

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Secara ekonomi, dana zakat memiliki manfaat yang besar untuk membantu dan membina para penerima zakat (*mustahik*) mengarah pada penghidupan yang lebih baik dengan mencukupi kebutuhan hidupnya yang layak, terutama untuk fakir miskin. Oleh karena itu, tidak ada alasan untuk mengkonsentrasikan dan mengerahkan sumber daya hanya berada di tangan segelintir orang, melainkan harus berbagi kepada yang berhak. Dalam Islam ditekankan adanya suatu distribusi atas harta atau pendapatan yang diperoleh sebagaimana yang tercantum dalam Al-Quran Surat (QS) Al-Hasyr ayat 7. Salah satu cara yang dianut oleh syariah Islam atas kewajiban kolektif perekonomian umat Islam adalah melalui lembaga atau organisasi zakat (Gamal, 2004: 81).

Reorganisasi zakat begitu penting mengingat kenyataan dalam sejarah masa lalu yang betul-betul sukses dalam mengantisipasi kemiskinan umat (Muhammad dan Abubakar, 2011: 17). Dalam Ali (1988: 5) dinyatakan bahwa zakat sebaiknya dipungut oleh negara atau pemerintah (bertindak sebagai wakil fakir miskin), agar para fakir miskin memperoleh bagian haknya yang terdapat pada harta orang-orang kaya di sekitarnya. Hal ini sebagaimana perintah Allah SWT dalam QS At-Taubah:103, agar memungut zakat dari harta orang-orang kaya melalui petugas yang telah ditunjuk (*amil*). Zakat bukanlah semata-mata urusan pribadi yang dilaksanakan atas kesadaran *muzaki* (pembayar zakat) semata, tetapi negara (dalam hal ini lembaga

zakat) wajib mengangkat orang-orang yang telah memenuhi syarat untuk menjadi *amil* (Hafidhuddin, 1998: 19). Hafidhuddin juga menyebutkan, secara umum *amil* zakat itu memiliki dua tugas pokok berikut: *Pertama*, melakukan pendataan secara cermat dan teliti terhadap *muzaki*, melakukan pembinaan, menagih, mengumpulkan, menerima zakat, mendo'akan *muzaki* pada saat menyerahkan zakatnya, melaksanakan administrasi serta memeliharanya dengan baik dan penuh tanggung jawab. *Kedua*, melakukan pendataan terhadap *mustahik*, menghitung jumlah yang dibutuhkan, dan menentukan metode pendistribusiannya yakni apakah akan diberikan secara konsumtif atau secara produktif. Setelah menyerahkan zakat, *amil* juga berkewajiban untuk membina para *mustahik*.

Secara formal, urusan perzakatan telah menjadikan suatu institusi ekonomi Islam yang kuat dalam perkembangannya saat ini dan diharapkan mampu menciptakan alur distribusi pendapatan ekonomi yang lebih adil atas harta kekayaan yang dimiliki oleh setiap orang. Keuntungan zakat jika dikelola pada suatu lembaga (Gamal, 2004:93) di antaranya: 1) Para *muzaki* akan lebih disiplin dalam menunaikan kewajibannya dan fakir miskin lebih terjamin haknya; 2) Perasaan fakir miskin akan terjaga, tidak merasa seperti peminta-minta; 3) Distribusi dana zakat akan lebih tertib, teratur, dan berdaya guna dalam mengembangkan potensi ekonomi kaum fakir miskin; 4) Peruntukan dana zakat bagi kepentingan umum dapat disalurkan dengan baik, karena pihak pemerintah lebih mengetahui sasaran pemanfaatannya; dan 5) Zakat dapat pula mengisi perbendaharaan negara.

