

**ARGUMEN KETERLIBATAN NEGARA DALAM PENGELOLAAN ZAKAT
DAN IMPLIKASINYA TERHADAP LEGALITAS
LEMBAGA PENGELOLA ZAKAT**

**(Kajian Sosial, Keagamaan, dan Politik terhadap Penetapan Undang-Undang
Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat)**

DISERTASI

Oleh:

Bani Sarif Maula

NIM: 1430016021

STATE ISLAMIC UNIVERSITY
SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA

**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA**

2020

PERNYATAAN KEASLIAN

Saya yang bertandatangan di bawah ini :

Nama : **Bani Sarif Maula**

NIM : 1430016021

Program/Prodi. : Doktor (S3)/ Studi Islam

Konsentrasi : Studi Islam

menyatakan bahwa disertasi ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian/karya saya sendiri, kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sumbernya, dan bebas dari plagiarisme. Jika di kemudian hari terbukti bukan karya sendiri atau melakukan plagiasi, maka saya siap ditindak sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Yogyakarta, 24 Rabi'ul Tsani 1442 H.
9 Desember 2020 M.



Bani Sarif Maula

STATE ISLAMIC UNIVERSITY
SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA

PENGESAHAN

Judul Disertasi : ARGUMEN KETERLIBATAN NEGARA DALAM
PENGELOLAAN ZAKAT DAN IMPLIKASINYA
TERHADAP LEGALITAS LEMBAGA PENGELOLA ZAKAT
(Kajian Sosial, Keagamaan, dan Politik terhadap Penetapan
Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan
Zakat)
Ditulis oleh : Bani Sarif Maula
NIM : 1430016021
Program/Prodi. : Doktor (S3) / Studi Islam
Konsentrasi : Studi Islam

Telah dapat diterima
Sebagai salah satu syarat guna memperoleh gelar Doktor (Dr.)
Dalam Bidang Studi Islam

Yogyakarta, 25 Januari 2021

An. Rektor,
Ketua Sidang,



Prof. Dr. H. Maragustam, M.A.
NIP.: 19530728 198303 1 002

STATE ISLAMIC UNIVERSITY
SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA



4

KEMENTERIAN AGAMA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN KALIJAGA YOGYAKARTA
PASCASARJANA

Jln. Marsda Adisucipto Yogyakarta, 55281 Telp. (0274) 519709 Fax (0274) 557978
e-mail: pps@uin-suka.ac.id. website: http://pps.uin-suka.ac.id

YUDISIUM

BISMILLĀHIRRAHMĀNIRRAHĪM

DENGAN MEMPERTIMBANGKAN JAWABAN PROMOVENDUS ATAS PERTANYAAN DAN KEBERATAN PARA PENILAI DALAM UJIAN TERTUTUP (PADA TANGGAL 30 SEPTEMBER 2020), DAN SETELAH MENDENGAR JAWABAN PROMOVENDUS ATAS PERTANYAAN DAN SANGGAHAN PARA PENGUJI DALAM SIDANG UJIAN TERBUKA, MAKA KAMI MENYATAKAN, PROMOVENDUS, **BANI SARIF MAULA** NOMOR INDUK: **1430016021** LAHIR DI **ASTANAJAPURA, CIREBON** TANGGAL **20 JUNI 1975**

LULUS DENGAN PREDIKAT :

PUJIAN (CUM LAUDE)/SANGAT MEMUASKAN/MEMUASKAN**

KEPADA SAUDARA DIBERIKAN GELAR DOKTOR STUDI ISLAM, DENGAN SEGALA HAK DAN KEWAJIBAN YANG MELEKAT ATAS GELAR TERSEBUT.

***SAUDARA MERUPAKAN DOKTOR KE-760**

YOGYAKARTA, 25 Januari 2021

**AN. REKTOR,
KETUA SIDANG,**

Prof. Dr. H. Maragustam, M.A.
NIP.: 19591001 198703 1 002

**** CORET YANG TIDAK DIPERLUKAN**

NOTA DINAS

Kepada Yth.
Direktur Program Pascasarjana
UIN Sunan Kalijaga
Yogyakarta

Assalamu'alaikum Wr. Wb.

Disampaikan dengan hormat, setelah melakukan bimbingan, arahan dan koreksi terhadap naskah disertasi berjudul:

ARGUMEN KETERLIBATAN NEGARA DALAM PENGELOLAAN ZAKAT DAN IMPLIKASINYA TERHADAP LEGALITAS LEMBAGA PENGELOLA ZAKAT (Kajian Sosial, Keagamaan, dan Politik terhadap Penetapan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat)

yang ditulis oleh:

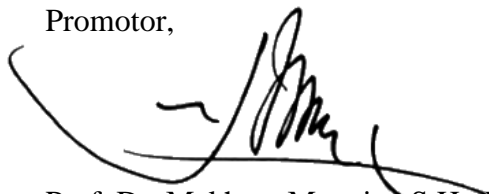
Nama : **Bani Sarif Maula**
NIM : 1430016021
Program : Doktor / Studi Islam

Sebagaimana telah disarankan dalam Ujian Tertutup pada tanggal 15 Oktober 2020, saya berpendapat bahwa disertasi tersebut sudah dapat diajukan kepada Program Pascasarjana UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta untuk diujikan dalam Ujian Terbuka.

Wassalamu'alaikum Wr. Wb.

Yogyakarta, 9 Rabi'ul Tsani 1442 H.
24 November 2020 M.

Promotor,



Prof. Dr. Makhrus Munajat, S.H., M.Hum.

NOTA DINAS

Kepada Yth.
Direktur Program Pascasarjana
UIN Sunan Kalijaga
Yogyakarta

Assalamu'alaikum Wr. Wb.

Disampaikan dengan hormat, setelah melakukan bimbingan, arahan dan koreksi terhadap naskah disertasi berjudul:

ARGUMEN KETERLIBATAN NEGARA DALAM PENGELOLAAN ZAKAT DAN IMPLIKASINYA TERHADAP LEGALITAS LEMBAGA PENGELOLA ZAKAT (Kajian Sosial, Keagamaan, dan Politik terhadap Penetapan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat)

yang ditulis oleh:

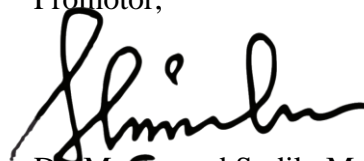
Nama : **Bani Sarif Maula**
NIM : 1430016021
Program : Doktor / Studi Islam

Sebagaimana telah disarankan dalam Ujian Tertutup pada tanggal 15 Oktober 2020, saya berpendapat bahwa disertasi tersebut sudah dapat diajukan kepada Program Pascasarjana UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta untuk diujikan dalam Ujian Terbuka.

Wassalamu'alaikum Wr. Wb.

Yogyakarta, 9 Rabi'ul Tsani 1442 H.
24 November 2020 M.

Promotor,



Dr. Mochamad Sodik, M.Si.

NOTA DINAS

Kepada Yth.
Direktur Program Pascasarjana
UIN Sunan Kalijaga
Yogyakarta

Assalamu'alaikum Wr. Wb.

Disampaikan dengan hormat, setelah melakukan pengujian, arahan dan koreksi terhadap naskah disertasi berjudul:

ARGUMEN KETERLIBATAN NEGARA DALAM PENGELOLAAN ZAKAT DAN IMPLIKASINYA TERHADAP LEGALITAS LEMBAGA PENGELOLA ZAKAT (Kajian Sosial, Keagamaan, dan Politik terhadap Penetapan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat)

yang ditulis oleh:

Nama : **Bani Sarif Maula**
NIM : 1430016021
Program : Doktor / Studi Islam

Sebagaimana telah disarankan dalam Ujian Tertutup pada tanggal 15 Oktober 2020, saya berpendapat bahwa disertasi tersebut sudah dapat diajukan kepada Program Pascasarjana UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta untuk diujikan dalam Ujian Terbuka.

Wassalamu'alaikum Wr. Wb.

Yogyakarta, 23 Rabi'ul Awwal 1442 H.
9 November 2020 M.
Penguji,



Prof. Drs. Ratno Lukito, M.A., DCL.

NOTA DINAS

Kepada Yth.
Direktur Program Pascasarjana
UIN Sunan Kalijaga
Yogyakarta

Assalamu'alaikum Wr. Wb.

Disampaikan dengan hormat, setelah melakukan pengujian, arahan dan koreksi terhadap naskah disertasi berjudul:

ARGUMEN KETERLIBATAN NEGARA DALAM PENGELOLAAN ZAKAT DAN IMPLIKASINYA TERHADAP LEGALITAS LEMBAGA PENGELOLA ZAKAT (Kajian Sosial, Keagamaan, dan Politik terhadap Penetapan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat)

yang ditulis oleh:

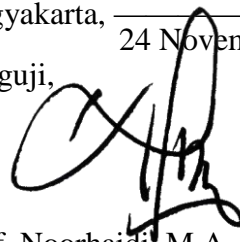
Nama : **Bani Sarif Maula**
NIM : 1430016021
Program : Doktor / Studi Islam

Sebagaimana telah disarankan dalam Ujian Tertutup pada tanggal 15 Oktober 2020, saya berpendapat bahwa disertasi tersebut sudah dapat diajukan kepada Program Pascasarjana UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta untuk diujikan dalam Ujian Terbuka.

Wassalamu'alaikum Wr. Wb.

Yogyakarta, 9 Rabi'ul Tsani 1442 H.
24 November 2020 M.

Penguji,



Prof. Noorhaidi, M.A., M.Phil., Ph.D.

NOTA DINAS

Kepada Yth.
Direktur Program Pascasarjana
UIN Sunan Kalijaga
Yogyakarta

Assalamu'alaikum Wr. Wb.

