

BAB II

MEMAHAMI *GOOD GOVERNANCE*

SEBAGAI DASAR PIJAKAN PENELITIAN

1.1. Konsep *Good Governance*

Bagian ini merupakan pemaparan mengenai *good governance* dalam konteks umum. *Good governance* dalam pemahaman kontemporer mengikuti perkembangan berbagai bidang dan konteksnya masing-masing, sehingga memunculkan konsep *good governance* yang bervariasi. *Good governance* yang akan dipaparkan di sini meliputi definisi dari berbagai lembaga otoritas dan dari beberapa pakar, sekilas dinamika perkembangan *good governance*, dan prinsip-prinsip *good governance*. Melalui pemahaman ini agar diperoleh kemudahan dalam menggambarkan *good governance* melalui prinsip-prinsipnya sesuai dengan karakteristik dan ruang lingkup institusi yang diteliti.

2.1.1. Definisi *Good Governance*

Istilah *governance* begitu sering disebutkan dalam berbagai hal atau kesempatan, namun dimaknai secara berlainan (Haryanto, dkk., 2007:7; Nawawi, 2012: 19). Oleh karena itu, terdapat beberapa definisi *good governance* yang berbeda di antara lembaga otoritas atau pakar yang telah mengemukakan pandangannya masing-masing. Demikian juga mengenai unsur-unsur atau prinsip yang melandasi pelaksanaan tata kelola yang baik (*good governance*) sangat bervariasi (Jumaizi dan Wijaya, 2011: 128). Isu *governance* semakin menjadi

perhatian utama sejak terjadinya krisis keuangan tahun 1997 yang menimpa sebagian besar negara-negara, tak terkecuali Indonesia. Berbagai pihak mengklaim bahwa terjadinya krisis perekonomian tidak lain karena lemahnya sisi *Good Corporate Governance* (GCG) di banyak perusahaan (Sutojo dan Aldridge, 2005:1). Sebagaimana yang dikemukakan oleh Baird (2000) dalam Maksum (2005:2) bahwa salah satu akar penyebab timbulnya krisis adalah buruknya pelaksanaan *corporate governance* (tata kelola perusahaan) di hampir semua perusahaan, baik yang dimiliki pemerintah maupun yang dimiliki pihak swasta. Berbagai upaya dan langkah menangani permasalahan krisis dilakukan oleh beberapa organisasi internasional (Maksum: 2005: 19). Seperti dalam Tjokroamidjojo (2002:77) yang menyatakan bahwa untuk mendukung perbaikan *corporate governance*, lembaga donor seperti *World Bank* dan UNDP (*United Nations Development Programme*) memperkenalkan suatu program pengelolaan sektor publik untuk menciptakan tata kelola yang baik (*good governance*) sebagai persyaratan bagi pihak penerima bantuan pembangunan. *World Bank* (1992:3) mendefinisikan *good governance* sebagai berikut:

Governance is defined as the manner in which power is exercised in the management of a country's economic and social resources for development.

UNDP (1997a:9) juga menawarkan definisi *good governance* yang sejalan dengan pengertian di atas, yakni:

Governance is defined as the exercise of political, economic and administrative authority to manage a nation's affairs.

Sebenarnya, pelebagaan *governance* secara global sudah dimulai tahun 1992. Hal ini ditandai dengan *Cadbury Committee* yang telah menyusun suatu *corporate governance code*, yang kemudian menjadi acuan bagi pembinaan *Good Corporate Governance* (GCG) di berbagai negara (Abdullah, 2010: 25). Istilah *governance* yang diperkenalkan oleh *Cadbury Committee* (1992) tersebut dalam konteks korporasi, yakni:

Corporate governance is the system by which companies are directed and controlled. Boards of directors are responsible for the governance of their companies. The shareholders' role in governance is to appoint the directors and the auditors and to satisfy themselves that an appropriate governance structure is in place.

Upaya pelebagaan *governance* berikutnya juga dilakukan oleh OECD (*Organisation for Economic Co-Operation and Development*), bahkan pemikiran OECD mengeni *corporate governance* ini akhirnya menjadi dasar dari komite Basel untuk menyusun pedoman GCG bagi perbankan (Abdullah, 2010:25). Definisi *governance* yang dikemukakan oleh OECD (1999: 4) juga dalam konteks korporasi, sebagai berikut:

Corporate governance is the system by which business corporations are directed and controlled. And by specifying the distribution of rights and responsibilities among the different participants to the corporation the corporate governance framework comprise elements that are essential for a successful outcome at all stages in the investment process.

Di Indonesia, pembenahan masalah *corporate governance* dimulai pada tahun 1999 dengan terbentuknya Komite Nasional Kebijakan *Corporate Governance* (KNKCG). Akan tetapi konsep *corporate governance* di Indonesia lebih lanjut baru terjadi pada tahun 2001, yaitu dengan disusunnya suatu pedoman *good corporate*

governance (Indonesian Code) oleh KNKCG bersama para pelaku bisnis (Maksum, 2005:15). Selanjutnya, pada tahun 2006 KNKCG berubah menjadi KNKG (Komite Nasional Kebijakan *Governance*) sekaligus juga melakukan perbaikan ataupun penyempurnaan atas pedoman GCG yang dibuat sebelumnya.

Kata *governance* kemudian berkembang menjadi populer dengan sebutan pemerintahan (Sedarmayanti, 2004:36). Lebih lanjut, Sedarmayanti juga mengatakan bahwa istilah *governance* juga mengandung arti sebagai suatu kegiatan, pengurusan, pengelolaan, pengarahan, pembinaan, dan penyelenggaraan. LAN (Lembaga Administrasi Negara) (2000:1) menyatakan bahwa *governance* adalah proses penyelenggaraan kekuasaan negara dalam melaksanakan penyediaan *public goods* dan *services*. LAN menyebut *governance* sebagai pemerintahan, sedangkan praktek terbaiknya diistilahkan dengan *good governance* (pemerintahan yang baik) atau tata kelola yang baik.

Governance tidak sama dengan *government*. Dibandingkan dengan *government*, cakupan *governance* lebih luas karena unsur dalam *governance* mencakup semua unsur kelembagaan yang ada dalam pemerintahan, termasuk di dalamnya ada unsur pemerintah (*government*). Artinya, *governance* merujuk pada unsur swasta, masyarakat, ataupun pemerintah (*government*) itu sendiri. Pemerintah atau *government* diartikan sebagai lembaga atau badan yang menyelenggarakan pemerintahan negara, negara bagian, atau kota dan sebagainya. Sementara pemerintahan atau *governance* diartikan sebagai tindakan, fakta, pola, dari kegiatan atau penyelenggaraan pemerintahan (Sedarmayanti, 2004:35).

