 27 November 1982, jumlah sumbangan sebesar: Golongan IV sebesar Rp. 1000,00/anggota per bulan, Golongan III sebesar

Rp. 500,00/anggota per bulan, Golongan II sebesar Rp. 100,00/anggota per bulan, Golongan I sebesar Rp. 50,00/anggota per bulan.

Keduabelas, pada tahun 1984, telah pula dikeluarkan Instruksi Menteri Agama Nomor 21 tahun 1984 tanggal 3 Maret 1984 tentang Infak Seribu Rupiah yang diadakan khusus selama bulan Ramadhan Pelaksanaannya diatur dalam Keputusan Dirjen Bimas Islam dan Urusan Haji Nomor 19/1984 tanggal 30 April 1984. Sedangkan penggunaannya diatur dalam Radiogram Menteri Agama Nomor 16/1986 tanggal 13 Juni 1986.

Ketigabelas, pada tanggal 12 Desember 1989 telah dikeluarkan Instruksi Menteri Agama Nomor 16/1989, tentang pembinaan zakat, Infak, Shadaqah, Instruksi Menteri Agama tersebut menetapkan semua jajaran Departemen Agama (Kanwil, Kandepag, dan KUA Kecamatan) membantu lembaga-lembaga keagamaan yang mengadakan pengelolaan zakat, infak dan shadaqah agar menggunakan uang hasil pengelolaannya untuk kegiatan pendidikan Islam dan lain-lain.

Keempat belas, pada tahun 1991 juga telah dikeluarkan Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Agama RI Nomor 29 dan 47 Tahun 1991 tentang Pembinaan Badan Amil Zakat, Infak, Shadaqah. Keputusan Bersama tersebut ditindaklanjuti Instruksi Menteri Agama RI Nomor 5 Tahun 1991 tentang Pedoman Pembinaan Teknis Badan Amil Zakat, Infak dan Shadaqah disamping itu juga ada Instruksi Menteri Dalam negeri RI Nomor 7 Tahun 1998 tentang Pembinaan Umum Badan Amil Zakat, Infak dan Shadaqah.

Kelimabelas, sebagai penyempurnaan dan peningkatan pengelolaan zakat, maka pada Tahun 1999 telah disahkan Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat. Sebagai tindak lanjut pelaksanaan Undang-undang tersebut. Menteri Agama mengeluarkan Keputusan Nomor 581 tahun 1999 tentang Pelaksanaan Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan zakat dan sebagai petunjuk teknis telah dikeluarkan Keputusan Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam dan Urusan Haji Nomor D/291 Tahun 2000, tentang Pedoman Teknis pengelolaan zakat. Disamping itu juga telah dikeluarkan Undang-undang Nomor 17 Tahun 2000 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan, yang diantaranya mengatur tentang pembayaran zakat yang dapat mengurangi penghasilan kena pajak.

3.4.2. Politik hukum kelembagaan pengelolaan zakat melalui bank dalam Undang-undang Nomor 38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat

Beranjak dari pandangan Bellfroid yang mendefinisikan *rechtpolitiek* yaitu proses pembentukan hukum positif dari hukum yang akan dan harus ditetapkan untuk memenuhi kebutuhan perubahan dalam kehidupan masyarakat. Politik hukum terkadang juga dikaitkan dengan kebijakan publik (*public policy*) yang menurut Thomas R. Dye yaitu: *whatever the government choose to do or not to do*. Istilah kebijakan berasal dari bahasa Inggris *policy* atau dalam bahasa Belanda *politiek* yang secara umum dapat diartikan sebagai prinsip-prinsip umum yang berfungsi untuk mengarahkan pemerintah dalam mengelola, mengatur atau menyelesaikan urusan-urusan publik, masalah-masalah masyarakat atau bidang-bidang penyusunan peraturan perundang-undangan dan pengaplikasian hukum atau peraturan, dengan suatu tujuan yang mengarah pada upaya mewujudkan kesejahteraan atau kemakmuran masyarakat.¹⁴⁸

Pengajuan Rancangan Undang-undang tentang pengelolaan zakat merupakan upaya membangun hukum nasional Indonesia yang mampu memenuhi kebutuhan hukum masyarakat, menuju tercapainya keadilan hukum dilandasi oleh asas kegunaan (*doelmatigheid*) dan landasan hukum (*rechtmatigheid*) yang jelas. Pembangunan hukum dibidang zakat diharapkan tercapai apa yang menjadi cita-cita hukum yakni keadilan (*gerechtigheid*), kegunaan (*zweckmassigheid*) dan kepastian hukum (*rechtszekerheid*) dalam sistem pengelolaan zakat. Hal ini terungkap dalam tujuan pembangunan sistem pengelolaan zakat sebagai berikut "Pengajuan Rancangan Undang-undang tentang pengelolaan zakat kepada Dewan agar zakat sebagai salah satu sumber dana dapat dimanfaatkan untuk kepentingan kesejahteraan masyarakat dalam rangka pengentasan kemiskinan dan menghilangkan kesenjangan sosial maka diperlukan pengelolaan yang maksimal dan profesional oleh organisasi yang dibentuk pemerintah. Dan untuk maksud tersebut perlu adanya undang-undang yang mengatur tentang pengelolaan zakat."¹⁴⁹

¹⁴⁸Wianusubroto, *Kebijakan Hukum Pidana dalam Penanggulangan Penyalahgunaan Komputer*, (Yogyakarta: Universitas Atmajaya, 1999), hlm. 10.

¹⁴⁹Risalah rapat proses pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Pengelolaan Zakat, Keterangan Pemerintah di Hadapan Rapat Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia mengenai Rancangan Undang-Undang tentang Pengelolaan Zakat, Jakarta 26 Juli 1999, hlm. 26.

Politik hukum yang tersirat dan tersurat dalam proses pembentukan Undang-undang pengelolaan zakat tersebut, dapat dilihat dalam pandangan fraksi yang ada di DPR RI, sebagai berikut:

a. **Pandangan Umum Fraksi PABRI**

Fraksi ABRI berpandangan bahwa zakat memiliki peran penting dalam mengentaskan kemiskinan dan memberdayakan kesejahteraan sosial ekonomi bangsa sesuai sila ke 5 Pancasila yaitu keadilan social bagi seluruh rakyat Indonesia. Pentingnya tujuan zakat bagi perekonomian bangsa Indonesia tidak berjalan sesuai harapan karena disebabkan oleh:

1. Kurangnya pengetahuan dan informasi umat islam tentang ketentuan zakat. 2. Kesadaran umat islam di Indonesia yang tinggi baru tampak pada penunaian ibadah zakat fitrah, sedangkan penunaian zakat harta belum banyak yang menyadarinya. 3. Terdapatnya kebiasaan penyarakat yang menyerahkan zakatnya secara sendiri-sendiri langsung kepada mereka yang berhak menerimanya. 4. Adanya sikap masyarakat yang kurang percaya kepada badan pengelola zakat tentang sampai atau tidaknya zakat tersebut kepada yang berhak menerimanya.

Mengingat bahwa pengelolaan zakat secara optimal dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat pada umumnya, maka untuk meningkatkan pemanfaatan zakat sesuai fungsinya perlu ditegakkan sistem pengelolaan zakat yang dituangkan dalam sebuah peraturan perundang-undangan. Oleh sebab Fraksi ABRI menyambut baik prakarsa pemerintah mengajukan Rancangan Undnag-Undang tentang Pengelolaan Zakat. sebagai landasan dalam pembahasan RUU pengelolaan zakat, Fraksi ABRI menggunakan pokok-pokok pikiran sebagai berikut:

1. Undang-undang tentang Pengelolaan Zakat hendaknya tidak mengandung unsur paksaan atau mengharuskan agar setiap umat islam membayar zakat namun lebih memberikan dorongan untuk melaksanakan kewajibannya. 2. Undang-undang ini hendaknya menjamin terwujudnya pengumpulan dan pendayagunaan zakat dan dilaksanakan secara transparan oleh lembaga/badan yang dibentuk. 3. Undang-undang ini dapat mewujudkan tercapainya pemanfaatan zakat secara optimal dan bersifat produktif serta ekonomis dan hendaknya mampu membantu mengangkat kehidupan fakir miskin dan mustahiq lainnya yang membutuhkan. 4. Undang-undang ini hendaknya menjamin bahwa penyaluran

zakat kepada para mustahiq ditakukan secara adil, tertib, tepat sasaran, berdasarkan skala prioritas dan sesuai dengan ketentuan agama Islam.

Berdasarkan pokok-pokok pikiran tersebut, Fraksi ABRI melalui juru bicara Rukmini menyampaikan beberapa tanggapan atas RUU Pengelolaan Zakat terutama terkait dengan sistem kelembagaan pengelolaan zakat melalui bank untuk mendapat penjelasan dari pemerintah. Tanggapan Fraksi ABRI menyangkut kelembagaan pengelolaan zakat melalui bank sebagaimana angka 4 menyatakan: Pasal 12 ayat (2) disebutkan bahwa badan Amil Zakat dapat bekerjasama dengan bank. Disarankan uang hasil pengumpulan zakat, infaq dan shadaqah dikumpulkan di bank yang terjamin keamanannya dan memiliki prinsip-prinsip yang tidak bertentangan dengan hukum Islam.

Jika dimaknai secara substantif, pandangan Fraksi ABRI mencerminkan arah politik hukum dalam Rancangan Undang-undang tentang Pengelolaan Zakat mengandung pokok pikiran politik hukum sebagai representasi kehendak suatu kekuasaan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu :

Pertama, cerminan politik hukum tentang pokok pikiran yang menegaskan bahwa zakat yang terlembaga secara profesional memiliki peranan yang strategis mengingat BAZ secara normatif bertugas meningkatkan daya guna zakat melalui berbagai cara salah satunya yaitu melalui lembaga keuangan yaitu bank. Pandangan Fraksi ABRI dikaitkan dengan pandangan Padmo Wahyono menyatakan politik hukum itu sebagai kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk dan isi dari hukum yang akan dibentuk, diterapkan dan ditegaskan, dan kebijakan yang berkaitan dengan hukum yang diberlakukan masa mendatang, maka Undang-undang pengelolaan zakat harus senantiasa selaras dengan tujuan UUD 1945.

Tujuan dari UUD 1945 yaitu mewujudkan masyarakat yang sejahtera, terimplementasi dalam norma yang mengatur fungsi sosial bank sebagai lembaga mitra BAZ untuk menunjang pembangunan nasional dibidang ekonomi dan kesejahteraan mustahiq zakat serta terbukanya bagi masyarakat untuk berinteraksi dengan bank.

Kedua, pandangan Fraksi ABRI secara tersurat dan tersirat mencerminkan politik hukum pentingnya membangun norma dalam kelembagaan pengelolaan zakat yang terpercaya. Politik hukum dalam pandangan

Fraksi ABRI tercermin dalam memprioritaskan politik jaminan keamanan terhadap dana dan harta zakat yang telah ditunaikan.

b. Pandangan Umum Fraksi PKP

Pandangan umum fraksi Karya pembangunan menyatakan bahwa Rancangan Undang-undang tentang pengelolaan zakat merupakan sebuah naskah yang sangat penting maknanya terutama bagi Islam yang merupakan mayoritas di negara kita. Sebab itu Fraksi Karya Pembangunan menyampaikan penghargaan setinggi-tingginya kepada pemerintah yang telah secara arif menyikapi keinginan umat Islam yang telah lama merindukan adanya pengaturan mengenai pengelolaan dan pelaksanaan zakat.

Oleh karena itu pula sudah semestinya apabila pada kesempatan yang mulia ini, Fraksi Karya Pembangunan memberikan tanggapan yang bijak dan kritis terhadap Rancangan Undang-undang tersebut agar kita bisa menghasilkan sebuah Undang-undang tentang Pengelolaan Zakat yang baik dan bermakna.¹⁵⁰ Berkaitan dengan pentingnya pemanfaatan zakat untuk meningkatkan kemakmuran umat Islam di Indonesia, fraksi Karya pembangunan melalui Mahfudz Djaelani menanggapi pokok-pokok RUU Pengelolaan zakat sebagai berikut:

Masalah zakat tidak semata herkaitan dengan persoalan membayar, mengelola dan menyalurkannya sajamelainkan berkaitan pula dengan masalah perencanaan dan mekanisme keseluruhannya. Selama ini tampaknya pemahaman seagian besar dari kita mengenai belum, memadai. Pemahaman ini berkaitan dengan masalah hukum, masalah pengelolaan, kategori penerima zakat, pengumpulan zakat berdasarkan nisab dan kadar zakat, dan yang penting pula dalam aktivitas zakat diperlukan adanya komunikasi yang baik antara pengumpul dan pengelola zakat dengan para *muzakki* dan *mustabiq* untuk menghilangkan kesalahpahaman dan memaksimalkan daya guna dan hasil guna zakat.

Dalam upaya memaksimalkan daya guna dan hasil guna zakat inilah, peran pengawasan menjadi krusial untuk mendampingi Badan Amil Zakat, Infaq dan Shadaqah (BAZIS) di tempat-tempat di mana BAZIS berdiri. Fraksi Karya Pembangunan mengusulkan kepada pemerintah agar organisasi pengawasan ini segera didirikan dengan melibatkan berbagai unsur masyarakat terutama ulama, cendekiawan, tokoh masyarakat

¹⁵⁰Mahfudz Djaelani, Pemandangan Umum Fraksi Karya pembangunan DPR RI terhadap Rancangan Undang-Undang tentang Pengelolaan Zakat, Jakarta 26 Agustus 1999. Hlm. 48

serta unsur Pemerintah. Penglibatan berbagai unsur masyarakat ini merupakan kata kunci untuk menghindarkan timbulnya pengawasan yang tidak efektif akibat dari nepotisme dan perkoncoan. Fraksi kami juga mengusulkan agar keanggotaan BAZIS hendaknya melibatkan berbagai aliran dalam Islam sehingga tercapai pemerataan dan memenuhi rasa keadilan serta untuk mencegah timbulnya dominasi dari satu aliran saja. Fraksi Karya pembangunan juga mensinyalir kurangnya koordinasi dalam penyelenggaraan aktivitas zakat, dalam upaya pencarian *muzakki* dan distribusi zakat kepada para *mustabiq* misalnya sering terjadi tumpang tindih antara pemerintah dengan berbagai lembaga pengelola zakat non pemerintah. Karena itu Fraksi Karya Pembangunan meminta perhatian kepada pemerintah agar koordinasi segera dibenahi. Hal ini perlu dilakukan guna mencegah terjadinya pemungutan dan pendistribusian zakat dari dan terhadap orang atau lembaga yang sama.

Berdasarkan pokok-pokok masalah di atas, Fraksi Karya Pembangunan mengusulkan terhadap norma substansif dalam Rancangan Undang-undang tentang Pengelolaan zakat terutama terkait pentignya sanksi bagi lembaga dan atau pengelola zakat yang menyalahgunakan zakat yaitu: Menurut Fraksi Karya Pembangunan, sanksi denda dalam RUU Pengelolaan Zakat Pasal 19 terlampau ringan sehingga masih membuka kesempatan bagi pengelola zakat yang tidak jujur untuk menyalahgunakan wewenangnya. Karena itu kami mengusulkan agar denda dinaikkan dari Rp. 30.000.000,- (tigapuluh juta rupiah) menjadi Rp. 300.000.000,- (tiga ratus juta rupiah).¹⁵¹

Bertolak dari pandangan umum, tanggapan dan usulan Fraksi Karya Pembangunan, maka politik hukum yang tercermin dalam norma RUU Pengelolaan Zakat harus menitikberatkan kepada independensi, profesionalitas dan akuntabilitas yang terukur pada pengelola zakat. Untuk membentuk norma hukum RUU seyogyanya bernagkat dari politik hukum asas pengelolaan zakat yang akuntabel terawasi dan profesional. Kelengkapan norma juga harus diwujudkan dalam politik hukum pengawasan yang baik dalam rangka mengontrol dan menjamin dana zakat yang sudah terkumpul.

c. Pandangan Umum Fraksi PPP

Fraksi Persatuan Pembangunan berpandangan bahwa hikmah terbesar zakat adalah menjadi sumber dana atau kas negara dan menjadi

¹⁵¹Karya Pembanguna Atas RUU Pengelolaan Zakat, Jakarta 26 Agustus 1999, Hlm. 50

instrumen pengentasan kemiskinan. Untuk itu Fraksi Persatuan Pembangunan menyatakan rasa terima kasih setulus-tulusnya dan menyambut dengan baik Rancangan Undang-undang tentang Pengelolaan Zakat yang diajukan pemerintah. Namun, perlu dilakukan penyempumaan, guna memberikan masukan yang bersifat konstruktif.

Setelah menampung aspirasi yang berkembang dimasyarakat, dan diskusi di antara sesama Anggota PPP DPR-RI, ada banyak hal yang positif di dalam RUU ini, tetapi juga terdapat beberapa kekurangan yang memang sudah seharusnya disempurnakan baik yang bersifat substansial maupun redaksional seperti terkandung di dalam Pasal-Pasalnya. Fraksi Persatuan pembangunan menyampaikan bahwa:

Pendirian BAZ oleh Pemerintah turut diikuti oleh masyarakat, sehingga banyak berdiri lembaga-lembaga amil zakat. Di dalam konteks ini kita melihat ada dua macam lembaga pengelolaan zakat, pertama oleh Pemerintah melalui BAZIS, dan kedua oleh individu atau lembaga kemasyarakatan baik yang bersifat permanen maupun insidental. Maka di dalam memaksimalkan pengelolaannya lewat badan yang integrated namun membutuhkan waktu serta sarana dan prasarana penunjangnya, sudah seharusnya dilakukan upaya-upaya pengintegrasian pengelolaan zakat, infaq dan shadaqah tanpa harus mengorbankan kemandirian Lembaga Pengelola Zakat yang telah ada di masyarakat.

Untuk itu yang perlu ditekankan adalah agar lembaga-lembaga yang telah ada di masyarakat lebih dimaksimalkan peran-sertanya dengan pengukuhan eksistensinya, dan dibina oleh Pemerintah (dalam hal ini BAZIS), serta perlunya dilakukan pengawasan untuk menjaga segi akuntabilitasnya.

Sebaliknya juga demikian, Lembaga BAZIS yang dikelola oleh Pemerintah perlu diperhatikan segi akuntabilitasnya, terutama adanya badan pengawas yang tidak hanya diwakili pihak Pemerintah namun mengikutsertakan masyarakat di dalam lembaga pengelolaan zakat, infaq dan shadaqah yang dikelola oleh Pemerintah.

Hal ini mempertimbangkan bahwa dana tersebut dikumpulkan dari masyarakat, dan masyarakat juga perlu dilibatkan di dalam pengelolannya. Sehingga dana zakat, infaq dan shadaqah tidak ada yang terbuang percuma, mengingat dana ini merupakan titipan dari masyarakat sebagai penunaian kewajiban atau keharusan yang memang diperintahkan agamanya.

Cerminan politik hukum yang dapat disimpulkan dari Fraksi Karya Pembangunan adalah Fraksi Karya Pembangunan secara eksplisit dan implisit menghendaki penajaman asas terintegrasi dalam pengelolaan zakat di Indonesia. Hal ini guna menjawab persoalan politik hukum banyaknya lembaga-lembaga amil zakat dalam pengelolaan zakat. Persoalan multi kelembagaan dalam pengelolaan zakat, menyebabkan sulitnya pengontrolan dan pengawasan serta memicu penyelewengan dana zakat karena tidak semua lembaga memiliki sistem yang akuntabel dalam pengelolaan zakat.

d. Pandangan Umum Fraksi PDI

Pandangan Fraksi Partai Demokrasi Indonesia menyatakan bahwa zakat berperan penting bagi sebesar-besarnya kepentingan rakyat banyak. Untuk itu diperlukan peraturan yang mengatur perlu adanya badan atau lembaga yang profesional untuk mengelola zakat atas pertimbangan tersebut, Fraksi Partai Demokrasi Indonesia sangat menyadari betapa perlunya untuk segera dibuat secara khusus perihal Undang-undang tentang Pengelolaan Zakat.

Adapun pokok-pokok pemikiran yang perlu disempurnakan dalam RUU pengelolaan zakat adalah sebagaimana terlihat dalam pemandangan umum fraksi Partai Demokrasi Indonesia sebagaimana disampaikan oleh Sajid Soetjoro yaitu Fraksi PDI berpendapat, kiranya masih perlu penjelasan secara rinci tentang berat ringannya sanksi sesuai dengan besar kecilnya penyalahgunaan yang dilakukan oleh petugas atau pengelola. Hal ini bagi Fraksi PDI berharap agar azas keadilan didalam menerapkan sanksi bagi besar kecilnya penyalahgunaan dari Petugas atau Pengelola perihal Zakat akan bisa diterapkan.

