

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Secara teori, perekonomian syari'ah akan berkembang ketika tiga pilar yang menopangnya ikut berkembang. Ketiganya adalah sektor riil, sektor keuangan, dan sektor ZISWAF (zakat, infaq, sedekah, dan wakaf). Ketimpangan salah satu dari ketiga sektor tersebut hanya akan menghambat perkembangan ekonomi syari'ah secara keseluruhan.¹

Zakat adalah ibadah fardhiyah yang mengukuhkan hubungan vertikal antara seorang *muzakki*² dengan Tuhannya. Ia mencerminkan nilai kedermawanan terhadap sesama manusia, bahkan memiliki implikasi luas dalam aspek kehidupan sosial, ekonomi, politik, budaya, pendidikan, dan aspek lainnya. Sejumlah ayat dan surat dalam al-Qur'an memerintahkan untuk mengeluarkan zakat dan mengambilnya dari para *muzakki*. Dalam surat At-Taubah ayat 103, perintah ini sangat jelas, yaitu perintah untuk mengambil sebagian zakat dan sebagian harta yang diamanahkan kepada para *aghniya'* (kelompok orang kaya) dengan fungsi membersihkan dan mensucikan jiwa dan harta para *muzakki* dari sifat bakhil, tamak, serakah, dan penyakit hati lain yang menyeretnya pada sifat mementingkan dirinya sendiri. Selain itu, zakat juga menjadi alat distribusi pendapatan secara adil dan merata terhadap

¹Irfan Syauqi Beik, "Zakat dan Komite Nasional Ekonomi Syariah", <http://pusat.baznas.go.id/>, diakses tanggal 12 Februari 2015.

²*Muzakki* adalah orang atau badan yang dimiliki oleh orang muslim yang berkewajiban menunaikan zakat. Lihat, Ahmad Ifham Sholihin, *Buku Pintar Ekonomi Syariah* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2010), 543.

kelompok sasaran zakat. Dalam perkembangannya, zakat telah menjadi instrumen yang mampu menggeser status sosial umat dari *mustahiq*³ menjadi *muzakki* dan mampu memberdayakan ekonomi umat.⁴

Indonesia sebagai negara berpenduduk mayoritas muslim terbesar di dunia ternyata memiliki potensi zakat terbesar pula. Berdasarkan hasil penelitian Fakultas Ekonomi Manajemen (FEM) IPB yang bekerjasama dengan BAZNAS pada tahun 2011 menunjukkan bahwa potensi zakat nasional mencapai angka 3,4% dari Pendapatan Domestik Bruto (PDB). Dengan presentase ini, maka potensi zakat negara kita setiap tahunnya tidak kurang dari Rp 217 T. Sedangkan khusus mengenai potensi zakat dari Giro Wadiah dan Deposito Mudharabah di perbankan syari'ah, penelitian tersebut menemukan bahwa potensi zakat keduanya mencapai masing-masing sebesar Rp 155 M dan Rp 739 M.⁵

Meskipun Indonesia memiliki potensi zakat hingga Rp 217 T per tahunnya, namun faktanya pada tahun 2011 BAZNAS hanya mampu mengumpulkan sekitar Rp 1,5 T saja, pada tahun 2012 Rp 1,7 T, dan pada tahun 2013 dan 2014 2,7 T yang semua itu kurang dari 1%, padahal angka tersebut sudah termasuk BAZNAS propinsi, kabupaten, dan kota serta 18 lembaga amil zakat. Sedangkan target nasional penghimpunan zakat yang

³*Mustahiq* adalah pihak yang berhak menerima zakat. Termasuk *mustahiq* adalah fakir, miskin, *gharim*, *ibnu sabil*, *sabilillah*, *amil*, *muallaf* dan *riqab*. Ibid., 539.

⁴Muhammad dan Abubakar HM, *Manajemen Organisasi Zakat* (Malang: Madani, 2011), 2.

