

IMPLEMENTASI PENGELOLAAN ZAKAT DI PROVINSI RIAU DALAM PERSPEKTIF SIYASAH SYAR'YAH

Anton Afrizal Candra

Kandidat Doktor Pada Program Studi Hukum Keluarga
Program Pascasarjana UIN Sultan Syarif Kasim Riau.
Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Riau.
email: antonafrizal1304@law.uir.ac.id

Abstract

In the beginning, zakat was seen as a law of a diyani nature, which did not require power to implement it. This service goes with the awareness and conviction of Muslims. But after the Prophet SAW migrated to Medina, Allah SWT arranged in detail about the zakat worship which in its implementation the Prophet also appointed several zakat collection officers. This shows that after the hijrah, the zakat worship is no longer merely conscious, but also has involved a government led by the Prophet SAW to regulate it. This means that zakat for the present is both diyani and qadha'i. The meaning is the worship of zakat can run well at the time of the Prophet through the awareness of Muslims and the seriousness of the Prophet in guarding the implementation of zakat worship. The data shows that the potential for zakat in Indonesia is very large. A study of the potential for zakat in Indonesia conducted by BAZNAS in collaboration with the Bogor Agriculture Institute on the basis of GDP (Gross Domestic Product) 2010 is Rp. 217 trillion. If explored by taking into account national economic growth in the years thereafter the potential in 2015 reached Rp.286 trillion. While the collection of national zakat in 2015 is estimated at only around Rp. 4 Trillion or 1.4% of its potential. This shows a very extraordinary benefit for Muslims in particular and the Indonesian people in general but unfortunately the total collection of zakat is still low. While the potential for zakat in Riau Province as a whole can reach Rp. 1.8 trillion per year. But the realization for Baznas and LAZ in Riau Province in 2019 yesterday could only collect 100 billion.

This research focuses on zakat management in Riau Province. This research is normative legal research is research based on library research in order to obtain secondary data in the field of law, a library research in the form of qualitative research with a statute approach that inventory legal materials (collecting, classifying and clarifying) in order to synchronize the implementation of zakat management in Riau Province.

The results of this study are the management of zakat in Riau Province in its implementation experiencing problems, with several factors affecting the development of its management, namely normative and social factors. So for the realization of an ideal concept in the management of zakat both in the collection, distribution and utilization with direct involvement of the government becomes a necessity to prioritize the concept of maslahah by avoiding mudharat.

Keywords: Zakat management, Siyasa syar'iyah.

Abstrak

Pada mulanya zakat dipandang sebagai hukum yang bersifat diyani, yang tidak membutuhkan kekuasaan untuk menerapkannya. Ibadah ini berjalan dengan kesadaran dan keinsyafan umat Islam. Namun setelah Nabi SAW hijrah ke Madinah, Allah SWT mengatur secara detail tentang ibadah zakat yang dalam pelaksanaannya Nabi pun menunjuk beberapa petugas pengumpul zakat. Hal ini menunjukkan bahwa setelah hijrah, ibadah zakat tidak lagi bersifat kesadaran semata, tetapi juga telah melibatkan pemerintah yang dipimpin oleh Nabi SAW untuk mengaturnya. Artinya bahwa zakat untuk masa kini telah bersifat diyani sekaligus qadha'i. Maknanya adalah ibadah zakat dapat berjalan dengan baik pada masa Nabi SAW melalui kesadaran umat Islam dan keseriusan Nabi SAW dalam mengawal pelaksanaan ibadah zakat tersebut. Data menunjukkan bahwa potensi zakat di Indonesia ternyata sangat besar, penelitian mengenai potensi zakat di Indonesia yang dilaksanakan oleh BAZNAS bekerjasama dengan Institut

Pertanian Bogor berdasarkan PDB (Produk Domestik Bruto) 2010 adalah Rp. 217 Triliun. Jika dieksplorasi dengan membandingkan pertumbuhan ekonomi nasional tahun-tahun berikutnya potensi tersebut pada tahun 2015 mencapai Rp.286 Triliun. Sedangkan pengumpulan zakat nasional pada tahun 2015 hanya sekitar Rp. 4 Triliun atau 1,4% dari potensinya. Dengan demikian bisa dilihat manfaat yang sangat luar biasa bagi umat Islam khususnya dan bangsa Indonesia pada umumnya namun sangat disayangkan masih rendahnya total pengumpulan zakat tersebut. Sementara potensi zakat di Provinsi Riau secara keseluruhan bisa mencapai Rp. 1,8 Triliun per tahun. Namun realisasi untuk Baznas dan LAZ di Provinsi Riau tahun 2019 kemarin hanya bisa mengumpulkan 100 Miliar.

Penelitian ini berfokus pada pengelolaan zakat di Provinsi Riau. Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif yaitu penelitian yang didasarkan pada penelitian kepustakaan guna memperoleh data sekunder di bidang hukum. penelitian kepustakaan dalam bentuk penelitian kualitatif dengan pendekatan perundang-undangan yang menginventarisir bahan hukum (mengumpulkan, mengklasifikasikan dan mengklarifikasi) dalam rangka mensinkronkan implementasi pengelolaan zakat di Provinsi Riau.

Hasil penelitian ini adalah pengelolaan zakat di Provinsi Riau dalam pelaksanaannya mengalami kendala, dengan beberapa faktor-faktor yang mempengaruhi perkembangan pengelolaannya yaitu faktor normatif dan sosial. Maka untuk terwujudnya konsep ideal dalam pengelolaan zakat baik dalam penghimpunan, pendistribusian dan pendayagunaan dengan keterlibatan pemerintah secara langsung menjadi suatu kemestian mengedepankan konsep masalah dengan menghindari mudharatnya.

Kata kunci : Pengelolaan zakat, Siyash syar'iyah.

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Zakat merupakan salah satu pilar dalam rukun Islam. karena perintah mengenai zakat tidak sekedar praktik ibadah yang mempunyai dimensi vertikal dan horizontal, Zakat adalah ibadah dan kewajiban sosial bagi umat Islam yang kaya (aghniya') ketika memenuhi nisab (batas minimal) dan hawl (waktu satu tahun). Secara sosiologis zakat bertujuan untuk menyamaratakan kesejahteraan dari aghniya kepada kaum dhuafa secara merata dan berusaha untuk menjadikan penerima zakat sebagai pembayar zakat. Oleh karena itu, jika zakat dilaksanakan dalam formasi yang benar dapat membantu meningkatkan keimanan serta dapat mempercepat pertumbuhan ekonomi¹.

Pada mulanya zakat dipandang sebagai hukum yang bersifat diyani, yang tidak membutuhkan kekuasaan untuk menerapkannya. Ibadah ini berjalan dengan kesadaran dan keinsyafan umat Islam. Namun setelah Nabi SAW hijrah ke Madinah, Allah SWT mengatur secara detail tentang ibadah zakat yang dalam pelaksanaannya Nabi pun menunjuk beberapa petugas pengumpul zakat. Hal ini menunjukkan bahwa setelah hijrah, ibadah zakat tidak lagi bersifat kesadaran semata, tetapi juga telah melibatkan pemerintah yang dipimpin oleh Nabi SAW untuk mengaturnya. Artinya bahwa zakat untuk masa kini telah bersifat *diyani* sekaligus *qadha'i*. Maknanya adalah ibadah zakat dapat berjalan dengan baik pada masa Nabi SAW melalui kesadaran umat Islam dan keseriusan Nabi SAW dalam mengawal pelaksanaan ibadah zakat tersebut.²

¹ Sutardi et.al," Implementasi Kaidah-kaidah Islam Dalam Pengelolaan Zakat Profesi", *Al-Masraf: Jurnal Lembaga Keuangan dan*

Perbankan, Volume 2, Nomor 1 Januari-Juni 2017, hlm.97-98

² Nur Insani, "Eksistensi Pemerintah Dalam Pengelolaan Zakat untuk Kemakmuran

Secara umum, ada semacam gejala kekeliruan persepsi pada masyarakat Muslim Indonesia dalam memahami dan mengamati pengelolaan dan pendistribusian zakat, yaitu karena zakat termasuk ibadah, maka pengelolaan dan pendistribusiannya bisa dilakukan secara individual tanpa melalui 'amil dan langsung diberikan kepada mustahik, sehingga belum berdayaguna secara optimal dan fungsional potensial untuk kesejahteraan kaum *du'afa'* secara merata di sekitarnya.³

Oleh karena itu dibutuhkan peranan negara dengan kebijakannya dalam pengelolaan zakat. Keterlibatan pemerintah dalam mengurus pengelolaan zakat secara tersirat telah tertuang dalam pasal 29 ayat 1 UUD 1945 yang berbunyi "Negara berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa". Menurut tafsiran Hazairin bahwa negara RI wajib menjalankan syari'at Islam bagi orang Islam. Ungkapan ini mengandung makna bahwa terhadap syari'at Islam yang membutuhkan keterlibatan negara secara langsung dalam pelaksanaannya maka negara wajib mengaturnya melalui peraturan yang jelas dan tegas. Dengan demikian zakat merupakan syari'at yang tidak akan dapat terlaksana dengan baik tanpa keterlibatan negara.⁴

Maka keberadaan dari kebijakan pemerintah di dalam perundang-undangan (*siyasah syar'iyah*) zakat merupakan suatu kemestian. Hakikat dari *siyasah*

Rakyat", dalam *Proceedings 3rd Internasional Conference on Islamic Law In Indonesia*, hlm.435
Lihat juga Ahmad Supardi, "Urgensi Pengelolaan Zakat Solusi Pengentasan Kemiskinan" dalam *Majalah Riau Berzakat*, Edisi 01 Tahun I November 2018, hlm.37

³ Anton Afrizal Candra, "Studi Tentang Pelaksanaan Zakat Profesi Di Badan Operasi Bersama PT. Bumi Siak Pusako-Pertamina Hulu Kabupaten Siak Provinsi Riau" dalam *Jurnal PENAMAS*, Volume 30, Nomor 2, Juli-September 2017, hlm.184

⁴ Ahmad Supardi, *op.cit.*, hlm.37

syar'iyah menurut Abdul Wahhab Khallaf ialah permasalahan umum dikelola Oleh pemerintah Islam untuk menjamin terciptanya kemaslahatan dan menghindari kemudhratan bagi masyarakat Islam dengan tidak menyalahi ketentuan syari'at Islam dan prinsip-prinsipnya yang umum meskipun bertentangan dengan pendapat para ulama mujtahid.⁵ Khallaf menerangkan bahwa permasalahan umum bagi umat Islam adalah segala hal yang memerlukan pengaturan dalam kehidupan mereka, Masalah dalam negeri ataupun hubungan internasional yang meliputi bidang perundang-undangan, keuangan dan moneter, peradilan, eksekutif, masalah dalam negeri ataupun hubungan internasional.⁶