Dengan demikian, konsep *governance* tidak hanya berkonotasi pada pengelolaan di birokrasi pemerintah saja. Namun mencakup seluruh pengelolaan baik pengelolaan pemerintah maupun pengelolaan instansi atau organisasi swasta, khususnya yang berkaitan dengan pelayanan umum. *Good governance* dapat diterapkan baik di pemerintah (*good public governance* atau *good governance*), perusahaan/badan usaha (*good corporate governance*), pemerintah lokal (*local governance*), dan lain sebagainya. Prinsip-prinsip *governance* (tata kelola) yang baik perlu dilaksanakan oleh para penyelenggara negara, korporat, maupun *social society* (Setyani, 2010). Oleh karena itu, perwujudan *governance* harus memperhatikan karakteristik dan bentuk dari lembaga atau institusinya, apakah akan diterapkan di pemerintah, atau akan diterapkan di perusahaan, ataupun di Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM).

LAN (2000:5) menyatakan bahwa institusi dari *governance* meliputi tiga domain, yaitu *state* (negara atau pemerintah), *private sector* (sektor swasta atau dunia usaha) dan masyarakat yang saling berinteraksi dan menjalankan fungsinya masing-masing (*social society*). Sebagaimana Haryanto, dkk. (2007:8) yang juga menyatakan bahwa *good governance* hanya bermakna bila keberadaannya ditopang oleh lembaga yang melibatkan kepentingan publik. Lembaga atau institusi dalam *governance* yang meliputi tiga domain tersebut yakni: *Pertama*, Pemerintah /Pemerintah Daerah (*good public governance*). Memiliki konsepsi pada kegiatan kenegaraan, termasuk pada kegiatan instansi unit kerja, unit layanan, organisasi publik, dan lain sebagainya; *Kedua*, Sektor swasta/perusahaan/korporasi (*good corporate governance*). Merupakan pelaku usaha yang mencakup perusahaan

swasta seperti industri, perdagangan, perbankan, termasuk kegiatan sektor informal; dan *Ketiga*, Masyarakat madani (*civils society*). Merupakan masyarakat dalam konteks kenegaraan yang di antara kegiatannya seperti: a) Menjaga agar hak-hak masyarakat terlindungi; b) Mempengaruhi kebijakan publik; c) Sebagai sarana *checks and ballances* pemerintah; d) Mengawasi penyalahgunaan kewenangan sosial pemerintah; dan sebagainya.

Oleh karena itu, ranah *good governance* tidak terbatas pada negara melalui birokrasi pemerintah atau penyelenggaraan negara, tetapi juga pada ranah masyarakat sipil yang di representasikan oleh organisasi non pemerintah. Pada dasarnya konsep *good governance* memberikan rekomendasi pada sistem pemerintahan demokratis yang menekankan kesetaraan antara lembaga-lembaga negara baik ditingkat pusat maupun daerah, sektor swasta, dan masyarakat (Nawawi, 2012: 20). Untuk mewujudkan *good governance*, maupun *corporate governance* dalam rangka menciptakan kesejahteraan masyarakat, maka diperlukan serangkaian reformasi tidak saja sekedar perubahan format lembaga, akan tetapi mencakup pembaharuan alat-alat yang digunakan untuk mendukung berjalannya lembaga-lembaga publik tersebut secara ekonomis, efisien, efektif, transparan, dan akuntabel (Haryanto, dkk., 2007:12).

2.1.2. Tinjauan Prinsip-Prinsip *Good Governance* dalam Konteks Umum

Meskipun terdapat beberapa pandangan mengenai *good governance*, namun kunci utama untuk memahami *good governance* adalah dengan pemahaman atas prinsip-prinsip di dalamnya (Haryanto, dkk., 2007:7). UNDP (*United Nations*

Development Programme) (1997b) menyebutkan ada beberapa karakteristik *good governance* yang kemudian dikenal dengan prinsip-prinsip *good governance*, yakni:

1. Partisipasi: semua warga masyarakat baik laki-laki maupun perempuan mempunyai suara dalam pengambilan keputusan, baik langsung maupun melalui legitimasi lembaga-lembaga intermediasi yang merepresentasikan kepentingan mereka.
2. Supremasi hukum: kerangka hukum harus adil dan diberlakukan tanpa pandang bulu, terutama hukum-hukum yang menyangkut hak asasi manusia.
3. Transparansi: transparansi dibangun atas dasar kebebasan arus informasi. Proses-proses, lembaga-lembaga, dan informasi secara langsung dapat diakses oleh mereka yang berkepentingan dan informasi yang tersedia agar dapat dipahami dan dimonitor.
4. Responsibilitas: lembaga-lembaga dan proses-proses pemerintahan diupayakan untuk melayani semua pihak yang berkepentingan.
5. Berorientasi pada konsensus: *good governance* memediasi kepentingan-kepentingan yang berbeda untuk suatu konsensus yang lebih luas atas kepentingan-kepentingan terbaik bagi kelompok masyarakat, dan bila mungkin pada kebijakan-kebijakan dan prosedur.
6. Kesetaraan: semua warga masyarakat baik laki-laki maupun perempuan mempunyai kesempatan untuk memperbaiki atau mempertahankan kesejahteraan mereka.

7. Efektifitas dan efisiensi: dalam proses-proses pemerintahan dan lembaga-lembaga, untuk mencapai hasil sesuai kebutuhan yang telah digariskan melalui penggunaan sumber-sumber daya yang ada dengan sebaik mungkin.
8. Akuntabilitas: para pembuat keputusan di pemerintah, sektor swasta, dan organisasi masyarakat, bertanggung jawab kepada publik dan kepada lembaga-lembaga *stakeholder* (yang berkepentingan). Akuntabilitas tergantung pada organisasi dan sifat keputusan yang dibuat, apakah keputusan tersebut untuk kepentingan internal ataupun untuk eksternal organisasi.
9. Visi strategis: para pemimpin dan publik harus mempunyai perspektif yang luas dan jauh ke depan atas *good governance* dan pembangunan manusia, sejalan dengan apa yang dibutuhkan selama pembangunan tersebut.

OECD (*Organisation for Economic Co-Operation and Development*) (2004:17) juga merumuskan prinsip-prinsip *governance*. Prinsip-prinsip *governance* dari OECD ini lebih mengarah pada konteks korporasi, yakni:

1. Adanya aspek hukum
2. Hak atas pemilik modal
3. Keadilan terhadap para pemilik modal
4. Adanya peranan stakeholder
5. Pengungkapan dan transparansi
6. Responsibilitas dewan pengurus

Seiring dengan redefinisi *good governance* dan prinsip-prinsipnya yang bervariasi dari berbagai lembaga otoritas dan beberapa pakar, Indonesia juga

mengungkapkan prinsip-prinsip *good governance* seperti yang pernah dikemukakan oleh KNKG (Komite Nasional Kebijakan *Governance*), Masyarakat Transparansi Indonesia (MTI), dalam Peraturan Pemerintah Nomor 101 Tahun 2000, dan lain sebagainya.

