

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Meskipun Indonesia bukan sebuah negara yang berdasarkan kepada agama tertentu, beberapa ajaran agama Islam masuk kedalam peraturan-peraturan yang dikeluarkan oleh lembaga negara. Beberapa ajarannya sudah hadir dalam bentuk peraturan yang telah dilembagakan sehingga menjadi sebuah peraturan resmi untuk diberlakukan atau diterapkan di wilayah Indonesia serta sah secara konstitusional. Keberadaan peraturan berkarakter Islam menjadikan warga negara yang beragama Islam lebih mudah dalam mengamalkan ajaran agamanya, hal ini mengingat adanya tuntutan agama yang mengharuskan pemeluknya menjalankan agama (Islam) secara menyeluruh. Allah berfirman dalam Q.S.al-Baqarah/2:208:

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا ادْخُلُوا فِي السِّلْمِ كَافَّةً

“Wahai orang yang beriman, masuklah kamu semua ke dalam Islam secara menyeluruh”¹

Sebagai agama, ajaran Islam tidak melulu berorientasi hubungan vertikal antara pencipta dengan yang diciptakan berupa ibadah *mahdhah*,

¹Departemen Agama R.I., *Al-Qur'an Dan Terjemahnya*, h. 50

tetapi juga menyinggung ibadah yang terkait hubungan horizontal lebih luas dalam konteks sosial kemasyarakatan termasuk ekonomi. Salah satu ajaran Islam yang erat kaitannya dengan ekonomi adalah zakat, infak dan sedekah atau yang lebih dikenal dengan singkatan ZIS. Terkait zakat, bahwa ia adalah ibadah *maaliyah ijtima'iyah* yang memiliki posisi yang sangat penting, strategis, dan menentukan.² Penting dan strategisnya posisi zakat ini tidak hanya dilihat sebagai ajaran agama yang bersifat penghambaan diri serta ketaatan kepada sang Pencipta yaitu Allah SWT, tetapi juga sebagai dimensi sosial kemasyarakatan. Selain itu, zakat ditinjau dari sisi ekonomi juga akan mencegah terjadinya akumulasi harta pada satu tangan saja serta menjadi institusi yang komprehensif untuk distribusi harta³. Sebagai ibadah yang menjadi salah satu pilar tegaknya agama Islam karena menjadi bagian rukun Islam yang lima, zakat secara umum diwajibkan bagi setiap Muslim atas harta kekayaan yang telah mencapai *haul* dan *nisabnya*. Dalil-dalil terkait perintah pelaksanaannya dapat ditemui di beberapa ayat Al Quran dan hadis, adapun mengenai teknis tata laksanaanya dapat ditemukan dalam kaidah fikih⁴.

Sebagaimana disinggung sebelumnya bahwa selain zakat, ketentuan *syariat* terkait ekonomi adalah infak dan sedekah. Infak dan sedekah sendiri dalam beberapa dalil kadang merujuk kepada pengertian zakat, akan tetapi dalam pengertian lebih lanjut antara zakat, infak dan sedekah dibedakan dari

² Yusuf Al-Qardhawi, *Al-ibadah fi Al-Islam* (Bairut: Muassasah Risalah, 1993) h.235.

³ Didin Hafidudin, *Zakat Dalam Perekonomian Modern* (Jakarta: Gema Insani, 2002), h. 14

⁴ Budi Rahmat Hakim, "Analisis Terhadap Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat (Perspektif Hukum Islam)", *SYARIAH* 15, No 2 (2015): h. 156

sudut pandang hukum serta objeknya. Jika zakat hukumnya wajib maka infak dan sedekah hukumnya adalah *sunnah*. Kemudian terkait objeknya, zakat dan infak lebih bersifat materiil, sementara sedekah cakupannya lebih luas baik bersifat materiil ataupun non materiil.

Positivisasi hukum Islam dalam bentuk peraturan perundang-undangan hingga saat ini banyak sekali jumlahnya, salah satunya adalah Undang-Undang No. 23 Tahun 2011 yang kemudian lebih dikenal dengan Undang-Undang Zakat. Undang-Undang ini merupakan perubahan atas Undang-Undang sebelumnya yaitu Undang-Undang No. 38 Tahun 1999. Pelaksanaan syariat Islam khususnya zakat sendiri sebagaimana dimaksud dalam undang-undang ini, pengelolaannya secara nasional menjadi kewenangan BAZNAS⁵. Sebagai perpanjangan tangan BAZNAS dibentuk pula BAZNAS Provinsi dan BAZNAS Kabupaten/Kota. Selain dikelola oleh BAZNAS, pengelolaan zakat meliputi pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan juga dapat dilakukan oleh masyarakat melalui Lembaga Amil Zakat (LAZ). Kemudian untuk memaksimalkan pengumpulan (*fundraising*) zakat, BAZNAS dapat membentuk Unit Pengumpul Zakat (UPZ) yang dibentuk pada satuan organisasi tertentu, baik lembaga negara, kementerian/lembaga pemerintah non kementerian, BUMN, perusahaan swasta nasional dan asing, perwakilan Republik Indonesia di luar negeri, kantor perwakilan negara asing/lembaga asing serta masjid negara.