Abdurrahman Taj mempertegaskan kembali dengan merumuskan *siyasah syar'iyah* sebagai hukum-hukum yang mengatur kepentingan negara, setiap permasalahan umat diorganisir sesuai dengan jiwa (semangat) syari'at dan dasarnya yang universal demi terwujudnya tujuan-tujuan kemasyarakatan, walaupun pengaturan tersebut tidak tercantum dengan jelas baik oleh al-Qur'an maupun al-Sunnah. Karena kedua sumber tersebut sangat terbatas, sedangkan perkembangan kemasyarakatan selalu dinamis, maka untuk menciptakan perundang-undangan juga terdapat pada manusia dan lingkungannya sendiri untuk dijadikan sumber dan acuan. Seperti pendapat para ahli, yurisprudensi, adat istiadat masyarakat yang bersangkutan, pengalaman dan warisan budaya. Sumber atau acuan seperti ini tidak berdasarkan oleh wahyu maka disebut (*dengan siyasah wadh'iyah*) terdapat ketentuan yang lain yaitu harus diseleksi dan diukur

⁵ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah; Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, Jakarta: Prenada Media, 2014, hlm. 5

⁶ *Ibid*

dengan kerangka wahyu. Kalau ternyata bertentangan atau tidak sejalan, maka kebijaksanaan politik yang dibuat tersebut tidak boleh diikuti dan tidak dapat dikatakan sebagai siyasah syar'iyah, sebagaimana ditegaskan dalam hadits Nabi SAW *Laa thaa'ata li makhluqin fii ma'shiyatillaah* (tidak ada ketaatan kepada makhluk dalam hal melakukan maksiat kepada Allah).⁷

Zakat bukan hanya sekadar berfungsi untuk membebaskan wajib zakat (muzakki), melainkan juga memiliki dimensi sosial dan kemanusiaan yang mendalam. Zakat berupaya membantu mereka yang lemah ekonominya. Karena itu, pelaksanaan zakat tidak cukup hanya diserahkan kepada kesadaran para wajib zakat dalam hal ini kita sebut muzakki. Pemerintah berhak meminta secara langsung, bahkan terkesan seperti memaksa wajib zakat untuk menunaikan zakatnya. Hal ini tergambar dalam sejarah didasarkan pada perintah Nabi SAW kepada para sahabat, diantaranya Muadz bin Jabal yang dikirim ke Yaman. Nabi berpesan kepadanya untuk mengajak penduduk Yaman menerima Islam dan mengerjakan shalat. Bila mereka mematuhi, Muadz diminta untuk menyampaikan kewajiban zakat terhadap orang-orang yang kaya kemudian didistribusikan kepada mereka yang miskin atau duafaa. Di samping itu, Abu Bakar juga pernah memerangi orang-orang yang membangkang membayar zakat, setelah pendekatan persuasif yang ditawarkan Abu Bakar mereka tolak. Ibn Hazm al-Andalusi, tokoh mazhab Zhahiri, berpendapat bahwa pemerintah berhak menggunakan kekuasaannya untuk memaksa orang kaya. Bahkan pemerintah pun berhak menuntut hak-hak orang miskin yang terdapat dalam harta orang kaya selain zakat tersebut.⁸

⁷ *Ibid*, hlm.7

⁸ *Ibid*, hlm.319-320

Pemberlakuan Undang-undang No. 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (selanjutnya disebut Undang-undang Pengelolaan Zakat) diharapkan dapat menjadi sumber pendapatan untuk meningkatkan kesejahteraan secara hakiki sesuai dengan fungsi Zakat dalam Hukum Ekonomi Islam yaitu sebagai pranata keagamaan yang bertujuan untuk meningkatkan keadilan dan Kesejahteraan masyarakat.⁹

Pengelolaan zakat sepertinya diperlukan, karena konsekuensi dari pengelolaan zakat adalah mempositifkan hal-hal yang di atas kertas hanya bersifat normatif dan tidak terjadi kesimpang siuran tujuan namun di sisi lain, ada juga yang menganggap pengelolaan zakat tidak diperlukan, alasannya terkait dengan keimanan hamba dengan Sang Pencipta, dengan demikian pemerintah dianggap tak perlu campur tangan dan diserahkan masyarakat sendiri saja yang mengatur pengelolaan zakat tersebut karena menyangkut hubungan mereka dengan Allah SWT. Kemudian juga diperkuat dengan alasan Indonesia bukanlah negara Islam karena itu kewajiban zakat tidak perlu diatur dengan sebuah undang-undang.¹⁰

Diberlakukannya peraturan perundang-undangan tentang pengelolaan zakat yang tertuang dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 dan Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2014 menjadikan urusan zakat semulanya merupakan ketentuan hukum Islam yang berlaku secara normatif yang sangat bergantung pada kesadaran iman dan keinsyafan seorang muslim pada akhirnya berlaku secara yuridis formal dan menjadi

⁹ Gazi Inayah, *Teori komprehensif tentang Zakat dan Pajak*, Yogyakarta: Tiara Wacana, 2003, hlm.3

¹⁰ Yusrialis dan Khornelis Dehoutman, "Urgensi Intensifikasi Zakat di Provinsi Riau" dalam *Jurnal Ekonomi dan Bisnis Islam*, Volume 4 Nomor 2 Juli-Desember 2019, hlm. 225

urusan negara dengan sanksi pidana dan atau administratif bagi pelanggarnya.¹¹

Sebenarnya banyak data menunjukkan bahwa potensi zakat di Indonesia ternyata sangat besar. Diantaranya sebuah penelitian tentang potensi zakat di Indonesia yang dilakukan oleh BAZNAS atas dasar PDB (Produk Domestik Bruto) 2010 bekerjasama dengan Institut Pertanian Bogor atas dasar PDB(Produk Domestik Bruto) 2010 dimana PDB 2010 berkisaran dalam Rp. 217 Triliun. Jika dieksplorasikan dengan memperhitungkan pertumbuhan ekonomi nasional tahun-tahun sesudahnya potensi tersebut pada 2015 mencapai Rp.286 Triliun sangat memperoleh peningkatan Sementara penghimpunan zakat nasional pada 2015 diperkirakan hanya sekitar Rp. 4 Triliun atau 1,4% terlihat masih rendahnya total penghimpunan zakat di Indonesia sebenarnya dari dari potensi zakat yang besar menunjukkan manfaat yang sangat luar biasa bagi umat Islam khususnya dan bangsa Indonesia pada umumnya¹² . Sementara potensi zakat di Provinsi Riau secara keseluruhan bisa mencapai Rp. 1,8 Triliun per tahun menurut Azwar Aziz.¹³ Bahkan Muhammad Erwin selaku komisioner BAZNAS Provinsi Riau bidang Data dan Pengumpulan Zakat menyatakan: “melihat potensi yang bisa kita raih itu masih sangat kecil, karena untuk peluang di Riau ini tahun 2019 itu ada sekitar 3,16

Triliun yang bisa kita kumpulkan. Namun realisasi untuk Baznas dan LAZ di Provinsi Riau tahun 2019 kemarin hanya bisa mengumpulkan 100 Miliar. Di tahun 2020 ini kita akan menargetkan hingga 4,5 Triliun.”¹⁴

Hal senada diungkapkan juga oleh M.Saman Kabid Penaiszawa Kanwil Kementerian Agama Provinsi Riau menurutnya: “Berdasarkan perhitungan jumlah penduduk Riauberdasarkan sensus penduduk tahun 2015 tercatat sebanyak 5.877.887 Jiwa yang terdiri dari 3.027.274 jiwa penduduk laki-laki dan 2.850.613 jiwa penduduk perempuan. Dari jumlah tersebut pemeluk agama Islam berjumlah 5.290.098 jiwa dengan persentase sebesar 90,60%. Jumlah ini adalah potensi yang sangat besar jika dikaitkan dengan pengumpulan zakat fitrah, zakat mal, infak,shadaqah dan dana sosial keagamaan lainnya. Jika di lihat dari sisi zakat fitrah dengan ketentuan zakat fitrah 2,5 kg rata-rata Rp.21.500.00 x 5.290.098 jiwa maka hasilnya sekitar Rp. 113 juta lebih. Dari sisi zakat maal dengan asumsi 20% dari jumlah penduduk muslim yang merupakan wajib zakat(muzakki) berjumlah 1.058.019 jiwa x Rp. 1.190.000.00(nishab dan haul zakat) maka akan terkumpul zakat sebesar Rp. 1,2 Triliun lebih. Sementara dari unsure infak/sedekah dengan asumsi 35% dari jumlah penduduk sebanyak 1.851.534 jiwa mengeluarkan infak/sedekah Rp. 75.000.00 setahun maka nilai uang yang dapat terkumpul sebesar Rp. 138 juta lebih dan jika di total maka terkumpul angka sekitar 1,5 Triliun pertahunnya.¹⁵

¹¹ Yulkarnain Harahab, 2015, “Kepatuhan Terhadap Peraturan Zakat Dalam Pengelolaan Zakat dan Pembayaran Zakat di Daerah Istimewa Yogyakarta”, *Disertasi*, Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, hlm.6

¹² Bambang Sudibyoy, 2018, “Era Kebangkitan Zakat; Kuat karena Zakat”,dalam*Majalah Riau Berzakat*, BAZNAS Provinsi Riau, Pekanbaru, hlm. 06

¹³ Azwar Aziz, 2018, “ Menggesa Kebijakan Pimpinan tentang Penyaluran Zakat Profesi ASN ke BAZNAS” dalam *Majalah Riau Berzakat*, BAZNAS Provinsi Riau, Pekanbaru, hlm.10

¹⁴ Muhammad Erwin, “Tahun 2020 Akan Tingkatkan Kerjasama dengan Pperusahaan-perusahaan Besar di Riau”,dalam*Majalah Riau Berzakat* Edisi 006/Januari-Februari 2020, BAZNAS Provinsi Riau,hlm.08

¹⁵ M.Saman, “Rp. 1,5 T Potensi Zakat Riau”dalam*Majalah Riau Berzakat*, Edisi 001 Tahun 1 November 2018, BAZNAS Provinsi Riau, Pekanbaru, hlm.18

Berdasarkan latar belakang masalah dan pengamatan serta pengalaman penulis, maka Penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul Implementasi Pengelolaan Zakat di Provinsi Riau dalam Perspektif Siyasah Syar'iyah.

