

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Bangsa Indonesia merupakan bangsa yang menjunjung tinggi sila pertama Pancasila “Ketuhanan Yang Maha Esa”. Hal tersebut berdampak pada pembebasan warga negaranya untuk memeluk agama dan beribadah sesuai perintah agamanya masing-masing. Bebas bukan berarti tidak memilih atau memilih diluar yang telah ditentukan. Bebas memilih maksudnya, warga negara wajib menganut salah satu agama yang telah diakui.

Terdapat 6 (enam) agama yang diakui di Indonesia yakni Islam, Protestan, Katolik, Hindu, Buddha, dan Konghucu. Dari keenam agama tersebut, hanya agama Islam sebagai agama mayoritas yang dianut masyarakat Indonesia, yakni sebanyak 87 % dari seluruh penduduk di Indonesia.

Berdasarkan data World Population Review menyatakan :

In addition to this diverse population, Indonesia is also the world’s most populous Muslim – Majority country, as just over 87 % are Muslim, 9.87% are Christian, 1.69 % are Hindu, 0.72 % are Buddhid and 0.56% practice other faiths¹.

Bila dikaitkan dengan jumlah kependudukan di Indonesia sebanyak 270 juta jiwa (periode September 2020)². Dimasukkan persentase muslim sebanyak

¹ World Population Review, “Indonesia Population 2021”, diakses tanggal 19 Februari 2021 dari <https://worldpopulationreview.com/countries/indonesia-population>.

² Badan Pusat Statistik, “Potret Sensus Penduduk 2020: Menuju Satu Data Kependudukan Indonesia”, Katalog 2102041, diakses tanggal 19 Februari 2021 dari <https://www.bps.go.id/publication/download.html>

87% dari jumlah penduduk, maka ada sebanyak 235 juta jiwa yang menganut agama Islam di seluruh Indonesia.

Islam merupakan agama yang menuntut pertanggungjawaban manusia di akhirat nanti. Manusia akan lulus dari pertanggungjawaban di akhirat bilamana didunia melakukan hal-hal yang diperintah oleh Allah Swt dan menjauhi segala larangan-Nya. Salah satu perintah Allah Swt didunia ialah hidup saling membantu, orang kaya membantu memenuhi kebutuhan hidup orang miskin. Namun kenyataannya, sampai saat ini jumlah orang miskin selalu meningkat setiap tahunnya. Berdasarkan data Badan Pusat Statistika menyatakan :

Persentase penduduk miskin pada Maret 2020 meningkat 0,56 persen poin terhadap September 2019 dan meningkat 0,37 persen poin terhadap Maret 2019. Jumlah penduduk miskin pada Maret 2020 sebesar 26,42 juta orang, meningkat 1,63 juta orang terhadap September 2019 dan meningkat 1,28 juta orang terhadap Maret 2019³.

Kemiskinan telah menjadi persoalan utama, seakan tidak akan pernah terselesaikan dan terus meningkat. Berdasarkan data dari *Annual Change in extreme proverty* Bank Dunia, Indonesia menjadi negara ter-miskin ke 11 dari seluruh negara di Dunia⁴.

Islam sebagai agama mayoritas penduduk muslim di Indonesia, memiliki solusi untuk mengatasi dan membantu orang miskin tersebut. Solusi atas problem kemiskinan dalam Islam dikenal dengan zakat. Namun, sebagian

³ Badan Pusat Statistik, “Persentase Penduduk Miskin Maret 2020 naik menjadi 9,78 persen”, diakses tanggal 25 Februari 2021 dari <https://www.bps.go.id/pressrelease/2020/07/15/1744/persentase-penduduk-miskin-maret-2020-naik-menjadi-9-78-persen.html>.

⁴ Herdaru Purnomo, “Top Pak Jokowi ! Perangi Kemiskinan Ekstrem, RI Masuk 15 Besar”, diakses tanggal 25 Februari 2021 dari <https://www.cnbcindonesia.com/news/20191119085453-4-116192/top-pak-jokowi-perangi-kemiskinan-ekstrem-ri-masuk-15-besar/2>.

besar masyarakat muslim belum sadar akan kewajiban membayar zakat. Sebagai wujud hadirnya negara, Pemerintah Indonesia untuk pertamakalinya membentuk peraturan zakat melalui Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat, kemudian dicabut melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat. Pengertian zakat berdasarkan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat berbunyi :

Zakat merupakan salah satu rukun Islam yang wajib dilaksanakan bagi masyarakat muslim yang mampu.

Masyarakat muslim yang mengeluarkan zakat disebut muzaki sedangkan masyarakat yang menerima zakat disebut mustahik.

Kewajiban membayar zakat disebutkan lebih kurang sebanyak 82 ayat di dalam Al-Qur'an.⁵ Kewajiban membayar zakat dalam ayat Al-Qur'an sering kali disandingkan dengan perintah shalat. Hal tersebut menegaskan bahwa zakat merupakan kewajiban bagi muslim yang mampu untuk membantu muslim lainnya yang membutuhkan. Bila shalat bentuk komunikasi perorangan kepada Sang Pencipta, maka zakat diumpamakan bentuk komunikasi manusia dengan manusia lainnya. Sri Nurhayati menyatakan :

Kata *zakat* dalam Al-Qur'an disebutkan sebanyak 82 kali dan biasanya berdampingan dengan kata shalat. Hal ini mengindikasikan pentingnya perintah zakat sebagai rukun Islam setelah perintah shalat. Hukum zakat ialah wajib ain yaitu melekat pada diri pribadi dan tidak dibebankan pada orang lain. Bila shalat bentuk komunikasi manusia dengan tuhan (hablumminallah), maka zakat merupakan kewajiban manusia atas

⁵ Muhyiddin Khotib, *Rekonstruksi Fikih Zakat : Telaah Komprehensif Fikih Zakat Pendekatan Teoritis dan Metodologi*, CV. Literasi Nusantara Abadi, Malang, 2019, hlm. 6.

perintah Allah sebagai bentuk komunikasi dengan sesama manusia (*habluminannas*)⁶.

Berdasarkan buku saku menghitung zakat yang dikeluarkan Direktorat Pemberdayaan Zakat Kementerian Agama Republik Indonesia Tahun 2013, disebutkan bahwa zakat dibagi menjadi 2 jenis yaitu zakat fitrah dan zakat harta. Zakat Fitrah adalah zakat yang diwajibkan kepada perorangan untuk disalurkan berkenaan dengan datangnya bulan suci Ramadhan. Zakat fitrah wajib dikeluarkan setiap orang (orang tua, dewasa, kecil bahkan bayi yang baru lahir). Zakat fitrah dikeluarkan sebanyak 2,5 kg (3.1 liter) dari makanan pokok (senilai) yang diberikan pada pihak yang berhak menerimanya (mustahik)⁷.

Zakat harta adalah kegiatan mengeluarkan sebagian harta tertentu kepada pihak yang berhak menerima dengan syarat harta tersebut telah mencapai nisabnya, serta kepemilikannya mencapai haul (genap hitungan satu tahun)⁸.

Wahbah Al-Zuhaily, memberikan penjelasan syarat-syarat wajib zakat harta yakni:

1. Merdeka ;
2. Islam ;
3. Akil Baliq ;
4. Kondisi harta yang wajib dizakati seperti emas, perak, uang, barang temuan / tambang, barang dagangan, tanaman / buah-buahan, binatang ternak yang dilepas dan dikandang ;
5. Kondisi harta sudah satu nisab. Nisab maksudnya jumlah harta yang diwajibkan zakat telah memenuhi syarat dikeluarkannya zakat menurut syara' yakni sebanyak 85 gram emas ;
6. Kepemilikan harta secara sempurna ;
7. Cukup haulnya setahun ;

⁶ Sri Nurhayati, *Akutansi dan Manajemen Zakat*, Salemba Empat, Jakarta Selatan, 2019, hlm. 2.

⁷ Sri Nurhayati, *op.cit*, hlm. 16.

⁸ Sri Nurhayati, *ibid*.

8. Tidak ada hutang ;
9. Lebih dari kebutuhan pokok ⁹.

Bila syarat-syarat zakat tersebut terpenuhi, hukumnya wajib bagi seseorang untuk membayar zakat. Meskipun zakat merupakan kewajiban yang bersifat perorangan, pengelolaan zakat seharusnya diatur oleh negara karena konsep dasar pengelolaan zakat sebagaimana dicontohkan oleh Rasulullah dikelola langsung oleh penguasa saat itu. Sebagaimana firman Allah Swt dalam surat at-Taubah (9) ayat 103, berbunyi :

حُذِّ مِنْ أَمْوَالِهِمْ صَدَقَةٌ تُطَهِّرُهُمْ وَتُزَكِّيهِمْ بِهَا وَصَلَّ عَلَيْهِمْ إِنَّ صَلَاتَكَ سَكَنٌ لَهُمْ وَاللَّهُ سَمِيعٌ عَلِيمٌ

Artinya :

Ambilah zakat dari sebagian harta mereka, dengan zakat itu kamu membersihkan dan menyucikan mereka dan mendoalah untuk mereka. Sesungguhnya doa kamu itu (menjadi) ketentraman jiwa mereka dan Allah Swt Maha Mendengar, lagi Maha Mengetahui.