Disampaikan dengan hormat, setelah melakukan pengujian, arahan dan koreksi terhadap naskah disertasi berjudul:

ARGUMEN KETERLIBATAN NEGARA DALAM PENGELOLAAN ZAKAT DAN IMPLIKASINYA TERHADAP LEGALITAS LEMBAGA PENGELOLA ZAKAT (Kajian Sosial, Keagamaan, dan Politik terhadap Penetapan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat)

yang ditulis oleh:

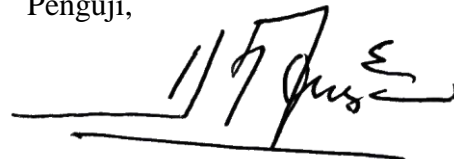
Nama : **Bani Sarif Maula**
NIM : 1430016021
Program : Doktor / Studi Islam

Sebagaimana telah disarankan dalam Ujian Tertutup pada tanggal 15 Oktober 2020, saya berpendapat bahwa disertasi tersebut sudah dapat diajukan kepada Program Pascasarjana UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta untuk diujikan dalam Ujian Terbuka.

Wassalamu'alaikum Wr. Wb.

Yogyakarta, 23 Rabi'ul Awwal 1442 H.
4 November 2020 M.

Penguji,



Prof. Dr. H. Kamsi, M.A.

ABSTRAK

Pengelolaan zakat di Indonesia secara historis dan sosiologis hampir sepenuhnya dilakukan masyarakat Muslim sendiri dan menjadi tulang punggung bagi lembaga dakwah dan pendidikan Islam, sampai akhirnya UU Nomor 23/2011 tentang Pengelolaan Zakat membatasi ruang gerak lembaga pengelola zakat milik masyarakat. Masyarakat menilai bahwa undang-undang tersebut merupakan bentuk dominasi negara atas praktek filantropi masyarakat Muslim dengan menempatkan pemerintah sebagai pelaku tunggal (sentral) dalam pengelolaan zakat. Berdasarkan fenomena itulah penelitian ini menggali permasalahan: (1) apa latar belakang sosial keagamaan dan politik penetapan Undang-Undang Pengelolaan Zakat tersebut; (2) mengapa penetapan Undang-Undang Pengelolaan Zakat berkaitan dengan kontestasi antara negara dengan masyarakat sipil; dan (3) bagaimana implikasi legal/konstitusional UU Nomor 23/2011 tersebut bagi eksistensi lembaga pengelola zakat milik masyarakat Muslim di Indonesia.

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif yang didasarkan pada fakta-fakta yang ditemukan, terutama dalam dokumen-dokumen dan catatan sejarah, risalah sidang DPR-RI dan Putusan Mahkamah Konstitusi. Data penelitian diperoleh dari para aktor kebijakan dengan cara mengumpulkan data dan informasi yang berupa aturan perundang-undangan tentang zakat dan juga catatan sejarah yang berkaitan dengan perumusan kebijakan tentang zakat. Data juga diperoleh melalui wawancara dengan kelompok masyarakat sipil pengelola zakat (LAZ). Data diolah dan dianalisis dengan teori konstitusionalisme, analisis wacana kritis, dan teori poskolonial.

Penelitian ini berkesimpulan: (1) secara sosial zakat merupakan kegiatan filantropi Islam yang sudah mengakar dalam sejarah umat Islam Indonesia. Perdebatan dan kontestasi peran negara dalam pengelolaan zakat disebabkan ada argumen-argumen keagamaan yang melandasinya. Satu pendapat menyatakan bahwa zakat harus dikelola secara kolektif oleh negara, pendapat lain zakat dapat dikelola oleh masyarakat Muslim sendiri. Pemerintah Indonesia saat menyusun RUU Zakat berpegang pada pendapat yang menyatakan zakat harus diurus oleh negara, selain berdasar pada Pasal 34 UUD 1945 tentang kewajiban negara untuk memelihara fakir miskin. Di lain pihak, kelompok masyarakat sipil berpegang pada pendapat yang mengatakan bahwa amil bukan hanya penguasa/negara, tetapi pemegang otoritas agama dalam masyarakat, selain berpegang pada fakta bahwa Indonesia bukan negara Islam; (2) Penetapan UU Nomor 23/2011 merupakan ajang kontestasi antara negara dan masyarakat sipil. Ada tiga argumen mengapa zakat menjadi ajang kontestasi antara pemerintah dan masyarakat sipil, yaitu argumen *welfare state*, argumen potensi zakat, dan argumen agama; 3) Penetapan UU Nomor 23/2011 menunjukkan bahwa negara Indonesia termasuk ke dalam kategori "*religious jurisdictional enclaves*". UU Nomor 23/2011 tidak menetapkan zakat sebagai pembayaran yang wajib. Hal ini menunjukkan negara mengambil posisi netral untuk menjaga sikap "sekuler"-nya. Namun di sisi lain negara juga menyerahkan pengelolaan zakat dilakukan oleh Kementerian Agama, bukan oleh Kementerian Keuangan, untuk menjaga kepentingan umat Islam bahwa zakat adalah hak masyarakat Muslim.

ABSTRACT

The management of zakat in Indonesia historically and sociologically is almost entirely carried out by Muslim society and becomes the backbone for Islamic preaching and educational institutions, until the enactment of the Law No. 23 of 2011 concerning Management of Zakat limits the role of the community-owned zakat management agencies. Some people consider that the zakat law is a form of state domination to the philanthropic practices of Muslim society by placing the government as the sole (central) actor in the management of zakat. Based on this phenomenon, this research explores issues: (1) what is the social and religious background of the stipulation of the Zakat Management Law; (2) why the stipulation of the Zakat Management Law is related to contestation between the state and civil society; and (3) what are the legal/constitutional implications of the Law No. 23/2011 for the existence of zakat management institutions belonging to Muslim communities in Indonesia.