B. Definisi Istilah

Implementasi dalam kamus besar bahasa Indonesia berarti pelaksanaan atau penerapan. Sedangkan Menurut Friederich, Implementasi adalah tindakan atau kebijakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu namun dengan adanya hambatan-hambatan tertentu berusaha untuk mencari peluang-peluang demi mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan.¹⁶

Pengelolaan Zakat adalah kegiatan yang terencana, terkoordinir dalam pelaksanaan, dan pengawasan terhadap pengumpulan dan pendistribusian serta pendayagunaan zakat. Pengelolaan zakat berasaskan iman dan takwa, keterbukaan, dan kepastian hukum sesuai dengan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945.¹⁷

BAZNAS atau Badan Amil Zakat Nasional adalah merupakan badan resmi dan satu-satunya yang dibentuk oleh pemerintah untuk menghimpun dan menyalurkan zakat, infaq, dan sedekah (ZIS) pada tingkat Nasional berdasarkan Keputusan Presiden RI No. 8 Tahun 2001.¹⁸

¹⁶ <https://www.zonareferensi.com/pengertian-Implementasi/> diakses tanggal 20 Desember 2018

¹⁷ <https://sharianomics.wordpress.com/2011/01/01/definisi-pengelolaan-zakat/> diakses tanggal 20 Desember 2018

¹⁸ <https://www.puskasbaznas.com/images/ppt/Panell%20Nana%20Mintarti.pdf> diakses tanggal 20 Desember 2018

Siyasah syar'iyah secara syara' yaitu wewenang penguasa dalam hal ini pemerintah untuk mengatur kepentingan umum dalam Negara Islam demi terjamin kemaslahatan. Dalam siyasah syar'iyah, pihak penguasa memiliki wewenang untuk mengatur segala permasalahan dan persoalan Negara. Dalam Negara Islam memiliki prinsip pokok yang harus sejalan dengan prinsip pokok yang ada dalam agama. Siyasah Syar'iyah mengandung 4 unsur: (1) kebijakan, hukum atau aturan. (2) di buat oleh penguasa. (3) diwujudkan untuk kemaslahatan bersama dan. (4) tidak bertentangan dengan prinsip umum syariat Islam.¹⁹

C. Permasalahan

dari keinginan untuk memperoleh jawaban terhadap penerapan hukum yang bersifat implikatif dalam artian penerapan yang menimbulkan efek atau tidak. Kemudian apakah pengaturannya telah memberikan kemaslahatan kepada ummat secara luas dan berdasarkan aturan-aturan syara'. Tujuan pengelolaan zakat dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 pasal 3 menyebutkan tujuan pengelolaan zakat adalah meningkatkan efektivitas dan efisiensi pelayanan dalam pengelolaan zakat, meningkatkan manfaat zakat untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan penanggulangan kemiskinan. Dalam pelaksanaannya belum berjalan secara efektif. Menurut Bambang Sudibyo, ketua Umum BAZNAS Republik Indonesia salah satu indikasinya adalah dari hasil perolehan zakat secara nasional pada tahun 2015 hanya terkumpul sekitar Rp 4

¹⁹ H.A. Djazuli, *Fiqh Siyasah; Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu Syari'ah*, Jakarta: Kencana, 2009, hlm.28 lihat juga Ahmad Sukardja dan Mujar Ibnu Syarif, *Tiga Kategori Hukum; Syari'ah, Fikih dan Kanun*, Jakarta: Sinar Grafika, 2012, hlm. 99 dan lihat juga <https://www.bacaanmadani.com/2018/01/pengertian-siyasah-syar'iyah-menurut.html> diakses tanggal 20 Desember 2018

triliun yang tidak sebanding dengan potensi zakat nasional pada 2015 mencapai Rp 286 triliun. Demikian halnya di Provinsi Riau sebagaimana dikatakan oleh Azwar Aziz salah seorang komisioner BAZNAS Provinsi Riau, potensi zakat Riau bisa mencapai Rp 1,8 triliun tetapi yang dapat dihimpun hanya sekitar Rp 80-100 miliar paling tinggi.

Masih rendahnya angka penghimpunan zakat, infak dan sedekah secara nasional maupun lokal, menunjukkan bahwa pengelolaan zakat melalui amil yang telah ditunjuk pemerintah yaitu BAZNAS baik di tingkat pusat, daerah provinsi maupun Kabupaten/kota belum mendapatkan perhatian khusus masyarakat secara umum disebabkan beberapa faktor yang mempengaruhinya. Dari permasalahan yang disampaikan dapat dirumuskan dalam beberapa pertanyaan : 1). Bagaimanakah Pelaksanaan Pengelolaan Zakat di Provinsi Riau. 2). Apa sajakah Faktor-faktor yang Memotivasi terhadap Pengelolaan Zakat dan 3). Bagaimanakah analisis siyasah al-syari'ah sebagai Konsep ideal Pengelolaan Zakat yang mesti dilaksanakan oleh pemerintah kedepannya.

D. Tujuan dan Manfaat

Penelitian ini dilakukan dengan tujuan sebagai berikut: 1).Menganalisis pelaksanaan pengelolaan zakat di Provinsi Riau. 2).Menganalisis secara normatif dan sosiologis terhadap faktor substansi hukum dan faktor sosial terhadap pengelolaan zakat khususnya di Provinsi Riau. 3).Memformulasikan gagasan tentang pengaturan pengelolaan zakat di masa mendatang bagi pemerintah khususnya di Provinsi Riau.

Sedangkan manfaat setelah dilakukan kajian dan pembahasan antara lain : 1).Memberikan kontribusi terhadap pengembangan ilmu hukum Islam terutama aspek hukum ibadah dan

Mu'amalah, khususnya hukum zakat dengan melihat kebijakan pengelolaan zakat khususnya di Provinsi Riau sebagai pranata Islam. 2).Memberikan masukan kepada pemegang dan pelaksana kebijakan pengelolaan zakat khususnya di Provinsi Riau dengan menawarkan kerangka konseptual berlandaskan hakikat siyasah syar'iyah. 3).Diharapkan penelitian ini memberikan inspirasi dan mampu mendorong untuk dilakukannya penelitian lebih lanjut oleh peneliti lainnya agar saling melengkapi dan memperkaya khazanah keilmuan.

TINJAUAN UMUM

A. Landasan Teoritis

1. Kaidah Fikih

Adapun kaidah-kaidah fiqh yang dapat dikemukakan dalam pengelolaan zakat antara lain sebagai berikut :

a. *تَصْرُفُ الْأَمَامِ عَلَى الرَّاعِيَةِ مَنُوطٌ بِالْمَصْلَحَةِ*
"Kebijakan seorang pemimpin terhadap rakyatnya bergantung kepada kemaslahatan."²⁰

Kaidah ini menegaskan bahwa seorang pemimpin harus berorientasi kepada kemaslahatan rakyat, bukan mengikuti keinginan nafsunya atau keinginan keluarganya atau kelompoknya. Kaidah ini diperkuat oleh QS. An-Nisa': 58. Artinya bahwa setiap kebijakan yang maslahat dan manfaat bagi rakyat maka itulah yang harus direncanakan, dilaksanakan, diorganisasikan, dan dinilai atau dievaluasi kemajuannya. Sebaliknya justru kebijakan yang mendatangkan mafsadah dan memudharatkan rakyat, itulah yang harus disingkirkan dan dijauhi.

b. *Al-Khiyanat laa Tatajazza'*

²⁰H.A Djazuli, *Kaidah-Kaidah Fikih Kaidah Kaidah Hukum Islam dalam Menyelesaikan Masalah-Masalah yang Praktis*.(Jakarta:Kencana, 2007), hlm. 147

“Perbuatan Khianat itu tidak terbagi-bagi”²¹

Maksud kaidah ini adalah apabila seseorang tidak melaksanakan amanah yang dibebankan kepadanya atau dengan nama lain khianat terhadap salah satu amanah, maka ia harus dipecat dari semua amanah yang dibebankan kepadanya. Contohnya seorang kepala daerah memiliki banyak amanah yang dibebankan kepadanya, apabila beliau menyalahgunakan wewenangnya misalnya, dibidangnya keuangan dengan melakukan korupsi maka dia harus dihukum dan dipecat. Artinya maka seluruh amanah lain yang dibebankan kepadanya, karena jabatannya itu menjadi lepas semuanya. Karena melanggar salah satunya berarti melanggar keseluruhannya.

c. *Laa Yuqbalu fii daaril Islam al-‘Udzru bi Jahli al-Ahkam*”

“Tidak diterima di negeri muslim, pernyataan tidak tahu hukum”²²

Maksud tidak tahu hukum di sini adalah hukum yang bersifat umum karena masyarakat semestinya mengetahui seperti hukum menaati *ulil amri* adalah wajib, zakat itu wajib dan lainnya sebagainya.

d. *Al-Jibayat ka al-Himayat*

“Pungutan harus disertai dengan perlindungan”²³

Kaidah mengaskan bahwa setiap pungutan berupa harta dari rakyat baik berupa zakat, *fai*, *rikaz*, *ma’dun*, *kharaj* (pajak tanah bagi non muslim), wajib disertai dengan perlindungan dari pemerintah kepada warga yang sudah mengeluarkan apa yang dipungut tadi, yang dimaksud dengan perlindungan di sini rakyat harus dilindungi hartanya, darahnya, dan kehormatannya termasuk di dalamnya menciptakan kondisi keamanan yang

menyeluruh serta menyediakan sarana dan prasarana untuk kesejahteraan bersama. . Pemerintah tidak ada hak untuk memungut tanpa melindungi rakyatnya.

e. *Maa laa Yudraku kulluhu laa Yutraku Kulluhu*

“Apa yang tidak bisa dilaksanakan seluruhnya, jangan ditinggalkan seluruhnya”.

Maksudnya kaidah ini bahwa jika suatu keputusan yang baik sudah diambil namun dalam pelaksanaannya terdapat banyak hambatan, maka bukan berarti seluruh keputusan itu harus ditinggalkan. Akan tetapi tetap melaksanakan keputusan tersebut sesuai dengan kesempatan dan kemampuan yang ada.²⁴

2. Teori al-Mashlahah

Mashlahat berasal dari bentuk kata seperti kata *manfaat*, ia adalah *masdar* yang berarti kebaikan. *Mashlahat* menurut istilah adalah manfaat yang dapat dirasakan hamba2nya melalui *Syari*’ dalam menjaga agama, jiwa, akal, keturunan, harta. *Manfaat* adalah sesuatu yang bisa mendatangkan kenikmatan, dan menolak rasa sakit atau yang bisa mendatangkan rasa sakit.²⁵ Teori ini dikemukakan oleh al-Ghazali²⁶ (450H/1058M-505H/1111M) dan Imam al-Syatibi²⁷ (730H - 790H/1388M).