Ayat tersebut menjelaskan seharusnya ada suatu lembaga yang bertugas mengumpulkan zakat seseorang. Pengelolaan zakat oleh suatu lembaga zakat, dilakukan amil zakat. Amil zakat merupakan petugas khusus untuk mengurus zakat. Rahmad Hakim menyatakan :

Guna mengatur, mengumpulkan dan mendistribusikan harta zakat, diperlukan petugas (amil) yang bekerja khusus untuk mengurus zakat. Peran amil menentukan keberhasilan dalam mengumpulkan dan mendistribusikan zakat di masyarakat. Semakin tinggi kepercayaan

⁹ Wahbah Al-Zuhaily, *Zakat Kajian Berbagai Mazhab*, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung, 2005, hlm. 172.

masyarakat terhadap amil, semakin besar pula terkumpulnya dana zakat¹⁰.

Peran amil zakat sangat berpengaruh pada tingkat kepercayaan muzaki yang memberikan zakatnya. Semakin percaya muzaki tersebut, akan semakin banyak pula dana zakat yang terkumpul dan akhirnya semakin banyak pula kaum yang membutuhkan terdampak. Ada 8 kaum yang berhak menerima zakat, yakni:

1. Fakir
2. Miskin
3. Pengurus Zakat (Amil)
4. Muallaf
5. Untuk Memerdekakan Budak (ar-Riqab)
6. Orang yang berhutang (al-Garimin)
7. Untuk Jalan Allah (fi Sabilillah)
8. Mereka yang Sedang dalam Perjalanan (Ibnu Sabil)

Hanya delapan kaum tersebut yang berhak menerima zakat, kaum yang paling berhak menerima zakat ialah kaum fakir, miskin, dan seterusnya. Proses pembagian zakat dilakukan secara urut, kaum fakir harus didahulukan terlebih dahulu daripada kaum miskin. Kaum miskin lebih didahulukan daripada amil zakat dan seterusnya.

Kedelapan kaum tersebut harus mendapatkan dana zakat secara adil dengan adanya campur tangan pemerintah didalamnya. Abdurrachman Qadir menyatakan ada beberapa alasan agar zakat hendaknya ditangani dan dipungut oleh pemerintah, yakni:

¹⁰ Rahmad Hakim, *Manajemen Zakat : Histori, Konsepsi dan Implementasi*, Prenadamedia Group, Jakarta, 2020, hlm. 69.

1. Pemerintah benar-benar tahu tentang kriteria golongan yang berhak mendapatkan zakat (*asnaf*) sekaligus pemerintah lebih bertanggungjawab untuk mengurus kaum miskin.
2. Efektivitas dan efisiensi penyaluran zakat dan perspektif etis memelihara harga diri golongan yang menerima zakat khususnya para kaum fakir dan miskin.
3. Membayar zakat kepada pemerintah bertujuan untuk menjamin kepastian terlaksanannya kewajiban zakat dari orang-orang kaya yang terjaminnya hak-hak *asnaf* delapan, khususnya fakir dan miskin.
4. Adanya petugas zakat disebabkan hati nurani dan naluri manusia mencintai harta benda. Oleh karena itu, perlu penyadaran dan paksaan agar mengeluarkan zakat.
5. Kezaliman akan terjadi jika semua muzaki menyerahkan sendiri secara langsung kepada mustahik, sebab setiap orang mempunyai pemahaman yang berbeda terkait zakat, akibatnya akan ada golongan yang tidak menerima bagian dari zakat tersebut.
6. Islam adalah agama yang mengakui eksistensi pemerintah dan negara. Dengan demikian, menunaikan zakat kepada pemerintah merupakan suatu keharusan, sebagaimana al-Ghazali menyatakan, *ad-din wa ad-daulah tau'aman* – agama dan negara ibarat sebuah menara kembar¹¹.

Untuk mengakomodir pengelolaan zakat oleh negara, Pemerintah Indonesia telah membentuk pengaturan mengenai zakat yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat dan Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Pengelolaan Zakat. Peraturan tersebut membagi Organisasi Pengelolaan Zakat menjadi 2 yakni:

1. Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS)
Organisasi Pengelola Zakat yang bersifat *top-down*, yaitu organisasi pengelola zakat yang dibentuk oleh pemerintah.
2. Lembaga Amil Zakat (LAZ)
Organisasi pengelola zakat yang bersifat *bottom-up*, yaitu organisasi pengelola zakat yang dibentuk oleh masyarakat dan untuk masyarakat.

¹¹ Abdurrachman Qadir, *Zakat dalam Dimensi Mahdah dan Sosial*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 196-197.

Organisasi Pengelola Zakat yang dibentuk oleh negara disebut Badan Amil Zakat (BAZNAS). BAZNAS merupakan lembaga nonstruktural yang bersifat mandiri dan bertanggungjawab kepada Presiden melalui Menteri Agama¹². Secara nasional BAZNAS berkedudukan di Ibu Kota Negara Indonesia disebut BAZNAS Pusat. Demi mempermudah menghimpun dana zakat dan memperluas dampak zakat di daerah, dibentuk pula Organisasi Pengelola Zakat ditingkat Provinsi disebut BAZNAS Provinsi, begitu juga pengelolaan zakat ditingkat Kabupaten/Kota didirikan BAZNAS Kabupaten/Kota¹³.

Kenyataannya kepercayaan masyarakat menyalurkan zakat melalui BAZNAS masih rendah karena dianggap kurang profesional dan tidak transparan. Sehingga kebanyakan muzaki menunaikan zakatnya secara langsung diberikan kepada para mustahik¹⁴. Dina Fitriasia Sari Septiarini menyatakan :

Salah satu faktor penyebab tidak tercapainya potensi penerimaan zakat di Indonesia adalah keputusan muzaki untuk tidak menyalurkan zakat, infaq, dan shadaqah pada organisasi pengelola zakat yang ada. Faktor kepercayaan yang masih rendah pada organisasi tersebut sehingga menyebabkan para muzaki lebih memilih untuk menyalurkan dana zakatnya secara langsung kepada mereka yang berhak atau 8 asnaf. Faktor ketidakpercayaan muzaki pada pengelola dana zakat pada organisasi pengelola zakat dikarenakan kurangnya transparansi pada laporan keuangan dan akuntabilitas¹⁵.

¹² Pasal 2 angka 3 Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Pengelolaan Zakat juncto Pasal 5 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat.

¹³ Lihat Penjelasan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat

¹⁴ Ermi Suhasti Syafe'i, *Mengoptimalkan Potensi Zakat*, (P3EI) UII, Yogyakarta, 2002, hlm. 575.

¹⁵ Dina Fitriasia Septiarini, "Pengaruh Transparansi dan Akuntabilitas terhadap Pengumpulan Dana Zakat, Infaq dan Shadaqah pada LAZ di Surabaya", *Jurnal Akutansi Universitas Negeri Surabaya* (2011), Vol 2, No 2, hlm. 172, diakses tanggal 23 Februari 2021 dari

<https://journal.unesa.ac.id/index.php/aj/article/view/268>.

Kurang efektifnya pengelolaan zakat di BAZNAS Provinsi Bengkulu menjadi faktor menurunnya minat muzaki membayar zakat di BAZNAS Provinsi Bengkulu pada tahun 2018 dan 2019. Berikut daftar tabel pengumpulan dan penyaluran dana zakat di BAZNAS Provinsi Bengkulu setiap tahunnya :

Tabel 1
Pengumpulan dan Penyaluran Zakat
di BAZNAS Provinsi Bengkulu
Tahun 2016-2020

Tahun	Pengumpulan	Penyaluran
2016	1.8 Miliar	1.5 Miliar
2017	5.5 Miliar	3 Miliar
2018	3.9 Miliar	4.1 Miliar
2019	4.4 Miliar	4.6 Miliar
2020	5.5 Miliar	4.6 Miliar

Sumber: Laporan Keuangan BAZNAS Provinsi Bengkulu di Kantor BAZNAS Provinsi Bengkulu

Tabel tersebut menjelaskan pada tahun 2017 terjadi peningkatan drastis pengumpulan dana zakat di BAZNAS Provinsi Bengkulu, peningkatan ini disebabkan berlakunya himbuan Aparatur Sipil Negara (ASN) untuk membayar zakat melalui Unit Pelaksana Zakat (UPZ) yang dibentuk BAZNAS Provinsi disetiap badan usaha pemerintahan. Namun, sangat disayangkan pengumpulan dana zakat melalui BAZNAS Provinsi malah menurun drastis setahun setelahnya, dari 5.5 Miliar menjadi 3.9 Miliar pada tahun 2018.