⁵"IB Peduli", <http://pusat.baznas.go.id/ib-peduli/>, diakses tanggal 19 Februari 2015.

telah ditetapkan BAZNAS yaitu Rp 4,2 T atau sekitar 2% pada tahun 2015 dan menembus angka Rp 10 T atau sekitar 5% di tahun 2019.⁶

Hal ini disebabkan karena terbatasnya pengetahuan masyarakat yang berkaitan dengan ibadah zakat. Pengetahuan masyarakat tentang ibadah hanya shalat, puasa, dan haji sehingga di dalam pelaksanaannya hanya cukup dibagikan langsung sendiri lingkungannya atau kepada kyai yang disenangi. Berikutnya adalah tingkat kepercayaan muzakki kepada lembaga amil zakat masih rendah yang mana terdapat indikasi kekhawatiran dari masyarakat bahwa zakat yang diserahkan tidak sampai kepada yang berhak menerimanya.

Fakta tersebut telah mendorong lahirnya upaya-upaya sistematis dari pemerintah dan masyarakat untuk menghimpun, mengelola, dan mendistribusikan zakat secara terarah. Zakat tidak lagi dipandang sebagai sebuah kewajiban agama yang dapat ditunaikan secara bebas oleh para *muzakki*. Apabila potensi zakat ini dihimpun dan dikelola dengan baik dan benar, niscaya potensi zakat akan memberikan kontribusi tidak saja bagi pemenuhan kebutuhan konsumtif *mustahiq*, tetapi juga berorientasi pada pertumbuhan ekonomi.⁷

Yusuf Qardhawi merupakan salah satu ulama yang terkenal pada abad ini dimana pemikiran-pemikirannya lebih dapat dipraktekkan saat sekarang ini karena beliau mengetahui bagaimana kondisi nyata dari dunia perzakatan sekarang ini. Pemikirannya tentang pengelolaan zakat yang ditulis dalam bukunya *Fiqh al-Zakah* bisa dijadikan referensi dalam mengatasi

⁶Miftahur Rahman El-banjary, "Ternyata Indonesia Memiliki Potensi Zakat Terbesar di Dunia", *Kompasiana*, <http://birokrasi.kompasiana.com/>, diakses tanggal 19 Februari 2015.

⁷Muhammad, *Manajemen...*, 3.

permasalahan-permasalahan yang ada. Menurutnya, zakat itu harus dikelola oleh lembaga yang profesional, amanah, bertanggungjawab, memiliki pengetahuan yang memadai tentang zakat, dan memiliki waktu yang cukup untuk mengelolanya, misalnya untuk melakukan sosialisasi pendataan *muzakki* dan *mustahiq*, dan penyaluran yang tepat sasaran, serta pelaporan yang transparan.⁸ Zakat bukanlah suatu kebajikan individual, melainkan suatu sistem penerbitan sosial yang pengelolaannya diserahkan kepada Negara, dan diurus oleh lembaga administrasi yang teratur, yang sanggup melaksanakan kewajiban suci ini, yaitu memungut dari orang-orang yang berkewajiban mengeluarkannya dan membagi kepada pihak-pihak yang berhak menerimanya.⁹

Kontribusi yang lain adalah pemikiran beliau tentang kemiskinan. Menurutnya, Islam menyatakan perang dengan kemiskinan, berusaha keras membendunginya, serta mengawasi berbagai kemungkinan yang dapat menimbulkannya. Hal ini bertujuan untuk menyelamatkan aqidah dan akhlak, memelihara kehidupan rumah tangga, dan melindungi kestabilan serta ketentraman masyarakat. Menurutnya, kemiskinan ini bisa terentaskan kalau setiap individu mencapai taraf hidup yang layak di dalam masyarakat. Dan untuk mencapai taraf hidup yang diidealkan tersebut, Islam memberikan kontribusi berbagai cara. Salah satu caranya yaitu dengan zakat. Zakat yaitu

⁸Yusuf Qardhawi, *Fiqh al-Zakah*, terj. Salman Harun, et. al. (Bogor: Pustaka Litera AntarNusa, 2002), 733.