Tujuan syariat Islam untuk mewujudkan kemaslahatan umum dengan cara menjadikan aturan hukum syari’ah

²⁴ *Ibid*, hlm. 153

²⁵ Muhammad Saïd Ramdân al-Bûtiy, *Dawâbit al-Maslahat fî al-Syarîah al-Islâmiyyah*, (Beirut: Muassasah al-Risalah, 2001), h. 27.

²⁶ Abu Hamid Muhammad bin Muhammad al-Ghazali at-Thusi as-Syafi’i, *al-Musthasfa min Ilm al-Ushul*, vol.1, Beirut: Dar Ihya al-Turats al-Arabi, t.th., hlm.281

²⁷ Abu Ishak Ibrahim bin Musa bin Muhammad allakhami al-Gharnathy al-syathibi, *al-Muwafaqat fî Ushul al-Syari’ah*, juz II, Beirut: Dar al-Kutub al-Ilmiyah, t.th, hlm.7

²¹ *Ibid*, hlm. 148

²² *Ibid*

²³ *Ibid*, hlm. 152

yang paling utama dan sekaligus menjadi kebutuhan sesuai ruang dan waktu demi kehidupan manusia yang adil, bermartabat dan bermaslahat.

Imam al-Syatibi memberikan rambu-rambu untuk mencapai tujuan-tujuan syariat yang bersifat *dharuriyat*, *hajiyat*, dan *tahsiniyat*.²⁸

Maslahat dharuriyat, yakni kemaslahatan yang menjadi pondasi kehidupan asasi manusia baik yang berkaitan berkaitan dengan akhirat maupun dunia. Jika ia tidak ada dalam kehidupan manusia, maka dapat mengakibatkan tatanan kehidupan manusia tersebut rusak bahkan hilang. Hal ini menjamin menciptakan kondisi keamanan yang menyeluruh serta kelangsungan hidup manusia, dan untuk menghindari muncunyal fitnah dan bencana besar.

Maslahat Hajiyat, yakni kemaslahatan untuk menghilangkan kesulitan dan kesusahan yang dihadapi manusia. Kemaslahatan ini dibutuhkan untuk menghilangkan kesulitan namun tidak sampai mengancam dan merusak bila kemaslahatan ini tidak terwujud.

Maslahat Tahsiniyat, yakni kemaslahatan yang dibutuhkan manusia untuk memelihara kebaikan budi pekerti serta keindahan. Jika kemaslahatan ini tidak terwujud tidak akan menimbulkan kesulitan, kegonjangan, dan kerusakan tatanan kehidupan manusia.

Maslahat dharuriyat, *hajiyat* dan *tahsiniyat* memuat lima asas syara' yaitu memelihara agama, memelihara akal, memelihara jiwa, memelihara keturunan, dan memelihara harta benda.

Menurut Asmuni, sebagaimana dikutip oleh Nurhadi,²⁹ *Maslahat* sebenarnya, tidak terbatas hanya pada

²⁸ *Ibid*

²⁹ Nurhadi, "Undang-undang No.1 Tahun 1974 tentang Pernikahan(Perkawinan) di tinjau dari Maqashid Syari'ah" dalam *Jurnal UIR Law Review*, Volume 02, Nomor 02 Oktober 2018, hlm.422.

lima unsur, dan tidak terpisah dengan nilai-nilai moral (al-qiyam al-akhlaqiyah), disamping itu makarim al-akhlaqiyah pun masuk ke semua tingkatan al-mashalih mengharuskan konstruksi baru dalam pengklasifikasian al-maslahah. Kriteria yang sesuai dengan kondisi dan situasi sosial masyarakat saat ini sebagai berikut : 1). *Qiyam al-nafi' wa al-dharar* (nilai-nilai manfaat dan mudharat). Nilai-nilai yang masuk dalam kriteria ini adalah kemaslahatan yang berhubungan dengan jiwa, kesehatan, keturunan, dan harta. 2). *Qiyam al-husn wa al-qubh* (nilai-nilai baik dan buruk) atau dapat disebut *al-mashalih al-'aqliyah*. Yang mencakup seluruh konstruksi kejiwaan dan intelektual. Kemaslahatan yang masuk dalam kategori ini, antara lain rasa aman dan merdeka, pekerjaan, keselamatan, kebudayaan, dan dialog. 3). *Qiyam al-shalah wa al-fasad* (kebaikan dan kerusakan) atau disebut al-mashalih al-ruhiyah. Artinya al-ma'ani al-akhlaqiyah yang dapat menegakkan semua al-mashalih dan al-mafasid dan mencakup seluruh potensi spiritual dan moral. Termasuk dalam bagian ini adalah agama dari aspek spiritual keagamaan, seperti ihsan rahmah, mahabbah, khusyu' dan tawadhu'.

3. Teori Efektivitas Hukum

Teori efektivitas hukum, Kata efektif berasal dari bahasa Inggris yaitu effective yang berarti berhasil atau usaha yang dilakukan berhasil dengan baik. Kamus ilmiah populer mendefinisikan efektivitas sebagai ketepatan penggunaan, hasil guna atau menunjang tujuan. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, efektif adalah sesuatu yang ada efeknya (akibatnya, pengaruhnya, kesannya) sejak dimulai berlakunya suatu Undang-Undang atau peraturan.³⁰

Sedangkan efektivitas itu sendiri adalah keadaan dimana dia diperankan

³⁰ Kamus Besar Bahasa Indonesia. 2002. Jakarta. Balai Pustaka. Hal. 284.

untuk memantau.³¹ Jika dilihat dari sudut hukum, yang dimaksud dengan “dia” disini adalah pihak yang berwenang. Pada dasarnya efektivitas merupakan tingkat keberhasilan atau sebuah usaha dalam pencapaian tujuan.

Efektivitas adalah pengukuran untuk tercapainya sasaran atau tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Dalam sosiologi hukum, hukum memiliki fungsi sebagai *a tool of social control* yaitu upaya untuk mewujudkan kondisi seimbang di dalam masyarakat, yang bertujuan terciptanya suatu keadaan yang serasi antara stabilitas dan perubahan di dalam masyarakat.

Untuk menilai apakah suatu hukum itu efektif atau tidak, dapat dilihat dari dua perspektif, yaitu:³²

- a. Optik normatif, yang memandang hukum sebagai perangkat kaidah, yang bersifat idealistis. Hukum tidak lain hanya seperangkat patokan mengenai sikap tindak atau perilaku yang pantas.
- b. Optik sosiologis, yang memandang hukum sebagai gejala sosial, gejala kemasyarakatan.

Perspektif mengenai apakah suatu aturan hukum itu berlaku dan terlaksana efektif atau tidak, maka dibutuhkan suatu pendekatan yang dinamakan pendekatan sosiologis, walaupun pada dasarnya pendekatan normatif juga sangat dibutuhkan dan tidak dapat ditinggalkan.

METODE PENELITIAN

Berdasarkan tujuan penelitian yang hendak dicapai dalam penelitian ini, maka penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis-normatif,³³ yaitu

dengan melakukan analisis terhadap permasalahan yang dibahas dengan berbasis asas-asas dan norma-norma hukum, baik analisis normatif dan sosiologis. Untuk menjawab permasalahan dan pertanyaan penelitian yang diajukan, maka penelitian ini menggali asas-asas dan norma-norma tentang pengelolaan zakat yang telah diatur dalam Al-Qur'an, Sunnah, Ijma' dan pendapat para *fuqaha'* (ulama' fiqh), doktrin hukum Islam dan doktrin hukum lainnya seperti norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder.

Penelitian ini menjadikan Siyash Syar'iyah (hukum Islam) sebagai perspektif dalam menganalisis peraturan perundang-undangan, yaitu terkait dengan kedudukan pemerintah dalam pengelolaan zakat guna menarik asas-asas hukumnya. Peraturan perundang-undangan tersebut seperti Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang pengelolaan zakat sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang pengelolaan zakat, Peraturan pemerintah Nomor 14 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, Peraturan Daerah Nomor 2 tahun 2009 tentang Pengelolaan zakat dan Perda Kabupaten dan kota dalam Provinsi Riau.

Guna mengokohkan, meyakinkan dan memperkaya khazanah data sekunder tersebut, peneliti juga menggunakan data primer, yakni dengan menggunakan

³¹ *Ibid.*

³² Ahmad Ali, *Mengungkap Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang-undang (Legisprudence)*, (Jakarta: Kencana, 2009), hlm. 225-226

³³ Karakteristik Penelitian hukum normatif atau penelitian hukum doktrinal acapkali dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan atau hukum dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma. Amiruddin dan Zainal

Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Rajawali Pers, 2012, Penelitian hukum normatif yaitu penelitian yang didasarkan pada penelitian kepustakaan guna memperoleh data sekunder di bidang hukum. Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*. Cetakan ke-13. Jakarta: RajaGrafindo Persada, . 2011, hlm. 15. Lihat juga Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2013), hlm. 13-14

metode penelitian hukum empiris.³⁴ Peneliti melakukan wawancara terbatas dan tidak terstruktur terhadap pihak yang terlibat langsung dalam pelaksanaan pengelolaan zakat diantaranya adalah dengan pihak BAZNAS Provinsi Riau. Dengan ungkapan bahwa penelitian ini berawal dengan melakukan studi kepustakaan,³⁵ untuk mendapatkan data sekunder kemudian diperkaya dengan data yang didapatkan di tengah-tengah kehidupan masyarakat pada umumnya.

Adapun jenis data yang digunakan adalah data sekunder yang diperoleh melalui studi kepustakaan, begitu juga halnya tetap dibutuhkan informasi dalam wawancara terbatas dan tidak terstruktur. Metode pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi dokumen atau studi pustaka dan wawancara terbatas.

Data sekunder (bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan tertier) yang diperoleh dianalisis secara mendalam dengan mengkaji substansi (content) peraturan dan asas-asas tentang pengelolaan zakat. Sedangkan data primer dianalisis secara kualitatif, yaitu data yang didapatkan melalui wawancara kepada pihak BAZNAS Provinsi Riau sebagai pelaksana dalam pengelolaan zakat.

Hasil penelitian disusun dengan melakukan upaya secara komprehensif, sistematis, kritis, konstruktif dan argumentatif.³⁶ Pada akhirnya data hasil

penelitian ini dideskripsikan dengan teknik analisis deskriptif³⁷ dan preskriptif³⁸ Dengan sebuah ungkapan penelitian dilaksanakan tidak hanya untuk mendapatkan jawaban atas pertanyaan penelitian yang diajukan, tetapi juga diharapkan ditemukannya nilai, asas dan kaidah serta sistem hukum terkait dengan pengelolaan zakat.