Bila dihitung dari seluruh jumlah dana zakat yang terkumpul dari tahun 2016 sampai tahun 2020, BAZNAS Provinsi Bengkulu telah berhasil mengumpulkan zakat sebanyak 21,1 Miliar, setelah dirata-ratakan per

bulannya, ada sebanyak 340 juta dana zakat yang berhasil dikumpulkan oleh BAZNAS Provinsi Bengkulu.¹⁶

Bila jumlah uang zakat tersebut dikelola dengan jujur dan dapat dipertanggungjawabkan, pastinya mampu mengurangi angka kemiskinan di Provinsi Bengkulu yang saat ini ditetapkan sebagai kota dengan penduduk termiskin di Indonesia. Oleh sebab itu, pengelolaan zakat di BAZNAS Provinsi Bengkulu menarik untuk dibahas. Pengelolaan zakat yang dimaksud dimulai dari pengumpulan, penyaluran, pengawasan sampai pertanggungjawaban pengelolaan zakat di BAZNAS Provinsi Bengkulu.

Saat ini, pengumpulan dana zakat di BAZNAS Provinsi Bengkulu belum dilaksanakan secara efektif. BAZNAS Provinsi Bengkulu hanya mengandalkan pengumpulan dana zakat penghasilan pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN), padahal tidak setiap pegawai ASN memiliki kewajiban membayar zakat harta karena pengumpulannya belum mencapai nilai hisab.

Seseorang ASN dikatakan wajib membayar zakat harta jika pendapatannya sebanyak 85 gram emas per tahun. Harga emas per Juli 2021 sebanyak Rp 921.000,00,- (Sembilan Ratus Dua Puluh Satu Ribu Rupiah) dikalikan dengan 85 gram emas. Maka, ASN dikatakan wajib membayar zakat bila pendapatan pertahunnya mencapai Rp 78.285.000,- (Tujuh Puluh Delapan Juta Dua Ratus Ribu Delapan Ratus Lima Ribu Rupiah) dan pendapatan

¹⁶ Wawancara dengan Bunafi selaku Kepala Pelaksana Baznas Provinsi pukul 14.00 tanggal 19 Januari 2021.

perbulannya minimal Rp 6.523.750,- (Enam Juta Lima Ratus Dua Puluh Tiga Ribu Tujuh Ratus Lima Puluh Rupiah).

Kenyataannya, setiap ASN di Provinsi Bengkulu yang memiliki pendapatan kurang dari Rp 6.523.750,- per bulan tetap dihimbau membayar zakat melalui UPZ yang ada di setiap badan usaha di Pemerintah Daerah Provinsi Bengkulu. Sebaliknya, para pekerja swasta yang bekerja di sektor perusahaan dan perdagangan tidak dilakukan strategi khusus oleh BAZNAS Provinsi Bengkulu dalam menghimpun dana, padahal banyak dari mereka memiliki penghasilan lebih dari Rp 6.523.750,- (Enam Juta Lima Ratus Dua Puluh Tiga Ribu Tujuh Ratus Lima Puluh Rupiah) per bulannya.

Koordinasi pengumpulan dan penyaluran zakat antara LAZ dan BAZNAS serta pembagian kewenangan pengelolaan zakat antara BAZNAS Provinsi dengan BAZNAS Kota Bengkulu juga menjadi permasalahan di Provinsi Bengkulu, sebab tidak ada pengaturan dan/atau kebijakan yang jelas dalam UU Pengelolaan Zakat dan peraturan pelaksanaannya yang mengatur pedoman koordinasi dan pembatasan kewenangan antara 3 organisasi lembaga zakat tersebut.

Pengawasan pengelolaan zakat di BAZNAS Provinsi Bengkulu juga tidak berjalan semestinya. Pengawasan pengelolaan zakatnya hanya dilakukan secara internal saja oleh ketua dan wakil ketua BAZNAS Provinsi Bengkulu. Sedangkan pengawasan pengelolaan zakat secara eksternal yang seharusnya dilakukan oleh akuntan publik dan Pemerintah Daerah Provinsi Bengkulu,

tidak pernah dilakukan sejak BAZNAS Provinsi Bengkulu berdiri sampai saat ini¹⁷.

Pengawasan internal laporan keuangan pengelolaan zakat tidak diatur dalam UU Pengelolaan Zakat, melainkan hanya kebiasaan yang dilakukan sejak BAZNAS Provinsi Bengkulu berdiri. Kebiasaan tersebut disebabkan tidak adanya struktur khusus pengawas di BAZNAS Provinsi Bengkulu. Pengawasan internal yang dilakukan di BAZNAS Provinsi Bengkulu biasanya secara langsung oleh ketua dan wakil ketua, hanya untuk menganalisis laporan keuangan pengelolaan zakat sejak saat pengumpulan, pendistribusian sampai pendayagunaan zakat. Pengawasan internal laporan keuangan pengelolaan zakat dijelaskan dalam buku pedoman pengawasan lembaga pengelola zakat yang diterbitkan Kementerian Agama berbunyi :

Serangkaian kegiatan yang bersifat sebagaimana pengendalian secara preventif atau represif agar pelaksanaan tugas bawahan tersebut berjalan secara efektif dan efisien sesuai dengan rencana kegiatan dan peraturan yang berlaku. Pengawasan ini dilakukan oleh atasan langsung yang memiliki kekuatan (power) dan dilakukan secara terus menerus agar tugas-tugas bawahan dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien¹⁸.

Pengawasan eksternal pengelolaan zakat di BAZNAS Provinsi Bengkulu seharusnya dilakukan audit keuangan oleh akuntan publik dan audit syariat oleh Kementerian Agama sesuai Pasal 75 Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan menyatakan :

¹⁷ *Ibid*

¹⁸ Kementerian Agama, *Pedoman Pengawasan Lembaga Pengelola Zakat*, Kementerian Agama, Direktorat Jenderal Bombing Masyarakat Islam, Direktorat Pemberdayaan Zakat, Tahun 2012, hlm. 14.

- (1). Laporan pelaksanaan pengelolaan zakat, infak, sedekah, dan dana sosial keagamaan harus dilakukan audit syariat dan keuangan;
- (2). Audit syariat dilakukan oleh kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agama; dan
- (3). Audit keuangan dilakukan akuntan publik.

Audit syariat mengevaluasi apakah penyelenggaraan pengelolaan dana zakat sudah sesuai dengan syariat Islam atau tidak. Sedangkan audit laporan keuangan pengelolaan zakat dilakukan oleh akuntan publik. Pengertian akuntan publik diatur dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2011 tentang Akuntan Publik, berbunyi :

Akuntan publik adalah seseorang yang telah memperoleh izin untuk memberikan jasa.

Izin akuntan publik diberikan langsung oleh Kementerian Keuangan (Kemenkeu). Menurut Otoritas Jasa Keuangan (OJK) akuntan publik adalah akuntan yang memiliki izin praktik dari pemerintah sebagai akuntan swasta sehingga dapat memberikan jasa analisis laporan keuangan dengan mendapatkan pembayaran tertentu¹⁹.

Berdasarkan penjelasan tersebut, akuntan publik merupakan akuntan swasta yang bekerja secara independen untuk memastikan penggunaan dan pengelolaan dana disuatu lembaga tidak terjadi penyelewengan, manipulasi, tindakan yang menyimpang dalam pengelolaan dana.

Audit laporan keuangan pengelolaan zakat oleh akuntan publik merupakan suatu hal yang sangat dibutuhkan oleh BAZNAS Provinsi

¹⁹ Fajria Anindya Utami, "Apa itu Akuntan Publik ?", warta.co.id, diakses tanggal 28 Februari 2021 dari <https://www.wartaekonomi.co.id/read287485/apa-itu-akuntan-publik>.

Bengkulu, untuk meningkatkan kepercayaan muzaki yang menyalurkan dana zakatnya dan mencegah amil zakat agar tidak melakukan penyimpangan, manipulasi atau penyelewengan pengelolaan zakat. Namun kenyatannya, hingga tahun 2019, akuntan publik tidak pernah menjadi mitra kerjasama audit laporan keuangan pengelolaan zakat oleh BAZNAS Provinsi Bengkulu²⁰. Padahal analisis laporan keuangan pengelolaan zakat oleh akuntan publik merupakan hal yang penting, sebagaimana dijelaskan dalam buku pedoman pengawasan lembaga pengelola zakat yang diterbitkan Kementerian Agama berbunyi :

Dalam rangka mencapai akuntabilitas yang optimal, BAZNAS dapat menggunakan jasa lembaga pengawasan independen (akuntan publik). Hasil pengawasan dilaporkan ke BAZNAS untuk dibahas dan ditindak lanjuti. Apabila ditemukan pelanggaran atau penyimpangan, harus ditegakkan sanksi sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku²¹.