3.4.3. Politik hukum pembentukan kelembagaan pengelolaan zakat melalui bank dalam UU No. 38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat

Menelaah pada sub bab ini, digunakan pandangan Bagir Manan yang memberi ruang lingkup definisi politik hukum adalah kebijaksanaan yang akan dan sedang ditempuh mengenai politik pembentukan hukum, politik mengenai isi hukum, politik penegakan hukum, beserta segala urusan yang akan menopang pembentukan dan penegakan hukum tersebut.¹⁵²

¹⁵²Bagir Manan, "Politik Perundang-undangan dalam Rangka Mengantisipasi Liberalisasi Ekonomi, Makalah disampaikan pada Seminar Nasional tentang Perseroan Terbatas. Diseleng-

Sesuai dengan judul subab konfigurasi politik hukum dalam norma kelembagaan pengelolaan zakat melalui bank dalam norma Pasal 12 ayat (2) Undang-undang Nomor 38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat, maka tercermin dalam beberapa norma berikut ini :

Politik hukum yang tercermin dalam Pasal 12 ayat (2) Undang-undang Nomor 38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat menegaskan bahwa: "Badan amil zakat dapat bekerjasama dengan bank dalam pengumpulan zakat harta muzakki yang berada di bank atas permintaan muzakki. Penegasan politik hukum dalam Pasal 12 ayat (2) tercermin dalam isi hukum baik yang tersurat dan tersirat, meletakkan sendi-sendi tujuan pengelolaan zakat yaitu membuka dan meningkatkan akses pelayanan bagi masyarakat dalam menunaikan zakat. Berdasarkan teori politik hukum, pentingnya fungsi bank dalam pengumpulan zakat sebagaimana jawaban pemerintah atas pandangan umum fraksi-fraksi DPR RI terhadap Rancangan Undang-undang tentang Pengelolaan Zakat tanggal 31 Agustus 1999, adalah bertujuan untuk menjamin keamanan harta zakat dari muzakki.¹⁵³ Jawaban pemerintah beranjak dari pendapat Fraksi ABRI yang mengusulkan agar harta zakat dimasukkan di bank guna menjamin dan menjaga akuntabilitas harta yang dizakatkan.

Tujuan peningkatan akses pengumpulan zakat melalui jasa perbankan memiliki pengertian bahwa kegiatan perbankan dalam peningkatan pelayanan penunaian zakat tdaik lain untuk mewujudkan kesejahteraan *mustabiq*. Hal ini selaras dengan Sila ke-5 yakni "Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia" dan landasan konstitusional yang tersurat dalam Pembukaan UUD 1945 pada alinea ke-4, yang menyatakan:

Untuk membentuk suatu pemerintahan negara Indonesia yang melindungi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan Bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Lebih lanjut dijabarkan bahwa upaya menyejahterakan ekonomi *mustahiq* sebagai tujuan dari sistem pengelolaan zakat telah diatur dalam Pasal 34 UUD 1945 yang menegaskan: "fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh Negara".

garakan oleh Fakultas Hukum Universitas Lampung, Bandar Lampung, 9 Maret 1996, hlm. 2.

¹⁵³Jawaban Pemerintah atas fraksi-fraksi DPR RI atas RUU Pengelolaan Zakat, Jakarta 31 Agustus 1999, hlm. 78.

Politik hukum fungsi bank sebagai pegumpul zakat harta adalah perbankan memberikan kemudahan, keamanan kepada *muzakki* yang terdaftar menjadi nasabah untuk menyalurkan zakat harta untuk disalurkan kepada BAZ untuk kepentingan *mustabiq*.¹⁵⁴ Selain itu politik hukum yang tercermin dalam seluruh norma dalam Undang-undang Nomor 38 tentang Pengelolaan Zakat termasuk Pasal 12 ayat (2), tidak lain dilatari oleh tuntutan zaman yang semakin berubah. Semangat ini muncul dalam rapat pembicaraan tingkat III pada hari Rabu 1 September 1999 tentang pembahasan RUU tentang Pengelolaan Zakat yang disampaikan oleh Amir Santoso dari Fraksi Karya Pembangunan, yang menyatakan:

Sejak ratusan tahun zakat telah dikelola oleh panitia zakat yang dibentuk oleh Umat Islam mengikuti ajaran Rasul dan Ulama Islam terdahulu tetapi kini zaman telah berganti, situasi telah berubah dan jumlah umat islam telah berkembang sedemikian pesat. Dinamika sosial keagamaan ini tidak lagi tertampung oleh metode pengelolaan zakat yang konvensional.¹⁵⁵

Selain menetapkan bank sebagai mitra BAZ dalam pengelolaan zakat, konfigurasi politik hukum yang patut di perhatikan bahwa pengelolaan zakat melalui bank. Penetapan pengelolaan zakat melalui bank tidak hanya dapat menjamin keamanan dana dan harta zakat tetapi dapat pula membungkakan uang itu (harta atau dana zakat).¹⁵⁶ Namun dalam perdebatan lain, bahwa pada dasarnya prinsip dalam pengelolaan zakat baik secara kelembagaan atau melalui individu masyarakat adalah berlomba dalam berbuat kebajikan. Sehingga untuk meraih kepercayaan *muzakki*, hanya badan amil zakat yang kredibel yang mendapat simpati di hati, masyarakat dan *muzakki*.¹⁵⁷

Beranjak dari fungsi bank sebagai mitra BAZ dalam pengelolaan zakat secara tegas sesuai dengan derivasi Pasal 5 ayat (1) Undang-undang Nomor 38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat yang bertujuan untuk meningkatkan pelayanan terhadap nasab *muzakki* yang ada di lembaga keuangan seperti perbankan. Politik hukum ini tentu selaras Sila ke-5

¹⁵⁴Arthesa Ade dan Edia Handiman. Op.Cit, hlm. 11.

¹⁵⁵Risalah Rapat Pembicaraan tingkat III pembahasan RUU Pengelolaan Zakat, Jakarta 1 September 1999, hlm. 166.

¹⁵⁶Pendapat Abdullah Hadi dari Fraksi ABRI dalam Risalah Rapat Pembicaraan Tingkat III Pembahasan RUU tentang Pengelolaan Zakat, Jakarta 2 September 1999, hlm. 356.

¹⁵⁷Qomari Anwar, Risalah Pembahasan RUU tentang Pengelolaan Zakat tentang Pendapat Akhir dari Fraksi Persatuan Pembangunan, Jakarta 10 September 1999, hlm. 820.

dari Pancasila serta sebagai alat¹⁵⁸ mencapai tujuan negara dalam rangka “memajukan kesejahteraan umum” yang diselenggarakan berdasarkan demokrasi ekonomi. Namun cerminan politik hukum kelembagaan pengelolaan zakat yang diwarnai oleh:

- 1) situasi belum berkembangnya sistem ekonomi syariah secara luas meski Bank Muamalat Indonesia sudah berdiri,
- 2) menguatnya konsep zakat berparadigma konservatif menyebabkan pengelolaan zakat melalui perbankan yang melahirkan konsep pengelolaan zakat menjadi sekedar pengguguran kewajiban,
- 3) adanya ketakutan jika zakat dikelola bank akan dibungakan, dan belum menguatnya peran dan fungsi-fungsi lembaga pemberantasan.

3.4.4. Politik hukum kelembagaan pengelolaan zakat dalam Undang-undang Nomor 21 tahun 2008 tentang Perbankan Syariah

1. Risalah Hukum Undang-Undang Perbankan Syariah
Sebagaimana diamanatkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, tujuan pembangunan nasional Indonesia adalah untuk mencapai terciptanya masyarakat adil dan makmur berdasarkan demokrasi ekonomi, dengan mengembangkan sistem ekonomi kerakyatan yang bertumpu pada mekanisme pasar yang berkeadilan. Guna mewujudkan tujuan tersebut, pelaksanaan pembangunan ekonomi nasional diarahkan pada perekonomian yang berpihak pada ekonomi kerakyatan, merata, mandiri, andal, berkeadilan dan mampu bersaing di kancah perekonomian internasional.

Perekonomian nasional merupakan yang tidak terpisahkan dari sistem perekonomian global. Indonesia menghadapi persaingan ekonomi global yang mewajibkan Negara untuk memelihara persaingan yang sehat dengan tidak memberlakukan hambatan-hambatan perdagangan (trade barriers) terhadap barang dan jasa dari negara lain.

¹⁵⁸Pancasila ditempatkan sebagai *staatsfundamental norm* bangsa Indonesia, yang merupakan komitmen kesatuan sikap, pandangan, upaya bangsa dalam membangun masa depan yang dicita-citakan bersama melalui pembangunan di segala bidang, termasuk pembangunan di bidang hukum. Gustav Radbruch menegaskan cita hukum berfungsi sebagai tolak ukur yang bersifat regulatif dan konstruktif, karena tanpa cita hukum produk hukum yang dihasilkan akan kehilangan makna. Lihat Esmi Warassih, *Pranata Hukum: Semah Telaah Sosiologis*, (Semarang: Suryandara Utama, 2006), hlm. 43.

Agar tercapai tujuan pembangunan nasional dan dapat berperan aktif dalam persaingan global yang sehat, maka diperlukan partisipasi dan kontribusi semua elemen masyarakat untuk menggali berbagai potensi yang ada dan berkembang di masyarakat guna mendukung proses akselerasi tercapainya tujuan pembangunan nasional. Sebagai salah satu bentuk penggalian potensi dan wujud kontribusi masyarakat dalam perekonomian nasional tersebut adalah pengembangan sistem ekonomi berdasarkan nilai Islam (Syariah) dengan mengangkat prinsip-prinsipnya ke dalam Sistem Hukum Nasional. Prinsip-prinsip Syariah Islam berlandaskan pada nilai-nilai keadilan, kemanfaatan dan keseimbangan. Nilai-nilai tersebut diterapkan dalam pengaturan perbankan yang didasarkan pada prinsip syariah yang disebut perbankan syariah.

Prinsip perbankan syariah merupakan bagian dari keseluruhan ajaran Islam khususnya yang berkaitan dengan ekonomi. Salah satu prinsip dalam ekonomi Islam adalah larangan riba dalam berbagai bentuknya, dan menggunakan sistem bagi hasil. Melalui prinsip bagi hasil, Bank Syariah dapat menciptakan iklim investasi yang sehat dan adil karena semua pihak dapat saling berbagi baik keuntungan maupun kerugian. Secara jangka panjang, hal ini akan mendorong pemerataan ekonomi nasional karena hasil keuntungan tidak hanya dinikmati oleh pemilik modal saja tapi juga oleh pengelola modal.

Perbankan Syariah sebagai subsistem dari sistem perbankan nasional memerlukan berbagai sarana pendukung agar memberikan kontribusi yang optimal bagi pengembangan ekonomi nasional. Salah satu sarana pendukung vital adalah adanya pengaturan yang memadai dan sesuai dengan karakteristiknya. Pengaturan tersebut di antaranya dituangkan dalam Undang-undang perbankan Syariah. Pembentukan Undang-undang perbankan Syariah menjadi suatu kebutuhan dan keniscayaan bagi berkembangnya lembaga tersebut.

Pengaturan mengenai perbankan syariah dalam Undang-undang Nomor 7 tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah dirubah dengan Undang-undang Nomor 10 Tahun 1998 belum spesifik dan kurang mengakomodasi karakteristik operasional perbankan syariah, sedangkan pertumbuhan dan volume usaha Bank Syariah berkembang cukup pesat.

Kebutuhan akan adanya undang-undang khusus mengenai perbankan syariah sebagaimana tersebut di atas, menjadi spirit baru bagi komisi

XI DPR RI. Beranjak dari kebutuhan sebuah Undang-undang perbankan syariah, usul inisiatif komisi XI DPR RI dilatari oleh pokok-pokok pikiran yang melandasi pengajuan RUU perbankan syariah yaitu:

1. Bahwa RUU tentang perbankan Syariah merupakan RUU yang menjadi prioritas dari DPR RI pada tahun sidang 2004-2005. 2. Bahwa perbankan syariah terbukti memiliki peran yang sangat penting dalam pertumbuhan perekonomian Indonesia yang berkeadilan dan kestabilan dunia perbankan nasional. 3. Bahwa perbankan yang memakai prinsip-prinsip syariah harus mendapatkan pengawasan yang lebih khusus sesuai dengan peraturan perundang-undangan agar tidak menimbulkan keragu-raguan (syubhat) masyarakat dalam operasionalnya. 4. Bahwa untuk memberikan landasan hukum yang kuat kepada seluruh pihak yang terkait dengan perbankan syariah, diperlukan Undang-undang Perbankan Syariah.

Oleh karena itu pengaturan tersendiri bagi perbankan syariah merupakan hal yang mendesak dilakukan untuk menjamin terpenuhinya prinsip-prinsip syariah serta prinsip kesehatan bank bagi Bank Syariah.

Beranjak dari pokok-pokok pikiran yang melatari pengajuan RUU tentang perbankan syariah, pembentukan substansi atau materi RUU tentang Perbankan Syariah dilandasi oleh prinsip atau asas prinsip syariah. Hal ini dinyatakan dalam Pasal 2 RUU perbankan syariah yaitu: Perbankan Syariah melakukan kegiatan usahanya dengan berasaskan pada Prinsip Syariah dan prinsip kehati-hatian. Prinsip syariah yang dimaksud Pasal 2 RUU tentang Perbankan Syariah tertuang dalam penjelasan Pasal 2 RUU tentang Perbankan Syariah yaitu:

Prinsip Syariah tidak mengandung antara lain unsur-unsur riba, maisir, gharar, haram dan dzalim:

- a. Riba adalah penambahan pendapatan secara tidak sah (bathil) antara lain dalam transaksi pertukaran barang sejenis yang tidak sama kualitas, kuantitas, dan waktu penyerahan (fadhl), atau dalam transaksi pinjam-meminjam yang mempersyaratkan nasabah penerima fasilitas mengembalikan dana yang diterima melebihi pokok pinjaman karena beljalannya waktu (nasiah).
- b. Maisir adalah transaksi yang digantungkan kepada suatu keadaan yang tidak pasti dan bersifat untung-untungan.

- c. Gharar adalah transaksi yang objeknya tidak jelas, tidak dimiliki, tidak diketahui keberadaannya, atau tidak dapat diserahkan pada saat transaksi dilakukan kecuali diatur lain dalam Syariah.
- d. Haram adalah transaksi yang objeknya dilarang dalam Syariah.
- e. Dzalim adalah transaksi yang menimbulkan ketidakadilan bagi pihak lain.
- f. Prinsip kehati-hatian adalah pedoman pengelolaan bank yang wajib di anut mewujudkan perbankan yang sehat, kuat dan efisien sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Prinsip syariah yang mendasari seluruh hal-hal perbankan syariah bertujuan menunjang pembangunan nasional dalam rangka peningkatan kesejahteraan rakyat. Sebagai langkah operasional dalam rangka mewujudkan tujuan tersebut, perbankan menjalankan satu fungsi sebagaimana fungsi perbankan nasional. Fungsi perbankan nasional sebagaimana Pasal 1 ayat (2) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Undang-undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan adalah pertama, bank sebagai lembaga yang menghimpun dana-dana masyarakat atau penerima kredit. Kedua, bank sebagai lembaga yang menyalurkan dana dari masyarakat dalam bentuk kredit lembaga atau sebagai lembaga pemberi kredit. Ketiga, bank sebagai lembaga yang melancarkan transaksi perdagangan dan pembayaran uang.

Beranjak dari berbagai fungsi tersebut, yang dimaksud fungsi intermediasi oleh bank yaitu kegiatan bank untuk menghimpun dan menyalurkan dana kepada masyarakat lemah, pengusaha kecil dan menengah guna meningkatkan taraf hidup mereka. Fungsi inilah yang disebut dengan istilah fungsi intermediasi bank. Fungsi intermediasi adalah kegiatan mengalirkan dana dari nasabah yang memiliki kelebihan dana (savers/deposan) sebagai penabung ke nasabah yang memerlukan dana (borrowers) sebagai peminjam.

Bertolak dari pengertian di atas, fungsi bank sebagai lembaga intermediasi merupakan fungsi bank sebagai perantara untuk menerima bahkan memiliki otoritas untuk menghimpun, memindahkan atau menyalurkan dana. Berdasarkan aturan tersebut, perbankan syariah sebagai bagian dari perbankan nasional merupakan lembaga derivatif yang secara normatif turut berfungsi sebagai lembaga intermediasi dalam kegiatan usahanya. Hal tersebut diatur dalam Pasal 4 ayat (1) RUU tentang Perbankan Syariah yaitu: (1). Bank Syariah dan UUS wajib menjalankan

fungsi menghimpun dan menyalurkan dana masyarakat serta fungsi sosial dalam bentuk lembaga bait al-mal yaitu menerima dana yang berasal dari zakat, infaq, shadaqah, wakaf, hibah atau dana sosial lainnya dan menyalurkannya kepada yang berhak dalam bentuk santunan dan atau pinjaman kebajikan (al-qardh).

Sebagai lembaga intermediasi, perbankan syariah tidak hanya melakukan kegiatan usaha berbasis bisnis semata. Perbankan syariah dalam Pasal 4 (1) RUU tentang Perbankan Syariah juga wajib berfungsi sebagai lembaga bait al-mal. Perbankan syariah sebagai lembaga bait al-mal yang wajib menerima dan menyalurkan dana-dana sosial yang bersumber dari umat terutama dana zakat inilah yang penulis sebut dengan fungsi social financial intermediary yaitu perbankan syariah wajib menjalankan fungsi intermediasi terhadap seluruh dana yang bersumber dari dana sosial umat islam terutama seperti zakat baik dalam skim santunan konsumtif maupun produktif dari muzakki kepada mustahiq.

Inilah perluasan fungsi perbankan syariah yang tercermin di dalam Pasal 4 ayat (1) RUU tentang Perbankan Syariah dalam rangka mewujudkan tujuan perbankan syariah sebagaimana Pasal 3 RUU tentang Perbankan Syariah yaitu menunjang pembangunan nasional dan meningkatkan kesejahteraan rakyat. Perluasan fungsi perbankan syariah sebagai lembaga intermediasi berupa bait al-mal, merupakan amanah dan refleksi keberpihakan institusi keuangan syariah dan pemerintah yang bertujuan untuk menjamin terjadinya aliran kekayaan dari kelompok kaya (muzakki) kepada kelompok yang berhak menerima (mustahiq) dan untuk kemashlahatan umum lainnya.

Melalui fungsi intermediasi secara total sebagaimana Pasal 4 ayat (1) RUU tentang Perbankan Syariah, maka cerminan politik hukum di dalam asas fungsi perbankan syariah diharapkan dapat mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan menjadi instrumen penanggulangan kemiskinan melalui pengelolaan sumber dana seperti infaq, sedekah, hibah, wakaf dan lain-lain, terutama pengelolaan sumber dana yang berasal dari zakat yang sangat potensial tersebut.

2. Naskah Akademik Rancangan Undang-undang tahun 2008 tentang Perbankan Syariah

Suatu hal yang tak dapat dipungkiri bahwa masyarakat Indonesia sebagian besar beragama Islam. Oleh karenanya, secara subyektif dapat

dipahami apabila umat Islam berkeinginan agar dalam penyusunan hukum nasional masyarakat islam berupaya mengindahkan hukum Islam. Namun, persoalan yang amat penting bahwa islam sebagai agama rahmat bagi seluruh alam telah menjadi spirit tersendiri bagi hukum islam yang berbeda dengan karakter ajaran-ajaran lain. Islam sebagai rahmatan li al'alamin menempatkan nilai-nilai dan prinsip-prinsip di dalam hukum islam menjadi pedoman umat dalam mewujudkan tegaknya kemakmuran dan keadilan disegala bidang, termasuk keadilan ekonomi berlandaskan nilai-nilai syariah.

Beranjak dari pemikiran tersebut, zakat sebagai instrumen sumber ekonomi umat islam menjadi penting untuk diperjuangkan, mengingat zakat merupakan kewajiban umat islam yang telah disyariatkan dalam hukum islam. Pemberlakuan perintah zakat secara historis telah terlaksana dengan bersamaan masuknya agama Islam di nusantara.

Sejauh mana pemahaman terhadap eksistensi dan peran hukum Islam terkait legitimasi eksistensi ekonomi syariah termasuk sistem hukum zakat dalam sistem hukum nasional, dalam perspektif pergulatan politik hukum dapat ditelaah dari pelbagai teori yang dijadikan sebagai demarkasi sejarah hukum Islam di Indonesia. Untuk menuju teori eksistensi hukum Islam dalam tata hukum Indonesia yang diwarnai cerminan kemurnian dan politik kepentingan, dapat dipahami melalui beberapa teori sebagai berikut:

Pertama, teori ajaran Islam tentang penataan hukum, yang berdasarkan berlakunya hukum Islam berdasarkan Al-Qur'an dan Sunah. Kedua, teori penerimaan otoritas hukum yang menegaskan bahwa setiap seorang dan siapapun yang telah menyatakan dirinya sebagai seorang muslim, dengan mengucapkan dua kalimat syahadah, ia terikat untuk patuh dan taat kepada hukum dan ajaran Islam. Ketiga, teori *receptio in complexu* adalah teori yang menanamkan bagi setiap penduduk berlaku hukum agamanya masing-masing.

Keempat, teori *receptie* yang menegaskan hukum Islam tidak otomatis berlaku bagi orang Islam. Jadi hukum Islam berlaku bagi orang Islam, jika ia sudah diterima (diresepsi) oleh dan telah menjadi hukum adat. Jadi yang berlaku bukan hukum Islam, tetapi hukum adat. Kelima, teori *receptie exit* sebagai bentuk perlawanan terhadap *theorie receptie*. Teori ini merupakan bagian dari keberhasilan usaha tokoh-tokoh kebangsaan yang selalu memperjuangkan berlakunya hukum Islam bagi orang Islam.

Keenam, *teori receptio a contrario* yang menyatakan bahwa hukum yang berlaku bagi rakyat adalah hukum agamanya. Dengan demikian hukum adat hanya akan berlaku jika tidak bertentangan dengan hukum Islam. Ketujuh, teori eksistensi yang menerangkan tentang adanya hukum Islam dalam Hukum Nasional Indonesia.

Menurut Ibnu Elmi AS Pelu, teori pertama hingga teori ketiga, hukum Islam masih berada pada kemurnian. Pada tahapan teori keempat sampai dengan teori yang keenam, telah terjadi pengkerdilan dan penyusutan eksistensi hukum Islam. Teori ketujuh merupakan upaya perlawanan, yang menandakan adanya hukum Islam dalam sistem hukum nasional.

Bertolak dari teori-teori tersebut, selanjutnya dilakukan analisis secara filosofis, yuridis dan sosiologis tentang eksistensi hukum Islam khususnya berkenaan dengan ekonomi syariah dalam dimensi politik hukum nasional.

a. Landasan filsafati

Telah disepakati bersarna bahwa bangsa dan Negara Republik Indonesia terbentuk berdasarkan cita dan pandangan hidup berketuhanan. Sila kesatu Pancasila yang berbunyi Ketuhanan Yang Maha Esa diletakkan sebagai sumber nilai yang pertama dan utama atau lebih dikenal dengan istilah sumber dari segala sumber hukum yang berlaku dalam wilayah kekuasaan hukum Negara Republik Indonesia. Hal tersebut membawa konsekuensi bahwa segala peraturan hukum yang berada di bawahnya harus merupakan implementasi dari nilai Ketuhanan Yang Maha Esa itu, baik pada tataran implementasi legislasi ataupun pada level implementasi operasionalnya.

Hal ini senada dengan ungkapan Barda Nawawi Arief yang menegaskan bahwa proses legislasi peraturan perundang-undangan pada hakikatnya merupakan proses penegakan hukum in abstracto menuju hukum in concreto. Proses legislasi ini merupakan tahap awal yang sangat strategis dari proses penegakan hukum in concreto. Oleh karena itu kesalahan strategis dapat menjadi penghambat dalam upaya penegakan hukum in concreto. Dalam upaya legislasi seyogyanya memperhatikan cita hukum suatu negara dalam konteks mengimplementasikan paradigma Pancasila.

Pandangan hidup bangsa yang berketuhanan, pada tatanan konstitusi telah menjadi dasar konstitusional yang tercermin dalam

Pasal 29 ayat (2) UUD 1945, bahwa negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agama dan kepercayaannya itu. Mengenai hal tersebut, Agustianto berpendapat bahwa kata "menjamin" sebagaimana termaktub dalam Pasal 29 ayat (2) UUD 1945 tersebut bersifat imperatif.

Jimly Asshiddiqie sebagaimana dikutip oleh Ibnu Elmi AS Pelu, menegaskan bahwa Prinsip Ketuhanan Yang Maha Esa diwujudkan melalui prinsip hierarki norma dan elaborasi norma. Dalam konteks sistem hirarki norma, perlu dibedakan antara pengertian syariah dengan fiqh dan dengan qanun. Menurut logika sistem hierarki itu, maka dalam prinsip pertama, hukum suatu negara berisi norma-norma yang tidak boleh bertentangan dengan norma yang terkandung di dalam syariat agama-agama yang dianut oleh warga masyarakat. Sedangkan dalam prinsip yang kedua, norma-norma yang tercermin dalam rumusan-rumusan hukum Negara, merupakan penjabaran atau elaborasi normatif ajaran-ajaran syariat agama yang diyakini oleh warga negara.

Bertolak dari pemahaman cita dan pandangan hidup bangsa Indonesia melalui paradigma Pancasila, yang memuat landasan filosofis sebagai moral religius dijadikan parameter derivatif induktif ke dalam tatanan legislasi peraturan perundang-undangan nasional, memiliki landasan keberlakuan filosofis untuk diakomodasikannya hukum Islam disegala bidang termasuk dalam perspektif ekonomi syariah sebagai bentuk respon politik hukum nasional.

b. Landasan yuridis

Bertolak dari landasan filosofis tersebut di atas, maka landasan pembentukan yuridis-formal perbankan syariah adalah berdasarkan Pasal 29 ayat (1) UUD 1945 yang dengan tegas menyatakan bahwa Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa. Menurut Agustianto, pada dasarnya ketentuan Pasal 29 tersebut mengandung tiga makna, yaitu: pertama, negara tidak boleh membuat peraturan perundang-undangan atau melakukan kebijakan-kebijakan yang bertentangan dengan dasar keimanan kepada Tuhan Yang Maha Esa;

Kedua, Negara berkewajiban membuat peraturan perundang-undangan atau melakukan kebijakan-kebijakan bagi pelaksanaan wujud rasa keiman kepada Tuhan Yang Maha Esa dari segolongan peme-

luk agama yang memerlukannya; ketiga, Negara berkewajiban membuat peraturan perundang-undangan yang melarang siapapun melakukan pecehan terhadap ajaran agama (paham ateisme). Turunan makna filosofis tersebut melahirkan norma hukum setingkat Undang-undang sebagai the golden bridge between idea and reality (jembatan emas penghubung antara alam ide dan alam kenyataan), maka seharusnya norma hukum mampu menjadi penampung ide-ide konstitusional.

Perkembangan politik hukum ekonomi syari'ah dalam peraturan perundang-undangan sebagai wujud keberlakuan yuridis ekonomi syari'ah, sebagai berikut: pertama, setelah dikeluarkannya Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, bank syari'ah dipahami sebagai bank bagi hasil. Selibuhnya bank syari'ah harus tunduk kepada peraturan perbankan umum yang berbasis konvensional. Munculnya Undang-undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, merupakan kebijakan yang memberikan landasan hukum yang jelas dan kuat bagi bank syari'ah, baik dari segi kelembagaannya maupun landasan operasionalnya.

Hal tersebut disebabkan karena Undang-undang Nomor 10 Tahun 1998 telah mengkomodasikan secara definitif mengenai prinsip syariah tersebut. Kemajuan politik hukum ekonomi syari'ah kemudian diperkuat lagi dengan regulasi penerapan dual banking sistem, dengan adanya Undang-undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia, yang menyatakan bahwa Bank Indonesia dapat menerapkan kebijakan moneter berdasarkan prinsip-prinsip syari'ah.

Perkembangan selanjutnya dalam agenda reformasi hukum Undang-undang Nomor 23 Tahun 1999 diamandemen dengan Undang-undang Nomor 3 Tahun 2004 Tentang Perubahan atas Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 1999 Tentang Bank Indonesia, pada Pasal 11 menegaskan bahwa Bank Indonesia dapat memberikan kredit atau pembiayaan berdasarkan Prinsip Syari'ah.

Dasar yuridis kedua UU yang mengamandemen UU Perbankan dan UU Bank Indonesia tersebut di atas menjadi landasan hukum berdirinya Bank Muamalat Indonesia (BMI) dan Bank-bank Perkreditan Rakyat Syari'ah (BPRS) untuk melakukan kegiatan operasionalnya. Undang-undang perbankan mengakui adanya kegiatan operasional perbankan dengan suku bunga nol persen atau bank yang berdasar

kan prinsip bagi hasil, selanjutnya bank syari'ah dipahami sebagai bank bagi hasil (*profit and loss sharing sistem*).

Perkembangan perbankan syari'ah secara riil cukup dinamis, tetapi kondisi tersebut diperburuk dengan adanya argumentasi-argumentasi politik yang menyatakan bahwa perkembangan bank syari'ah secara nasional mengalami kelambanan pada dekade hingga tahun 1998. Sehingga peluang yang terlegalitaskan dalam disambut baik oleh pelaku perbankan konvensional.

Ditandai bermunculannya keinginan kuat dari beberapa pelaku bankir nasional untuk mendirikan cabang syari'ah atau bank-bank syari'ah baru dalam koridor badan hukum bank konvensional yang telah memiliki nama dan memperoleh pengakuan dari masyarakat sebagai pengguna bank. Setelah dipenuhinya aspek-aspek prosedur hukum dual banking sistem, maka Bank Syari'ah Mandiri, Bank Syari'ah BNI dan lain-lain mulai beroperasi.

Kondisi sedemikian memperkuat hukum dan peraturan positif perbankan syari'ah dengan adanya berbagai Surat Keputusan Dewan Direksi Bank Indonesia dan PBI serta ditingkatkannya Biro Perbankan Syari'ah di BI menjadi Direktorat Perbankan Syari'ah.

Selain itu, ada perkembangan cerminan politik hukum ekonomi syari'ah, yang cukup menarik untuk diperhatikan. Hal tersebut dapat dilihat melalui peranan dan fungsi perbankan syariah. Berdasarkan draft awal Pasal 4 (1) RUU tentang Perbankan Syariah menegaskan bahwa perbankan syariah sebagai bagian dari perbankan nasional merupakan lembaga derivatif yang secara normatif turut berfungsi sebagai lembaga intermediasi dalam kegiatan usahanya.

Hal tersebut diatur dalam draft awal Pasal 4 ayat (1) RUU tentang Perbankan Syariah yaitu (1). Bank Syariah dan UUS wajib menjalankan fungsi menghimpun dan menyalurkan dana masyarakat serta fungsi sosial dalam bentuk lembaga bait al-mal yaitu menerima dana yang berasal dari zakat, infaq, shadaqah, wakaf, hibah atau dana sosial lainnya dan menyalurkannya kepada yang berhak dalam bentuk santunan dan atau pinjaman kebajikan (*al-qardh*).

Berdasarkan draft awal Pasal 4 ayat (1) RUU tentang Perbankan Syariah, maka cerminan politik hukum ekonomi syariah semakin mengalami perluasan dengan diakomadasinya norma pengelolaan

zakat dalam sistem perbankan syariah nasional. Politik hukum pengakomodasian pengelolaan zakat melalui perbankan syariah melalui fungsi social perbankan syariah secara kritis membuktikan pentingnya jaminan keamanan terhadap terkumpulnya dana zakat sebagaimana politik hukum yang tercermin dalam Pasal 12 ayat (2) Undang-undang Nomor 38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat.

Bertolak dari tatanan yuridis tentang ekonomi syari'ah tersebut di atas, maka gerak perkembangan politik hukum ekonomi syari'ah yang tersurat dan tersirat pada kegiatan proses legislasi RUU Tentang Perbankan Syari'ah mengalami perkembangan pesat. Melalui pengesahan RUU Perbankan Syari'ah semakin meneguhkan pelaksanaan prinsip Ketuhanan Yang Maha Esa dalam politik hukum nasional untuk dapat mendorong pertumbuhan dan kemajuan perbankan syari'ah yang memiliki standar ganda, dimana di satu sisi dikenal sebagai lembaga berbadan hukum ekonomi tetapi di sisi lain dimaknai sebagai lembaga bait al-mal yang modern, dan akuntabel.

c. Landasan sosiologis

Perkembangan kegiatan industri perbankan dan keuangan syariah dalam satu dasawarsa belakangan ini, telah mengalami kemajuan yang sangat pesat. Hal tersebut terlihat melalui peristiwa hukum antara masyarakat dengan lembaga ekonomi syari'ah seperti perbankan syariah, asuransi syariah, pasar modal syariah, reksadana syariah, obligasi syariah, pegadaian syariah, bait al-mal wa al- tamwil (BMT). Demikian pula di sektor riil, seperti hadirnya hotel syariah, multi level marketing syariah, eko wisata syariah dan sebagainya.

Sebagai upaya tindak lanjut dalam rangka pembangunan hukum ekonomi syariah, Pusdiklat Mahkamah Agung RI menggambarkan fakta sosiologis dalam kurun waktu 10 (sepuluh) tahun terakhir. Pada tahun 1990-an kantor pelayanan perbankan syariah masih berjumlah belasan bank dengan aset di bawah Rp. 1 triliun, kemudian pada tahun 2006 di seluruh Indonesia sudah berkembang menjadi berjumlah 600 Bank Syari'ah dengan aset di atas 20 triliun rupiah.

Asosiasi Asuransi Syari'ah Indonesia (AASI) 2006 menunjukkan data yang menegaskan bahwa pelayanan asuransi syari'ah pada tahun 1994 baru dilakukan oleh 2 (dua) buah asuransi syariah yaitu Asuransi Takaful Keluarga dan Asuransi Takaful Umum, kini telah berkem-

bang menjadi 34 lembaga asuransi syari'ah. Demikian pula dengan obligasi syariah yang tumbuh pesat mengimbangi perkembangan perbankan dan asuransi syariah.

Agustianto selanjutnya menunjukkan daata perkembangan atau pertumbuhan bisnis syariah, yang menurut data Bank Indonesia mengalami kemajuan yang spektakuler. Sebab, sebelum tahun 1999 jumlah bank syariah sangat terbatas pada Bank Muamalat Indonesia dengan beberapa kantor cabang. Sekarang ini ada 21 bank syariah dengan jumlah pelayanan kantor bank syariah sebanyak 611.

Demikian pula lembaga asuransi syariah, perkembangannya di Indonesia merupakan yang paling cepat di dunia. Hanya Indonesia satu-satunya negara yang memiliki 34 lembaga asuransi syariah, sedangkan Malaysia cuma memiliki 4 lembaga asuransi syariah dan hanya Indonesia yang memiliki 3 lembaga reasuransi syariah. Di negara manapun biasanya hanya ada satu lembaga reasuransi syariah. Jumlah BMT juga telah melebihi dari 3.800 buah yang tersebar di seluruh Indonesia.

Meskipun perkembangan lembaga perbankan dan keuangan syariah demikian cepat, tetapi dari sisi hukum atau peraturan perundang-undangan yang mengaturnya masih jauh tertinggal, termasuk hukum-hukum yang berkaitan dengan hukum.

Dapat ditarik sebuah simpulan bahwa politik hukum ekonomi syariah merupakan arah kebijakan membangun peraturan perundang-undangan ekonomi syariah, yang memiliki peluang cukup kuat untuk dikembangkan menjadi salah satu materi dalam sistem hukum nasional jika ditinjau dari aspek filosofis, aspek yuridis dan aspek sosiologis. Hal ini dilandasi oleh nilai filosofis Pancasila melalui sila pertama yang dimaknai sebagai moral religius tersebut bersifat melekat, dan dijamin sebagai hak konstitusional sebagaimana diatur dalam Pasal 29 UUD 1945.

Jika dikaitkan dengan perluasan fungsi perbankan syariah dalam pengelolaan zakat sebagaimana draft awal Pasal 4 ayat (1) RUU tentang Perbankan Syariah, maka dapat dimaknai bahwa pemerintah berkehendak memperluas kewenangan perbankan syariah yaitu berfungsi sebagai lembaga bait al-mal dalam sistem pengelolaan zakat.

3. Pendapat Fraksi-Fraksi DPR RI

a. Pendapat Fraksi Partai Golongan Karya

Partai Golongan Karya, berpendapat bahwa terjadinya krisis moneter tahun 1997, bank Syariah ternyata mampu bertahan menghadapi gejolak suku bunga yang menyebabkan *negative spread*, bahkan terhindar dari *Non Performing Loans* (kredit macet) dan tidak mengalami kebangkrutan akibat fluktuasi nilai tukar. Di samping itu Indonesia yang sebagian besar penduduknya beragama Islam, bahkan penduduk muslim terbesar di dunia, sangat membutuhkan sebuah bank yang tidak mau mempraktekkan bunga atau riba. Keyakinan keagamaan inilah yang mendorong munculnya bank-bank dengan prinsip bagi hasil berdasarkan prinsip syariah.

Dewasa ini kebutuhan masyarakat Indonesia akan jasa-jasa perbankan Syariah semakin meningkat. Tetapi peraturan perundang-undangan tentang Perbankan seperti Undang-undang Nomor 7 tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana diubah dengan Undang-undang Nomor 10 Tahun 1998 belum secara spesifik mengatur tentang Perbankan Syariah. Oleh karena itu, kehadiran Undang-Undang Nomor 2 tahun 2008 tentang Perbankan Syariah sangat dibutuhkan untuk mengatur operasionalisasi Bank Syariah.

Sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, sebenarnya keberadaan bank syariah dalam sistem perbankan di Indonesia telah diakui dan dikenal. Bahkan, dapat dikatakan bahwa Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 ini merupakan pintu gerbang dimulainya perbankan syariah di Indonesia. Namun demikian, Undang-undang tersebut belum memberikan landasan hukum yang cukup kuat terhadap pengembangan bank syariah karena belum secara tegas mengatur mengenai keberadaan bank berdasarkan prinsip syariah, melainkan bank bagi hasil.

Sementara itu, pengertian bank bagi hasil yang dimaksudkan dalam Undang-undang tersebut belum mencakup juga secara tepat pengertian bank syariah yang ternyata memiliki cakupan yang lebih luas dari bagi hasil itu sendiri, termasuk belum adanya ketentuan operasional yang secara lengkap mengatur kegiatan usaha bank syariah. Pada tahun 1998 dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang perubahan Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan yang diikuti dengan dikeluarkannya seju-

lah ketentuan pelaksanaan, perbankan Syariah mempunyai landasan hukum yang lebih kuat dan kesempatan yang lebih luas bagi pengembangan perbankan syariah di Indonesia.

Perundang-undangan tersebut memberikan kesempatan yang lebih luas untuk, pengembangan jaringan perbankan syariah antara lain melalui izin pembukaan kantor cabang syariah (KCS) oleh bank umum konvensional. Selain itu Undang-undang nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia juga menugaskan BI mempersiapkan perangkat peraturan dan fasilitas penunjang mendukung operasional bank syariah.

Pada dasarnya ketentuan Undang-undang yang telah dikeluarkan pemerintah antara lain Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992, Undang-undang Nomor 10 Tahun 1998 kemudian Undang-undang Nomor 23 Tahun 1999 sudah menjadi dasar hukum yang cukup kuat bagi terselenggaranya perbankan syariah di Indonesia. Namun demikian, fraksi Partai Golongan Karya sebagaimana disampaikan oleh Herman Widyananda menyatakan:

Bahwa masih ada beberapa hal yang perlu disempurnakan antara lain perlunya penyusunan dan penyempurnaan ketentuan serta undang-undang operasional bank syariah secara tersendiri, sebab undang-undang yang telah ada sesungguhnya dasar hukum bagi penerapan dual banking sistem.¹⁵⁹

Menurut Fraksi Partai Golongan Karya, keberadaan perbankan secara filosofis, yuridis, sosiologis dan historis telah memiliki karakteristik yang berbeda dengan perbankan pada umumnya. Keberadaan aturan yang akan dibentuk untuk memperkuat kedudukan perbankan syariah tentu harus memiliki karakteristik terdiri pula.

Perbankan syariah yang memiliki karakteristik harus dibentuk berdasarkan kemandirian aturan dan kemandirian struktural. Cermin politik hukum yang terlihat dari pendapat Fraksi Partai Golongan Karya, bahwa perbankan syariah sebagai wujud perkembangan ekonomi syariah di Indonesia harus seirama dan sekata dengan pelak-

¹⁵⁹Risalah Rapat Pembahasan RUU tentang Perbankan Syariah, Pendapat Fraksi Partai Golongan Karya DPR RI terhadap Usul Inisiatif Anggota DPR RI mengenai Rancangan Undang-Undang tentang Perbankan Syariah, Jakarta, 27 September 2005, hlm. 5.

sanaan prinsip dasar falsafah bangsa Indonesia yang berketuhanan sebagaimana Pancasila sila pertama yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa.

b. Pendapat Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan

Bagi Fraksi PDI Perjuangan, RUU tentang Perbankan Syariah adalah suatu hal yang sangat penting untuk ditindaklanjuti dalam proses pembuatan Undang-Undang dan apabila tidak dilakukan, hal ini akan menimbulkan masalah perbankan umumnya dan khususnya masyarakat dan pemilik modal pada bank syariah tersebut. Melihat kenyataan bahwa bank yang menerapkan prinsip syariah Islam, mengalami peningkatan yang pesat dan mendapat respon dari pihak pengusaha perbankan konvensional.

Menurut Partai PDI Perjuangan, ada beberapa alasan perlu tidaknya Undang-Undang yang mengatur perbankan syariah antara lain:

- 1) Diperlukan dukungan untuk mendorong pelaksanaan pembangunan nasional, stabilitas nasional dalam rangka peningkatan taraf hidup rakyat yang berkeadilan, guna mewujudkan tujuan tersebut perlu memperhatikan keserasian, keselarasan dan kesinambungan semua unsur pembangunan, utamanya dibidang ekonomi dan keuangan.
- 2) Perkembangan ekonomi nasional dewasa ini menunjukkan arah yang semakin menyatu, antara ekonomi regional dan ekonomi internasional. Khusus perkembangan arus lalu lintas uang dan modal, semakin terbuka minat investor asing dalam jasa-jasa keuangan dan perbankan untuk itu perlu mengikuti dan mengantisipasi perkembangan tersebut.
- 3) Disamping itu perkembangan perekonomian nasional yang bergerak cepat, dan dengan berbagai tantangan yang semakin kompetitif, diperlukan berbagai pengaturan khusus dan pengawasan pada bank syariah agar dapat mengatasi setiap penyimpangan dan permasalahan bagi pelaku-pelaku penyedia jasa perbankan. Diharapkan tidak menimbulkan keraguan pada masyarakat akan praktek perbankan Islam di Indonesia dan masyarakat untuk menggunakan jasa-jasa perbankan syariah baik untuk kalangan beragama Islam maupun non Islam.