Perhatian pemerintah Indonesia terhadap zakat mulai terlihat pada tahun 1968, dengan dimulainya pemerintah DKI Jakarta mendirikan sebuah Badan Amil Zakat,

Infak, dan Shadaqah (BAZIS). Selanjutnya di berbagai provinsi didirikan Badan serupa hingga semakin meningkat jumlahnya. Namun, Badan-Badan itu tampil dengan nama yang berbeda (Ali, 1988:37) seperti BAZ, BAZIS, BAZI, Bakat atau BAZID (ditambah derma). Saat ini, lembaga-lembaga zakat di bawah naungan pemerintah tersebut berubah nama menjadi BAZNAS. Sebutan ini berlaku baik untuk BAZNAS pusat, provinsi, maupun kabupaten. Hanya di Aceh yang satu-satunya menggunakan nama lain, yakni Baitul Mal Aceh (untuk provinsi), dan Baitul Mal kabupaten/kota untuk tingkat kabupaten/kota.

Setelah dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat, urusan zakat semakin lebih hidup. Banyak bermunculan lembaga-lembaga pengelola zakat atas prakarsa masyarakat. Sehingga selain organisasi yang dibentuk oleh pemerintah seperti yang tersebut di atas, Lembaga Amil Zakat (LAZ) yang dibentuk atas prakarsa masyarakat juga menjadi suatu organisasi zakat yang diakui keberadaannya. Dalam undang-undang tersebut, LAZ sepenuhnya dibentuk oleh masyarakat (Pasal 7 Ayat 1), namun LAZ tetap mendapat pembinaan, dan perlindungan dari pemerintah dengan terlebih dahulu memenuhi syarat dan ketentuannya (Pasal 7 Ayat 2). Saat ini ketentuan tersebut telah mengalami adanya beberapa perubahan semenjak Undang-Undang tentang Pengelolaan Zakat usai direvisi.¹

¹ Menjadi Undang-Undang No. 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, pada Pasal 17; 18; dan 19

1.2. Isu Penelitian

Hingga saat ini, pengelolaan zakat di berbagai lembaga atau Organisasi Pengelola Zakat (OPZ) sudah terlaksana sedemikian rupa disesuaikan dengan segenap peraturan dan ketentuan pengelolaan zakat. Namun dalam perjalanannya, kehadiran zakat yang dijadikan sebagai alternatif bagi problematika ekonomi kaum muslim di Indonesia masih membutuhkan upaya peningkatan atau perbaikan dalam pengelolaannya. Beberapa hal yang menjadi isu dalam pengelolaan zakat di antaranya dapat dilihat dari beberapa persoalan yang melingkupi perzakatan kontemporer di Indonesia seperti yang akan dipaparkan di bawah ini.

Fadli (2015: 84) mengemukakan bahwa sebagian permasalahan zakat di Indonesia merupakan akibat dari lemahnya sisi pengelolaan zakatnya. Menurutnya, dengan lemahnya sisi pengelolaan zakat kiranya perlu untuk dilakukan daya pengungkit. Sehingga pola pengelolaan (tata kelola) zakat klasik semestinya sudah dapat ditinggalkan agar bergeser pada upaya tata kelola dengan pendekatan konsep *good governance* zakat di Indonesia. Berikutnya, Kemenag (2012)² menyatakan:

Ketidakpercayaan masyarakat terhadap lembaga yang mengelola zakat, lebih disebabkan oleh kesenjangan informasi antara pihak lembaga yang memiliki akses langsung terhadap informasi dengan pihak konstituen atau masyarakat yang berada di luar lembaga.

Berkaitan dengan tersebut di atas, transparansi dalam pengelolaan zakat sangat dibutuhkan. Hal ini disebabkan karena di era kontemporer sekarang ini pada umumnya kepercayaan atau keyakinan muzaki akan bertambah tatkala dibuktikan dengan realitas atau hal-hal yang riil terlebih dahulu (Atabik, 2015: 56).