Pengawasan eksternal pengelolaan zakat disamping dilakukan oleh akuntan publik, seharusnya juga dilakukan oleh Pemerintah Daerah Provinsi setempat. Kenyataannya, pengawasan pengelolaan zakat oleh Pemerintah Daerah Provinsi Bengkulu tidak pernah dilaksanakan²². Padahal kebutuhan pengawasan pengelolaan zakat oleh Pemerintah Daerah Provinsi Bengkulu ini telah dijelaskan dalam buku pedoman pengawasan lembaga pengelola zakat yang diterbitkan Kementerian Agama berbunyi :

Gubernur dan bupati/walikota, sesuai dengan kewenangannya bertanggungjawab atas pembinaan dan pengawasan terhadap BAZNAS

²⁰ Wawancara dengan Bunafi selaku Kepala Pelaksana Baznas Provinsi pukul 14.00 tanggal 19 Januari 2021.

²¹ Kementerian Agama, *Pedoman Pengawasan Lembaga Pengelola Zakat*, *op.cit*, hlm. 2.

²² Wawancara dengan Bunafi selaku Kepala Pelaksana Baznas Provinsi pukul 14.00 tanggal 19 Januari 2021.

yang ada di wilayah provinsi, BAZNAS kabupaten/kota, demikian pula dengan LAZ yang ada di wilayah mereka. Dengan demikian BAZNAS yang ada di provinsi dan kabupaten mendapat binaan dan pengawasan dari pimpinan wilayah setempat.²³

Pengaturan mengenai pengawasan pengelolaan zakat oleh Pemerintah

Daerah Provinsi tidak diatur secara tegas dan rinci dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat dan peraturan pelaksanaannya Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2014. Hanya ada ketentuan bahwa BAZNAS Provinsi bertanggungjawab melaporkan pelaksanaan pengelolaan zakat ke Pemerintah Daerah Provinsi. Ketentuan tersebut diatur dalam Pasal 29 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 berbunyi :

BAZNAS Provinsi wajib menyampaikan laporan pelaksanaan pengelolaan zakat, infak, sedekah, dan dana sosial keagamaan lainnya kepada BAZNAS dan pemerintah daerah secara berkala.

Pasal 33 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2014 berbunyi:

BAZNAS Provinsi bertanggung jawab kepada BAZNAS dan Pemerintah Daerah Provinsi.

Penyampaian laporan pertanggungjawaban BAZNAS Provinsi Bengkulu kepada Pemerintah Daerah Provinsi Bengkulu tidak dilakukan secara transparan dan bersifat satu arah saja.

Tidak dilakukan secara transparan maksudnya laporan pertanggungjawaban pengelolaan zakat yang diberikan BAZNAS Provinsi kepada Pemerintah Daerah Provinsi Bengkulu tidak pernah diinformasikan ke

²³ Kementerian Agama, *Pedoman Pengawasan Lembaga Pengelola Zakat*, op.cit, hlm. 3.

publik baik melalui website atau sarana lainnya. Sedangkan, bersifat satu arah maksudnya, laporan pertanggungjawaban pengelolaan zakat yang diberikan BAZNAS Provinsi Bengkulu setiap tahunnya ke Pemerintah Daerah Provinsi Bengkulu, tidak pernah dibahas bersama dan tidak pernah pula dilakukan evaluasi lebih lanjut oleh Pemerintah Daerah Provinsi Bengkulu.

Berdasarkan uraian permasalahan pengelolaan zakat yang terjadi di BAZNAS Provinsi Bengkulu. Penulis tertarik mengangkat penelitian ini dengan judul **Pengelolaan dan Pengawasan Zakat di Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) di Provinsi Bengkulu.**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang permasalahan diatas, dapat dirumuskan permasalahan penelitian sebagai berikut :

1. Bagaimana pengumpulan zakat yang dilakukan BAZNAS Provinsi Bengkulu ?
2. Bagaimana penyaluran zakat yang dilakukan BAZNAS Provinsi Bengkulu?
3. Bagaimana pengawasan pengelolaan zakat yang dilakukan terhadap BAZNAS Provinsi Bengkulu ?

C. Tujuan Penelitian

Secara garis besar, penelitian ini bertujuan :

1. Untuk mengetahui dan mencari kejelasan pengumpulan zakat yang dilakukan BAZNAS Provinsi Bengkulu.

2. Untuk mengetahui dan mencari kejelasan penyaluran zakat yang dilakukan BAZNAS Provinsi Bengkulu.
3. Untuk mengetahui dan mencari kejelasan pengawasan pengelolaan zakat yang dilakukan terhadap BAZNAS Provinsi Bengkulu.

D. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan bermanfaat baik secara teoritis maupun praktis, sebagai berikut :

1. Secara teoritis hasil penelitian dapat memperkaya khazanah ilmu pengetahuan. Memperkaya ilmu hukum secara umum dan memperkaya ilmu hukum dalam bidang Hukum Administrasi Negara (HAN) dan Hukum Perdata Islam secara khusus, dalam hal ini menyangkut pengelolaan dana zakat pada BAZNAS Provinsi Bengkulu.
2. Secara praktis hasil penelitian dapat dijadikan acuan untuk dilakukan pembenahan terhadap pengawasan pengelolaan dana zakat pada BAZNAS Provinsi Bengkulu. Diharapkan dengan adanya penelitian ini memberikan saran akan pentingnya pengawasan eksternal pengelolaan dana zakat pada BAZNAS Provinsi Bengkulu.

E. Keaslian Penelitian

Terdapat sejumlah penelitian seputar BAZNAS, baik dalam kajian yuridis normatif maupun dalam kajian yuridis empiris (penelitian lapangan), namun sepengetahuan peneliti belum dijumpai penelitian yang mencoba menguraikan mengenai pengelolaan dan pengawasan dana zakat di BAZNAS

Provinsi khususnya di Provinsi Bengkulu. Beberapa penelitian lain yang membahas mengenai BAZNAS adalah :

1). Thomas Febria, 2020, *Implementasi Pengaturan Pengelolaan Zakat pada Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) Provinsi Sumatera Barat dan Kaitannya dengan Kepercayaan Muzakki*. Penelitian ini untuk kepentingan penulisan disertasi di UIN Imam Bonjol Padang²⁴. Pendekatan masalah yang dipecahkan dalam penelitian yuridis empiris dengan mengangkat 2 rumusan masalah, yakni:

- (1) Bagaimana implementasi pengaturan pengelolaan zakat pada BAZNAS Provinsi Sumatera Barat ?
- (2) Bagaimana kaitannya antara implementasi pengaturan pengelolaan zakat dengan kepercayaan muzakki ?

Hasil penelitian menunjukkan bahwa BAZNAS Provinsi Sumatera Barat telah mengimplementasikan peraturan perundang-undangan zakat dalam pengelolaan zakat, mulai dari rekrutmen pengurus, pengelolaan, sampai kepada manajemen pendistribusian. Profesionalitas pengurus dalam mengimplementasikan peraturan kedalam pengelolaan zakat telah mampu meningkatkan kepercayaan muzakki secara signifikan sehingga terjadi peningkatan kuantitas pengumpulan zakat secara tajam dari tahun ke tahun.

²⁴ Thomas Febria, "Implementasi Pengaturan Pengelolaan Zakat pada Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) Provinsi Sumatera Barat dan Kaitannya dengan Kepercayaan Muzakki," Uin Imam Bonjol Padang, Sumatera Barat, 2020.

Berbeda dengan penelitian yang akan dilakukan peneliti. Peneliti tidak hanya membahas mengenai pengelolaan zakat di BAZNAS Provinsi Bengkulu namun juga membahas mengenai pengawasan pengelolaan zakat terhadap BAZNAS di Provinsi Bengkulu. Tentunya penelitian yang dilakukan Thomas Febria berbeda dengan penelitian yang penulis bahas. Thomas Febria membahas mengenai implementasi peraturan pengelolaan zakat di Provinsi Sumatera Barat, sedangkan peneliti membahas pengelolaan dan pengawasan zakat terhadap BAZNAS Provinsi Bengkulu.

2). Nurul Huda, 2013, *Solusi Persoalan Zakat Indonesia Pendekatan Action Research Modifikasi*, Penelitian ini untuk kepentingan penulisan disertasi di Universitas Airlangga²⁵. Pendekatan masalah yang dipecahkan dalam penelitian gabungan (yuridis normatif dan yuridis empiris) dengan mengangkat 2 rumusan masalah, yakni:

(1) Bagaimana persoalan zakat di Indonesia ?

(2) Apa usulan pemikiran terkait persoalan zakat di Indonesia ?