- 4) Adanya perbedaan prinsip keglatan usaha perbankan syariah Islam dengan perbankan konvensional.
- 5) Hingga kini pengaturan perbankan berdasarkan prinsip syariah di Indonesia, masih didasarkan pada Peraturan Bank Indonesia (PBI) yang sewaktu-waktu dapat berubah dan dapat berakibat ketidakpastian hukum bagi para pelaku penyedia jasa-jasa perbankan yang pada gilirannya menurunkan tingkat stabilitas sektor, perbankan syariah.

Berdasarkan alasan diatas dapat diuraikan bahwa bank syariah mempunyai peran yang penting dalam pertumbuhan ekonomi dan kebijakan moneter serta perlu pengawasan lebih khusus yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Untuk itu diperlukan landasan hukum yang kuat kepada semua pihak yang terkait dengan perbankan syariah berupa undang-undang perbankan syariah.

Namun khusus perbankan syariah Fraksi PDI Perjuangan mengingatkan prinsip ke hati-hatian dan sesuai ketentuan harus tetap di pegang teguh, agar tidak menjadi nasabah bank dan bank itu sendiri, terutama yang berkaitan dengan penyaluran dana dan berbagai, bentuk simpanan serta kegiatan-kegiatan lainnya pada bank syariah dimaksud.

Oleh karena itu perlu dibahas lebih lanjut dan mendalam atas pokok-pokok pengaturan perbankan syariah yaitu antara lain: tujuan dan fungsi, perijinan bentuk hukum, anggaran dasar dan kepemilikan, kegiatan usaha bank syariah dan ketentuan pelaksanaan prinsip syariah/pembinaan pengaturan dan pengawasan umum, rahasia bank, penjamin sistim perbankan syariah dan kewenangan dalam penyelidikan tindak pidana dan sanksi administratif.

Berkaitan dengan pembahasan RUU Bank Syariah ini, Fraksi PDI Perjuangan menegaskan beberapa hal yang patut mendapat perhatian antara lain, menyangkut hal-hal sebagai berikut:

- 1) Alasan adanya pembuatan RUU tentang perbankan syariah dalam rangka memasuki perkembangan perdagangan dalam negeri dan internasional dibidang perdagangan dan jasa, bank wajib menjamin dana masyarakat dan pengaturan serta pengawasan bank. Disamping itu perubahan ini tidak menunjuk Undang-undang tentang Lembaga Penjamin Simpanan (LPS) dan juga tentang Otoritas Jasa Keuangan (OJK). Apa tidak sebaiknya disandingkan bersamaan se-

- hingga dapat memenuhi sasaran dari masing-masing ketentuan yang pada gilirannya dapat meminimalisasi benturan dalam pelaksanaan.
- 2) Masalah kerahasiaan bank perlu diadakan batasan-batasan yang jelas dan rinci khusus untuk perbankan dapat diatur lebih luas dan bertanggung jawab, sehingga tidak mengganggu industri perbankan.
 - 3) Kekhususan perbankan syariah dalam RUU ini hendaknya tidak berbenturan Undang-undang perbankan dan jasa keuangan lainnya, mengganggu kegiatan atau transaksi antar bank dan lembaga keuangan lainnya
 - 4) Dalam penambahan, pengurangan dan penyempurnaan hendaknya lebih ditingkatkan peran perbankan dengan lebih memperhatikan pembiayaan pada ekonomi kerakyatan.
 - 5) Perubahan pengurangan dan penambahan ayat/ Pasal dan bab agar melibatkan Instansi/Lembaga dan Narasumber sehingga Rancangan Undang-undang ini dapat menampung ayat atau Pasal dan hubungannya dengan Undang-Undang lain diluar Undang-Undang dibidang Keuangan dan Jasa Keuangan.¹⁰⁰

Krusial poin yang mendasar dalam pendapat Fraksi Partai PDI Perjuangan terutama pada angka 3 di atas. Kekhususan yang dimaksud Fraksi PDI Perjuangan berkaitan dengan asas, tujuan, fungsi perbankan syariah yang terimplementasi dalam seluruh kegiatan usaha perbankan syariah. Berkaitan dengan fungsi perbankan syariah, politik hukum yang tercermin dalam pendapat Fraksi PDI Perjuangan menjadi isyarat bagi pembentukan RUU tentang Perbankan Syariah memiliki kekhususan dan berkarakter dalam memerankan perbankan syariah sebagai lembaga keuangan berbasis prinsip syariah.

c. Pendapat Fraksi Partai Demokrat

Rancangan Undang-Undang usul inisiatif tentang Bank Syariah bagi Fraksi Partai Demokrat merupakan jawaban kerinduan masyarakat akan implementasi Syariah dalam kehidupan. Hal ini tidak terlepas dari prinsip syariah yang menurut aturan perjanjian berdasarkan hukum Islam, dimana penyimpanan dana atau pembiayaan kegiatan usaha maupun kegiatan lainnya yang dinyatakan sesuai dengan syariah, antara lain: Pembiayaan berdasarkan prinsip bagi hasil (*mud-*

¹⁰⁰Siti Soepami mewakili Pendapat Fraksi PDI Perjuangan, 27 September 2005, hlm. 5.

barabah), pembiayaan berdasarkan prinsip penyertaan modal. (*musharakah*), prinsip jual beli barang dengan memperoleh keuntungan (*murabahah*), atau pembiayaan barang modal berdasarkan prinsip sewa mumi tanpa pilihan (*ijarah*), atau dengan adanya pilihan pemindahan kepemilikan atas barang yang disewa dari pihak bank oleh pihak lain (*ijarah wa iqtina*).¹⁰¹

Fraksi Partai Demokrat dalam kesempatan tersebut juga menyampaikan renungan akan pentingnya prinsip syariah. Renungan prinsip syariah menjadi pedoman hidup berbangsa sebagaimana disampaikan oleh Ibnu Khaldun yang menyatakan:

"Kekuatan penguasa/pemerintah tidak dapat diwujudkan kecuali dengan implementasi syariah. Syariah tidak dapat dilaksanakan kecuali dengan tangan penguasa/pemerintah. Penguasa/pemerintah tidak dapat memperoleh kekuasaan kecuali dari rakyat. Masyarakat tidak dapat ditopang kecuali oleh kekayaan, Kekayaan tidak dapat diperoleh dengan pembangunan. Pembangunan tidak dapat dicapai kecuali melalui keadilan. Keadilan merupakan standar yang akan dievaluasi Allah pada umat-Nya dan penguasa/pemerintah dibebankan akan adanya tanggung jawab untuk mewujudkan keadilan."

d. Pendapat Fraksi Partai Amanat Nasional

Bank Syariah di Indonesia sejak pertama kali diperkenalkan pada tahun 1992 Sejalan dengan diberlakukannya undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan. Namun dalam kurun Waktu lebih dari 6 tahun perkembangan bank syariah tidak sepesat bank-bank yang beroperasi secara konvensional. Dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998, perbankan syariah berkembang lebih baik dan menjadi salah satu komponen penting dalam upaya pengembangan industri Indonesia.

Hal ini mengingat dalam Undang-undang Nomor 10 Tahun 1998 tersebut, perbankan syariah diberikan peluang yang lebih luas menjalankan kegiatan usaha, termasuk pemberian kesempatan kepada bank umum konvensional untuk membuka kantor cabang yang khusus melakukan kegiatan usaha berdasarkan prinsip syariah.

Dasar pemikiran pengembangan bank syariah adalah untuk memberikan pelayanan jasa perbankan kepada sebagian masyarakat Indonesia yang tidak dapat dilayani oleh perbankan yang sudah ada,

¹⁰¹Aziddin mewakili Pendapat Fraksi Partai Demokrat 27 September 2005, hlm. 5.

karena bank-bank tersebut menggunakan sistem bunga. Adalah merupakan kenyataan bahwa sebagian masyarakat muslim yang berkeyakinan bahwa kegiatan perbankan yang menggunakan sistem bunga tidak sejalan dengan prinsip syariah, sehingga kebutuhan mereka akan jasa-jasa perbankan tidak dapat dilayani oleh bank-bank konvensional.

Dengan dikembangkannya perbankan yang dioperasikan berdasarkan prinsip syariah diharapkan mobilisasi dana dan potensi ekonomi masyarakat muslim dapat dioptimalkan yang pada gilirannya akan mendorong meningkatkan peran sektor perbankan secara keseluruhan. Selain itu, dengan prinsip bagi hasil, Bank Syariah dapat menciptakan iklim investasi yang sehat dan adil karena semua pihak dapat saling berbagi baik keuntungan maupun kerugian. Dalam jangka panjang, diharapkan akan mendorong pemerataan ekonomi nasional karena hasil keuntungan tidak hanya dinikmati oleh pemilik modal saja.

Perbankan Syariah sebagai sub sistem dari sistem perbankan nasional memerlukan berbagai piranti pendukung agar memberikan kontribusi yang optimal bagi pengembangan ekonomi nasional. Salah satu piranti pendukung adalah adanya regulasi yang memadai dan sesuai karakteristiknya.

Pengaturan perbankan Syariah yang selama ini dituangkan dalam Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang perbankan yang diubah dengan Undang-undang Nomor 10 tahun 1998 belum spesifik dan kurang mengakomodasi karakteristik atau prinsip-prinsip perbankan syariah. Oleh karena itu, F-PAN menyambut baik usul inisiatif Komisi XI DPR-RI yang mengajukan Rancangan Undang-undang tentang Perbankan Syariah.

Namun demikian, Fraksi PAN memberikan beberapa catatan yang perlu disampaikan dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang Perbankan Syariah ini,¹⁶² yaitu sebagai berikut:

- 1) Perkembangan arus lalu lintas uang dan modal semakin terbuka sejalan dengan derasnya arus globalisasi, termasuk minat investor asing dalam jasa-jasa keuangan dan perbankan. Untuk itu diperlukan perhatian para anggota Dewan, dalam pengaturan Pasal-Pasal yang berkenaan dengan kepentingan masyarakat luas dan pelaksanaan pembangunan nasional. F-PAN berpendapat, semangat dasar

¹⁶²Latifah Iskandar, 27 September 2005., hlm. 2.

dalam penyusunan RUU Perbankan Syariah ini adalah dalam rangka mengejar pertumbuhan ekonomi dan pemerataan hasil-hasilnya, stabilitas nasional ke arah peningkatan taraf hidup rakyat Indonesia.

- 2) Pengaturan perbankan berdasarkan prinsip syariah saat ini masih didasarkan pada Peraturan Bank Indonesia (PBI) yang dapat dengan mudah dirubah, sehingga dapat menimbulkan ketidakpastian hukum bagi para pelaku penyediaan jasa-jasa perbankan, Hal ini akan berdampak turunnya stabilitas sektor perbankan syariah, oleh karena itu RUU tentang Perbankan Syariah harus dapat memberikan kepastian hukum.
- 3) Selama ini pengawasan pelaksanaan Prinsip Syariah belum optimal yang tentunya dapat menimbulkan celah penyimpangan terhadap pelaku-pelaku jasa perbankan, dengan demikian dapat menimbulkan keraguan masyarakat akan praktek perbankan Syariah di Indonesia. Oleh karena itu, harus ada mekanisme pengawasan yang lebih khusus sesuai dengan peraturan perundang-undangan agar tidak menimbulkan keraguan masyarakat dalam operasionalnya.

e. Pendapat Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa

Perbankan syariah pada prinsipnya mendasarkan diri pada sistem bagi hasil dan meniadakan sistem bunga seperti yang dikenal dalam sistem perbankan nasional. Dalam naskah penjelasan RUU tentang perbankan syariah disebutkan bahwa sistem bagi hasil dapat menciptakan iklim investasi yang sehat dan adil, karena semua pihak berdiri sejajar dan dapat saling berbagi keuntungan maupun kerugian. Tidak ada penumpukan keuntungan dan beban kerugian yang memberatkan salah satu pihak.

Sistem bagi hasil dalam relasi ekonomi yang terbatas memang menjanjikan keadilan dan pemerataan. Karena, masing-masing pihak dapat berbicara, berdialog, bernegosiasi dan bersepakat secara langsung tentang margin keuntungan yang didapatkan. Namun, ketika sistem ini ditarik dalam dunia perbankan, posisinya menjadi berbeda.

Relasi ekonomi, tak lagi berhadapan-hadapan secara langsung melainkan dimediasi oleh institusi yang disebut dengan bank. Posisi nasabah sebagai pemilik modal dengan pihak debitor selaku pemakai modal tak lagi bisa bernegosiasi langsung, karena ada pihak ketiga yakni bank yang siap mengambil alih tugas tersebut.

Di sinilah menurut Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa menyampaikan titik rawan penerapan sistem bagi hasil, antara lain;

- 1) Soal kepastian margin usaha. Sudah menjadi rahasia umum bahwa birokrasi dalam perbankan termasuk perbankan syariah memiliki peluang untuk memanipulasi margin usaha yang seharusnya didapat oleh nasabah dari kegiatan usaha yang dijalankan oleh debitur. Peluang ini, juga mungkin dilakukan oleh debitur terhadap pihak bank melalui laporan keuangan hasil usaha yang manipulatif. Ujung dari itu semua adalah, nasabah perbankan syariah tidak mendapatkan kepastian margin usaha sesuai harapan.
- 2) Soal relasi yang timpang. Dalam banyak kasus, nasabah perbankan syariah tidak mengkases dalam tentang kegiatan usaha perbankan syariah tempat ia menyimpan dananya. Padahal, akses nasabah ini sangat penting untuk mengetahui berapa margin keuntungan yang seharusnya ia dapatkan. begitupun sebaliknya, pihak bank sering kali mengalami kesulitan untuk dapat mengontrol kegiatan usaha para debitur sekaligus menentukan bagi hasil yang proporsional bagi kedua belah pihak.

Untuk itu, terhadap RUU tentang Perbankan Syariah Fraksi kami menyambut positif, mudah-mudahan dapat menjadi payung hukum bagi perbankan syariah yang sudah mulai tumbuh dan berkembang di negeri ini, namun demikian terhadap materi yang ada dalam RUU ini masih banyak mengandung kelemahan dan perlu penyempurnaan.

Misalnya bagaimana pengaturan tentang mekanisme perlindungan keuangan nasabah dari manipulasi keuangan dalam sistem bagi hasil, jaminan adanya akses bagi para nasabah yang ingin mengetahui kemajuan kegiatan usaha yang dijalankan oleh perbankan, termasuk laba-rugi dari kegiatan usaha dan bagaimana dengan manajemen resiko keuangan, ketika kegiatan usaha yang dijalankan merugi atau bahkan bangkrut tidak sampai mengganggu dana pokok yang disetorkan oleh nasabah.

f. Pendapat Fraksi Partai Keadilan Sejahtera

Menurut sistem perbankan konvensional, suku bunga dari sisi simpanan maupun pinjaman telah ditetapkan lebih dahulu, dengan mempertimbangkan *cost of fund* dan perkiraan bahwa kegiatan sektor

rill akan memberikan *rate of return* tertentu, bukan berdasarkan realisasi *rate of return* sektor rill.

Melalui sistem seperti itu, dari sisi bank, bank tidak mungkin meningkatkan suku bunga pinjaman, karena akad pinjaman ditetapkan dengan suku bunga tetap. Ketika bank harus meningkatkan suku bunga pinjaman/deposito yang antara lain untuk menjaga likuiditas bank dan mengantisipasi kenaikan nilai tukar valuta asing maka bank berpotensi untuk mengalami *negative spread*.

Sebaliknya dari sisi pengguna dana, bank tidak memungkinkan, untuk menegosiasi penurunan bunga pinjaman apabila apabila yang bersangkutan menderita kerugian. Sebaliknya menurut hukum pengguna jasa bank diwajibkan membayar bunga tersebut walaupun usahanya tidak mendapatkan keuntungan sama sekali dengan demikian, sistem bunga dapat mendorong terciptanya investasi yang tidak sehat dan berpotensi menimbulkan kredit macet.

Oleh karena itu diperlukan alternatif pembiayaan yang tidak merugikan kedua belah pihak. Alternatif itu adalah sistem perbankan syariah. Perbankan syariah terbukti memiliki peran yang sangat penting dalam pertumbuhan perekonomian Indonesia yang berkeadilan dan kestabilan dunia perbankan nasional.

Oleh karena itu, Fraksi Partai Keadilan Sejahtera DPR-RI memandang perlu disusunnya perangkat Undang-Undang sebagai landasan hukum yang kuat kepada seluruh pihak yang terkait dengan perbankan syariah.

g. Pendapat Fraksi Partai Bintang Reformasi

Kegiatan usaha perbankan berdasarkan prinsip syariah dalam lima tahun terakhir ini, sangat tuar biasa pertumbuhannya. Kepercayaan dan kebutuhan masyarakat akan jasa-jasa perbankan syariah yang semakin meningkat, telah direspon secara luas oleh bank-bank konvensional dengan mendirikan unit-unit syariah.

Dari publikasi resmi kalangan perbankan yang disampaikan Kepada masyarakat luas, kita melihat bahwa kegiatan usaha perbankan syariah memperlihatkan kinerja yang cukup baik. Indikasinya terlihat dari keberhasilan menghimpun dana masyarakat, rasio kecukupan modal, *return on asset*, *return on equity*, NPL (*non performing loans*) yang

berada di atas ketentuan Bank Indonesia. Yang menggembirakan adalah melalui kerjasama sindikasi perbankan syariah, telah dicanangkan pula program pemberian layanan kepada usaha kecil dan mikro, memberdayakan BMT, LKMS (Lembaga Keuangan Mikro Syariah).

Perkembangan yang baik dan positif perlu didukung oleh ketentuan ketentuan perundangan yang mengatur keberadaan perbankan syariah, mengingat Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-undang Nomor 10 Tahun 1998, belum secara spesifik mengatur tentang perbankan syariah. Nantinya, dengan payung hukum UU tentang Perbankan Syariah dapat dijamin kepastian hukum bagi para pelaku penyedia jasa-jasa perbankan syariah, perlindungan hukum bagi masyarakat luas, dan pengawasan terhadap prinsip-prinsip syariah dapat dilakukan secara optimal.

Oleh karena itu, Fraksi PBR dapat menyetujui RUU Usul Inisiatif DPR tentang Perbankan Syariah untuk dibahas menjadi UU. Dalam pembahasannya nanti, kiranya dapat dikaji dengan lebih mendalam sinkronisasi RUU ini dengan Undang-undang Nomor 10 Tahun 1998, Undang-undang Nomor 23 tentang Bank Indonesia, dan praktek-praktek perbankan syariah yang telah berjalan selama ini.

Melalui sistem perbahkan syariah, kita berharap prinsip-prinsip syariah yang bersumber dari ajaran Islam, selain dapat mendukung program-program peningkatan kesejahteraan rakyat yang berkeadilan, juga mendorong tercapainya dunia perbankan Indonesia yang kredibel, jauh dari segala bentuk *moral hazard* yang sangat merugikan.

h. Penolakan Fraksi PDS (Pendapat dan Pengambilan Keputusan Fraksi Partai Damai Sejahtera)

Menyikapi dan menindak-lanjuti usul inisiatif DPR tentang Rancangan Undang-Undang Perbankan Syariah, Maka Fraksi Partai Damai Sejahtera berpendapat, sebagai berikut :

- 1) Indonesia Lebih Suka Simbolistik Daripada Hakikat Tujuan. Dalam pandangan yang sedang diteliti dan dicermati tentang dunia perbankan saat ini terutama dengan menjamurnya perbankan syariah, dalam hal ini tak ada yang perlu dipersalahkan bahwa dengan adanya fatwa tentang pengharaman *riba* atau bunga yang didasarkan pada

pertimbangan-pertimbangan moral dan kemanusiaan, adalah baik tapi bukan pada pertimbangan-pertimbangan hukum positifnya.

Dalam tinjauan yang ada bahwa pada prakteknya bank-bank syariah menunjukkan bahwa mereka tidak mampu menghapus bunga dari transaksi-transaksi mereka, yang dipraktekkan dengan beragam samaran dan nama. Dalam perbankan syariah yang sekarang, dengan memiliki label "Islam" saja tidaklah cukup untuk menjadi suatu bank Islam. Pertama-tama dan terutama, lembaga perbankan, entah itu dinamai "Islami" atau tidak, perlu menjadi lembaga yang lebih bijaksana, mampu membuat orang memiliki akses kepada dana berdasarkan syarat-syarat yang lebih mudah, dan dengan biaya yang pantas. Jenis perbankan seperti inilah yang diperlukan untuk membantu meningkatkan standar hidup rakyat Indonesia khususnya dunia Muslim itu sendiri.

- 2) Rekomendasi agar kebijakan perbankan Syariah harus berpihak kepada Kaum Miskin. Pada tahapan awal pengembangan ini kegiatan sosialisasi atau *public education* dalam rangka meningkatkan pemahaman masyarakat terhadap bank syariah adalah kunci keberhasilan pengembangan sistem perbankan syariah. Kegiatan ini merupakan investasi jangka panjang yang memerlukan upaya dan dana besar.