Pada tahun 2006, KNKG mengeluarkan pedoman GCG untuk menyempurnakan pedoman yang telah dibuat di tahun 2001 sebelumnya. Penyempurnaan tersebut terkait dengan perluasan tugas KNKG (yang sebelumnya KNKGC-Komite Nasional Kebijakan *Corporate Governance*) untuk mencakup *governance* tidak hanya pada sektor korporasi, tetapi juga untuk sektor pelayanan publik. Bahkan pedoman GCG tersebut dikeluarkan untuk semua perusahaan di Indonesia, termasuk yang beroperasi atas dasar prinsip syariah. Dalam pedoman KNKG (2006:5) memuat asas-asas (prinsip-prinsip) yang dapat diadopsi oleh regulator untuk mendukung praktik *good corporate governance*, sebagai berikut:

1. *Transparansi (Transparency)*: Untuk menjaga obyektivitas dalam menjalankan aktivitas, maka harus menyediakan informasi yang material dan relevan dengan cara yang mudah diakses dan dipahami oleh pemangku kepentingan.
2. *Akuntabilitas (Accountability)*: Perusahaan (institusi) harus dikelola secara benar dan terukur dengan tetap memperhitungkan kepentingan *stakeholder*. Akuntabilitas merupakan prasyarat yang diperlukan untuk mencapai kinerja yang berkesinambungan.
3. *Responsibilitas (Responsibility)*: Perusahaan harus mematuhi peraturan perundang-undangan serta melaksanakan tanggung jawab terhadap masyarakat

dan lingkungan sehingga dapat terpelihara kesinambungan dalam jangka panjang dan mendapat pengakuan sebagai *good corporate citizen*.

4. Independensi (*Independency*): Untuk melancarkan pelaksanaan asas GCG, perusahaan harus dikelola secara independen sehingga masing-masing organ perusahaan tidak saling mendominasi dan tidak dapat diintervensi pihak lain.
5. Kewajaran dan Kesetaraan (*Fairness*): Dalam melaksanakan kegiatannya, perusahaan harus senantiasa memperhatikan kepentingan pemangku-pemangku kepentingan berdasarkan asas kewajaran dan kesetaraan.

Sementara itu, MTI juga menyatakan bahwa ada empat aspek *good governance* yaitu: transparansi (*transparency*), pertanggungjawaban (*accountability*), kewajaran atau kesetaraan (*fairness*), dan kesinambungan (*sustainability*) (Krina, 2003; CUI-ITB, 2004:46; Haryanto, dkk., 2007:11). Kemudian, dalam Peraturan Pemerintah Nomor 101 Tahun 2000, dikatakan bahwa pemerintahan yang baik diartikan sebagai pemerintahan yang mengembangkan dan menerapkan prinsip-prinsip profesionalitas, akuntabilitas, transparansi, pelayanan prima, demokrasi, efisiensi, efektivitas, supremasi hukum, dan dapat diterima oleh seluruh masyarakat.¹

Dalam kenyataannya mungkin saja keseluruhan prinsip-prinsip tersebut masih banyak yang belum teraplikasikan sekaligus. Oleh karenanya, dapat dilakukan dengan pemerioritasan atas pelaksanaan asas atau prinsip-prinsip tersebut agar *good governance* dapat terlaksana dengan baik (CUI-ITB, 2004). Hal ini terkait dengan

¹ Pada Penjelasan Pasal 2 (b), Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 101 Tahun 2000 tentang Pendidikan dan Pelatihan Jabatan Pegawai Negeri Sipil.

karakteristik dan kompleksitas dari berbagai lembaga atau institusi yang berbeda-beda, sehingga perwujudan *good governance* harus memperhatikan karakteristik maupun kompleksitasnya.

1.2. Urgensi *Good Governance* pada Institusi Pengelola Dana Publik

Bagian ini merupakan pengantar untuk menuju pemahaman mengenai urgensinya tata kelola (*good governance*) bagi suatu organisasi, khususnya yang memiliki kegiatan utama dalam hal pengelolaan dana publik. Organisasi dalam konteks ini seperti halnya perbankan serta beberapa lembaga keuangan non perbankan lainnya (selanjutnya lembaga keuangan) merupakan lembaga yang berkonsentrasi melakukan pengelolaan atas dana-dana publik. Bahkan menurut Chapra dan Khan (2008:20), dana dari pihak ketiga (masyarakat) pada lembaga keuangan jumlahnya cenderung jauh lebih besar daripada modal sendiri. Oleh karenanya, sangat penting untuk meyakinkan pemilik dana dan melindunginya dari kerugian yang seharusnya tidak sampai terjadi.

Dengan karakter lembaga keuangan seperti tersebut di atas pada akhirnya juga menyebabkan institusi semacam itu dianggap sebagai suatu sektor yang padat aturan dan pengawasan (*highly regulated* dan *supervised industry*). Sebagaimana dalam OJK (Otoritas Jasa Keuangan) yang menyebutkan bahwa lembaga keuangan (yang bersifat komersil) merupakan lembaga *highly regulated* atau diatur secara ketat, karena merupakan bisnis penitipan dan amanah.² Selanjutnya Abdullah (2010:12) juga menambahkan bahwa setiap aktifitas lembaga keuangan tidak akan terlepas dari

² <http://www.ojk.go.id/id/kanal/perbankan/berita-dan-kegiatan/info-erkini/Pages/pungutan-yang-ramah-kepada-publik.aspx>, diakses 12 Februari 2017

ketentuan dan pantauan dari regulator, di mana tujuannya adalah untuk memberikan perlindungan yang maksimal atas kepentingan publik.

Lembaga keuangan (baik konvensional maupun syariah) merupakan suatu institusi atau lembaga penghimpun dan penyalur dana publik yang harus memiliki tingkat kepercayaan tinggi di mata masyarakat maupun bagi dunia usaha. Jika ini terabaikan, maka akan berpengaruh pada tidak hanya merugikan pemilik dana, melainkan juga akan berpengaruh bagi perekonomian yang lebih luas. Oleh karena itu, dibutuhkan peningkatan kepercayaan donatur terhadap sistem kelembagaan dengan penguatan *corporate governance* yang baik (Chapra dan Khan, 2008:81). Menurut Maksum (2005:2), dengan buruknya pelaksanaan *corporate governance* maka tingkat kepercayaan para pemilik modal menjadi turun karena investasi yang mereka lakukan menjadi tidak aman. Hal ini membawa pada suatu kenyataan bahwa pentingnya suatu GCG bagi lembaga keuangan sebagai suatu bagian dari penegakan regulasi maupun pengawasan, baik pada lembaga keuangan konvensional dan terlebih pada lembaga keuangan syariah.

