

BAB IV

UNDANG-UNDANG NO. 23 TAHUN 2011 TENTANG PENGELOLAAN

ZAKAT DALAM KONSTRUKSI HUKUM EKONOMI SYARIAH

Undang-Undang No. 23 tahun 2011 tentang pengelolaan zakat hasil perubahan dari Undang-Undang No. 38 tahun 1999 yang sebelumnya menjadi payung hukum pengelolaan zakat di Indonesia. Lahirnya Undang-Undang No. 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat memang dinanti-nanti para penggiat zakat. Undang-Undang ini diharapkan mampu mendorong penerimaan zakat sehingga berdayaguna maksimal dalam mensejahterakan masyarakat.

Undang-Undang No. 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat mengatur tentang perencanaan, pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan agar zakat lebih terarah dan terintegrasi.

Namun Undang-Undang ini lebih banyak berbicara tentang kelembagaan pengelola zakat, syarat pendirian LAZ dan sanksi bagi LAZ yang tidak melaporkan pengelolaan zakatnya. Di sisi lain, Undang-Undang ini mengenyampingkan sanksi bagi *muzakki* yang tidak mau membayar zakatnya. Padahal salah satu instrument peningkatan pemasukan dari potensi zakat yang semakin meningkat adalah adanya daya paksa kepada *muzakki* untuk mengeluarkan zakatnya.

A. Analisis Hukum Ekonomi Syariah terhadap Rekonstruksi Undang-Undang Pengelolaan Zakat

Melihat sejarah perkembangan zakat di Indonesia, masyarakat muslim Indonesia menunaikan zakatnya secara individu dan tradisional. Mereka menyalurkan langsung kepada *mustahiq*, kiayi, guru mengaji, dan pesantren.

Perjalanan Undang-Undang No. 23 tahun 2011 tentang pengelolaan zakat sampai menjelang masa toleransi pelaksanaannya oleh BAZNAS dan LAZ -- pada November 2016 — telah mengalami berbagai penafsiran terhadap beberapa pasal di dalamnya, bahkan pernah diuji materikan di Mahkamah Konstitusi terkait tentang kelembagaan pembentuk LAZ. Namun sama sekali tidak menyinggung masalah sanksi bagi *muzakki* yang mangkir atau tidak membayar zakatnya yang seyogyanya dapat menaikkan penerimaan zakat.

Zakat merupakan kewajiban yang telah ditetapkan oleh Allah SWT orang-orang Islam yang mampu. Dari segi penerapannya, zakat bukanlah kewajiban individu yang bergantung semata kepada hati nurani masing-masing. Zakat adalah suatu kewajiban yang dilaksanakan di bawah pengawasan pemerintah. Peran Negara dalam pengelolaan zakat terbagi 2 (dua) peran, yaitu:¹

- a. Negara berperan sebagai pelaksana tunggal dalam pengelolaan zakat, baik dalam pemungutan maupun pembagian zakat.

¹ Yusuf Qardhawi, 1995, *Kiat Islam Mengentaskan Kemiskinan*, Jakarta, Gema Insani Press, Jakarta, h.. 113.

- b. Negara berperan sebagai pemberi sanksi (*al uqūbat*) terhadap mereka yang enggan melaksanakan zakat.

Sebagai kewajiban sosial untuk cita keadilan dan kesejahteraan bersama, zakat hanya dapat dipungut dan dikelola oleh pihak yang mempunyai kewenangan formal untuk memaksa (*forced power*). Zakat sebagai sedekah wajib yang harus dibayarkan kepada negara untuk di didayagunakan bagi kemaslahatan bersama, khususnya pihak-pihak lemah dan tidak punya. Karena fungsinya yang demikian mutlak bagi kemaslahatan bersama, siapa yang menolak untuk menunaikannya bisa dikenakan sanksi yang dapat membuatnya jera.²

Pengelolaan zakat oleh negara memiliki dasar *legal-historis* yang sangat kuat. Selain alasan *legal-historis* ini, perlunya peran negara dalam pengelolaan zakat juga didasarkan oleh beberapa alasan, yaitu:³

1. Untuk mengimplementasikan zakat secara efektif dalam kehidupan masyarakat diperlukan suatu kekuatan yang memaksa dan mengatur, negara memiliki kekuatan untuk memaksa dan mengatur ini.
2. Negara memiliki sistem dan sumber daya yang dibutuhkan untuk pengelolaan zakat secara efektif dan efisien.
3. Negara dapat memberikan kepastian hukum dan mengharmoniskan zakat dan pajak. Hal ini akhirnya dapat memperkuat institusi zakat.