Oleh karena itu diperlukan suatu kerjasama dari berbagai pihak seperti lembaga keuangan syariah, Pemerintah, BI, Asosiasi-asosiasi terkait, MUI, Ulama, akademisi, semua komponen anak bangsa dari merauke sampai ke sabang tanpa harus membedakan warna, paham (isme) dan identitas yang melekat dan lain-lain. Demi kemajuan ekonomi dan taraf hidup semua umat manusia yang hidup dan tinggal di bumi Republik Inonesia.¹⁰³

Bank Indonesia dan MUI perlu melakukan upaya untuk menegaskan mengenai landasan hukum/legalitas dari keberadaan bank syariah termasuk dukungan terhadap kelangsungan sistem perbankan syariah. Pengelola perbankan syariah perlu secara terus menerus melakukan peningkatan kualitas pelayanan serta mengembangkan ragam produk dan jasa yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat.¹⁰⁴ Kualitas pemahaman prinsip-prinsip syariah dalam transaksi

¹⁰³Pendapat Walman Siahaan mewakili Partai Damai Sejahtera, 27 September 2005.

¹⁰⁴Ibid

perbankan adalah sangat vital untuk meningkatkan keyakinan masyarakat akan profesionalisme pengelola. Pengembangan bank syariah diharapkan tidak dijadikan sebagai lawan oleh Bank Umum sehingga takut kehilangan lahan usaha, namun justru dapat menciptakan suatu kerjasama yang saling menguntungkan untuk meningkatkan performance pada segmen masing-masing¹⁶⁵

Selanjutnya dalam risalah rapat komisi XI DPR RI tentang pembahasan RUU tentang perbankan Syariah yang dihadiri Menteri Keuangan, dan Menteri agama, Fraksi Damai Sejahtera menyatakan :

Setelah mengkaji naskah Rancangan Undang-Undang tentang Perbankan Syariah yang antara lain kami kutip "konsep keuangan Islam berdasarkan pada prinsip moralitas dan keadilan yaitu sesuai dengan dasar operasionalnya berupa syariah islam yang bersumber dari Al-Quran dan Hadis serta Ijma' dan setelah Fraksi Damai Sejahtera melakukan serangkaian pembahasan dan dialog dengan seluruh stake holder dari Fraksi Damai Sejahtera dan berbagai pihak yang memahami arti filosofi, maksud dan tujuan sendiri yang tersirat maupun tidak tersirat dalam arti kata bernegara yang dianut hanya dan agama tertentu. Maka setelah mencocokkan kembali secara kritis dengan konsensus kontrak sosial yang disepakati oleh para pendiri NKRI, dan para pencinta NKRI. Dimana kami mencoba menyimpulkan bahwa konstruksi dan bangunan dan NKRI dibentuk dan dibangun atas empat fundamental fungsi yaitu :

- a) NKRI berdasarkan pancasila bukan negara agama,
- b) NKRI terdiri dan 500 lebih etnis yang berbeda budaya, bahasa, agama dan adat istiadat.
- c) NKRI bertujuan memajukan bangsa, memujudkan perlindungan, keamanan, keadilan, kesejahteraan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia.
- d) NKRI bertujuan memajukan negara, HAM setiap rakyat dan kemajuan penyelenggaraan negara berdasarkan hukum yang berlaku sama bagi setiap warga negara bukan berdasarkan kekuasaan mayoritas atau minoritas atau keinginan penganut agama tertentu.

Dengan uraian pandangan, dan keinginan dari fraksi Damai Sejahtera akan pembentukan keberadaan NKRI dahulu yang sekarang

¹⁶⁵Ibid

dan akan datang, maka dengan ini fraksi Damai Sejahtera menyatakan menolak segala upaya yang dilakukan untuk membuat Undang-undang dalam hal ini Rancangan Undang-Undang tentang Surat Berharga Syariah Negara dan Rancangan Undang-Undang perbankan Syariah. Yang nyata-nyata di dasarkan kepada syariah agama tertentu. Fraksi Damai Sejahtera menganggap dan meyakini hal tersebut bukan saja sangat mengancam keutuhan NKRI tetapi juga tidak akan membuat bangsa ini menuju kesejahteraan dan kemajuan.¹⁶⁶

4. Politik Hukum Pembentukan Pasal 4 ayat (2) UU No. 21 tentang Perbankan Syariah

Penetapan kerjasama BAZ dengan pihak terkait terutama dengan perbankan melalui perdebatan politik hukum. DPR RI Komisi IX sebagai pengusung ide atas usulan RUU Perbankan Syariah telah menawarkan peran perbankan sebagai lokomotif ekonomi syariah di Indonesia. Pentingnya kelembagaan perbankan syariah tentu ditandai dengan adanya karakter-karakter khusus di dalam perbankan syariah. Salah satu kekhususan perbankan syariah yang dikehendaki adalah berkaItan dengan peran dan fungsi perbankan dalam menghimpun dan menyalurkan dana sosial umat islam seperti zakat, infaq, shadaqah dan lain-lain.

Keseriusan DPR RI memberi label kekhususan bagi perbankan syariah yang berkarakter fungsi sebagai lembaga penerima dan penyalur dana sosial tampak dalam mengusulkan diakomodasinya Pasal 4 ayat (1) dalam Naskah RUU tentang Perbankan Syariah. Pasal 4 ayat (1) draft awal RUU tentang Perbankan Syariah yaitu:

- (1). Bank Syariah dan UUS wajib menjalankan fungsi menghimpun dan menyalurkan dana masyarakat serta fungsi sosial dalam bentuk lembaga *bait al-mal* yaitu menerima dana yang berasal dari *zakat, infaq, shadaqah, wakaf*, hibah atau dana sosial lainnya dan menyalurkannya kepada yang berhak dalam bentuk santunan dan atau pinjaman kebajikan (*al-qardh*).

Rancangan peran dan fungsi perbankan syariah dalam sistem pengelolaan zakat dan dana sosial umat lainnya, mengalami perubahan mendasar ketika draft awal Pasal 4 ayat (1) RUU tentang Perbankan Syariah masuk dimeja pemerintah melalui rapat dengar pendapat oleh Fraksi-

¹⁶⁶Pendapat dan Keputusan Fraksi Partai Damai Sejahtera di sampaikan oleh Retna Romarita Situmorang, Selasa 29 Januari 2008.

Fraksi serta Menteri Keuangan, Menteri Agama, Menteri Kesejahteraan Rakyat, Menteri Hukum dan HAM. Perubahan RUU tentang Perbankan Syariah, setelah dengar pendapat Fraksi,¹⁵⁷ ternyata mengalami banyak perubahan termasuk menghasilkan perubahan pula terhadap Pasal 4 ayat (1) RUU tentang Perbankan Syariah.

Perubahan mendasar terkait Pasal 4 ayat (1) RUU tentang Perbankan syariah tersebut adalah dihapusnya kata "serta"¹⁵⁸ dalam Pasal 4 ayat (1) dan Pasal tersebut dijadikan ayat (2) baru, sehingga berbunyi:

- (1). Bank Syariah dan Unit Usaha Syariah wajib menjalankan fungsi menghimpun dan menyalurkan dana masyarakat.
- (2). Bank Syariah dan Unit Usaha Syariah dapat menjalankan fungsi sosial dalam bentuk lembaga *bait al-mal* yaitu menerima dana yang berasal dari zakat, infaq, shadaqah, wakaf tunai, dan hibah atau dana sosial lainnya dan menyalurkannya kepada yang berhak dalam bentuk santunan dan atau pinjaman kebajikan (*al-qard*).

Penghapusan kata "serta" dalam norma Pasal 4 ayat (1) RUU tentang Perbankan Syariah merupakan perubahan yang sangat signifikan terhadap politik hukum peran dan fungsi perbankan syariah dalam membantu sistem pengelolaan zakat di Indonesia. Perubahan Pasal 4 ayat (1) tentang fungsi perbankan syariah dalam pengelolaan zakat dan dana sosial umat lainnya menjadi Pasal 4 ayat (2) telah merubah total fungsi perbankan syariah.

Fungsi perbankan syariah sebagai lembaga intermediasi dalam menghimpun, menerima dan menyalurkan dana zakat dan dana sosial lainnya adalah kewajiban bagi perbankan syariah, namun dengan adanya perubahan berupa penghapusan kata "serta" pada ayat (1) dan memisahkannya menjadi ayat (2), secara otomatis fungsi perbankan syariah sebagai lembaga intermediasi terhadap dana sosial umat telah berubah atau hilang sama sekali.

¹⁵⁷Rapat tim penyempurnaan RUU Perbankan Syariah di grand Ball Room dan Embassy Room Hotel Savoy Homan Jl. Asia Afrika Bandung, tanggal 30 Juni sampai 2 Juli 2006.

¹⁵⁸Draft awal Pasal 4 ayat (1) dalam Naskah RUU tentang Perbankan Syariah yaitu: (1). Bank Syariah dan UUS wajib menjalankan fungsi menghimpun dan menyalurkan dana masyarakat serta fungsi sosial dalam bentuk lembaga *bait al-mal* yaitu menerima dana yang berasal dari *zakat, infaq, shadaqah, wakaf*, hibah atau dana sosial lainnya dan menyalurkannya kepada yang berhak dalam bentuk santunan dan atau pinjaman kebajikan (*al-qardh*).

Hal ini disebabkan fungsi perbankan syariah dalam mengelola zakat dan lain-lain telah terpisah dengan fungsi pokoknya yaitu sebagai lembaga intermediasi. Artinya, fungsi perbankan syariah dalam menerima dana zakat dan lain-lain hanya bersifat anjuran, tambahan dan bersifat pasif.

Selanjutnya tanggapan pemerintah melalui menteri keuangan yaitu Sri Mulyani,¹⁵⁹ bahwa RUU tentang Perbankan Syariah perlu disempurnakan sedemikian rupa sehingga tidak menyebabkan disharmoni dengan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang lain. Untuk itu pemerintah menyampaikan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) terhadap RUU tentang Perbankan Syariah. Pada nomor kolom 55 dalam DIM yang disampaikan pemerintah bahwa Pasal 4 ayat (2) yang berbunyi:

- (2). Bank syariah dan UUS dapat menjalankan fungsi sosial dalam bentuk lembaga *bait al-mal* yaitu menerima dana yang berasal dari zakat, infaq, shadaqah, wakaf tunai, dan hibah atau dana sosial lainnya dan menyalurkannya kepada yang berhak dalam bentuk santunan dan/ atau pinjaman kebajikan (*al-qard*).

Pasal 4 ayat (2) sebagaimana tersebut di atas mengalami perubahan atas usul Pemerintah. Perubahan atas susulan Pemerintah tersebut adalah:

- 1) Menghapus frase "wakaf tunai" yang akan diatur tersendiri dalam ayat (3) baru.
- 2) Frase "yang berhak dalam bentuk santunan dan/ atau pinjaman kebajikan" diubah menjadi "organisasi pengelola zakat".
- 3) Menambah penjelasan mengenai "organisasi pengelola zakat

Atas usulan perubahan sebagaimana tersebut diatas, maka Pasal 4 ayat (2) dalam Naskah RUU tentang Perbankan Syariah usulan pemerintah selengkapnya berbunyi :

- (2). Bank syariah dan Unit Usaha Syariah dapat menjalankan fungsi sosial dalam bentuk lembaga *bait al-mal* yaitu menerima dana yang berasal dari *zakat, infaq, shadaqah, hibah* atau dana sosial lainnya dan menyalurkannya kepada organisasi pengelola zakat.

Pemerintah memberikan penjelasan bahwa Yang dimaksud organisasi pengelola zakat sebagai berikut, Yang dimaksud dengan organisasi pengelola zakat adalah Badan Amil Zakat, dan Lembaga Amil Zakat.

¹⁵⁹Disampaikan oleh Sri Mulyani, pada tanggal 21 Maret 2007.

Zakat sebagai lembaga yang terpercaya dan amanah dalam mengelola sumber harta dan dana sosial keagamaan umat islam terutama zakat.

Perlindungan harta dan dana zakat (*hifdzul al-mal*) dalam prinsip *maqasid al-syariah* akan menjamin mengalirnya harta dan dana *muzakki* kepada *mustabiq* zakat. Berdasarkan kepastian jaminan harta zakat tersebut, maka implementasi zakat sebagai instrumen hukum pengentasan kefakiran dan kemiskinan yang mengancam hak hidup (*hifdzul al-nafs*) dan hak-hak asasi (*fitrah*) manusia akan terwujud.

Ontologi zakat sebagaimana tersebut diatas, dikonkritkan melalui kerangka epistemologi pengelolaan zakat yang terorganisir. Menurut peneliti, upaya yang melandasi epistemology pengelolaan zakat yang terorganisir adalah dengan menggali, memperluas dan merumuskan makna yang terkandung dalam profesionalitas dan kredibilitas amil zakat. Amil zakat sebagai sumber daya manusia yang bertugas mengelola zakat adalah amil zakat yang memiliki kejujuran, amanah dan pemahaman tentang zakat dan fungsinya. Selain amil zakat, pentingnya penggalian, perluasan dan perumusan makna yang terkandung dalam sistem akuntabilitas *bait al-mal* harus ditransformasi dalam sistem kelembagaan pengelolaan zakat modern yang menerapkan prinsip-prinsip *good corporate governance*.

Amil zakat dan transformasi konsep *bait al-mal* di atas dibangun melalui sebuah kerangka epistemology bahwa dana zakat harus dihimpun dan disalurkan dari *muzakki* kepada *mustabiq* berdasarkan akad intermediasi dana sosial berupa santunan tanpa kompensasi apapun. Kewajiban penghimpunan dana zakat dari *muzakki* dan penyaluran dana tersebut kepada *mustabiq* tidak berdasarkan akad pinjam-meminjam dan lain sebagainya sebagaimana perbankan pada umumnya. Kerangka konsep pengelolaan zakat inilah yang disebut dengan epistemologi *social financial intermediary*, yang menyatakan bahwa bank adalah berfungsi sebagai lembaga intermediasi terhadap dana sosial keagamaan yang dilegitimasi oleh hukum islam (seperti zakat, infaq dan shadaqah).

4.2.3. Landasan politik hukum

Kekhawatiran masyarakat terhadap pengelolaan zakat melalui perbankan dan perbankan syariah dilatari oleh menguatnya dominasi persoalan politis daripada substansi tujuan utama pengelolaan zakat melalui perbankan syariah. Pengelolaan zakat secara terintegrasi dengan menggunakan sistem pengelolaan zakat yang akuntabel, lebih rapi, terpercaya,

terawasi dan tidak konservatif seperti melalui jasa perbankan, sebenarnya sudah mengemuka dalam berbagai pandangan dan arah politik ekonomi dari fraksi-fraksi di DPR RI dan pemerintah. Namun konsep terintegrasi yang telah diusung, dalam pengaturan kelembagaan pengelolaan zakat sama sekali tidak mencerminkan dalam asas, norma dan kaidah pengelolaan zakat.

Bank Zakat yang menjadi temuan konsep pembangunan hukum kelembagaan pengelolaan zakat terintegrasi menjadi bukti perkembangan perbankan syariah yang semakin pesat. Bank Zakat sebagai divisi perbankan syariah yang berfungsi sebagai lembaga *social financial intermediary* telah memecah kebuntuan para Fraksi di DPR RI dan Pemerintah terutama yang mendukung arah pengembangan pengelolaan zakat terintegrasi melalui perbankan syariah.

Dukungan politik hukum perkembangan perbankan syariah dalam lintas sejarah terutama pasca reformasi menginginkan sistem kelembagaan pengelolaan zakat berdasarkan pengelolaan zakat yang lebih terpercaya dan akuntabel. Berbagai aturan yang diberlakukan sejak reformasi hingga tahun 2011 mengisyaratkan politik hukum pengelolaan yang terpercaya, terukur dan teradministrasi secara akuntabel.

Hal ini dapat terlihat dengan diberlakukannya pengaturan tentang pemberantasan tindak pidana korupsi, pengaturan tentang pengawasan perbankan oleh Otoritas Jasa Keuangan, dan yang paling penting politik hukum untuk mensejajarkan pentingnya zakat dengan kedudukan pajak. Pentingnya politik hukum pengelolaan zakat sebagai instrumen ekonomi nasional harus setara dengan kedudukan pajak, sehingga dapat implementatif dan bermanfaat bagi masyarakat terutama bagi *muzakki* dan *mustabiq* zakat.

Orientasi penguatan politik hukum zakat agar dapat sejajar dengan eksistensi pajak, disampaikan oleh KH. Achmad Hasyim Muzadi bahwa:

Pengelolaan zakat yang terstruktur dapat menjadi pengurang pajak. Artinya, zakat yang sudah ditunaikan dapat terbubung dengan sistem pengelolaan pajak. Zakat memiliki kaidah tersendiri. Zakat diwajibkan bagi setiap muslim yang mampu ketika sudah mencapai nisab, sementara pajak diwajibkan kepada siapa saja tanpa menunggu nisab, maka ketika sistem zakat memiliki manajemen yang baik, sudah waktunya dapat disejajarkan dengan sistem pungutan pajak.²³⁶

²³⁶Wawancara dengan Dr. KH Achmad Hasyim Muzadi (Mantan Ketua Umum PBNU sekaligus Pengasuh Pondok Pesantren Mahasiswa Al-Hikam) yang dilaksanakan pada hari minggu tanggal 4 mei 2014 pukul 08.00 WIB di Pondok Pesantren Mahasiswa Al-Hikam 1, Jl. Cengger Ayam, Malang.

Pandangan KH. Achmad Hasyim Muzadi, selaras dengan pandangan Muhammad Nizarul Alim yang menyatakan bahwa selama ini insentif zakat sebagai pengurang penghasilan/laba kena pajak dirasakan kurang efektif, karena pengaruhnya tidak signifikan dan rumit secara administratif. Oleh sebab itu, penting untuk mewacanakan agar zakat dapat menjadi pengurang pajak sebagaimana yang diterapkan di Malaysia.²²⁷

Pandangan KH. Achmad Hasyim Muzadi sejalan dengan pemikiran Babun Suharto, bahwa pengelolaan zakat akan optimal jika dikelola secara profesional dan akuntabel. Pengelolaan zakat secara sendiri-sendiri oleh *muzakki* tentu bukanlah sebuah kesalahan, tetapi menyebabkan kurang optimalnya dalam mewujudkan tujuan zakat itu sendiri.²²⁸ Apalagi jika diwacanakan bahwa zakat dapat menjadi pengurang pajak. Untuk menjadi pengurang pajak, pengelolaan zakat harus teradministrasi dengan baik dan memiliki sistem akuntabilitas zakat yang mamadai.

Orientasi wacana zakat sebagai pengurang pajak sangat berbeda dampaknya dengan zakat sebagai pengurang penghasilan/laba kena pajak. Perbandingan perbedaan tersebut dapat diilustrasikan sebagaimana contoh pada tabel di bawah ini:

²²⁷Muhammad Nizarul Alim, *Muhasabah Keuangan Syariah*, (Solo: Aqwar Media Profitika, 2011), hlm. 161.

²²⁸Babun Suharto, *Zakat Untuk Pendidikan: Opsi Strategi Investasi Sumber Daya Manusia*, (Jember: STAIN Jember Press, 2013), hlm. 139-144.

Tabel 3.
Perbandingan Zakat Sebagai Pengurang Pajak

ZAKAT PENGURANG PENGHASILAN/LABA KENA PAJAK		ZAKAT PENGURANG PAJAK	
Keterangan	Jumlah	Keterangan	Jumlah
Pendapatan total	100.000.000,-	Pendapatan total	100.000.000,-
Biaya total	60.000.000,-	Biaya total	60.000.000,-
Laba (sebelum zakat)	40.000.000,-	Laba (sebelum zakat)	40.000.000,-
Pajak (sebelum zakat)	4.000.000,-	Pajak (sebelum zakat)	4.000.000,-
Zakat (2,5 %)	1.000.000,-	Zakat (2,5 %)	1.000.000,-
Laba setelah zakat	39.000.000,-	-	-
Pajak terhutang (setelah zakat)	3.900.000,-	Pajak terhutang (setelah zakat)	3.900.000,-
Catatan: Zakat sebagai pengurang penghasilan/laba kena pajak hanya mengurangi pajak Rp. 100.000,- sehingga hutang pajak dari Rp. 4.000.000,- menjadi Rp. 3.900.000,-		Catatan: Zakat sebagai pengurang pajak dapat mengurangi pajak Rp. 1.000.000,- sehingga hutang pajak dari Rp. 4.000.000,- menjadi Rp. 3.000.000,-	

Sumber : Diolah dari Muhammad Nizarul Alim, *Muhasabah Keuangan Syariah*, hlm. 162.

Keterangan : pajak 10 % dari laba dan zakat 2,5 % dari laba.

Berdasarkan tabel di atas, tampak bahwa jika zakat sebagai pengurang penghasilan/laba kena pajak hanya mengurangi pajak terhutang sebesar Rp. 100.000,- dari Rp. 4.000.000,-. Sedangkan apabila zakat menjadi pengurang pajak terhutang maka akan mengurangi pajak terhutang sebesar Rp. 1.000.000,- dari Rp. 4.000.000,-. Menurut Muhammad Nizarul Alim,²²⁹ dampak zakat sebagai pengurang pajak diharapkan dapat mendorong wajib pajak muslim tidak segan untuk menunaikan zakat.