Lemahnya tata kelola institusi (terlebih pada lembaga keuangan) juga akan berujung pada beberapa resiko yang akan dialami institusi tersebut. Lembaga keuangan menjalankan aktifitas intermediasi atas dana dari masyarakat yang diberikan padanya, dan dalam menjalankan intermediasi itu juga berpotensi adanya berbagai resiko. Faktor ini juga di antara yang mengarahkan dibutuhkannya GCG sebagai hal yang penting dalam suatu pengaturan khusus (Abdullah, 2010:13). Sebagaimana dalam chapra dan Khan (2008:71) bahwa terdapat suatu risiko yang timbul sebagai akibat dari lemahnya pengawasan internal dan buruknya tata kelola

(GCG) perusahaan, yaitu risiko operasional. Masih Capra dan Khan, risiko tersebut dalam lembaga keuangan syariah, juga akan terjadi apabila berkaitan dengan persoalan fiqih yang mengabaikan (meniadakan) standar produk yang syariah.

Terkait dengan pentingnya tata kelola yang baik (*good governance*) bagi lembaga keuangan, terdapat perbedaan karakteristik pada lembaga keuangan konvensional dengan lembaga keuangan syariah. Akan tetapi hal ini tidak akan mereduksi kebutuhan akan regulasi di samping pengawasan untuk memastikan penerapannya secara efektif (Chapra dan Khan, 2008:29). Sebagaimana dalam Abdullah (2010: 15) yang menyatakan bahwa lembaga keuangan syariah seperti halnya lembaga konvensional lainnya, berkewajiban untuk memelihara dan mengembanakan praktik GCG untuk melindungi bukan hanya hak para pemegang saham tetapi juga hak-hak para *stakeholder* lainnya. Hanya saja untuk menunjang GCG dalam lembaga keuangan syariah, maka masalah terpenting adalah bagaimana melaksanakan dan menerapkan standar regulasi dan pengawasannya yang telah diakui namun dengan tetap mematuhi prinsip-prinsip syariah yang telah ditetapkan (Chapra dan Khan, 2008:54).

1.3. *Good Governance* pada Lembaga Zakat

Lembaga zakat dapat dikatakan sebagai lembaga keuangan, dalam hal ini adalah lembaga keuangan khusus bagi umat Islam.³ Karena lembaga zakat juga melaksanakan aktifitas pengumpulan hingga penyaluran harta (uang). Meskipun demikian, lembaga zakat yang dalam beroperasinya berjalan dengan ketentuan

³ Dalam kitab *Al-Amwal Karya Abu Ubaid (W838M)* yang direfleksikan oleh Suharto (2009), dinyatakan bahwa, zakat dapat dipandang sebagai lembaga keuangan publik khusus.

syariah tidak dapat dipersamakan atau digolongkan dengan lembaga-lembaga keuangan komersil lain yang juga menerapkan prinsip syariah.⁴ Lembaga zakat pada dasarnya merupakan lembaga dana publik dalam bidang sosial keagamaan yang tidak berorientasi profit. Akan tetapi tidak dapat dipungkiri pada era kontemporer ini keberadaan organisasi pengelola zakat di Indonesia juga ingin bertransformasi menjadi sebuah lembaga keuangan syariah (namun tetap dengan karakteristiknya). Hal ini diperkuat dengan masuknya Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) dalam daftar Master plan AKSI (Arsitektur Keuangan Syariah Indonesia) Tahun 2016. Hanya saja masih diidentifikasi terdapatnya beberapa persoalan yang harus diperbaiki terkait dengan pengelolaan (tata kelola) zakat, namun masih berpeluang untuk ditingkatkan. Jika nantinya master plan arsitektur zakat telah sesuai, maka lembaga zakat akan resmi menjadi lembaga keuangan syariah. Harapan masuknya BAZNAS dalam jajaran lembaga keuangan syariah di Indonesia adalah untuk meningkatkan pengawasan lembaga, sehingga dapat memperkuat tata kelola (*good governance*) pada lembaga zakat.

Lembaga zakat yang berada di bawah naungan pemerintah seperti BAZNAS, Baitul Mal,⁵ maupun organisasi zakat bentukan masyarakat (LAZNAS), di samping tetap melaksanakan tata kelola lembaga yang sesuai dengan aturan dan ketentuan hukum negara namun juga harus mematuhi aturan khusus sesuai dengan karakteristik

⁴ Lembaga keuangan lain yang menerapkan sistem syariah, seperti perbankan (bank) syariah atau lembaga keuangan syariah non bank seperti asuransi syariah, pasar modal syariah, dan lain-lain yang sekarang semakin berkembang hingga lembaga keuangan Islam mikro seperti BMT (Baitul Mal wa Tamwil).

⁵ Sebutan untuk lembaga zakat di Aceh yang berada di bawah Pemerintah Daerah.

dari lembaga zakat sebagai lembaga yang disyariatkan.⁶ Organisasi zakat dalam menjalankan tugasnya sesuai dengan ketentuan agama dan bertanggung jawab kepada masyarakat, khususnya kepada *muzaki* selaku pemberi amanah. Organisasi zakat memiliki beberapa fungsi, di antaranya menurut Muhammad dan Abubakar (2011), yakni: 1) Mengumpulkan dana dari orang-orang kaya dan mendistribusikannya kembali kepada *mustahik*; 2) Membina para *muzaki* agar tetap menjadi *muzaki* dan membina fakir miskin agar bisa menjadi *muzaki*; 3) Mendata semua kelompok masyarakat baik sebagai *muzaki* maupun sebagai *mustahik*.

Pengelolaan zakat merupakan salah satu kewajiban utama bagi pemerintah dalam pranata keagamaan, karena memikul tanggung jawab untuk memelihara semua orang fakir miskin dan orang-orang yang lemah fisik maupun ekonominya. Hal ini untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat, serta meningkatkan efektivitas dan efisiensi pelayanan dalam pengelolaan zakat sebagaimana yang tercantum dalam tujuan pengelolaan zakat pada Undang-Undang tentang Pengelolaan zakat⁷. Tujuan lainnya adalah untuk mewujudkan kesejahteraan umat dan keadilan sosial serta meningkatkan daya guna dan hasil guna zakat dan harta lainnya.⁸

Meskipun saat ini belum ada ketentuan pelaksanaan aturan *good governance* khusus zakat seperti halnya aturan *good governance* khusus bagi lembaga-lembaga profit/bisnis syariah atau khusus pada lembaga-lembaga konvensional lainnya, namun adanya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (UUPZ)

⁶ Aturan tersebut di antaranya: Undang-Undang No. 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (Berlaku Nasional), Qanun Provinsi Aceh No. 07 tahun 2004 tentang Pengelolaan Zakat (berlaku di Aceh), serta aturan-aturan pendukung/pelaksanaan masing-masing.

⁷ Undang-Undang RI No. Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat pada Pasal 3, huruf a dan b.