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Pelaksanaan Pengelolaan Zakat di Provinsi Riau.

Kebijakan pengelolaan zakat pada BAZNAS Provinsi Riau dilaksanakan berdasarkan syari'at Islam, oleh karena itu menurut Yurnal Edward³⁹ pentingnya strategi BAZNAS Provinsi Riau terkait pengelolaan dan pengembangan zakat di Provinsi Riau antara lain yakni : 1). Strategi dalam publikasi zakat yang massif sehingga brand BAZNAS dapat melekat di hati ummat Islam. 2). Strategi administrasi dan aksi yang baik dalam penegelolaan zakat sehingga bisa menerapkan azaz *good corporate governance* dan harus bisa juga menerapkan ISO.

Adapun isu strategis yang dihadapi BAZNAS Provinsi Riau yaitu : Biaya profesionalisme pengelolaan yang tinggi. Masih terbatasnya SDM yang professional di bidangnya. Database

³⁴ Penelitian hukum empiris atau penelitian hukum sosiologis yaitu penelitian hukum yang memperoleh datanya dari data primer atau data yang diperoleh langsung dari masyarakat. Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta:Ghalia Indonesia,1983, hlm.24

³⁵ Studi Kepustakaan adalah kegiatan peneliti di dalam mencari landasan teoritis dari permasalahan penelitiannya, sehingga penelitian yang dilakukan bukanlah aktivitas yang bersifat "trial and error". Faisar Ananda Arfa dan Watni Marpaung, *Metodologi Penelitian Hukum Islam*, Jakarta: Kencana,2016,hlm.86

³⁶ Zulham, *Peran Negara dalam Perlindungan Konsumen Muslim terhadap Produk Halal*(Jakarta:

Kencana,2018), hlm.60 lihat juga Sugiyono, *Metode Penelitian Kombinasi (Mixed Methods)*, Bandung: Alfabeta, 2011, hlm.147

³⁷ Analisis dengan memberikan gambaran dengan kata-kata atas temuan dan karenanya ia lebih mengutamakan mutu/ kualitas dari data dan bukan angka atau kuantitas. Salim HS dan Erlies Septianan Nurbani, *op.cit.*,hlm. 19

³⁸ Analisis preskriptif bertujuan untuk memberikan gambaran atau merumuskan masalah sesuai dengan keadaan/ fakta yang ada. Salim HS dan Erlies Septianan Nurbani, *op.cit.*,hlm. 9

³⁹ Yurnal Edward, "Mengawal Pengelolaan Zakat Berasaskan Syari'at Islam" dalam *Majalah Riau Berzakat*, Edisi 01 Tahun I November 2018, hlm. 29

muzakki dan mustahiq yang masih harus terus disempurnakan.⁴⁰

Menurut Yurnal Edward,⁴¹ untuk mengurangi tingginya biaya profesionalisme pengelolaan adalah dengan menggunakan strategi WO (weaknesses-opportunities).

Adapun strategi untuk mengatasi keterbatasan SDM yang professional adalah dengan menggunakan strategi WO (weaknesses-opportunities). Selanjutnya strategi untuk meningkatkan database muzakki dan mustahiq dengan menggunakan strategi SO (strength-opportunities). Menurut BAZNAS Provinsi Riau melaksanakan program yang telah ditetapkan BAZNAS Republik Indonesia yang telah ditetapkan yaitu⁴²:

a). Program Riau Peduli.

Program ini ditujukan untuk membantu penanggulangan berbagai macam musibah di setiap daerah yang sering terjadi di Provinsi Riau, seperti di Kabupaten/Kota dan tempat-tempat lainnya. Program ini diharapkan mulai dari tahap darurat sampai membangun kembali sarana dan prasarana yang dibutuhkan oleh masyarakat.

b). Program Riau Makmur.

Program ini ditujukan untuk menumbuhkan kemandirian mustahik dan berusaha untuk selalu menjadi mustahik i, antara lain dengan mendirikan kampung zakat di daerah tertentu, pelatihan wirausaha/wiraswasta, pemberian modal usaha bagi pengusaha ekonomi lemah, dan lain sebagainya.

c). Program Riau Cerdas

Program ini ditujukan untuk meningkatkan kecerdasan dan kualitas pendidikan masyarakat. Seperti: Program pemberian beasiswa dari tingkat dasar sampai Perguruan Tinggi. Program SKSS (Satu Keluarga Satu Sarjana), bekerjasama dengan Dikti dan Perguruan

Tinggi- Perguruan Tinggi, mendirikan taman bacaan. Menyediakan mobil pintar untuk perpustakaan keliling, dan lain sebagainya.

d). Program Riau Sehat

Program ini ditujukan untuk memberikan pengobatan secara cuma-cuma untuk dhuafa dan miskin. Seperti : Mendirikan Rumah Sehat, Mengadakan kerja sama dengan rumah sakit untuk mempermudah kaum dhu'afa memperoleh layanan kesehatan yang baik.

e). Program Riau Dakwah

Program ini ditujukan untuk membangun dan memperkuat keimanan serta ketaqwaan masyarakat, melalui pengiriman ulama dari ke berbagai daerah, berkerjasama dengan ormas-ormas Islam, termasuk dari serta kaderisasi para ulama muda.

Menurut Muhammad Erwin,⁴³ ada lima strategi program dalam bidang data dan pengumpulan yang dilaksanakan BAZNAS Provinsi Riau sebagai berikut : 1). *Muzakki corner*. 2). *Commercial Platform*, bertujuan untuk mengembangkan kerjasama dengan toko toko online dan berbagai macam media penyedia keuangan. 3). *Social Media Platform*, yaitu dimana BAZNAS Provinsi Riau mendorong iklan dan kampanye di media sosial, mengajak masyarakat untuk berzakat melalui facebook, whatsapp, instagram dan lain-lain. 4). *Innovative Platform*, yakni BAZNAS Provinsi Riau bekerjasama dengan media-media pembayaran digital, mini market dan sebagainya. 4). *Antifacial Intelligent Platform*, yaitu BAZNAS Provinsi Riau bekerjasama dengan Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Provinsi dan Kota, Kementerian Sosial, Badan Pusat Statistik Provinsi dan Kota dan lain sebagainya.

⁴⁰ *Ibid*

⁴¹ *Ibid*

⁴² *Ibid*, hlm.30-31

⁴³ Muhammad Erwin, Wakil Ketua BAZNAS Provinsi Riau Bidang Data dan Pengumpulan, dalam *Majalah Riau Berzakat* Edisi 06 Januari-Februari 2020, hlm. 08

Adapun pelaksanaan pengumpulan zakat di tahun 2019 pada BAZNAS Provinsi Riau menurutnya, dilaksanakan melalui program secara konvensional. Maksudnya data-data nasabah itu dikumpulkan dari yang sudah ada dan juga masih mengedepankan ASN dan retail-retail yang kita kenal. Kedepan pada tahun 2020 ini kita menginginkan lompatan yang besar secara maksimal.⁴⁴

B. Analisis Faktor yang Memotivasi Terhadap Pengelolaan Zakat.

Peranan hukum sangat penting dalam rangka mewujudkan tujuan pembangunan. Fungsi hukum dalam pembangunan tidak sekadar sebagai alat pengendalian sosial (*social control*), tetapi lebih dari itu, yakni melakukan upaya untuk menggerakkan masyarakat agar berperilaku sesuai dengan cara-cara baru untuk mencapai suatu keadaan masyarakat sebagaimana yang dicita-citakan, sesuai dengan teori Roscoe Pound tentang *law as tool of social engineering*, yakni hukum sebagai sarana pembaruan masyarakat berarti hukum digunakan untuk mengarahkan masyarakat pada pola-pola tertentu sesuai dengan yang dikehendaki, juga berarti mengubah atau bahkan menghapus kebiasaan terdahulu yang tidak sesuai lagi dengan perkembangan zaman.⁴⁵

1. Analisis Normatif terhadap faktor Substansi Hukum.

a. Inventarisasi Hukum

Sebagai kegiatan yang sifatnya mendasar dalam penelitian ini adalah menginventarisasi hukum, untuk sampai kepada usaha penemuan norma hukum *in concreto*, atau sampai pada menemukan asas dan doktrin, ataupun sampai pada menemukan teori-teori tentang *law in*

action, maka haruslah diketahui hukum positif yang berlaku terhadap hukum zakat. Sejak zaman prakemerdekaan sampai era reformasi sudah ada beberapa peraturan perundang-undangan tentang zakat. Peraturan-peraturan tersebut sebagai berikut⁴⁶:

1. Bijblad No. 2 Tahun 1893 Tanggal 4 Agustus 1893 dan Bijblad No. 6200 Tanggal 28 Februari 1905 Tentang Zakat. Kedua Peraturan ini dibuat pada masa pemerintahan Hindia Belanda.
2. Surat Edaran Kementerian Agama Republik Indonesia No. AVII/17967 Tanggal 8 Desember 1951.
3. RUU Zakat Tahun 1967 (Tidak Sampai Diundangkan).
4. Peraturan Menteri Agama RI Nomor 16 Tahun 1968.
5. Instruksi Menteri Agama RI Nomor 16 Tahun 1989.
6. Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri RI dan Menteri Agama RI Nomor 29 Tahun 1991/47 Tahun 1998.
7. Instruksi Menteri Agama RI Nomor 7 Tahun 1998.
8. Undang-undang Negara Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 1999 Tentang Pengelolaan Zakat.
9. Keputusan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 581 Tahun 1999 tentang Pelaksanaan UU No.38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat.
10. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2009 Tentang Bantuan Atau Sumbangan Termasuk Zakat Atau Sumbangan Keagamaan Yang Sifatnya Wajib Yang Dikecualikan Dari Objek Pajak Penghasilan.
11. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 60 Tahun 2010 Tentang Zakat Atau Sumbangan Keagamaan Yang Sifatnya Wajib Yang Boleh Dikurangkan Dari Penghasilan Bruto.

⁴⁴ *Ibid*

⁴⁵ Syamsulbahri Salihima, *Perkembangan Pembagian Warisan dalam Hukum Islam dan Implementasinya pada Pengadilan Agama*, (Jakarta: Kencana, 2015), hlm. 236

⁴⁶ Mardani. *Hukum Islam dalam Hukum Positif Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers. 2018 hlm. 60

12. Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah Buku III tentang Zakat dan Hibah.
13. Undang-undang Negara Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat.
14. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 14 Tahun 2014 Tentang Pelaksanaan Undang-undang No. 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat.

Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang mengatur hukum pengelolaan zakat diatas, jika dianalisis menunjukkan peraturan perundang-undangan secara hierarkis. Oleh karena itu kaidah hukum dapat berlaku secara faktual dan efektif jika para warga masyarakat yang bersangkutan mematuhi kaidah hukum tersebut. Untuk mematuhi kaidah hukum itu memerlukan kesadaran hukum yang tinggi bagi para warga masyarakat agar dapat terwujud pelaksanaan hukum pengelolaan zakat sebagaimana diharapkan. Menurut Mardani,⁴⁷ negara menjamin warganya melaksanakan ajaran agamanya, melindungi fakir miskin dan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat Indonesia sebagaimana tercantum dalam pasal 5 ayat (1), pasal 20 ayat (1), pasal 29 dan pasal 34, UUD 1945, maka pemerintah perlu membuat perangkat yuridis yang akan mendukung upaya tersebut. Kemudian lahir undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang pengelolaan zakat. Untuk melaksanakan UU tersebut muncul Keputusan Presiden Nomor 8 Tahun 2001 tentang Badan Amil Zakat Nasional, kemudian pada tahun 2011 lahir Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang pengelolaan zakat sebagai pengganti UU sebelumnya dan diperkuat dengan Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2014 tentang

pelaksanaan UU No.23 Tahun 2011 yang mengatur tentang pengelolaan zakat di Indonesia.

b Sinkronisasi Hukum

Berdasarkan substansi peraturan perundang-undangan di maksud terdapat sinkronisasi vertikal, karena hukum atau peraturan perundang-undangan yang telah dikemukakan di atas telah sinkron satu dengan lainnya terutama jika dikaji dari aspek hierarkinya, yakni dari Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Menteri Agama, Peraturan Daerah sampai kepada Peraturan BAZNAS Republik Indonesia (PERBAZNAS) diketahui tidak terdapat pertentangan antara satu dengan lainnya.

Peraturan yang lebih rendah derajatnya tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang derajatnya lebih tinggi. Keberadaan undang-undang nomor 38 tahun 1999 tentang pengelolaan zakat, ternyata dirasa belum cukup untuk mengakomodir perkembangan potensi zakat di Indonesia, dianggap sudah tidak relevan dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat, sehingga perlu diamandemen.⁴⁸

Maka lahir undang-undang nomor 23 tahun 2011 tentang pengelolaan zakat, yang disahkan pada 20 oktober 2011. Setelah disahkannya undang-undang nomor 23 tahun 2011 ternyata belum dapat menjawab ekspektasi publik. Hingga saat ini persoalan zakat belum dapat dituntaskan, tetap saja kesadaran membayar zakat dikalangan kaum *aghniya'* yang seharusnya menjadi muzakki masih belum berimbang dengan *mustahiq-nya* artinya kurangnya kesadaran orang untuk menjadi muzakki. Undang-undang ini sifatnya masih sama dengan undang-undang sebelumnya yaitu undang-undang tentang pengelolaan zakat.

⁴⁷ Mardani, *Hukum Islam; Kumpulan Peraturan tentang Hukum Islam di Indonesia*,(Jakarta: Kencana,2013),hlm. 21

⁴⁸ Amran Suadi dan Mardi Candra, *Politik Hukum; Perspektif Hukum Perdata dan Pidana Islam serta Ekonomi Syari'ah*, (Jakarta: Kencana,2016), hlm.287

Maknanya undang-undang ini hanya mengatur sebatas pengelolaan zakat saja, akan tetapi belum mengatur pada aspek pembangkangan pelanggaran terhadap zakat, dan jika ada orang yang enggan membayar zakat maka tidak ada sanksi apa pun.⁴⁹

Menurut Sutito⁵⁰ salah seorang pengurus MUI di Komisi Hukum dan Perundang-undangan, dalam risalah sidang IV Perkara No. 86/PUU-X/2012 pada 17 Oktober 2012, bahwa Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 adalah bentuk peng-*qanun*-an syari'ah ke dalam hukum positif sekaligus upaya untuk mencapai *good governance* dalam pengelolaan zakat nasional. Pembentukan undang-undang tersebut telah menyerap dan memperhatikan seluruh aspirasi masyarakat. MUI menyakini Undang-undang nomor 23 tahun 2011 telah sesuai dengan nilai-nilai al-Qur'an, Hadits, dan fiqh, yang tidak tertampung dalam Undang-undang nomor 38 tahun 1999, khususnya tentang unifikasi pengelolaan zakat. MUI menilai bahwa pengelolaan zakat kini berjalan adalah liberal dimana siapa saja dapat mengelola zakat sebebaskan tanpa tata kelola yang baik, sehingga kehadiran undang-undang nomor 23 tahun 2011 adalah telah tepat dalam rangka mencegah *liberalisasi* pengelolaan zakat dan menegakkan tata kelola zakat nasional.

Sehingga dapat dikatakan undang-undang nomor 23 tahun 2011 di pandang masih mengandung berbagai kelemahan mendasar, karena hanya sebatas mengatur pengelolaan zakat semata, padahal masalah yang substansial dengan masalah zakat tidak diungkap, misalnya kepastian hukum bagi para muzakki belum secara tegas dinyatakan bahwa zakat merupakan suatu kewajiban, bahkan dalam pasal 12 undang-undang nomor 23 tahun 2011

hanya menyatakan kalau petugas akan mengambil zakat jika diberitahu oleh muzakki. Artinya bahwa undang-undang ini tidak memiliki kekuatan memaksa untuk mengambil zakat, tetapi lebih pada faktor keikhlasan dan kesadaran yang tinggi dari muzakki bahkan menciptakan peluang untuk tidak berzakat bagi mereka yang tidak memiliki komitmen moral yang tinggi terhadap ajaran agamanya. Demikian juga halnya persoalan-persoalan khilafiyah yang terus berkembang sesuai dengan perubahan dan perkembangan zaman hari ini seperti zakat profesi, masalah bagaimana posisi para wajib zakat dan wajib pajak, apakah keduanya harus dibayar atau hanya membayar salah satunya, dan lain sebagainya.

2. Analisis Sosiologis Terhadap Faktor-faktor Sosial.

a. Pengetahuan Masyarakat.

Pengetahuan masyarakat muslim khususnya mengenai hukum zakat masih kurang, karena pengetahuan yang mereka dapat tidak sempurna .

Soerjono soekanto menjelaskan bahwa empat faktor yang sangat erat kaitannya dengan kepatuhan masyarakat terhadap hukum yakni : (1) pengetahuan tentang peraturan;(2) pengetahuan tentang isi peraturan;(3) sikap terhadap kaidah hukum tertentu; dan (4) perilaku hukum.⁵¹ Ketika warga masyarakat yang tidak atau kurang mengetahui suatu aturan, maka akan mengakibatkan ketidakpatuhan masyarakat terhadap hukum yang mengakibatkan hukum itu tidak berjalan efektif.

Kebanyakan orang beranggapan bahwa pengetahuan zakat hanyalah dibebankan terhadap orang-orang tertentu saja. Bahkan banyaknya masyarakat yang tidak mengetahui tentang ketentuan zakat *nishab*, *haul* dan *kadar* tidak dapat dipungkiri. Oleh karena itu pentingnya

⁴⁹ *Ibid*

⁵⁰ Yusuf Wibisono, *Mengelola Zakat Indonesia*, (Jakarta : Kencana, 2015), hlm. 178-179

⁵¹ Syamsulbahri Salihima, *op.cit*, hlm. 299

materi tentang zakat mesti disampaikan semenjak pendidikan dasar sampai pendidikan tinggi, agar mendapatkan pemahaman yang mendalam tentang zakat. Prilaku berinfak dan bersedekah perlu ditanamkan dan dibudayakan semenjak masa kanak-kanak dan diharapkan ini menjadi daya dorong untuk senantiasa mengulurkan tangan untuk berinfak dan bersedekah dan tidak menutup kemungkinan juga berzakat.

Dapat terpantau tingkat pengetahuan masyarakat muslim tentang hukum zakat sangat rendah, maka ada beberapa metode yang dapat dilaksanakan antara lain: 1). Melakukan Sosialisasi dan Edukasi Hukum Zakat, baik Sosialisasi secara langsung maupun tidak langsung, 2). Edukasi zakat dapat dilakukan dengan dakwah *bil haal*, 3). Memantapkan Kurikulum Pendidikan Menengah dan Tinggi.

b. Pengetahuan Aparat Terkait

Aparat terkait yang dimaksud adalah aparat di kelurahan/kampung, aparat di kantor kecamatan (distrik), aparat di kantor Kementerian Agama tingkat kota/kabupaten atau Kantor Urusan Agama kecamatan (distrik), para imam/penyuluh agama, aparat pelaksana (amil zakat) di UPZ, BAZNAS/ LAZ Kota /Kabupaten, Provinsi, Aparat penegak hukum (hakim, pengacara/penasihat hukum), apakah sudah mengetahui dan memahami hukum zakat, baik yang termuat dalam kitab-kitab fikih maupun yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang hukum zakat dan pengelolaan zakat.⁵²

c. Kebiasaan (Budaya Hukum)

Masyarakat

Penegakan hukum berasal dari dan untuk masyarakat dengan bertujuan untuk mencapai harmonisan di dalam masyarakat, oleh karena masyarakat

sendiri yang dapat mempengaruhi berjalan atau tidaknya suatu hukum.

Untuk mengetahui budaya dan kepatuhan masyarakat terhadap penegakan hukum khususnya mengenai pengelolaan zakat, maka dapat dilihat kebiasaan masyarakat muslim di Indonesia umumnya dan Provinsi Riau khususnya dalam membayarkan zakat dan mendistribusikannya. Ada dua kelompok yang masing-masing mempunyai ciri dan karakter yang sudah membudaya di tengah-tengah kehidupan dari dulu hingga hari ini berkaitan dengan budaya berzakat, yaitu :1). Sebagian besar umat muslim yang seharusnya telah berkewajiban mengeluarkan zakatnya, keberatan untuk melaksanakannya dan menganggap tidak menunaikan zakat merupakan hal yang biasa. 2). Masyarakat muslim yang secara patuh dan taat mengeluarkan zakat malnya, termasuk para petani sawah, peternak dan pedagang. Akan tetapi mereka terbiasa mendistribusikan zakatnya itu sendiri dan tidak mau menyerahkannya kepada amil zakat yang ada (BAZ/LAZ). Alasan mereka adalah bahwa saudara-saudaranya banyak yang miskin, demikian juga para tetangga setiap tahun menunggu zakatnya tersebut.⁵³

Masih banyaknya masyarakat dan merasa puas ketika mereka mengantarkan zakatnya langsung kepada mustahiq ini menandakan kepercayaan ke BAZNAS atau LAZ yang masih minim. Hal ini disebabkan diantaranya masih belum diketahui dan dipahaminya nomenklatur dari BAZNAS itu sendiri secara baik selaku organisasi yang dipercaya berdasarkan Undang-undang dalam kelola zakat.

d. Kesadaran Hukum Masyarakat.

Tingkat kesadaran masyarakat terhadap hukum dapat mempengaruhi bekerjanya suatu aturan hukum secara efektif. Kondisi ini dipengaruhi oleh beberapa faktor termasuk didalamnya

⁵² Azwar Aziz, " Saatnya Kebangkitan Zakat di Riau" dalam *Majalah Riau Berzakat*, edisi 01 Tahun I November 2018, hlm. 15

⁵³ *Ibid*

penerimaan masyarakat terhadap aturan yang ada. Penerimaan dan sikap masyarakat muslim terhadap hukum zakat dan pengelolaan zakat oleh pemerintah masih belum memadai, berdasarkan dengan tingkat persepsi masyarakat terhadap hukum zakat dalam berbagai peraturan perundang-undangan tentang pengelolaan zakat. Dengan begitu, kesadaran masyarakat yang ditunjukkan dengan sikap internal yang terdapat dalam diri manusia mengenai hukum yang ada, misalnya hukum zakat sebagai suatu yang seharusnya dipatuhi atau ditaati oleh setiap muslim.⁵⁴

Zakat dipandang sebagai hukum yang bersifat diyani, yang tidak membutuhkan kekuasaan untuk menerapkannya. Ibadah ini berjalan dengan kesadaran dan kerelaan dari umat Islam. Perlunya kesadaran disini, karena orang lain hanya mengetahui harta zhahiriyah (seperti gaji, perkebunan atau pertanian) saja, sedangkan harta batiniah (seperti simpanan emas, tabungan, deposito) tidak diketahui oleh orang lain kecuali pemiliknya. Oleh sebab itu, zakat membutuhkan kesadaran umat Islam untuk jujur dalam mengeluarkan harta zakat. Selain kesadaran, zakat akan dapat berjalan dengan sedikit paksaan melalui pemerintah dengan kebijakan-kebijakan yang diambilnya. Inilah bagian dari makna zakat sebagai hukum yang bersifat qadha'i.⁵⁵

3. Analisis Siyasah al-Syari'ah terhadap Pengelolaan Zakat.

Kehidupan beragama memiliki dua ranah, yaitu ranah batin yang bersifat personal (*forum internum*) dan ranah pelaksanaan atau pengamalan ajaran agama dalam kehidupan sehari-hari yang memiliki relasi sosial (*forum externum*). Zakat berada di forum externum, karena itu negara secara konstitusioanl berwenang untuk turut serta dalam

mewujudkan pelaksanaan zakat sehingga dana zakat tersalurkan kepada mereka yang berhak secara efektif dan efisien. Selain itu juga, zakat juga memiliki tujuan yang berhimpitan dengan tujuan dan dasar negara yaitu memajukan kesejahteraan umum dan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.⁵⁶

Peran negara dalam pandangan para pemikir politik Islam, bertujuan untuk menciptakan: *amar ma'ruf nahyi munkar*, kesejahteraan (*al-salihah*), perlindungan (*al-himayah*), kemaslahatan (*al-maslahah*), ketertiban (*al-nizham*), keamanan (*al-amn*), solidaritas (*al-'ashabiyah*), serta kebebasan (*al-hurriyah*).⁵⁷ Dengan demikian bahwa peran Negara dalam perspektif Islam, bertujuan untuk menciptakan kesejahteraan dan perlindungan bagi warga negaranya. Perspektif ini melegitimasi adanya gagasan kesejahteraan negara bagi warga negaranya dalam bentuk perlindungan. Sehingga dapat dirumuskan, bahwa peran negara dalam perspektif Islam adalah dan bertujuan untuk menciptakan kemaslahatan Negara (*al-maslahah al-dauliyah*).⁵⁸

Undang-undang nomor 23 Tahun 2011 dalam pasal 1 angka 5 dan pasal 3 huruf b menyatakan :seorang muslim atau badan usaha yang berkewajiban menunaikan zakat dengan tujuan meningkatkan manfaat zakat untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan penanggulangan kemiskinan disebut sebagai muzakki. Berlakunya Undang-undang Pengelolaan zakat menjadi regulasi dan payung hukum bagi pemerintah untuk dapat mengumpulkan, mengelola, dan mendistribusikan zakat kepada orang yang berhak menerima zakat. Hal ini merupakan seruan dari

⁵⁴ Syamsulbahri Salihima, *op.cit.*, hlm. 302

⁵⁵ Ahmad Supardi, *op.cit.*, hlm.37

⁵⁶ Yusuf Wibisono, *op.cit.*, hlm. 182-183

⁵⁷ Zulham, *op.cit.*, hlm.450

⁵⁸ *Ibid*

perintah Allah Swt dalam Qs. At-Taubah(9): 103

Kesepakatan para Ulama menyimpulkan bahwa keterlibatan pemerintah dalam pengelolaan zakat merupakan suatu kewajiban ketatanegaraan. Yusuf Qardhawi mengemukakan sebagaimana dikutip oleh Amran Suadi dan Mardi Candra,⁵⁹ sebab-sebab kewajiban pemerintah untuk mengelola zakat, antara lain :

- a. Jaminan terlaksananya syari'at, karena banyak yang mangkir jika tidak diawasi.
- b. Untuk terwujudnya jaminan pemerataan.
- c. Untuk memelihara hak para mustahiqqin zakat
- d. Sektor zakat tidak terbatas pada individu, akan tetapi juga berlaku umum dan universal, sehingga sektor ini akan berkembang dan bermanfaat jika ditangani oleh pemerintah sebagai pemegang kekuasaan.

Pemerintah dapat melihat dan meneladani sejarah pelaksanaan zakat di masa Rasulullah Saw. Ketika Rasul mengutus Muadz bin Jabal menjadi Qadhi di Yaman, Rasul memberikan taushiyah dan wejangan kepadanya agar menyampaikan kepada ahli kitab beberapa hal termasuk menyampaikan kewajiban zakat kepada mereka dengan ucapan “ *Fa'lamuhum annallah iftharadha 'alaihim shadaqah tu'khadzu min aghniya'ihim faturaddu ilaa fuqara'ihim*” “Sampaikan bahwa Allah telah mewajibkan zakat kepada harta benda mereka, yang dipungut dari orang-orang kaya dan diberikan kepada orang-orang miskin diantara mereka” (H.R Bukhari).

Demikian juga dalam sebuah riwayat hadits nabi yang menceritakan bagaimana sikap Abu Bakar mengenai persoalan zakat, “*Wallahi la uqotilanna man faraqa baina az-zakata wa as-shalata wainna az-zakata haqqul maal*” “Demi Allah, sungguh aku akan memerangi orang yang

memisahkan shalat dengan zakat. Zakat itu kewajiban(pemilik) harta. (H.R Tirmidzi dan Nasa'i).

Berdasarkan dua hadits tersebut dapat dipahami dua hal penting yaitu :

1. Pemerintah mempunyai tanggung jawab yang besar terhadap kesuksesan pengelolaan zakat.
2. Pemerintah dengan kewenangannya dapat menjadi kekuatan penekan. Pemerintah juga dapat memaksakan kehendak terhadap penerapan pengelolaan zakat kepada siapa saja.

Jadi,perspektif analisis siyasah syari'ah terhadap pengelolaan zakat, membenarkan adanya intervensi dan peran negara atau pemerintah untuk mengeloladengan tujuan mensejahterakan dan melindungi (*al-maslahah al-dauliyah*) terhadap kepentingan publik.

Perspektif *al-maslahah* adalah kepentingan pemerintah untuk mengatur pengelolaan zakat agar terhimpun dan terdistribusi secara proporsional dan terpenuhinya kepentingan dan kesejahteraan umat. Sejatinnya setiap *al-maslahah* ditujukan untuk menjamin terselenggaranya *maqasid al-syari'ah*. Salah satu dari *al-dharuriyat al-khamsah* adalah menjaga harta (*hifz al-mal*). Hal ini sesuai dengan kaidah fiqh yang berbunyi :
1. Terhadap pemerintah, khususnya amil zakat diingatkan “*Tasharruf al-Imam 'ala al-Ra'iyah Manuthun bi al-Maslahah*” maknanya adalah kebijakan seorang pemimpin terhadap rakyatnya bergantung kepada kemaslahatan. Artinya bahwa seorang pemimpin atau pemerintah harus berorientasi kepada kemaslahatan rakyat dan kepentingan rakyat, bukan berdasarkan keinginan hawa nafsunya atau keinginan keluarganya atau kelompoknya. Setiap kebijakan yang maslahat dan manfaat bagi rakyat banyak maka itulah yang harus direncanakan, dilaksanakan, diorganisasikan dan dievaluasi kemajuannya. Sebaliknya, kebijakan yang mendatangkan mafsadah dan memudharatkan rakyat, itulah yang harus disingkirkan dan dijauhi.

⁵⁹Amran Suadi dan Mardi Candra, *op.cit*, hlm. 284

2. “*al-Khiyanah laa Tatajazza*” artinya perbuatan khianat itu tidak terbagi-bagi. Maknanya yaitu apabila seseorang tidak melaksanakan atau khianat terhadap salah satu amanah yang dibebankan kepadanya, maka dia harus dipecah dari keseluruhan amanah yang dibebankan kepadanya. Sebagai contoh misalnya pemerintah yang dimandatkan tugasnya kepada BAZNAS baik di tingkat pusat maupun daerah untuk mengelola zakat baik tentang pengumpulan, keuangan, pendistribusian dan pendayagunaan maupun tentang kebijakan yang arif dan bijaksana.

3. Terhadap masyarakat muslim khususnya muzakki (wajib zakat) diingatkan “*laa yuqbalu fii daar al-Islam al-’udzru bijahli al-ahkam*” artinya tidak diterima di negeri muslim, pernyataan tidak tahu hukum. Maknanya adalah yang dimaksud tidak tahu hukum disini adalah hukum yang bersifat umum karena masyarakat semestinya mengetahui, seperti hukum menaati ulil amri adalah wajib, hukum zakat itu wajib dan lain sebagainya.