Hasil penelitian menunjukkan persoalan zakat Indonesia masih belum disepakatinya model organisasi pengelolaan zakat antar stakeholder zakat, rendahnya sinergi antara Organisasi Pengelola Zakat (OPZ) dan keterbatasan tenaga amil yang professional. Selain itu, teridentifikasi pula program pendistribusian dan pendayagunaan dana zakat dalam dua kelompok, yaitu bersifat karitas dan pemberdayaan. Sedangkan terkait

²⁵ Nurul Huda, "Solusi Persoalan Zakat Indonesia Pendekatan Action Research Modifikasi", Universitas Airlangga, Surabaya, 2013.

persoalan OPZ yaitu : tumpang tindihnya program pemberdayaan antar OPZ, data muzaki dan mustahik yang tidak akurat, terbatasnya kemitraan OPZ, kebijakan pemerintah yang terkadang bertentangan dengan program pendayagunaan, belum didapatkan model promosi yang murah dan keterbatasan tenaga amil zakat yang professional. Usulan pemikiran yang diajukan terkait rumusan masalah kedua yaitu pemerintah mengakomodasi semua OPZ yang sudah ada dengan pendekatan afiliasi, sinergi OPZ dengan pendekatan wilayah, program pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan serta perlu standarisasi amil zakat.

Berbeda dengan penelitian yang akan dilakukan peneliti. Peneliti membahas mengenai pengelolaan zakat di BAZNAS Provinsi Bengkulu. Tentunya penelitian yang dilakukan Nurul Huda berbeda dengan penelitian yang penulis bahas. Nurul Huda membahas mengenai persoalan zakat secara umum, sedangkan peneliti membahas secara khusus mengenai pengelolaan zakat di BAZNAS Provinsi Bengkulu.

- 3). M. Faisal Wibowo, 2020, *Pertanggung Jawaban Hukum Badan Amil Zakat Nasional Terhadap Penyaluran Dana Zakat Pengelolaan Zakat di Kabupaten Bengkulu Utara*²⁶. Pendekatan masalah yang dipecahkan dalam penelitian yuridis empiris dengan mengangkat 2 rumusan masalah, yakni:

²⁶ M. Faizal Wibowo, "Pertanggung Jawaban Hukum Badan Amil Zakat Nasional Terhadap Penyaluran Dana Zakat Pengelolaan Zakat di Kabupaten Bengkulu Utara", Universitas Bengkulu, Bengkulu, 2020.

(1) Bagaimana penyaluran zakat oleh BAZNAS di Kabupaten Bengkulu Utara ?

(2) Apakah penyaluran zakat oleh BAZNAS di Kabupaten Bengkulu Utara sesuai Hukum Islam ?

Hasil penelitian menunjukkan bahwa penyaluran zakat oleh Badan Amil Zakat Nasional di Kabupaten Bengkulu Utara, belum sepenuhnya terlaksana dengan baik sesuai Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, dikarenakan penyaluran zakat oleh Badan Amil Zakat Nasional di Kabupaten Bengkulu Utara masih menemukan kendala-kendala dalam pelaksanaan pertanggungjawaban Badan Amil Zakat Nasional di Bengkulu Utara. Penyaluran zakat Badan Amil Zakat Nasional di Kabupaten Bengkulu Utara dapat dipertanggungjawabkan sesuai Hukum Islam, dimana orang yang berhak menerima zakat Badan Amil Zakat Nasional di Kabupaten Bengkulu Utara adalah fakir, miskin, amil, fisabilillah, ibnu sabil, garim, riqab, dan mualaf.

Berbeda dengan penelitian yang akan dilakukan peneliti. Peneliti membahas secara lebih umum tidak hanya penyalurannya saja namun mulai dari pengumpulan, penyaluran hingga pengawasan pengelolaan zakat dengan judul pengelolaan dan pengawasan zakat di BAZNAS Provinsi Bengkulu. Tentunya penelitian yang dilakukan M. Faisal Wibowo berbeda dengan penelitian yang penulis bahas. M. Faisal Wibowo membahas mengenai penyaluran dana zakat di BAZNAS Kabupaten

Bengkulu Utara, sedangkan peneliti membahas secara umum pengelolaan zakat di BAZNAS Provinsi Bengkulu.

- 4). Aneka Rahma, 2018, *Efektivitas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat Pasal 3 untuk Menanggulangi Kemiskinan (Studi Kasus Pengelolaan Zakat pada BAZNAS Kota Lubuklinggau)*²⁷.

Pendekatan masalah yang dipecahkan dalam penelitian gabungan (yuridis normatif dan yuridis empiris) dengan mengangkat 2 rumusan masalah, yakni:

- (1) Bagaimana upaya BAZNAS dalam menanggulangi kemiskinan di Kota Lubuklinggau ?
- (2) Bagaimana efektivitas pelaksanaan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat pada BAZNAS Kota Lubuklinggau ?

Hasil penelitian menunjukkan upaya yang dilakukan BAZNAS untuk menanggulangi kemiskinan adalah pemberdayaan zakat secara optimal serta mengajukan peraturan walikota (perwali) tentang zakat.

Sedangkan Efektivitas pelaksanaan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat pada BAZNAS Kota Lubuklinggau belum efektif.

Berbeda dengan penelitian yang akan dilakukan peneliti. Peneliti membahas mengenai pengelolaan zakat di BAZNAS Provinsi Bengkulu.

²⁷ Aneka Rahma, "Efektivitas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat Pasal 3 untuk Menanggulangi Kemiskinan (Studi Kasus Pengelolaan Zakat pada BAZNAS Kota Lubuklinggau)," UIN Raden Falah, Palembang, 2018.

Tentunya penelitian yang dilakukan Aneka Rahma berbeda dengan penelitian yang penulis bahas. Aneka Rahma membahas mengenai efektivitas adanya UU No 23 Tahun 2011 dalam menanggulangi kemiskinan di Kota Lubuk Linggau, sedangkan peneliti membahas mengenai pengelolaan dan pengawasan zakat di BAZNAS Provinsi Bengkulu.

F. Kerangka Teoritis dan Konseptual

1. Kerangka Teoritis

a. Teori Negara Hukum

Bentuk negara hukum pertama kali dipaparkan oleh Plato (427-347 SM) disebut *nomokrasi*. Kemudian, setelah ratusan tahun lamanya pada abad ke 18, paham negara hukum berkembang di Jerman dan Inggris. Paham negara hukum di Jerman dikenal dengan *rechtstaat*, *rechtstaat* berkembang dalam suasana liberalisme dan kapitalisme yang dipelopori oleh Immanuel Kant. Sedangkan di Inggris, paham negara hukum dikenal dengan *The Rule of Law*. *The Rule of Law* dipelopori oleh Av. Dicey. Jimly Asshiddiqie menyatakan :

Teori *the rule of law* atau *rechtstaat* atau *nomokrasi* atau negara hukum merupakan konsep penyelenggaraan negara yang didasarkan atas hukum. Setiap tindakan penyelenggaraan negara mesti didasarkan atas hukum yang berlaku. Dalam arti, apapun yang hendak dilakukan dalam konteks penyelenggaraan

negara mesti didasarkan atas aturan main (*rule of the game*) yang telah ditentukan dan ditetapkan bersama²⁸.

The rule of law yang dipelopori oleh A.V. Dicey menjelaskan bahwa hukumlah yang seharusnya memerintah atau memimpin dalam suatu negara, bukan manusia atau orang. Sedangkan konsep *rechtstaat* yang diperkenalkan oleh Friedrich Julius Stahl menjelaskan bahwa negara hukum merupakan negara yang berdaulat dan berkembang dari teori perjanjian mengenai terbentuknya negara²⁹. Eduardus Marius BO menyatakan :

Negara hukum adalah negara yang penyelenggaraan pemerintahannya berdasarkan dan bersarkan hukum yang berakar dalam seperangkat titik tolak normatif, berupa asas-asas yang menjadi pedoman dan kriteria pemerintahan dan perilaku pejabat pemerintah³⁰.

Indonesia merupakan negara hukum yang diamanatkan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945). Dengan adanya amanat tersebut segala sesuatu yang berkaitan dengan kesejahteraan rakyat akan dibentuk suatu peraturan yang mengikat seluruh penduduk di Indonesia.

Salah satu pengaturan tersebut mengenai peran negara dalam membantu fakir miskin dan anak-anak telantar yang diatur dalam

²⁸ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & konstitusionalisme Indonesia*, Edisi Revisi, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, hlm. 152.

²⁹ Pusat Pendidikan Pancasila dan Konstitusi Mahkamah Konstitusi, "Modul Pendidikan Negara Hukum dan Demorasi", 2016, hlm. 10 diakses dari https://pusdik.mkri.id/uploadedfiles/materi/Materi_2.pdf.

³⁰ Eduardus Marius BO, *Teori Negara Hukum & Kedaulatan Rakyat*, Setara Press, Jawa Timur, 2019, hlm. 328.