⁹Yusuf Qardhawi, *Mushkilat al-Faqr wa Kayfa 'Alajah al-Islām*, terj. Umar Fanany (Surabaya: Bina Ilmu Offset, 1996), 129.

yang kuat membantu yang lemah, yang kaya mencukupi yang miskin, yang mampu memperkuat yang tidak mampu.¹⁰

Di Indonesia, pengelolaan zakat telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011. Pada Bab I, Pasal 1, point 7 bahwa Badan Amil Zakat Nasional yang selanjutnya disebut BAZNAS adalah lembaga yang melakukan pengelolaan zakat secara nasional dan pada point 8 bahwa Lembaga Amil Zakat yang selanjutnya disingkat LAZ adalah lembaga yang dibentuk masyarakat yang memiliki tugas membantu pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat. Serta pada Pasal 2 yang menyatakan bahwa Pengelolaan zakat harus berasaskan syariat Islam, amanah, kemanfaatan, keadilan, kepastian hukum, terintegrasi, dan akuntabilitas.¹¹

Salah satu misi besar Undang-Undang tersebut adalah mewujudkan integrasi zakat nasional. BAZNAS merupakan badan resmi dan satu-satunya yang dibentuk oleh pemerintah berdasarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2001 yang memiliki tugas dan fungsi menghimpun dan menyalurkan zakat, infak, dan sedekah (ZIS) pada tingkat nasional dan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 14 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat menjadi semakin jelas dan kokoh. Sehingga lahirnya Undang-Undang Nomor 23

¹⁰Yusuf Qardhawi, *Malāmiḥ al-Mujtama' al-Muslim alladhī Nunshiduhu*, terj. Abdus Salam Masykur (Solo: Era Adicitra Intermedia, 2013), 121.

¹¹Undang-Undang Nomor: 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, pasal 1 dan 2.

Tahun 2011 semakin mengukuhkan peran BAZNAS sebagai lembaga yang berwenang melakukan pengelolaan zakat secara nasional.¹²

Meskipun Indonesia menyandang gelar negara dengan basis penduduk Muslim terbesar dunia, namun mekanisme pembayaran zakat di Indonesia tidak menganut kewajiban (*obligatory system*), tetapi menerapkan mekanisme sukarela (*voluntary system*) di mana pengelolaan zakat ditangani oleh pemerintah dan masyarakat sipil tanpa adanya sanksi hukum bagi yang tidak menunaikan zakat. Maka tak heran bahwa angka pengumpulan dana publik yang dikelola oleh lembaga amil zakat lebih tinggi, terutama yang diinisiasi oleh masyarakat.

Hal ini dibuktikan dengan adanya beberapa LAZ yang mengungguli dalam perhimpunan yang diperoleh BAZ. Menurut Ahmad Juwaini, pada tahun 2010 saja, dari pendapatan Rp 1 triliun, LAZ menghimpun 10 hingga 20 persen lebih besar daripada BAZ.¹³

Berdasarkan uraian tersebut menunjukkan adanya kelemahan-kelemahan dalam proses pelaksanaan dan pengelolaan zakat di Indonesia. Setidaknya ada beberapa masalah yang dihadapi oleh lembaga pengumpul zakat, yaitu:

Pertama, kurangnya sinergi antara BAZ dengan LAZ. *Kedua*, banyak kasus ditemukan kantor BAZ masih menumpang di kantor instansi lain sehingga sulit bagi masyarakat untuk mengaksesnya. *Ketiga*, banyak pengurus

¹²Didin Hafidhuddin, "Integrasi Pengelolaan Zakat dan Simba", *Majalah Zakat* (online), Mei-Juni 2013, No.4. <http://baznas.go.id>, diakses tanggal 12 Pebruari 2015.

¹³Ahmad Juwaini adalah ketua Umum Forum Zakat. Ainuddin dan Surya Fachrizal "Siapa Berhak Kelola Zakat?", *Majalah Hidayatullah* (on line), <http://majalah.hidayatullah.com>, diakses tanggal 24 Agustus 2015.

BAZ pada tingkat *middle-up* merupakan pejabat struktural di instansi lain. Hal ini membawa konsekuensi pada lambannya proses permintaan informasi publik karena harus menghubungi pejabat yang bersangkutan yang sering kali tidak berada di tempat. *Keempat* adalah masih lemahnya sistem manajemen dan budaya organisasi dari kebanyakan BAZ. Masih banyak ditemukan persoalan ketidakhadiran pengurus *middle-up* yang membuat pengurus di tingkat operasional tidak berani mengambil inisiatif mengambil keputusan-keputusan strategis maupun teknis.¹⁴

Dengan latar belakang inilah penulis tertarik melakukan pengkajian dengan judul **“Kelembagaan Pengelola Zakat di Indonesia dalam Pandangan Yusuf Qardhawi”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka permasalahan dalam penelitian ini dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana Kelembagaan Pengelola Zakat di Indonesia?
2. Bagaimana Kelembagaan Pengelola Zakat di Indonesia dalam Pandangan Yusuf Qardhawi?

C. Tujuan Penelitian

¹⁴Arif R. Haryono, “Zakat Act and Management of Public Trust”, <http://www.imz.or.id/new/article/1500/>, diakses tanggal 24 Agustus 2015.

Tujuan penelitian ini adalah menjelaskan tentang kelembagaan pengelola zakat di Indonesia dalam pandangan Yusuf Qardhawi.

Apabila dirinci lebih lanjut maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui kelembagaan pengelola zakat di Indonesia.
2. Untuk mengetahui kelembagaan pengelola zakat di Indonesia dalam pandangan Yusuf Qardhawi.

D. Kegunaan Penelitian

Berdasarkan tujuan di atas, maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Kegunaan secara teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah khazanah ilmu-ilmu Islam khususnya dalam bidang ekonomi syari'ah.

2. Kegunaan secara praktis

- a. Bagi peneliti

Diharapkan dengan adanya penelitian ini, peneliti dapat mengambil manfaat bagi dirinya, mampu mengembangkan wawasan berpikirnya, menambah ilmu. Peneliti juga mampu menerapkan konsep tersebut dalam diri peneliti dan akhirnya mampu memberikan contoh pada masyarakat.

- b. Bagi Civitas Akademika

Dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangsih kepada lembaga pendidikan dalam rangka menambah

literatur maupun keilmuan di bidang ekonomi syari'ah, terutama dalam kelembagaan pengelola zakat.

c. Bagi Pembaca

Diharapkan dengan adanya penelitian ini dapat memberikan tambahan wawasan bagi pembaca dan semoga menjadi pengingat pembaca tentang pentingnya kelembagaan pengelola zakat sehingga dapat diaplikasikan dalam kehidupan sehari-hari.

d. Bagi Pemerintah

Tujuan utama dari penelitian ini diharapkan bisa menjadi pertimbangan oleh pemerintah dalam mengelola zakat yang lebih baik dan lebih bermanfaat lagi untuk rakyat Indonesia.

E. Telaah Pustaka

Sejauh pengetahuan penulis, penelitian yang berkaitan dengan skripsi yang sedang ditulis adalah:

1. Skripsi yang berjudul "*Pandangan Yusuf al-Qardhawi tentang Zakat Profesi (Studi Hadis-Hadis dalam Kitab Fiqh al-Zakat)*" oleh Anwar Mustaqim. Dalam skripsi ini penulis memaparkan bahwa persyaratan satu tahun dalam seluruh harta termasuk harta penghasilan tidak berdasar *nash* yang mencapai tingkat sahih atau hasan. Hadis-hadis yang berbicara tentang harus adanya haul sebagai syarat untuk mengeluarkan zakat, semua memiliki kualitas yang lemah dari sisi sanad. Akan tetapi dikarenakan hadis-hadis tersebut saling mendukung satu sama lain, maka

penulis menyimpulkan bahwa hadis-hadis tersebut naik tingkat menjadi *hasan lighairihi* dan berhujjah dengannya boleh.¹⁵

2. Skripsi yang berjudul “*Konsep Pengelolaan Zakat Sebagai Sarana Pemberdayaan Ekonomi Umat (Studi Analisis Pemikiran Yusuf al-Qardhawi dan Relevansinya dalam Konteks ke-Indonesia-an)*” oleh Achmad Subkhan. Dalam skripsi ini penulis memaparkan bahwa tujuan pokok disyariatkannya zakat adalah sebagai upaya Islam untuk menghapus kemiskinan dengan indikasi meningkatnya perekonomian umat. Konsep pengelolaan menurut Yusuf al-Qardhawi digolongkan menjadi 2 pendekatan, yaitu pendekatan struktural (institusional) dan pendekatan operasional.¹⁶
3. Skripsi yang berjudul “*Zakat sebagai Pengurang Penghasilan Kena Pajak (Studi terhadap Pelaksanaan UU Zakat di Kab. Bekasi)*” oleh Mariah. Skripsi ini memaparkan tentang dengan adanya UU No.17 Th 2000 tentang zakat dapat menjadi pengurang penghasilan kena pajak sehingga dapat mengurangi beban ganda kewajiban yang harus dibayar oleh orang muslim. Namun pelaksanaannya belum maksimal karena ada kelemahan dari segi sosialisasi. Banyak masyarakat Bekasi yang belum mengetahui undang-undang tersebut.¹⁷

¹⁵Anwar Mustaqim, *Pandangan Yusuf al-Qardhawi tentang Zakat Profesi (Studi Hadis-Hadis dalam Kitab Fiqh al-Zakat)*, skripsi mahasiswa UIN Syarif Hidayatullah Jakarta (2010).

¹⁶Achmad Subkhan, *Konsep Pengelolaan Zakat Sebagai Sarana Pemberdayaan Ekonomi Umat (Studi Analisis Pemikiran Yusuf al-Qardhawi dan Relevansinya dalam Konteks ke-Indonesia-an)*, skripsi mahasiswa UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta (2002).

¹⁷Mariah, *Zakat sebagai Pengurang Penghasilan Kena Pajak (Studi terhadap Pelaksanaan UU Zakat di Kab. Bekasi)*, skripsi mahasiswa UIN Syarif Hidayatullah Jakarta (2011).

Dari beberapa penelitian di atas, tidak ada yang memfokuskan kajiannya tentang kelembagaan pengelola zakat di Indonesia dalam pandangan Yusuf Qardhawi secara khusus, sehingga penelitian ini masih relevan untuk dilakukan penelitian lebih mendalam tentang kelembagaan pengelola zakat di Indonesia dalam pandangan Yusuf Qardhawi.

F. Ruang Lingkup Penelitian

Lingkup penelitian ini hanya dibatasi pada kelembagaan pengelola zakat di Indonesia yang menggunakan dasar Undang-Undang No.23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat dan kelembagaan pengelola zakat dalam pandangan Yusuf Qardhawi.

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan adalah *library research* yaitu penelitian yang menggali persoalan dari literatur-literatur saja atau disebut dengan studi kepustakaan¹⁸ yang sesuai dengan pembahasan mengenai pengelolaan zakat di Indonesia dalam pandangan Yusuf Qardhawi.

Penelitian ini bermaksud untuk mengetahui pengelolaan zakat di Indonesia dalam pandangan Yusuf Qardhawi.

¹⁸Sutrisno Hadi, *Metode Research Jilid 1* (Yogyakarta: Andi Offset, 1993), 9.

2. Sumber Data

Dalam mendukung keakuratan pembahasan ini, serta agar diperoleh data yang kongkrit dan dapat dipertanggungjawabkannya, maka penulis menggunakan dua macam sumber data, yaitu sumber data primer dan sumber data sekunder.

Sumber data primer adalah sumber data utama yang digunakan untuk penelitian. Adapun sumber data primer yang digunakan dalam penelitian ini diperoleh dari buku-buku yang berkaitan langsung dalam penelitian ini.¹⁹ Yaitu data-data yang membahas tentang kelembagaan pengelola zakat di Indonesia dan kelembagaan pengelola zakat dalam pandangan Yusuf Qardhawi.