⁸ Pada penjelasan Qanun Aceh No. 07 Tahun 2004 tentang Pengelolaan zakat

telah mengarahkan kepada *good governance*. Pada Pasal 2 dalam UUPZ dinyatakan bahwa, pengelolaan zakat berasaskan pada: a) Syariat Islam; b) Amanah; c) Kemanfaatan; d) Keadilan; e) Kepastian hukum; f) Terintegrasi; dan g) Akuntabilitas.

Undang-undang tentang Pengelolaan (UUPZ) merupakan manifestasi untuk memajukan *good governance* zakat, sebagaimana yang dikemukakan oleh MUI (Majelis Ulama Indonesia) melalui Sugito⁹, bahwa “Pengaturan dalam UU ini (Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011) menyempurnakan undang-undang lama dalam rangka meningkatkan *good governance* pada pengelolaan zakat”. Undang-undang lama di sini maksudnya adalah undang-undang tentang pengelolaan zakat sebelum adanya UUPZ Nomor 23 Tahun 2011 tersebut.¹⁰

1.4. Prinsip-Prinsip *Good Governance* Perspektif Qardhawi

Pada bagian ini, penulis uraikan beberapa prinsip dalam pengelolaan zakat yang terkandung pada fiqih zakat Yusuf Qardhawi (selanjutnya Qardhawi). Di mana prinsip-prinsip dimaksud adalah yang penulis angkat berdasarkan kandungan yang secara implisit termaktub di dalamnya dan relevan dengan prinsip-prinsip *good governance*. Secara gamblang memang tidak tampak prinsip-prinsip *good governance* dalam pengelolaan zakat yang terdapat pada fiqih zakat Qardhawi, namun di sini penulis angkat prinsip-prinsip yang secara tidak langsung tersebut tersirat pada fiqih zakat Qardhawi.

⁹ Kepala Divisi Hukum MUI, Dalam sidang pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat yang digelar oleh Mahkamah Konstitusi (MK) pada Hari Selasa, Tanggal 17 Oktober 2012.

¹⁰ Sebelumnya adalah Undang-Undang tentang Pengelolaan zakat No.38 tahun 2009

Qardhawi adalah seorang ulama besar dari Mesir yang perhatiannya sangat besar terhadap perkembangan sosial dan ekonomi umat Islam di era kontemporer. Di antara salah satu karya besar Qardhawi yang menjadi rujukan luas saat ini adalah kitab fikih zakat. Melalui pandangan-pandangan dan pendapat Qardhawi mengenai zakat, maka pemasyarakatan tentang zakat secara mendalam dapat ditingkatkan. Fiqih zakat Qardhawi diarahkan untuk meningkatkan perhatian dan pengertian umat tentang pelaksanaan zakat sebagai suatu upaya dalam menanggulangi kemiskinan dan pemerataan kemakmuran melalui lembaga zakat sesuai dengan yang telah digariskan dalam Al-Quran dan Hadis.

Alasan penulis menggunakan fiqih Qardhawi sebagai alat dalam menganalisis pembahsan karena fiqih zakat Qardhawi merupakan suatu karya besar yang lengkap dan luas, serta menjadi rujukan luas pada saat ini. Pandangan Qardhawi mengenai zakat secara mendalam ditujukan untuk menjawab masalah-masalah zakat kontemporer, di mana masalah-masalah tersebut sangat mempengaruhi keberhasilan zakat dalam merealisasikan tujuan untuk umat. Meskipun terdapat beberapa pandangan ahli fiqih yang berbeda, namun dalil yang digunakan oleh Qardhawi diambil dari keumuman akan kewajiban zakat yang ada dalam Al-Quran dan Hadis, di samping landasan *qiyas* (Qardhawi, 2005: 95-101). Fiqih zakat Qardhawi memuat ketentuan-ketentuan yang berkaitan dengan aktifitas atau kegiatan dalam rangka penghimpunan maupun pendistribusian dan pendayagunaan zakat.

Berikut prinsip-prinsip yang secara implisit termuat dalam fiqih zakat Qardhawi, di mana prinsip-prinsip tersebut relevan dengan prinsip-prinsip *good*

governance. Akan tetapi, di samping prinsip-prinsip yang relevan dengan prinsip-prinsip *good governance* secara umum, pada lembaga zakat juga terdapat prinsip lainnya yang merupakan karakteristik zakat sebagai perkara yang disyariatkan.

1. Prinsip Syariah

Qardhawi (2005:157) menegaskan pentingnya syarat utama yang harus dipenuhi dalam pelaksanaan zakat, sebagaimana berikut:

Syarat ini adalah syarat yang menegaskan akan pentingnya penyempurnaan tugas yang telah diatur dalam manajemen Islam. Yang dimaksud di sini adalah adanya kesungguhan terhadap produktivitas kerja yang berlandaskan kepada Islam.

Lebih lanjut, Qardhawi (2005:161) menyebutkan:

Pendirian lembaga zakat atau pembentukan Undang-undang yang mengatur pengumpulan dan juga pendistribusiannya zakat haruslah menjadi bagian yang sempurna dalam penerapan hukum Islam.

Pernyataan tersebut di atas menunjukkan bahwa, *amil* atau pengelola zakat dituntut untuk bersungguh-sungguh dalam tugas mengelola zakat dengan berlandaskan kepada hukum Islam (syariah). Begitu juga dengan peraturan atau perundangan dalam rangka mengelola zakat, harus relevan dengan penerapan hukum syariah. Aturan pada hukum Islam dalam konteks zakat sebagaimana yang Qardhawi (2002:743) nyatakan bahwa, “Dasar dari aturan Islam adalah, bahwa zakat itu mempunyai aturan yang khusus, dari penghasilan tertentu, dan dikeluarkan pada sasaran tertentu”. Zakat merupakan kewajiban yang sudah ditentukan oleh syariah dengan aturan tersendiri mengenai harta wajib zakat serta besarannya, ketetapan *nisab* (batasan), ketetapan *Haul* (waktu), dan ketentuan

dalam hal penyalurannya serta siapa-siapa golongan yang dapat menerima sesuai dengan sasaran zakat.

Dengan demikian, dalam serangkaian pelaksanaan pengelolaan zakat baik dalam pengumpulan maupun pendistribusiannya dan pendaayagunaannya harus berdasarkan pada ketentuan syariah, seperti yang telah termaktub dalam Al-Quran, menurut Sunah, maupun ketetapan Ulama. Karena itu, asas atau prinsip pertama pengelolaan zakat adalah prinsip syariah.

2. Prinsip Amanah

Zakat merupakan harta milik Allah yang dititipkan oleh para *muzaki* kepada *amil* atau pengelola zakat untuk dikelola sesuai dengan amanah dari ketentuan zakat. Dalam Qardhawi (2005:129) disebutkan bahwa:

Tidak seyogianya mencampuradukan uang *kharraj* (upeti/pajak) ke dalam uang zakat. Karena uang pajak diperuntukan bagi semua kaum, sementara zakat hanya diperuntukan untuk golongan tertentu.

Lebih lanjut, Qardhawi (2002: 743) menyatakan:

Zakat dikeluarkan pada sasaran tertentu dan terbatas, yaitu sasaran kemanusiaan dalam ke-Islaman saja, tidak disatukan pada aturan pemerintahan yang bersifat umum dan yang meluas di berbagai macam program yang dikeluarkan untuk berbagai macam sasaran.

Pernyataan tersebut di atas menunjukkan bahwa, meskipun zakat dikelola oleh pemerintah, namun dana zakat tidak boleh disatukan dengan dana-dana lain seperti dari sumber pajak. Karena dana zakat telah jelas peruntukannya, tidak seperti pajak yang dapat digunakan untuk keperluan-keperluan negara yang lebih luas. Secara syariah, amanah bermakna menunaikan atau menyampaikan apa-apa yang dititipkan atau dipercayakan kepada yang berhak menerimanya (QS An-Nisa: 58).

Oleh karena itu, amanah dalam konteks zakat diwujudkan dalam penyalurannya yang sejalan dengan sasaran zakat sesuai ketentuan syariah.

Jadi jelas bahwa zakat dikeluarkan (disalurkan) sesuai dengan sasaran-sasaran yang telah diamanahkan dalam QS At-Taubah ayat 60 yakni fakir, miskin, *amil*, *gharim*, *muallaf*, *riqab*, *fisabilillah*, dan *ibnu sabil*, serta tidak digunakan untuk alokasi di luar itu. Hal ini sebagaimana yang juga dinyatakan oleh (Qardhawi, 2005:127), “Sesungguhnya zakat diperuntukan untuk fakir miskin dan penerima lainnya yang berhak atasnya”. Oleh karena itu, dalam pelaksanaan pengelolaan zakat, *amil* selaku pemegang amanah dari para *mustahik* dituntut untuk menjaga amanah tersebut. Zakat yang dikelola harus disalurkan dengan tepat pada sasaran yang telah ditentukan.

3. Prinsip Keadilan

Qardhawi (2002:799; 2005:141) memandang bahwa “Hendaklah zakat itu didistribusikan pada tempat di mana zakat tersebut ditemukan”. Kemudian, dalam Qardhawi (2002:89) disebutkan:

Pengalaman memberi pelajaran bahwa yang terpenting bukanlah memungutnya (memperoleh zakat) tetapi adalah masalah pengeluarannya (penyalurannya)...zakat harus dipungut dari orang-orang kaya pada satu daerah kemudian dikembalikan lagi pada daerah tersebut.

Selanjutnya menurut Qardhawi (2005:140), jika ada kelebihan pada suatu daerah agar didistribusikan pada daerah lain sehingga dapat dipergunakan untuk:

Membantu daerah lain yang hanya mengumpulkan zakat dalam skala kecil. Yang mana di daerah tersebut mungkin lemah dalam pengumpulan akibat sedikitnya zakat yang ada. Dan bisa jadi di sana lebih banyak fakir miskin yang lebih membutuhkan.

Hal tersebut di atas menunjukkan bahwa zakat sebaiknya disalurkan ke wilayah di mana zakat dikumpulkan. Kemudian diperbolehkan memindahkan penyaluran zakat keluar dari daerah di mana dikumpulkannya zakat demi kemaslahatan umat seperti untuk kebutuhan mendesak atau darurat bagi daerah lainnya. Namun, itu pun apabila di daerah asal tersebut mengalami kelebihan atau sudah tidak ada lagi yang membutuhkan zakat di saat itu. Hal ini agar tidak bertentangan dengan hikmah dan tujuan utama dari zakat, yakni menutupi kebutuhan fakir miskin di daerah wajib zakat (daerah diperolehnya zakat).

Tampak bahwa, dalam pandangan Qardhawi tersebut menunjukkan adanya suatu asas (prinsip) keadilan. Adanya keadilan dalam penyaluran zakat menurut Qardhawi tersebut sebagaimana ciri keadilan dalam Islam, yakni bagaimana zakat disalurkan untuk membagi kekayaan di antara mereka (orang-orang kaya) kepada orang-orang di sekitar yang berkekurangan agar kekayaan lebih merata dan adil. Karena jika terjadi pemusatan kekayaan hanya pada orang-orang kaya, maka akan timbul ketimpangan sosial yang lebih besar.

Masih terkait keadilan dalam penyaluran zakat, Qardhawi (2005:148) juga mengemukakan bahwa:

Salah satu pendistribusian yang baik adalah keadilan yang sama di antara semua golongan yang telah Allah tetapkan sebagai penerima zakat, juga keadilan setiap individu di setiap golongan penerima zakat itu. Yang kami maksud adil di sini bukanlah ukuran yang sama dalam pembagian zakat di setiap golongan penerimanya, ataupun di setiap individunya...Adil di sini adalah dengan menjaga kepentingan masing-masing penerima zakat dan juga masalah bagi dunia Islam.

Pernyataan tersebut di atas menunjukkan bahwa dalam pembagian zakat di setiap golongannya (*asnaf*) dilakukan dengan adil, yakni bukan dengan memberikan ukuran yang sama, melainkan melihat kemaslahatannya. Berikut kaidah pembagian zakat pada golongan penerima zakat dalam Qardhawi (2002:670-672) yang dapat mengarah pada keadilan, yakni:

- a) Dibagikan kepada semua *mustahik* apabila harta zakat itu banyak dan semua sasaran ada. Tidak satupun sasaran yang boleh dihalangi, apabila memang haknya dan benar-benar dibutuhkan.
- b) Ketika semua *mustahik* diperkirakan ada, tidak wajib mempersamakan besaran pemberiannya. Tapi tergantung pada jumlah dan kebutuhannya.
- c) Diperbolehkan memberikan zakat pada satu sasaran tertentu, untuk mewujudkan kemaslahatan sesuai syariah. Berdasarkan sebab yang benar dan sesuai dengan kebutuhan.
- d) Hendaklah golongan fakir miskin adalah golongan yang utama.

4. Prinsip Akuntabilitas

Menurut Qardhawi (2005:123), di antara syarat yang mengiringi kesuksesan zakat ialah “Administrasi yang *accountable* oleh para penanggung jawabnya”. Penanggung jawab di sini dimaksudkan pada *amil* atau pengelola zakat. Aktifitas *amil* dalam pengelolaan zakat tidaklah hanya dalam hal pengumpulan atau penyaluran semata. Namun pelaksanaan pengelolaan zakat tidak terlepas dari pekerjaan yang berhubungan dengan administrasi. Hal ini sebagaimana yang Qardhawi (2002:545) nyatakan:

Yang dimaksudkan *amil* zakat ialah mereka yang melaksanakan segala kegiatan urusan zakat, mulai dari para pengumpul sampai kepada bendahara dan penjaganya. Juga mulai dari pencatat sampai kepada penghitung yang mencatat keluar masuk zakat, dan membagi kepada para *mustahik*nya.