Pasal 34 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 dan kebebasan masyarakat untuk beribadah dan memeluk agamanya masing-masing yang diatur dalam Pasal 29 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Kedua Pasal tersebut berhubungan dengan pengelolaan zakat di Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat dan peraturan pelaksanaannya Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2014.

Dampak adanya pengaturan mengenai zakat tersebut menunjukkan pemerintah ikut bertanggungjawab dalam pengelolaan zakat melalui badan yang dibentuk pemerintah yakni Badan Amil Zakat (BAZNAS) yang ada ditingkat Pusat, Provinsi dan Kabupaten/Kota. Adanya pengelolaan zakat oleh BAZNAS diharapkan tidak terjadinya kesewenang-wenangan dalam pengumpulan, penyaluran, dan pengawasan zakat.

Pengumpulan zakat melalui pemerintah sebenarnya sudah dicontohkan oleh Nabi Muhammad dan sahabat Nabi yang menunjuk orang-orang kepercayaan Nabi, untuk mengumpulkan zakat orang yang mampu dan kemudian diberikan kepada yang membutuhkan.

Yusuf Wibisono menyatakan :

Seiring meningkatnya populasi masyarakat Muslim dan perluasan wilayah negara Islam, Nabi Muhammad kemudian mengangkat “sejumlah besar” petugas zakat, termasuk para sahabat Nabi yang terkenal seperti ‘Umar dan ‘Ali, untuk menarik zakat dari masyarakat Muslim. Dapat dikatakan bahwa Nabi telah menutup seluruh wilayah jazirah Arab dengan petugas zakatnya. Hal ini kemudian menjadi landasan

secara umum bahwa sejak masa Nabi Muhammad masalah zakat adalah urusan dan tugas pemerintah³¹.

Pada masa kepemimpinan Nabi Muhammad, Nabi membentuk petugas zakat disebabkan pada saat itu banyak masyarakat yang memiliki harta berlebih namun tidak tahu adanya kewajiban membayar zakat dan adapula yang tidak mau membayar zakat (kikir) oleh sebab itu peran petugas zakat amat diperlukan. Yusuf Qardawi menyatakan :

Ini semua menunjukkan kepada kita dengan jelas, bahwa sejak zaman Nabi s.a.w., masalah zakat itu adalah urusan dan tugas pemerintah. Atas dasar ini pula Rasulullah s.a.w. memerlukan sekali untuk menugaskan petugas zakat pada setiap kaum dan suku bangsa yang telah masuk Islam: petugas itu mengambil zakat dari orang kaya dan membagikannya pada mustahiknya³².

BAZNAS merupakan badan yang dibentuk negara, yang menjalankan tugas dan fungsinya berpedoman kepada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat dan peraturan pelaksanaannya Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2014.

Diharapkan BAZNAS dapat menjadi amil zakat (pengurus) yang amanah (tidak berlaku sewenang-wenang), mewakili pemerintah untuk membantu dan ikut serta mensejahterakan fakir miskin yang ada di Indonesia.

³¹ Yusuf Wibisono, *Mengelola Zakat Indonesia*, Kencana, Jakarta, 2015, hlm. 134.

³² Yusuf Qardawi, *Hukum Zakat*, Terjemahan Sal,am Harun dkk, PT. Intermasa, Jakarta, 1987, hlm. 739.

b. Teori Keadilan

Teori keadilan merupakan teori yang dikemukakan pertama kali oleh Plato. Plato merupakan murid dari Socrates, Socrates dalam teorinya menjunjung kebijaksanaan perorangan. Sedangkan, Plato mengungkapkan konteks kebijaksanaan bukan hanya bersifat perorangan namun juga bisa bersifat sekelompok orang. Bernard L.

Tanya menyatakan :

Jadi Plato sebetulnya mengingatkan kita sekali lagi betapa faktor manusia (aparatur) merupakan sosial yang sangat sentral dalam hukum disamping faktor-faktor lain, semisal sarana yang memadai, dana yang cukup, kebijakan badan usaha dan lain sebagainya. Aturan hukum (yang mutunya sekali pun), tidak bisa jalan sendiri tanpa ada manusia yang menjalankannya. Aturan yang baik itu, akan benar-benar dirasakan manfaatnya jika si manusia pelaksananya juga bermutu secara intelektual dan integritasnya. Bahkan ditangan pelaksana yang arif-bijaksana itu, aturan yang tidak mutunya dan buruk bukan halangan untuk mendatangkan keadilan dan kemaslahatan, begitu juga sebaliknya³³.

Plato berusaha mengkonsepkan keadilan itu tidak hanya berasal dari pengaturan yang baik dan lengkap saja, keadilan akan lebih terasa apabila sekelompok orang yang melaksanakan tugas dan fungsinya secara bijaksana sesuai kodratnya. Bila dikaitkan dengan penelitian ini, BAZNAS terdiri dari sekelompok orang yang bertanggungjawab dalam pengelolaan dana zakat. Sekelompok orang tersebut disebut amil zakat. Amil zakat dikatakan adil apabila melaksanakan

³³ Bernard L. Tanya, *Teori Hukum: Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, CV. Kita, Surabaya, 2007, hlm. 50.

pengelolaan dana sesuai standar operasional prosedur (SOP) tanpa ada kepentingan pribadi didalamnya.

Aristoteles dalam bukunya *Nichomachean Ethic*, mengembangkan keadilan dari prinsip rasional. Aristoteles membagi keadilan menjadi keadilan terhadap hukum dan keadilan sebagai kesetaraan. Keadilan terhadap hukum diartikan adil bilamana seseorang patuh pada hukum, sebaliknya diartikan tidak adil bila seseorang tidak patuh terhadap hukum. Salim HS menyatakan :

Istilah tidak adil dipakai, baik bagi orang yang melanggar hukum maupun orang yang menerima lebih dari haknya, yaitu orang yang berlaku tidak jujur. Orang yang taat pada hukum dan orang yang jujur keduanya pasti adil. Sehingga yang adil berarti mereka yang melanggar hukum atau mereka yang berlaku seimbang atau tidak jujur. Yang benar menurut hukum memiliki makna yang luas dan kesetaraan memiliki makna yang lebih sempit³⁴.

Keadilan sebagai kesetaraan dibagi menjadi keadilan distributif dan keadilan korektif. Keadilan distributif ialah keadilan yang diberikan sesuai kebutuhannya. E Sumaryono menyatakan :

Keadilan “distributif” dengan keadilan “korektif” atau “remedial” yang merupakan dasar bagi semua pembahasan teoritis terhadap pokok persoalan. Keadilan distributif mengacu kepada pembagian barang dan jasa kepada setiap orang sesuai kedudukannya dalam masyarakat dan perlakuan yang sama terhadap kesederajatan di hadapan hukum (*equality before the law*)³⁵.

³⁴ Salim HS dkk, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Disertasi dan Tesis*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2014, hlm. 27.

³⁵ E. Sumaryono, *Etika dan Hukum : Relevansi Teori Hukum Kodrat Thomas Aquinas*, Kanisius, Yogyakarta, hlm. 92.

Keadilan korektif menitik beratkan kepada kesetaraan atau titik tengah antara dua hal yang berbeda³⁶. Keadilan korektif yang dimaksud dalam penelitian ini, ialah penyamarataan kebutuhan antara orang kaya dan orang miskin. Orang kaya yang memiliki kelebihan harta diwajibkan berzakat untuk memenuhi kebutuhan hidup orang miskin. Sedangkan, selanjutnya dalam pembagian zakat tersebut dilakukan secara keadilan distributif. Mustahik akan menerima zakat sesuai dengan keadaannya, semakin berat kehidupannya akan semakin banyak zakat yang seharusnya diterimanya. Mustahik yang memiliki 8 anak akan lebih banyak mendapatkan bantuan dana zakat dari pada mustahik yang memiliki 2 anak saja.

Di Indonesia, konsep keadilan ditemukan dalam sila kelima Pancasila yang berbunyi “keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”. Adapun keadilan dalam sila kelima Pancasila tersebut mengandung arti, ada hubungan manusia dengan manusia lainnya dan hubungan manusia dengan negara serta hubungan manusia dengan Tuhannya³⁷. Keadilan sosial dalam pengelolaan zakat mencakup hubungan manusia dengan manusia lainnya untuk saling membantu dan saling berbagi, hubungan manusia dengan negara, demi mengurangi angka kemiskinan serta hubungan manusia dengan Sang

³⁶ Syofirman Syofyan, “Bahan Ajar Kuliah Teori Hukum : Teori Keadilan”, Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang, 2019, hlm. 3.

³⁷ M. Agus Santoso, *Hukum, Moral & Keadilan Sebuah Kajian Filsafat Hukum*, Cetakan Kedua, Kencana, Jakarta, 2014, hlm. 85.

Pencipta Tuhan Yang Maha Esa sebagai ungkapan syukur telah memberikan rezeki kepada makhluknya di bumi.

c. Teori *Maslahah Mursalah*

Al-Qur'an dan Sunnah adalah sumber hukum utama dalam menetapkan suatu persoalan hukum yang muncul dalam kehidupan masyarakat. Seiring berkembangnya zaman, persoalan hukum baru pun bermuculan yang adakalanya tidak dapat diselesaikan dengan sumber hukum yang baku (al-Qur'an dan Sunnah), sehingga diperlukan teori *maslahah mursalah* sebagai upaya menyelesaikan persoalan hukum yang baru muncul pada saat ini. Teori *masalahah mursalah* yaitu kemasalahatan yang keberadaannya tidak didukung syara' dan tidak pula dibatalkan/ditolak syara' melalui dalil yang rinci. Maslahat dikatakan *mursalah* karena ia terlepas dari dalil yang mengesahkan ataupun membatalkannya.³⁸

Maslahah mursalah menurut bahasa terdiri dari dua kata yakni *maslahah* dan *mursalah*. *Maslahah* artinya sesuatu yang bermanfaat, maksudnya mencari kebaikan dan menolak kemudharatan³⁹.

Sedangkan *mursalah* artinya terlepas atau bebas, maksudnya terlepas

³⁸ Misran, "al-Mashlahah Mursalah" Jurnal ar-raniry Fakultas Syari'ah UIN Ar-Raniry Vol. 1 No.1, 2016 diakses tanggal 21 Maret 2021 dari <https://jurnal.ar-raniry.ac.id/index.php/Justisia/article/view/2641/1894>.

³⁹ Saepul Aziz, "Masalahah Mursalah dalam Jabatannya sebagai Sumber Syariat Islam", Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Jawa Barat diakses tanggal 21 Maret 2021 dari <https://jabar.kemenag.go.id/portal/read/masalahah-mursalah-dalam-kedudukannya-sebagai-sumber-hukum-islam>.

atau bebas dari keterangan yang menunjukkan boleh atau tidaknya dilakukan.⁴⁰

Pengertian maslahat dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) dibedakan dengan kata kemaslahatan. Kata maslahat diartikan dengan sesuatu yang mendatangkan kebaikan, faedah dan guna. Sedangkan kata kemaslahatan mempunyai makna kegunaan, kebaikan, manfaat, kepentingan⁴¹.

Pengertian maslahat dalam buku Ensiklopedi Hukum Islam ialah suatu pekerjaan yang mengandung manfaat. Berdasarkan kandungan maslahat, *masalahah* dibagi menjadi dua yakni *al-Masalahah al-ammah* yaitu kemaslahatan umum yang menyangkut kepentingan banyak orang. Kemasalahan umum ini bukan berarti untuk kepentingan semua orang, tetapi berbentuk kepentingan mayoritas umat. Sedangkan *al-Maslahah al-Khassah* yaitu kemaslahatan pribadi yang menyangkut urusan orang-perorangan. Bila terjadi pertentangan antara kemasalahatan umum dan kemaslahatan pribadi, maka yang harus didahulukan ialah kemaslahatan umum.⁴²

⁴⁰ Era, "Penjelasan dan Contoh Masalah Mursalah dalam Kehidupan", Kumparan.com, diakses tanggal 21 Maret 2021 dari <https://kumparan.com/berita-hari-ini/penjelasan-dan-contoh-masalah-mursalah-dalam-kehidupan-1uBCEVb12i/full>.

⁴¹ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1996, hlm. 164-165.

⁴² Abdul Aziz Dahlan, *Ensiklopedi Hukum Islam*, Perpustakaan Nasional Republik Indonesia, PT. Ihtiar Baru Van Hoeve, Jakarta, 1996, hlm. 1144-1148.

Penerapan teori *masalah mursalah* dapat dilakukan melalui akal secara maksimal. Penggunaan akal secara maksimal dapat dijadikan sumber penetapan hukum Islam yang mandiri selagi sesuai syara'. Beberapa syarat penggunaan akal dalam menetapkan hukum Islam dijelaskan oleh Asy-Syâtibî yakni:

- 1). Kemaslahatan yang dijadikan dasar dalam dalil *masalah mursalah* adalah *masalah* yang tidak disebutkan oleh syara' tetapi tidak ada dalil yang membenarkan atau menolaknya serta sejalan dengan kehendak yang hendak dicapai oleh syara. Bila ada dalil khusus yang menunjuknya, maka hal itu termasuk dalam wilayah kajian qiyâs.
- 2). *Maslahah* yang dijadikan pertimbangan penetapan hukum tersebut memang termasuk logis.
- 3). *Maslahah* yang dijadikan pertimbangan penetapan hukum tersebut adalah *masalah dharûrîyyah* dan *hâjîyah*.
- 4). *Maslahah* tersebut dapat menyempurnakan suatu kehidupan dan menghilangkan kesulitan atau kepicikan hidup yang memang tidak dikehendaki oleh syara'⁴³.

Penerapan teori *masalah mursalah* dalam pengelolaan zakat dimana tidak ada ayat al-qur'an dan hadits yang menegaskan pengelolaan zakat dari para pengurus zakat (amil zakat). Hanya ada aturan kewajiban pengurus zakat (amil zakat) mengumpulkan dana zakat dari para muzaki.

Pengelolaan dana zakat bila ditinjau dari segi logika sangat diperlukan agar para pengurus zakat (amil zakat) lebih berhati-hati dalam mengumpulkan dan menyalurkan dana zakat. Sehingga,

⁴³ Imron Rosyadi, "Pemikiran Asy-Syatibi tentang Masalah Mursalah, Jurnal Studi Isla Profetika Universitas Muhammadiyah Surakarta, Vol. 14 No. 1, Jawa Tengah, Juni 2013 hlm. 87.

harapan mendekatkan kebaikan dan menjauhkan keburukan dapat tercapai.

2. Kerangka Konseptual

a. Pengelolaan

Pengelolaan dalam KBBI berasal dari kata “pengelola” ditambah akhiran “an”. Kata “pengelola” dalam KBBI artinya orang yang mengelola, sedangkan “pengelolaan” dalam KBBI artinya proses, cara dan perbuatan mengelola⁴⁴. Pengertian pengelolaan dalam pengelolaan zakat mengacu pada Pasal 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 berbunyi :

Pengelolaan zakat adalah kegiatan perencanaan, pelaksanaan, dan pengoordinasian dalam pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat.

b. Pengawasan

Pengawasan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) berasal dari kata “pengawas” ditambah akhiran “an”. Kata “pengawas” dalam KBBI artinya orang yang mengawasi. Kata “mengawasi” dalam KBBI artinya melihat, memperhatikan, mengamati, menjaga baik-baik dan mengontrol⁴⁵. Sedangkan “pengawasan” artinya dalam KBBI terbagi menjadi 2, yakni :

1). Pengawasan terhadap benda artinya pemilikan dan penjagaan.

⁴⁴ KBBI Online, “Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI)” diakses tanggal 6 Maret 2021 dari <https://kbbi.web.id/kelola>.

⁴⁵ KBBI Online, “Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI)” diakses tanggal 6 Maret 2021 dari <https://kbbi.web.id/pengawasan>.

2). Pengawasan dalam administrasi, terbagi lagi menjadi 4 macam:

- a. Pengawasan melekat artinya pengawasan langsung dilakukan oleh pejabat terhadap bawahannya.
- b. Pengawasan preventif artinya pengawasan terhadap peraturan daerah dan keputusan kepala daerah mengenai pokok tertentu yang baru akan berlaku sesudah ada pengarahannya pejabat yang berwenang.
- c. Pengawasan represif artinya penangguhan atau pembatalan peraturan atau keputusan kepala daerah oleh pejabat yang berwenang.
- d. Pengawasan umum artinya pengawasan yang dilakukan pemerintah pusat terhadap segala kegiatan pemerintah daerah⁴⁶.

Pengertian pengawasan dalam buku pedoman pengawasan lembaga pengelola zakat Kementerian Agama adalah proses atau kegiatan melihat dengan cermat apakah pelaksanaan program yang terjadi dalam sebuah instansi atau lembaga atau proyek sesuai dengan apa yang seharusnya terjadi⁴⁷.

c. Zakat

Zakat dalam KBBi artinya jumlah harta tertentu yang wajib dikeluarkan oleh orang yang beragama Islam dan diberikan kepada

⁴⁶ KBBi Online, *ibid*.

⁴⁷ Kementerian Agama, *Pedoman Pengawasan Lembaga Pengelola Zakat*, *op.cit*, hlm. 7.

golongan yang berhak menerimanya (fakir miskin dan sebagainya) menurut ketentuan yang telah ditetapkan oleh syarak⁴⁸. Zakat dalam KBBI dibagi menjadi 3 yakni:

- 1). Zakat fitrah yang wajib diberikan oleh setiap orang Islam setahun sekali (pada idul fitri) berupa makanan pokok sehari-hari (beras, jagung, dan sebagainya).
- 2). Zakat mal yang wajib diberikan karena menyimpan (memiliki) harta (uang, emas, dan sebagainya) yang telah memenuhi syarat-syaratnya.
- 3). Zakat profesi yang diberikan oleh setiap orang Islam yang menyangkut imbalan profesi yang diterima, seperti gaji dan honorarium⁴⁹.

