

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia terkenal sebagai negara dengan penduduknya mayoritas Muslim terbesar di dunia. Data sensus penduduk pada tahun 2010¹ menunjukkan bahwa komposisi penduduk yang beragama Islam di Indonesia mencapai jumlah 87,18 %. Oleh karena itu, sebagai kelompok mayoritas, masyarakat Muslim di Indonesia memiliki potensi yang sangat besar untuk ikut berpartisipasi dalam pembangunan dan terlibat dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat Indonesia. Salah satu potensi yang dapat dikembangkan dan didayagunakan dari masyarakat Muslim di Indonesia adalah zakat. Zakat bisa dijadikan sebagai alternatif dalam upaya memberantas kemiskinan yang masih menjadi masalah bangsa dan negara saat ini.

Kewajiban zakat dalam Islam memiliki makna yang sangat fundamental. Selain berkaitan erat dengan aspek-aspek ketuhanan, juga ekonomi dan sosial. Diantara aspek-aspek ketuhanan (*transendental*) adalah banyak ayat-ayat Alquran yang menyebut masalah zakat, termasuk diantaranya 27 ayat yang menyandingkan kewajiban zakat dengan kewajiban sholat secara bersamaan. Sedangkan dari aspek

¹ Data sensus penduduk tahun 2010, yang dilaksanakan oleh Badan Pusat Statistik (BPS) Republik Indonesia. dapat dilihat pada laman Sp2010bps.go.id/index.php/site/tabel?tid=321 (diakses pada tanggal 30 April 2016 pukul 19.30 WIB)

keadilan sosial, perintah zakat dapat dipahami sebagai satu kesatuan sistem yang tak terpisahkan dalam capaian kesejahteraan sosial-ekonomi dan kemasyarakatan.²

Ditinjau dari segi bahasa, kata zakat merupakan bentuk kata dasar (*masdar*) dari *zakâ* yang berarti berkah, tumbuh, bersih dan baik. Karenanya *zakâ*, berarti tumbuh dan baik, bila dikaitkan dengan sesuatu juga bisa berarti orang itu baik bila dikaitkan dengan seseorang. Dari segi istilah fiqih, zakat berarti sejumlah harta tertentu yang diwajibkan Allah yang diserahkan kepada orang-orang yang berhak.³ Selanjutnya para pemikir ekonomi Islam kontemporer mendefinisikan zakat sebagai harta yang telah ditetapkan oleh pemerintah atau pejabat berwenang, kepada masyarakat umum atau individu yang bersifat mengikat dan final, tanpa mendapat imbalan tertentu yang dilakukan oleh pemerintah sesuai dengan kemampuan pemilik harta, yang dialokasikan untuk memenuhi kebutuhan delapan golongan yang telah ditentukan oleh Alquran, serta untuk memenuhi tuntutan politik bagi keuangan Islam.⁴

Zakat merupakan rukun Islam yang ketiga. Dengan demikian dapat dipahami bahwa setiap umat Muslim wajib hukumnya menunaikan zakat. kata zakat ini disebut di dalam Alquran di 82 ayat atau tempat, di dalam kitab-kitab hadist, yang kemudian dikembangkan oleh ijtihad manusia yang memenuhi syarat dalam berbagai aliran (mazhab) hukum Islam⁵. Salah satu surat di dalam Alquran

² Nuruddin Mhd. Ali, *Zakat Sebagai Instrumen dalam Kebijakan Fiskal*, Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2006, hlm. 1-2.

³ *Ibid.*

⁴ *Ibid.*, hlm. 6-7.

⁵ Hikmad Kurnia dan Ah Hidayat. *Panduan zakat pintar*. Yogyakarta: Qultumedia hlm. 3.

yang menjelaskan bahwa Allah mewajibkan umat Muslim untuk menunaikan zakat adalah surat Al-Baqarah, yang terjemahannya sebagai berikut, “Dan dirikanlah Sholat, tunaikanlah zakat, dan rukuk lah bersama orang-orang yang rukuk”.⁶

Selain itu, di dalam Alquran Allah SWT juga telah mengatur orang-orang yang berhak menerima zakat (*mustahik*)⁷ yakni terdapat pada surat At-Taubah ayat 60 yang terjemahannya sebagai berikut :

“Sesungguhnya shadaqah (zakat-zakat) itu, hanyalah untuk orang-orang fakir, orang-orang miskin, pengurus-pengurus zakat, para mualaf yang dibujuk hatinya, untuk (memerdekakan) budak, orang yang berhutang, untuk dijalan Allah dan orang-orang yang sedang dalam perjalanan, sebagai sesuatu ketetapan yang diwajibkan Allah; dan Allah maha mengetahui lagi maha bijaksana”.⁸

Berdasarkan surat At-Taubah ayat 60 di atas, jelas di dalam agama Islam mewajibkan bagi umatnya untuk memiliki sifat peduli terhadap orang-orang yang sedang berada di dalam kesulitan. Dengan demikian zakat merupakan ibadah *amaliyah* yang menjurus ke aspek sosial, untuk mengatur manusia dalam mengatur hubungannya dengan Allah SWT sekaligus juga hubungan antar sesama manusia. Sehingga zakat memiliki fungsi secara vertikal dan khorizontal sebagai wujud ketaatan kepada Allah SWT, namun juga sebagai wujud kepedulian kepada sesama manusia.

⁶ Departemen Agama RI, *Alquran dan Terjemahannya*. Jakarta: Pustaka Agung Harapan QS Al-Baqarah ayat 43

⁷ Pengertian Mustahik berdasarkan Undang-undang No 23 tahun 2011. *Mustahik merupakan orang-orang yang berhak menerima zakat*, dapat dilihat di Undang-undang No 23 tahun 2011 tentang pengelolaan zakat pasal 1.

⁸ *Ibid*, Surat At-Taubah ayat 60.

