Al-Hilal

JURNAL ILMIAH HUKUM

**KEDUDUKAN HUKUM NASKAH AKADEMIK TERHADAP
RANCANGAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

Said Sampara

**PERDAGANGAN ORANG (TRAFFICKING) DALAM
PERSPEKTIF HAK ASASI MANUSIA**

Abdul Agis

**OPTIMALISASI PERAN PEMERINTAH DALAM
PENGELOLAAN ZAKAT**

Zainuddin

**OTONOMI DAERAH DALAM KORIDOR
NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA**

Abdul Muthalib Rimi

**PRINSIP TANGGUNGJAWAB MUTLAK DALAM
SISTEM HUKUM LINGKUNGAN**

St. Ulfah

**KEWENANGAN KEPOLISIAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA
DALAM PENGGUNAAN SENJATA API**

Arsyid Zakaria

**STRATEGI PENCEGAHAN KREDIT MACET PADA HUBUNGAN
PELAYANAN PERKREDITAN PERBANKAN**

M. Duma Tandirapak

**TANGGUNG JAWAB NEGARA TERHADAP
KESEJAHTERAAN RAKYAT**

Achmad Fadhil

**ASAS PERADILAN CEPAT, SEDERHANA DAN BIAYA RINGAN
DALAM PENYELESAIAN SENGKETA DI PENGADILAN**

Sudirman Sunusi

OPTIMALISASI PERAN PEMERINTAH DALAM PENGELOLAAN ZAKAT

Zainuddin

Fakultas Hukum Universitas Muslim Indonesia Jl. Urip Sumoharjo Km.05 Makassar
email : zhainus@yahoo.com

Abstract

This article aims to explore the optimization of the role of government in zakat management. Zakat has a role important to realizing the fulfillment of public welfare. The various principle problems, zakat can not function optimally for public welfare in Indonesia. The main issue in this study is the role of government. The government has not played its role well as the zakat regulator, organizer, supervisors, and executor. Therefore, this paper provides a solution that function of zakat can effectively as an institutions for the welfare public, if to optimize the role of government as the zakat regulator, organizer, supervisors, and eksekutor.

Keywords : regulator, operator, supervisor and eksekutor.

A. PENDAHULUAN

Islam sebagai suatu sistem kehidupan manusia mengandung suatu tatanan nilai dalam mengatur semua aspek kehidupan manusia baik menyangkut sosial, politik, budaya, ekonomi dan sebagainya. Oleh karena itu, Islam merupakan agama yang *kaffah* (Q.S. Al-Baqarah [2] ayat 208) dan menjadi rahmat bagi semesta alam (Q.S. Al-Anbiya [21] ayat 107).

Islam adalah agama yang memperhatikan kesejahteraan sosial. Hal ini dapat dilihat dari adanya aturan tentang kewajiban membayar zakat, yaitu memberikan harta dari orang kaya kepada orang miskin. Kemiskinan adalah hal yang sudah dikenal semenjak beberapa abad yang silam, dengan demikian umat manusia tidak pernah jauh dari kegiatan bagaimana mengusahakan agar hal ini bisa diatasi.

Zakat merupakan salah satu rukun Islam merupakan instrumen fiskal negara yang berfungsi bukan hanya untuk mendistribusikan kesejahteraan umat secara lebih adil dan merata tetapi juga merupakan bagian integral akuntabilitas manusia kepada Allah swt. atas rezeki yang telah diberikan-Nya. Oleh karena itu peran pemerintah dalam pengelolaan zakat tidak dapat dinafikan agar tujuan zakat dapat tercapai yang mensejahterakan masyarakat.

Di Indonesia, tanggung jawab untuk mewujudkan kesejahteraan umum yang berdasar pada keadilan sosial adalah tanggung jawab pemerintah. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UD NRI) Tahun 1945 mengatur

tanggung jawab tersebut, yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia.

Adanya mandat konstitusional tersebut, tentu saja pembangunan ekonomi yang digalakkan oleh pemerintah bermuara pada pemajuan kesejahteraan umum yang berdasar pada keadilan sosial. Frase kesejahteraan umum dan keadilan sosial yang termaktub dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 merupakan elemen konstitutif yang mewajibkan negara dalam segala kebijakan-kebijakan pembangunan yang dilakukannya atas dasar pemenuhan kesejahteraan umum. Menurut Hayyan Ul Haq (2007 : 31), apabila program-program pembangunan pemerintah mengabaikan upaya pemajuan kesejahteraan umum yang berdasar pada keadilan sosial sebagai unsur utama sistem menjadi tidak valid.

Disyariatkannya zakat bagi umat Islam antara lain bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan kaum fakir miskin. Sementara itu, tanggung jawab pemeliharaan fakir miskin di negara Indonesia merupakan bagian dari tanggung jawab negara sebagaimana diatur dalam konstitusi Negara Republik Indonesia Pasal 34 Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 bahwa: "Fakir miskin dan anak terlantar dipelihara oleh negara." Atas dasar tersebut, peran negara dalam upaya mendukung pengelolaan zakat yang optimal bagi peningkatan fakir miskin sangat tepat sesuai dengan konstitusi. Sebaliknya, apabila negara membiarkan penanganan zakat yang tidak optimal sebagai bentuk pengingkaran terhadap konstitusi yang telah ada (Oneng Nurul Bariyah, 2010 : 20).

Untuk memenuhi kewajiban konstitutif pemerintah sebagai salah satu unsur negara dalam pemajuan kesejahteraan umum yang berdasar pada keadilan sosial, maka pemerintah telah mengkonstruksi hukum yang berkaitan dengan zakat ke dalam aturan formal yaitu Undang-Undang No. 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat kemudian diganti dengan Undang-Undang No. 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat.

B. ANALISIS DAN PEMBAHASAN

Peran pemerintah dalam pengelolaan zakat secara garis besar dibagi dalam 4 bagian, yaitu: peran pemerintah sebagai pengatur/ pengendali (*regulator*), peran pemerintah sebagai pengelola (*operator*), peran pemerintah pengawas (*supervisor*), dan peran pemerintah sebagai eksekutor. Keempat peran tersebut diuraikan sebagai berikut:

1. Pemerintah sebagai pengatur (*regulator*) zakat

Peran pemerintah sebagai regulator tidak dapat dinafikan karena pemerintahlah yang memiliki kekuasaan untuk memaksakan wajib zakat

dalam membayar zakat. Pemerintah berperan membuat sistem perundang-undangan zakat yang dapat menjamin agar seluruh fungsi administratif negara dapat meningkatkan kesejahteraan umum maupun perseorangan melalui peran zakat.

Pemerintah sebagai regulator zakat, membuat serangkaian aturan main supaya terdapat otoritas legal yang berhak menarik zakat, menyalurkan zakat, membuat skema maksimalisasi penggunaan zakat, dan pemantauan maksimalisasi dana hasil zakat (Ahmad Erani Yustika dan Jati Andrianto, 2008 : 13).

Masuknya negara dalam pengelolaan zakat, sebagaimana ditulis Ahmad Erani Yustika dan Jati Andrianto (2008 : 13-14) terdapat empat regulasi formal umum yang bisa diintrodusir oleh negara. Regulasi tersebut lebih tepat dalam bentuk undang-undang, karena: *Pertama*, pihak-pihak yang mengelola zakat. Tidak jarang urusan pengelolaan zakat memunculkan konflik horizontal sesama umat Islam, karena wilayah penarikan zakat yang selama ini menjadi domainnya diambil oleh sesama pengelola zakat. Oleh karena itu, diperlukan otoritas legal yang mengkoordinir secara nasional pengelolaan zakat.

Kedua, tata niaga zakat. Regulasi ini bertujuan untuk memastikan bahwa mekanisme penarikan, distribusi, dan penyampaian zakat dapat dilakukan tepat sasaran. *Ketiga*, skema penggunaan. Regulasi ini intinya mengatur bahwa zakat tidak boleh disalurkan secara langsung kepada masyarakat miskin. Oleh karena itu, zakat tersebut harus dikekola secara efektif, sehingga dapat menjadi modal kerja produktif yang dapat difungsikan untuk menghasilkan pendapatan rutin masyarakat miskin. *Keempat*, pendampingan. Masyarakat miskin dengan karakteristik keterampilan yang rendah dan tingkat pengetahuan yang tidak tinggi pula menyebabkan pengelolaan zakat yang diberikan tersebut jelas tidak maksimal. Oleh karena itu, menjadi aktivitas sia-sia ketika seperangkat aturan main zakat yang telah diformulasikan tetapi maksimalisasi atas penggunaan zakat itu tidak ada.

Menurut Hamka yang dikutip Muhammad Fuad Nazar, (<http://lazisgarudaindonesia.or.id>), zakat bukanlah urusan kemerdekaan seseorang dengan harta bendanya, melainkan hak bagi negara Islam mengambil harta itu dan menyerahkan kepada yang berhak menerimanya. Peraturan zakat yang diurus oleh negara menjadi jalan tengah di dalam pertentangan orang yang bermodal dengan kaum miskin. Jadi, zakat itu usaha meminimalisir pertentangan kelas.

Pemerintah berperan membuat sistem perundang-undangan zakat yang dapat menjamin agar seluruh fungsi administratif negara dapat meningkatkan kesejahteraan umum maupun perseorangan melalui peran zakat.

Untuk mengetahui peran pemerintah sebagai regulator zakat dapat diketahui pendapat responden pada tabel di bawah ini:

Tabel 1
Optimalisasi Peran Pemerintah Sebagai Pengatur Zakat

No	Kategori	R e s p o n d e n				Jumlah	
		Jakarta		Makassar			
		F	%	F	%	F	%
1.	Optimal	63	36,00	39	31,20	102	34,00
2.	Kurang Optimal	101	57,71	67	53,60	168	56,00
3.	Tidak Optimal	11	6,28	19	15,20	30	10,00
Jumlah		175	100	125	100	300	100

Sumber : Hasil Olahan Data Primer, 2011.

Berdasarkan data pada Tabel 1 menggambarkan bahwa responden di Jakarta memberikan penilaian bahwa pemerintah telah berperan sebagai pengatur zakat, hal itu diungkapkan sebanyak 63 responden atau sebesar 36,00 persen, untuk kategori pemerintah kurang berperan sebagai pengatur zakat sebanyak 101 responden atau sebesar 57,71 persen. Sedangkan kategori penilaian pemerintah tidak berperan sebagai pengatur zakat sebanyak 11 responden atau sebesar 6,28 persen.

Apabila dibandingkan dengan responden yang berdomisili di Makassar, sebanyak 39 responden atau sebesar 31,20 persen yang memberikan penilaian bahwa pemerintah telah berperan sebagai pengatur zakat. Untuk kategori pemerintah kurang berperan sebagai pengatur zakat sebanyak 67 responden atau sebesar 53,60 persen. Sedangkan kategori penilaian pemerintah tidak berperan sebagai pengatur zakat sebanyak 19 responden atau sebesar 15,20 persen.

Secara keseluruhan dari dua kota penelitian, sebanyak 102 responden atau sebesar 34,00 yang memberikan penilaian bahwa pemerintah telah berperan sebagai pengatur zakat. Selanjutnya, sebanyak 168 responden atau sebesar 56,00 memberikan penilaian bahwa pemerintah kurang berperan sebagai pengatur zakat dan sebanyak 30 responden atau sebesar 10,00 persen memberikan penilaian bahwa pemerintah tidak berperan sebagai pengatur zakat.

Dari data tersebut disimpulkan bahwa pemerintah sebagai regulator belum

berperan dengan baik. Pendapat responden tersebut mengindikasikan lemahnya pemerintah sebagai regulator zakat, baik menyusun peraturan perundang-undangan juga dalam mengendalikan lembaga-lembaga pengelola zakat.

Salah satu kelemahan mendasar yang belum diatur dalam tata perundang-undangan zakat di Indonesia adalah menyangkut pengaturan tentang posisi regulator. Meskipun pemerintah selama ini telah memposisikan dirinya sebagai regulator, akan tetapi pelaksanaan fungsi regulator ini belum berjalan dengan efektif. Pemerintah semestinya lebih aktif lagi membuat pengaturan-pengaturan sehingga mampu menciptakan harmoni dan optimalisasi pengelolaan zakat di Indonesia.

Untuk menjadikan zakat sebagai sarana mewujudkan keadilan sosial, tentu pengelolaan zakat harus efektif, oleh karena itu, peran pemerintah sebagai regulator sangat berpengaruh. Pemerintah dapat secara elegan mengambil peran sebagai regulator yang secara kuat-legitimate mengawal dunia zakat melalui regulasi-regulasi yang mampu menunjang pengembangan zakat di Indonesia.

Pemerintah sebagai regulator, juga berhak melakukan peninjauan ulang (pencabutan izin) apabila ada lembaga zakat yang melakukan pelanggaran-pelanggaran terhadap pengelolaan dana zakat yang dikumpulkan masyarakat.

2. Pemerintah sebagai pengelola (*operator*) zakat

Dalil-dalil Alqur'an dan al-Sunnah menunjukkan bahwa pihak yang mengelola zakat adalah pemerintah, yakni seorang Imam (khalifah) atau orang-orang yang mewakilinya (Sabahuddin Azmi, 2002 : 68). Dalil-dalil Alqur'an yang dimaksud adalah Firman Allah swt. dalam Q.S. at-Taubah (9) ayat 60 dan Q.S. at-Taubah (9) ayat 103.

Firman Allah dalam Q.S. at-Taubah (9) ayat 60 sebagai berikut:

﴿ إِنَّمَا الصَّدَقَتُ لِلْفُقَرَاءِ وَالْمَسْكِينِ وَالْعَمِلِينَ عَلَيْهَا وَالْمُؤَلَّفَةِ قُلُوبُهُمْ وَفِي الرِّقَابِ وَالْغَرَمِينَ وَفِي سَبِيلِ اللَّهِ وَابْنِ السَّبِيلِ فَرِيضَةً مِّنَ اللَّهِ وَاللَّهُ عَلِيمٌ حَكِيمٌ ۝١٠٣ ﴾

Terjemahnya:

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

Firman Allah SWT. dalam Q.S. at-Taubah (9) ayat 103 sebagai berikut:

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

Terjemahnya:

Ambillah zakat dari sebagian harta mereka, dengan zakat itu kamu membersihkan dan mensucikan mereka dan mendoalah untuk mereka. Sesungguhnya doa kamu itu (menjadi) ketenteraman jiwa bagi mereka. Dan Allah Maha Mendengar lagi Maha Mengetahui.

Dalam hubungannya dengan dua ayat tersebut, Imam al-Kasani menyatakan bahwa seorang imam (khalifah) mempunyai hak untuk untuk menuntut dan memungut zakat. Kalau tidak demikian, maka apa artinya disebutkan "amilin" dalam Q.S at-Taubah (9) ayat 60 (Sjechul Hadi Permono, 1995 : 8).

Firman Allah swt. dalam Q.S. at-Taubah (9) ayat 103, menjelaskan bahwa zakat itu diambil (dijemput) dari wajib zakat (*muzakki*) untuk diberikan kepada orang yang berhak menerima zakat (*mustahik*). Petugas zakat (*amil*) bertugas mengambil dan zakat. Kewenangan untuk melakukan pengambilan zakat dengan kekuatan hanya dapat dilakukan oleh pemerintah.

Selanjutnya, Sjechul Hadi Permono (1995 : 7) mengatakan bahwa imam (khalifah) adalah orang yang melaksanakan pemungutan dan pembagian zakat, baik dengan langsung maupun melalui wakilnya. Barangsiapa yang membangkang, maka zakat diambil dengan paksa.

Amil itu adalah orang-orang yang ditugaskan (diutus oleh imam/pemerintah) untuk mengambil, menuliskan, menghitung, dan mencatat zakat yang diambil dari para muzaki untuk kemudian diberikan kepada yang berhak menerimanya dan tidak ada satu pun dalil dalam Alqur'an maupun Hadis Nabi yang membolehkan masyarakat mengelola zakat. Apabila masyarakat berebut mengelola zakat, bisa jadi terjadi kekacauan. Padahal zakat itu milik fakir miskin.

Pada hakikatnya zakat membawa kekuatan imperatif (kewajiban), oleh karena itu pemungutannya dapat dipaksakan berdasarkan Q.S. at-Taubah (9) Ayat 60 dan 103. Negara yang mempunyai otoritas untuk melakukan pemaksaan seperti halnya pajak, karena negara mempunyai kekuatan dengan perangkat pemerintahannya dan didukung regulasi yang mengikat sehingga dana zakat akan mudah terkumpulkan, kemudian dapat menjadi bagian pendapatan negara seperti halnya pajak.

Terkait tanggapan responden mengenai peran pemerintah sebagai operator zakat, dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

Tabel 2
Optimalisasi Peran Pemerintah Sebagai Pengelola Zakat

No	Kategori	R e s p o n d e n				Jumlah	
		Jakarta		Makassar			
		F	%	F	%	F	%
1.	Optimal	109	62,28	97	77,60	206	68,66
2.	Kurang Optimal	66	37,71	26	20,80	92	30,66
3.	Tidak Optimal	-	-	2	1,60	2	0,66
Jumlah		175	100	125	100	300	100

Sumber: Hasil Olahan Data Primer, 2011.

Data pada Tabel 2 menggambarkan bahwa responden di Jakarta memberikan penilaian bahwa pemerintah telah berperan sebagai pengelola zakat, hal itu diungkapkan sebanyak 109 responden atau sebesar 62,28 persen, untuk kategori pemerintah kurang berperan sebagai pengelola zakat sebanyak 66 responden atau sebesar 37,71 persen dan tidak ada responden yang memberikan penilaian pemerintah tidak berperan sebagai pengelola zakat.

Apabila dibandingkan dengan responden yang berdomisili di Makassar, sebanyak 97 responden atau sebesar 77,60 persen yang memberikan penilaian bahwa pemerintah telah berperan sebagai pengelola zakat. Untuk kategori pemerintah kurang berperan sebagai pengelola zakat sebanyak 26 responden atau sebesar 20,80 persen. Sedangkan kategori penilaian pemerintah tidak berperan sebagai pengatur zakat sebanyak 2 responden atau sebesar 1,60 persen.

Secara keseluruhan dari dua kota penelitian, sebanyak 206 responden atau sebesar 68,66 yang memberikan penilaian bahwa pemerintah telah berperan sebagai pengatur zakat. Selanjutnya, sebanyak 92 responden atau sebesar 30,66 memberikan penilaian bahwa pemerintah kurang berperan sebagai pengatur zakat dan sebanyak 2 responden atau sebesar 0,66 persen memberikan penilaian bahwa pemerintah tidak berperan sebagai pengatur zakat.

Berdasarkan data tersebut, maka disimpulkan bahwa peran pemerintah sebagai pengelola masih perlu ditingkatkan. Apabila dikonfirmasi kepada responden mengenai kurang berperannya pemerintah sebagai pengelola zakat karena UUPZ memberikan juga kewenangan kepada masyarakat (LAZ) untuk mengelola zakat, sehingga pemerintah bukan pengelola tunggal zakat dan penerapan sistem Islam di masyarakat yang tidak menyeluruh (*kaffah*).

Terkait pemerintah sebagai operator zakat, sepenuhnya tidak disetujui oleh lembaga pengelola zakat seperti lembaga pengelola zakat yang tergabung dalam Forum Zakat (FOZ). Pemerintah semestinya bertindak sebagai pengatur dan pengawas saja dan tidak menjadi operator zakat, karena status pemerintah hendaknya sebagai wasit saja bukan menjadi pemain.

Pada dasarnya pemerintah berniat mendorong penyatuan pengelolaan zakat agar segi penghimpunan dan penyalurannya berjalan terpadu. Pengelolaan secara terpadu akan meningkatkan zakat secara komprehensif. Banyaknya lembaga zakat yang ada di Indonesia saat ini ternyata masih belum berjalan secara optimal. Bahkan banyaknya Lembaga Amil Zakat (LAZ) mulai dari tingkat nasional hingga kecamatan justru menimbulkan permasalahan tersendiri.

Ada beberapa keuntungan yang diperoleh apabila pengelolaan zakat diserahkan kepada negara, yaitu: (1) para wajib zakat lebih disiplin dalam menunaikan kewajibannya dan fakir miskin lebih terjamin haknya; (2) Perasaan fakir miskin lebih dapat dijaga, tidak seperti orang yang meminta-minta; (3) Pembagian zakat menjadi lebih tertib; (4) Zakat yang diperuntukkan bagi kepentingan umum dapat disalurkan dengan baik karena pemerintah lebih mengetahui sasaran pemanfaatannya (Mohammad Daud Ali, 1988 : 52)

Pengelolaan zakat oleh negara, dapat membangun jaringan kerja (*net working*) lebih terarah, semakin mudah berkoordinasi, komunikasi dan informasi dengan unit pengumpul zakat (LAZ), sehingga pengentasan kemiskinan semakin terarah, tepat guna dan tidak *overlapping* dalam penyaluran dana zakat, kepastian dan mendisipilinkan muzakki membayar zakat ke lembaga pengelola zakat semakin terjamin, sekaligus terbangun konsistensi lembaga pengelola zakat agar terjaga terus menerus karena sudah ada sistem yang mengatur.

Pentingnya pengelolaan zakat diambil alih oleh negara dapat dilihat dari aspek efektivitas penghimpunan dan pendayagunaan. Zakat dipandang sebagai instrumen sosio-ekonomi dari orang kaya untuk diberikan kepada orang miskin, jadi membutuhkan kekuasaan dan kewenangan yang besar untuk dapat mengumpulkan dan menyalurkannya secara merata kepada yang berhak. Aktor yang memiliki kekuasaan yang cukup kuat dan dibekali alat penegak hukum tentu hanyalah pemerintah dan pemerintah memiliki kewajiban untuk menjamin kesejahteraan dan pemenuhan hak dasar masyarakatnya. Zakat adalah salah satu instrumen kapital yang dapat dimanfaatkan oleh pemerintah untuk mewujudkan hal tersebut.

Apabila dilihat frase dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 bahwa salah satu tujuan negara Indonesia adalah untuk memajukan kesejahteraan umum yang berdasar pada keadilan sosial. Oleh karena itu, pemerintahlah yang bertanggung jawab terhadap pemajuan kesejahteraan umum

masyarakat, hal itu berimplikasi bahwa zakat harus dikelola oleh negara dalam mewujudkan kesejahteraan umum yang berdasar keadilan sosial.

Apabila dikaitkan dengan Firman Allah swt. dalam Q.S. al-Taubah (9) ayat 103, bahwa lafadz *khush* yang berarti ambillah, menandakan adanya kekuasaan yang dimiliki untuk mengambil zakat. Pengambilan zakat dapat dilakukan secara paksa, seperti pemerintah membuat peraturan perundang-undangan yang tegas agar muzakki mengeluarkan zakatnya secara sukarela atau terpaksa, karena salah sifat dasar dari hukum adalah imperatif atau memaksa.

Terkait dengan peran negara dalam pengelolaan zakat, Muhammad Hashim Kamali (Heru Susetyo, <http://imz.or.id/new>) menyatakan bahwa:

Islam proposes a welfare state as is evident from the overall emphasis in the Qur'an and Sunna on helping the helpless, the needy and the poor. As a pillar of the faith, zakat is prescribed in the Qur'an with the specific purposes of ensuring necessary social assistance. Satisfaction of the basic requirements of those who are in need. Muslims, or other, is one of the main purposes for which state revenues, whether from zakat or other taxes and charities, are to be expanded. The Prophet himself as head of state clearly indicated that the state is committed to this purpose.

Jadi, menurut Muhammad Hashim Kamali bahwa Islam mengusulkan sebuah negara kesejahteraan seperti yang terlihat dari penekanan secara keseluruhan di dalam Alqur'an dan Sunnah untuk membantu yang tak berdaya, yang membutuhkan dan miskin. Sebagai pilar atau iman, zakat ditentukan dalam Alqur'an dengan tujuan spesifik untuk memastikan bantuan sosial yang diperlukan. Kepuasan dari persyaratan mendasar bagi yang membutuhkan. Muslim atau lainnya yang merupakan salah satu tujuan utama untuk pendapatan negara, baik dari pajak, zakat atau amal-amal lainnya, harus diperluas. Nabi sendiri sebagai kepala negara jelas menunjukkan bahwa negara berkomitmen untuk tujuan ini.

Zakat berhubungan dengan prinsip keadilan dan keadilan bersifat primer. Itulah sebabnya zakat merupakan rukun Islam yang bisa menggunakan kekuasaan negara untuk mengambilnya, tidak seperti shalat, puasa dan haji yang tidak dapat dipaksa oleh negara (polisi, atau aparat pemerintah).

3. Pemerintah sebagai pengawas (*supervisor*) zakat

Dalam pandangan ajaran Islam, segala sesuatu harus dilakukan secara rapi, benar, tertib, dan teratur. Proses-prosesnya harus diikuti dengan baik. Sesuatu tidak boleh dilakukan secara asal-asalan (Didin Hafidhuddin dan Hendri Tanjung, 2008 : 1). Oleh karena itu, pengawasan merupakan hal penting dalam sebuah organisasi. Dalam Islam pengawasan merupakan proses *amar ma'ruf nahi munkar* yang bertujuan untuk menjamin tercapainya tujuan

organisasi dalam rangka mengembalikan atau meluruskan berbagai penyimpangan yang terjadi atau memberikan masukan secara integral mengapa perjalanan sebuah organisasi tersendat-sendat.

Pengawasan dalam Islam memiliki sifat ganda, pengawasan bersifat material dan spiritual. Pengawasan tidak hanya dilakukan oleh pimpinan tetapi juga Allah swt. melakukan pengawasan. Adanya karakteristik tersebut dapat dipahami bahwa pelaksana berbagai perencanaan yang telah disepakati akan bertanggung jawab kepada manajernya dan Allah swt. sebagai pengawas yang Maha Mengetahui. Pengawasan dalam Islam lebih mengutamakan menggunakan pendekatan manusiawi, pendekatan yang dijiwai oleh nilai-nilai keislaman.

Dalam konteks zakat, pemerintah atau *ulill amri* sebagai khalifah, menempati peran penting dalam memultifungsikan dan mengoptimalisasikan institusi zakat guna mensejahterakan masyarakat, seperti menerapkan sistem pengawasan yang mantap dalam pengelolaan zakat.

Untuk mengetahui pendapat responden mengenai peran pemerintah dalam pengawasan zakat, dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

Tabel 3
Optimalisasi Peran Pemerintah Sebagai Pengawas Zakat

No	Kategori	R e s p o n d e n				Jumlah	
		Jakarta		Makassar			
		F	%	F	%	F	%
1.	Optimal	21	12,00	16	12,80	37	12,33
2.	Kurang Optimal	69	39,42	72	57,60	141	47,00
3.	Tidak Optimal	85	48,57	37	29,60	122	40,66
Jumlah		175	100	125	100	300	100

Sumber: Hasil Olahan Data Primer, 2011.

Data di atas menunjukkan berbagai penilaian responden mengenai peran pemerintah sebagai pengawas zakat. Responden di Jakarta, ada 21 responden atau sebesar 12,00 persen yang menyatakan pemerintah telah berperan sebagai pengawas zakat, selanjutnya sebanyak 69 responden atau sebesar 39,42 persen yang memberikan penilaian bahwa pemerintah kurang berperan sebagai

pengawas zakat dan sebanyak 85 responden atau sebesar 48,57 persen yang menyatakan bahwa pemerintah tidak berperan sebagai pengawas zakat.

Sementara itu, responden di Makassar memberikan penilaian, sebanyak 16 responden atau sebesar 12,80 persen yang menyatakan pemerintah telah berperan sebagai pengawas zakat, sebanyak 72 responden atau sebesar 57,60 persen yang memberikan penilaian bahwa pemerintah kurang berperan sebagai pengawas zakat dan sebanyak 37 responden atau sebesar 29,60 persen yang menyatakan bahwa pemerintah tidak berperan sebagai pengawas zakat.

Secara keseluruhan dari dua kota penelitian, sebanyak 37 responden atau sebesar 12,33 yang memberikan penilaian bahwa pemerintah telah berperan sebagai pengatur zakat. Selanjutnya, sebanyak 141 responden atau sebesar 47,00 memberikan penilaian bahwa pemerintah kurang berperan sebagai pengatur zakat dan sebanyak 122 responden atau sebesar 40,66 persen memberikan penilaian bahwa pemerintah tidak berperan sebagai pengatur zakat.

Apabila disimpulkan dari pernyataan secara umum responden diketahui bahwa peran pemerintah sebagai pengawas zakat belum berperan dengan baik. Adapun alasan responden menyatakan demikian karena selama ini fungsi pengawasan tidak berjalan sama sekali. Adanya pengelola zakat liar yang berpotensi melakukan penyelewengan atau penyimpangan dana zakat, tidak ada yang mengawasi. LAZ-LAZ yang telah dikukuhkan, akan tetapi kinerjanya tidak memenuhi kelayakan standar persyaratan masih bebas dan leluasa tanpa pengawasan. Perilaku pengelola zakat yang menyalahi ketentuan dan etika, juga dibiarkan tanpa pengawasan sama sekali, sehingga kondisi pengawasan zakat saat ini belum efektif.

Pengawasan zakat selama ini dilakukan oleh para ulama. Lebih banyak kontrol personal, zakat tidak diwajibkan oleh negara, warga muslim yang bayar zakat lebih banyak karena kesadaran individual. Pengontrolnya, misalnya jika muslim itu ikut jamaah pengajian akan dilakukan oleh imam, kiai atau guru spiritualnya.

Berkenaan dengan pengawasan zakat, sesuai dengan Pasal 34 Ayat (1) UUPZ bahwa menteri melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap BAZNAS, BAZNAS provinsi, BAZNAS kabupaten/kota, dan LAZ. Sedangkan Gubernur dan bupati/walikota melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap BAZNAS provinsi, BAZNAS kabupaten/kota, dan LAZ sesuai dengan kewenangannya (Ayat 2).

Masyarakat dapat melakukan pengawasan terhadap BAZNAS dan LAZ (Pasal 35 Ayat [1]). Pengawasan yang dilakukan masyarakat dilakukan dalam bentuk akses terhadap informasi tentang pengelolaan zakat yang dilakukan oleh BAZNAS dan LAZ; dan penyampaian informasi apabila terjadi penyimpangan dalam pengelolaan zakat yang dilakukan oleh BAZNAS dan LAZ (Ayat 3).

4. Pemerintah sebagai eksekutor

Pemerintah selain berperan sebagai pengelola zakat, juga berhak menjatuhkan sanksi kepada orang-orang yang tidak melaksanakan zakat yang hartanya sudah memenuhi syarat-syarat wajib zakat.

Tindakan dan sanksi yang dijatuhkan pemerintah kepada orang yang menolak membayar zakat bergantung pada kondisinya masing-masing yang dirinci sebagaimana dikemukakan oleh Abdul Qadim Zallum (1983 : 189), sebagai berikut :

Pertama, jika orang tidak membayar zakat karena tidak tahu akan kewajibannya (*li-jahlihi li wujubiha*), maka tidak dikafirkan dan tidak dijatuhi sanksi ta'zir. Pemerintah hanya menyampaikan kewajibannya dan mengambil zakat darinya.

Kedua, jika orang tidak membayar zakat dengan mengingkari kewajibannya dalam agama, maka dianggap murtad dan diperlakukan sebagai orang murtad. Pertama-tama orang tersebut akan diminta taubat (kembali masuk Islam). Jika tidak mau bertaubat, maka pemerintah menjatuhkan hukuman mati kepadanya, dan hartanya menjadi hak Baitul Mal.

Ketiga, jika orang tersebut tidak membayar zakat tapi masih mengimani akan kewajibannya dalam agama, maka zakat akan diambil secara paksa oleh pemerintah. Jika berkelompok dan tidak mau membayar zakat, maka akan diperangi pemerintah dan diperlakukan sebagai *bughat* (pemberontak), sebagaimana dilakukan oleh Khalifah Abu Bakar ketika memerangi sekelompok orang yang menolak membayar zakat.

Dalam UUPZ, mengatur sanksi administrasi berupa peringatan tertulis; penghentian sementara dari kegiatan; dan/atau pencabutan izin (Pasal 36) kepada BAZNAS atau LAZ yang tidak memberikan bukti setoran zakat kepada setiap muzaki; Pendistribusian dan pendayagunaan infak, sedekah, dan dana sosial keagamaan lainnya dilakukan tidak sesuai dengan syariat Islam dan tidak dilakukan sesuai dengan peruntukkan yang diikrarkan oleh pemberi; Pengelolaan infak, sedekah, dan dana sosial keagamaan lainnya tidak dicatat dalam pembukuan tersendiri; LAZ tidak menyampaikan laporan pelaksanaan pengelolaan zakat, infak, sedekah, dan dana sosial keagamaan lainnya kepada BAZNAS dan pemerintah daerah secara berkala.

Adapun sanksi pidana diatur dalam:

Pasal 39

Setiap orang yang dengan sengaja melawan hukum tidak melakukan pendistribusian zakat sesuai dengan ketentuan Pasal 25 dikenai sanksi pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

Pasal 40

Setiap orang yang dengan sengaja dan melawan hukum melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

Pasal 41

Setiap orang yang dengan sengaja dan melawan hukum melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 dipidana dengan pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).

Dibandingkan dengan Undang-Undang No. 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat, pengaturan sanksi hanya menyangkut sanksi pidana kepada setiap pengelola zakat yang karena kelalaiannya tidak mencatat atau mencatat dengan tidak benar harta zakat (Pasal 21). Apabila dicermati UUPZ tersebut, sanksi hanya dijatuhkan kepada pengelola zakat bukan kepada muzakki yang tidak membayar zakat.

Dalam Undang-Undang No. 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat juga tidak mengatur sanksi administrasi misalnya denda kepada muzakki atau pencabutan izin kepada pengelola zakat yang lalai dalam mengelola zakat. Sementara

Di Provinsi Nangroe Aceh Darussalam berlaku hukum pidana yang terkait pengelolaan zakat yaitu Qanun No. 7 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Zakat. Dalam qanun tersebut terdapat ketentuan mengenai hukuman bagi para pelanggar Qanun Zakat baik itu Muzakki, Amil maupun Baitul Mal. Bagi Muzakki yang tidak membayar zakat menurut jumlah yang sebenarnya diancam dengan hukuman ta'zir berupa denda maksimal 2 (dua) kali nilai zakat yang wajib dibayarkannya dan minimal 1 (satu) kali nilai zakat yang wajib dibayarkannya. Kepada Amil dan Baitul Mal yang melanggar ketentuan Qanun ini diancam dengan hukuman Ta'zir berupa uqubat cambuk maksimal 4 (empat) kali, minimal 1 (satu) kali atau denda maksimal Rp. 1.500.000 (satu juta lima ratus ribu rupiah), minimal Rp. 500.000.- (lima ratus ribu rupiah) atau kurungan maksimal 6 (enam) bulan dan minimal 2 (dua) bulan.

Hakikat sanksi dalam UUPZ sebagai unsur pemaksaan dalam mengoptimalkan penerimaan dan pengelolaan zakat. Pemerintah sebagai eksekutor harus memaksimalkan fungsinya untuk memberikan sanksi kepada orang atau lembaga zakat yang melakukan pelanggaran.

Dalam perspektif *fiqih al-siyasah* (fikih politik), tindakan pemerintah tersebut dapat dibenarkan dalam menjatuhkan sanksi. Penyebabnya adalah tugas pemerintah sebagai pemutus perkara yang menjadi khalifah (*yarfa'*

al khilaf). Di samping itu, pemerintah adalah satu-satunya institusi yang sah dan memiliki kekuatan memaksa.

Untuk mengetahui peran pemerintah sebagai eksekutor dalam pengelolaan zakat dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

Tabel 4
Peran Pemerintah Sebagai Eksekutor

No	Kategori	R e s p o n d e n				Jumlah	
		Jakarta		Makassar			
		F	%	F	%	F	%
1.	Optimal	-	-	3	2,40	3	1,00
2.	Kurang Optimal	34	19,42	41	32,80	75	25,00
3.	Tidak Optimal	141	80,57	81	64,80	222	74,00
Jumlah		175	100	125	100	300	100

Sumber: Hasil Olahan Data Primer, 2011.

Berdasarkan data pada tabel di atas menggambarkan bahwa responden di Kota Jakarta memberikan penilaian pada dua kategori pilihan. Sebanyak 34 responden atau sebesar 19,42 persen yang menyatakan bahwa pemerintah kurang berperan sebagai eksekutor, selanjutnya sebanyak 141 responden atau sebesar 80,57 persen yang menyatakan bahwa pemerintah tidak berperan sebagai eksekutor dan tidak ada responden yang memberikan penilaian mengenai pemerintah telah berperan sebagai eksekutor. Sedangkan untuk responden di Kota Makassar, sebanyak 3 responden atau sebesar 2,40 persen yang menyatakan bahwa pemerintah telah berperan sebagai eksekutor, selanjutnya sebanyak 41 responden atau sebesar 32,80 persen yang menyatakan bahwa pemerintah kurang berperan sebagai eksekutor dan sebanyak 81 responden atau sebesar 64,80 yang memberikan penilaian mengenai pemerintah tidak berperan sebagai eksekutor.

Secara keseluruhan dari dua kota penelitian, sebanyak 3 responden atau sebesar 1,00 yang memberikan penilaian bahwa pemerintah telah berperan sebagai eksekutor zakat. Selanjutnya, sebanyak 75 responden atau sebesar 25,00 memberikan penilaian bahwa pemerintah kurang berperan sebagai pengatur zakat dan sebanyak 222 responden atau sebesar 74,00 persen memberikan penilaian bahwa pemerintah tidak berperan sebagai pengatur zakat.

Berdasarkan data tersebut disimpulkan bahwa pemerintah belum berperan dengan baik sebagai eksekutor. Sesuai hasil wawancara dengan responden mengenai belum berperannya pemerintah sebagai eksekutor karena pemerintah selama ini tidak memberikan sanksi kepada pengelola zakat yang melalaikan kewajibannya dalam mengelola zakat. Oleh karena itu, salah satu faktor tidak optimalnya pemerintah sebagai eksekutor untuk menjatuhkan sanksi karena UUPZ tidak secara tegas mengatur mengenai sanksi seperti sanksi administrasi dan pidana kepada pengelola zakat dan juga tidak adanya sanksi kepada wajib zakat.

Fungsi eksekutor pada hakikatnya diperankan oleh BAZNAS dan sampai sekarang ini belum ada lembaga pengelola zakat yang mendapat sanksi baik teguran maupun secara tertulis baik karena kelalaian, pelanggaran maupun ketidaktifan dan juga tidak ada sanksi pidana. Di samping itu sejak 2009 Pemerintah tidak lagi melakukan pengukuhan terhadap amil zakat yang baru.

Salah satu faktor yang mendukung tidak efektifnya sanksi hukum karena persoalan substansi hukum. Apabila mengacu pada Undang-Undang No. 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat, kelemahan mendasar dari Undang-Undang No. 38 Tahun 1999 maupun UU No. 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, karena tidak adanya sanksi hukum bagi para wajib zakat. Padahal, sanksi adalah salah satu unsur norma hukum yang membedakannya dengan norma lain.

C. PENUTUP

Zakat sebagai salah satu sumber perekonomian negara dalam Islam belum maksimal pengelolaannya bahkan menjadi problema masyarakat muslim sepanjang waktu yang tidak terpecahkan hingga saat ini, antara cita dan fakta terdapat jarak yang terlalu jauh. Antara sisi normatif dan sisi praktiknya terdapat kesenjangan yang tak mampu ditutupi oleh siapapun. Potensi zakat yang demikian besar hanya sebatas potensi yang belum dapat digali secara serius karena berbagai faktor. Salah satu faktor penyebabnya karena belum optimalnya peran negara (pemerintah) baik sebagai pengatur/pengendali (*regulator*), peran pemerintah sebagai pengelola (*operator*), peran pemerintah pengawas (*supervisor*), maupun peran pemerintah sebagai pemberi sanksi. Padahal pada zaman Rasulullah maupun para masa sahabat, tabi'-tabi'in peran pemerintah sangat sentral dalam pengelolaan zakat, hal itu memungkinkan karena kekuasaan berpusat pada Rasulullah dan khalifah. Oleh karena itu diperlukan peran pemerintah secara optimal dalam memberdayakan zakat guna terwujudnya kesejahteraan umum yang berkeadilan sosial sebagaimana UUD NRI Tahun 1945.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Qadim Zallum, 1983, *Al-Amwal fi Dawlah al-Khilafah*, (Beirut: Darul 'Ilmi li al-Malayin).
- Ahmad Erani Yustika dan Jati Andrianto, 2008, "Zakat, Keadilan dan Keseimbangan Sosial" dalam *Jurnal Pemikiran dan Gagasan*, Volume 1, Nomor 4 Agustus.
- Didin Hafidhuddin dan Hendri Tanjung, 2008, *Manajemen Syariah dalam Praktik*, (Jakarta: Gema Insani Press).
- Hayyan ul Haq, 2007, "Constructing a Coordinated Structure in the Contract for the Transfer of Technology" *International Journal Technology Transfer and Commercialisation*, Vol. 6, No. 1.
- Heru Susetyo, 2011, "Peran Negara dalam Pengelolaan Zakat: Perspektif Negara Kesejahteraan dan Praktek Negara-Negara Tetangga", <http://imz.or.id/new/publication/45/> diakses 26 Maret.
- Muhammad Fuad Nasar, 2011, "Spirit Ideologis Zakat", [http://lazisgarudaindonesia .or.id/?p=920](http://lazisgarudaindonesia.or.id/?p=920) diakses pada 23 Pebruari.
- Mohammad Daud Ali, 1988, *Sistem Ekonomi Islam: Zakat dan Wakaf*, (Jakarta: Universitas Indonesia Press).
- Oneng Nurul Bariyah, N., 2010, "Kontekstualisasi Total Quality Management dalam Lembaga Pengelola Zakat untuk Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat (Prinsip dan Praktik)". Disertasi pada Sekolah Pascasarjana UIN Syarif Hidayatullah Jakarta.
- Sabahuddin Azmi, 2002, *Islamic Economics*, (New Delhi: Goodwork Books).
- Sjechul Hadi Permono, 1995, *Pemerintah Republik Indonesia Sebagai Pengelola Zakat*, (Jakarta : Pustaka Firdaus).