Namun, arah politik yang tercermin justru tidak mencerminkan kehendak tersebut. Padahal pada desember tahun 2013 yang lalu, pemerintah telah mengembangkan dan menggagas lembaga-lembaga usaha berkonsep syariah seperti BUMN syariah, serta lembaga syariah berkonsep bank seperti bank wakaf.

Bank Zakat sebagai wujud arah politik hukum perkembangan ekonomi Islam merupakan perwujudan kehendak politik hukum berba-

²²⁹Ibid., hlm. 163.

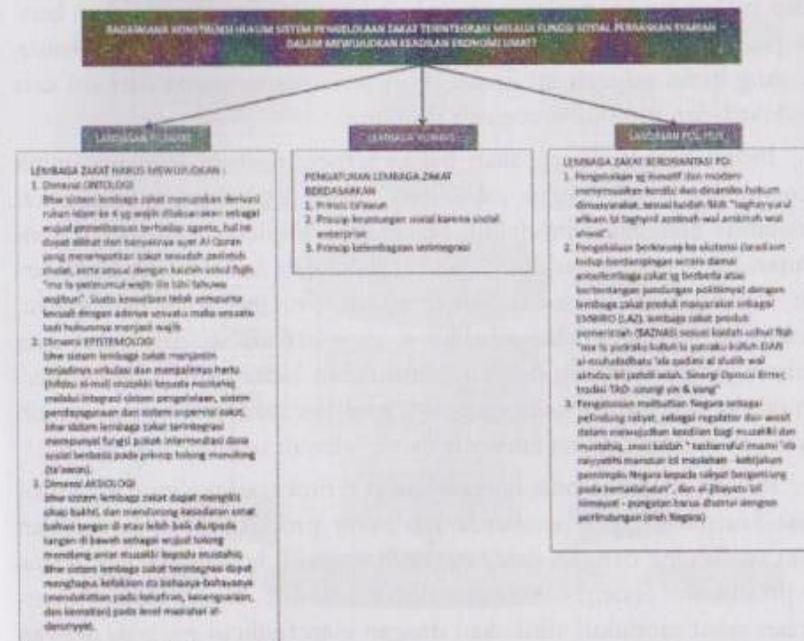
sis pengelolaan zakat satu atap atau yang disebut dengan pengelolaan zakat terintegrasi. Pengelolaan zakat terintegrasi mengandung makna bahwa lembaga pengelolaan zakat menyatukan antara lembaga zakat (LAZ) yang dibentuk masyarakat sebagai embrio lembaga zakat di Indonesia, lembaga zakat yang dibentuk pemerintah (BAZNAS) dan lembaga Perbankan Syariah/UUS.

Spirit penyatuan *one gate system* ini beranjak dari sebuah prinsip "*al-mubafadhatu 'ala qadimi al-shalib wal akhdzu bil jadidil aslah*" artinya melestarikan lembaga yang lama yang masih bermanfaat dan mengambil lembaga baru yang lebih baik. Kaidah tersebut memberi pesan bahwa perlu adanya sinergitas antara lembaga zakat masyarakat yang sudah ada sejak ribuan abad yang lalu dengan lembaga yang hidup dimasyarakat modern seperti melalui perbankan.

Selanjutnya politik hukum pengelolaan zakat satu atap menjadi tugas pemerintah dalam melaksanakan tanggungjawabnya sebagai *uli al-amri* yang secara tegas berkewajiban melindungi rakyat dari berbagai ancaman dan kerawanan sosial dan ekonomi seperti kefakiran dan kemiskinan. Peran pemerintah termasuk Negara dalam mewujudkan masyarakat yang sejahtera selaras dengan sebuah kaidah "*tasbarruful imam 'ala raiyyatibi manuntun bil maslahati*" bahwa kebijakan pemerintah (pemimpin) terhadap rakyat harus mewujudkan kemaslahatan bagi rakyat yang dipimpin.

Selain merumuskan kebijakan yang bernuansa pada kemaslahatan, pemerintah sebagai wakil rakyat atau *uli al-amri* wajib melindungi segala bentuk pungutan yang diperoleh dari masyarakat, baik pajak, hibah, wakaf, sedekah terutama pungutan dana sosial wajib seperti zakat. Kewajiban pemerintah untuk melindungi dana-dana tersebut sesuai dengan kaidah "*al-jibayatu bil bimayati*" bahwa *pungutan harus disertai dengan perlindungan (oleh negara)*. Pungutan apapun baik yang bersifat wajib maupun yang bukan wajib, menjadi tanggungjawab Negara untuk melindungi dan mengawasi pungutan tersebut.

Tabel 4
Landasan Pembentukan Kelembagaan Pengelolaan Zakat Terintegrasi Dalam Perspektif Maqasid Al-Syariah



Sumber: Kreatifitas Penulis

Berdasarkan landasan filsafat, landasan yuridis dan landasan politik hukum, maka ada tiga elemen sistem penting yang menjadi karakteristik kelembagaan pengelolaan zakat terintegrasi melalui perbankan syariah atau yang disebut dengan bank zakat. Tiga elemen sistem tersebut yaitu sistem pengelolaan zakat terintegrasi, sistem pendayagunaan zakat terintegrasi dan sistem pengawasan zakat terintegrasi. Khusus untuk sistem pengelolaan zakat terintegrasi meliputi aspek penghimpunan zakat terintegrasi, aspek mekanisme zakat terintegrasi dan aspek penyaluran zakat terintegrasi.

Pertama, pada tahap penghimpunan terintegrasi, zakat dihimpun dari (*data base*) *muzakiki* berdasarkan masing-masing wilayah (hierarki) nasional, provinsi, kota, kabupaten, kecamatan, kelurahan dan sebaliknya, yang bersumber dari pusat data statistik dan terhubung dengan kementerian bidang sosial, kesejahteraan rakyat, dan bidang keuangan serta lembaga zakat masyarakat, tokoh agama, ta'mir masjid dan mushalla dalam wilayah masing-masing.

Data base muzakki mengandung seluruh informasi profil muzakki yang selalu diperbaharui (*up date*) terutama menyangkut profil kemampuan ekonomi. Zakat yang telah dihimpun kemudian dilanjutkan pada tahap mekanisme penyaluran zakat baik konsumtif maupun dalam bentuk produktif. Pada tahap ini, lembaga wajib memiliki data base *mustabiq* yang berisi seluruh informasi profil *mustabiq* terutama dari sisi usia produktif dan profil kemampuan ekonomi.

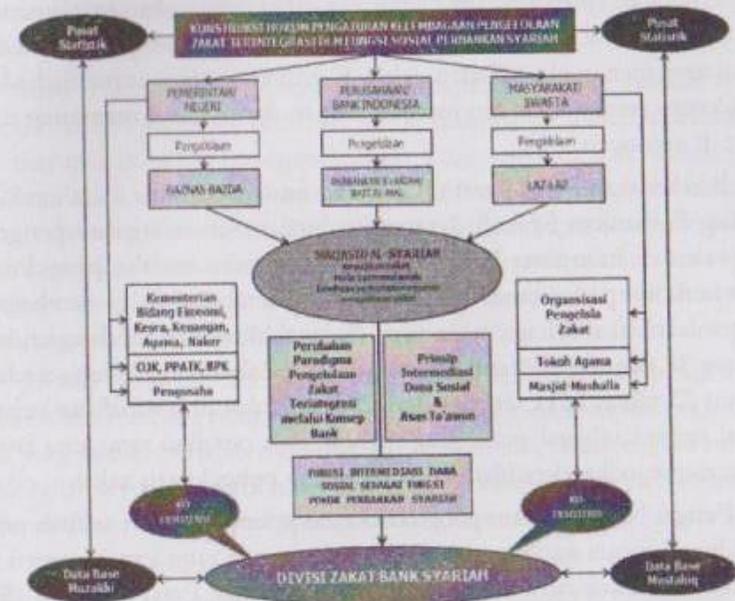
Profil *mustabiq* merupakan bahan terpenting bagi lembaga untuk menentukan skim produk zakat yang akan disalurkan, apakah zakat konsumtif atau zakat produktif. Selanjutnya implementasi sistem penyaluran zakat terintegrasi diterapkan melalui data base *mustabiq* berdasarkan wilayah masing-masing baik nasional, provinsi, kota, kabupaten, kecamatan, kelurahan dan sebaliknya, yang bersumber dari pusat data statistik yang terhubung dengan kementerian bidang sosial, kesejahteraan rakyat, dan bidang keuangan serta lembaga zakat masyarakat, tokoh agama, ta'mir masjid dan mushalla dalam wilayah masing-masing.

Kedua, sistem pendayagunaan zakat terintegrasi meliputi santunan zakat konsumtif dan pemberdayaan zakat produktif. Pendayagunaan zakat terhubung dengan data base profil *mustabiq* konsumtif dan *mustabiq* produktif. Sistem santunan zakat konsumtif dan sistem pemberdayaan zakat produktif dilakukan dengan memfasilitasi *mustabiq* dengan *ko-mustabiq* baik dari pihak swasta tau pemerintah yang bertugas mendampingi dan melatih *mustabiq* (skim produktif) dalam menjalankan usahanya.

Dua sistem di atas, harus dilaksanakan melalui sistem pengawasan zakat terintegrasi. Hal ini berguna untuk mengawal transparansi dana zakat serta menumbuhkan rasa kepercayaan masyarakat terutama kepada *muzakki* dalam menunaikan amanah zakat. Sistem pengawasan zakat terintegrasi meliputi pengawasan oleh keuangan oleh Otoritas Jasa Keuangan (OJK), PPATK, BPKP, Dewan Pengawas Syariah, Dewan Syariah Nasional-MUI, dan Ikatan Akuntan Indonesia.

Fungsi pengawasan terintegrasi menjadi penting untuk menjaga dan menjamin dana zakat akan terkelola dan teraudit secara rapi dan modern dan dapat dipertanggungjawabkan pelaksanaannya. Untuk memperjelas alur kelembagaan pengelolaan zakat terintegrasi berkonsep bank zakat, dapat dilihat bagan 4.5. dibawah ini.

Bagan
Model Kelembagaan Pengelolaan Zakat Terintegrasi Dalam
Fungsi Sosial Perbankan Syariah



Sumber: Kreativitas Penulis

4.3. Perwujudan Keadilan Ekonomi Umat Melalui Pengelolaan Zakat Terintegrasi Berkonsep Bank

Konstruksi hukum kelembagaan pengelolaan zakat di Indonesia mengalami dinamika dari masa ke masa. Pada tahun 1999 lembaga zakat dikelola oleh pemerintah dan masyarakat dengan porsi berimbang. Selanjutnya, begitu pentingnya dana zakat bagi kemaslahatan *mustabiq*, berbagai cara ditempuh salah satunya dengan mewujudkan pembangunan ekonomi islam dibidang zakat melalui fungsi sosial perbankan syariah. Tahun 2008, fungsi perbankan syariah mengalami perluasan tidak hanya berfungsi menghimpun dan menyalurkan dana masyarakat tetapi dapat menjalankan fungsi sosial sebagai lembaga *bait al-mal* dalam menghimpun dan menyalurkan dana sosial umat seperti zakat. Perluasan fungsi sosial perbankan syariah tertuang dalam Pasal 4 ayat (2) Undang-undang Nomor 21 tahun 2008 tentang Perbankan Syariah.

Perluasan fungsi perbankan syariah dalam menghimpun dan menyalurkan dana zakat, dilatari oleh tumbuhnya *market share* ekonomi islam di sektor lembaga keuangan berbasis syariah. Perkembangan fungsi sosial perbankan syariah dalam mengelola zakat merupakan implementasi institusi ekonomi islam untuk mempermudah nasabah perbankan syariah dalam menunaikan ibadah zakat. Komitmen tersebut menjadi akses terbukanya secara lebar dan menjadi bagian dari strategi menjaring dana zakat di Indonesia.

Berdasarkan Pasal 4 ayat (2) Undang-undang Nomor 21 tahun 2008 tentang Perbankan Syariah, konstruksi hukum kelembagaan pengelolaan zakat di Indonesia bertambah satu lagi yaitu melalui pengelolaan zakat berkonsep perusahaan. Selanjutnya pada tahun 2011, kelembagaan pengelolaan zakat sebagaimana yang diamanahkan oleh Undang-undang Nomor 38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat dan Undang-undang Nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat di kembalikan kepada fungsi negara sebagai pemegang mandat dan pemikul tanggung jawab dalam mewujudkan keadilan sosial di bidang pengelolaan zakat.

Fungsi Negara dalam pengelolaan zakat bertolak dari sebuah prinsip bahwa Negara wajib memprotek warga negara yang lemah seperti fakir miskin. Kewajiban tersebut merupakan amanah Pasal 34 UUD 1945 yang menyatakan "Fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara." Prinsip inilah yang mengilhami pengelolaan zakat harus terlembaga secara terintegrasi melalui satu institusi zakat pemerintah. BAZNAS sebagai lembaga pengelola zakat secara nasional bentukan pemerintah merupakan jawaban dari prinsip kewajiban Negara tersebut.

Akan tetapi, konstruksi hukum penguatan BAZNAS sebagai lokomotif tunggal kelembagaan pengelolaan zakat di Indonesia sebagaimana tercantum dalam Pasal 6 dan Pasal 7 Undang-undang Nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat belum mampu mewujudkan dan membuahkan hasil yang positif. Hal tersebut menimbulkan berbagai permasalahan hukum, terutama ketika dihadapkan dengan keberadaan dan peran sentral BAZNAS dalam memenuhi aspirasi masyarakat muslim terutama lembaga amil zakat dan *mustabiq*.

Guna menyelesaikan masalah di atas, konstruksi hukum kelembagaan pengelolaan zakat melalui berbagai lembaga baik dari masyarakat, berkonsep perusahaan dan bentukan pemerintah dapat di analisis melalui teori hukum responsif. Hukum responsif merupakan teori tentang

profil hukum yang dibutuhkan dalam masa transisi. Karena harus peka terhadap situasi transisi di sekitarnya, maka hukum responsif tidak saja dituntut menjadi sistem yang terbuka, tetapi juga harus mengandalkan keutamaan tujuan, yaitu keadilan sosial yang ingin dicapai serta akibat-akibat yang timbul dalam bekerjanya hukum itu.

Konstruksi hukum kelembagaan pengelolaan zakat melalui BAZNAS, BAZDA Provinsi, BAZDA Kota/Kabupaten, BAZDA Kecamatan merupakan perkembangan hukum yang semakin baik dalam pengelolaan zakat. Namun kehadiran BAZNAS sebagai pengawal lembaga pengelola zakat lainnya tidak dapat mengabaikan begitu saja peran lembaga pengelola zakat yang hidup dan membudaya di masyarakat seperti lembaga yang dikelola secara swadaya oleh masyarakat, tokoh agama, Kyai, masjid dan mushalla dan lain-lain.

Ketika dikaitkan dengan tujuan hukum kelembagaan pengelolaan zakat, maka lembaga pengelola zakat baik kelompok maupun perseorangan yang sudah berjalan dimasyarakat secara luas, maka negara melalui BAZNAS seyogyanya merespons peran tersebut secara bersama-sama mewujudkan tujuan hukum pengelolaan zakat.

Keberadaan lembaga amil zakat yang dikelola masyarakat baik kelompok maupun perseorangan tetap berkedudukan ko-eksistensi dengan bank zakat, ibarat kesebelasan sepak bola, BAZNAS dan lembaga zakat lainnya berperan dalam posisi masing-masing yang mempunyai tugas pada level yang berbeda namun tujuan utama tetap sama yaitu mewujudkan keadilan sosial bagi *mustabiq* melalui zakat.

Oleh karena itu, penguatan kerjasama oleh semua pihak dalam sistem pengelolaan zakat menjadi sangat penting. Hal inilah yang disebut dalam hukum responsif bahwa pemahaman mengenai hukum telah melampaui peraturan atau teks-teks dokumen perundang-undangan yang berorientasi pada hasil akhir, memperkirakan akibat dan manfaat dari hukum itu.

Hukum responsif mengandalkan dua doktrin utama. *Pertama*, hukum harus fungsional, pragmatik, bertujuan dan rasional. *Kedua*, kompetensi menjadi patokan evaluasi terhadap semua pelaksanaan hukum. Karena kompetensi sebagai tujuan berfungsi sebagai norma kritik, maka tatanan hukum responsif, menekankan pada:

1. Keadilan substantif sebagai dasar legitimasi hukum,
2. Peraturan merupakan sub-ordinasi dari prinsip dan kebijakan,
3. Pertimbangan hukum harus berorientasi pada tujuan dan akibat bagi kemaslahatan masyarakat,
4. Penggunaan diskresi sangat dianjurkan dalam pengambilan keputusan hukum dengan tetap berorientasi pada tujuan,
5. Memupuk sistem kewajiban sebagai ganti sistem paksaan,
6. Moralitas kerjasama sebagai prinsip moral dalam menjalankan hukum,
7. Kekuasaan didayagunakan untuk mendukung vitalitas hukum dalam melayani masyarakat,
8. Penolakan terhadap hukum harus dilihat sebagai gugatan terhadap legitimasi hukum,
9. Akses partisipasi publik dibuka lebar dalam rangka integrasi advokasi hukum dan sosial.

Berdasarkan unsur-unsur hukum responsif di atas, kelembagaan pengelolaan zakat harus terintegrasi melalui sebuah konsep yang disebut dengan bank zakat. Ada tiga elemen sistem penting yang menjadi karakteristik kelembagaan pengelolaan zakat terintegrasi berkonsep bank zakat, yaitu sistem pengelolaan zakat terintegrasi, sistem pendayagunaan zakat terintegrasi dan sistem pengawasan zakat terintegrasi. Sistem pengelolaan zakat terintegrasi meliputi aspek penghimpunan zakat terintegrasi, aspek mekanisme zakat terintegrasi dan aspek penyaluran zakat terintegrasi.

Meski secara filsafat, yuridis dan politik hukum, konsep bank zakat dapat menjadi model alternatif kelembagaan yang efektif dan efisien, namun dalam bingkai pembangunan hukum di Indonesia konsep tersebut masih menuai beberapa kritik di masyarakat. Antara lain berkaitan dengan kesan terhadap terminologi bank zakat, masih minimnya rasa kepercayaan masyarakat terhadap berbagai bentuk lembaga zakat. Berikut perbandingan kelemahan dan kelebihan kelembagaan pengelolaan zakat di Indonesia sebagaimana tabel di bawah ini.

Tabel 5.
Kondisi Existing dan Kondisi Ideal Kelembagaan Pengelolaan Zakat di Indonesia

BENTUK	KONDISI EXISTING		KELEBIHAN	UPAYA MENGATASI	KONDISI IDEAL
	KARAKTERISTIK	KELEMAHAN			
Produk Masyarakat (LAZ dan Zakat Langsung (Individu)) Landasan Hukum: UU 38/1999, UU 23/2011	Konservatif-Tradisional	<ul style="list-style-type: none"> - Kontrol berdasarkan kesadaran sehingga lemah - Kerawanan sosial - Kualitas SDM - Tumpang tindih pengelolaan zakat karena tidak terintegrasi 	<ul style="list-style-type: none"> - Cepat dan langsung tersalurkan - Biaya murah - Partisipatif - Tersedianya hak untuk amil 	<ul style="list-style-type: none"> - Penguatan amil pada yayasan, pesantren, masjid dan musalla 	<ul style="list-style-type: none"> - Pengelolaan zakat terintegrasi harus ko-eksistensi dengan 3 model lembaga zakat yaitu LAZ, BAZNAS dan Perbankan Syariah. - Pengelolaan zakat terintegrasi berbasis pada falsafah altruistik dan santunan. - Pengelolaan zakat terintegrasi berbasis pada orientasi keuntungan sosial bukan profit. - Pengelolaan zakat harus efektif dan
Produk Pemerintah (BAZNAS) Landasan Hukum: UU 38/1999, Keppres 8/2001, UU 23/20011	Konservatif-Otoritatif	<ul style="list-style-type: none"> - Tidak diawasi oleh lembaga kompeten (BPK, PPATK, OJK) - Top down - Mengabaikan modal sosial - Operasional 	<ul style="list-style-type: none"> - Peran Negara - Rapi dan teratur - Terstruktur - Tersedianya hak untuk amil 	<ul style="list-style-type: none"> - Membangun norma fungsi pengawasan terintegrasi dengan BPK, PPATK, OJK - Membangun norma fungsi pengelolaan dengan LAZ masyarakat (ko-eksistensi) sebagai 	<ul style="list-style-type: none"> - Pengelolaan zakat terintegrasi harus ko-eksistensi dengan 3 model lembaga zakat yaitu LAZ, BAZNAS dan Perbankan Syariah. - Pengelolaan zakat terintegrasi berbasis pada falsafah altruistik dan santunan. - Pengelolaan zakat terintegrasi berbasis pada orientasi keuntungan sosial bukan profit. - Pengelolaan zakat harus efektif dan

efisien dalam menjangkau potensi dana zakat Rp. 217 triliun. Pengelolaan zakat terintegrasi dalam penghimpunan, pendayagunaan, penyaluran dan pengawasan. Pengelolaan zakat terintegrasi berteknologi modern yang menyesuaikan 65 % masyarakat telah bertransaksi dengan bank. Kelembagaan pengelolaan zakat terintegrasi diwujudkan dalam sebuah wadah yaitu BANK ZAKAT.	ujung tombak penghimpunan zakat Berkecukupan sebagai regulator (wasiti)	Merubah fungsi sosial menjadi fungsi pokok pengelolaan zakat berbasis asas ta'awun Merubah orientasi profit menjadi orientasi sosial dengan skem santunan bukan pinjaman Merubah bentuk hukum menjadi <i>sosial enterprise</i> Penguatan SDM	Akuntabel, rapi, dan terukur Tersedianya hak untuk amil 65 % masyarakat bertransaksi dengan bank Terstruktur Sebaran Industri perbankan syariah mengalami perkembangan positif	mahal Wasit sekaligus pemain Kualitas SDM	Hanya mengikat pada <i>muzakki</i> yang menjadi nasabah bank Orientasi profit Sekedar fungsi sosial 35 % masyarakat tidak terhubung lembaga keuangan bank Kualitas SDM	Materialistik-Modern	Perseroan Terbatas (PERBANKAN SYARIAH & UUS) Landasan Hukum: UU 21/2008
---	---	--	--	---	--	----------------------	---

Kelemahan-kelemahan pengelolaan zakat melalui lembaga swadaya masyarakat (LAZ dan Unit Pengelola Zakat di Masjid, Pesantren dan Yayasan-yayasan) dapat ditinjau dari 3 aspek yaitu kelemahan pada aspek amil, kelemahan pada aspek *muzakki* dan kelemahan pada aspek *mustahiq*.