Dari pernyataan tersebut di atas dapat dipahami bahwa pelaksanaan pengelolaan zakat oleh *amil* bukan hanya pada mereka yang bertugas dalam hal mengumpul dan menyalurkan zakat. Namun, terdapat bagian terkait dengan administrasi seperti bagian yang mengelola urusan keuangan (bendahara), dan bagian yang melakukan pencatatan atas penerimaan dan penggunaan dana zakat. Hal tersebut juga menunjukkan bahwa, pencatatan sebagai salah satu bagian dari pekerjaan dalam administrasi merupakan hal yang juga penting dalam pelaksanaan zakat. Sebagaimana Qardhawi tersebut, dalam Islam telah terdapat perintah untuk melakukan pencatatan atas setiap transaksi (QS Al-Baqarah:282). Pencatatan transaksi yang tepat atau sesuai dengan keadaan pada akhirnya akan memberikan kekuatan untuk dapat dipertanggungjawabkan.

Sementara itu, *accountable* adalah kata sifat dari kata *accountability*. *Accountability* yang dari bahasa Inggris diartikan sebagai hal yang dapat dipertanggungjawabkan. *Accountability* dalam bahasa Indonesia disebut dengan akuntabilitas. Akuntabilitas diartikan sebagai suatu pertanggungjawaban atas pengelolaan sumber daya, kegiatan, pekerjaan, atau tugas.¹¹

Berdasarkan uraian di atas, penulis menarik suatu prinsip dalam pengelolaan zakat, yakni prinsip akuntabilitas. Akuntabilitas di sini penulis pahami sebagai pertanggungjawaban atas pengelolaan dana zakat melalui suatu pelaporan (hasil pencatatan) yang dapat dipertanggungjawabkan. Di mana pertanggungjawaban tersebut nantinya ditujukan kepada pihak-pihak yang berkepentingan dengan zakat seperti masyarakat (terutama *muzaki*), pemerintah, dan lainnya.

¹¹ www.kamusbesar.com, diakses pada 11 Juni 2016

5. Prinsip Transparasi

Pelaksanaan pengelolaan dana zakat pada lembaga pengelola zakat harus dapat memberikan kepercayaan kepada publik. Karena ketidakpercayaan terhadap lembaga zakat, akan menimbulkan persepsi dan prasangka negatif. Hal ini sebagaimana yang Qardhawi (2005:163) nyatakan:

Tidak adanya kepercayaan terhadap pemerintah yang bertugas untuk mengumpulkan zakat karena mengira bahwa pemerintah tidak mendistribusikannya sebagaimana yang telah ditetapkan dalam hukum Islam. Bahkan adanya ketakutan bahwa zakat yang mereka kumpulkan tidak akan pernah didistribusikan kepada pihak yang berhak menerimanya.

Agar pengelolaan zakat dapat memberikan kepercayaan kepada publik, maka penyelenggaraan zakat harus memberikan akses informasi seluas-luasnya secara transparan (bersifat terbuka) kepada publik.¹² Melalui transparansi, dapat dihindari ketidakpercayaan masyarakat pada *amil* atau lembaga pengelola zakat dalam mengelola dana-dana yang telah diamanahkan. Dengan transparansi inilah rasa curiga dan ketidakpercayaan masyarakat dapat diminimalkan. Dengan transparansi juga dapat menciptakan suatu kontrol yang baik dari pihak eksternal (masyarakat luas). Oleh karena itu, *amil* atau lembaga zakat dituntut agar transparan terhadap informasi yang terkait dengan pengelolaan dana zakat, terutama mengenai perkembangan dananya. Hal ini untuk menumbuhkan dan menjaga kepercayaan serta keyakinan *muzaki* atau masyarakat pada umumnya.

¹² Sejalan dengan penyebab ketidakpercayaan *muzaki* terhadap lembaga zakat sebagaimana yang dinyatakan dalam Kemenag (2012), “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”.

6. Prinsip Profesionalitas

Qardhawi (2005:123) mengemukakan bahwa, “Untuk mengiringi kesuksesan zakat adalah dikelola oleh para penanggung jawab yang profesional, yakni pemilihan SDM terbaik untuk menempati lembaga zakat”. Para penanggung jawab dalam mengelola zakat mengarah kepada para *amil* atau pengelola zakat. Dalam kitab fiqih zakat Qardhawi (2002:551-555) disebutkan mengenai beberapa kualifikasi atau syarat-syarat bagi SDM (Sumber Daya Manusia) untuk *amil* dalam lembaga pengelola zakat, yakni “Seorang muslim, *mukallaf*, jujur, memahami hukum zakat, mampu untuk melaksanakan tugas, sebaiknya laki-laki, serta merdeka (bukan hamba sahaya)”.

Di antara syarat-syarat tersebut, syarat utama agar dalam tugas pengelolaan zakat dapat dilaksanakan secara profesional dalam konteks zakat, yakni memiliki pemahaman mengenai hukum zakat. Di antara pengertian profesional, yakni memerlukan kepandaian khusus untuk menjalankannya.¹³ Kata kepandaian dapat disetarakan dengan kecakapan atau kemampuan. Kemampuan khusus dalam konteks zakat dapat dimaknai sebagai pemahaman mengenai masalah-masalah yang berhubungan khusus dengan zakat berdasarkan ketentuannya. Pemahaman mengenai hukum zakat pada *amil* sangat diperlukan, agar dalam pelaksanaannya tidak menyalahi syariah. Di samping itu, syarat lainnya (seperti yang tersebut di atas) juga diperlukan untuk mendukung agar pelaksanaan zakat dilakukan secara profesional.

¹³ Kamus Besar Bahasa Indonesia online (www.kbbi.web.id)

7. Prinsip Partisipasi

Dalam pengelolaan zakat, terutama pada pendistribusian dan pendayagunaannya, diperlukan adanya peran serta pihak lain dalam mewujudkan penyaluran dana zakat agar tepat kepada yang berhak. Hal ini sebagaimana yang dinyatakan dalam Qardhawi (2005:152):

Zakat baru diberikan setelah adanya keyakinan dan juga kepercayaan bahwa si penerima tersebut adalah orang yang berhak. Hal tersebut dapat dilakukan dengan cara mengetahui atau menanyakan hal tersebut pada orang-orang yang tinggal dilingkungannya ataupun yang mengetahui keadaan sebenarnya.

Lebih lanjut, Qardhawi (2005:154) menyatakan bahwa:

Apabila didapati keraguan akan pengakuan orang-orang yang ingin memperoleh zakat, maka ia belum berhak menerima zakat. Kecuali apabila pengakuannya tersebut dapat dianggap benar adanya dengan pengungkapan dan juga penelitian yang dilakukan oleh beberapa orang yang telah ditugasi untuk mengecek pernyataan tersebut dan mengetahui kenyataan yang sesungguhnya.

Pernyataan tersebut di atas menunjukkan bahwa terdapat peran serta (partisipasi) pihak lain untuk membantu memastikan penyaluran zakat agar tepat kepada penerima yang berhak. Atau dengan kata lain, pentingnya partisipasi orang-orang atau masyarakat yang lebih mengetahui siapa saja yang berhak atas zakat di sekeliling mereka dan juga mengetahui sejauh mana kefakiran seseorang yang ada di sana. Perlunya partisipasi mereka-mereka yang mengetahui kondisi dan keadaan masyarakat di daerahnya tersebut disebabkan juga karena, “Banyak orang yang seolah sempurna kehidupannya pada suatu daerah, namun ia termasuk dalam kriteria orang yang berhak menerima zakat” (Qardhawi, 2005:49). Jadi, dengan adanya orang-orang yang lebih mengetahui keberadaan sesungguhnya

tentang masyarakatnya, maka dapat meminimalkan luputnya penerima yang berhak.

Di samping itu, Qardhawi (2005:159) juga menyatakan bahwa, “Realisasi zakat akan sulit dijalankan pada wilayah di mana masyarakatnya meremehkan musyawarah di antara mereka”. Hal ini menunjukkan bahwa musyawarah dapat dijadikan sebagai jalan untuk mempermudah proses merealisasikan penyaluran zakat, termasuk di dalamnya untuk menentukan *mustahik* agar penyaluran zakat tepat kepada penerima yang berhak. Musyawarah tentunya tidak terlepas dari keterlibatan atau partisipasi di antara pihak-pihak untuk memutuskan suatu hal, seperti halnya memutuskan penentuan *mustahik*, agar penyaluran zakat lebih mudah dan lebih tepat pada sasarannya.

8. Prinsip Efisiensi

Qardhawi (2005:130) juga mengarahkan agar dilakukan penghematan pada pelaksanaan pengelolaan zakat, sebagaimana berikut:

Mempermudah dan juga hemat dalam pengeluaran administratif sebaik mungkin. Ini mengandung arti, untuk menjauhi masalah dan juga beban serta memperkecil semua biaya dan pengeluaran yang dibutuhkan demi mencapai tujuan yang ditargetkan.

Penghematan pengeluaran di sini dapat dipadankan dengan istilah efisiensi. Dalam pendistribusian atau pendayagunaan zakat akan terjadi pengeluaran-pengeluaran atas biaya-biaya, yakni biaya untuk aktifitas operasional atau keperluan untuk administrasi. Biaya-biaya tersebut dapat diambil dari dana *amil*, di samping untuk insentif atau honor *amil*. Sehingga untuk biaya-biaya seperti tersebut di atas yang diambil dari dana *amil*, hendaknya agar dilakukan dengan

penghematan dan sesuai dengan ketentuan. Hal ini sebagaimana yang juga termaktub dalam Qardhawi (2002:556):

Amil itu adalah pegawai, maka hendaklah ia diberi upah sesuai dengan pekerjaannya, tidak terlalu kecil dan tidak juga berlebihan...*Amil* tetap diberi zakat meskipun ia kaya. Karena yang diberikan itu adalah imbalan kerjanya, bukan berupa pertolongan bagi yang membutuhkan.

Pendapat terkuat yang diambil Qardhawi mengenai besaran alokasi untuk *amil* sesuai dengan syariah, yaitu maksimal sebesar seperdelapan bagian dari dana zakat. Dalam Qardhawi (2002:556) juga disebutkan bahwa, “Kalau upah lebih besar dari bagian tersebut, haruslah diambilkan dari harta di luar zakat”. Oleh karena itu, dalam pengelolaan zakat hendaklah dilakukan secara efisien terhadap biaya operasional atau administrasi yang diambil dari zakat dengan memprioritaskan zakat untuk sasaran utama zakat. Artinya jangan lebih besar untuk hal-hal seperti operasional atau administrasi pengelolaan zakat, ketimbang peruntukan bagi golongan yang berhak terutama fakir miskin. Karena Islam melarang pemborosan secara berlebihan kepada harta pribadi seseorang, terlebih terhadap harta kepunyaan umum seperti halnya terhadap harta zakat (Qardhawi, 2002:1051).

Berdasarkan pada uraian tiap-tiap prinsip di atas, dapat disajikan ke dalam suatu ringkasan seperti pada Tabel 2.1 berikut:

Tabel 2.1
Ringkasan Prinsip-Prinsip Tersirat dalam Qardhawi

| No | Prinsip dalam Qrdhawi | Deskripsi | Indikator |
|----|-----------------------|--|---|
| 1 | Prinsip Syariah | Pelaksanaan pengelolaan dan perundangan terkait zakat harus berlandaskan syariah. | <ul style="list-style-type: none"> - Pengelolaan secara syariah - Perundangan relevan syariah |
| 2 | Prinsip Amanah | Zakat tidak boleh dicampur dengan lainnya dan tidak diperuntukan bagi keperluan di luar sasaran zakat. | <ul style="list-style-type: none"> - Peruntukan sesuai sasaran - Penempatannya khusus |
| 3 | Prinsip Keadilan | Distribusi zakat secara adil di setiap wilayah dan setiap <i>asnaf</i> . Adil di sini bukan membagi sama, tetapi melihat kemaslahatan. | <ul style="list-style-type: none"> - Adil setiap wilayah - Adil untuk <i>asnaf</i> |
| 4 | Prinsip Akuntabilitas | Administrasi pengelolaan dana zakat yang dapat dipertanggungjawabkan. | <ul style="list-style-type: none"> - Pencatatan setiap transaksi - Laporan pertanggungjawaban |
| 5 | Prinsip Transparansi | Keterbukaan informasi atas pengelolaan dana zakat untuk meningkatkan kepercayaan publik. | Keterbukaan atas informasi |
| 6 | Prinsip Profesional | Pengelolaan zakat dilakukan secara profesional melalui pemilihan SDM <i>amil</i> yang memiliki kriteria tertentu. | [utamanya] Memahami hukum zakat |
| 7 | Prinsip Partisipasi | Adanya partisipasi pihak-pihak dalam masyarakat agar penyaluran zakat lebih tepat pada sasarannya. | <ul style="list-style-type: none"> - Adanya partisipasi masyarakat - Musyawarah |
| 8 | Prinsip Efisiensi | Penghematan dalam melaksanakan pengelolaan zakat untuk penggunaan biaya-biaya administrasi atau operasional. | <ul style="list-style-type: none"> - Batasan dana <i>amil</i> - Alternatif dana untuk <i>amil</i> |