Dalam pelaksanaannya, Zakat terbagi dalam dua jenis yaitu, zakat *fitriah* (jiwa) dan *mal* (harta). Zakat *fitriah* merupakan zakat yang bayarkan oleh umat Muslim setiap bulan puasa (Ramadhan) sebagai penyempurnaan ibadah puasa. Sedangkan zakat *mal* adalah zakat yang dibayarkan dari bagian harta kekayaan seseorang atau badan hukum yang telah mencapai jumlah minimal dan telah dimiliki dalam jangka waktu tertentu yang diberikan kepada orang-orang yang telah ditentukan.⁹

Pada masa Rasulullah SAW., Khalifah Abu Bakar, dan Umar Bin Khattab, zakat dipungut oleh negara.¹⁰ Saat itu dikenal sebuah lembaga yang disebut *Baitul Mal* yang memiliki tugas dan fungsi mengelola keuangan negara. Sumber pemasukannya berasal dari dana zakat, infak, dan *kharaj* (pajak bumi), *jizyah* (pajak yang dikenakan bagi kaum non muslim) *ghanimah* (harta rampasan perang), dan lain-lain. Sedangkan penggunaannya untuk *asnaf mustahik* (yang berhak menerima) yang telah ditentukan, seperti untuk kepentingan dakwah, pendidikan, pertahanan, kesejahteraan sosial, pembuatan infrastruktur, dan lain sebagainya.¹¹

Pada saat sekarang ini, pengertian, tugas dan fungsi *baitul mal* sudah tidak sama seperti pada zaman Rasulullah SAW. dan para sahabatnya. Akan tetapi mengalami perubahan, yaitu hanya sebagai lembaga yang menghimpun dan menyalurkan dana zakat, infak, shadhaqah, dan wakaf atau yang lebih dikenal dengan organisasi pengelola zakat. Organisasi pengelola zakat tersebut bisa di

⁹ M.Abdurrahman, *Dinamika Masyarakat Islam dalam Wawasan Fiqih*, Bandung: Rosdakarya, 2002, hlm. 109

¹⁰ Mhd Ali., *Op.Cit* hlm. 2.

¹¹ Gustian Djuanda, dkk. *Pelaporan zakat pengurang zakat penghasilan*, Jakarta, Raja Grafindo Persada. 2006 hlm. 2.

kelola oleh negara atau lembaga yang bertugas mengelola zakat, maupun dikelola oleh masyarakat.

Masuknya zakat ke dalam sistem negara terdapat perbedaan pandangan mengenai hal tersebut. Akan adanya pihak yang keberatan mengenai masuknya zakat ke dalam sistem negara, terutama mereka yang *phobia* dengan masuknya institusi-institusi keagamaan ke dalam sistem kenegaraan atau menolak turut campurnya negara ke dalam urusan keagamaan dan spiritualitas anggota masyarakat. Menurut mereka masuknya zakat ke dalam sistem negara eksklusif hanya untuk umat Islam dan kalau dipaksakan akan memicu disintergrasi bangsa. Alasan lain adalah bahwa Indonesia bukanlah negara Islam dan Institusi keislaman seperti zakat tidak dapat diadopsi dalam sistem negara.¹²

Walaupun terdapat pandangan yang berbeda, namun ada beberapa alasan menurut Nuruddin Mhd. Ali (2006)¹³ mengapa negara perlu campur tangan dalam pengelolaan zakat, antara lain sebagai berikut :

1. Zakat bukanlah bentuk *charity* biasa atau bentuk kedermawanan sebagaimana infak, wakaf, dan hibah. Zakat hukumannya wajib (*imperatif*) sementara *charity* atau donasi hukumannya *mandub* (*sunnah*).
2. Potensi zakat yang dapat dikumpulkan dari masyarakat sangat besar. potensi zakat di Indonesia mencapai hampir 20 Triliun per tahun.
3. Zakat mempunyai potensi turut membantu persiapan sasaran pembangunan nasional.
4. Agar dana zakat dapat disalurkan secara tepat, efisien dan efektif sehingga menapai tujuan zakat itu sendiri seperti meningkatkan taraf hidup masyarakat.
5. Memberikan kontrol kepada pengelola negara. Masuknya dana zakat ke dalam perbendaharaan negara diharapkan akan menyadarkan mereka bahwa

¹² Mhd. Ali, *Op.Cit*, hlm. xxiv.

¹³ *Ibid.*, hlm. xxiv-xxv.

diantara uang yang dikorupsi itu terdapat dana zakat yang tidak sepatasnya dikorupsi juga.

Pengelolaan zakat di Indonesia termasuk ke dalam kerangka hukum positif. baik dalam undang-undang tentang pengelolaan zakat maupun undang-undang Pengadilan Agama. Walaupun Indonesia tidak mengakui secara tegas bahwa negara Indonesia berdasarkan agama tertentu, namun hukum Islam telah menjadi bagian integral dari hukum positif di Indonesia yang ditujukan dengan pemberlakuan berbagai kebijakan-kebijakan yang berlandaskan hukum Islam, seperti hukum perkawinan, hukum ekonomi Islam, termasuk juga di dalamnya pengaturan pengelolaan zakat.

Kebijakan pengelolaan zakat bertujuan untuk memudahkan pengelolaan zakat di Indonesia dengan mengakomodasi praktik-praktik dan nilai-nilai pada masyarakat muslim dalam menjalankan kewajibannya menunaikan zakat. Pengelolaan zakat yang sebelumnya masih menggunakan cara tradisional, dengan adanya kebijakan tentang pengelolaan zakat, maka pengelolaan zakat di atur dalam sebuah kebijakan sehingga dapat di kelola oleh lembaga secara profesional. Hal tersebut sesuai dengan tujuan kebijakan yang kemukakan oleh Erwan Agus Purwanto dan Dyah Ratih Sulistyastuti¹⁴

“Kebijakan publik, dilihat dari perspektif instrumental, adalah alat untuk mencapai tujuan yang berkaitan dengan upaya pemerintah untuk mewujudkan nilai-nilai kepublikan (*public values*). Nilai-nilai kepublikan sebagai tujuan kebijakan tersebut dapat memiliki wujud yang bermacam-macam. Namun demikian, kebijakan publik adalah alat untuk mewujudkan nilai-nilai yang di idealkan masyarakat seperti keadilan, persamaan,

¹⁴ Erwan Agus Purwanto dan Dyah Ratih Sulistyastuti. “Implementasi Kebijakan Publik”. Yogyakarta, Gava Madia, 2012., hlm. 64.

keterbukaan, memecahkan masalah yang di hadapi masyarakat, memanfaatkan peluang baru bagi kehidupan yang lebih baik bagi masyarakat, dan melindungi masyarakat dari praktek-praktek yang merugikan masyarakat.”