⁵ Republik Indonesia, " Undang-Undang RI No. 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat Pasal 6"

Bahkan untuk tingkatan yang lebih rendah yakni BAZNAS Kabupaten/Kota, kegiatan *fundraising* zakat dilakukan melalui UPZ yang dibentuk pada kantor satuan kerja pemerintah daerah/lembaga daerah kabupaten/kota, kantor instansi vertikal tingkat kabupaten, BUMD, perusahaan swasta skala kabupaten/kota, masjid/mushalla/langgar/surau, sekolah/madrasah dan lembaga pendidikan lainnya, kecamatan serta kelurahan atau desa.

Undang-undang zakat sendiri serta peraturan lain yang menjadi turunannya, selain membahas ketentuan terkait zakat dan pengelolaannya juga memuat pula ketentuan-ketentuan terkait infak dan sedekah. Oleh sebab itu pengelolaan dana umat yang oleh BAZNAS sebagaimana dimaksud dalam peraturan perundang-undangan terkait zakat ini tidak hanya mengatur tentang zakat, tetapi juga menyinggung masalah infak dan sedekah.

Berdasarkan laporan BAZNAS bahwa Potensi pertumbuhan pengumpulan Zakat, Infak dan Sedekah (ZIS) pada tahun 2019 mengalami kenaikan 26% dari tahun sebelumnya yaitu dari 8,1 triliun menjadi 10,2 triliun⁶. Selain itu, potensi khusus untuk infak, sedekah termasuk CSR juga tumbuh cukup signifikan dari 2,5 triliun menjadi 3,3 triliun⁷. Potensi dana umat Islam yang begitu besar ini tentu menjadi kekuatan ekonomi yang luar biasa untuk menciptakan *mashlahat* yang luar biasa pula.

⁶ BAZNAS, "Statistik Zakat Nasional 2019 V. 2.2 terbit Mei 2020" h. 27

⁷ *Ibid* h. 7

Upaya penyaluran dana umat yang begitu besar ini tentu sangat bergantung pada usaha pengumpulan (*fundraising*) nya pula. Oleh sebab itu berbagai cara dilakukan oleh BAZNAS mendorong terkumpulnya dana tersebut, salah satunya adalah pembentukan Unit Pengumpul Zakat (UPZ) yang telah disinggung sebelumnya. UPZ adalah satuan organisasi yang dibentuk oleh BAZNAS untuk membantu pengumpulan zakat⁸. Keberadaan UPZ khususnya pada organisasi atau instansi pemerintah tentu memudahkan bagi karyawan Muslim yang ingin mengeluarkan zakat, infak atau sedekahnya.

Besar kecilnya dana zakat, infak dan sedekah yang bisa dihimpun oleh BAZNAS tentu sangat bergantung pada kepercayaan para pemberi infak dan sedekah pada lembaga yang melakukan pengumpulnya di samping cara atau metode yang digunakan untuk pengumpulan itu sendiri. Pada tahap selanjutnya tumbuh atau tidaknya kepercayaan pemberi infak dan sedekah terhadap lembaga tersebut tentu bergantung pula pada bagus atau tidaknya kinerja serta sesuai atau tidaknya penyaluran dana infak dan sedekah terhadap para *mustahik* itu dengan yang disyariatkan oleh Islam⁹.

Hulu Sungai Utara, kabupaten dengan ibu kota Amuntai ini merupakan salah satu kabupaten di Kalimantan Selatan dengan mayoritas penduduk adalah Muslim. Bahkan ibu kota kabupaten ini menggunakan slogan Amuntai kota "Bertakwa" sebagai akronim dari citra dan karakter yang hendak

⁸ Republik Indonesia, Undang-Undang...h. 2

⁹ Bariek Azka Perdana dan Muhammad Zen, "Fundraising Dana Infak dan Sedekah Dalam Meningkatkan Jamaah Mesjid" *Tadbir* Vol 5, No.2 (2020): h. 138

dibangun oleh pemerintah daerah dan masyarakat setempat. Istilah takwa tentu erat sekali dengan nuansa *relegiusitas* yang tentu juga diharapkan tercermin dalam kehidupan penduduknya.

Pada tahun 2019 tepatnya tanggal 03 Januari 2019 Pemerintah Kabupaten Hulu Sungai Utara mengeluarkan Surat Edaran Bupati nomor 400/09/Kesra/2019 perihal Himbauan Penyetoran Zakat, Infaq dan Shadaqah melalui BAZIS¹⁰ Kab. HSU. surat edaran Bupati tersebut berisi tentang himbauan kepada PNS, TNI/POLRI dan karyawan BUMN/BUMD yang beragama Islam agar dapat menyetorkan zakat, infak atau sedekahnya setiap bulan kepada Badan Amil Zakat, Infaq dan Sedekah (BAZNAS) Kab. Hulu Sungai Utara.

