

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Zakat merupakan salah satu rukun Islam yang memiliki kedudukan penting dalam kehidupan umat Muslim. Selain sebagai bentuk ibadah kepada Allah Swt., zakat juga memiliki fungsi sosial yang bertujuan menciptakan kesejahteraan, pemerataan ekonomi, dan kepedulian terhadap sesama. Melalui zakat, Islam mengajarkan agar harta tidak hanya beredar di kalangan orang mampu, tetapi juga disalurkan kepada mereka yang membutuhkan. Oleh karena itu, pengelolaan dan pendistribusian zakat harus dilakukan secara tepat, adil, dan sesuai dengan ketentuan syariat Islam.¹

Allah Swt. telah menetapkan golongan-golongan yang berhak menerima zakat sebagaimana tercantum dalam Q.S. At-Taubah ayat 60 :

إِنَّمَا الصَّدَقَتُ لِلْفُقَرَاءِ وَالْمَسْكِينِ وَالْعَمِلِينَ عَلَيْهَا وَالْمُؤَلَّفَةِ قُلُوبُهُمْ وَفِي الرِّقَابِ وَالْغُرَمِينَ وَفِي سَبِيلِ اللَّهِ وَآتِينَ
السَّبِيلِ فَرِيضَةً مِّنَ اللَّهِ وَاللَّهُ عَلِيمٌ حَكِيمٌ

“Sesungguhnya zakat-zakat itu hanyalah untuk orang-orang fakir, orang-orang miskin, amil zakat, para muallaf yang dibujuk hatinya, untuk memerdekakan budak, orang-orang yang berutang, untuk jalan Allah dan untuk orang yang sedang dalam

¹ Departemen Agama RI, *Al-Qur'an dan Terjemahannya* (QS. At-Taubah: 60), serta Wahbah Az-Zuhaili, *Al-Fiqh al-Islami wa Adillatuhu*, Juz II, (Beirut: Dar al-Fikr), hlm. 730–735.

perjalanan, sebagai kewajiban dari Allah. Allah Maha Mengetahui lagi Maha Bijaksana.”²

Ayat tersebut menunjukkan bahwa pendistribusian zakat harus diberikan kepada pihak-pihak yang telah ditentukan syariat dan tidak boleh dilakukan secara sembarangan. Ketentuan ini menegaskan pentingnya pengelolaan zakat yang tepat sasaran agar tujuan zakat dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat dapat tercapai.

Selain itu, zakat juga berfungsi untuk membersihkan harta dan jiwa orang yang menunaikannya. Allah Swt. berfirman dalam QS. At-Taubah ayat 103 :

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

“Ambillah zakat dari sebagian harta mereka, dengan zakat itu kamu membersihkan dan menyucikan mereka, dan doakanlah mereka. Sesungguhnya doamu itu menjadi ketenteraman bagi mereka. Allah Maha Mendengar lagi Maha Mengetahui.”³

Dalam hadits Rasulullah Saw. juga dijelaskan mengenai kewajiban zakat dan penyalurannya kepada orang-orang yang berhak. Rasulullah Saw. bersabda :

“Beritahukan kepada mereka bahwa Allah mewajibkan zakat pada harta mereka yang diambil dari orang-orang kaya di antara mereka dan diberikan kepada orang-orang fakir di antara mereka.”⁴ Hadits tersebut menegaskan bahwa zakat memiliki tujuan sosial untuk membantu dan meningkatkan kesejahteraan golongan yang membutuhkan, khususnya fakir dan miskin. Oleh karena itu, pendistribusian zakat

² QS. At-Taubah : 60

³ QS. At-Taubah : 103

⁴ HR. Bukhari & Muslim

harus benar-benar memperhatikan ketentuan syariat agar manfaat zakat dapat dirasakan secara optimal oleh mustahiq.

Di Indonesia, pengelolaan zakat diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat. Undang-undang ini menjadi dasar hukum bagi penghimpunan, pengelolaan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat yang dilaksanakan oleh Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) maupun Lembaga Amil Zakat (LAZ). Dalam kaitannya dengan pendistribusian zakat, Pasal 25 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 menegaskan bahwa zakat wajib didistribusikan kepada mustahiq sesuai dengan syariat Islam. Ketentuan ini menunjukkan bahwa setiap bentuk pendistribusian zakat harus berorientasi pada delapan golongan penerima zakat (asnaf) sebagaimana ditentukan dalam syariat Islam.

Selanjutnya, Pasal 26 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 mengatur bahwa pendistribusian zakat dilakukan berdasarkan skala prioritas dengan memperhatikan prinsip pemerataan, keadilan, dan kewilayahan. Ketentuan ini menegaskan bahwa selain tepat sasaran kepada mustahiq, pendistribusian zakat juga harus mempertimbangkan kebutuhan yang paling mendesak, pemerataan manfaat bagi masyarakat, keadilan dalam pemberian bantuan, serta kondisi wilayah tempat zakat didistribusikan.

Dalam pelaksanaannya, BAZNAS di berbagai daerah memiliki beragam program pendistribusian zakat, salah satunya adalah Program Rumah Layak Huni. Program ini bertujuan membantu masyarakat yang memiliki kondisi tempat tinggal tidak

layak huni agar memperoleh hunian yang lebih aman, sehat, dan layak. BAZNAS Kota Banjarmasin juga melaksanakan Program Rumah Layak Huni sebagai salah satu bentuk pendistribusian zakat kepada masyarakat yang memenuhi persyaratan sebagai penerima manfaat.

Program Rumah Layak Huni merupakan salah satu bentuk pendistribusian zakat yang tidak diberikan dalam bentuk uang tunai, melainkan diwujudkan dalam bentuk bantuan pembangunan atau rehabilitasi rumah. Pelaksanaan program ini menarik untuk dikaji karena berkaitan dengan implementasi ketentuan Pasal 25 dan Pasal 26 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011. Di satu sisi, penerima bantuan harus termasuk ke dalam golongan mustahiq sesuai syariat Islam. Di sisi lain, pelaksanaan program juga harus memperhatikan skala prioritas, asas pemerataan, keadilan, dan kewilayahan sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 26.

Berdasarkan hasil pengamatan awal, BAZNAS Kota Banjarmasin memiliki mekanisme tertentu dalam menentukan calon penerima bantuan Rumah Layak Huni, mulai dari pengumpulan data, survei lapangan, proses verifikasi, hingga penetapan penerima bantuan. Mekanisme tersebut menjadi menarik untuk dievaluasi karena pelaksanaannya di lapangan belum tentu sepenuhnya mencerminkan implementasi ketentuan Pasal 25 dan Pasal 26 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011. Oleh sebab itu, diperlukan penelitian empiris untuk mengetahui bagaimana ketentuan tersebut diterapkan dalam praktik serta faktor-faktor yang mendukung maupun menghambat pelaksanaannya.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum empiris karena fokus penelitian diarahkan pada pelaksanaan hukum dalam kenyataan, yaitu mengevaluasi implementasi Pasal 25 dan Pasal 26 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 dalam Program Rumah Layak Huni yang dilaksanakan oleh BAZNAS Kota Banjarmasin. Dengan demikian, penelitian ini tidak hanya mengkaji norma hukum yang berlaku, tetapi juga menilai kesesuaiannya dengan praktik pendistribusian zakat di lapangan melalui data hasil wawancara, observasi, dan dokumentasi.

B. RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, dapat dipahami bahwa pendistribusian zakat merupakan bagian penting dalam sistem pengelolaan zakat yang harus dilaksanakan sesuai dengan ketentuan syariat Islam dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pasal 25 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat menegaskan bahwa zakat wajib didistribusikan kepada mustahiq sesuai dengan syariat Islam. Selanjutnya, Pasal 26 mengatur bahwa pendistribusian zakat dilaksanakan berdasarkan skala prioritas dengan memperhatikan prinsip pemerataan, keadilan, dan kewilayahan. Dengan demikian, setiap program pendistribusian zakat yang dilaksanakan oleh BAZNAS harus memenuhi ketentuan kedua pasal tersebut.

Dalam praktiknya, BAZNAS Kota Banjarmasin melaksanakan Program Rumah Layak Huni sebagai salah satu bentuk pendistribusian zakat kepada masyarakat yang membutuhkan. Program tersebut bertujuan membantu mustahiq memperoleh

tempat tinggal yang layak, namun pelaksanaannya perlu dievaluasi untuk mengetahui apakah telah sesuai dengan ketentuan Pasal 25 dan Pasal 26 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011, baik dari aspek penetapan mustahiq maupun penerapan prinsip skala prioritas, pemerataan, keadilan, dan kewilayahan dalam pelaksanaannya.

Berdasarkan uraian tersebut, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana implementasi ketentuan Pasal 25 dan Pasal 26 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat dalam pelaksanaan Program Rumah Layak Huni oleh BAZNAS Kota Banjarmasin ?
2. Bagaimana hasil evaluasi terhadap implementasi Pasal 25 dan Pasal 26 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat dalam Program Rumah Layak Huni yang dilaksanakan oleh BAZNAS Kota Banjarmasin ?

C. TUJUAN DAN SIGNIFIKANSI PENELITIAN

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dikemukakan, maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis implementasi ketentuan Pasal 25 dan Pasal 26 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat dalam pelaksanaan Program Rumah Layak Huni oleh BAZNAS Kota Banjarmasin.

2. Untuk mengevaluasi implementasi Pasal 25 dan Pasal 26 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat dalam Program Rumah Layak Huni yang dilaksanakan oleh BAZNAS Kota Banjarmasin.

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat, baik secara teoritis maupun praktis, sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pengembangan ilmu hukum, khususnya di bidang Hukum Tata Negara, hukum Islam, dan hukum pengelolaan zakat di Indonesia. Selain itu, penelitian ini diharapkan dapat memperkaya kajian mengenai implementasi Pasal 25 dan Pasal 26 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat dalam pelaksanaan program pendistribusian zakat oleh Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS), khususnya Program Rumah Layak Huni.

2. Manfaat Praktis

Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan evaluasi dan masukan bagi BAZNAS Kota Banjarmasin dalam mengimplementasikan ketentuan Pasal 25 dan Pasal 26 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, khususnya dalam pelaksanaan Program Rumah Layak Huni agar tetap sesuai dengan ketentuan syariat Islam, prinsip skala prioritas, pemerataan, keadilan, dan kewilayahan sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan. Selain itu, penelitian ini juga diharapkan dapat menjadi referensi bagi akademisi, praktisi,

maupun peneliti selanjutnya yang mengkaji implementasi hukum pengelolaan zakat di Indonesia.

D. DEFINISI OPERASIONAL

Untuk menghindari perbedaan penafsiran terhadap istilah-istilah yang digunakan dalam penelitian ini, maka perlu diberikan definisi operasional sebagai berikut :

1. Evaluasi, dalam penelitian ini adalah kegiatan menilai implementasi ketentuan Pasal 25 dan Pasal 26 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat dalam pelaksanaan Program Rumah Layak Huni oleh BAZNAS Kota Banjarmasin. Evaluasi dilakukan dengan membandingkan ketentuan hukum yang berlaku dengan praktik pelaksanaannya di lapangan berdasarkan data hasil wawancara, observasi, dan dokumentasi, sehingga dapat diketahui tingkat kesesuaiannya serta faktor-faktor yang memengaruhi implementasi ketentuan tersebut.
2. Pasal 25 dan Pasal 26 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011. Pasal 25 dalam penelitian ini merupakan ketentuan yang mengatur bahwa zakat wajib didistribusikan kepada mustahiq sesuai dengan syariat Islam. Adapun Pasal 26 mengatur bahwa pendistribusian zakat dilaksanakan berdasarkan skala prioritas dengan memperhatikan prinsip pemerataan, keadilan, dan kewilayahan. Kedua pasal tersebut dijadikan sebagai dasar

hukum dalam mengevaluasi pelaksanaan Program Rumah Layak Huni oleh BAZNAS Kota Banjarmasin.

3. Pendistribusian Zakat adalah proses penyaluran dana zakat yang telah dihimpun oleh Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) kepada mustahiq sesuai dengan ketentuan syariat Islam dan peraturan perundang-undangan. Dalam penelitian ini, pendistribusian zakat difokuskan pada pelaksanaan Program Rumah Layak Huni yang diselenggarakan oleh BAZNAS Kota Banjarmasin.
4. Program Layak Huni adalah salah satu program pendistribusian zakat yang dilaksanakan oleh BAZNAS Kota Banjarmasin dalam bentuk bantuan pembangunan, renovasi, atau rehabilitasi rumah bagi mustahiq yang memenuhi persyaratan, sehingga mereka memiliki tempat tinggal yang layak huni. Dalam penelitian ini, program tersebut dikaji berdasarkan implementasi ketentuan Pasal 25 dan Pasal 26 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat.

E. PENELITIAN TERDAHULU

1. *Implementasi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat di BAZNAS Kota Malang*⁵ membahas pelaksanaan pengelolaan zakat oleh BAZNAS Kota Malang berdasarkan ketentuan undang-undang tersebut, dengan hasil bahwa pengelolaan zakat telah dilaksanakan sesuai prinsip

⁵ Slamet, Yaquib Cikusin, dan Sunariyanto, "Implementasi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat di BAZNAS Kota Malang", Jurnal Administrasi Publik, Vol. 12 No. 1 (2022), hlm. 79–86

amanah dan ketentuan hukum, meskipun masih terdapat kendala dalam optimalisasi distribusi zakat, sehingga persamaannya dengan penelitian ini adalah sama-sama menggunakan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 sebagai dasar hukum serta membahas peran BAZNAS dalam pengelolaan zakat, sedangkan perbedaannya terletak pada fokus kajian yang bersifat empiris terhadap implementasi pengelolaan zakat secara umum, sementara penelitian ini menitikberatkan pada kajian normatif terhadap Pasal 25 dalam konteks program rumah layak huni.

2. *Analisis Praktik Pendistribusian Zakat Produktif Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 (BAZNAS Deli Serdang)* ⁶ membahas praktik pendistribusian zakat dalam bentuk konsumtif dan produktif serta efektivitas penyalurannya kepada mustahiq, dengan hasil bahwa pendistribusian zakat telah berjalan sesuai ketentuan namun masih menghadapi tantangan dalam efektivitas pelaksanaan, sehingga persamaannya dengan penelitian ini terletak pada pembahasan mengenai pendistribusian zakat berdasarkan UU No. 23 Tahun 2011 dan keterlibatan BAZNAS sebagai lembaga pengelola zakat, sedangkan perbedaannya adalah penelitian tersebut bersifat empiris dan berfokus pada zakat produktif serta efektivitas lapangan, sementara penelitian ini bersifat normatif yang menguji kesesuaian Pasal 25 terhadap program rumah layak huni.

⁶ Elma Fadilah, Saparuddin Siregar, dan Rahmat Daim Harahap, "Analisis Praktik Pendistribusian Zakat Produktif Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 (Studi BAZNAS Deli Serdang)," *Jurnal Ilmiah Edunomika*, Vol. 7 No. 2 (2023), hlm. 31–54

3. *Efektivitas Implementasi Norma Distribusi Zakat di BAZNAS Kota Pekalongan (Pasal 25 dan 26 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011)*⁷

mengkaji efektivitas pelaksanaan distribusi zakat berdasarkan ketentuan Pasal 25 dan 26 UU No. 23 Tahun 2011, dengan hasil bahwa pelaksanaan distribusi zakat telah sesuai dengan ketentuan hukum meskipun masih terdapat hambatan teknis, sehingga persamaannya dengan penelitian ini adalah sama-sama menggunakan Pasal 25 UU No. 23 Tahun 2011 sebagai dasar analisis dalam pendistribusian zakat, sedangkan perbedaannya terletak pada pendekatan empiris yang menilai efektivitas implementasi di lapangan, sementara penelitian ini menggunakan pendekatan normatif yang menilai kesesuaian hukum program rumah layak huni.

4. *Zakat Management and Its Role in Poverty Alleviation: A Legal Analysis of the Qur'an and Law No. 23/2011* (diterbitkan pada tahun 2021)⁸ membahas pengelolaan zakat dalam perspektif Al-Qur'an dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 serta perannya dalam pengentasan kemiskinan, dengan hasil bahwa zakat memiliki kontribusi signifikan dalam mengurangi kemiskinan melalui sistem pengelolaan yang terstruktur oleh BAZNAS, sehingga persamaannya dengan penelitian ini adalah sama-sama menggunakan UU No. 23 Tahun 2011 dan kajian hukum Islam sebagai dasar analisis zakat, sedangkan

⁷ Jumailah dan Ahmad Fauzan, "The Effectiveness of the Implementation of the Norms for the Distribution of Zakat Funds in BAZNAS of Pekalongan City (Articles 25 and 26 of Law No. 23 of 2011)," *Jurnal Hukum Islam*, Vol. 20 No. 2 (2022): 305–328

⁸ A. M. Sarea, "Zakat Management and Its Role in Poverty Alleviation: A Legal Analysis of the Qur'an and Law No. 23/2011," *Journal of Islamic Economics, Banking and Finance*, Vol. 9 No. 3 (2013): 45–60

perbedaannya terletak pada fokus yang bersifat makro terhadap pengentasan kemiskinan, sementara penelitian ini bersifat normatif mikro yang mengkaji Pasal 25 dalam program rumah layak huni.

5. Zakat Management Post Law No. 23 of 2011 Concerning Zakat Management (Legal Study) (diterbitkan pada tahun 2020)⁹ membahas perubahan sistem pengelolaan zakat setelah berlakunya UU No. 23 Tahun 2011 yang memperkuat peran BAZNAS sebagai lembaga resmi pengelola zakat, dengan hasil bahwa regulasi tersebut menciptakan sistem pengelolaan zakat yang lebih terstruktur dan terpusat, sehingga persamaannya dengan penelitian ini adalah sama-sama mengkaji Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 sebagai dasar hukum pengelolaan zakat, sedangkan perbedaannya terletak pada fokus kajian yang bersifat sistemik nasional, sementara penelitian ini lebih spesifik pada analisis normatif Pasal 25 terhadap program rumah layak huni di BAZNAS Kota Banjarmasin.

⁹ *Zakat Management Post Law No. 23 of 2011 Concerning Zakat Management (Legal Study)* ", 2020, tersedia di <https://iei.kau.edu.sa/> atau publikasi terkait Islamic Economics Institute, King Abdulaziz University.