Secara luas Edward III mengatakan kebijakan dipahami sebagai sesuatu yang dikatakan dan dilakukan atau yang tidak dilakukan oleh pemerintah, namun kebijakan publik idealnya tidak bertentangan dengan nilai-nilai dan praktek-praktek sosial yang ada dalam masyarakat. Ketika kebijakan publik berisi nilai-nilai yang bertentangan dengan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat, maka kebijakan publik tersebut akan mendapat resistensi ketika diimplementasikan.¹⁵

Dalam memahami implementasi kebijakan terdapat banyak faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan. Menurut George C. Edwards implementasi kebijakan adalah salah satu tahap kebijakan publik, antara pembentukan kebijakan dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan bagi masyarakat yang dipengaruhinya. Jika suatu kebijakan tidak tepat atau tidak dapat mengurangi masalah yang merupakan sasaran dari kebijakan, maka kebijakan itu mungkin akan mengalami kegagalan sekalipun kebijakan itu di implementasikan dengan sangat baik, mungkin juga akan mengalami kegagalan, jika kebijakan tersebut kurang di implementasikan dengan baik oleh pelaksana kebijakan.¹⁶

Pelaksana kebijakan memiliki peran penting dalam keberhasilan implementasi kebijakan, mereka harus melaksanakan kebijakan sesuai dengan

¹⁵ Subarsono. *Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori, dan Aplikasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. 2006. Hlm 3.

¹⁶ Budi Winarno. *Kebijakan Publik. Teori, Proses, dan Studi Kasus*. Yogyakarta: CAPS. 2012. Hal. 177.

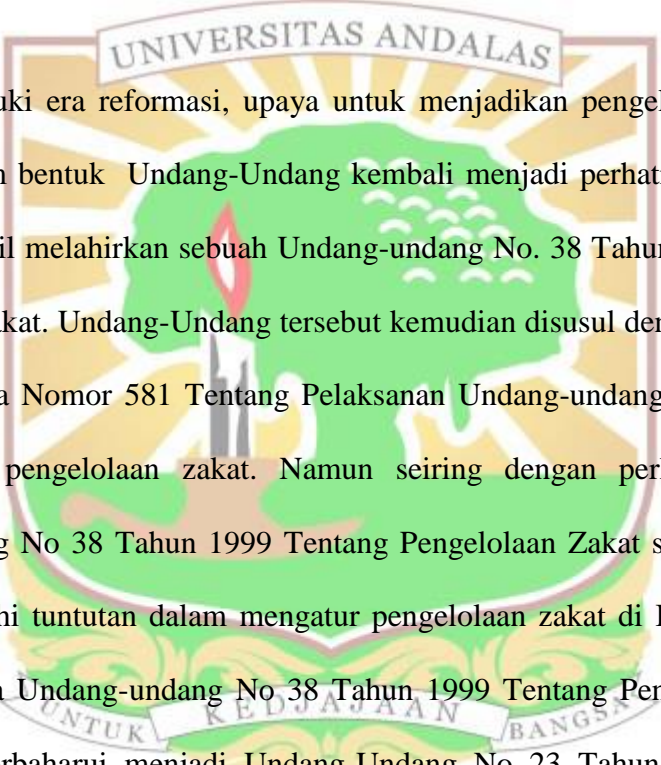
ketentuan yang ada pada dokumen kebijakan. Hal ini sesuai dengan salah satu perspektif implementasi yang dikemukakan oleh Ripley, memahami keberhasilan implementasi yaitu sebagai kepatuhan para implementer dalam melaksanakan kebijakan yang tertuang dalam dokumen kebijakan (dalam bentuk undang-undang, peraturan-pemerintah, atau program). Dengan cara pandang yang demikian studi implementasi yang menggunakan perspektif ini juga ingin mengetahui kepatuhan para bawahan dalam menjalankan perintah yang diberikan oleh para atasan sebagai upaya untuk melaksanakan suatu kebijakan.¹⁷

Kebijakan tentang zakat merupakan upaya yang dilakukan oleh negara dalam mengakomodasi nilai-nilai dan praktik-praktik yang dilakukan oleh masyarakat Muslim di Indonesia. Dengan adanya kebijakan tersebut, pengelolaan zakat yang sebelumnya dilakukan secara tradisional kemudian di kelola secara profesional oleh suatu lembaga. Namun pengelolannya tetap sebagaimana diatur dalam syariat Islam.

Pengelolaan zakat bukan merupakan hal yang baru bagi masyarakat Indonesia, sejarah mencatat bahwa upaya pengelolaan zakat di Indonesia sudah ada sejak masa kolonial, zakat berperan sebagai sumber dana bagi perjuangan kemerdekaan. Namun pemerintah kolonial melemahkan pengumpulan zakat dengan melarang para pengelola pemerintahan dan priyayi pribumi mengeluarkan zakat mereka. kemudian pada masa awal kemerdekaan zakat kembali menjadi perhatian pemerintah, hal ini ketika pada tahun 1968 lahir Peraturan Menteri

¹⁷ Purwanto, *Op.Cit.*, hlm. 68-69

Agama Nomor 4 dan 5 tentang pembentukan Badan Amil Zakat (BAZ) dan *Baitul Mal* di tingkat pusat, propinsi, dan kabupaten/kotamadya. Namun ditunda pelaksanaannya karena ada respon dari Menteri Keuangan. Selanjutnya peraturan mengenai zakat dimuat dalam Intruksi Menteri Agama 16/1989 tentang pembinaan zakat, infak dan shadaqah, keputusan bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 dan 47 tahun 1991 Tentang Pembinaan Badan Amil Zakat dan Shadaqah.



Memasuki era reformasi, upaya untuk menjadikan pengelolaan zakat ke dalam bentuk Undang-Undang kembali menjadi perhatian. Perjuangan tersebut berhasil melahirkan sebuah Undang-undang No. 38 Tahun 1999 Tentang Pengelolaan Zakat. Undang-Undang tersebut kemudian disusul dengan Keputusan Menteri Agama Nomor 581 Tentang Pelaksanaan Undang-undang No. 38 Tahun 1999 tentang pengelolaan zakat. Namun seiring dengan perkembangannya, Undang-undang No 38 Tahun 1999 Tentang Pengelolaan Zakat sudah tidak lagi dapat memenuhi tuntutan dalam mengatur pengelolaan zakat di Indonesia. Oleh sebab itu maka Undang-undang No 38 Tahun 1999 Tentang Pengelolaan Zakat kemudian diperbaharui menjadi Undang-Undang No 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat yang diundangkan sejak 25 Nopember 2011 hingga saat sekarang ini.

Dalam perkembangannya, lembaga pengelolaan zakat sudah dibentuk di beberapa daerah maupun pusat untuk memaksimalkan potensi zakat di Indonesia. Berdasarkan Undang-Undang No 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat, diakui bahwa ada dua jenis organisasi yang berhak melakukan pengelolaan

zakat, yakni Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) yang merupakan organisasi pengelolaan zakat secara nasional yang dibentuk oleh pemerintah, dan Lembaga Amil Zakat (LAZ) adalah organisasi pengelola zakat yang bertugas membantu pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat, sepenuhnya dibentuk oleh masyarakat dan dikukuhkan oleh pemerintah.¹⁸ Dalam pengelolaan zakat yang dilakukan oleh BAZNAS. Seperti halnya yang telah dijelaskan pada Undang-undang No 38 Tahun 1999 Tentang Pengelolaan Zakat, maka pada Undang-Undang No 23 tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat, yang bertugas melaksanakan pengelolaan zakat pada tingkat nasional dilakukan oleh BAZNAS yang diangkat dan di berhentikan oleh presiden atas usul menteri.

Pada Undang-undang No 38 Tahun 1999 Tentang Pengelolaan Zakat dijelaskan bahwa organisasai pengelola zakat dapat didirikan oleh pemerintah baik tingkat Pusat, Propinsi, Kabupaten/Kota, dan Kecamatan. Namun pengelolaan zakat setelah diperbaharui dengan Undang-undang No 23 Tahun 2011, maka pengelolaan zakat pada tingkat propinsi berdasarkan keputusan Menteri Agama Republik Indonesia No. 188 Tahun 2014 Tentang Pembentukan BAZNAS Propinsi, Begitu juga dengan BAZNAS Kabupaten/kota yang kemudian diatur dalam keputusan Direktur Jendral Bimbingan Masyarakat Islam No. 568 Tahun 2014 Tentang Pembentukan Badan Amil Zakat Nasional Kabupaten/Kota se Indonesia.

¹⁸ Mhd. Ali, *Op.Cit*, hlm. 4.

BAZNAS Kabupaten merupakan Badan yang berwenang melaksanakan tugas pengelolaan zakat di tingkat Kabupaten/Kota. Berdasarkan keputusan Direktur Jendral Bimbingan Masyarakat Islam Nomor 568 Tahun 2014 Tentang Pembentukan Badan Amil Zakat Nasional Kabupaten/Kota se-Indonesia, maka terbentuklah Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) Kabupaten/Kota di seluruh Indonesia. Dengan demikian, seluruh Kabupaten/Kota di Indonesia memiliki BAZNAS di setiap Kabupaten/Kota. Begitu juga dengan Kabupaten Pasaman Barat, dibentuklah BAZNAS yang akan melakukan pengelolaan zakat pada tingkat Kabupaten Pasaman Barat.

Pasaman Barat merupakan salah satu Kabupaten di Propinsi Sumatera Barat. Pada periode pemerintahan 2010-2015 Pasaman Barat dipimpin Oleh Bapak Drs. H. Baharuddin R, MM Pada masa pemerintahannya Bapak Drs. H. Baharuddin R, menjalankan visi pemerintahan yaitu “membangun Pasaman Barat di atas tadar agama untuk kesejahteraan umat dunia dan akhirat”. Berdasarkan visi tersebut tentu yang menjadi perhatian utama dalam pemerintahan Baharuddin adalah hal-hal yang berkaitan dengan keagamaan untuk dapat mewujudkan kesejahteraan bagi masyarakat Pasaman Barat. Salah satu lembaga yang dalam menjalankan tugasnya tidak bisa dipisahkan dengan keagamaan adalah BAZNAS Kabupaten Pasaman Barat.

Pada perkembangannya, BAZNAS Kabupaten Pasaman Barat dipimpin oleh Bapak Baharuddin R sebagai ketua umum. Berdasarkan SK Bupati No: 188.45/73/BUP-Pasbar/2011 Tentang Perubahan Keputusan Bupati Pasaman Barat No : 188.45/73/BUP-PASBAR/ 2011 Tentang Pembentukan Badan Amil Zakat Daerah

Kabupaten Pasaman Barat Periode 2011-2014. Pada tanggal 22 September 2011 Baharuddin melantik Ketua Harian BAZ Pasbar Drs. H Nahrudin Lubis, SH.,MA. dan Sekretaris Getri Ardenis sebagai Pengurus BAZ Pasbar Periode 2011-2014¹⁹. Setelah dilantiknya pengurus baru tersebut, terhitung 5 Oktober sampai 30 Desember 2011 telah menyalurkan sedikitnya Rp 418,8 juta dana kepada yang berhak menerimanya dengan jumlah penerima sebanyak 653 orang. Selain itu Nahrudin Lubis juga sudah menyiapkan program-program yang akan dijalankan pada tahun 2012 diantaranya, bedah rumah, bantuan intensif guru mengaji TPA/MDA beasiswa Tahzil Alquran bagi pesantren bantuan usaha dana bergulir, bantuan ternak, serta bantuan pembukaan lahan perkebunan²⁰.

BAZNAS Kabupaten Pasaman Barat sebagai lembaga zakat yang tugasnya memungut, pengelolaan, dan pendistribusian zakat di Kabupaten Pasaman Barat, memiliki kewajiban melaksanakan segala upaya yang bertujuan untuk mengoptimalkan zakat dengan berbagai hal berdasarkan undang-undang yang berlaku. Namun dalam implementasinya, sebuah Undang-undang tentu tidak selalu mencapai tujuan secara maksimal. Akan ada faktor-faktor yang menghambat sebuah kebijakan sehingga tidak sesuai dengan perencanaan yang sudah diatur sebelumnya. Demikian juga yang terjadi dalam pelaksanaan pengelolaan zakat yang dilakukan oleh BAZNAS Kabupaten Pasaman Barat. Terdapat beberapa hal indikasi ketidaksesuaian dengan ketentuan yang diatur di dalam Undang-undang

¹⁹ Haluan. *BAZ Pasbar diminta belajar ke padang*, dapat dilihat pada laman <https://haluan.com/haluan/docs/hlm061011/24> (diakses pada 14 maret 2016 pukul 19.30 wib)

²⁰ Gatot, *BAZ Pasbar salurkan Rp. 418 juta pada mustahik*, dapat dilihat pada laman : PasamanBarat.wordpress.com/2012/01/13/baz-pasbar-salurkan-rp418-juta-pada-mustahik/ (diakses pada 14 Maret 2016 pukul 20.00 WIB)

No. 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat pada pelaksanaan pengelolaan zakat oleh BAZNAS Kabupaten Pasaman Barat.

Pertama, terkait dengan struktur lembaga, pelaksanaan, dan pengelolaan zakat yang Sebagaimana isi berita yang di muat di PasamanBarat.com pada tanggal 23 Juli 2013 yang isinya yaitu :

“Rapat Pansus DPRD Pasaman Barat seputar kinerja Badan Amil Zakat Kab. Pasaman Barat Menemukan beberapa Indikasi Penyimpangan. Diantaranya adalah tentang struktur kepengurusan BAZ yang dinilai cacat hukum. Sebagaimana dalam laporan yang disampaikan pengurus BAZ dalam rapat Pansus DPRD pada Jumat (12/7) Drs. Nahrudin mengatakan bahwa struktur kepengurusan yang konkrit pada BAZ Kab. Pasaman Barat adalah, Ketua Umum BAZ Kab.Pasaman Barat, Drs. H. Baharuddin R. MM., Ketua Harian Drs. Nahrudin dan Sekretarisnya Getri Ardenis. Hal inilah yang spontan membuat tim Pansus DPRD membuat kritikan tegas. Sebab dalam UU No 23 Tahun 2011 Pasal 11 huruf (g) dikatakan bahwa syarat untuk dapat diangkat sebagai pengurus Badan Amil Zakat adalah tidak menjadi anggota Partai Politik. “ Sedangkan Pak Baharuddin itu Ketua Parpol” ucap salah seorang tim Pansus, sehingga menurut tim Pansus Struktur kepengurusan BAZ Pasaman Barat terindikasi cacat hukum.”²¹

Sebagai lembaga yang amanah dalam pengelolaan zakat, seharusnya BAZNAS Kabupaten Pasaman Barat dapat menjalankan tugasnya sesuai dengan yang diamanahkan di dalam Undang-Undang No 23 Tahun 2011. Namun dalam kinerjanya terdapat indikasi penyimpangan terhadap pelaksanaan Undang-undang No 23 Tahun 2011. Struktur kepengurusan BAZNAS Kabupaten Pasaman Barat merupakan salah satu yang terindikasi, sesuai dengan apa yang disampaikan oleh Pansus DPRD Kabupaten Pasaman Barat bahwa Struktur kepengurusan BAZNAS Kabupaten Pasaman Barat terindikasi cacat hukum.

²¹ Pasaman Barat.com, *Pansus DPRD Temukan indikasi penyimpangan*. dapat dilihat dilaman PasamanBarat.com/Pansus-dprd-temukan-indikasi-penyimpangan (diakses pada 15 Maret 2016 Pukul 14.20 WIB).

Berdasarkan Undang-undang No. 23 Tahun 2011 pasal 11 huruf (g) dikatakan bahwa syarat untuk dapat diangkat sebagai pengurus Badan Amil Zakat adalah tidak menjadi anggota partai politik.

“Pasal 11 Persyaratan untuk dapat diangkat sebagai Anggota BAZNAS sebagai mana yang dimaksud pada pasal 10 paling sedikit harus : a. Warga negara Indonesia; b. Beragama Islam; c. Bertakwa kepada Allah SWT; d. Berakhlak mulia; e. Berusia minimal 40 tahun; f. Sehat jasmani dan rohani; g. Tidak menjadi anggota partai politik; h. Memiliki kompetensi dibidang pengelolaan zakat; dan i. Tidak pernah dihukum karena melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 tahun.”²²

Kedua, mengenai pelaksanaan pemungutan zakat yang dilakukan oleh BAZNAS Kabupaten Pasaman Barat, hal tersebut yakni dalam pelaksanaan pungutan zakat terhadap para Pegawai Negara Sipil (PNS) di lingkungan Pemerintahan Daerah Kabupaten Pasaman Barat. Pemungutan dilakukan dengan langsung di potong gaji para PNS, sebaiknya sebelum dilakukan pemotongan gaji dilakukan sosialisasi terlebih dahulu sehingga menumbulkan semangat untuk membayar zakat dan tidak terjadi kecurigaan terhadap pengelolaan zakat. Selain itu BAZNAS Kabupaten Pasaman Barat terindikasi juga tidak memberikan bukti setoran pembayaran zakat kepada para PNS yang telah menunaikan zakatnya, padahal bukti pembayaran tersebut wajib diberikan kepada mereka yang sudah membayarkan zakatnya kepada BAZNAS. Bukti pembayaran tersebut dapat digunakan sebagai pengurang penghasilan kena pajak.

“Selain itu dalam rapat Pansus juga DPRD Pasaman Barat mempertanyakan dasar pemungutan zakat yang langsung dipotong dari gaji para PNS.” Setahu kami, belum ada peraturan daerah yang menetapkan adanya kewajiban para PNS untuk mengeluarkan zakat, apalagi langsung dipotong

²² Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 *Tentang Pengelolaan Zakat* Pasal 11.

dari gajinya” ujar Lili sukri. Ianya juga menambahkan bahwa berdasarkan laporan dari beberapa orang PNS yang mengaku dikenai wajib zakat, gaji mereka langsung dipotong. Sedangkan lebih lanjut mengenai penyimpangan kinerja BAZNAS Kab. Pasaman Barat yang mendapat sorotan tajam dari DPRD ini adalah tidak adanya bukti penyetoran zakat dari masing-masing PNS yang dipotong gajinya.”²³

Seharusnya dalam pelaksanaan pemungutan zakat yang dilakukan oleh BAZNAS Kabupaten Pasaman Barat harus memberikan bukti setoran kepada para PNS yang sudah membayar zakat. Hal ini diatur pada Pasal 22 Undang-undang No 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat mengatur mengenai hak Muslim atau badan usaha yang berkewajiban menunaikan zakat (Muzakki),²⁴ yakni zakat yang dibayar muzakki kepada BAZNAS atau LAZ dikurangkan dari penghasilan kena pajak. Sebagaimana diatur dalam pasal 23 Undang-undang No 23 tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat, bahwa setiap muzakki yang telah membayarkan zakatnya berhak menerima bukti setoran pembayaran, dan bukti setoran tersebut digunakan sebagai pengurang penghasilan kena pajak. “BAZNAS atau LAZ wajib memberikan bukti setoran kepada setiap muzakki. Bukti setoran zakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) digunakan sebagai pengurang penghasilan kena pajak.”²⁵

Ketentuan mengenai hak muzakki tidak hanya diatur di dalam UU No 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat saja. Hal tersebut membuktikan bahwa ketentuan mengenai hak muzaki memang wajib diberikan oleh BAZNAS. Sebelumnya pemerintah juga sudah mengatur mengenai zakat atau sumbangan

²³ PasamanBarat.com *Log. Cit*

²⁴ Pengertian Muzaki menurut Undang-Undang No 23 tahun 2011 tentang pengelolaan zakat, Muzaki adalah orang muslim atau badan usaha yang berkewajiban menunaikan zakat, dapat dilihat di Undang-undang No 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat pasal 1.

²⁵ *Ibid.*, Pasal 23.

yang sifatnya wajib dapat dikurangkan dari penghasilan bruto yang termuat di dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No 60 tahun 2010 Tentang zakat atau sumbangan keagamaan yang sifatnya wajib yang dapat dikurangkan dari penghasilan bruto yaitu:

Pasal 1 (1) Zakat atau sumbangan keagamaan yang sifatnya wajib yang dapat dikurangkan dari penghasilan bruto meliputi:

- a. zakat atas penghasilan yang dibayarkan oleh Wajib Pajak orang pribadi pemeluk agama Islam dan/atau oleh Wajib Pajak badan dalam negeri yang dimiliki oleh pemeluk agama Islam kepada badan amil zakat atau lembaga amil zakat yang dibentuk atau disahkan oleh Pemerintah; atau
- b. sumbangan keagamaan yang sifatnya wajib bagi Wajib Pajak orang pribadi pemeluk agama selain agama Islam dan/atau oleh Wajib Pajak badan dalam negeri yang dimiliki oleh pemeluk agama selain agama Islam, yang diakui di Indonesia yang dibayarkan kepada lembaga keagamaan yang dibentuk atau disahkan oleh Pemerintah.

(2) Zakat atau sumbangan keagamaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berupa uang atau yang disetarakan dengan uang.

Pasal 2 Apabila pengeluaran untuk zakat atau sumbangan keagamaan yang sifatnya wajib tidak dibayarkan kepada badan amil zakat atau lembaga amil zakat, atau lembaga keagamaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 ayat (1) maka pengeluaran tersebut tidak dapat dikurangkan dari penghasilan bruto.²⁶

Ketiga, terdapat indikasi penyimpangan mengenai pengelolaan dana zakat yang dilakukan oleh BAZNAS Kabupaten Pasaman Barat. BAZNAS Kabupaten Pasaman Barat menyimpan dana zakat yang telah dikumpulkan pada beberapa Bank swasta yang ada di Simpang Empat dalam bentuk rekening tabungan, selain itu dana zakat tersebut juga dipinjamkan kepada pihak ketiga.

“Dalam laporan Ketua BAZ Kab. Pasaman Barat dikatakan bahwa dana zakat dan shadaqah hingga tahun 2013 yang berjumlah sekitar Rp 5,2 Miliar tersebut telah disalurkan sebahagiannya kepada yang berhak. Selebihnya

²⁶ Peraturan Pemerintah No. 60 Tahun 2010 Tentang zakat atau sumbangan keagamaan yang sifatnya wajib yang dapat dikurangkan dari penghasilan bruto.

dana zakat tersebut disimpan pada beberapa Bank di Pasaman Barat dalam bentuk rekening tabungan serta dipinjamkan kepada pihak ketiga. Adapun beberapa Bank yang dimaksud adalah Bank Nagari Cabang Simpang Empat, Bank Mandiri Syariah Cabang Simpang Empat, dan beberapa Bank lainnya. Salah satu tanggapan mengenai hal tersebut dikatakan Lili Syukri Dj. S.Pi., yang merupakan salah seorang tim Pansus DPRD Kab. Pasaman Barat mengenai BAZ tersebut. Dalam keterangannya mengatakan “Berdasarkan Undang-undang No. 23 Tahun 2011 Pasal 37, dikatakan bahwa setiap orang dilarang mengalihkan dana zakat yang berada di dalam pengelolaannya. Sehingga pada pasal itu sangat jelas, bahwa dana zakat tidak boleh disimpan dalam bentuk rekening bank, apalagi dipinjamkan kepada pihak ketiga. Itu namanya upaya mengalihkan dana zakat” jelasnya.²⁷

Dana zakat yang merupakan dana yang di titipkan oleh muzakki kepada lembaga pengelola zakat, kemudian lembaga pengelola zakat berkewajiban untuk mendistribusikan dana tersebut kepada mereka yang berhak menerima zakat sesuai ketentuan. Pada pasal 37 Undang-undang No 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat dikatakan bahwa “setiap orang dilarang melakukan tindakan memiliki, meminjamkan, menghibahkan, menjual, dan/atau mengalihkan zakat, infak, sedekah, dan/atau dana sosial keagamaan lainnya yang ada dalam pengelolaannya,”²⁸ namun dalam pengelolaan yang dilakukan oleh BAZNAS Kabupaten Pasaman Barat terindikasi melanggar larangan tersebut.

Indikasi ketidaksesuaian pelaksanaan pengelolaan zakat yang dilakukan oleh BAZNAS Kabupaten Pasaman Barat juga dibenarkan oleh salah satu anggota DPRD Kabupaten Pasaman Barat yang merupakan penanggungjawab pansus DPRD Kabupaten Pasaman Barat ketika itu. Sebagaimana hasil wawancara dengan

²⁷ Pasaman Barat. *Dugaan kecurigaan pengurus BAZ Pasaman Barat mulai terkuak*, dapat di lihat pada laman : PasamanBarat.com/dugaan-kecurigaan-pengurus-BAZ-Pasaman-Barat-Mulai-Terkuak (diakses pada 25 Maret 2016 pukul 19.21 WIB).

²⁸ Undang-Undang No 23 tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat Pasal 37

bapak Syamsul Bahri, sebagai Penanggungjawab Pansus DPRD mengenai pengelolaan zakat di Pasaman Barat pada tahun 2013.

“Memang adanya indikasi pelanggaran dalam pelaksanaan Pengelolaan zakat yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang dapat menimbulkan peluang terjadinya kecurangan atau penyelewengan oleh oknum tertentu. Sehingga dibentuklah PANSUS dari DPRD dalam rangka menjalankan fungsi DPRD dalam fungsi pengawasan. namun dalam kinerjanya pansus yang telah dibentuk oleh DPRD tidak dapat melahirkan sebuah rekomendasi terhadap kasus tersebut, karena pada saat itu tekanan politik sangat kuat”²⁹

Menanggapi indikasi pengelolaan zakat yang dilakukan oleh BAZNAS Kabupaten Pasaman Barat tersebut menyebabkan munculnya berbagai reaksi, adanya DPRD Pasaman Barat kemudian membentuk Panitia Khusus (Pansus) sebagai upaya mengungkap masalah yang terjadi, serta kritikan-kritikan yang dilontarkan oleh LSM kepada BAZNAS Kabupaten Pasaman Barat. Kemudian pada tahun 2014 lahir Peraturan Daerah Kabupaten Pasaman Barat No 23 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Zakat. Namun di dalam Perda tersebut terdapat pasal yang tidak sesuai dengan Peraturan Pemerintah No 14 Tahun 2014 Tentang Pelaksanaan Undang-undang No 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat, ketidaksesuaian tersebut mengenai struktur BAZNAS, pada Pasal 20 Perda Pasaman Barat No 23 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Zakat dikatakan bahwa struktur BAZNAS terdiri atas Dewan Pembina, Komisi Pengawas, dan Badan Pelaksana Harian termasuk Divisi, serta jumlah anggota sebanyak sebelas orang. Sedangkan berdasarkan Peraturan Pemerintah No 14 Tahun 2014 pengurus

²⁹ Wawancara dengan Syamsul Bahri, anggota DPRD Kab. Pasaman Barat, Bertempat di Rumah Pribadi bapak Syamsul Bahri, Jorong Air Balam 25 Desember 2015.

BAZNAS Kabupaten terdiri dari unsur pimpinan dan pelaksana, dengan jumlah pimpinan paling banyak lima orang.

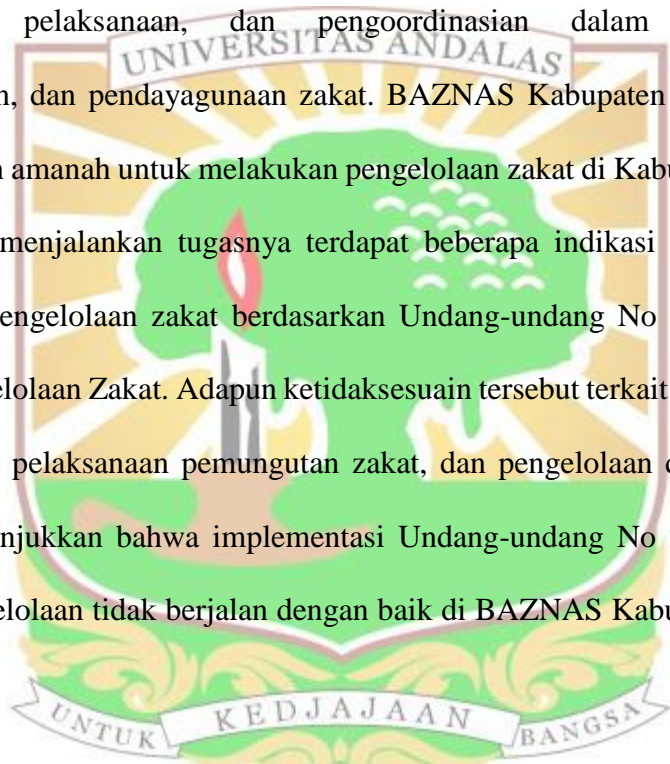
Keberhasilan implementasi Undang-undang No 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan zakat di Kabupaten Pasaman Barat sangat ditentukan BAZNAS Kabupaten Pasaman Barat sebagai implementor. Pelaksanaan kebijakan tersebut seharusnya lebih mudah karena di dalamnya terdapat nilai-nilai dan praktik-praktik yang biasa dilakukan oleh masyarakat Muslim, dengan adanya kebijakan tersebut, pengelolaan zakat menjadi lebih mudah, sebelumnya dilakukan secara tradisional kemudian dikelola secara profesional oleh suatu lembaga. Dalam permasalahan diatas, kegagalan implementasi bisa saja terjadi karena kurangnya komunikasi mengenai pengesahan dan pelaksanaan Undang-undang No 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat, kurangnya sumberdaya dalam pengelolaan zakat sehingga pengelolaan zakat tidak berjalan sesuai dengan ketentuan, kecenderungan dari para pelaksana, serta prosedur-prosedur kerja dalam pengelolaan zakat tersebut. Selain itu, ketika terjadinya permasalahan dalam pengelolaan zakat di Kabupaten Pasaman Barat diketahui bahwa belum ada peraturan daerah yang mengatur tentang pengelolaan zakat sebagai pedoman dalam pengelolaan zakat di Kabupaten Pasaman Barat.

Permasalahan pengelolaan zakat oleh BAZNAS Kabupaten Pasaman Barat terjadi pada periode kepengurusan 2011-2014, sehingga memunculkan banyak reaksi, termasuk disahkannya Peraturan Daerah Pasaman Barat No 23 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Zakat. Namun sampai saat sekarang ini belum diketahui apakah pengelolaan zakat oleh BAZNAS Kabupaten Pasaman Barat sudah berjalan

sesuai dengan ketentuan yang diatur di dalam Undang-undang No 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan Undang-undang No 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat, Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) merupakan badan yang bertugas dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pengoordinasian dalam pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat. BAZNAS Kabupaten Pasaman Barat yang diberikan amanah untuk melakukan pengelolaan zakat di Kabupaten Pasaman Barat, dalam menjalankan tugasnya terdapat beberapa indikasi ketidaksesuaian pelaksanaan pengelolaan zakat berdasarkan Undang-undang No 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat. Adapun ketidaksesuaian tersebut terkait dengan struktur kepengurusan, pelaksanaan pemungutan zakat, dan pengelolaan dana zakat. Hal tersebut menunjukkan bahwa implementasi Undang-undang No 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan tidak berjalan dengan baik di BAZNAS Kabupaten Pasaman Barat.



Dalam mengimplementasikan suatu kebijakan akan terdapat hambatan-hambatan yang berpengaruh terhadap keberhasilan kebijakan tersebut. George C. Edwards III mengatakan bahwa terdapat empat faktor yang berpengaruh terhadap keberhasilan suatu kebijakan, faktor tersebut adalah komunikasi, sumberdaya, kecenderungan dan struktur birokrasi.³⁰ Faktor-faktor yang di sampaikan oleh Edwards tersebut terdapat di dalam lembaga yang mengimplementasikan suatu

³⁰ Subarsono, *Op.Cit*, hlm.90.

kebijakan. Oleh sebab itu BAZNAS Kabupaten Pasaman Barat memiliki peran penting dalam keberhasilan implementasi Undang-undang No 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat, karena BAZNAS Kabupaten Pasman Barat merupakan lembaga yang melaksanakan pengelolaan zakat berdasarkan Undang-undang No 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat.

Adanya permasalahan yang terjadi dalam pengelolaan zakat, juga akan mempengaruhi kepercayaan masyarakat terhadap BAZNAS sebagai lembaga pengelola zakat. Oleh sebab itu perlu dilakukan penelitian untuk mengetahui dimana letak kekeliruan sehingga terjadi ketidaksesuaian dalam implementasi Undang-undang No 23 tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat tersebut. Selain itu perlu juga rasanya untuk mengetahui perkembangan pengelolaan zakat oleh BAZNAS Kabupaten Pasaman Barat setelah lahirnya beberapa peraturan baru tentang pengelolaan zakat yaitu Peraturan Pemerintah No 14 Tahun 2014 Tentang Pelaksanaan Undang-undang No 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat, Peraturan Menteri Agama No.188 Tahun 2014 Tentang Pembentukan BAZNAS Propinsi Se-Indonesia, Keputusan Dirjen Bimas Islam No. 568 Tahun 2014 Tentang Pembentukan BAZNAS Kota/Kabupaten, dan Peraturan Daerah Pasaman Barat No. 23 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Zakat. Dari uraian di atas, maka yang menjadi pertanyaan dalam penelitian ini adalah bagaimanakah implementasi Undang-undang No. 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat oleh BAZNAS Kabupaten Pasaman Barat ?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan dan menganalisis implementasi Undang-undang No 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat oleh BAZNAS Kabupaten Pasaman Barat.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang diperoleh dari penelitian ini, dalam mengkaji mengenai implementasi Undang-undang No 23 tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat oleh BAZNAS Kabupaten Pasaman Barat adalah :

- a. Secara akademik, penelitian ini dapat menjadi bahan untuk menambah khasanah keilmuan di bidang politik seperti permasalahan kebijakan publik atau penerapan dari kebijakan publik tersebut.
- a. Secara praktis, Penelitian ini diharapkan menjadi bahan pertimbangan bagi BAZNAS Kabupaten Pasaman Barat dalam melaksanakan pengelolaan zakat di Kabupaten Pasaman Barat.