Kelemahan pada aspek amil yaitu terlihat ketika amil secara bebas dan mandiri dapat melakukan pengelolaan zakat. Amil zakat sering menerima dan menyalurkan zakat (terutama zakat fitrah) dengan tidak tepat sasaran, sehingga yang terjadi adalah penumpukan harta zakat dan jauh dari prinsip pemerataan hak zakat, dan tidak terukur.²⁴⁰

Kelemahan amil zakat di masyarakat cenderung pasif dan mengabdikan kesadaran dari *muzakki*. Amil zakat masyarakat tidak memiliki kewenangan untuk menghimpun zakat, sehingga sifat penghimpunan oleh amil hanyalah suka rela. Kelemahan amil zakat, infaq dan sedekah oleh masyarakat yang paling mendasar adalah dapat menimbulkan kerawanan dan kecemburuan sosial. Ketika harta zakat, infaq maupun sedekah dikumpulkan kepada tokoh atau Kyai atau pemimpin adat masyarakat, maka amil (tokoh dan Kyai) berhak memanfaatkan zakat, infaq dan sedekah tersebut secara bebas dan mandiri. Hal ini tentu saja menimbulkan beberapa kekhawatiran dan tidak menjamin zakat tersebut tersalurkan sesuai prinsip syariah dan kaidah-kaidah zakat.²⁴¹

Kerawanan tersebut pernah disampaikan oleh KH. Hasyim Muzadi bahwa pengelolaan dana sosial oleh tokoh, Kyai, yayasan hanya pada infaq dan sedekah. Tetapi khusus untuk zakat harus dikelola secara akuntabel, rapi dan terawasi, sebab pengelolaan yang dilakukan oleh tokoh agama, Kyai, Ustadz dan lain-lain menggunakan manajemen *li Allabi Ta'ala*.²⁴² Pengelolaan tersebut tidak memiliki pengawasan yang sistematis dan akuntabel.

Padangan yang lebih ekstrim bahwa pengelolaan dana sosial oleh masyarakat belum mampu menjamin tersalurkan dana sosial umat terutama zakat sampai kepada *mustahiq* secara tepat, meskipun melalui tokoh agama dan Kyai sekalipun, sebab tokoh agama, Kyai dan lain-lain juga manusia, dan setan yang menggoda Kyai juga sama kelasnya dengan Kyai. Oleh sebab itu, pengelolaan zakat oleh masyarakat sangat rentan terhadap penyelewengan dan kerawanan terhadap hal-hal seperti tersebut di atas. Untuk menjaga kekhawatiran tersebut maka diperlukan sebuah sistem yang ketat dan akuntabel.²⁴³

²⁴⁰Wawancara dengan Dr. KH Achmad Hasyim Muzadi (Mantan Ketua Umum PBNU sekaligus Pengasuh Pondok Pesantren Mahasiswa Al-Hikam) yang dilaksanakan pada hari minggu tanggal 4 Mei 2014 pukul 08.00 WIB di Pondok Pesantren Mahasiswa Al-Hikam 1, Jl. Cengger Ayam, Malang.

²⁴¹Ibid

²⁴²Ibid

²⁴³Wawancara dengan Zainul Arifin Staf pada Kantor Pimpinan Daerah Muhammadiyah

Salah satu kendala yang menghambat perkembangan lembaga keuangan perbankan di Indonesia adalah adanya masyarakat tradisional yang masih berkeyakinan dan mempercayakan pengelolaan zakat pada pemimpin, tokoh-tokoh adat dan Kyai mereka masing-masing. Masyarakat tradisional seperti itu belum banyak mengenal dan belum terakses dengan konsep pengelolaan keuangan modern seperti bank. Guna menyelesaikan masalah tersebut maka kembali kepada pemerintah untuk memberikan penyadaran dan membangun kepercayaan kepada sebuah wadah kelembagaan zakat yang dipercayai oleh mereka.²⁴⁴

Menurut Rifki Ismal,²⁴⁵ tahun 2012 sekitar 35% masyarakat Indonesia terutama masyarakat pedesaan masih belum terakses dan mengenal lembaga perbankan termasuk perbankan syariah. Masyarakat tidak hanya belum mengenal bank, tapi tidak sedikit yang justru *phobia* dengan istilah bank.

Selain adanya kelemahan pada aspek amil dan *muzakki*, kerawanan sosial pengelolaan zakat oleh masyarakat juga berpeluang berdampak negatif bagi *muatabiq*. Dampak negatif bagi *mustabiq* tidak hanya salah sasaran dan menumpuk pada satu *mustabiq* dan tersalurkan pada *mustabiq* tertentu, tetapi juga menyebabkan adanya kesan jauh dari penghargaan dan rasa penghormatan kepada *mustabiq*.

Penyaluran dana sosial yang baik tentu menjadikan *mustabiq* tetap dalam posisi mulia bukan teraniaya dan terhina. Pengelolaan zakat seperti itu, sering kita lihat dalam perebutan pembagian zakat fitrah dan puncaknya adalah kasus tragedi zakat di Pasuruan pada tanggal 15 september tahun 2008 yang memakan korban jiwa sebanyak 21 korban hanya karena berebut Rp. 25.000,-.

Masalah tersebut menjadi masalah tersendiri bagi pembangunan hukum bank zakat ke depan. Untuk mengatasi hal tersebut, konstruksi hukum pengelolaan zakat melalui bank zakat hendaknya tetap menga-

komodasi dan tetap memahami kondisi masyarakat yang masih *phobia* dengan bank zakat. Salah satunya adalah melakukan langkah politik hukum yang tetap mengakomodasi kondisi tersebut yaitu dengan merangkul tokoh-tokoh masyarakat dan menyelami berbagai aspek budaya yang hidup dan berkembang di masyarakat tersebut. Contoh implementasi pemahaman konsep perbankan syariah melalui falsafah *belom babadat* di Kalimantan Tengah, falsafah *ale rasa beta rasa* di Maluku, falsafah *saling satingi* di Sumbawa dan lain-lain.

Falsafah *belom babadat* berasal dari dua kata yaitu *belom* yang berarti hidup dan *babadat* yang berarti beretika. Falsafah *belom babadat* berarti konsep hidup masyarakat dayak harus selalu berlandaskan prinsip-prinsip etika di dalam menjalankan kehidupan di dunia ini. Hidup beretika bagi masyarakat dayak berarti luas, meliputi beretika dalam beretika dalam bertransaksi ekonomi, beretika dalam beragama dan beretika dalam hidup bermasyarakat termasuk santun terhadap kaum fakir disekitar kita.²⁴⁶ Selain itu, pembangunan gerakan budaya berzakat dapat dilakukan secara intens melalui sosialisasi, ceramah, dan bhakti sosial harus tetap dilakukan.

Adapun kelemahan pengelolaan zakat melalui BAZNAS yaitu adanya tumpang tindih kewenangan, disatu sisi BAZNAS sebagai regulator namun disisi lain BAZNAS juga memerankan sebagai operator. Ibarat sepak bola, BAZNAS tidak hanya sebagai wasit tetapi juga memerankan sebagai pemain. Selain tumpang tindih kewenangan, BAZNAS hingga saat ini masih belum memiliki *data base* yang baku tentang jumlah *muzakki* dan *mustabiq*, serta belum memiliki sistem pengawasan eksternal yang melibatkan PPATK dan Otoritas Jasa Keuangan dan lain-lain.

Sementara itu, kelemahan pengelolaan zakat melalui perbankan syariah jauh lebih banyak lagi. Pengelolaan zakat pada perbankan syariah lebih cenderung hanya mengikat pada *muzakki* yang menjadi nasabah bank. Namun masalah yang paling krusial yang menjadi kelemahan pengelolaan zakat melalui perbankan syariah, adalah masih kuatnya basis orientasi perbankan syariah yaitu hanya pada orientasi profit, sehingga perbankan syariah hanya fokus pada meraup keuntungan dari transaksi bisnis, dan tidak lagi fokus kepada meraup keuntungan sosial dan tolong menolong.

Kota Malang, pada hari Sabtu 17 Mei 2014 di Kantor Pimpinan Daerah Muhammadiyah Kota Malang.

²⁴⁴Wawancara dengan Azhar Muttaqin, S.Ag, M.Ag (Ketua Majelis Tarjih dan Tajdid Pimpinan Daerah Muhammadiyah Kota Malang sekaligus Ketua Program Studi Ekonomi Syariah Universitas Muhammadiyah Malang) pada hari Jumat tanggal 16 Mei 2014 di kantor Program Studi Ekonomi Syariah Universitas Muhammadiyah Malang.

²⁴⁵Rifki Ismal (Asisten Direktur Departemen Perbankan Syariah-Bank Indonesia), Makalah Seminar nasional Perbankan Syariah: Pilihan Tepat Dan Solusi Bagi Masalah Ekonomi, STAIN Palangka Raya, Palangkaraya, 9 Desember 2013, hlm. 4.

²⁴⁶Hasil wawancara dengan Akhmad Supriadi (Tokoh Masyarakat Adat Dayak Bakumpai), bertempat di Palangka Raya, tanggal 20 Desember 2013.

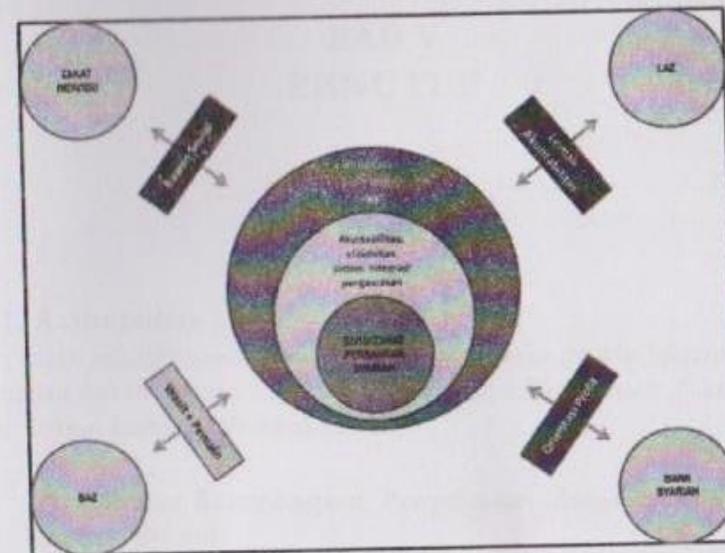
Kuatnya meraup keuntungan profit dan bisnis tidak dapat dihindari karena bentuk badan hukum perbankan syariah memang diorientasikan pada profit *an sich*. Prinsip syariah dan prinsip syariah enterprise yang digadag-gadag mampu menyeimbangkan sifat altruistik dan egoistik perbankan syariah ternyata belum mampu menghilangkan kehausan terhadap keuntungan material.

Oleh sebab itu untuk melakukan transformasi radikal terhadap pengelolaan zakat konservatif, diperlukan *avirmative action* melalui politik hukum kelembagaan pengelolaan zakat terintegrasi yang memperkuat sistem organisasi pada pengamalan prinsip kejujuran (*al-shiddiq*), amanah (*al-amanah*), dan kompeten (*fathanah*) dalam pengelolaan zakat. Memaknai prinsip kejujuran (*al-shiddiq*), amanah (*al-amanah*), dan kompeten (*fathanah*) dalam organisasi pengelolaan zakat, bukan hanya jujur, terpercaya dan kompeten secara sumber daya insani (SDM) yaitu dengan harus membentuk sebuah sistem terintegrasi, akuntabel, rapi, terukur, efektif dan efisien.

Konstruksi politik hukum kelembagaan pengelolaan zakat terintegrasi diwujudkan dalam sebuah wadah yaitu konsep bank zakat yang mengintegrasikan 4 model kelembagaan (Masyarakat/zakat individu, LAZ / UPZ, BAZNAS dan Perbankan Syariah) dan mengintegrasikan model fungsi zakat yang dimulai dari penghimpunan, pendayagunaan, penyaluran dan pengawasan zakat. Fungsi zakat pada konstruksi politik hukum kelembagaan pengelolaan zakat terintegrasi dapat menjadi instrumen kuat yang mendukung zakat menjadi pengurang pajak (bukan pengurang penghasilan kena pajak) dan menjadi referensi sensus jumlah penduduk kaya dan miskin berdasarkan kriteria *muzakki* dan *mustabiq*.

Transformasi konstruksi politik hukum prismatic kelembagaan pengelolaan zakat terintegrasi dari model lembaga zakat masyarakat tradisional kepada model lembaga zakat modern diilustrasikan melalui bagan 4.6. di bawah ini.

Bagan 4.
Transformasi Konstruksi Hukum Prismatic Kelembagaan Pengelolaan Zakat Terintegrasi Berkonsep Bank



Sumber : kreativitas penulis

BAB V PENUTUP

5.1. Kesimpulan

Dari seluruh uraian pada bab terdahulu maka penulis menarik kesimpulan terkait dengan Integrasi Kelembagaan Pengelolaan Zakat dengan Fungsi Lembaga Perbankan, yaitu:

1. Pengaturan Kelembagaan Pengelolaan Zakat Melalui Perbankan Syariah

Tidak terintegrasinya pengaturan kelembagaan pengelolaan zakat dalam fungsi sosial perbankan syariah disebabkan konstruksi hukum pengaturan kelembagaan pengelolaan zakat di dalam Pasal 4 ayat (2) Undang-undang Nomor 21 tahun 2008 tentang Perbankan Syariah masih sumir (tidak jelas) dalam memposisikan perbankan syariah dalam mengelola zakat, dan pemerintah tidak tegas dalam mengakomodasi fungsi sosial sebagai fungsi pokok perbankan syariah dalam mengelola zakat sebagaimana fungsi intermediasi.

Ketidaktegasan dan ketidakjelasan penerapan fungsi intermediasi dana sosial tercermin dalam perubahan fungsi sosial perbankan syariah dari berfungsi "wajib" menjadi berfungsi "dapat" dalam mengelola zakat. Ketidakjelasan fungsi perbankan syariah semakin terlihat ketika di dalam Undang-undang Nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat tidak mengakomodasi perbankan syariah sebagai mitra dalam penghimpunan, pendayagunaan, penyaluran dan pengawasan dana zakat.

Ketidaktegasan dan ketidakjelasan konstruksi hukum pengaturan kelembagaan pengelolaan zakat terintegrasi dalam perbankan syariah disebabkan beberapa alasan yaitu: **pertama**, belum terwujudnya prin-

sip intermediasi dana sosial (*social finance intermediation*) atau asas *ta'awun* (tolong-menolong) yang menjadikan perbankan syariah tidak memiliki kekuatan aktif (wajib) melaksanakan penghimpunan, pendayagunaan, penyaluran dan pengawasan zakat dari *muzakki* kepada *mustabiq*; kedua, arah politik hukum yang dibangun dalam konstruksi hukum pengaturan kelembagaan pengelolaan zakat baik di dalam Pasal 4 ayat (2) Undang-undang Nomor 21 tahun 2008 tentang Perbankan Syariah dan dalam Pasal 7 ayat (2) Undang-undang Nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat selama ini masih *phobia* terhadap isu-isu keislaman termasuk zakat, dan masih menganut pada paradigma pengelolaan zakat konservatif.

2. Sistem Pengelolaan Zakat Terintegrasi Melalui Fungsi Sosial Perbankan Syariah Dalam Mewujudkan Keadilan Ekonomi Umat

Konstruksi hukum pengaturan kelembagaan pengelolaan zakat terintegrasi melalui fungsi sosial perbankan syariah dalam rangka mewujudkan keadilan ekonomi umat adalah dengan membangun konsep divisi zakat di dalam perbankan syariah (bank zakat). Konsep bank zakat sebagai divisi perbankan syariah dibangun berlandaskan falsafah *maqasid al-syariah* zakat bahwa sistem perbankan syariah yang dibentuk oleh asas *ta'awun* yang dapat memelihara agama (*hifdzu al-din*), menyelamatkan jiwa (*hifdzu al-nafs*), menjaga harta (*hifdzu al-mal*) terutama *maslahah dharuriyyat* yaitu menjamin terpenuhinya kebutuhan sandang, pangan dan papan *mustabiq*,

konsep bank zakat dibangun berlandaskan yuridis yaitu melalui penerapan asas *ta'awun* dalam perumusan norma model alternatif pengelolaan zakat terintegrasi melalui perbankan syariah; konsep bank zakat dibangun berlandaskan politik hukum yaitu berorientasi pada sistem kelembagaan berkonsep bank sebagai perusahaan yang bertanggung jawab secara sosial (kelembagaan CSR), kelembagaan yang inovatif, modern, akuntabel, efektif, efisien dan melindungi dana zakat, *muzakki* dan *mustabiq*.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- A.A. Sadeq, *A Survey of the Institution of Zakat: Issues, Theories, and Administration*, Jeddah: Islamic Research and Training Institute, 2002.
- A. M. Syaefudin, *Membumikan Ekonomi Islam*, Jakarta: PPA Consultane, 2011.
- Abdul al-Hamid Mahmud al-Ba'ly, *Ekonomi Zakat: sebuah Kajian Moneter dan Keuangan Syariah*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2006.
- Abdul Aziz Dahlan (editor). *Ensiklopedi Hukum Islam*, Jilid 6, Ichtiar Bam van Hoeve, Jakarta 1996.
- Abdul Ghofur Anshori, *Hukum dan Pembangunan Zakat*, Yogyakarta: Pilar Media, 2006.
- Abdul Halim, *Politik Hukum Islam di Indonesia*, Jakarta: Ciputat Press, 2005.
- Abu Hamid Muhammad bin Muhammad al-Ghazali, *Al-Mustasyfa min Ilmi al-Ushul, Tabqiq wa Tabliq Mubammad Sulaiman al-Ayqar*, Beirut: Mu'assasat al-Risalah, 1997, Juz Ke-I.
- Abu Ishaq al-Syatibi, *Al-Muwafaqat fi Ushul al-Syariah*, Beirut: Dar al-Kutub al-Ilmiyah, tt., Jilid I, Juz II.
- Achmad Subkhan, *Konsep Pengelolaan Zakat sebagai Sarana Pemberdayaan Ekonomi Umat (Studi analisis atas pemikiran Yusuf Qardawi dan Relevansinya dalam Konteks Ke-Indonesia-an)*. Thesis, Yogyakarta: UIN Sunan Kalijaga, 2010.

- Ahmad Zaini Noeh dan Abdul Basit, *Sejarah Singkat Pengadilan Agama di Indonesia*, Surabaya: Bina Ilmu, 1983.
- Allal al-Fasy, *Maqasid al-Syariah al-Islamiyyah wa Makarimuha*, Rabat: Maktabah al-Wihdah al-'Arabiyah, tt.
- Al-Qur'an al-Karim wa Tarjamatu Ma'anihi Ila al-Lughah al-Indunisiyyah, Madinah al-Munawarah, Saudi Arabia: Mujamma' al-Malik Fahd li al-Thiba'at al-Mushaf al-Syarif, 1422H.
- Amir Machmud dan H. Rukmana, *Bank Syariah: Teori, Kebijakan, dan studi Empiris di Indonesia*, Bandung: Penerbit Erlangga, 2010.
- Aqib Suminto, *Politik Islam Hindia Belanda*, Jakarta: LP3ES, 1985, cet ke 1.
- Arthesa Ade dan Edia Handiman, *Bank dan Lembaga Keuangan Bukan Bank*, Jakarta: PT. Indeks, 2006.
- Asmawi, *Teori Maslahah dan Relevansinya dengan PerUndang-undangan Pidana Khusus di Indonesia*, Jakarta: Badan Litbang dan Diklat Kemenag, RI, 2010.
- Babun Suharto, *Zakat Untuk Pendidikan: Opsi Strategis Investasi Sumber Daya Manusia*, Jember: STAIN Jember Press, 2013.
- Bagir Manan, *Politik PerUndang-undangan dalam Rangka Mengantisipasi Liberalisasi Ekonomi*, makalah disampaikan pada Seminar Nasional tentang Perseroan Terbatas. Diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Lampung, Bandar Lampung 9 Maret 1996.
- _____, *Sistem Peradilan Berwibawa: Suatu Pencarian*, Yogyakarta: FH-UIN, 2005.
- Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum Suatu Pengantar*, Jakarta: Kelapa Gading, 2002.
- Barda Nawawi Arief, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Hukum Pidana dalam Penanggulangan Kejahatan*, Jakarta: Kencana Prenada Media Grup, 2007.
- Bintang Ragen Saragih, *Politik Hukum*, Bandung: Utomo, 2006.
- C.F.G. Sunaryati Hartono, *Penelitian Hukum Pada Akhir Abad ke-20*, Bandung, Alumni, 1991. Edisi I.

- Departemen Agama RI, *Pedoman Pengelolaan Zakat*, Jakarta: Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam, 2009.
- Didin Hafidhudin, *Zakat Dalam perekonomian Modern*, Jakarta: Gema In-sani, 2002.
- Direktorat Pemberdayaan Zakat, *Fikih Zakat*, Jakarta: Departemen Agama, 2009.
- Direktorat Zakat Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam, *Pedoman Zakat*, Jakarta: Departemen Agama, 2009.
- Esmi Warassih, *Pranata Hukum: Sebuah Telaah Sosiologis*, Semarang: Suryandara Utama, 2006.
- Fred W. Riggs, *Administration in The Developing Countries: The Theory of Prismatic*, Indiana University, Houghton Mifflin Company, Boston 1964, terjemahan oleh Tim Yosogama, Jakarta: Rajawali, 1986
- H. A. Djazuli, *Ushul Fiqh: Metodologi Hukum Islam, Edisi I, Cet. I*, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2000.
- Harry J. Benda, *Bulan Sabit dan Matahari Terbit, Islam Indonesia Masa Pendudukan Jepang*, Jakarta: Pustaka Jaya, 1980.
- Hatta Ahmad, *Islam Bela Ekonomi Keerakyatan*, Majalah Gontor, Juli 200/Jumadil Ula 1425.
- Hazairin, *Demokrasi Pancasila*, Jakarta: Bina Aksara, 1985.
- Hermansyah, *Hukum Perbankan Nasional Indonesia*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2011.
- Hudhari Bik, *Tarikh Al-Tasyri' Al-Islami*, terjemah Mohammad Zuhri, Indonesia: Darul Ihya', tth.
- Ibn al-Qayyim al-Jauziyyah, *Ilam al-Muwaqi'in 'an Rabb al-'Alamin*, Kairo: Dar al-Hadis, 2004), Juz. III.
- Ibnu Elmi AS. Pelu, *Gagasan, Tatanan dan Penerapan Ekonomi Syariah dalam Perspektif Politik Hukum*, Malang: Setara Press, 2008.
- Imam Syaukani dan A. Abasin Thohari, *Dasar-dasar Politik Hukum*, Jakarta; Raja Grafindo Persada, 2004.
- Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Bayumedia Publishing, 2006.

- Kamsi, *Politik Hukum dan Positivisasi Syariat Islam di Indonesia*, Yogyakarta: UIN Suka-Press, 2012.
- Kindy Miftah, *Dampak Instrumen Dana Zakat Negara-negara Muslim terhadap Perekonomiannya*, Jakarta: FE-UI, 2007.
- Lauddin Masruni, *Hukum dan Kebijakan Perpajakan di Indonesia*, Yogyakarta: UII Press, 2006.
- Lawrence M. Friedman, *Sistem Hukum dalam Perspektif Ilmu Sosial*. Jakarta, Nusa Media, 2009.
- LTN NU, *Abkam al-Fuqoha': Solusi Problematika Aktual Hukum Islam, Keputusan Mu'tamar, Munas, dan Konbes Nabdlatul Ulama' (1926-1999 M.)* Surabaya: LTN NU Jawa Timur dan Diantama, 2004.
- Luhur Prasetyo, Subroto dan Munawir, *Undang-undang Perbankan Syariah: Membaca Makna dan Posisinya bagi Perkembangan Perbankan Syariah di Indonesia*, Ponorogo: STAIN Ponorogo-Press, 2010.
- M. A. Mannan, *Islamic Economies: Theory and Practice*, Lahore: 1970.
- Masdar Farid Mas'udi, *Pajak Itu Zakat: Uang Allah Untuk Kemashabatan Rakyat*, Bandung: PT. Mizan Pustaka, 2010.
- M. Arief Mufraini, *Akuntansi dan Manajemen Zakat: Mengomunikasikan Kesadaran dan Membangun Jaringan*, Jakarta: Kencana, 2008.
- Ma'ruf Amin, *Prospek Cerah Perbankan Islam*, Jakarta: LeKAS, 2007.
- Malayu S.P. Hasibuan, *Dasar-dasar Perbankan*, Jakarta: Bumi Aksara, 2005.
- Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-Undangan, Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Jakarta: Penerbit Kanisius, 2007.
- Marwan Mas, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 2003.
- Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional*, Bandung: Bina Cipta, 1976.
- _____, *Pembinaan Hukum dalam Rangka Pembangunan Nasional*, Bandung: Bina Cipta, 1986.
- Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: LP3ES, 1998.
- _____, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Press, 2006.

- Mubyarto dalam Munir Fuady, *Hukum Perbankan Modern: Berdasarkan Undang-undang Tahun 1998*, Edisi Kesatu, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1999.
- Muhammad Abu Zahrah, *Zakat dalam Perpspektif Sosial*, Jakarta: Pustaka Firdaus, 2004.
- Muhammad dan Abu Bakar HM, *Manajemen Organisasi Zakat: Perspektif Pemberdayaan Umat dan Startegi Pengembangan Organisasi Pengelola Zakat*, Malang: Madani, 2011.
- Muhammad Daud Ali, *Sistem Ekonomi Islam: Zakat dan Wakaf*, Jakarta: UII-Press, 1988.
- Muhammad Djafar Saidi, *Hukum Keuangan Negara*, Jakarta: Rajawali Pers, 2008.
- Muhammad Nizarul Alim, *Mubasabah Keuangan Syariah*, Solo: Aqwwam, 2011.
- Muhammad Syafi'i Antonio, *Bank Syariah Dari Teori ke Praktek*, Jakarta: Gema Insani Press, 2001.
- Muhammad, *Prinsip-Prinsip Ekonomi Islam*, Yogyakarta: Graha Ilmu, 2007.
- Mukti Fajar ND. dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010.
- M. Umer Chapra, *Toward a Just Monetary System*, (King Abdul Aziz: Leices-ter, 1992.
- Munir Fuady, *Hukum Perbankan Modern Buku Kesatu*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2007.
- Mustafa Ahmad al-Zarqa', *Al-Istislah wa al-Masalih al-Mursalab fi Syariah wa Ushuli Fiqhaha*, Damaskus: Dar al-Qalam, 1988.
- Noor Aflah, *Arsitektur Zakat Indonesia*, Jakarta: Universitas Indonesia-Press, 2009.
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2007.
- Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati (I). *Argumentasi Hukum (Legal Argumenta/ Legal Reasoning) Langkah-langkah Legal Problem*

Solving dan Penyusunan Legal Opinion), Yogyakarta, Gadjah Mada University Press, 2005.

Pusdiklat Mahkamah Agung RI, *Kapita Selekta Perbankan Syariah*, Jakarta, 2006.

Rachmad Safa'at, *Rekonstruksi Politik Hukum Pangan: dari Ketahanan Pangan ke Kedaulatan Pangan*, Malang: Universitas Brawijaya Press, 2013.

Rusli Effendy (dkk), *Teori Hukum*, Ujung Pandang: Hasanudin University Press, 1991, cet ke I.

Sabri Muhammad, *Mekanisme Zakat dan Permodalan Masyarakat Miskin: Pengantar Untuk Rekonstruksi Kebijakan Pertumbuhan Ekonomi*, Malang: Bahtera Press, 2006.

Sjechul Hadi Permana, *Pendayagunaan Zakat dalam Rangka Pemberdayaan Pembangunan Nasional*, Jakarta: Pustaka Firdaus, 1995.

Said Ramadan al-Buti, *Dawabith al-Maslahah fi al-Syariah al-Islamiyyah*, Beirut: Mu'assasat al-Risalah, wa al-Dar al-Muattahidah, 2000.

Satjipto Rahardjo, *Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya*, Yogyakarta: Genta Press, 2008.

Shihab al-Din al-Qarafy, *Syarab Tanqih al-Fushul fi Ihtisar al-Mabsul fi Usul*, Mesir: Maktabah al-Khairiyah, tt.

Sigit Winarno dan Sujana Ismaya, *Kamus Akuntansi*, Bandung: CV. Pustaka Grafika, 2010.

Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta Utara, CV. Rajawali, 1990, Cet Ke III.

_____, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI-Press, 1998.

_____, *Pengantar Sosiologi Hukum*, Jakarta: Bhratara, 1997.

Soetandyo Wignyosubroto, *Hukum, Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Jakarta: ELSAM dan HUMA, 2002.

_____, *Sebuah pengantar ke Arab Perbincangan tentang Pembinaan Penelitian Hukum dalam Pembangunan Jangka Panjang Tahap II*, Jakarta: BPHN Departemen Kehakiman, 1995.

Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Bandung: Alumni, 1991, cet 1.

Teuku Mohammad Radhie, *Peranan Hukum Islam dalam Pembentukan Hukum Nasional* Yogyakarta: Bina Usaha bekerjasama dengan Fak. Syari'ah IAIN Sunan Kalijaga, 1983.

Thohir ibn al-'Asyur, *Maqasid al-Syari'ah al-Islamiyyah*, Tunis: Dar Suhnun, Kairo: Dar al-Islam, 2006.

Thohir Luth, *Syariat Islam: Mengapa Takut?*, Malang: Universitas Brawijaya Press, 2011

Triandaru Sigit dan Totok B., *Bank dan Lembaga Keuangan Lainnya*, Jakarta: Salemba Empat, 2008.

Wisnubroto, *Kebijakan Hukum Pidana dalam Penanggulangan Penyalahgunaan Komputer*, Yogyakarta: Universitas Atmajaya, 1999.

Yaswirman, *Hukum Keluarga, Karakteristik dan Prospek Doktrin Islam dan Adat dalam Masyarakat Matrilineal Minangkabau*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2013.

Yudha Bhakti Ardhiwisastra, *Penafsiran dan Konstruksi Hukum*, Bandung: Alumni, tt.

Yusuf al-Qardhawi, *Madkhal li Dirasat al-Syariah al-Islamiyyah*, Kairo: Maktabah Wahbah, 2001.

_____, *Hukum Zakat: Studi Komparatif Mengenai Status dan Filsafat Zakat Berdasarkan Al-Qur'an dan Al-Hadits*, Bogor: Pustaka Litera AntarNusa, 2007.

_____, *Spektrum Zakat dalam Membangun Ekonomi Kerakyatan*, Jakarta: Media Intelektual, 2010.

Yusuf Qardhawi, *Fiqh al-Zakat*, Bairut: Muassasah al-Risalah, 2000.

Zaini A. Noeh, *Sejarah Singkat Pengadilan Agama di Indonesia*, Surabaya: Bina Ilmu, 1983.

Peraturan Perundang-undangan

- Undang-undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan.
- Undang-undang Nomor 14 Tahun 1967 tentang Pokok-Pokok Perbankan
- Undang-undang Nomor 17 Tahun 2000 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-undang Nomor 7 tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan
- Undang-undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah.
- Undang-undang Nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat.
- Undang-undang Nomor 38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat.
- Undang-Undang Republik Indonesia No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Kamus

- John M. Echols dan Hassan Syadily, *An-English-Indonesian Dictionary*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2003.
- Tim Redaksi Kamus Besar Bahasa Indonesia, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, 2001.
- Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, 2008.

Disertasi, Jurnal dan Makalah

- A.A. Miftah, "Pembaharuan Zakat Untuk Pengentasan Kemiskinan di Indonesia," *Jurnal Innovatio*, Volume VII, Nomor 14, Juli-Desember 2008.
- Abdul Rachmat Budiono, "Perlindungan Hukum Untuk Pekerja Anak". Disertasi, Program Pasca Sarjana Universitas Airlangga Surabaya, 2007.
- Dedy Prasetyo, *Kebijakan Formulatif Penggunaan Upaya Paksa Sebagai Bentuk Diskresi Kepolisian Pada Tahap Penangkapan Tersangka Tindak Pidana Terorisme*, Disertasi, Malang: Fakultas Hukum Pascasarjana Universitas Brawijaya, 2012.

- Ibnu Elmi AS. Pelu, *Titik Taut Kewenangan Peradilan Agama dan Peradilan Umum dalam PerUndang-undangan di Indonesia*, Disertasi, Malang: Fakultas Hukum Pascasarjana Universitas Brawijaya, 2010.
- I Gde Mastra, *Pengaturan Fungsi Bank Sebagai Lembaga Intermediasi Dalam Rangka Meningkatkan Kesejahteraan Rakyat Melalui Kredit Usaha Kecil Dan Menengah*, Disertasi, Malang: Universitas Brawijaya, 2012.
- K.H. Ibrahim Hosen, "Zakat Merupakan Sarana yang Erektif dalam Mewujudkan Kesejahteraan Umat Islam dan Pembangunan Bangsa". Makalah disampaikan pada Musyawarah Intern Umat Beragama Islam di Sumatera Selatan, 7 Oktober, hlm. 9.
- Rachmad Safa'at, "Bahan Bacaan Politik Hukum," Program Pengkayaan Materi (PPM) Mahasiswa Baru Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang, 2012.
- Rifki Ismal (Asisten Direktur Departemen Perbankan Syariah-Bank Indonesia), Makalah Seminar nasional Perbankan Syariah: Pilihan Tepat Dan Solusi Bagi Masalah Ekonomi, STAIN Palangka Raya, Palangka Raya, 9 Desember 2013.
- Sjechul Hadi Permono, "Pendayagunaan Zakat disamping Pajak dalam Rangka Pembangunan Nasional," *Disertasi*, Pascasarjana IAIN Syarif Hidayatullah, Jakarta, 1989.

Majalah, Surat Kabar dan Sumber Elektronik

- Abu Mujahidah al-Ghifari, "Tiga Dimensi Zakat," dalam <http://abumujahidah.blogspot.com/2012/10/tiga-dimensi-zakat.html>. Kolom Tsaqofi, Rubrik Iqtishodia Republika 29 Juli 2010.
- Didin Hafidhuddin, dalam <http://pujohari.wordpress.com/2009/09/15/sejarah-pengelolaan-zis-di-indonesia>. Di Akses tanggal 7 Mei 2013.
- <http://www.republika.co.id>. "Fantastis : Potensi Zakat Dunia Rp. 6000 Triliun," dalam Edisi Selasa tanggal 19 Juli 2011. Di akses tanggal 4 April 2013.
- http://www.academia.edu/3398580/Perkembangan_Awal_Hukum_Islam_di_Nusantara. Di Akses tanggal 8 Juni 2013.

http://www.id.wikipedia.org/wiki/Kesultanan_Ngayogyakarta_Hadin-grat#_Hukum_dan_peradian. Di akses pada tanggal 8 Juni 2013.

<http://www.noorshabirah.wordpress.com/umum-info-lain/lembaga-amil-zakat-nasional>.

<http://www.nurhasanahpendekonomi.blogspot.com/2012/06/peran-sosial-perbankan-syariah.html>. di Akses tanggal 9 Mei 2013.

<http://www.republika.co.id>. Edisi selasa 16 september 2008. Di akses pada hari kamis pukul 18.30 WIB tanggal 4 april 2013.

http://www.republikaonline.co.id/statistik_jumlah_zakat_nasional. Di akses tang-gal 26 Nopember 2013.

<http://yusril.ihzamahendra.com/2007/12/05/hukum-islam-dan-penga-ruhnya-ter-hadap-hukum-nasional-indonesia/>. Di akses tanggal 12 Juni 2013.

Izza Nizza, "Zakat dan Wakaf Negara Sudan," dalam <http://izzanizza.wordpress.com/2012/03/21/zakat-dan-wkaf-negara-sudan/>. Di akses pada tanggal 23 maret 2014.

Moch. Arief, "Prinsip Pengelolaan Zakat" dalam <http://www.dsniamanah.or.id> <http://asosiasizakat.blogspot.com/2009/12/prinsip-pengelolaan-zakat.html>. Senin, 21 Desember 2009.

Muhammad Fuad Nasar, "Integrasi Pengelolaan Zakat Pasca Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat," dalam [www/http://baznas.co.id](http://www.baznas.co.id). Di akses pada tanggal 12 april 2013.

Muhammad Mahrus Ali, "Studi Masalah dalam Perspektif Dr. Muhammad Sa'id Ramadlan al-Buti," dalam: <http://amial-abgaff.blogspot.com/2013/01/studi-masalah-dalam-perspektif-dr.html>. Di akses pada tanggal 14 maret 2014.

Philipus M. Hadjon, "Pengkajian Penelitian Hukum Normatif". Majalah Yuridika, Surabaya, Universitas Airlangga.

Running text, Tv One tanggal 10 Mei 2013.

Running text, Tv One tanggal 30 April 2013.

Ruslan H.R., "Teori Hukum Memecahkan Berbagai Persoalan Hukum," dalam : [http:// www.pta-jakarta.go.id/artikel/31-ruslan-harunar-rasyid/-teori-hukum-memecahkan-berbagai-perso-alan-hukum.html](http://www.pta-jakarta.go.id/artikel/31-ruslan-harunar-rasyid/-teori-hukum-memecahkan-berbagai-perso-alan-hukum.html). Di akses tanggal 25 maret 2014.

The Forum on Religion & Public Life, "Mapping the Global Muslim Population," dan "Satu Dari Empat Penduduk Dunia Muslim," Jakarta: Republika, No. 268/ Thn. Ke-17, 9 October 2009.

Daftar Riwayat Hidup Penulis



Dr. Ahmad Dakhoir, SHI, MHL., Lahir pada tanggal 07 Juli 1982 di Desa Terusan Tengah, Kecamatan Selat, Kabupaten Kapuas, Kalimantan Tengah. Putera ke-3 dari 4 bersaudara dari Bapak Choirul Anam dan ibu Susrifah ini menyelesaikan pendidikan dasar (SDN-1994) di Kabupaten Kapuas, Kalteng, sedang pendidikan menengah (MTs-1998 dan Madrasah Aliyah-2001) diselesaikan di Kabupaten Tanah Laut, Kalimantan Selatan. Pendidikan Tinggi (SHI) diselesaikan Penulis pada tahun 2005 di IAIN Jember, kemudian melanjutkan pada Pendidikan Magister Hukum Islam di UIN Sunan Ampel, Surabaya, lulus tahun 2010. Pendidikan doktor Hukum Ekonomi diselesaikan Penulis di Universitas Brawijaya, Malang (2014).

Penulis saat ini adalah sebagai Dosen IAIN Palangka Raya Kalimantan Tengah, di samping itu juga menjadi motivator di beberapa Perguruan Tinggi Islam dan Perguruan Tinggi Umum. Penulis juga kerap diminta sebagai saksi ahli di beberapa pengadilan negeri, khususnya bidang Hukum Keperdataan Islam (dalam perkara waris, wasiat, harta bersama). Di samping itu Penulis juga aktif sebagai Da'i dalam berbagai acara keagamaan serta sebagai Anggota Dewan Fatwa MUI Kota Palangka Raya. Dalam kegiatan ilmiah, Penulis aktif sebagai Narasumber dalam pertemuan regional dan nasional, serta menulis beberapa karya ilmiah dalam jurnal dan media cetak. Penulis dapat dihubungi di No. HP. 081230665255, atau email: ahmaddakhoirshi@yahoo.com atau dakhoir1982@yahoo.com

Karya tulis yang telah dihasilkan dan dipublikasikan adalah:

1. Antinomi Hukum Sistem Kelembagaan Pengelolaan Zakat di Indonesia (2014)
2. The Construction of Law of Institutional The Management of Zakat Through Functions of Islamic Banking In Perspective Maqasid Al-Sharia (Tahun 2014)
3. Konstruksi Hukum Pengaturan Kelembagaan Pengelolaan Zakat Terintegrasi dalam Fungsi Sosial Perbankan Syariah (2014)
4. The Bank Of Alm (Zakat): Ideas, Structure, and The Implementation of the Integrated Alm Management (Tahun 2015)
5. Legal Reform of Dispute Resolution of Marital Property and Heir Muhammad Arshad Al-Banjari's Perspective (Tahun 2015).

Substansi: Buku ini membahas persoalan Zakat sebagai salah satu kewajiban bagi umat Islam. Selama ini penunaian zakat pada umumnya masih dilaksanakan secara individual oleh pembayar zakat, namun ada pula sebagian yang disalurkan kepada lembaga pengelola zakat. Melalui buku ini Penulis menawarkan konsep pengelolaan zakat yang terintegrasi dengan fungsi sosial lembaga perbankan syariah guna mewujudkan keadilan ekonomi bagi seluruh umat.

Sasaran: oleh karena buku ini membahas zakat sangat lengkap, maka layak dan perlu untuk dimiliki oleh umat Islam, tokoh agama, para ulama, da'i dan mereka yang menaruh perhatian pada Hukum Zakat. Di samping itu para akademisi Hukum Islam dan para Pengambil atau Pembuat Kebijakan Hukum Zakat perlu memiliki buku ini agar dapat dijadikan pedoman dalam mengambil kebijakan dan mengelola zakat.