Melalui surat edaran tersebut, pemerintah dalam hal ini Bupati membuat klasifikasi besarnya infak atau sedekah yang disetorkan kepada Baznas Hulu Sungai Utara adalah:

- PNS Gol. I TNI/POLRI, BUMN/BUMD menyesuaikan, sebesar Rp. 5000, -
- PNS Gol. II TNI/POLRI, BUMN/BUMD menyesuaikan, sebesar Rp. 10.000, -
- PNS Gol. III TNI/POLRI, BUMN/BUMD menyesuaikan, sebesar Rp. 15.000, -

¹⁰ Maksudnya adalah BAZNAS

- PNS Gol. IV TNI/POLRI, BUMN/BUMD menyesuaikan, sebesar Rp. 25.000, -

Adapun terkait zakat, besarnya disesuaikan dengan keinginan *muzakki*.

Jika berbicara terkait infak dan sedekah, maka secara hukum *syara'* akan didapati bahwa hukumnya adalah sunnah sebagaimana diuraikan sebelumnya. Oleh sebab itu, karena hukumnya sunnah maka jumlah atau nominal yang diinfakkan atau disedekahkan adalah tergantung keinginan (kesukarelaan) orang yang berinfak atau bersedekah. Namun jika memperhatikan surat edaran bupati Hulu Sungai Utara tersebut, pemerintah mengeluarkan kebijakan berupa penentuan besarnya nominal infak/sedekah yang disetorkan.

Penyampaian surat edaran terkait penyetoran zakat, infak dan sedekah khususnya kepada instansi/lembaga yang menjadi objek surat edaran tentu harus ditindak lanjuti sedemikian rupa oleh instansi/lembaga tersebut, terlebih instansi/lembaga berada di bawah Pemerintah Daerah (Pemda). D.A. Sumantri mengatakan bahwa kebijaksanaan yang dikeluarkan oleh pemerintah memiliki kekuatan hukum mengikat, baik bersifat internal maupun untuk masyarakat sehingga seharusnya berbentuk tertulis baik berupa peraturan perundang-undangan ataupun surat edaran¹¹. Dengan demikian, surat edaran yang disampaikan oleh kepala daerah kepada instansi/lembaga di bawahnya tentu akan menjadi perhatian serius dalam pelaksanaannya.

¹¹ D.A. Sumantri, "Tentang Kebijaksanaan Pemerintah" *Jurnal Hukum & Pembangunan* 32.1 (2002): h. 40

Jika diperhatikan lebih lanjut, salah satu poin yang menjadi pertimbangan keluarnya surat edaran bupati Hulu Sungai Utara terkait pengumpulan zakat, infak dan sedekah tersebut adalah instruksi presiden RI nomor 3 tahun 2014 tentang Optimalisasi pengumpulan zakat di Kementerian/Lembaga, Sekretariat Jendral lembaga Negara/Komisi Negara, Pemerintah Negara, BUMN dan BUMD melalui Badan Amil Zakat Nasional. Intruksi presiden menyatakan bahwa optimalisasi yang dilakukan adalah pengumpulan zakat, akan tetapi pemerintah Hulu Sungai Utara lebih menekankan optimalisasi pada infak dan sedekah dengan nominal tertentu pada setiap PNS/TNI/POLRI serta Karwayan BUMN/BUMD.

Pekerjaan sebagai PNS/TNI/POLRI termasuk karyawan BUMN/BUMD masih dianggap sebagai pekerjaan yang mumpuni dan menjanjikan di masyarakat, bahkan lowongan pekerjaan jenis ini menjadi rebutan banyak orang. Banyaknya pendaftar dalam setiap dibukanya lowongan CPNS, penerimaan anggota TNI/POLRI serta karyawan BUMN/BUMD menguatkan indikasi bahwa pekerjaan ini salah satu pekerjaan cukup menjadi prioritas sebagian besar warga masyarakat. Oleh sebab itu pula seseorang yang bekerja sebagai PNS/TNI/POLRI termasuk karyawan BUMN/BUMD dianggap mapan secara ekonomi dan termasuk orang yang berkecukupan. Bahkan jika mengacu pada ketentuan zakat, khususnya zakat profesi sebagaimana dikutip oleh Siti Mualimah dan Edi Kuswanto bahwa Yusuf Qordhawi mengemukakan terkait sejumlah pendapatan yang termasuk dalam kategori zakat profesi di antaranya adalah

pendapatan dari hasil kerja pada sebuah instansi, baik pemerintah (Pegawai Negeri Sipil) maupun swasta (Perusahaan swasta). Pendapatan yang dihasilkan dari pekerjaan seperti ini biasanya bersifat aktif atau dengan kata lain relatif ada pemasukan/pendapatan pasti dengan jumlah yang relatif sama diterima secara periodik (biasanya perbulan)¹². Dengan pemasukan/pendapatan yang pasti ini pula, menjadikan profesi PNS/TNI/POLRI atau karyawan BUMN/BUMD bisa dipandang pula sebagai salah satu sumber zakat, infak dan sedekah yang potensial.

Berbicara mengenai keamanan seseorang yang berprofesi sebagai PNS/TNI/POLRI atau karyawan BUMN/BUMD sebenarnya sangatlah relatif, karena bukan hanya bergantung kepada besar kecilnya pendapatan setiap bulannya, tetapi sangat bergantung pula pada besar dan kecilnya pengeluaran rutin yang mesti ia keluarkan. Dengan demikian belum bisa dipastikan profesi sebagai PNS/TNI/POLRI atau karyawan BUMN/BUMD menghadirkan keamanan.

Sejak keluarnya surat edaran bupati tersebut pada tahun 2019 hingga tahun 2021 ini berarti telah berjalan sekitar 2 (dua) tahun lamanya, menarik untuk dilakukan pengkajian lebih dalam terkait tinjauan *maqashid asy-syariah* terhadap surat edaran tersebut khususnya alasan yang melatarbelakangi keluarnya surat edaran tersebut. Selain itu, tentu saja perlu dilakukan kajian terkait implikasi surat edaran tersebut terhadap optimalisasi penghimpunan dana zakat, infak dan sedekah yang biasa dikenal dengan istilah

¹² Siti Muallimah dan Edi Kuswanto. "Implementasi Pengelolaan Zakat Profesi Aparatur Sipil Negara Kementerian Agama Kabupaten Demak." *Islamic Management and Empowerment Journal* 1.1 (2019): h. 47

fundraising oleh BAZNAS Kab. Hulu Sungai Utara serta pengaruh surat edaran tersebut terhadap kesejahteraan masyarakat, terlebih lagi untuk kabupaten Hulu Sungai Utara yang saat ini mempunyai visi MANTAP yang merupakan akronim dari Maju, Mandiri, Sejahtera, Agamis dan Produktif. Selain visi kabupaten yang salah satunya adalah sejahtera, BAZNAS kab. Hulu Sungai Utara juga memiliki tujuan yang salah satunya adalah meningkatkan manfaat zakat untuk mewujudkan kesejahteraan.

Berdasarkan fakta ini maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian lebih lanjut serta diteruskan menjadi sebuah karya tulis berupa tesis dengan judul "*Tinjauan Maqashid Asy-Syariah Terhadap Surat Edaran Bupati Hulu Sungai Utara Nomor 400/09/Kesra/2019 perihal Himbauan Penyetoran ZIS bagi PNS/ TNI/POLRI dan Karyawan BUMN/BUMD Serta Implikasinya Terhadap Optimalisasi Penerimaan ZIS dan Kesejahteraan Masyarakat di Hulu Sungai Utara*".

B. Rumusan Masalah

Penelitian ini difokuskan untuk meneliti serta menjawab rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana tinjauan *Maqashid Asy-Syariah* terhadap Surat Edaran Bupati Hulu Sungai Utara Nomor 400/09/Kesra/2019 perihal Himbauan Penyetoran ZIS bagi PNS/ TNI/POLRI dan Karyawan BUMN/BUMD?
2. Apakah implikasi Surat Edaran Bupati Hulu Sungai Utara Nomor 400/09/Kesra/2019 perihal Himbauan Penyetoran ZIS bagi PNS/

TNI/POLRI dan Karyawan BUMN/BUMD terhadap optimalisasi penerimaan ZIS dan kesejahteraan masyarakat Hulu Sungai Utara?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan tujuan untuk:

1. Mengetahui tinjauan *Maqashid Asy-Syariah* terhadap alasan yang melatarbelakangi keluarnya Surat Edaran Bupati Hulu Sungai Utara Nomor 400/09/Kesra/2019 perihal Himbauan Penyetoran ZIS bagi PNS/TNI/POLRI dan Karyawan BUMN/BUMD.
2. Mengetahui informasi yang menyeluruh terkait implikasi penerapan kebijakan pemerintah melalui Surat Edaran Bupati Hulu Sungai Utara Nomor 400/09/Kesra/2019 perihal Himbauan Penyetoran ZIS bagi PNS/TNI/POLRI dan Karyawan BUMN/BUMD terhadap optimalisasi penerimaan ZIS dan Kesejahteraan Masyarakat Hulu Sungai Utara.

D. Signifikansi Penelitian

Sejalan dengan tujuan penelitian tersebut di atas diharapkan dari hasil penelitian ini dihsrspksn dapat memberikan menfaat antara lain:

1. Secara Teoritis:
 - a. Memberikan informasi hasil telaah terkait tinjauan *Maqashid Asy-Syariah* atas keluarnya kebijakan pemerintah berupa Surat Edaran Bupati Hulu Sungai Utara tentang himbauan penyetoran zakat, infak dan sedekah terhadap PNS/TNI/POLRI serta karyawan

BUMN/BUMD. Hasil penelitian ini selanjutnya diharapkan pula menjadi salah acuan atau perbandingan bagi penelitian dengan masalah serupa pada daerah lain atau masalah lainnya yang memiliki korelasi.

- b. Memberikan data dan informasi terkait implikasi pengumpulan (*fundraising*) ZIS oleh BAZNAS Kab. Hulu Sungai Utara pasca keluarnya Surat Edaran Bupati Hulu Sungai Utara terkait himbauan penyetoran ZIS terhadap PNS/TNI/POLRI serta karyawan BUMN/BUMD di wilayah kabupaten Hulu Sungai Utara serta implikasinya terhadap kesejahteraan masyarakat. Penelitian ini diharapkan memberikan gambaran terkait pengaruh kebijakan pemerintah terhadap pengumpulan dana umat serta pengaruhnya terhadap kesejahteraan masyarakat setempat. Oleh sebab itu temuan penelitian ini nantinya bisa menjadi acuan bagi peneliti selanjutnya untuk meneliti lebih dalam terkait masalah ini.
- c. Sebagai salah satu khazanah keilmuan bidang ekonomi syariah.

2. Secara Praktis:

Menjadi salah satu data yang dapat digunakan untuk perumusan atau penyusunan kebijakan baik pada tingkatan Lembaga ataupun pemerintah khususnya terkait zakat, infak dan sedekah.

E. Batasan Masalah dan Definisi Operasional

Untuk menghindari penafsiran yang luas serta menghindari terjadinya kesalahpahaman dalam memahami judul dan permasalahan yang akan diteliti, maka perlu disampaikan definisi operasional sebagai berikut:

1. *Maqashid Asy-Syari'ah*. Yang dimaksud *Maqashid Asy-Syari'ah* adalah tujuan yang ditargetkan, hasil dan manfaat yang diinginkan dari penetapan hukum *syari'at* secara umum dan dari penetapan hukum yang rinci dengan tujuan *kemashlahatan* hamba¹³.
2. Surat Edaran Bupati Hulu Sungai Utara Nomor 400/09/Kesra/2019 adalah Surat Edaran yang dikeluarkan Bupati Hulu Sungai Utara sebagai kepala daerah perihal Himbuan Penyetoran ZIS bagi PNS/ TNI/POLRI dan Karyawan BUMN/BUMD yang dimaksud dalam penelitian ini adalah kebijakan penghimpunan ZIS yang ditujukan terhadap PNS/TNI/POLRI dan Karyawan BUMN/BUMD di kabupaten Hulu Sungai Utara melalui lembaga BAZNAS dalam kurun waktu 2 (dua) tahun yaitu terhitung sejak tahun 2019 hingga tahun 2021.
3. PNS/TNI/POLRI serta Karyawan BUMN/BUMD. Yang dimaksud di sini adalah PNS/TNI/POLRI serta Karyawan BUMN/BUMD yang beragama Islam (Muslim) yang bertugas di kabupaten Hulu Sungai Utara.
4. Kesejahteraan Masyarakat. Kesejahteraan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) adalah keadaan sejahtera; keamanan, keselamatan,

¹³ Ahmad al-Raisuni, *Al-Fikr al-Maqashidi Qawa'iduh wa Fawa'iduh* (Rabath: al-Darul Bayda, 199), h.13

ketentraman¹⁴, istilah kesejahteraan masyarakat merupakan sinonim dari kesejahteraan sosial. Undang-Undang No 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial menyebutkan bahwa Kesejahteraan Sosial adalah kondisi terpenuhinya kebutuhan material, spiritual, dan sosial warga negara agar dapat hidup layak dan mampu mengembangkan diri, sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya¹⁵. Badan Pusat Statistik (BPS) yang melakukan kajian dan publikasi sejak tahun 2015 terkait kesejahteraan kemudian menyebutkan bahwa ada 8 (delapan) aspek yang menjadi indikator kesejahteraan rakyat meliputi Kependudukan, Kesehatan dan Gizi, Pendidikan, Ketenagakerjaan, Taraf dan Pola Konsumsi, Perumahan dan Lingkungan, Kemiskinan serta Sosial Lainnya.¹⁶ Dalam tesis ini aspek kesejahteraan masyarakat yang penulis teliti disederhanakan menjadi terpenuhinya kebutuhan terkait ekonomi dan pendidikan oleh masyarakat yang ada di Kab. Hulu Sungai Utara.

F. Penelitian Terdahulu

Beberapa penelitian terdahulu yang menjadi acuan dalam penelitian yang akan penulis lakukan adalah:

1. Tesis Gajali Rahman (2020) dengan judul "**Kewenangan Pengelolaan Zakat Perspektif *Maqasid al-Syariah***". Dalam tulisannya, penulis memfokuskan penelitiannya pada kewenangan pemerintah dalam

¹⁴ Kamus Besar Bahasa Indonesia, <https://kbbi.web.id/sejahtera> (diakses 07 Desember 2022)

¹⁵ Republik Indonesia, Undang Undang RI No. 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial pasal 1 ayat (1)

¹⁶ Badan Pusat Statistik, "Indikator Kesejahteraan Rakyat 2021", h. v

pengelolaan zakat di Indonesia serta menganalisis kewenangan tersebut berdasarkan Undang-Undang No. 23 tahun 2011 dalam perspektif *maqashid al-syariah*. Gajali Rahman dalam analisisnya menyebutkan bahwa sebenarnya kewenangan pemerintah dalam pengelolaan zakat memang telah menjadi sesuatu yang sudah ada sejak zaman Rasulullah hingga generasi sesudahnya dan diketahui melalui *atsar* atau petunjuk nash yang jelas, akan tetapi mengingat Negara Indonesia bukan berdasarkan agama Islam sehingga diperlukan kajian lebih mendalam. Pada bagian lainnya kepercayaan masyarakat terhadap pengelolaan zakat oleh pemerintah masih rendah sehingga masih ditemukan banyaknya masyarakat yang langsung menyerahkan zakatnya kepada para mustahik tanpa melalui amil zakat resmi dalam hal ini BAZNAS. Kemudian terkait kewenangan pengelolaan zakat penulis menegaskan bahwa hal itu telah sesuai dengan perspektif *maqashid al-syariah*.

2. Tulisan Ade Nur Rohim dalam jurnal Al-Balagh Vol. 4 No. 1 (2019) yang berjudul "**Optimalisasi penghimpunan zakat melalui Digital Fundraising**". Dalam jurnal ini Ade Nur Rohim menyatakan bahwa dalam era digital ini, masyarakat cenderung mengubah gaya dan perilakunya kepada perilaku dan gaya hidup digital pada setiap aktivitas dan transaksi yang dilakukan, termasuk dalam pengelolaan zakat. Perilaku muzakki diperkirakan juga mengalami pergeseran, yaitu bergeser dari transaksi fisik mengarah kepada transaksi digital. Mengutip hasil penelitian Andiani, Hafidhuddin, Beik, & Ali (2018), Ade Nur Rohim

menyatakan pula bahwa hingga saat ini, penghimpunan zakat di Indonesia dirasa belum optimal. Realisasi zakat dari potensi zakat sebesar 217 triliun pada 2011 atau sekitar 3,4% dari GDP 2010 masih jauh dari harapan. Bahkan Baznas mengestimasi potensi zakat di Indonesia pada 2015 mencapai 286 triliun atau sekitar 2,4% dari GDP 2015. Namun kenyataannya, berdasarkan data yang dirilis Baznas setiap tahunnya, realisasi penghimpunan zakat masih jauh dari potensi tersebut. Sebagaimana dicatat pada tahun 2015, total dana ZIS yang terhimpun hanya mencapai 94,47 miliar. Ade Nur Rohim mencoba mengungkap tantangan teknologi dan media digital, dalam mendakwahkan zakat kepada masyarakat. Selain itu, artikel ini juga akan mengeksplorasi berbagai kemungkinan strategi penghimpunan zakat yang dapat diaplikasikan dengan sarana media digital yang diharapkan menjadi solusi atas hambatan dan kendala selama ini, dan diharapkan berdampak positif pada optimalisasi penghimpunan zakat secara masif.

3. Tulisan Nilda Susilawati dalam Jurnal "Al-Intaj" Vol. 4 No. 1 Tahun 2018 dengan judul "**Analisis Model Fundraising Zakat, Infak Dan Sedekah Di Lembaga Zakat**". Nilda menyebutkan bahwa *fundraising* zakat, infak dan sedekah merupakan bentuk pengelolaan zakat infak dan sedekah yang dilakukan lembaga zakat, selain melakukan pendistribusian atau pendayagunaan dan melakukan pelaporan terhadap semua aktivitas pengelolaan dana zakat, infak dan sedekah. Semua bentuk pelaporan sebagai bentuk pertanggungjawaban atas pengelolaan dana oleh pengelola

zakat di setiap tingkat Badan Amil Zakat Nasional maupun lembaga zakat lainnya. Ada beberapa bentuk fundrasing zakat, infak dan sedekah yang dilakukan oleh lembaga zakat yaitu pengumpulan dana zakat, infak dan sedekah secara langsung dari masyarakat. Petugas mendatangi secara langsung calon muzakki untuk dihitung hartanya yang bersumber dari penghasilan usaha, tabungan, atau emas dan perak atau hasil usaha yang dimilikinya. Dengan ketentuan masing-masing dan wajib dikeluarkan sebesar 2,5%. Sedangkan untuk harta berupa hewan ternak, muzakki tinggal menghitung jumlah hewan ternak yang dimiliki dengan mengeluarkannya sesuai dengan ketentuan, muzakki atau masyarakat mendatangi secara langsung lembaga zakat yang ada dan menyerahkan sejumlah harta yang dimiliki untuk didistribusikan oleh lembaga zakat kepada mustahik zakat. Selain itu juga ada model fundrasing zakat, infak dan sedekah seperti yang dilakukan oleh Dompot Duafa seperti *Above the line*, yaitu komunikasi melalui media masa sebagai sarana mempromosikan brand atau merk berbasis media elektronik, atau biasa disebut serangan udara, seperti TV, radio, Koran dan media sosial. *Bellow the line*, yaitu teknik periklanan yang lebih spesifik dalam memasarkan produk atau layanannya yang dapat berupa aktivitas yang berhubungan atau berinteraksi secara langsung dengan donatur atau biasa disebut dengan serangan darat seperti: *Kanvasing* merupakan kegiatan marketing yang dilakukan setiap lembaga secara door to door atau bertemu langsung dengan donatur atau masyarakat, sebar brosur,

Telemarketing yaitu bentuk direct marketing yang efektif terutama untuk donasi berulang dan mampu memberikan kesan dan interaktif. Ada juga yang menggunakan strategi *Directmail* adalah pengiriman surat penawaran yang ditujukan langsung kepada para calon donatur melalui email, mobile, sms, faxmail dan BBM dan membuka konter adalah cara komunikasi yang cukup baik untuk dilakukan, dan sasaran berada di titik pusat perbelanjaan dan perkantoran dalam rangka untuk melakukan komunikasi sosialisasi dan edukasi, di samping melakukan seminar dan diskusi publik. selain itu juga dilakukan model *customer relationships* yaitu layanan muzakki, dimana muzakki dapat melakukan konsultasi mengenai zakat dan mengadakan acara khusus bagi para muzakki untuk berkumpul dan bertemu. Kegiatan tersebut bertajuk muzakki *Gathering*.

Dari beberapa model yang bisa digunakan dalam *fundraising* ZIS, Nilda menerangkan bahwa dalam penghimpunan zakat langsung mendatangi muzakki memiliki kelemahan terkait keterbatasan petugas. Akan tetapi memiliki keunggulan karena mampu membangun komunikasi dan emosional secara langsung dengan muzakki. penyaluran zakat secara tidak langsung dengan menggunakan media cetak maupun elektronik. Model ini dirasa lebih efektif dan efisien dari aspek waktu dan petugas atau amil yang akan mengumpulkan zakat. Namun kelemahan model ini adalah karena penyampaian informasi zakat, infak dan sedekah secara tidak langsung, kadangkala sebagian masyarakat belum memperhatikan secara jelas informasi brosur cetak maupun media elektronik. Sehingga

informasi yang diterima belum direspon secara langsung oleh masyarakat. Selain itu masyarakat juga sering menunda pembayaran zakat karena tidak ada yang mengingatkan secara khusus untuk melakukan pembayaran zakat, karena kesibukan dari aktivitas masyarakat berbeda-beda, membuat informasi yang disampaikan kurang diperhatikan, sehingga tidak ada tindak lanjutnya. Dalam kesimpulannya Nilda menyatakan model *fundrasing* zakat, infak dan sedekah yang diterapkan oleh lembaga zakat saat ini sudah variatif dan inovatif, namun perlu diperbaiki dari aspek sumber daya manusia dan sistem informasi melalui aplikasi yang mudah diakses oleh masyarakat, agar bisa memberikan pelayanan maksimal kepada muzakki untuk tertarik membayar zakat dan kontinuitas, sebagai tolak ukur dari kesuksesan pengelolaan zakat, salah satunya dengan optimalisasi pengumpulan zakat dengan merujuk pada potensi zakat yang ada masing-masing wilayah pengelola zakat.

4. Tulisan Atik Abidah dalam Jurnal "Kodifikasia" Vol. 10 No. 1 Tahun 2016 dengan judul "**Analisis Strategi Fundraising Terhadap Peningkatan Pengelolaan Zis Pada Lembaga Amil Zakat Kabupaten Ponorogo**". Mengutip pernyataan Ali Sakti, Atik Abidah menyatakan bahwa Fundraising dapat diartikan sebagai kegiatan menghimpun atau menggalang dana zakat, infaq, dan sadaqah serta sumber daya lainnya dari masyarakat baik individu, kelompok, organisasi dan perusahaan yang akan disalurkan dan didayagunakan untuk mustahik. Selanjutnya menurut Atik lahirnya lembaga-lembaga amil zakat, seharusnya mampu menjadi

sebuah harapan bagi para *mustahiq*, serta dapat terselesaikannya masalah kemiskinan dan pengangguran. Namun, harapan ini tidak akan tercapai apabila Lembaga Amil Zakat tidak memiliki orientasi dalam pemanfaatan dana zakat yang tersedia. Dalam penelitian ini Atik menyebutkan bahwa mengupayakan inventarisasi *mustahiq* merupakan langkah lain yang perlu diperhatikan para amilin. Sebab, terdapat suatu kenyataan adanya fuqara yang tidak menampakkan kesulitannya atau meminta minta karena sifat *'iffah*-menjaga dirinya. Inventarisasi *mustahiqin* perlu serta evaluasi pelaksanaan zakat perlu dilakukan tahun demi tahun, sehingga pelaksanaan tahun ini bisa lebih baik dari pelaksanaan tahun lalu. Di antara prinsip *fundraising* menurut Atik adalah: a) harus meminta, karena banyak orang yang tidak memberi sumbangan karena tidak diminta. b) berhubungan dengan orang lain. c) berprinsip menjual, yakni kemampuan untuk menunjukkan ada hal penting yang ditawarkan oleh sebuah lembaga yang melakukan *fundraising* sehingga menarik bagi donator. d) kepercayaan masyarakat.

Dalam kesimpulan penelitiannya Atik menyampaikan bahwa LAZ Nasional mampu mengumpulkan dana yang lebih banyak dibandingkan dengan LAZ Lokal, bahkan ada LAZ Lokal yang mengalami penurunan dalam pengumpulannya. Hal ini dipengaruhi oleh *Brand Image* lembaga yang bagus, amil profesional dan sistem manajemen yang bagus.

Dalam Penelitian sebelumnya yaitu tesis Gajali Rahman, dalam penelitian yang dilakukan ternyata menunjukkan bahwa pengelolaan zakat di Indonesia berdasarkan UU No. 23 tahun 2011 telah sesuai dengan *maqashid as-syari'ah*. Sementara penelitain Ade Nur Rohim, Nilda Susilawati serta Atik Abidah lebih fokus kepada kegiatan pengumpulan dana (*fundraising*) oleh lembaga amil. Berbagai metode (cara) yang bisa ditempuh dalam kegiatan *fundraising* tersebut, baik melalui teknologi digital, strategi konvensional dengan cara datang secara langsung mendatangi muzakki. Selain itu dari penelitian yang dilakukan menunjukkan bahwa lembaga amil zakat berskala nasional lebih mampu mengumpulkan dana dari masyarakat dibandingkan dengan lembaga amil zakat berskala daerah.

Meskipun pengelolaan zakat di Indonesia melalui BAZNAS telah sesuai dengan ketentuan *maqashid asy-syari'ah* sebagaimana penelitian Gajali Rahman, namun belum dibahas terkait bagaimana jika kegiatan pengelolaan zakat khususnya atau ZIS pada umumnya melibatkan pemerintah daerah, yaitu menggunakan kebijakan yang melekat pada pemerintah daerah tersebut seperti pengeluaran surat edaran (SE). Selain itu, berbagai model *fundraising* yang diuraikan dalam penelitian terdahulu masih membahas dan meneliti terkait berbagai metode atau strategi yang fokus menggunakan sumber daya yang berasal dari internal lembaga amil zakat itu sendiri sebagai penggeraknya, dan belum secara signifikan membahas strategi *fundraising* melalui peran pemerintah daerah dengan kekuasaan atau kebijakan yang melekat padanya. Berangkat dari penelitian terdahulu tersebut, penulis

selanjutnya berusaha menguraikan temuan penelitian terkait tinjauan *maqashid asy-syari'ah* pada sebuah kebijakan pemerintah daerah berupa surat edaran bupati perihal pelaksanaan penghimpunan zakat, infak dan sedekah (ZIS) melalui BAZNAS Kab. Hulu Sungai Utara yang ditujukan kepada PNS, TNI/POLRI serta karyawan BUMN/BUMD di Kab. Hulu Sungai Utara. Temuan ini, penulis nilai penting sebagai acuan bagi kebijakan-kebijakan lain yang kemungkinan akan dikeluarkan oleh pemerintah dan bersinggungan dengan hukum *syara'*. Sehingga pada waktunya nanti segala kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah khususnya yang bersinggungan dengan Islam tidak lagi hanya sebatas mencari kesesuaian secara administrasi pemerintah dan ketatanegaraan tetapi juga kesesuaian dengan *syari'at* Islam itu sendiri.

Selain itu, jika penelitian sebelumnya fokus pada kegiatan penghimpunan dana (*fundraising*) berserta metode atau strategi yang digunakan, penulis pada penelitian ini memilih meneliti tentang implikasi atau pengaruh dari sebuah kebijakan penghimpunan dana ZIS (*fundraising*) dengan menggunakan instrumen pemerintah daerah berupa surat edaran bupati selaku kepala daerah dengan objek penghimpunan para pekerja yang terikat dengan pemerintahan, yaitu PNS, TNI/POLRI serta karyawan BUMN/BUMD. Pada bagian terakhir, selain untuk mengetahui implikasi pada sisi penghimpunan (*fundraising*) ZIS oleh BAZNAS kabupaten setempat (Hulu Sungai Utara), penelitian ini diharapkan juga mampu menghadirkan data atau informasi terkait sejauh mana pengaruh kebijakan pemerintah melalui surat edaran bupati terhadap kesejahteraan masyarakat.

Pengkhususan penelitian pada kabupaten Hulu Sungai Utara membuka peluang hasil penelitian atau kesimpulan ini nantinya berbeda jika dilakukan pada kabupaten lain, sehingga penelitian ini tidak hanya menjadi penelitian yang bisa menjadi bahan evaluasi pihak *stakeholder* terkait di Kab. Hulu Sungai Utara tetapi juga menjadi acuan dan pertimbangan peneliti selanjutnya yang akan melakukan penelitian yang serupa pada daerah lainnya.

G. Sistematika Penulisan

Penelitian ini akan disusun dengan sistematika sebagai berikut:

1. Bab I: dalam Bab ini penulis memulainya dengan Pendahuluan yang berisi latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, signifikansi penelitian, definisi operasional, penelitian terdahulu dan sistematika penulisan.
2. Bab II: dalam Bab ini pengulis akan membahas Landasan Teori dan Kerangka Berpikir. Dalam bab ini akan diuraikan pembahasan terkait teori-teori yang relevan dengan objek penelitian di antaranya adalah konsep *Maqashid Asy-Syari'ah*, Sejarah *perkembangan Maqashid Asy-Syari'ah*, jenis *Maqashid asy-Syariah*, Sistem Pengumpulan dan Distribusi ZIS yang di dalamnya juga memuat Konsep Zakat, Infak dan Sedekah, kedudukan kebijakan pemerintah daerah berupa surat edaran dalam ketatanegaraan di Indonesia, hal-hal yang mempengaruhi ketaatan terhadap kebijakan pemerintah serta konsep terkait kesejahteraan dan indikatornya.

3. Bab III: dalam bab ini penulis membahas pelaksanaan atau penerapan metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini.
4. Bab IV: Laporan Hasil Penelitian dan Pembahasan. Dalam bab ini akan diuraikan data yang diperoleh selama penelitian kemudian data tersebut dianalisis dengan teori yang telah diuraikan dalam bab sebelumnya (bab II).
5. Bab V: Penutup, berisi kesimpulan dan saran.