² Masdar Farid Mas'udi, 2010, *Pajak Itu Zakat*, Bandung, PT. Mizan Pustaka, h.. 130.

³ Indonesia Zakat & Development Report, 2010,, h.. 63.

Peran pemerintah yang bertidak sebagai regulator, operator dan pengawas sekaligus dalam mengurus zakat justru dirasakan sebagai kebutuhan hukum dalam masyarakat. Paling tidak ada berbagai pertimbangan *logis* dan *realistis* pentingnya negara mengintervensi dalam pengelolaan zakat.

Pertama, zakat membawa kekuatan *imperative* (kewajiban) pemungutannya dapat dipaksakan sesuai dengan At Taubah ayat 103. Negara yang mempunyai otoritas untuk melakukan pemaksaan seperti halnya pajak, karena negara mempunyai kekuatan dengan perangkat pemerintahannya, dan didukung regulasi yang mengikat dana zakat akan mudah terkumpulkan, kemudian dapat menjadi bagian pendapatan negara seperti halnya pajak.

Kedua, besarnya jumlah potensi harta zakat yang belum tergali secara maksimal mengharuskan menjadi perhatian negara. Berdasarkan penelitian BAZNAS dengan IPB pada tahun 2011 menunjukkan potensi zakat tahun 2010 mencapai 217 triliun. Angka ini dilihat berdasarkan produk domestik bruto (PDB). Ketika PDB bergerak, maka potensi zakat juga bergerak. Kalau dihitung dari pertumbuhan PDB pertahun, maka tahun 2014 potensi tersebut sudah berubah menjadi 274 triliun.⁴ Pada kenyataannya, dana zakat yang berhasil dihimpun dari masyarakat jauh dari potensi yang sebenarnya. Potensi yang besar itu dapat dicapai dan disalurkan kalau pelaksanaannya dilakukan oleh negara melalui departemen/kementerian teknis pelaksana.

⁴ Bambang Sudibyo, dalam *Hiwar Islam Digest Republika*, Ahad, 17 Januari 2016, h.. 17.

Potensi zakat yang sangat besar tersebut sebuah alternatif untuk turut membantu pencapaian sasaran pembangunan.

Keempat, keadilan menjadi bagian prinsip dasar kenegaraan. Persoalan keadilan dan kesejahteraan umum adalah persoalan struktural yang tidak mungkin terjangkau secara merata tanpa melibatkan negara (*indirect giving*).

Kelima, 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 mendisiplinkan *muzakki* membayar zakat ke lembaga semakin terjamin, sekaligus terbangun konsistensi lembaga pengelola zakat bisa terjaga terus menerus karena sudah ada sistem yang mengatur.

Keenam, pengelolaan zakat yang dilakukan negara dapat bersinergi dengan semangat otonomi daerah dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat daerah.

Indonesia mempunyai keunikan tersendiri dalam pengelolaan zakat. Di Indonesia yang berpenduduk muslim terbesar di dunia mempunyai dua organisasi pengelola zakat. Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) yang didirikan oleh pemerintah dan Lembaga Amil Zakat (LAZ) yang dibentuk oleh masyarakat sipil.

Lembaga Amil Zakat bentukan masyarakat telah lebih dulu mendapat hati di masyarakat. Karena pergerakan masif lembaga pengelola zakat itu sendiri telah mengakar dalam masyarakat. Sedangkan BAZNAS adalah lembaga pemerintah yang awal keterlibatannya setelah dikeluarkannya Undang-Undang No. 38 tahun 1999

yang sebelumnya bernama BAZ (Badan Amil Zakat). Namun Undang-Undang No. 38 tahun 1999 belum menjawab permasalahan pengelolaan tersebut sehingga pemerintah merevisi Undang-Undang No. 38 Tahun 1999 menjadi Undang-Undang No. 23 Tahun 2011 .

Undang-Undang No. 23 Tahun 2011 dibuat dalam rangka meningkatkan dayaguna dan hasil guna, zakat harus dikelola secara melembaga sesuai dengan syariat agama Islam yang bertujuan melakukan pengelolaan zakat. Pengelolaan yang dimaksud meliputi kegiatan perencanaan, pelaksanaan dan pengordinasian dalam pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan zakat.

Namun dalam implementasinya Undang-Undang No. 23 tahun 2011 mengalami banyak kontroversi karena dianggap mempersulit masyarakat dalam mengumpulkan zakat dan menyalurkan kembali kepada masyarakat. Pada Undang-Undang No. 23 tahun 2011 terdapat pasal krusial yang menyalahi norma dalam masyarakat. Undang-Undang No. 23 tahun 2011 dapat mengerdilkan peran mandiri masyarakat dalam memberdayakan dana zakat. Selain itu juga dinilai telah menghambat kinerja dan menghambat peran lembaga-lembaga zakat yang telah ada. Disahkannya Undang-Undang No. 23 tahun 2011 dinilai belum sepenuhnya sesuai dengan kebutuhan dan belum menjawab permasalahan perzakatan yang ada, karena di dalam Undang-Undang No. 23 tahun 2011 ini terdapat pasal yang multitafsir yang bisa menimbulkan pro dan kontra di kalangan pegiat zakat.

Undang-Undang No. 23 tahun 2011 dimaksudkan untuk memastikan keteraturan dan akuntabilitas dalam perencanaan pengumpulan, pendistribusian dan

pendayagunaan zakat; pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan zakat. Akan tetapi adanya krisis kepercayaan masyarakat pada kinerja pemerintah merupakan salah satu alasan mengapa banyak kontroversi mengenai pengelolaan zakat yang langsung ditangani pemerintah, karena dikhawatirkan akan muncul peluang timbulnya korupsi dan ketidakmerataan pendistribusian zakat.

Sikap tradisional masyarakat juga mempengaruhi terhambatnya pengaplikasian Undang-Undang No. 23 tahun 2011, karena *muzakki* lebih mempercayakan penyaluran kepada mesjid terdekat atau lembaga lembaga penyalur lainnya yang ada di daerahnya, yang setiap tahun melakukan pengumpulan dan penyaluran zakat. Penyaluran zakat melalui mesjid didasari kepraktisan dan kedekatan lokasi.

Alasan lain mengapa masyarakat tidak mempercayai lembaga zakat bentukan pemerintah diakibatkan sistem birokrasi dan *good governance* yang masih lemah didukung pula dengan tingkat korupsi yang sangat tinggi di Indonesia, sehingga dikhawatirkan zakat yang merupakan salah satu wujud ketaatan agama disalahgunakan oleh pemerintah untuk kepentingan politis dan tidak sesuai dengan tujuan Undang-Undang No. 23 tahun 2011. Selain itu Undang-Undang No. 23 tahun 2011 terdapat pasal-pasal yang tidak berkesinambungan dengan kondisi masyarakat dalam menghambat kinerja pendistribusian zakat dari lembaga penyaluran zakat yang selama bertahun-tahun melaksanakan penyaluran zakat karena kurang mendapat jaminan dan perlindungan hukum yang memadai dala Undang-Undang No. 23 tahun 2011.

Pada zaman orde baru perhatian pemerintah terhadap lembaga zakat mulai meningkat. Pada tahun 1968, pemerintah mengeluarkan Keputusan Menteri Agama Nomor 4 Tahun 1968 dan Keputusan Menteri Agama Nomor 5 Tahun 1968, masing-masingnya mengenai pembentukan Badan Amil Zakat dan pembentukan Baitul Mal di tingkat pusat, propinsi, dan kabupaten/kotamadya. Pada tahun 1968, pemerintah mengeluarkan surat Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 07/PRIN/10/1968 yang lahirnya suatu badan /lembaga yang akan berperan dalam pengumpulan dan penyaluran zakat.⁵

Di era orde baru telah tumbuh kesadaran yang kuat untuk mengelola zakat secara kolektif yang diindikasikan secara jelas dengan berdirinya berbagai lembaga pengelolaan zakat. Di era ini muncul tiga jenis lembaga pengelola zakat, yaitu:⁶

- a. Lembaga pengelola zakat yang didirikan oleh pemerintah daerah seperti Daerah Khusus Ibukota Jakarta (1968), Kalimantan Timur (1972), Sumatera Barat (1973), Jawa barat (1974), Sumatera Selatan (1975), Lampung (1975), Irian jaya (1978), Sulewesi Utara (1985), Sulewesi Selatan (1985), dan Bengkulu (1989).
- b. Lembaga pengelola zakat yang didirikan oleh Badan Usaha Milik Negara seperti Baitul Maal Umat Islam BNI (1968), Lembaga Amil Zakat PT Bontang LNG (1986), dan Baitul mal Pupuk Kujang (1994).

⁵ Indonesia Zakat & Development Report, 2009, h.. 5.

⁶ Indonesia Zakat & Development Report, 2010,h.. 75.

Lembaga pengelola zakat yang didirikan oleh masyarakat sipil seperti Yayasan Dana Sosial Al Falah (1987), Dompot Dhuafa Republika (1993), Rumah Zakat Indonesia (1998), dan Pos Keadilan Peduli Umat (1999). Zakat di Indonesia mengalami kebangkitan ditangan masyarakat sipil pada tahun 1990-an. Era ini kemudian dikenal menjadi era pengelolaan zakat secara profesional modern berbasis prinsip-prinsip manajemen dan tata kelola organisasi yang baik. Sejak era inilah kemudian potensi zakat di Indonesia mulai tergali dengan dampak yang semakin signifikan dan meluas.

Tahun demi tahun potensi zakat semakin menunjukkan kenaikan yang sangat terasa, yaitu 217 triliun/tahun. Pada tahun 2014 penerimaan zakat mencapai 3,8 trilion, pada tahun 2015 ditargetkan mencapai 4,6 trilion. Itu artinya kenaikan pendapatan zakat mengalami kenaikan sekitar 15 %.

Dengan potensi zakat yang begitu besar tersebut, bukan tidak mungkin bisa mewujudkan kesejahteraan masyarakat Indonesia yang merata melalui pendayagunaan dana zakat.

Namun fakta yang dikemukakan PIRAC bahwa pengumpulan zakat oleh masyarakat belum maksimal dikumpulkan kepada lembaga resmi negara dalam hal ini BAZNAS maupun lembaga yang ditunjuk oleh pemerintah seperti LAZ. Masyarakat muslim hanya memberikan kepercayaan 12,5% kepada Badan/Lembaga Pengelola Zakat untuk mengelola dana zakatnya. Ini artinya masyarakat muslim masih belum memberikan apresiasi tinggi kepada lembaga pengelola zakat tersebut. Boleh jadi ini terjadi dikarenakan kurangnya sosialisasi kepada masyarakat tentang

fungsi dari lembaga itu sendiri untuk mengelola dana zakatnya. Untuk ini upaya marketing dari amil zakat masih sangat kurang maksimal.

Kurangnya pemahaman terhadap pentingnya zakat dikelola agar produktif, bukan hanya sebagai ibadah semata yang apabila dikeluarkan maka gugurlah kewajiban terhadap rukun iman yang ketiga ini. Tetapi lebih dari itu, zakat adalah sebagai filantropi Islam yang telah diskenariokan oleh Allah SWT dalam kitab suci al Quran untuk kejesahteraan ummat-Nya.

Selain sosialisasi oleh berbagai pihak yang berwenang terhadap zakat, yaitu pemerintah, lembaga pengelola zakat, aktifis menggiat sadar zakat, ulama dan para kiyai. Negara juga harus memiliki petugas khusus yang dipersiapkan untuk terjun ke lapangan memungut zakat, mendatangi para *muzakki* untuk melakukan pendekatan dan sosialisasi tentang pentingnya zakat dikelola oleh sebuah lembaga pengelola zakat, dan didistribusikan untuk kepentingan umat Islam.

Pasal 2 Undang-Undang No. 38 Tahun 1999 menyebutkan “*Setiap warga negara Indonesia yang beragama Islam dan mampu atau badan yang dimiliki oleh orang muslim berkewajiban membayar zakat*”. Bunyi pasal ini semestinya dipertahankan di Undang-Undang No. 23 Tahun 2011, dan sekaligus mencantumkan sanksi hukum kepada *muzakki* yang tidak mau atau enggan membayar zakat.

Pada dasarnya pengelolaan zakat adalah diserahkan kepada pemerintah (*waliyyul amri*). Hal ini merupakan kesimpulan para ahli-ahli fikih atas firman Allah SWT “*khudz min amwālihim*” (ambililah zakat dari harta-harta mereka) yang

dijelaskan dalam surat At Taubah ayat 103, bahwa kewenangan untuk melakukan pengambilan zakat dengan kekuatan hanya dapat dilakukan oleh pemerintah.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan zakat menegaskan bahwa pengelolaan zakat adalah menjadi domain negara (*waliyyul amri*).

Kalimat “*khudz*” dalam surat At Taubah ayat 103 di atas berarti *ambillah*, menunjukkan *fi'il amar* yang artinya zakat itu mesti diambil secara aktif bukan hanya menunggu secara pasif. Potongan ayat ini memberikan *spirit* kepada amil agar mampu mengelola zakat, selain amanah juga harus professional dan menyakinkan untuk menjemput bola serta mengidentifikasi *muzakki*.

Pelaksanaan zakat didasarkan pada firman Allah yang terdapat dalam surat At Taubah ayat 60 dan ayat 103. Dalam surat At Taubah ayat 60 dijelaskan bahwa salah satu golongan yang berhak menerima zakat adalah orang-orang yang bertugas mengurus urusan zakat. Sedangkan dalam At Taubah ayat 103 dijelaskan bahwa zakat itu diambil dari orang-orang yang berkewajiban untuk berzakat dan kemudian diberikan kepada yang berhak menerimanya yang mengambil dan menjemput harta tersebut adalah para petugas (*amil*).⁷

Imam Al Qurthubi ketika menafsirkan surat At Taubah ayat 60 menyatakan bahwa amil itu adalah orang-orang yang ditugaskan atau diutus oleh imam (negara) untuk mengambil, menuliskan, menghitung dan mencatat zakat yang diambil dari para *muzakki* untuk kemudian diberikan kepada *mustahiq*. Karena itu, Rasulullah

⁷ Didin Hafidhuddin, *Zakat dalam* h. 168.

pernah memperkerjakan pemuda dari asad, yang bernama Ibnu Luthaibah untuk mengurus urusan zakat Bani Sulaim.⁸

Undang-Undang Pengelolaan Zakat pendahulunya, yaitu Undang-Undang No. 38 Tahun 1999 pada pasal 12 ayat (1) telah mengatur bahwa “Pengumpulan zakat dilakukan oleh badan amil zakat dengan cara menerima atau mengambil dari *muzakki* atas dasar pemberitahuan *muzakki*”. Pasal ini sebenarnya kelemahan dari Undang-Undang No 38 tahun 1999 karena tidak disesuaikan dengan ketentuan Al Quran bahwa zakat harus diambil oleh amil tanpa harus ada pemberitahuan oleh *muzakki*. Namun pada Undang-Undang No 23 Tahun 2011, bukannya kalimat itu disempurnakan malah dihilangkan atau dihapuskan dari Undang-Undang.

Dari sisi tugas dan tanggung jawab yang diemban amil memiliki dua pemahaman. *Pertama*, amil hanya sebagai agen yang fungsi utamanya hanya menerima dan menyalurkan zakat sesuai yang diminta oleh *muzakki*, sistem dan peraturan yang ada. *Kedua*, amil sebagai pengelola zakat. Kalau pengelola dia harus aktif, menjemput bola dan mengembangkannya. Jadi amil itu menghimpun, mengelola dan menginvestasikannya untuk para *mustahiq*. Definisi pertama relatif pasif, sedangkan yang kedua menuntut sikap proaktif.

Undang-Undang No. 23 tahun 2011 ini terdiri dari 47 pasal. Tata cara pengumpulan zakat sama sekali tidak diatur dalam Bab III tentang Pengumpulan, Pendistribusian, Pendayagunaan dan Pelaporan. Padahal kunci keberhasilan pengelolaan zakat adalah aspek pengumpulan. Potensi zakat yang semakin besar tidak

⁸ *Ibid*, h. 169.

bakalan bisa dikejar jika pada Bab ini tidak diatur tata cara pengumpulannya dan tidak ada perintah untuk diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah.

Pada masa Nabi Muhammad SAW semangat membayar zakat sangat kuat karena umat Islam bertemu langsung dengan pembawa syariat, yaitu Nabi Muhammad SAW. Kewajiban mengeluarkan zakat oleh *agniya* dikontrol langsung oleh Nabi SAW. Sehingga praktik zakat berjalan dengan baik sesuai syariat, artinya *muzakki* mengeluarkan zakatnya sesuai dengan tata cara yang benar dan *mustahiq* pun menerimanya sesuai dengan kondisi dan kapasitasnya sebagai *mustahiq* yang berhak menerima zakat.

Dana zakat yang terkumpul langsung dibagikan kepada *mustahiq* saat itu juga, dengan demikian dana zakat bisa dirasakan langsung manfaatnya oleh *mustahiq*. Praktik seperti ini mengalami pergeseran tatkala Nabi SAW wafat. Wafatnya Nabi dianggap sebagian umat Islam sebagai akhir pelaksanaan kewajiban zakat, sehingga banyak yang membangkang untuk mengeluarkan zakat. Melihat kondisi seperti ini Abu Bakar Siddiq angkat senjata memerangi golongan yang enggan membayar zakat itu.

Masa kepemimpinan Umar bin Khattab zakat dikelola lebih baik lagi. *Baitul Māl* sebagai kas negara difungsikan dengan baik sebagai penampung zakat, di mana saat itu kebutuhan jihad *fi sabilillāh* masih sangat tinggi, dan dana zakat sebagai penopangnya. Begitu seterusnya pasca kepemimpinan Umar, dilanjutkan Usman bin Affan dan Ali bin Abi Thalib.

Untuk mempermudah mekanisme pemungutan dan penyaluran zakat, Nabi mengangkat petugas khusus yang dikenal sebagai amil. Amil yang diangkat Nabi ada dua macam, pertama, amil yang berdomisili di dalam kota Madinah, statusnya bersifat *free-lance*, tidak memperoleh gaji tetap hanya kadang-kadang memperoleh honorarium sebagai balas jasa atas kerjanya dalam pendayagunaan zakat. Diantara sahabat Nabi yang pernah berstatus demikian adalah Umar bin Khathab. Kedua, amil yang tinggal di luar kota Madinah, status mereka adalah sebagai wali pemerintah pusat (pemerintah daerah) yang merangkap menjadi amil. Diantara sahabat yang pernah menduduki jabatan ini adalah Muadz bin Jabal. Sebagai amil, mereka diperbolehkan mengambil bagian dari zakat dan diperkenankan untuk langsung mendistribusikannya kepada yang membutuhkan di daerah tersebut. Jadi konsep pendistribusian pada masa Nabi adalah langsung menghabiskan seluruh dana zakat yang diterima dan sudah mengenal konsep desentralisasi distribusi zakat. Karena Nabi memandang bahwa setiap daerah tentu memiliki kebutuhan dan orang-orang yang akan dibantu sendiri. Selain Muadz bin Jabal, pada masa pemerintahan Usman bin Affan juga dilantik petugas pengelola zakat Zaid bin Tsabit.

B. Undang-Undang No. 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat dalam Landasan Perundang-Undangan

Peraturan perundang-undangan dapat dikatakan baik (*good legislation*) dan sah menurut hukum (*legal validity*), dan berlaku efektif karena dapat diterima masyarakat serta berlaku untuk waktu yang panjang, harus didasarkan pada landasan

peraturan perundang-undangan. Menurut Rosjidi Ranggawidjaja ada 3 (tiga) landasan pembuatan peraturan perundang-undangan, sebagai berikut:

1. *Landasan Filosofis*, yaitu filsafat atau pandangan hidup suatu bangsa yang berisi nilai-nilai moral atau etika dari bangsa tersebut. Moral dan etika pada dasarnya berisi nilai-nilai baik dan nilai yang tidak baik. Nilai yang baik adalah pandangan dan cita-cita yang dijunjung tinggi. Pengertian baik, benar, adil, dan susila tersebut menurut takaran yang dimiliki bangsa yang bersangkutan. Apapun jenisnya filsafat hidup bangsa, harus menjadi rujukan dalam membentuk hukum yang akan dipergunakan dalam kehidupan bangsa tersebut. Oleh karena itu kaidah hukum yang dibentuk (yang termuat dalam peraturan perundang-undangan) harus mencerminkan filsafat hidup bangsa itu. Sekurang-kurangnya tidak bertentangan dengan nilai-nilai moral bangsa.

Nilai ajaran Islam menjadi landasan filosofis karena telah menjadi cara pandang masyarakat Islam Indonesia. Dalam hal zakat kewajiban yang didasari kepada dalil Al Quran dan Al Sunnah lebih menyatu dalam pandangan hidup masyarakat Islam Indonesia sebagai suatu kewajiban yang harus ditunaikan. Pandangan ini mengemuka bukan sekedar ditunaikan melainkan berdampak kepada kemaslahatan masyarakat bangsa Indonesia jika potensi zakat itu telah dapat dikelola dengan maksimal.

Kalau dilihat dari kaidah *ushul fiqh*, permasalahan zakat termasuk dalam kategori *maqāshid syarī'ah* dalam bahasa sederhana yaitu tujuan diberlakukannya hukum oleh Allah SWT. Menurut Imam al-Syathibi, Allah menurunkan syariat (aturan hukum) tiada lain selain untuk mengambil kemaslahatan dan menghindari kemadaratan (*jalbul mashālih wa dar'ul mafāsīd*). Dengan bahasa yang lebih mudah, aturan-aturan hukum yang Allah tentukan hanyalah untuk kemaslahatan manusia itu sendiri. Kemudian al Syathibi membagi masalah itu kepada tiga bagian penting yaitu *dharuriyyat* (primer), *hajiyyat* (skunder) dan *tahsināt* (tersier, lux).⁹

Zakat termasuk dalam *dharuriyyat* (primer), *Maqāshid* atau *maslahat dharuriyyat* adalah sesuatu yang mesti adanya demi terwujudnya kemaslahatan agama dan dunia. Apabila hal ini tidak ada, maka akan menimbulkan kerusakan bahkan hilangnya hidup dan kehidupan seperti makan, minum, shalat, puasa, zakat dan ibadah-ibadah lainnya.¹⁰ Yang termasuk *maslahat* atau *maqashid dharuriyyat* ini ada lima yaitu: agama (*al-din*), jiwa (*al-nafs*), keturunan (*an-nasl*), harta (*al-māl*) dan akal (*al-aql*).¹¹ Cara untuk menjaga yang lima tadi dapat ditempuh dengan dua cara yaitu, *pertama*, dari segi adanya (*min nahiyyati al-wujūd*) yaitu

⁹ al-Syathibi, *al-Muwafaqat* juz II (Beirut: Da^r al-Kutu^b al-Ilmiyyah, t.t) h. 6.

¹⁰ *Ibid*, h. 7

¹¹ *Ibid*, h. 8

dengan cara menjaga dan memelihara hal-hal yang dapat melanggengkan keberadaannya, dan *kedua*, dari segi tidak ada (*min nahiyati al- 'adam*) yaitu dengan cara mencegah hal-hal yang menyebabkan ketiadaannya. Zakat salah satu contoh untuk menjaga agama dari segi adanya.¹²

2. *Landasan Sosiologis*, adalah bahwa suatu peraturan perundang-undangan dikatakan mempunyai landasan sosiologis apabila ketentuan-ketentuannya sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat. Perilaku masyarakat Indonesia terkait dengan zakat dapat dilihat ketika Idul Fitri, masyarakat berbondong-bondong membayar zakat fitrah. Jenis zakat yang lain seperti zakat harta, zakat perdagangan, zakat profesi dan zakat-zakat lainnya. Hanya tinggal mendapatkan sentuhan berupa pengelolaan yang transparan dari lembaga pengelola zakat maka diyakini masyarakat akan maksimal membayar kewajiban zakat.

Untuk itulah lembaga-lembaga pengelola zakat harus mendapatkan legalitas dan perlindungan hukum ketika mereka berupaya memungut zakat dari para *muzakki*. Hal ini penting agar perundang-undangan yang dibuat ditaati oleh masyarakat, tidak menjadi huruf-huruf mati belaka. Hukum yang dibentuk harus sesuai dengan “hukum yang hidup” (*living law*) dalam masyarakat.

3. *Landasan Yuridis*, adalah landasan hukum (*juridische gelding*) yang menjadi dasar kewenangan pembuat peraturan perundang-undangan.

¹² *Ibid.*

Apakah kewenangan seorang pejabat atau badan mempunyai dasar hukum yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan atau tidak. Beranjak dari landasan filosofis dan sosiologis itu maka format undang-undang pengelolaan zakat harus mengakomodir kerangka filosofis dan sosiologis itu. Rumusan undang-undang zakat mesti mengatur legalitas dan perlindungan hukum bagi para lembaga pengelola zakat ketika mereka berupaya memungut zakat dari para *muzakki*.

Keempat unsur di atas mutlak harus dipenuhi oleh suatu perundang-undangan. Undang-Undang No. 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat nampaknya tidak mencakup salah satu landasan, yaitu landasan yuridis. Sebagaimana pengertiannya, landasan yuridis adalah sebuah landasan hukum yang bisa menjadi dasar kewenangan pembuat perundang-undangan. Undang-Undang No. 23 lebih banyak berbicara tentang posisi BAZNAS dan lembaga amil, prosedur, syarat pendirian dan sanksi bagi amil yang menyalahgunakan dana zakat.

Undang-Undang ini tidak mengatur tentang pasal-pasal yang menyangkut *muzakki* dan *mustahiq*, cara pengumpulan zakat oleh amil terhadap *muzakki* tidak dijelaskan secara rinci, baik di Undang-Undangnya sendiri maupun dalam Peraturan Pemerintah No. 14 tahun 2014 begitu pula dalam Inpres No. 3 tahun 2014.

Menjalankan ibadah sesuai dengan kepercayaannya masing-masing diatur dalam pasal 29 ayat 2 “*Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu*”.

Itu artinya dalam hal kebebasan beragama dan menjalankan ibadah dengan keyakinan masing-masing telah diatur dalam pasal di atas, oleh karena itu maka negara harus melegalkan upaya untuk menjalankan ibadah tersebut, dalam hal ini menunaikan zakat. Negara berhak menjatuhkan sanksi kepada mereka yang tidak membayar zakatnya. Peran negara dalam hal ini adalah sebagai penyedia sarana dan prasarana peribadatan warga negaranya sehingga tercipta pemerataan kemakmuran lahir dan batin di masyarakat.

Undang-Undang No. 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat sudah seharusnya harus dilakukan rekonstruksi artinya membangun kembali hal-hal yang tidak *tercover* di dalam Undang-Undang ini, yaitu tentang sanksi bagi yang tidak menunaikan zakatnya, dan juga memberikan perlindungan hukum bagi amil yang menjemput zakat langsung ke *muzakki* dengan perlindungan berhak memaksa *muzakki* untuk menunaikan zakatnya.

Ada beberapa point yang bisa dimasukkan ke dalam pasal-pasal Undang-Undang No. 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat yang diadopsi dari Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah:

1. Barangsiapa yang tidak menunaikan zakat maka akan dikenai denda dengan jumlah tidak melebihi dari besarnya zakat yang wajib dikeluarkan.
2. Denda sebagaimana dimaksud dalam angka (1) didasarkan pada putusan pengadilan.

3. Barangsiapa yang menghindar dari menunaikan zakat, maka dikenakan denda dengan jumlah tidak melebihi (20%) dari besarnya zakat yang harus dibayarkan.
4. Zakat yang harus dibayarkan ditambah dengan denda dapat diambil secara paksa oleh juru sita untuk diserahkan kepada badan amil zakat daerah kabupaten/kota.