4. “*al-jibayah bi al-himayah*” artinya pungutan harus disertai dengan perlindungan. Maknanya ialah setiap pungutan berupa harta baik berupa zakat, pajak dan lain sebagainya wajib disertai dengan perlindungan dari pemerintah kepada warga yang sudah mengeluarkan apa yang dipungut. Perlindungan disini maksudnya adalah rakyat harus dilindungi hartanya, darahnya dan kehormatannya, termasuk didalamnya menciptakan kondisi keamanan yang menyeluruh agar bisa berusaha, bekerja dalam lapangan kerja yang halal, serta membangun sarana dan prasarana untuk kemaslahatan dan kesejahteraan rakyatnya.

5. Terhadap arah kebijakan, diingatkan : “*maa laa yudraku kulluhu laa yudraku kulluhu*” artinya apa yang tidak bisa dilaksanakan seluruhnya, jangan ditinggalkan seluruhnya. Maknanya adalah apabila suatu kebijakan yang baik sudah dibuat dan diputuskan, akan tetapi dalam pelaksanaannya banyak kendala

dan hambatan, maka tidak berarti harus ditinggalkan seluruhnya. Akan tetapi, apa yang dapat dilaksanakan itulah yang dikerjakan dengan kemampuan dan kesempatan yang ada dan memadai.

Atas kerangka berpikir di atas penulis berpandangan, bahwa perspektif *siyasaah syari’ah* (hukum Islam), jika *al-maslahah* tidak diintervensi negara akan mengancam terjadinya inoptimal bahkan kegagalan dalam penghimpunan potensi zakat yang ada di Provinsi Riau khususnya dan Indonesia pada umumnya, pandangan ini juga diperkuat dengan kaidah “ di mana terdapat kemaslahatan maka di situ terdapat hukum Allah”.

SIMPULAN

Berdasarkan uraian sebagai hasil penelitian, maka dapat diambil beberapa kesimpulan sebagai berikut :

1. Keberadaan peraturan perundang-undangan zakat di Indonesia, merupakan suatu hukum yang baru berjalan dengan kesadaran umat Islam dan keterlibatan langsung pemerintah dalam pelaksanaannya, sehingga diharapkan terwujudnya optimalisasi pelaksanaan dan pengelolaan zakat di Provinsi Riau.

2. Adapun faktor-faktor yang mempengaruhi perkembangan pengelolaan zakat dalam hukum Islam di Indonesia adalah :

a. Faktor normatif yakni aturan atau hukumnya, berupa peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang zakat dan pengelolaannya baik dari segi inventarisasi hukum maupun dari segi sinkronisasi hukum.

b. Faktor sosial, yakni : 1) pengetahuan masyarakat muslim khususnya mengenai hukum zakat yang masih rendah; 2) Pengetahuan aparat terkait cukup memadai terhadap hukum zakat, namun masih perlu ditingkatkan melalui pendidikan atau pelatihan dan sertifikasi.

3) Budaya hukum masyarakat yang majemuk (plural society) yang biasa menghimpun dan menyalurkan dana zakat

langsung kepada mustahik sehingga kesan yang muncul ia sebagai muzakki dan ia juga ambil. 4) kesadaran hukum masyarakat yakni penerimaan dan sikap masyarakat muslim terhadap kewajiban hukum zakat yang masih ragu-ragu dan keengganan masyarakat untuk menyalurkan zakatnya kepada lembaga yang ditunjuk oleh pemerintah.

3. Terhadap syari'at Islam yang membutuhkan keterlibatan pemerintah dalam pelaksanaannya, maka negara wajib mengaturnya melalui sejumlah peraturan hukum, dikarenakan zakat adalah syari'at yang tidak akan dapat berjalan dengan baik tanpa keterlibatan negara, maka keberadaan peraturan perundang-undangan zakat merupakan suatu kemestian. Keterlibatan negara dalam mengatur tentang pengelolaan zakat merupakan usaha pemerintah agar umat Islam dapat beribadah sesuai dengan syari'at Islam.

DAFTAR PUSTAKA

A. BUKU-BUKU

- al-Bûtiy, Muhammad Saïd Ramdân, 2001. *Dawâbit al-Maslahat fî al-Syarîah al-Islâmiyyah*, Beirut: Muassasah al-Risalah.
- Ali, Achmad. 2009. *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*, Jakarta: Kencana.
- Arfa, Faisar Ananda dan Watni Marpaung. *Metodologi Penelitian Hukum Islam*, Jakarta: Prenadamedia
- Aziz, Azwar, 2018, “ Menggesa Kebijakan Pimpinan tentang Penyaluran Zakat Profesi ASN ke BAZNAS” *Majalah Riau Berzakat*, BAZNAS Provinsi Riau, Pekanbaru.
- Daud Ali, Mohammad, 1988, *Sistem Ekonomi Islam Zakat dan Wakaf*. Jakarta: UI Press.
- Djazuli. H.A, 2009. *fiqih siyasah : implementasi kemaslahatan umat dalam rambu-rambu syaria* ,Jakarta:Kencana Prenada Media Group
- _____,2007, *Kaidah-Kaidah Fikih Kaidah-Kaidah Hukum Islam dalam Menyelesaikan Masalah-Masalah yang Praktis*.Jakarta:Kencana.
- Harahab, Yulkarnaini. 2015, “Kepatuhan Terhadap Peraturan Zakat Dalam Pengelolaan Zakat dan Pembayaran Zakat di Daerah Istimewa Yogyakarta”, *Disertasi*, Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta
- HS, Salim dan Erlies Septiana Nurbani, 2013. *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, Jakarta: Rajawali Pers.
- Inayah, Gazi. 2003. *Teori Komprehensif tentang Zakat dan Pajak*, Yogyakarta: Tiara Wacana.
- Iqbal, Muhammad. 2014. *Fiqh Siyasah; Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, Jakarta: Prenada Media.
- Mardani, _____, 2013, *Hukum Islam; Kumpulan Peraturan tentang Hukum Islam di Indonesia*, Jakarta : Kencana.
- _____, 2018. *Hukum Islam dalam Hukum Positif Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers.
- Qardhawi, Yusuf. 2002, *Hukum Zakat, Studi Komparatif Mengenai Status dan Filsafat Zakat Berdasarkan Qur'an dan Hadis*.Bogor: Pustaka Litera Antarnusa.
- Salihima, Syamsulbahri. 2015. *Perkembangan Pemikiran Pembagian Warisan Dalam Hukum Islam dan Implementasinya pada Pengadilan Agama*, Jakarta: Kencana.
- Saman, M. 2018, “Rp. 1,5 T Potensi Zakat Riau” *Majalah Riau Berzakat*, BAZNAS Provinsi Riau, Pekanbaru.

- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji, 1990. *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: Rajawali Pers.
- Suadi, Amran dan Mardi Candra. 2016. *Politik Hukum Perspektif Hukum Perdata dan Pidana Islam serta Ekonomi Syariah*, Jakarta. Prenadamedia Group.
- Sudiby, Bambang. 2018, “Era Kebangkitan Zakat; Kuat karena Zakat”, *Majalah Riau Berzakat*, BAZNAS Provinsi Riau, Pekanbaru.
- Sugiyono. 2011. *Metode Penelitian Kombinasi (Mixed Methods)*, Bandung: Alfabeta.
- Sukardja, Ahmad dan Mujar Ibnu Syarif, 2012. *Tiga Kategori Hukum : Syariat, Fikih, & Kanun*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Sunggono, Bambang. 2012. *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta: Rajawali Pers
- Supardi, Ahmad. 2018, “Urgensi Pengelolaan Zakat Solusi Pengentasan Kemiskinan” *Majalah Riau Berzakat*, Edisi 001 Tahun I November.
- Wibisono, Yusuf. 2015. *Mengelola Zakat Indonesia Diskuis Pengelolaan Zakat Nasional dari Rezim Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 ke Rezim Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011*. Jakarta : Prenadamedia Group.
- Zulham. 2018. *Peran Negara dalam Perlindungan Konsumen Muslim terhadap Produk Halal*. Jakarta, Kencana.

B. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

- Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 164
- Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 115
- Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat
- Peraturan Daerah Provinsi Riau Nomor 2 Tahun 2009 tentang Pengelolaan Zakat Lembaran Daerah Provinsi Riau Tahun 2009 Nomor 2

C. JURNAL, PROSIDING, MAJALAH

- Candra, Anton Afrizal. 2017, “Studi Tentang Pelaksanaan Zakat Profesi Di Badan Operasi Bersama Pt. Bumi Siak Pusako-Pertamina Hulu Kabupaten Siak Provinsi Riau” dalam *JurnalPENAMAS* Volume 30, Nomor 2, Juli-September. <http://blajakarta.kemenag.go.id/journal/index.php/penamas/article/view/124>
- Insani, Nur. 2018. “Eksistensi Pemerintah Dalam Pengelolaan Zakat untuk Kemakmuran Rakyat”, dalam *Proceedings 3rd Internasional Conference On Islamic Law In Indonesia*. <https://www.dropbox.com/s/fynmgz9vygn152z/PROCEEDINGS%203rd%20ICILI.pdf?dl=0>

Nurhadi, “Undang-undang No.1 Tahun 1974 tentang Pernikahan(Perkawinan) di tinjau dari Maqashid Syari’ah” dalam *Jurnal UIR Law Review*, Volume 02, Nomor 02 Oktober 2018, hlm.422.<https://journal.uir.ac.id/index.php/uirlawreview/article/view/1841/1371>

Sutardi, *et al.* 2017” Implementasi Kaidah-kaidah Islam Dalam Pengelolaan Zakat Profesi”,dalam jurnal*Al-Masraf: Jurnal Lembaga Keuangan dan Perbankan*, Volume 2, Nomor 1 Januari-Juni.<http://journal.febi.uinib.ac.id/index.php/almasraf/article/view/94/106>

Yusrialis dan Khornelis Dehoutman, 2019. “Urgensi Intensifikasi Zakat Di Propinsi Riau”.dalam jurnal *JEBI (Jurnal Ekonomi dan Bisnis Islam)* - Volume 4, Nomor 2, Juli - Desember <http://journal.febi.uinib.ac.id/index.php/jebi/article/view/247/267>

D.INTERNET

<https://www.zonareferensi.com/pengertian-implementasi/> diakses tanggal 20 Desember 2018

<https://sharianomics.wordpress.com/2011/01/01/definisi-pengelolaan-zakat/> diakses tanggal 20 Desember 2018

https://www.puskasbaznas.com/images/ppt/Panel%202_Nana%20Mintarti.pdf diakses tanggal 20 Desember 2018

<https://www.bacaanmadani.com/2018/01/pengertian-siyasah-syariyah-menurut.html> diakses tanggal 20 Desember 2018