This study uses a qualitative approach that is based on facts, found especially in documents and historical records, minutes of the DPR-RI session and the Constitutional Court's Decision. Research data was obtained from policy actors by collecting them in the form of legislation concerning zakat and also historical records relating to the formulation of policies on zakat. Data was also obtained through interviews with the civil society group managing zakat (LAZ). The data are processed and analyzed with the theory of constitutionalism, critical discourse analysis, and post-colonial theory.

This research concludes that: (1) socially, zakat is an Islamic philanthropic activity that is rooted in the history of Indonesian Muslims. The debate and contestation on the role of the state in managing zakat is caused by religious arguments that underlie it. One opinion argues that zakat should be managed collectively by the state; another opinion argues that zakat can be managed by the Muslim community itself. The Indonesian government when discussing the Zakat Bill in the parliament adheres to the opinion that argues that zakat must be managed by the state, as well as based on Article 34 of the 1945 Constitution concerning the state's obligation to care for the poor. On the other hand, civil society groups hold the opinion that zakat administrators are not only the state, but the holders of religious authority in society, besides they adhere to the fact that Indonesia is not an Islamic state. (2) The stipulation of Law Number 23/2011 is a contestation between the state and civil society. There are three arguments why zakat becomes a contest between the government and civil society, namely the welfare state argument, the potential zakat fund argument, and the religious argument. (3) The enactment of Law Number 23/2011 shows that the Indonesian state is included in the category of "religious jurisdictional enclaves". Law Number 23/2011 does not stipulate zakat as a mandatory payment. This shows that the state is taking a neutral position to maintain its "secular" stance. But on the other hand, the state also leaves zakat management to be carried out by the Ministry of Religion, not by the Ministry of Finance, to protect the interests of Muslims that zakat is the right of Muslim communities.

ملخص البحث

إن إدارة الزكاة في إندونيسيا تاريخياً واجتماعياً تم تنفيذها بالكامل تقريباً من قبل المجتمع الإسلامي وأصبحت العمود الفقري للوعظ الإسلامي والمؤسسات التعليمية ، حتى سن القانون رقم ٢٣ لعام ٢٠١١ بشأن إدارة الزكاة الذي يحدد من دور المجتمع وكالات إدارة الزكاة. يعتبر البعض أن قانون الزكاة هو شكل من أشكال سيطرة الدولة على الممارسات الخيرية للمجتمع الإسلامي من خلال وضع الحكومة كفاعل (مركزي) وحيد في إدارة الزكاة. بناءً على هذه الظاهرة ، يستكشف هذا البحث القضايا: (١) ما هي الخلفية الاجتماعية والدينية لأحكام قانون إدارة الزكاة؟ (٢) لماذا يرتبط نص قانون إدارة الزكاة بالخلاف بين الدولة والمجتمع المدني؟ ؛ و (٣) ما هي الآثار القانونية / الدستورية للقانون رقم ٢٣ لعام ٢٠١١ على وجود مؤسسات إدارة الزكاة التابعة للجاليات المسلمة في إندونيسيا.

تستخدم هذه الدراسة نهجاً نوعياً يستند إلى الحقائق ، خاصة في الوثائق والسجلات التاريخية ، ومحاضر جلسة برلمان جمهورية إندونيسيا وقرار المحكمة الدستورية. تم الحصول على البيانات البحثية من الجهات الفاعلة في السياسة من خلال جمعها في شكل تشريع يتعلق بالزكاة وكذلك السجلات التاريخية المتعلقة بصياغة السياسات المتعلقة بالزكاة. كما تم الحصول على البيانات من خلال مقابلات مع مجموعة المجتمع المدني التي تدير الزكاة. تتم معالجة البيانات وتحليلها باستخدام نظرية الدستورية ، وتحليل الخطاب النقدي ، ونظرية ما بعد الاستعمار.

يخلص هذا البحث إلى أن (١) اجتماعياً ، الزكاة نشاط خيري إسلامي متجذر في تاريخ المسلمين الإندونيسيين. إن الجدل والخلاف حول دور الدولة في إدارة الزكاة سببه الحجج الدينية التي تكمن وراءها. يرى أحد الآراء أن الزكاة يجب أن تدار بشكل جماعي من قبل الدولة ؛ يرى رأي آخر أن الزكاة يمكن أن يديرها المجتمع المسلم نفسه. تلتزم الحكومة الإندونيسية عند مناقشة مشروع قانون الزكاة في البرلمان بالرأي القائل بأن الزكاة يجب أن تدار من قبل الدولة ، وكذلك على أساس المادة ٣٤ من دستور عام ١٩٤٥ بشأن التزام الدولة برعاية الفقراء. من ناحية أخرى ، ترى جماعات المجتمع المدني أن مديري الزكاة ليسوا فقط الدولة ، بل أصحاب السلطة الدينية في المجتمع ، إلى جانب أنهم يلتزمون بحقيقة أن إندونيسيا ليست دولة إسلامية؛ (٢) يعتبر نص القانون رقم ٢٣ لعام ٢٠١١ بمثابة نزاع بين الدولة والمجتمع المدني. هناك ثلاث حجج لماذا تصبح الزكاة منافسة بين الحكومة والمجتمع المدني ، وهي حجة دولة الرفاهية ، والحجة المحتملة لصندوق الزكاة ، والحجة الدينية؛ (٣) يُظهر سن القانون رقم ٢٣ لعام ٢٠١١ أن الدولة الإندونيسية مدرجة في فئة "الجيوب القضائية الدينية". لا ينص القانون رقم ٢٣ لعام ٢٠١١ على الزكاة كدفعه إلزامية. وهذا يدل على أن الدولة تتخذ موقفاً محايداً للحفاظ على موقفها "العلماني". لكن من ناحية أخرى ، تترك الدولة أيضاً إدارة الزكاة من قبل وزارة الدين ، وليس وزارة المالية، لحماية مصالح المسلمين بأن الزكاة هي حق المجتمعات المسلمة.

PEDOMAN TRANSLITERASI ARAB – LATIN

Sistem transliterasi kata-kata Arab yang dipakai dalam penulisan disertasi ini berpedoman pada buku “Pedoman Transliterasi Arab Latin” yang dikeluarkan berdasarkan Surat Keputusan Bersama Menteri Agama dan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 157/1987 dan Nomor 0543.b/u/1987. tertanggal 22 Januari 1988.

1. Huruf

Arab	Latin	Arab	Latin
ء	`	ض	ḍ
ب	b	ط	ṭ
ت	t	ظ	ẓ
ث	ṡ	ع	' atau ʿ
ج	j	غ	gh
ح	ḥ	ف	f
خ	kh	ق	q
د	d	ك	k
ذ	ẓ	ل	l
ر	r	م	m
ز	z	ن	n
س	s	و	w
ش	sy	هـ	h
ص	ṣ	ي	y

Hamzah (ء) yang sering dilambangkan dengan alif, yang terletak di awal kata, mengikuti vokalnya tanpa diberi tanda apapun. Jika terletak di tengah atau di akhir kata, maka ditulis dengan tanda (`). Contoh:

أَمِين = *amīn* مُؤْمِن = *mu`min* مَاء = *mā`*

2. Konsonan rangkap (*syaddah*)

Syaddah atau *tasydid* dalam transliterasi ini ditulis dengan huruf dobel, yaitu huruf yang sama dengan huruf yang diberi tanda *syaddah* ini.

Contoh:

رَبَّنَا = *rabbānā*

نَزَلَ = *nazzala*

تَحَرَّكَ = *taḥarraka*

3. Vokal Panjang

Vokal (a) panjang = ā contoh: قَالَ = *qāla*

Vokal (i) panjang = ī contoh: قِيلَ = *qīla*

Vokal (u) panjang = ū contoh: دُونَ = *dūna*

Transliterasi vokal panjang ini tidak diberlakukan bagi nama orang, kecuali nama orang yang ada pada dokumen seperti penulis buku dan artikel berbahasa asing.

4. Diftong

و – = aw, contoh: قول = *qawl*

ي – = ay, contoh: خير = *khayr*

5. *Ta' Marbūṭah* (ة) ditransliterasikan dengan huruf h, contoh: الفكرة الجديدة = *al-fikrah al-jadīdah* dan حرية الإرادة = *ḥurriyyah al-irādah*.

6. Huruf *yā` an-nisbah* diakhir kata ditulis dengan ī, contoh: المكي = *al-makkī*.

7. Kata sandang

Kata sandang dalam sistem penulisan Arab dilambangkan dengan huruf alif dan lam (ال). Dalam transliterasi ini, penulisan kata sandang menggunakan kata 'al-' dengan tidak membedakan huruf yang mengikutinya, baik kata sandang yang diikuti oleh huruf *syamsiyyah* maupun kata sandang yang diikuti oleh huruf *qamariyyah*. Contoh:

القرآن = *al-Qur'ān*

السماء = *al-Samā'*

STATE ISLAMIC UNIVERSITY
SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA

KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ
وَبِهِ نَسْتَعِينُ عَلَى أُمُورِ الدُّنْيَا وَالْآخِرَةِ

Alhamdulillah, puji syukur penulis panjatkan ke hadirat Allah SWT atas segala karunia dan pertolongan-Nya, sehingga rangkaian proses studi, penelitian, dan penulisan disertasi pada Program S-3 UIN Sunan Kalijaga ini bisa diselesaikan. Ini merupakan sebuah perjuangan yang membutuhkan keseriusan, ketekunan, ketajaman intelektual, kekuatan spiritual dan emosional. Disertasi ini bertujuan untuk mengetahui latar belakang sosial keagamaan dan politik atas dikeluarkannya kebijakan pengelolaan zakat dengan menempatkan negara/pemerintah sebagai pelaku tunggal (sentral) dalam pengelolaan zakat.

Disertasi ini diharapkan dapat memberikan kontribusi akademik bagi pengembangan ilmu pengetahuan, terutama bidang ilmu syariah dan politik hukum. Penulis juga berharap disertasi ini dapat memberikan manfaat banyak dalam bentuk bahan kajian bagi semua pihak yang menaruh perhatian pada perkembangan hukum Islam di Indonesia.

Dalam kesempatan ini penulis menghaturkan penghargaan dan terimakasih kepada yang terhormat **Prof. Dr. K.H. Makhrus Munajat, S.H., M.Hum.** selaku promotor dan **Dr. Mochammad Sodik, M.Si.** selaku kopromotor, yang dengan penuh kesabaran dan kebijaksanaan berkenan memberikan bimbingan, arahan dan motivasi kepada penulis agar segera menyelesaikan disertasi ini. Terimakasih juga penulis sampaikan kepada beberapa pihak yang telah membantu terselesaikannya disertasi ini, yaitu antara lain:

1. Rektor Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga, Prof. Dr.Phil. Al Makin, S.Ag., M.A.
2. Direktur Pascasarjana Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga, Prof. Noorhaidi, M.A., M.Phil., Ph.D.
3. Para dosen yang telah mengajar dan memberikan pencerahan keilmuan kepada saya selama menjalani studi S3 di Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga,

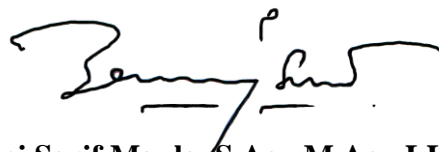
yaitu antara lain: Prof. Dr. H. Faisal Islamil, M.A., Prof. Dr. H.M. Amin Abdullah, M.A., Prof. Dr. H. Djam'annuri, M.A., Prof. Dr. Siswanto Masruri, M.A., Prof. Dr. H. Musa Asy'ari, M.A., Prof. Dr. H. Khoiruddin Nasution, M.A., Prof. Dr. H.M. Abdul Karim, M.A., Prof. Dr. H. Nasruddin Harahap, S.U., Prof. Dr. H. Said Aqil Husein Al-Munawwar, M.A., Dr. H. Hamim Ilyas, M.A., Dr. Wahyu Nugroho, Dr. Fatimah Husein, M.A., dan dosen-dosen lain yang tidak dapat disebutkan satu per satu.

4. Penguji disertasi yang telah memberikan masukan yang berharga dan kritik konstruktif dalam upaya perbaikan disertasi ini, yaitu Prof. Drs. Ratno Lukito, M.A., DCL, Prof. Noorhaidi, M.A., M.Phil., Ph.D., dan Prof. Dr. Kamsi, M.A.
5. Semua keluarga, terutama kedua orangtua (bapak H. Muhdi Mahfudz *alm.* dan Ibu Hj. Ulwiyah), kakak dan adik, serta isteri. Semua kerabat dan teman yang mendukung proses belajar saya di Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga, Yogyakarta.

Selesainya disertasi ini menandakan perjuangan menuntut ilmu telah terlampaui satu tahapan lagi dalam dunia akademik, untuk melanjutkan di tahapan-tahapan berikutnya. Disertasi ini bukanlah karya akademik yang sempurna. Oleh karena itu, disertasi ini saya jadikan awal langkah untuk menuju proses kesempurnaan dalam menuntut ilmu dan menghasilkan karya ilmiah selanjutnya. Dengan demikian, saya sangat mengharapkan kritik, saran, dan masukan yang membangun dari semua pihak.

Akhir kata, semoga hasil dari penelitian disertasi ini menjadi sumbangan keilmuan yang berharga bagi perkembangan khazanah studi Islam dan juga memberi kemanfaatan bagi umat Islam Indonesia.

Yogyakarta, 24 Rabi'ul Tsani 1442 H.
9 Desember 2020 M.



Bani Sarif Maula, S.Ag., M.Ag., LL.M.
NIM. 1430016021

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
PERNYATAAN KEASLIAN	ii
PENGESAHAN	iii
NOTA DINAS	iv
ABSTRAK	ix
ABSTRACT	x
ملخص البحث	xi
PEDOMAN TRANSLITERASI	xii
KATA PENGANTAR	xiv
DAFTAR ISI	xvi
DAFTAR TABEL	xix
DAFTAR SINGKATAN	xx
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Definisi Operasional	10
C. Rumusan Masalah	12
D. Tujuan dan Kegunaan Penelitian	13
E. Kajian Pustaka	14
F. Kerangka Teoretik	26
G. Metode Penelitian	51
H. Sistematika Pembahasan	54
BAB II ZAKAT DAN POLITIK PEREKONOMIAN NEGARA	57
A. Agama dan Negara	57
1. Negara Sekuler dan Kebijakan Keagamaan	59
2. Negara Islam dan Kebijakan Publik	63
3. Kepentingan Publik dan Masalahah	66
B. Zakat dalam Diskursus Fikih dan Konteks Perekonomian Negara Islam...	85

1. Zakat dalam Diskursus Fikih	87
2. Zakat dalam Konteks Perekonomian Negara Islam	94
C. Urgensi Lembaga Amil Zakat	101
1. Pengelolaan Zakat Tradisional: Praktik dalam Sejarah Islam	101
2. Pengelolaan Zakat Modern: Praktik di Beberapa Negara Islam	111
3. Lembaga Amil Zakat sebagai Kebutuhan Manajerial Pengelolaan Zakat	123
D. Zakat sebagai Bagian dari Praktek Filantropi dan Gerakan Masyarakat Sipil (<i>Civil Society</i>)	125
1. Filantropi dan Gerakan Masyarakat Sipil	129
2. Gerakan Masyarakat Sipil Islam	132
3. Peran Zakat dalam Gerakan Masyarakat Sipil Islam	136
BAB III KONDISI SOSIAL KEAGAMAAN DAN POLITIK MASYARAKAT MUSLIM INDONESIA DALAM PENGELOLAAN ZAKAT	143
A. Konfigurasi Sosial Keagamaan	147
B. Konfigurasi Politik	153
C. Sejarah Pengelolaan Zakat di Indonesia	161
1. Masa Sebelum Kemerdekaan	163
2. Masa Awal Kemerdekaan Hingga Jatuhnya Rezim Orde Baru	167
3. Pengelolaan Zakat di Indonesia Setelah 1999	172
BAB IV ARGUMEN-ARGUMEN YANG MELANDASI PERAN NEGARA DALAM PENGELOLAAN ZAKAT DI INDONESIA	185
A. Argumen Pengelolaan Zakat oleh Negara dalam Perspektif Fikih	185
1. Pendapat Ulama yang Mengharuskan Adanya Peran Negara	187
2. Pendapat Ulama yang Tidak Mengharuskan Adanya Peran Negara...	195
B. Argumen Keterlibatan Negara dalam Pengelolaan Zakat di Indonesia Perspektif <i>Welfare State</i>	202

C.	Aspek Konfigurasi Politik dalam Penentuan Kebijakan Pengelolaan Zakat oleh Negara	213
1.	Pandangan Pemerintah tentang Pengelolaan Zakat oleh Negara	224
2.	Persaingan Gagasan di Parlemen	229
3.	Pandangan Masyarakat Sipil	240
4.	Aspek Politik dalam Penentuan Kebijakan Pengelolaan Zakat	250
D.	Kewenangan Pengelolaan Zakat dalam Perspektif Mahkamah Konstitusi..	262
1.	Interpretasi atas Kewenangan Pengelolaan Zakat	262
2.	Konstitusi sebagai Landasan Kewenangan Pengelolaan Zakat	284
E.	Implikasi Konstitusional Keterlibatan Negara dalam Pengelolaan Zakat terhadap Lembaga Pengelola Zakat di Indonesia	299
1.	Peran Masyarakat Sipil dalam Pengelolaan Zakat	299
2.	Undang-Undang Zakat untuk Penguatan Masyarakat Sipil	306
3.	Konstitusionalitas Peran Negara dalam Pengelolaan Zakat	324
BAB V	PENUTUP	341
A.	Kesimpulan	341
B.	Saran-saran	345
DAFTAR PUSTAKA	349
LAMPIRAN-LAMPIRAN	

STATE ISLAMIC UNIVERSITY
SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA

DAFTAR TABEL

No. Tabel	Nama Tabel	Bab	hlm.
Tabel 1	Pengelolaan Zakat Masa Nabi Muhammad hingga Dinasti Umayyah	II	108
Tabel 2	Potensi Zakat Indonesia	II	139
Tabel 3	Kronologi Pengelolaan Zakat Melalui Perundang-Undangan	III	181
Tabel 4	Perbedaan RUU Pengelolaan Zakat (Amendemen UU Nomor 38/1999) versi Pemerintah dan versi Komisi VIII DPR-RI	IV	236
Tabel 5	Isi Pokok UU Nomor 23 Tahun 2011	IV	243
Tabel 6	Perbedaan UU Nomor 38/1999 dan Undang-Undang Nomor 23/2011	IV	246

STATE ISLAMIC UNIVERSITY
SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA

DAFTAR SINGKATAN

BAZ	: Lembaga Amil Zakat
BAZNAS	: Lembaga Amil Zakat Nasional
BZI	: Badan Zakat Indonesia
DIM	: Daftar Inventaris Masalah
DPR	: Dewan Perwakilan Rakyat
FOZ	: Forum Zakat
LAZ	: Lembaga Amil Zakat
LAZIS	: Lembaga Amin Zakat Infak Sedekah
LAZIS-MU	: Lembaga Amin Zakat Infak Sedekah Muhammadiyah
LAZIS-NU	: Lembaga Amin Zakat Infak Sedekah Nahdlatul Ulama
MK	: Mahkamah Konstitusi
OPZ	: Organisasi Pengelola Zakat
PKPU	: Pos Keadilan Peduli Umat
RUU	: Rancangan Undang-Undang
UPZ	: Unit Pengumpul Zakat
UU	: Undang-Undang
UUD	: Undang-undang Dasar
UUPZ	: Undang-Undang Pengelolaan Zakat
ZIS	: Zakat Infak Sedekah
ZISWAF	: Zakat Infak Sedekah Wakaf

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Berakhirnya pemerintahan Orde Baru telah membuka pintu yang lebar bagi umat Islam Indonesia dalam pelaksanaan hukum Islam. Ada beberapa undang-undang tentang praktek keagamaan Islam yang telah dihasilkan pasca era Orde Baru, di antaranya adalah Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat yang telah diamendemen dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011, Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf, dan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah. Berkenaan dengan keterlibatan pemerintah terhadap isu-isu kebijakan dalam undang-undang tersebut, terdapat perbedaan derajat keterlibatannya. Dalam kebijakan tentang wakaf misalnya pemerintah hanya berfungsi sebagai regulator dan pengawas. Tidak ada klausul dalam kebijakan itu yang menunjukkan bahwa pemerintah terlibat dalam pelaksanaan atau pengelolaan wakaf. Peran negara sebagai pelindung dan pemberi fasilitas terhadap pelaksanaan praktek keagamaan masyarakat sangat tegas. Sebagai contoh, dalam Pasal 63 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 disebutkan bahwa pemerintah, yang direpresentasikan oleh Kementerian Agama, melakukan fungsi pembinaan dan pengawasan pelaksanaan wakaf, dan proses pembinaannya dilakukan bersama dengan Badan Wakaf Indonesia, suatu lembaga independen yang dibentuk oleh pemerintah yang bertugas mengembangkan wakaf di Indonesia. Demikian juga halnya dengan

kebijakan tentang perbankan syariah. Keterlibatan pemerintah hanya sebatas pada fungsi regulator saja. Untuk tugas dan fungsi lebih detil seperti proses perizinan, pembinaan dan pengawasan dilaksanakan oleh Bank Indonesia (BI) dan Otoritas Jasa Keuangan (OJK).

Berbeda dengan dua kasus di atas, kebijakan tentang pengelolaan zakat terasa sangat kuat keterlibatan pemerintah terutama setelah amendemen undang-undang pengelolaan zakat karena pemerintah berkedudukan sebagai regulator, supervisor, sekaligus operator pengelolaan zakat. Hal itu ditunjukkan oleh ketentuan dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 bahwa Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) merupakan lembaga yang berwenang melakukan tugas pengelolaan zakat secara nasional, sementara masyarakat berperan membantu tugas BAZNAS dalam pengelolaan zakat melalui Lembaga Amil Zakat (LAZ) sebagaimana ditentukan dalam Pasal 17.

Pembahasan tentang pengelolaan zakat apakah oleh negara atau masyarakat Muslim sendiri selalu mengalami perdebatan. Perdebatan ini berkaitan dengan hubungan agama/Islam dan negara. Indonesia sebagai negara poskolonial mengambil bentuk negara dengan dasar Pancasila tanpa menyebut peran Islam dalam konstitusinya. Indonesia juga mewarisi sistem hukum Belanda termasuk dalam hal pengelolaan zakat. Zakat merupakan salah satu ajaran Islam yang utama, sehingga pelaksanaannya selalu menjadi perhatian yang besar bagi umat Islam. Di negara-negara Islam zakat menjadi instrumen keuangan negara tetapi di negara sekuler zakat merupakan kegiatan filantropi yang dilaksanakan oleh

masyarakat Islam sendiri. Keterlibatan negara hanya sebatas pembuat regulasi dan pengawasan.

Indonesia merupakan negara dengan penduduk Muslim terbesar di dunia namun secara konstitusional Indonesia tidak disebut sebagai negara Islam.¹ Berdasarkan hal tersebut Indonesia tidak menerapkan secara imperatif semua kewajiban-kewajiban yang ada dalam ajaran (hukum) Islam terhadap warga negaranya. Karena itulah meskipun zakat merupakan kewajiban bagi setiap Muslim yang mampu berdasarkan ajaran Islam, pemerintah Indonesia tidak dapat memaksa mereka untuk membayarkan zakatnya karena berdasarkan hukum negara zakat merupakan urusan individu seorang Muslim sendiri. Namun demikian pemerintah Indonesia tetap mengakomodasi aspirasi masyarakat Muslim untuk mengelola zakat dengan baik. Hal ini terlihat dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat yang kemudian direvisi dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011.

Dilihat dari isinya Undang-Undang Pengelolaan Zakat tersebut tidak dimaksudkan untuk mendorong kesadaran masyarakat Muslim untuk membayarkan zakatnya, tetapi ia ditetapkan untuk mengatur pengelolaan zakat dan memfasilitasi lembaga-lembaga amil zakat agar meningkatkan tanggung jawabnya serta mendorong kepercayaan masyarakat terhadap mereka. Posisi

¹ Para penyelenggara negara mengklaim dan meyakini bahwa Indonesia bukan negara agama dan sekaligus bukan juga negara sekuler, meskipun jika dilihat dari perspektif “orang luar” Indonesia digolongkan ke dalam negara sekuler. Klaim tersebut didasarkan pada dokumen-dokumen sejarah pendirian negara Indonesia dan juga didasarkan pada ketentuan konstitusi (UUD 1945) