

# **KESEJAHTERAAN SOSIAL MELALUI ZAKAT: STUDI TENTANG REALISASI UU ZAKAT NOMOR 23 TAHUN 2011**

**Zainudin**

## *Abstract*

*Social welfare in Indonesia can be better achieved whenever zakat (religious-based philanthropy) is managed seriously and professionally. To attain the target is through zakat regulation which aims at managing zakat by transparency and accountability framework. The presence of zakat regulation no 38/ 1999 which has been amended by zakat regulation no 23 /2011, is legal justification on zakat management in Indonesia. So far, the management is dominated by Islamic mass organizations as well as government organizations. The regulation will manage zakat in centralistic manner which can be recognized as the weakness of the regulation itself due to society's distrust toward the zakat committee. In other side, the strength of the regulation is flexibility and simplicity as less zakat organizations (lembaga amil zakat) will be involved.*

**Keywords:** *Zakat, Social Welfare*

## **A. Pendahuluan**

Ihtikar pemerintah untuk mensejahterakan rakyat Indonesia memang banyak cara yang dilakukan, baik melalui undang-undang maupun non undang-undang, sehingga usaha pemerintah itu perlu diapresiasi dan dikaji produk undang-undang yang sudah dihasilkan, misalnya undang-undang tentang zakat. Keterlibatan negara dalam mengelola zakat di Indonesia diwujudkan dengan undang-undang sebagai strategi untuk menciptakan pengelolaan zakat yang profesional dan akuntabel. Namun, dalam implementasinya juga mengalami kendala terkait dengan efektifitas, kepercayaan masyarakat dan tumpang tindih dengan pengelolaan zakat

oleh lembaga-lembaga zakat yang dikelola organisasi kemasyarakatan. UU zakat yang selama ini dianggap sebagai alat untuk menertibkan dan mengoptimalkan zakat juga tidak lepas dari unsur kelemahan yang memerlukan kajian mendalam, karena dalam praktiknya UU zakat yang selama ini yang masih berlaku memerlukan optimalisasi yang signifikan dalam implementasinya.

Negara membuat UU zakat salah satu tujuannya adalah ingin menertibkan pengelolaan zakat secara komprehensif dan mensejahterahkan masyarakat. Hampir setiap negara yang mayoritas penduduknya muslim pengelolaan zakatnya memiliki payung undang-undang atau aturan yang dibuat oleh negara. UU zakat yang dibuat oleh negara memiliki kesan bahwa negara ikut campur dalam pengelolaan zakat, sedangkan sebagian masyarakat Islam merasa bahwa zakat adalah urusan privat atau *ibadah maliyah* yang terkait dengan kesadaran individu seorang muslim, jadi zakat tidak perlu aturan rumit yang terkadang memberikan ketidakpercayaan masyarakat kepada pengelolanya, sehingga pemungutan zakat, pendistribusian zakat langsung diberikan kepada mustahik tanpa melalui panitia atau badan amil zakat. Potensi zakat di Indonesia memang besar, karena penduduk muslim Indonesia jumlahnya sangat besar. Karena itu, niatan pemerintah untuk mengatur zakat memang sangat beralasan sebagai pihak yang berwenang untuk mengelola ketertiban zakat di Indonesia. UU zakat nomor 38 tahun 1999 memang sangat ringkas dan perlu diamandemen sebagai perbaikan komprehensif pengelolaan zakat di Indonesia. Dalam UU zakat 1999 masih banyak kelemahan dalam hal operasionalisasi dan implementasi. Kelemahan tersebut juga terletak pada kesiapan umat Islam dan organ-organ yang mengeksekusi UU tersebut, terutama sosialisasi dan *punishment/* sanksi bagi yang melanggar UU tersebut, sementara dalam UU Zakat tidak ada klausul tentang hukuman bagi pembangkang zakat. Karena itu, dalam UU tersebut memerlukan kajian supaya UU itu bisa terealisasi dan mendapat respon baik dari kalangan umat Islam Indonesia.

## **B. UU Zakat : Mengubah Kesadaran Umat Islam**

Persoalan penyandang masalah kesejahteraan sosial di Indonesia memerlukan perhatian khusus, baik oleh pemerintah, organisasi masyarakat keagamaan maupun lembaga swadaya masyarakat. Masalah kemiskinan dan hak-hak untuk hidup yang layak, usia lanjut terlantar, penyandang cacat dan rumah tidak layak huni masih menempati peringkat paling tinggi, karena masalah kemiskinan adalah menjadi persoalan bersama, baik pemerintah maupun masyarakat. Data menunjukkan bahwa selaku

PMKS di tahun 2004 Yogyakarta jumlah keluarga fakir miskin berjumlah 176.667 kepala keluarga. Ini merupakan angka tertinggi di banding PMKS lainnya.<sup>1</sup> Angka itu mungkin bisa bertambah mengingat angka penduduk juga bertambah dan penanganan kemiskinan masih memerlukan langkah kongkrit yang radikal. Salah satu upaya radikal untuk menangani kemiskinan adalah kesadaran kepada umat Islam untuk menunaikan zakat. Zakat bukanlah satu-satunya solusi mengentaskan kemiskinan, tetapi zakat memiliki potensi untuk mengurangi kemiskinan dan penyandang masalah sosial. Data secara lengkap PMKS tahun 2004 di Yogyakarta adalah sebagai berikut.<sup>2</sup>

No	Jenis PMKS	Jumlah
1	Anak terlantar	14.947 Anak
2	Anak jalanan	13.305 Anak
3	Anak cacat	5.505 Anak
4	Tuna susila	420 Anak
5	Pengemis	243 Orang
6	Gelandangan	51 Orang
7	Penyandang cacat	17.727 Orang
8	Paca Bekas Penderita Penyakit kronis	1.359 Orang
9	Korban penyalagunaan Napza	567 Orang
10	Pemulung	1.419 Orang
11	Bekas Narapidana	1.466 Orang
12	Lanjut usia terlantar	22.867 Orang
13	Wanita Rawan Sosial Ekonomi	10.343 Orang
14	Keluarga Fakir miskin	176.667 Orang
15	Keluarga berumah tidak layak huni	15.691 Orang
16	Keluarga bermasalah sosial psikologis	2.433 Orang
17	Kel. Bertempat tinggal di daerah rawan bencana	9.796 KKang
18	Korban bencana alam dan musibah lainnya	892 Orang
19	Korban bencana sosial	568 Orang
20	Korban tindak kekerasan	832 Orang
21	Anak nakal	1.217 Orang
22	Pekerja migran	696 Orang

Berdasar data PMKS DIY tersebut, maka cara menanggulangnya tidak hanya dilakukan oleh pemerintah saja yang hanya mengandalkan APBN, tetapi partisipasi umat Islam sangat penting dalam mengatasi PMKS tersebut. Karena itu, peran zakat dan kesadaran umat sangat strategis dalam membangun manusia yang bebas dari masalah sosial tersebut. Oleh

<sup>1</sup> Dinas Sosial Propinsi DIY PMKS dan PSKS, *Selayang Pandang*, (Yogyakarta : tnp, 2004), hlm. 6.

<sup>2</sup> Data diperoleh dari Dinas Sosial Propinsi DIY

karena itu, untuk menghadapi masalah sosial tersebut perlu partisipasi umat Islam dengan menggerakkan filantropi, sedangkan pemerintah menyiapkan regulasinya yang berupa undang-undang zakat.

Menurut Sri Adi Bramasetia ketua Forum Zakat Indonesia potensi zakat di Indonesia mencapai 300 triliun, namun yang masih tercapai baru 1.8 triliun. Minimnya pencapaian zakat tu disebabkan oleh kurangnya sosialisasi kewajiban zakat bagi masyarakat muslim. Kewajiban zakat hanya dikira zakat fitrah. Di samping itu, kesadaran perusahaan-perusahaan besar dan masyarakat masih rendah. Sedangkan menurut ketua Baznas Didin Hafidudin, pengumpulan zakat nasional tahun 2011 yang tercatat sebesar 1.7 triliun itu hanya naik 15 persen dibanding tahun 2010. Karena itu, pemerintah mempunyai kepentingan untuk mengelola zakat dengan dibuat undang-undang tentang pengelolaan zakat. Untuk mendongkrak potensi zakat yang sangat besar tersebut, pihak yang perlu dilibatkan adalah MUI dan tokoh agama. Di samping itu, faktor ketidaktahuan umat Islam juga menjadi penyebab rendahnya pencapaian zakat. Ketidaktahuan itu bisa karena memang belum paham tentang zakat dan apa saja yang harus dizakati. Keterlibatan semua elemen masyarakat terutama yang memiliki otoritas pengelola zakat mempunyai tugas berat untuk menggerakkan masyarakat sadar zakat.

Kasus di Indonesia tentang pengelolaan zakat dengan UU hampir sama dengan kasus pengelolaan zakat dan wakaf di negara-negara Islam. Hampir sebagian besar negara yang mayoritas beragama Islam pengelolaan zakat dan wakafnya dilakukan oleh negara artinya negara ikut campur dalam mengelola zakat dan wakaf. Pengalaman negara-negara Islam merupakan menjadi inspirasi bagi Indonesia tentang keterlibatan negara dalam mengelola zakat. Negara yang mayoritas penduduknya muslim seperti Mesir, Kuwait, Saudi, Pakistan, Qatar, Turki, Tunisia, Aljazair dan lainnya memiliki aturan sendiri tentang zakat dan wakaf.<sup>3</sup> Jika dibandingkan dengan negara-negara tersebut, Indonesia dalam hal regulasi zakat dan wakaf oleh negara sangat ketinggalan, karena Indonesia hanya baru tahun 1999 memiliki UU tentang zakat. Realita menunjukkan bahwa Indonesia meskipun mayoritas penduduknya muslim tidak banyak belajar dari negara muslim dalam regulasi zakat. Indonesia hanya memiliki pengalaman mengelola zakat yang dilakukan oleh beberapa lembaga keislaman atau filantropi Islam terkait dengan *charity* atau bantuan kemanusiaan, sehingga Indonesia dalam regulasi zakat dapat dikatakan terlambat. Meskipun terlambat, Indonesia dapat dikatakan sebagai negara yang responsif

<sup>3</sup> Azyumardi Azra dkk, *Berderma Untuk Semua Wacana dan Praktik Filantropi Islam*, (Jakarta: Teraju, 2003), hlm. 98.

terhadap potensi zakat, karena dalam kurun 13 tahun mampu membuat UU zakat sekaligus amandemennya.

Kehadiran UU zakat di tengah masyarakat Islam sangat membantu umat Islam dalam mengelola zakat, karena UU itu sebagai payung pengelolaan zakat. UU zakat lahir dapat mendorong dan menggugah umat Islam untuk berzakat, karena dengan UU itu paling tidak dapat mengubah pemikiran Islam bahwa menunaikan zakat adalah bagian dari kewajiban agama dan tanggungjawab sosial. Belum ada evaluasi komprehensif tentang efektifitas UU zakat di Indonesia sebelum dan sesudah adanya UU tersebut, apakah sejak ada UU zakat kesadaran umat Islam untuk zakat semakin meningkat atau justru sebaliknya. Dengan adanya UU zakat seharusnya ada perubahan kesadaran umat agar semakin tinggi untuk berzakat karena ada sistem pengelolaan zakat yang profesional. Kelahiran UU zakat tidak hanya sebagai regulasi normatif tentang zakat tetapi UU itu mampu menyadarkan kepada umat Islam bahwa zakat termasuk bagian yang tidak terpisahkan dari urusan keagamaan, kepercayaan dan pelayanan kepada umat.

Bentuk pelayanan kepada umat adalah negara menjadi fasilitator atau regulator supaya masyarakat mengerti bahwa potensi zakat di Indonesia mengharuskan adanya UU sebagai alat kontrol terhadap para muzakki dan penyelenggara zakat. Yang menjadi alasan terpenting bagi negara membuat UU zakat adalah terwujudnya pengelolaan zakat secara akuntabel, karena sistem zakat tidak bisa disamakan dengan pengelolaan harta yang lainnya. Dari segi aspek yuridis memang UU itu memiliki kewenangan untuk memaksa kepada umat Islam berzakat, karena perintah agama mewajibkan zakat sedangkan negara berwenang mengeksekusinya, sehingga keterkaitan antara perintah agama dengan tugas negara untuk melayani umat. Di Indonesia masih sulit untuk memperoleh data umat Islam yang tidak berzakat, karena dalam UU zakat tidak memberikan wewenang untuk memberi sanksi yang tidak berzakat, tetapi hanya mengawasi bagi pelaksana zakat.

Jika kita lihat dalam sejarah Islam awal pada masa sahabat, persoalan zakat adalah persoalan negara karena para sahabat ikut campur tangan dalam menangani zakat, bahkan seorang khalifah Abu Bakar berani memerangi para pembangkang zakat. Sikap sahabat tersebut mencerminkan intervensi negara terhadap regulasi zakat, hanya saja dalam aturan administratif tidak setertib masa sekarang dalam bentuk UU yang memuat bab dan pasal per pasal. Sikap khalifah itu juga lebih efektif karena memiliki *power* dalam menyadarkan umat untuk berzakat. Sistem yang diterapkan Abu

Bakar adalah otoritas dia sebagai khalifah yang mampu menggerakkan umat dalam zakat. Di samping itu, kewibawaan pemimpin seperti Abu Bakar juga memiliki peran penting terhadap penyadaran umatnya untuk berzakat.<sup>4</sup> Untuk mengoptimalkan zakat di Indonesia, peran yang strategis adalah lewat ormas Islam, karena ormas Islam di Indonesia memiliki pengalaman tentang filantropi Islam. Karena itu UU zakat dapat memberi inspirasi kepada umat Islam untuk ikut berpartisipasi dalam hal pengentasan kemiskinan sebagai perintah agama dan perintah negara secara bersamaan.

Kesadaran zakat juga tampak pada masa sahabat Umar Ibn al-Khattab, karena pada masa itu Umar menerapkan sistem keuangan Islam dengan baik. Dia termasuk orang pertama dalam Islam yang menciptakan *bait al-mal* dan *diwan* sebagai pusat kegiatan keuangan Islam. Umar memprakarsai pendirian *diwan* dan *Bait al-mal* sebagai lembaga administrasi Islam yang mengatur perekonomian Islam. Otoritas yang dimiliki Umar menunjukkan otoritas negara dalam mengatur keuangan negara, dimana *bait al-mal* sebagai kantor administrasi keuangan negara pada waktu itu.<sup>5</sup> Jadi, jika ada negara muslim termasuk negara Indonesia yang mayoritas muslim mengatur zakat dengan UU adalah suatu keniscayaan, hal ini mengingat bahwa zakat mampu membebaskan manusia dari keterpurukan sosial.

### C. Potret UU Zakat tahun 1999 dan UU Zakat tahun 2011

Dalam perjalanan pengorganisasian zakat, Indonesia memiliki UU zakat pertama yang di undangkan tahun 1999 yaitu UU RI nomor 38 tahun 1999 tentang pengelolaan zakat. UU itu lahir bersamaan dengan munculnya gerakan reformasi di Indonesia, sehingga UU itu muncul dengan semangat reformasi. Meskipun sudah di undangkan, dalam UU itu masih belum ada peraturan pemerintah, tetapi langsung dilengkapi dengan keputusan menteri agama RI nomor 581 tahun 1999 dan keputusan Dirjen Bimas Islam dan Urusan Haji nomor D-291 tahun 2000.

Isi UU zakat tahun 1999 berisi 7 bab dan 33 pasal. Jika dilihat dari substansi isi UU itu memang sangat ringkas dan hanya berisi norma pengelolaan zakat, kewenangan dan pendayagunaan hasil pengumpulan zakat. Karena itu UU ini memerlukan perbaikan atau amandemen. Ada beberapa alasan amandemen UU zakat ini antara lain: Setelah mengalami 13 tahun UU zakat nomor 38 1999 di amendemen menjadi nomor 23

---

<sup>4</sup> Abdullah Ibn Umar Ibn Sulaiman, *Al-Imamah al-Uzma Inda Ahl al-Sunnah wa al-Jama'ah*, (Riyad: Dar al-tayyibah, 1403 H), hlm. 144.

<sup>5</sup> Abdul Wahhab Khallaf, *Politik Hukum Islam*, terj. Zainudin, (Yogyakarta: Tiara Wacana, 2005), hlm. 189.

tahun 2011 tentang pengelolaan zakat. Dalam UU zakat nomor 23 tahun 2011 ini isinya lebih banyak daripada UU tahun 1999. Perbandingannya bisa di lihat dalam tabel sebagai berikut,

### **Format dan Konten UU Zakat**

UU Zakat No. 38 tahun 1999		UU Zakat No. 23 Tahun 2011	
Pasal	33	Pasal	38
Bab	7	Bab	8
Baznas dan Laz beda peran		Sentralistik pada Baznas	
Tidak ada PP		Belum ada PP	
Tidak ada sanksi pembang. zakat		Tidak ada sanksi pembangkang Zakat	
Peran ormas longgar		Peran ormas dibatasi	
Biaya Baznas dan Laz swadaya		Biaya Baznas APBN	
Terlalu ringkas		Cukup komprehensif	
Kurang efektif		Kemungkinan efektif	
Respon positif		Respon positif	

Dilihat dari konten UU zakat di atas, UU zakat terbaru lebih banyak dari sebelumnya. Semangat amandemen UU itu dilatar belakangi oleh UU zakat tahun 1999 yang masih belum bisa memberikan pelayanan optimal terhadap pelaksanaan zakat, baik dalam substansi maupun efektifitasnya. Untuk penjelasan kelemahan UU zakat 1999 dapat di jelaskan sebagai berikut,

1. Dalam UU 1999 peran regulator masih belum jelas, karena tersentralisasi pada baznas, karena baznas bisa dibentuk sampai ke level paling bawah yaitu kecamatan, semua pengurus tersebut harus dibentuk oleh pemerintah.
2. Dalam UU tersebut juga dijelaskan bahwa organisasi Islam boleh membentuk lembaga amil zakat artinya UU lama memberikan keleluasan kepada masyarakat Islam untuk membuat lembaga amil zakat.
3. Dalam pengelolaan zakat UU memberikan kesempatan lembaga Islam secara terbuka dalam mengelola zakat.<sup>6</sup>
4. Perbedaan peran antara Baznas dan Laz juga masih belum jelas
5. Dalam hal pengawasan misalnya UU lama memberikan peluang bagi anggota pengelola zakat dari dalam, dan dari luar seperti akuntan publik.

---

<sup>6</sup> Lihat pasal 7 ayat 1 dan 2 UU zakat nomor 38 tahun 1999

6. Tidak ada hukuman bagi para pembangkang zakat, hanya ada sanksi bagi pengelola yang lalai dalam mencatat zakat
7. UU lama tidak ada peraturan pemerintahnya, sehingga sulit dioperasikan

Berikutnya, UU zakat nomor 23 tahun 2011 lahir sebagai penyempurnaan UU nomor 38 tahun 1999 untuk memperjelas dan meningkatkan kembali pengelolaan zakat di Indonesia. Dalam perubahan UU zakat terbaru pada prinsipnya,

1. Pengelolaan zakat menjadi kewenangan negara
2. Pengelolaan zakat dilakukan oleh Baznas yang beroperasi di pusat sampai kabupaten/kota secara hirarki tersentral
3. LAZ hanya berperan membantu Baznas dalam pengelolaan zakat dengan syarat pembentukan dan pengelolaan yang ketat
4. Sanksi bagi amil yang tidak memiliki izin dan tidak amanah mengelola zakat<sup>7</sup>

#### D. Realisasi UU Zakat

Idealnya UU zakat nomor 23 tahun 2011 tersebut di kemudian hari tidak akan menimbulkan masalah, baik yuridis maupun sosial, agar ketika UU itu diterapkan tidak mengalami hambatan dan permasalahan. Karena itu, UU ini sebaiknya disusul dengan peraturan pemerintah dan keputusan menteri agama sebagai tindak lanjut sebuah undang-undang. Jika tidak nasib UU zakat itu sama dengan nasib UU zakat tahun 1999, karena dinilai tidak efektif. Jika UU itu sudah berlaku maka kemungkinan yang akan muncul adalah banyak lembaga zakat yang dikelola oleh ormas Islam akan berguguran, karena terbentur perijinan, sebab dalam UU itu tidak ada lagi lembaga amil zakat, kecuali ormas Islam yang berperan dalam pendidikan yang memiliki lembaga amil zakat. Karena itu, realitas pengelolaan zakat pasca UU nomor 23 tahun 2011 adalah,

- a. Akan adanya penggabungan/merger, kerjasama/*joint operation* antara pengelola zakat
- b. Akan muncul banyak ormas Islam berbadan hukum yang akan mendaftar sebagai LAZ
- c. Baznas menjadi tambun dengan 33 Baznas propinsi dan 502 Baznas kabupaten/kota, 6.636 UPZ kecamatan dan 76.155 UPZ (unit pengelola Zakat) kelurahan/desa
- d. Cenderung akan terjadi sentralisasi dalam pengelolaan zakat, sehingga perlu peran aktif masyarakat.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Sri Adi Bramasetia, *Muatan Inti UU No 23 Tahun 2011* (Yogyakarta: Foz, 2012), hlm. 3.

<sup>8</sup> *Ibid.*, hlm. 3-4.



Pada prinsipnya UU zakat itu akan efektif jika semua komponen masyarakat muslim menyambut baik UU tersebut. Ada beberapa hal yang perlu diperhatikan untuk efektifnya UU tersebut antara lain.

*Pertama*, realisasi UU zakat sebaiknya seperti pajak, artinya semua umat Islam yang wajib zakat harus teridentifikasi wajib zakat seperti wajib pajak. Jika realisasi UU zakat tidak seperti pajak, maka nasib UU zakat tidak akan efektif, karena zakat hanya mengandalkan kesadaran umat Islam, sedangkan menunaikan zakat perlu otoritas penegak hukum dan hukuman bagi pembangkang zakat. Seperti diketahui pengalaman UU zakat tahun 1999 tidak berdampak signifikan bagi umat Islam, karena didalamnya tidak menyebut hukuman bagi pembangkang zakat. *Kedua*, respon umat Islam tentang zakat. Jika UU zakat itu ada respon positif, maka UU itu tidak akan efektif dan mampu menggerakkan kesadaran berzakat. Begitu juga, ada kemungkinan umat Islam akan menganggap UU zakat itu sebagai beban karena zakat adalah kesadaran individu. *Ketiga*, adanya persaingan yang tidak sehat antar lembaga zakat jika pemerintah tidak mengawasi secara ketat bagi lembaga zakat atau UPZ. *Keempat*, kemungkinan ada pihak yang akan menggugat ke mahkamah konstitusi karena isi UU menyatakan bahwa pemerintah memonopoli pengelolaan zakat, sedangkan zakat selama ini banyak dikelola oleh lembaga non pemerintah.

Persoalan apapun tentang UU zakat, kehadirannya perlu diapresiasi. Kelahiran UU zakat itu merupakan ikhtiar negara untuk memperbaiki pengelolaan zakat yang selama ini masih perlu penyempurnaan. Isi penyempurnaan UU itu memang sangat radikal karena UU itu menyatakan pengelolaan zakat dimonopoli oleh pemerintah. Asumsi yang berkembang pengelolaan zakat dimonopoli oleh pemerintah adalah mudah untuk diaudit dan pengelolaan yang sentralistik. Model sentralistik inilah yang kemudian dijadikan tolok ukur kontrolling satu atap. Korelasi antara monopoli pengelolaan zakat oleh pemerintah dan adanya potensi zakat yang begitu besar, akan memunculkan potensi zakat diselewengkan oleh pihak yang memanfaatkan lembaga zakat.

### **E. UU Zakat : Kesejahteraan Sosial suatu Keniscayaan**

Menurut Friedlander kesejahteraan sosial adalah sistem yang terorganisasi dari pelayanan-pelayanan sosial dan institusi-institusi yang dirancang untuk membantu individu-individu dan kelompok-kelompok guna mencapai standar hidup dan kesehatan yang memadai dan relasi-relasi personal dan sosial sehingga memungkinkan mereka dapat

mengembangkan kemampuan dan kesejahteraan sepenuhnya selaras dengan kebutuhan-kebutuhan keluarga dan masyarakatnya.<sup>9</sup> Pengertian itu juga selaras dengan isi UU Kesejahteraan Sosial nomor 11 tahun 2009 pada bab I pasal 1 yang menyebutkan kesejahteraan sosial adalah kondisi terpenuhinya kebutuhan material, spiritual dan sosial warga negara agar dapat hidup layak dan mampu mengembangkan diri, sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya.<sup>10</sup>

Secara substansial pengertian kesejahteraan sosial di atas sejalan dengan pandangan Islam tentang kesejahteraan sosial, yaitu Islam menganjurkan hidup yang lebih baik, sejahtera lahir dan batin. Pada prinsipnya Islam dalam lewat ajaran al-Qur'an dan Hadis banyak menjelaskan kehidupan sejahtera yaitu anjuran kerja keras untuk menafkahi keluarga.<sup>11</sup> Dalam al-Qur'an juga banyak ayat yang menjelaskan kehidupan sejahtera atau kehidupan yang baik (hasanah), di dunia dan akhirat.<sup>12</sup> Jadi menurut Islam kesejahteraan sosial itu terkait dengan kebutuhan material dan spiritual. Atau dalam Islam disebut dengan kebutuhan nafkah. Oleh karena itu, orang yang terpenuhi kebutuhan pokok kehidupan sehari-harinya dia akan disebut dengan sejahtera lahir dan batin.

Dengan demikian, jika ajaran Islam dikaitkan dengan undang-undang kesejahteraan sosial, terdapat titik temu yaitu pada aspek terpenuhinya kebutuhan material dan spiritual. Titik temu itu yang kemudian dapat dijadikan dasar bahwa Islam memiliki watak sosial dan sangat relevan dengan konsep kesejahteraan sosial yang di gagas dalam undang-undang negara Indonesia. Sebagaimana dijelaskan di atas bahwa sengketa UU zakat adalah untuk kemasalahatan umat Islam. Dan kemasalahatan itu terkait dengan kesejahteraan. Karena itu, UU zakat adalah untuk kesejahteraan sosial Islam.

Menurut Gazi Inayah, zakat merupakan jaminan sosial, karena zakat mampu memberikan jaminan kehidupan seseorang dan melindungi martabat kemanusiaan yang serba kekurangan. Selain itu, zakat juga

<sup>9</sup> Lihat dalam Adi Fahrudin, *Pengantar Kesejahteraan Sosial*, (Bandung: Refika Aditama, 2012), hlm. 9.

<sup>10</sup> UU nomor 11 tahun 2009 tentang kesejahteraan sosial

<sup>11</sup> Hadis riwayat Abu Hurairah dalam hadis nomor 607 menyebutkan orang yang menafkahi keluarganya dia akan masuk surga. Lihat dalam Muhammad Fuad Abdul Baqi, *Al-lu'lu wa al-marjan*, (Beirut : Dar al-fikr, 2005), I : 182 . Hadis ini menunjukkan bahwa kesejahteraan adalah terkait dengan nafkah atau kebutuhan material. Jadi pengertian di atas sejalan dengan sabda Nabi tentang kesejahteraan sosial.

<sup>12</sup> Lihat dalam surat al-Baqarah ayat 201. Dalam tafsir ayat tersebut menurut Maulana Muhammad Ali, *ia harus bekerja keras untuk memperoleh kebaikan di dunia dan kebaikan di akhirat*. Maulana Muhammad Ali, *The Holy Qur'an*, Terj. H.M. Bacrun (Jakarta: Darul Kutubil Islamiyah, 1995), hlm. 108.

mampu sebagai jaminan sosial yang berkeadilan, kemanusiaan dan menjalin hubungan sosial.<sup>13</sup> Sebagaimana dijelaskan di atas bahwa prinsip utama dalam UU zakat adalah bahwa zakat dapat didayagunakan untuk usaha produktif dalam rangka penanganan fakir miskin dan peningkatan kualitas umat.<sup>14</sup> Pendayagunaan itulah yang dapat kita sebut sebagai kesejahteraan sosial. Karena UU zakat memuat nilai-nilai atau norma hukum yang mengatur tata cara zakat untuk kemaslahatan umum. Meskipun UU zakat masih ada kelemahan, tetapi UU ini sangat berkontribusi dalam mensejahterakan umat Islam di Indonesia, karena UU ini memiliki kekuatan hukum sebagai landasan formal dalam realisasi kewajiban zakat. Kehadiran UU zakat adalah bagian dari bentuk ijtihad politik umat Islam sebagai kerangka dasar kemaslahatan umum.

Dalam kesempatan yang sama Yusuf al-Qaradawi pakar fikih zakat dalam karyanya memang tidak menyinggung regulasi zakat, apalagi bicara masalah undang-undang zakat yang formalistik kenegaraan. Dia banyak menyoroti apa itu zakat sebagai jaminan sosial Islam dalam rangka menanggulangi problem sosial. Bahasan fikih zakat al-Qaradawi memang pada aspek fikih bukan pada regulasi, karena zakat secara otomatis sebagai kewajiban agama yang sama dengan kewajiban rukun Islam lainnya. Karena itu zakat menurutnya sebagai jawaban masalah ekonomi. Karena itu jika kita perhatikan kajian al-Qaradawi tentang zakat dapat dipetakan sebagai berikut. Zakat sebagai solusi masalah pengangguran, sebagai solusi kemiskinan, sebagai solusi terlilit hutang, sebagai solusi keterpurukan ekonomi, sebagai solusi untuk tidak menahan harta. Itu merupakan poin pokok bahwa zakat adalah sebagai jaminan kesejahteraan sosial.<sup>15</sup> Bagi Qaradawi yang terpenting adalah peran zakat di masyarakat dapat memberikan kontribusi nyata kepada umat Islam. Akan tetapi, kelahiran UU zakat adalah sebagai alat, bukan tujuan. Alat yang maksud adalah sarana untuk mencapai tujuan yaitu tercapainya tujuan zakat untuk kemaslahatan umum.

Senada dengan pandangan Qaradawi, Masjfuk Zuhdi juga menjelaskan bahwa zakat memang menjadi sumber dana tetap yang cukup potensial untuk menunjang suksesnya pembangunan nasional, terutama di bidang agama dan ekonomi, terutama untuk membantu peningkatan pendapatan dan kesejahteraan masyarakat. Impian Masjfuk Zuhdi supaya pemerintah

---

<sup>13</sup> Gazi Inayah, *Teori Komprehensif tentang Zakat dan Pajak*, Terj. Zainudin. (Yogyakarta: Tiara Wacana : 2004). hlm. 271.

<sup>14</sup> Lihat dalam pasal 27 ayat 1 UU zakat nomor 23 tahun 2011

<sup>15</sup> Yusuf Al-Qaradawi, *Al-Zakah Dauruha fi Ilaj al-Musykilat al-Iqtisadiyah wa Syurud Najahiba*, (Kiaro: Dar al-syuruq, 2006), hlm. 9.

membuat rancangan UU zakat ternyata menjadi kenyataan. Masjfuk Zuhdi menulis buku *Masail Fiqhiyah* yang ditulis pada tahun 1989, akhirnya jarak 10 tahun kemudian UU zakat nomor 38 bisa disahkan pada tahun 1999.<sup>16</sup> Pada tahun 1989 Masjfuk Zuhdi sudah mengusulkan dan memprediksi pentingnya peran pemerintah ikut campur dalam menangani zakat secara kelembagaan. Pandangan Masjfuk Zuhdi memang realistis, karena berdasarkan pengalamannya pengelolaan zakat akan lebih efektif jika dikelola oleh pemerintah, sebagaimana yang diamanatkan dalam UU zakat nomor 23 tahun 2011. Seperti dijelaskan di atas, negara berkepentingan untuk mengelola zakat, karena dipandang itu sebagai cara untuk mensejahterahkan masyarakat. Namun dibalik itu, ada hal yang perlu diperhatikan adalah tingkat kepercayaan masyarakat kepada pemerintah yang ikut campur mengelola zakat, yaitu kekhawatiran adanya penyimpangan dan korupsi di lembaga zakat itu. Karena itu, pengawasan zakat harus diperketat dan harus banyak melibatkan masyarakat.

Sebagaimana dijelaskan di atas bahwa jika pemerintah berhasil merealisasikan isi UU zakat, maka kemungkinan besar masalah yang terkait dengan kemiskinan dan masalah sosial di Indonesia akan teratasi. Hal ini melihat potensi zakat yang begitu besar. Karena itu, UU zakat adalah bagian dari kewajiban umat Islam untuk menjalankan ketertiban zakat secara administratif. Jika tujuan pokok tidak tercapai, maka menciptakan sarana itu hukumnya wajib. Dengan demikian membuat UU zakat sebagai alat untuk mencapai tujuan pokok supaya sempurna hukumnya wajib. Sebab jika tidak ada UU zakat, umat Islam banyak yang menghindari zakat, sedangkan angka kemiskinan selalu naik. Jadi UU zakat sama saja dengan kewajiban berzakat itu sendiri karena memiliki kekuatan untuk memaksa orang berzakat. Karena pada prinsipnya sebuah UU itu memaksa warga negara untuk mentaati peraturan.

Keberhasilan UU zakat juga tergantung pada kerjasama pemerintah dengan lembaga swasta. Jika UU zakat mengamanatkan dikelola oleh pemerintah, maka pihak pertama yang harus digandeng adalah pihak ormas Islam, karena yang memiliki umat adalah ormas Islam itu sendiri. Kerjasama itu terkait dengan koordinasi tugas pokok masing-masing lembaga, baik terkait dengan pembagian peran, tugas dan fungsi atau administrasi. Jika sinergisitas antar lembaga tercapai maka tujuan kesejahteraan sosial melalui zakat dapat terealisasi secara optimal.

---

<sup>16</sup> Masjfuk Zuhdi, *Masail Fiqhiyah*, (Jakarta: Haji Mas Agung, 1989). hlm. 270.

## **F. Kesimpulan**

Dari penjelasan diatas dapat di simpulkan sebagai berikut bahwa UU zakat adalah sebagai panduan pengelolaan zakat yang final dan harus diikuti oleh semua umat Islam. Isi zakat masih mengandung kelemahan terutama sentralisasi pengelolaan zakat, sehingga peran masyarakat terbatas dan menimbulkan saling ketidakpercayaan antara pengelola zakat. Realisasi zakat dapat efektif jika semua komponen masyarakat Islam mau menerima kehadiran UU zakat tersebut. Karena itu, untuk implemetasi UU zakat tersebut perlu sosialisasi komprehensif kepada masyarakat Islam sampai pelosok pedesaan mengenai UU tersebut.

## Daftar Pustaka

- Ali, Maulana Muhammad, *The Holy Qur'an*, terjm. H.M Bacrun, Jakarta: Darul Kutubil Islamiyah.
- Azra, Azyumardi, *Berderma Untuk Semua Wacana dan Praktik Filantropi Islam*. Jakarta: Teraju Mizan
- Abdullah, Ibn Sulaiman, *Al-imamah al-Uzmah*, Riyad: Dar al-tayyibah
- Baqi, Muhammad Fuad, *Al-lu'lu wa al-marjan*, Beirut: Dar al-fikr
- Bramasetia, Sri Adi, *Forum Zakat Nasional*, Yogyakarta:16 Juni 2012
- Al- Qaradawi, Yusuf, *Al-zakah dauruha fi ilaj al-musykilat al-iqtisadiyah wa syurud najahiha*, Kairo: Dar al-syuruq
- Dinas Sosial, Propinsi DIY PMKS dan PSKS 2004
- Fahrudin, Adi, *Pengantar Kesejahteraan Sosial*, 2012 Bandung: Reflika Aditama
- Inayah, Gazi, *Teori Komprehensif tentang Zakat dan Pajak*, terjm. Zainudin. Yogyakarta: Tiara Wacana
- Khallaf, Abdul Wahhab, *Politik Hukum Islam*, terjm. Zainudin. Yogyakarta: Tiara Wacana
- UU Kesejahteraan Sosial nomor 11 tahun 2009
- UU Tentang penanganan Fakir miskin nomor 13 tahun 2011
- UU nomor 38 tahun 1999 tentang pengelolaan zakat
- UU nomor 23 tahun 2011 tentang pengelolaan zakat
- Zuhdi, Masjufuk, *Masail Fiqhiyah*, Jakarta : Haji Mas Agung

**Zainudin** adalah Dosen Prodi Ilmu Kesejahteraan Sosial Fakultas Dakwah UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta