

# PENGELOLAAN ZAKAT SEBAGAI BENTUK PENEGAKAN HAM DALAM MENINGKATKAN KESEJAHTERAAN RAKYAT

Zaki 'Ulya

Fakultas Hukum, Universitas Samudra, NAD

Jl. Meurandeh Langsa, 24416

E-mail: zaki.ulya@gmail.com

**Abstract:** *Management of Zakat as a Form Human Right Enforcement in Improving People's Welfare.* Poverty, income inequality, poor health and education services as well as high unemployment rate are some indicators showing that there are many violations of people's rights. Implementation of zakat management set out in the legislation is one of the government's efforts in tackling economic inequalities in society so that the basic rights of the people in economics can be fulfilled. Obstacles encountered in the management of zakat in general are in the mechanism of distribution of zakat since the charity is based on some legislation that put zakat as regional income resulting in a very bureaucratic withdrawal process of funds from the charity accountant area. As the result, it hampers the distribution of zakat hence economic rights of the people cannot be optimally fulfilled.

**Keywords:** zakat, human rights, social welfare

**Abstrak:** *Pengelolaan Zakat Sebagai Bentuk Penegakan HAM dalam Meningkatkan Kesejahteraan Rakyat.* Fenomena kemiskinan, distribusi pendapatan nasional yang kurang merata, buruknya layanan kesehatan dan pendidikan, serta masih tingginya angka pengangguran, dapatlah dipakai sebagai indikator masih banyaknya pelanggaran terhadap hak asasi rakyat. Pelaksanaan pengelolaan zakat yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan merupakan upaya pemerintah dalam menanggulangi kesenjangan ekonomi dalam masyarakat, sehingga hak dasar manusia di bidang ekonomi menjadi tercukupi. Kendala yang dihadapi dalam pengelolaan zakat pada umumnya ada pada mekanisme pendistribusian zakat. Di mana zakat berdasarkan beberapa peraturan perundang-undangan menempatkan sebagai PAD sehingga dalam penarikan dana zakat dari akuntan daerah sangat birokratis. Akibatnya pendistribusian zakat pun menjadi terhambat, dan hak ekonomi rakyat belum dapat terpenuhi secara optimal.

**Kata Kunci:** zakat, HAM, kesejahteraan rakyat

## Pendahuluan

Hak asasi manusia dalam pengertian umum adalah hak-hak dasar yang dimiliki setiap pribadi manusia sebagai anugerah tuhan yang dibawa sejak lahir. Ini berarti bahwa sebagai anugerah dari tuhan kepada makhluknya, hak asasi tidak dapat dipisahkan dari eksistensi pribadi manusia itu sendiri. Hak asasi tidak dapat dicabut oleh suatu kekuasaan atau oleh sebab-sebab lainnya, karena jika

hal itu terjadi maka manusia kehilangan martabat yang sebenarnya menjadi inti nilai kemanusiaan.<sup>1</sup>

Walau demikian, bukan berarti bahwa perwujudan hak asasi manusia dapat dilaksanakan secara mutlak karena dapat

<sup>1</sup> Johannes Usfunan, *Hak Asasi Manusia Bidang Ekonomi, Sosial dan Budaya*, (Denpasar: Biro Hukum dan HAM Setda Provinsi Bali, 2002), h. 2.

melanggar hak asasi orang lain. Memperjuangkan hak sendiri sampai-sampai mengabaikan hak orang lain, ini merupakan tindakan yang tidak manusiawi. Hak asasi manusia adalah hak dasar yang dimiliki oleh setiap pribadi manusia secara kodrati sebagai anugerah dari tuhan, mencakup hak hidup, hak kemerdekaan/bebasan dan hak memiliki sesuatu.<sup>2</sup>

Melanggar HAM seseorang bertentangan dengan hukum yang berlaku di Indonesia. Hak asasi manusia memiliki wadah organisasi yang mengurus permasalahan seputar hak asasi manusia yaitu Komnas HAM. Kasus pelanggaran HAM di Indonesia memang masih banyak yang belum terselesaikan/tuntas sehingga diharapkan perkembangan dunia HAM di Indonesia dapat terwujud ke arah yang lebih baik.

Adapun pengaturan HAM di Indonesia diatur dalam UUD 1945, khususnya dalam Pasal 28 A sampai dengan Pasal 28 J UUD 1945, yang kemudian dilanjutkan dalam peraturan perundang-undangan seperti UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia dan UU No. 21 Tahun 2001 tentang Pengadilan HAM.<sup>3</sup>

Dewasa ini, di banyak negeri yang sedang berkembang dan tengah melaksanakan program-program pembangunan nasional telah terjadi banyak pelanggaran terhadap hak-hak asasi manusia warga Negara. Pelanggaran tidak hanya terjadi dalam persoalan hak-hak sipil dan politik (Hak Sipil) tetapi tidak kurang-kurangnya juga dalam persoalan hak-hak ekonomi, sosial dan budaya (Hak Ekososbud). Pelanggaran bisa terjadi karena “memang diperintahkan” (*by commission*) dan juga bisa terjadi karena “memang dibiarkan” (*by omission*) oleh para pejabat pemegang kekuasaan di pusat ataupun di daerah yang bertanggungjawab.

Dalam persoalan pelanggaran terhadap

<sup>2</sup> Johannes Usfunan, *Hak Asasi Manusia Bidang Ekonomi, Sosial dan Budaya*, h. 3.

<sup>3</sup> Johannes Usfunan, *Hak Asasi Manusia Bidang Ekonomi, Sosial dan Budaya*, h. 3.

HAM di bidang Ekososbud, umumnya pelanggaran itu terjadi di daerah-daerah di mana aktivitas pembangunan banyak dilakukan. Kurangnya perhatian ataupun kemauan untuk melaksanakan tugas pemerintahan yang memenuhi syarat-syarat tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*), yang umumnya bersebab dari lebih dipentingkannya keberhasilan pembangunan ekonomi yang terkadang menampak jelas demi citra politis daripada lebih diutamakan penghormatan pada hak-hak rakyat yang lebih bermakna kemanusiaan, telah berakibat terjadinya banyak pelanggaran hak, baik yang terjadi *by commission* (dilakukan atas perintah) maupun yang *by omission* (sebagai akibat pembiaran).<sup>4</sup>

Fenomena kemiskinan, distribusi pendapatan nasional yang kurang merata yang hanya menyebabkan kesenjangan-kesenjangan yang memprihatinkan, atau fakta masih buruknya layanan kesehatan dan pendidikan, serta masih tingginya angka pengangguran, dapatlah dipakai sebagai indikator betapa masih banyaknya pelanggaran terhadap hak asasi rakyat, khususnya yang terbilang ke dalam kategori hak-hak ekososbud, walaupun tidak terjadi *by commission* tetaplah dapat disimak bahwa semua itu terjadi *by omission*.

Berdasarkan sudut tata kelola pemerintahan yang mestinya bisa dilaksanakan dengan baik (*good governance*) dapatlah dikatakan bahwa di sini tidak hanya telah terjadi tata kelola pemerintahan yang buruk, akan tetapi juga telah terjadi pengingkaran hak warga untuk memperoleh layanan pemerintah yang baik, yang apabila berterusan dalam suatu rentang waktu yang panjang layanan masyarakat yang terus menerus kurang bagus itu akan segera saja terkualifikasi sebagai pembiaran dan dengan demikian juga harus dilaporkan sebagai pelanggaran hak asasi manusia.

Sebagaimana disebutkan juga dalam alinea keempat pembukaan UUD 1945, yaitu “Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu pemerintah negara Indonesia

<sup>4</sup> Yudana Sumanang, *Hak-hak Asasi Manusia*, (Jakarta: PT Gunung Agung, 1970), h. 12.

yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan “*untuk memajukan kesejahteraan umum ...*”, serta didukung dengan bunyi sila kelima pancasila yaitu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Bermakna bahwa salah satu cita-cita negara Indonesia adalah upaya mengentaskan kemiskinan dan menyalurkan nilai keadilan sosial dari sudut pandang ekonomi bagi rakyatnya.

Salah satu upaya negara, dalam hal ini pemerintah, menyelenggarakan pemerataan dalam bidang ekonomi rakyat adalah pengelolaan zakat. Dasar alasan pemberlakuan UU No. 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat adalah negara menjamin kemerdekaan bagi seluruh warga negaranya untuk menjalankan agama sesuai dengan agama dan kepercayaan yang dianut. Karena zakat merupakan salah satu dari rukun Islam yang wajib dijalankan oleh pemeluk Islam dan dapat dijadikan sebagai lokomotif meningkatkan kesejahteraan masyarakat, maka pemerintah perlu memberikan pembinaan, pelayanan, dan perlindungan atasnya.<sup>5</sup>

Dalam rangka melaksanakan pengelolaan zakat sesuai dengan amanat UU No. 38 Tahun 1999, pemerintah pada tahun 2001 membentuk Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) dengan Keputusan Presiden No.8 Tahun 2001 tentang Badan Amil Zakat Nasional. Di setiap daerah juga ditetapkan pembentukan Badan Amil Zakat Provinsi, Badan Amil Zakat Kabupaten/Kota hingga Badan Amil Zakat Kecamatan. Pemerintah juga mengukuhkan keberadaan Lembaga Amil Zakat (LAZ) yang didirikan oleh masyarakat. Dalam UU No. 38 Tahun 1999 dijelaskan prinsip pengelolaan zakat secara profesional dan bertanggung jawab yang dilakukan oleh masyarakat bersama pemerintah. Pemerintah dalam hal ini berkewajiban memberikan perlindungan, pembinaan, dan pelayanan kepada muzakki, mustahiq, dan pengelola zakat.

Pasal 1 Angka 1 dan 2 UU No. 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat menyebutkan bahwa:

1. Pengelolaan zakat adalah kegiatan perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan terhadap pengumpulan dan pendistribusian serta pendayagunaan zakat.
2. Zakat adalah harta yang wajib disisihkan oleh seorang muslim atau badan yang dimiliki oleh orang muslim sesuai dengan ketentuan agama untuk diberikan kepada yang berhak menerimanya.

Sebagai instrumen hukum pelaksana ketentuan pengelolaan zakat di Aceh, maka Pemerintah Aceh mengesahkan aturan hukum daerah yaitu Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam No. 7 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Zakat.<sup>6</sup> Qanun tersebut menyatakan bahwa Pengelolaan zakat adalah serangkaian kegiatan perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan dan pengawasan terhadap pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan zakat oleh Badan Baitul Mal.<sup>7</sup> Adapun tujuan dari pengelolaan zakat yaitu:

1. Mengangkat harkat dan martabat fakir miskin dan membantunya keluar dari kesulitan dan penderitaan.
2. Membantu pemecahan masalah yang dihadapi oleh para mustahik
3. Menjembatani antara yang kaya dan yang miskin dalam suatu masyarakat.
4. Meningkatkan syiar Islam
5. Mengangkat harkat dan martabat bangsa dan negara.
6. Mewujudkan kesejahteraan dan keadilan sosial dalam masyarakat.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> Keberadaan Qanun tersebut adalah sebagai representasi aturan pelaksana dari UU No. 38 Tahun 1999, UU No. 44 Tahun 1999 dan UU No. 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Lihat dalam konsideran menimbang huruf b Qanun No. 7 Tahun 2004.

<sup>7</sup> Lihat dalam Pasal 1 angka 12 Qanun No. 7 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Zakat.

<sup>8</sup> Yūsuf al-Qaradhāwī, *Hukum Zakat*, (Bogor: Litera AntarNusa, 1997), h. 12.

<sup>5</sup> Nuruddin Ali Mhd, *Zakat Sebagai Instrumen dalam Kebijakan Fiskal*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2006), h. 22.

Sebagaimana disebutkan juga dalam Pasal 5 UU No. 38 Tahun 1999 tentang pengelolaan zakat, yaitu:

Pengelolaan zakat bertujuan: meningkatkan pelayanan bagi masyarakat dalam menunaikan zakat sesuai dengan tuntunan agama; meningkatkan fungsi dan peranan pranata keagamaan dalam upaya mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan keadilan sosial; meningkatkan hasil guna dan daya guna zakat.

Namun, keberadaan zakat dirasakan hingga kini belum mampu mengangkat nilai ekonomi masyarakat ekonomi rendah menjadi lebih baik. Pengelolaan zakat masih dirasakan belum mampu mengakomodir permasalahan kemiskinan. Berbanding terbalik dengan penjelasan dalam UU No. 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat yang menyebutkan “agar sumber dana yang dapat dimanfaatkan bagi kesejahteraan masyarakat terutama untuk mengentaskan masyarakat dari kemiskinan dan menghilangkan kesenjangan sosial, perlu adanya pengelolaan zakat secara profesional dan bertanggung jawab yang dilakukan oleh masyarakat bersama pemerintah. Dalam hal ini pemerintah berkewajiban memberikan perlindungan, pembinaan, dan pelayanan kepada muzaki, mustahiq, dan pengelola zakat. Untuk maksud tersebut, perlu adanya undang-undang tentang pengelolaan zakat yang berasaskan keimanan dan takwa dalam rangka mewujudkan keadilan sosial, kemaslahatan, keterbukaan, dan kepastian hukum sebagai pengamalan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945”.

### **Landasan HAM Berdasarkan Teori Konstitusi**

Menurut Satya Arinanto dalam perspektif umum, menurut teori universal bahwa HAM dapat diperlakukan secara universal kepada setiap orang tanpa memandang lokasi geografisnya. Sementara kalangan relativisme budaya berpendapat tidak ada suatu HAM yang bersifat universal dan teori hukum alam mengabaikan dasar masyarakat dari identitas individu sebagai manusia, karena

seorang manusia selalu menjadi produk dari beberapa lingkungan sosial budaya.<sup>9</sup>

Implementasi teori HAM itu di Indonesia dapat dilihat dari beberapa produk hukum yang dihasilkan dalam era transisi demokrasi seperti yang dikemukakan Moh. Mahfud MD bahwa politik hukum nasional tidak hanya dilihat dari perspektif formal yang memandang kebijaksanaan hukum dari rumusan-rumusan resmi sebagai produk saja, melainkan dapat dari latar belakang dan proses keluarnya rumusan-rumusan resmi tersebut antara lain:

- a. Hasil Amendemen UUD 1945, pada Pasal 28 huruf A sampai dengan huruf J. Sesungguhnya sebelum momentum amendemen UUD 45 itu, apresiasi bangsa Indonesia tentang HAM telah dimulai oleh para the founding fathers ketika proses penyusunan UUD. Pada saat itu terjadi perdebatan tentang perlu tidaknya dimasukkan pasal-pasal HAM dalam konstitusi. Soekarno dan Hatta sebagai tokoh sentral bangsa pada saat itu berbeda pendapat. Soekarno secara implisit menolak paham individualisme dan menerima paham kekeluargaan, sementara Hatta meskipun juga menolak individualisme tetapi menyarankan dimasukkan pasal-pasal HAM dalam konstitusi untuk menghindari tindakan represif penguasa. Dan hasilnya hanya beberapa pasal saja yang disetujui yang kemudian pasal-pasal dalam UUD 1945. Dalam kaitan itu, menarik dicermati pernyataan Moh. Mahfud MD yang menganggap bahwa formulasi atau politik hukum yang digariskan oleh UUD 1945 tentang HAM cenderung partikularistik dan membuka peluang bagi terjadinya dominasi (dan reduksi oleh) negara dalam pelaksanaannya dapat dipahami dari sejarah rumusan UUD 1945 oleh pendiri negara.<sup>10</sup> lebih jauh Moh. Mahfud

<sup>9</sup> Satya Arinanto, *Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik di Indonesia*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2003), h. 92.

<sup>10</sup> Mohd. Mahfud MD., *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia, 1999), h. 48.



- MD mengemukakan bahwa pewadahan konstitusi Indonesia UUD 1945, ternyata pelanggaran HAM itu dilakukan melalui politik hukum yang digariskan oleh UUD 1945 tentang HAM yang merupakan hasil kompromi antara yang menerima dan yang menolak masuknya konsepsi HAM.<sup>11</sup> Hal ini berakibat pada terbukanya peluang berbagai masalah HAM dengan undang-undang (UU), terutama yang berkaitan dengan Pasal 28 UUD 1945 (Sebelum diamandemen). Karena dalam kenyataannya pemerintah justru membuat UU yang berisi pembenaran bagi pemerintah untuk melakukan pelanggaran-pelanggaran atas HAM itu sendiri, seperti UU yang berkaitan dengan pers, keormasan, kepartaian, pemilu dan lembaga perwakilan. Pemerintah selalu beralasan bahwa semua UU itu telah dibuat secara benar dan konstitusional sebab pembuatannya didasarkan pada atribusi kewenangan yang diberikan oleh UUD 1945. Dan dari sudut formalitas prosedural yang juga ditentukan oleh konstitusi pembuatan berbagai UU itu sah, tetapi esensinya yang ternyata bertentangan dengan ajaran konstitusionalisme. Namun sejak Sidang Tahunan MPR (7-18 Agustus 2000) penghormatan dan perlindungan HAM dalam UUD 1945 semakin jelas ketika amandemen kedua UUD 1945 menetapkan bab khusus tentang HAM dalam Pasal 28 yaitu Pasal 28A sampai Pasal 28J. Penambahan sejumlah pasal (10 pasal) dalam UUD 1945 merupakan langkah maju dalam perlindungan HAM baik dari segi kuantitas (jumlah) pasal yang mengatur HAM maupun dari segi kualitas materi HAM, karena hampir seluruh substansi HAM dalam segala dimensi di atur dalam amandemen ini.
- b. TAP MPR Nomor XVII Tahun 1998 tentang HAM. Lahirnya Tap MPR ini didasari oleh realitas bahwa negara Indonesia merupakan bagian masyarakat dunia patut menghormati hak asasi manusia yang termaktub dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia Perserikatan Bangsa-Bangsa serta berbagai instrumen internasional lainnya mengenai HAM. Formulasi politik hukum HAM dalam TAP MPR ini dapat dilihat dalam Pasal 2 yang berbunyi “Menugaskan kepada Presiden-RI dan DPR-RI untuk meratifikasi berbagai instrumen Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang HAM, sepanjang tidak bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945”.
  - c. UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Pada prinsipnya lahirnya UU ini merupakan respon terhadap TAP MPR NO.XVII tahun 1998. Selain itu, dengan UU ini jelas sekali komitmen negara dalam menghormati dan menjunjung tinggi HAM. Dalam UU ini juga terdapat pengakuan negara atas keberadaan hukum adat (Pasal 6). Pada sisi ini sesungguhnya kelihatan substansi politik hukum pemerintah dalam mengawal penegakan HAM seperti yang dinyatakan dalam Penjelasan Umum bahwa “... materi undang-undang ini disesuaikan juga dengan kebutuhan hukum masyarakat dan pembangunan hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945”.
  - d. UU Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM. Secara hukum, UU ini lahir berdasarkan ketentuan Pasal 104 ayat (1) UU Nomor 39 tahun 1999 yang menyatakan bahwa yang berhak mengadili pelanggaran HAM yang berat sesuai dengan ketentuan tersebut adalah Pengadilan HAM. Selain itu lahirnya UU ini sebagai jawaban atas desakan dan keraguan dunia internasional dalam proses penegakan HAM di Indonesia pasca jajak pendapat Timor-Timur, yang oleh masyarakat internasional dianggap telah terjadi pelanggaran HAM berat. Terlepas dari motivasi lahirnya UU ini, negara kita telah menunjukkan politik hukumnya untuk menghormati dan menjunjung tinggi HAM.

<sup>11</sup> Mohd. Mahfud MD., *Politik Hukum di Indonesia*, h. 48.

- e. Ratifikasi konvensi internasional tentang HAM. Ratifikasi ini menunjukkan bahwa bangsa Indonesia sebagai bagian masyarakat internasional memberi perhatian pada upaya penegakan HAM. Ratifikasi itu antara lain : 1) *Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading or Punishment*, melalui UU Nomor 5 Tahun 1998 2) *International Convention on the Elimination of All Form of Racial Discrimination*, melalui UU Nomor 29 tahun 1999; 3) *International Convention Against Apartheid in Sport* dengan Keppres Nomor 48 Tahun 1993; 4) *Convention on the Rights of the Child* dengan Keppres Nomor 36 Tahun 1990; 5) *Convention No.87 on Freedom of Association and Protection of The Rights to Organize*, melalui Keppres Nomor 83 tahun 1998.6) ILO Convention No.105 on the Abolition of Forced Labour, melalui UU Nomor 19 Tahun 1999.7) *ILO Convention No.111 on Discrimination in Respect of Employment and Occupation*, melalui UU Nomor 21 Tahun 1999. 8) *ILO Convention No.138 on Minimum Age of Admission to Employment*, melalui UU Nomor 20 Tahun 1999.
- f. Keppres Nomor 129 Tahun 1998 tentang Rencana Aksi Nasional HAM. Salah satu formulasi politik hukum HAM pemerintah terlihat dari substansi RAN-HAM ini adalah maksud dan tujuannya yaitu untuk memberikan jaminan bagi peningkatan, pemajuan dan perlindungan HAM di Indonesia dengan mempertimbangkan nilai-nilai adat istiadat, budaya dan agama bangsa Indonesia. Pelaksanaan RAN HAM ini selama lima tahun dari 1998-2003.<sup>12</sup>

Sementara menurut Romli Atmasasmita mewujudkan suatu pengadilan HAM tidaklah semudah menuliskannya atau mengucapkannya karena lima hal yaitu: pertama, masalah pelanggaran HAM merupakan

peristiwa baru bagi bangsa Indonesia; kedua, suatu pelanggaran HAM tidak identik dengan kejahatan biasa; ketiga, lembaga yang sudah ada belum terbiasa menangani pelanggaran HAM dan yurisprudensi hukum internasional dalam kasus pelanggaran HAM belum banyak dari Mahkamah Ad Hoc, keempat, larangan pemakaian penafsiran analogi dalam sistem hukum pidana, kelima, tuntutan masyarakat internasional melalui PBB agar serius menangani kasus pelanggaran HAM.<sup>13</sup>

### Pengertian Zakat

Zakat merupakan salah satu rukun Islam yang memiliki dua dimensi yang berbeda namun saling berkaitan, yaitu dimensi vertikal dan dimensi horizontal. Dimensi vertikal bermakna bahwa hubungan dengan Allah Swt., dan dimensi horizontal bermakna hubungan dengan manusia.<sup>14</sup>

Zakat ditinjau dari segi bahasa memiliki beberapa arti diantaranya, *al-Barakatu* (keberkahan), *al-Nama'* (pertumbuhan dan perkembangan), *al-Thaharatu* (kesucian), *al-Shalahu* (keberesan).<sup>15</sup> Sedangkan zakat ditinjau dari segi istilah adalah bagian dari harta dengan persyaratan tertentu yang Allah Swt. wajibkan kepada pemiliknya untuk diserahkan kepada yang berhak menerimanya dengan persyaratan tertentu.

Hubungan antara pengertian zakat menurut bahasa dan pengertian menurut istilah sangat erat hubungannya, yaitu harta yang dikeluarkan zakatnya akan menjadi berkah, tumbuh, berkembang dan bertambah, suci dan sukses, sebagaimana disebutkan dalam Alquran Q.s. al-Taubah [9]: 103, yang berbunyi:

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

<sup>13</sup> Romli Atmasasmita, *Reformasi Hukum, HAM dan Penegakan Hukum*, (Bandung: Mandar Maju, 2001), h. 139.

<sup>14</sup> M. Jamil Ibrahim, *Urgensi Ijtihad dalam Penggalan Sumber-sumber Zakat*, Tesis, Program Pascasarjana, (Banda Aceh: Universitas Syiah Kuala, Darussalam, 2010), h. ii.

<sup>15</sup> Majma Lughah al-'Arabiyyah, *al-Mu'jam al-Wasith*, (Mishr: Dâr al-Ma'ârif, 1972), h. 396

<sup>12</sup> Mohd. Mahfud MD., *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*, (Yogyakarta: Gama Media, 1999), h. 9.

*Ambillah zakat dari sebagian harta mereka dengan zakat itu kamu membersihkan dan menyucikan mereka. Sesungguhnya doa kamu itu menjadi ketentraman jiwa mereka. Dan Allah Maha mendengar lagi Maha mengetahui.*

Bila dilihat dari segi ekonomi, zakat merupakan ibadah *mâliyah ijtimâ'iyah* yang memiliki posisi sangat penting, strategis dan menentukan dalam rangka membangun tatanan ekonomi umat. Kewajiban zakat sebagai rukun Islam ketiga berfungsi bukan saja sebagai ibadah pokok untuk mewujudkan pribadi yang taat atau keshalihan pribadi tapi juga diharapkan dapat ikut serta dalam penanganan sosial atau pilar amal bersama.<sup>16</sup>

Harta yang akan dikeluarkan zakatnya harus memenuhi beberapa persyaratan, yaitu:

- a. Harta yang Halal dan Thayyib;
- b. Harta Produktif dan Berpotensi Produktif;
- c. Milik Penuh dan Berkuasa Menggunakannya;
- d. Mencapai Nishab (Standar Minimal Harta yang dikenakan zakat);
- e. Surplus dari Kebutuhan Primer dan Terbebas dari Hutang;
- f. Haul (Sudah Berlalu Setahun).<sup>17</sup>

Menurut UU No. 38 Tahun 1999, yang menjadi wajib zakat adalah setiap warga negara Indonesia yang beragama Islam dan mampu atau badan yang dimiliki oleh orang Muslim. Dari ketentuan ini jelas yang menjadi wajib zakat bukan hanya diri pribadi seorang Muslim, tetapi juga Badan hukum milik seorang Muslim. Sementara pengelolaan zakat bertujuan:

1. meningkatnya pelayanan bagi masyarakat dalam menunaikan zakat sesuai dengan tuntunan agama;
2. meningkatnya fungsi dan peranan pranata keagamaan dalam upaya mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan keadilan sosial.

3. meningkatnya hasil guna dan daya guna zakat.

Keterbukaan dalam program legislasi dengan tujuan mewujudkan transparansi, menjadikan pelaksanaan pengelolaan zakat juga tidak hanya diatur dalam aturan nasional, namun daerah juga mengatur hal yang sama. Salah satunya adalah Aceh, dengan dasar UU No. 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Daerah Istimewa Aceh. Pelaksanaan pengelolaan zakat yang berlandaskan syariat Islam, diatur lebih lanjut dalam Qanun No. 7 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Zakat, yang kemudian digantikan dengan Qanun No. 10 Tahun 2007 tentang Baitul Mal.

Pasal 1 angka 14 Qanun No. 10 Tahun 2007 tentang Baitul Mal menyebutkan bahwa "Zakat adalah bagian dari harta yang wajib disisihkan oleh seorang muslim atau badan (koorporasi) sesuai dengan ketentuan Syariat Islam untuk disalurkan kepada yang berhak menerimanya dibawah pengelolaan Baitul Mal".

### **Pelaksanaan Pengelolaan Zakat Terkait Pemenuhan Hak Warga dalam Peningkatan Kesejahteraan Rakyat**

Potensi zakat semakin besar dengan lahirnya UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh, karena dalam undang-undang tersebut terbuka beberapa peluang dalam rangka mengembangkan sumber zakat karena di samping dasar hukumnya sudah kuat juga wewenang yang diberikan sangat memungkinkan zakat di Aceh menjadi sumber dana yang penting dalam pengembangan ekonomi.

Berdasarkan penetapan zakat dalam *nash* sehingga menjadikan zakat tersebut menjadi salah satu rukun Islam, dan menjadi salah satu unsur pokok bagi tegaknya syari'at islam. Oleh sebab itu hukum zakat adalah wajib (*fardhu*) atas setiap muslim yang telah memenuhi syarat-syarat tertentu.<sup>18</sup> Zakat

<sup>16</sup>Didin Hafidhuiddin, *Zakat dalam Perekonomian Modern*, (Jakarta: Gema Insani, 2002), h. 14.

<sup>17</sup>Abdul Fatah Idris dan Abu Ahmadi. *Fiqih Islam Lengkap*, (Jakarta: PT Rineka Cipta, 2004), h. 108.

<sup>18</sup> Nasrun Haroen, *Ushul Fiqh*, Jil. I, cet II., (Jakarta: Logos Wacana Ilmu, 1997), h. 12.

termasuk dalam kategori ibadah (seperti salat, haji dan puasa) yang telah diatur secara rinci dan paten berdasarkan Alqur'an dan al-Sunnah, sekaligus merupakan amal sosial kemasyarakatan dan kemanusiaan yang dapat berkembang sesuai dengan perkembangan umat manusia.<sup>19</sup>

Konsep zakat mempunyai relevansi dengan sistem ekonomi kerakyatan yang menguntungkan umat Islam dan dapat memberdayakan perekonomiannya. Sebagai suatu peningkatan kesadaran dan pengamalan tentang zakat bagi masyarakat muslim dan pemerintah Indonesia, muncullah Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat. Untuk mewujudkan demokrasi ekonomi seperti yang tertuang dalam Pasal 33 UUD 1945, adalah dengan mengutamakan kemakmuran masyarakat dari kemakmuran perorangan atau kelompok tertentu. Sebab, jika kemakmuran perorangan yang justru diutamakan, maka tampuk produksi akan jatuh ke tangan individu dan elite tertentu yang memiliki kekuasaan, kekuatan, dan jika kondisi ini benar-benar terjadi, maka rakyatlah yang menanggung kesengsaraan dan penindasan di bidang ekonomi.

Keberadaan zakat dalam sistem hukum Indonesia ditentukan dalam UU No. 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat. Salah satu tujuan dari zakat adalah untuk mengurangi angka kemiskinan di Indonesia serta memakmurkan kehidupan masyarakat dengan sistem ekonomi yang bernilai keadilan. Zakat merupakan wujud pilar perekonomian Islam dalam menjalankan fungsinya untuk mengelola dan menyalurkan dana umat kepada orang-orang yang berhak.

Nilai ekonomi yang dianut dalam Negara Indonesia adalah sistem ekonomi kerakyatan, di mana ekonomi kerakyatan adalah sistem ekonomi Pancasila (demokrasi ekonomi) seperti yang tercantum secara eksplisit dalam pasal 33 UUD 1945.<sup>20</sup> selain itu, zakat

merupakan doktrin ibadah *mahdhah* bersifat wajib, mengandung doktrin sosial ekonomi Islam yang merupakan antitesa terhadap sistem ekonomi riba.<sup>21</sup>

Seperti diakui oleh para cendekiawan Muslim, baik berskala nasional, dan internasional, bahwa selain ketentuan ibadah murni, zakat juga merupakan kewajiban sosial berbentuk tolong menolong antara orang kaya dan orang miskin, untuk menciptakan keseimbangan sosial dan keseimbangan ekonomi. Sekaligus ditujukan untuk mewujudkan kesejahteraan, menciptakan keamanan dan ketentraman.<sup>22</sup>

Dalam Islam, zakat diwajibkan untuk menghindari akumulasi modal (kekayaan) oleh seseorang atau sekelompok orang tertentu. Islam tidak melarang umatnya menjadi kaya, namun tidak menghendaki ketidakadilan atas kepemilikan modal dalam umatnya, sehingga dikeluarkanlah sebuah mekanisme zakat untuk mencegah hal tersebut. Ketidakadilan menunjukkan adanya kesenjangan antara yang kaya dan miskin. Kondisi ini merupakan ketimpangan yang dapat menyebabkan kemunduran umat, baik secara ekonomis, sosial, maupun spiritual. Sementara Islam, merupakan agama yang mensyariatkan tanggungjawab sosial kepada umatnya, karena dengan hal tersebut, seseorang akan menemukan basis ketakwaan dalam bentuk solidaritas kemanusiaan.

Agama pada dasarnya tidak hanya menuntut kesalehan individual-transendensial saja, yang tergugurkan dengan hanya melaksanakan kewajiban berdasarkan ayat-ayat Alquran tetapi lebih pada proses menumbuhkan kepedulian dan kesalehan sosial, membunikan proses humanisasi yang berspirit transendensial. Dikotomi agama dan ajarannya dengan realitas sosial di mana umat berada sudah harus ditanggalkan dan kita beralih pada upaya kontekstualisasi agama yang secara

<sup>19</sup> Wahbah al-Zuhayli, *Zakat Kajian Berbagai Mazhab*, (Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 1997), h. 225.

<sup>20</sup> Mubiwito, *Ekonomi Rakyat, Program IDT dan Demokrasi*

*Ekonomi Indonesia*, (Yogyakarta: Aditya Media, 1997), h. 23.

<sup>21</sup> Ismail Hasan Metareum, et.al., *Perubahan Demi Keadilan Untuk Kepentingan Rakyat*, (Jakarta: DPP PPP, 1998), h. 102.

<sup>22</sup> Ismail Hasan Metareum, et.al., *Perubahan Demi Keadilan Untuk Kepentingan Rakyat*, h. 103.



fungsional dapat menjadi “rahmat” bagi setiap umatnya. Tidak terkecuali zakat sebagai salah satu ketentuan syariah atau ajaran agama.

**Kendala dalam Pelaksanaan Pengelolaan Zakat Terkait dengan Upaya Peningkatan Kesejahteraan Rakyat**

Berdasarkan aspek yuridis terdapat kelemahan di dalam pelaksanaan UU No 38 Tahun 1999 Tentang Pengelolaan Zakat yaitu Pertama, UU No. 38 Tahun 1999 Tentang Pengelolaan Zakat dinilai berpotensi menghambat perkembangan zakat. Salah satunya adalah tidak adanya pemisahan yang jelas antara fungsi regulasi, pengawasan, dan pelaksanaan dalam mengelola zakat.<sup>23</sup>

Berdasarkan dari aspek sosiologis kelemahan yang terdapat pada pengelolaan zakat yaitu: *Pertama*, terbatasnya pengetahuan masyarakat yang berkaitan dengan ibadah zakat. Pengetahuan masyarakat tentang ibadah hanya salat, puasa, dan haji. *Kedua*, konsepsi zakat, yang masih dirasa terlalu sederhana dan tradisional. Sehingga di dalam pelaksanaannya hanya cukup dibagikan langsung sendiri lingkungannya atau kepada kyai yang disenangi. *Ketiga*, kepercayaan muzakki kepada lembaga amil zakat masih rendah yang mana terdapat indikasi kekhawatiran dari masyarakat bahwa zakat yang diserahkan tidak sampai kepada yang berhak menerimanya.<sup>24</sup>

Bila diakumulasikan maka dapat digambarkan kelemahan dalam pengelolaan yaitu:

No.	Kelemahan	Bentuk kelemahan
1.	Aspek Yuridis	a. UU No 38 Tahun 1999 Tentang Pengelolaan Zakat berpotensi menghambat pengembangan zakat mengingat substansinya tidak tegas dalam mengatur fungsi regulator, pengawasan dan operator. b. Aturan organik teknis pelaksanaan Pengelolaan zakat masih dalam bentuk keputusan dan Instruksi Menteri. c. Zakat didalam UU No 38 Tahun 1999 Tentang Pengelolaan Zakat hanya digunakan sebagai pengurang dari laba/pendapatan sisa kena pajak.

2.	Aspek Sosiologis	a. Pengetahuan dan Pemahaman yang masih rendah dari masyarakat terkait dengan ibadah zakat. b. Pengelolaan zakat di masyarakat masih dilakukan secara sederhana dan tradisional. c. Rendahnya tingkat kepercayaan ( <i>trust</i> ) masyarakat kepada lembaga amil zakat.
----	------------------	--

3.	Aspek Institusi Zakat	a. Adanya dualisme institusi pengelola zakat (antara BAZ dan LAZ), khusus untuk Aceh telah ditetapkan Baitul Mal sebagai satu-satunya yang mengelola zakat. b. lemahnya penerapan prinsip manajemen organisasi. c. Rendahnya penguasaan teknologi oleh institusi zakat.
----	-----------------------	---

Berdasarkan problematika mengenai kelemahan-kelemahan yang dihadapi di dalam pelaksanaan pengelolaan zakat, maka, negara memiliki peran strategis dalam merevitalisasi pengelolaan zakat. Oleh karena itu, negara diharuskan berperan aktif dalam hal pengelolaan dan pendistribusian zakat kepada pihak yang berhak menerima dengan asas transparansi dan responsibilitas.

Berdasarkan keterangan di atas, dapat dipahami bahwa ketentuan dalam pendistribusian dana zakat antara ketentuan yang termuat dalam Qanun No. 10 Tahun 2007 tentang Baitul Mal berikut dengan aturan pelaksanaannya, bila dikaitkan dengan ketentuan dalam hukum Islam mempunyai banyak perbedaan. Di mana ketentuan dalam hukum Islam jelas bahwa dana zakat yang telah terkumpul dapat langsung dibagikan kepada asnaf yang berhak menerimanya. Berbanding terbalik dengan ketentuan yang diatur dalam Qanun dan juga aturan pelaksanaannya yang menetapkan zakat sebagai bagian dari PAD sehingga dalam hal pendistribusiannya terdapat kendala teknis yang sifatnya birokratis.

**Penutup**

Sistem perekonomian Indonesia pada dasarnya adalah sistem ekonomi kerakyatan, dengan tujuan utama pemerataan kesejahteraan rakyat dari sudut perekonomian. Pelaksanaan pengelolaan zakat yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan merupakan upaya pemerintah dalam menanggulangi kesenjangan ekonomi yang ada dalam

<sup>23</sup> Jazuni, *Legislasi Hukum Islam di Indonesia*, (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2005), h. 31.

<sup>24</sup> Muhammad Sahri, *Mekanisme Zakat dan Permodalan Masyarakat Miskin (Pengantar Untuk Rekonstruksi Kebijakan Pertumbuhan Ekonomi)*, (Malang: Bahtera Press, 2006), h. 56.

masyarakat, sehingga hak dasar manusia di bidang ekonomi menjadi tercukupi.

Kendala yang dihadapi dalam pengelolaan zakat yang merata dan diterima kepada yang berhak menerimanya pada umumnya ada pada mekanisme pendistribusian zakat. Di mana zakat berdasarkan beberapa peraturan perundangan menempatkan sebagai PAD daerah sehingga dalam penarikan dana zakat dari akuntan daerah sangat birokratis. Akibatnya pendistribusian zakat pun menjadi terhambat, dan hak ekonomi rakyat belum dapat terpenuhi secara optimal.

Karenanya kepada pemerintah agar dapat menyalurkan zakat sebagaimana diamanahkan oleh syari'at Islam maupun peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hendaknya pemenuhan hak warga di bidang ekonomi dapat terealisasi. Selain itu, pemerintah dalam hal pendistribusian zakat agar dapat mempermudah akses pengambilan dana zakat hingga ke pendistribusian, sehingga dana zakat dapat disalurkan sebagaimana mestinya tanpa harus melalui proses birokrasi yang lama.

### Pustaka Acuan

- Ali Mhd, Nuruddin, *Zakat Sebagai Instrumen dalam Kebijakan Fiskal*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2006.
- Qaradhâwi, al-, Yûsuf, *Hukum Zakat*, Edisi terjemahan, Bogor: Litera AntarNusa, 1997.
- Zuhayli, al-, Wahbah, *Zakat Kajian Berbagai Mazhab*, Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 1997.
- Arinanto, Satya, *Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik di Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2003.
- Atmasasmita, Romli, *Reformasi Hukum, HAM dan Penegakan Hukum*, Bandung: Mandar Maju, 2001.
- Hafidhuddin, Didin, *Zakat dalam Perekonomian Modern*, Jakarta: Gema Insani, 2002.
- Haroen, Nasrun, *Ushul Fiqh*, Jil. I, cet. II., Jakarta: Logos Wacana Ilmu, 1997.
- Hasan Metareum, Ismail, et.al., *Perubahan Demi Keadilan Untuk Kepentingan Rakyat*, Jakarta: DPP PPP, 1998.
- Idris, Abdul Fatah dan Abu Ahmadi, *Fiqih Islam Lengkap*, Jakarta: PT Rineka Cipta, 2004.
- Jazuni, *Legislasi Hukum Islam di Indonesia*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2005.
- Jamil Ibrahim, M., *Urgensi Ijtihad dalam Penggalan Sumber-sumber Zakat*, Tesis, Program Pascasarjana, Universitas Syiah Kuala, Darussalam-Banda Aceh, 2010.
- Lughah al-'Arabiyah, Majma, *al-Mu'jam al-Wasîth*, Mishr: Dâr al-Ma'ârif, 1972.
- Mahfud MD., Mohd., *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia, 1999.
- \_\_\_\_\_, *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*, Yogyakarta: Gama Media, 1999.
- Mubiwito, *Ekonomi Rakyat, Program IDT dan Demokrasi Ekonomi Indonesia*, Yogyakarta: Aditya Media, 1997.
- Muhammad, Sahri, *Mekanisme Zakat dan Permodalan Masyarakat Miskin (Pengantar Untuk Rekonstruksi Kebijakan Pertumbuhan Ekonomi)*, Malang: Bahtera Press, 2006.
- Qanun Aceh No. 7 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Zakat.
- Qanun Aceh No. 10 Tahun 2007 tentang Baitul Mal.
- Sumanang, Yudana, *Hak-hak Asasi Manusia*, Jakarta: PT Gunung Agung, 1970.
- Usfunan, Johannes, *Hak Asasi Manusia Bidang Ekonomi, Sosial dan Budaya*, Denpasar: Biro Hukum dan HAM Setda Provinsi Bali, 2002.
- Undang-Undang Dasar Tahun 1945.
- Undang-Undang No. 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat.
- Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.
- Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.