Adapun sumber data primer yang digunakan dalam penelitian ini adalah literatur-literatur yang berkaitan langsung dengan penelitian ini, yaitu tentang kelembagaan pengelola zakat, diantaranya yaitu Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, Peraturan Pemerintah No.14 tahun 2014 tentang Pelaksanaan UU No.23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, *Fiqh al-Zakaḥ*, *Mushkilat al-Faqr wa Kayfa 'Alajah al-Islām*, *Malāmiḥ al-Mujtama' al-Muslim alladhī Nunshiduhu*, *Hadyu al-Islām Fatawī Mu'aṣirah*.

Sumber data sekunder adalah sumber data tambahan dan pendukung dari data primer. Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah berupa literatur-literatur lain yang masih berkaitan dengan kelembagaan

¹⁹Syaifuddin Azwar, *Metode Penelitian* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2004), 91.

pengelolaan zakat yang secara tidak langsung dapat menunjang penelitian ini. Yaitu yang membahas tentang kelembagaan pengelola zakat dalam pandangan pemikir selain Yusuf Qardhawi dan beberapa karya yang berbicara tentang pemikiran Yusuf Qardhawi yang berhubungan dengan kelembagaan pengelola zakat, di antaranya yaitu: Pengantar Hukum Zakat dan Wakaf, Ensiklopedi Hukum Islam, *Fiqh al-Sunnah*, *Fiqh al-Islām Adillatuhu*, Pedoman Zakat, *The Power of Zakat: Studi Perbandingan Pengelolaan Zakat Asia Tenggara*.

3. Analisis Data

Analisis data adalah proses mencari dan menyusun data secara sistematis yang diperoleh dari hasil dokumentasi.²⁰ Analisis data dilakukan apabila data-data yang diperlukan telah terkumpul dan selanjutnya data tersebut digunakan untuk menarik kesimpulan. Dalam proses analisa data, penulis menggunakan pendekatan deskriptif analitik, yaitu metode yang digunakan untuk memperoleh data dengan memakai sumber data untuk menggali data penulisan yang sesuai dengan judul yang peneliti ambil, yaitu dengan memaparkan tentang kelembagaan pengelola zakat di Indonesia dan kelembagaan pengelola zakat dalam pandangan Yusuf Qardhawi. Analisis ini dilakukan untuk mengetahui kelembagaan pengelola zakat di Indonesia, apakah ada kesesuaian dengan pandangan Yusuf Qardhawi tentang kelembagaan pengelola zakat.

²⁰Beni Ahmad Saebani, *Metode Penelitian* (Bandung: Pustaka Setia, 2008), 199.

H. Sistematika Pembahasan

Dalam memudahkan pembahasan dan menarik suatu kesimpulan, maka penulis akan menyusun skripsi ini ke dalam lima bab.

Bab pertama merupakan pendahuluan yang menjelaskan orientasi dan arah yang akan dicapai dalam penelitian yang meliputi: latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, telaah pustaka, ruang lingkup penelitian, metode penelitian, dan sistematika pembahasan.

Bab kedua berisi tentang kelembagaan pengelola zakat menurut Yusuf Qardhawi dan biografi Yusuf Qardhawi yang meliputi: kelahiran dan pendidikan, aktifitas ilmiah, perjalanan hidup dan perjuangan, karya-karya ilmiah, dan pemikirannya tentang zakat.

Bab ketiga berisi tentang kelembagaan pengelola zakat di Indonesia. Dengan sistematika tersebut akan diketahui bagaimana pengelolaan zakat di Indonesia.

Pada bab keempat akan diuraikan analisis atas kelembagaan pengelola zakat di Indonesia dalam pandangan Yusuf al-Qardhawi. Bab ini akan menjawab permasalahan-permasalahan yang diangkat.

Bab kelima merupakan penutup dari pembahasan yang telah ditetapkan yang meliputi kesimpulan dan saran-saran.