Dana zakat yang dimaksud ialah uang yang terkumpul dari zakat fitrah, zakat mal, dan zakat profesi.

d. BAZNAS Provinsi Bengkulu

BAZNAS Provinsi Bengkulu merupakan lembaga yang mengelola zakat ditingkat Provinsi. Struktur organisasi BAZNAS Provinsi Bengkulu terdiri 1 orang ketua, 3 orang wakil ketua bidang, 1 kepala tata usaha, dan 3 staf TU bidang⁵⁰. Ketua dan wakil ketua bidang BAZNAS Provinsi Bengkulu tersebut diangkat dan

⁴⁸ KBBI Online, "Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI)" diakses tanggal 6 Maret 2021 dari <https://kbbi.web.id/zakat>.

⁴⁹ *Ibid*

⁵⁰ Wawancara dengan Bunafi selaku Kepala Pelaksana Baznas Provinsi pukul 14.00 tanggal 19 Januari 2021.

diberhentikan oleh Gubernur Provinsi Bengkulu atas pertimbangan BAZNAS Pusat⁵¹.

Penelitian dengan judul “Pengelolaan dan Pengawasan Zakat pada Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) di Provinsi Bengkulu” meliputi pengelolaan zakat dimulai dari pengumpulan, penyaluran, dan pengawasan zakat. Penelitian ini terkhusus membahas pengelolaan zakat harta selama 2 tahun terakhir sejak tahun 2019 sampai tahun 2020 sedangkan zakat fitrah tidak menjadi sasaran penelitian.

Pengelolaan zakat harta yang dimaksud merupakan harta penghasilan dari perorangan maupun keuntungan dari badan usaha. Pengelolaan zakat harta di BAZNAS Provinsi Bengkulu dimulai dari pengumpulan, penyaluran hingga pengawasan zakat, dengan penjabaran sebagai berikut :

1. Pengumpulan zakat di BAZNAS Provinsi Bengkulu, dapat dilakukan oleh BAZNAS Provinsi Bengkulu sendiri maupun dibantu Unit Pengumpul Zakat (UPZ). UPZ adalah satuan organisasi yang dibentuk oleh BAZNAS yang terdiri di setiap badan usaha yang ada di Provinsi Bengkulu seperti UPZ IAIN Bengkulu dan UPZ Universitas Bengkulu.
2. Pendistribusian zakat maksudnya pembagian uang zakat yang sudah terkumpul kepada para mustahik. Mustahik itu orang-orang yang

⁵¹ Pasal 33 sampai Pasal 37 Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat

berhak menerima zakat dengan syarat 8 asnaf yakni fakir, miskin, pengurus zakat (amil), mualaf, budak/orang yang sedang berusaha melepaskan diri dari penajahan, orang yang berhutang, untuk di jalan Allah (fi Sabilillah) dan orang yang sedang dalam perjalanan (Ibnu Sabil).

3. Pendayagunaan zakat maksudnya uang zakat yang diberikan kepada mustahik tidak hanya untuk memenuhi kebutuhan hidup sementara namun juga, dapat dilakukan untuk pengembangan usaha demi keberlanjutan hidup. Pendayagunaan zakat dilakukan dengan cara meminjamkan uang zakat untuk modal usaha para mustahik.
4. Pengawasan zakat maksudnya pengawasan secara internal dan pengawasan secara eksternal dalam mengelola zakat dimulai dari pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan zakat.

G. Metode Penelitian

1. Pendekatan dan Sifat Penelitian

a. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini merupakan suatu penelitian yang menggunakan pendekatan yuridis empiris (penelitian hukum lapangan). Untuk menjawab permasalahan pertama, kedua, dan ketiga dilakukan dengan penjabaran sebagai berikut :

1. Permasalahan pertama membahas mengenai mekanisme pengumpulan zakat yang dilakukan BAZNAS Provinsi Bengkulu. Untuk menjawab permasalahan pertama ini, peneliti

akan mendatangi kantor BAZNAS Provinsi Bengkulu, BAZNAS Kota Bengkulu, dan Lembaga Amil Zakat yang ada di Provinsi Bengkulu, untuk menanyakan upaya BAZNAS Provinsi dalam melakukan pengumpulan zakat serta koordinasi pengumpulan zakat oleh BAZNAS Provinsi dengan BAZNAS Kota dan Lembaga Amil Zakat yang ada di Provinsi Bengkulu.

2. Permasalahan kedua membahas mengenai penyaluran zakat di BAZNAS Provinsi Bengkulu. Untuk menjawab permasalahan kedua ini, peneliti akan menanyakan mekanisme penyaluran zakat di BAZNAS Provinsi Bengkulu.
3. Permasalahan ketiga membahas mengenai pengawasan pengelolaan zakat di BAZNAS Provinsi Bengkulu. Untuk menjawab permasalahan ketiga ini, peneliti akan mendatangi kantor BAZNAS Provinsi Bengkulu untuk menanyakan pengawasan pengelolaan dana zakat terhadap BAZNAS Provinsi Bengkulu yang dilakukan oleh Akuntan Publik, Kementerian Agama, dan Pemerintah Daerah Provinsi Bengkulu.

b. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif, artinya peneliti ingin menggambarkan secara objektif tentang pengelolaan zakat di BAZNAS Provinsi Bengkulu.

2. Jenis dan Sumber Data

Jenis data yang dikumpulkan meliputi data sekunder dan data primer.

Data sekunder bersumber dari berbagai bahan hukum (bahan hukum primer, sekunder, dan tersier) maupun bahan non hukum. Bahan hukum primer terdiri dari segala literatur hukum mengenai zakat. Bahan hukum sekunder terdiri dari segala peraturan mengenai zakat. Bahan hukum tersier terdiri dari segala literatur yang memberikan penjelasan pengelolaan zakat. Sedangkan bahan non hukum terdiri dari segala literatur yang membahas mengenai pengelolaan, pengawasan, manajemen, dan kepemimpinan.

Data primer berasal dari responden di lapangan, digunakan untuk mengkaji seputar pelaksanaan pengawasan pengelolaan dana zakat oleh para *stakeholder*, sehingga dapat mengetahui faktanya secara langsung. Dengan demikian sumber data dalam penelitian ini berasal dari penelitian kepustakaan (*library research*) dan penelitian lapangan (*field research*).

3. Lokasi Penelitian dan Responden

Populasi dalam penelitian meliputi seluruh *stakeholder* yang berkaitan dengan pengelolaan zakat baik pengawasan internal (ketua dan wakil ketua BAZNAS Provinsi Bengkulu) dan pengawasan eksternal (Akuntan Publik, Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Bengkulu dan Pemerintah Daerah Provinsi Bengkulu).

Penelitian lapangan dilakukan ke BAZNAS Provinsi Bengkulu, BAZNAS Kota Bengkulu, Lembaga Amil Zakat yang ada di Provinsi

Bengkulu, Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Bengkulu, Pemerintah Daerah Provinsi Bengkulu, dan Akuntan Publik. Teknik Sampling yang dipakai dipakai dalam penelitian menggunakan purposif sampling (*purposive sampling*), yakni responden dipilih dengan kriteria yang telah ditentukan terlebih dahulu dan dianggap mengetahui serta mampu memberikan keterangan tentang masalah yang akan diteliti⁵².

4. Metode Pengumpulan Data

Untuk mengumpulkan data sekunder dilakukan studi dokumen, sedangkan untuk mengumpulkan data primer dilakukan dengan wawancara. Studi dokumen dilakukan terhadap berbagai bahan hukum / non hukum, terutama yang membahas mengenai pengelolaan zakat khususnya antara hukum islam dan hukum positif. Wawancara terhadap responden diharapkan dapat menjawab permasalahan terhadap pelaksanaan pengelolaan zakat di BAZNAS Provinsi Bengkulu.

5. Pengolahan dan Analisis Data

Kegiatan dalam pengolahan data melalui tahapan berikut⁵³.

- a. Editing, yakni upaya / kegiatan merapikan data / jawaban responden.
- b. Koding, yakni pemberian kode tertentu terhadap data untuk memudahkan penyusunan ataupun kerja analisis.

Data yang telah dikumpulkan dan telah dilakukan proses editing dan koding, selanjutnya disusun secara sistematis dan dianalisis secara

⁵² Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Pers, Jakarta, 2018, hlm.56.

⁵³ Tim Penyusun, *Pedoman Penelitian dan Penulisan Tesis*, Universitas Andalas, Padang, 2018, Hlm. 11.

kualitatif, yaitu analisis yang tidak menggunakan rumus statistis karena tidak berupa angka-angka.