² Dalam Pendahuluan Pedoman Pengawasan Lembaga Pengelola Zakat, Kementerian Agama RI, Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam, Direktorat Pemberdayaan Zakat Tahun 2012

Dalam proses pengelolaan zakat menunjukkan bahwa *muzaki* menginginkan pengelolaan dan pendayagunaan zakat yang lebih baik, di antaranya pengelola zakat harus memiliki profesionalitas, transparansi dan penyaluran tepat sasaran dengan program-program yang sesuai dengan kebutuhan *mustahik* (Endahwati, 2014: 139). Selanjutnya, keinginan seseorang atau masyarakat untuk berderma pada suatu lembaga tertentu sangat dipengaruhi oleh citra atau pandangan yang melekat pada lembaga tersebut. Orang tidak akan mau berderma kembali apabila dana yang telah diberikannya tidak sampai atau tidak sesuai dengan apa yang telah diamanahkan (Jumaizi dan Wijaya, 2011: 36). Berderma di sini dapat diartikan dengan berzakat, sebagaimana yang dinyatakan oleh Hafidhuddin (1998) bahwasannya seringkali kata-kata shadaqah atau derma dipergunakan dalam Al-Quran, tetapi maksud sesungguhnya dapat berupa zakat.

Jumaizi dan Wijaya (2011: 36) juga mengemukakan bahwa apabila kualitas transparansi informasi, akuntabilitas organisasi, dan kemanfaatan dana zakat dapat ditingkatkan dengan baik di dalam pengelolaannya, maka akan dapat memberikan dampak yang sangat positif terhadap kepuasan pembayar zakat (*muzaki*). Akuntabilitas umumnya diwujudkan dalam bentuk pelaporan. Laporan dalam lembaga yang berdasarkan syariah (seperti lembaga zakat) dibedakan dengan lembaga konvensional, karena akuntabilitas di lembaga yang berdasarkan syariah memiliki bentuk yang kompleks. Hal ini sebagaimana dalam konsep akuntabilitas menurut Triyuwono (2003: 84), bahwa Akuntabilitas tidak hanya kepada *stockholders*, tetapi juga akuntabilitas kepada pihak lain yang turut berkepentingan serta kepada Tuhan. Untuk memenuhi akuntabilitas terhadap pihak-pihak yang

berkepentingan seperti *muzaki* dan pemerintah, maka laporan pengelolaan zakat harus diberikan untuk mengetahui apakah pengelolaan zakat sudah seperti yang diamanahkan (Ihsan, 2008: 22).

Perlunya informasi yang cukup memadai atas pengelolaan dana zakat dan harta agama (infak, shadaqah, dan lainnya) untuk diketahui oleh masyarakat sebenarnya adalah suatu potensi bagi lembaga zakat yang bersangkutan, di mana akan berimplikasi pada penerimaan di waktu yang akan datang. Sebagaimana Kuncaraningsih dan Ridla (2015: 99) menyatakan bahwa adanya partisipasi *muzaki* dalam evaluasi kinerja *amil* atau lembaga zakat setiap akhir periode akan memberikan kepuasan kepada *muzaki*. Kepuasan *muzaki* terhadap kinerja *amil* atau lembaga zakat akan berdampak pada kepercayaan *muzaki*, sehingga akan semakin meningkatkan pembayaran zakat.

Di antara tata kelola yang baik lainnya adalah mengenai efisiensi. Dalam hubungannya suatu organisasi atau institusi dengan prinsip ini, kinerja yang baik bagi suatu organisasi akan dicapai ketika administrasi dan penyediaan jasa oleh organisasi yang bersangkutan dilakukan pada tingkat yang efisien. Terkait dengan efisiensi dalam pengelolaan zakat, Kadry (2014: 66) mengemukakan bahwa untuk mengetahui sejauh mana lembaga *amil* zakat mampu mendayagunakan dan menyalurkan Zakat, Infak dan Sedekah (ZIS) perlu adanya standar tata kelola yang baik, yang mana di antara indikatornya adalah efisiensi sebagai tolak ukur kinerja lembaga keuangan.

Kemudian, persoalan lainnya terkait dalam pengelolaan zakat adalah terdapatnya penyimpangan yang dilarang dalam Islam. Di antaranya menurut

Setianingrum (2013: 11) yang menyatakan bahwa zakat beserta instrumen sosial Islam lainnya seperti infak, shadaqah dan wakaf, yang semestinya memiliki kerangka tujuan yang sejalan dengan perspektif ekonomi Islam, namun penyimpangan pada implementasinya masih banyak. Menurutnya, hal tersebut diindikasikan oleh karena masih banyaknya muatan eksploitasi pada dana zakat sebagaimana yang dilarang dalam Islam. Oleh karenanya, pengelolaan zakat juga harus senantiasa melihat aspek fitrah zakat. Pengelolaan zakat tidak terlepas dari ketentuan-ketentuan yang berlandaskan syariah. Seperti halnya yang termaktub dalam kitab Al-Amwal karya Abu Ubaid yang direfleksikan oleh Suharto (2009: 10), bahwa zakat tidak bisa dipandang hanya dari aspek politiknya saja. Walaupun aspek tersebut merupakan penentu karakteristik zakat sebagai sebuah lembaga keuangan publik, namun aspek ritual dari zakat adalah dengan menjaga karakter zakat sebagai sebuah lembaga keuangan khusus dari sudut pandang Islam.

Berdasarkan beberapa hal penyebab persoalan pada isu pengelolaan zakat yang telah dipaparkan tersebut di atas, menunjukkan bahwa persoalan yang umumnya dihadapi oleh lembaga zakat berakar dari beberapa hal seperti akuntabilitas, transparansi, profesionalitas, efisiensi, partisipasi, dan amanah. Diketahui bahwa hal-hal tersebut merupakan unsur-unsur yang secara umum melekat dalam tata kelola yang dikenal dengan prinsip-prinsip *good governance*. Sehingga untuk mengatasi persoalan lembaga pengelola zakat, maka dibutuhkan adanya peningkatan atau penguatan lembaga dalam pengelolaannya (tata kelolanya). Penguatan tata kelola zakat dapat diwujudkan dengan optimalisasi pada prinsip-prinsip *good governance*.

Di samping itu, pada lembaga pengelola zakat tidak akan terlepas dari ketentuan yang berlandaskan syariah dalam konteks zakat.

Dengan diterapkannya sebaik mungkin prinsip-prinsip *good governance* pada dasarnya memiliki tujuan untuk memberikan kemajuan terhadap kinerja suatu organisasi (Purwani, 2010:51). Dalam konteks lembaga zakat, prinsip-prinsip *good governance* yang dilaksanakan juga akan berimplikasi pada kepercayaan, kepuasan, maupun loyalitas masyarakat (terutama *muzaki*). Hal tersebut akan mengarahkan kepatuhan masyarakat dalam membayar zakat, sehingga akan semakin meningkatkan penerimaan zakat. Dengan semakin meningkatnya penerimaan zakat, maka akan mempermudah dalam memperluas pemerataan penyaluran zakat dan mengoptimalisasikan pemanfaatannya untuk mengurangi kemiskinan dan kesenjangan yang berlebih. Sehingga pada akhirnya dana zakat diharapkan dapat mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu, pada suatu organisasi *non profit* dalam berbagai bidang termasuk bidang sosial keagamaan seperti halnya lembaga zakat, harus menyadari betapa pentingnya prinsip-prinsip *good governance*.

Salah satu lembaga zakat yang *urgen* untuk melaksanakan penguatan prinsip-prinsip *good governance* adalah Baitul Mal Kabupaten Aceh Tengah (selanjutnya BMK). Baitul Mal di Aceh, merupakan di antara lembaga pengelola zakat di Indonesia yang dibentuk oleh pemerintah. Baitul Mal di Aceh (termasuk BMK) adalah suatu lembaga zakat yang memiliki kompleksitas dalam pengelolannya. Baitul Mal tidak hanya mengelola dana zakat, melainkan juga mengelola harta lainnya dalam perspektif Islam, termasuk juga wakaf, beserta kewenangan lain. Lembaga zakat di Aceh merupakan satu-satunya lembaga zakat di Indonesia yang menjadikan

penerimaan zakat dianggap sebagai PAD (Pendapatan Asli Daerah). Dengan kompleksitas tersebut, seyogianya membutuhkan pengelolaan yang jauh lebih baik dan lebih optimal. Selain itu, dalam pelaksanaa tata kelola lembaga agar tidak terlepas dari ketentuan syariah.

Di samping itu, lembaga Baitul Mal yang ada di setiap kabupaten/kota se Aceh ini di antaranya memiliki penerimaan yang cukup tinggi dalam beberapa tahun terakhir. Salah satu kabupaten yang memiliki penerimaan dalam kategori tinggi adalah Baitul Mal Kabupaten Aceh Tengah (BMK). Berikut Tabel 1.1 menyajikan ringkasan penerimaan zakat BMK dilihat dari lingkup Provinsi Aceh.

Tabel 1.1
Ringkasan Penerimaan Zakat dan Harta Agama
Baitul Mal Kabupaten Aceh Tengah dalam Lingkup Provinsi
Tahun 2012-2015

No	Kab/Kota	Penerimaan Zakat dan Harta Agama (dalam miliar)			
		2012	2013	2014	2015
1	Seluruh Aceh	98,192	101,681	134,027	166,490
2	Rata-Rata	4,269	4,420	5,827	7,238
3	Aceh Tengah (BMK)	4,909	8,145	13,814	16,113

Sumber: Data diolah, dari dokumen “Aceh dalam Angka”
Tahun 2012, 2013, 2014, dan 2015

Berdasarkan data penerimaan (lebih detail dapat dilihat pada Lampiran 1), penerimaan BMK dari tahun 2012 hingga 2015 lebih besar dari rata-rata penerimaan seluruh Aceh pada setiap tahunnya. Oleh karena itu, BMK merupakan salah satu di antara 23 kabupaten/kota penerima zakat dan HA yang masuk dalam ketegori tinggi

di lingkup Provinsi Aceh. Peningkatan penerimaan zakat di BMK yang dimulai pada tahun 2014 dikarenakan oleh efektifnya pelaksanaan aturan mengenai mekanisme pengelolaan zakat, infaq, shadaqah, dan harta agama.³ Dalam peraturan tersebut mensyaratkan setiap penerimaan PNS wajib dikeluarkan zakat, begitu juga dengan pedagang atau pengusaha diwajibkan untuk melampirkan tanda bukti setoran zakat dalam pengusulan dan perpanjangan izin usaha.⁴

Dengan besarnya penerimaan, tentunya akan menumbuhkan kebutuhan masyarakat akan informasi yang lebih memadai mengenai perkembangan zakat serta kebutuhan akan pertanggungjawaban lembaga atas penggunaan dana zakat tersebut. Besarnya penerimaan dana zakat menuntut para *amil* agar lebih berhati-hati dan menjaga dana tersebut untuk ditujukan hanya bagi kepentingan orang-orang yang berhak atasnya. Karena semakin banyak penerimaan, maka semakin banyak terdapat hak-hak orang lain di dalamnya. Oleh karena itu, jika zakat tersebut dikelola dengan penguatan tata kelola zakat melalui pelaksanaan prinsip-prinsipnya, maka pencapaian tujuan zakat akan lebih mudah dan akan dapat memberikan hasil yang lebih optimal untuk umat. Hal tersebut harus dilakukan oleh BMK sebagai acuan dalam optimalisasi pengelolaan dana zakat sesuai dengan tujuan zakat.

1.3. Fokus Penelitian

Berdasarkan isu terkait pengelolaan zakat yang telah dipaparkan, penulis merasa tertarik untuk mengkaji lebih mendalam mengenai tata kelola zakat yang baik

³ Peraturan Bupati Aceh Tengah Nomor 8 Tahun 2014 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Bupati Aceh Tengah Nomor 25 Tahun 2012 tentang Mekanisme Pengelolaan Zakat, Infaq, Shadaqah, dan Harta Agama.

⁴ <http://harian.analisadaily.com/aceh/news/penerimaan-baitul-mal-aceh-tengah-meningkat/195715/2015/12/09>

di lembaga zakat Baitul Mal Kabupaten Aceh Tengah melalui penekanan pada prinsip-prinsip *good governance* secara komprehensif serta tetap mengedepankan karakteristik lembaga zakat sebagai lembaga yang disyariatkan.

Oleh karena itu, peneliti akan mengkaji tata pengelolaan zakat melalui prinsip-prinsip *good governance* dalam konteks zakat. Prinsip-prinsip *good governance* di sini penulis tinjau dari perspektif Yusuf Qardhawi (selanjutnya Qardhawi), yakni pada pengelolaan zakat dalam pandangan Qardhawi yang secara implisit memuat prinsip-prinsip yang relevan dengan prinsip-prinsip *good governance*. Cakupan penelitian ini adalah pelaksanaan kegiatan lembaga zakat, namun akan lebih diarahkan pada pendayagunaan dan pendistribusiannya. Karena didasarkan pada kenyataan bahwa dalam masalah zakat, aspek penyaluran lebih penting (untuk diperhatikan) ketimbang aspek pengumpulan. Hal ini sebagaimana Suharto (2009: 10) yang menyatakan bahwa pengumpul zakat (*amil*) memiliki posisi yang lebih berkuasa, sehingga kecenderungan atau kemungkinan *amil* untuk berbuat tidak adil lebih besar daripada kecenderungan pembayar zakat untuk menghindari pembayaran zakat.

Berdasarkan sejumlah hal sebagaimana dalam uraian di atas, maka semakin mendukung dan memotivasi peneliti dalam rangka menjawab pertanyaan penelitian ini, yakni: Bagaimana prinsip-prinsip *good governance* pada pengelolaan dana zakat di Baitul Mal Kabupaten Aceh Tengah ditinjau dari perspektif Yusuf Qardhawi?

1.4. Tujuan

Berkaitan dengan pemaparan pada latar belakang beserta hal yang memotivasi penulis, maka studi ini bertujuan untuk menggambarkan prinsip-prinsip *good governance* pada pengelolaan dana zakat di Baitul Mal Kabupaten Aceh Tengah ditinjau dari perspektif Yusuf Qardhawi.

1.5. Kontribusi Tulisan

1. Teoritis

Tulisan ini dapat memberikan gambaran mengenai prinsip-prinsip *good governance* di sektor publik yang memiliki muatan syariah, terutama pada lembaga pengelola dana umat seperti lembaga zakat.

2. Praktis

Sebagai masukan dan dukungan bagi organisasi sektor publik yang memiliki muatan syariah khususnya organisasi zakat, untuk senantiasa menyusun kerangka pengelolaan zakat dan pelaksanaannya yang tidak terlepas dari prinsip-prinsip tata kelola yang baik (prinsip-prinsip *good governance*) dengan memperhatikan karakteristik lembaga zakat sebagai lembaga syariah.

3. Kebijakan

Sebagai gambaran bagi penentu regulasi tentang realitas pengelolaan zakat, khususnya di Baitul Mal Aceh Tengah. Sehingga dapat dijadikan sebagai bahan dan landasan bagi pemerintah untuk melakukan evaluasi atau pembaharuan kebijakan terkait dengan perbaikan-perbaikan yang dirasa perlu, dalam rangka upaya mewujudkan penyempurnaan pengelolaan zakat di masa-masa berikutnya serta menjadikan lembaga pengelola zakat yang lebih berkualitas.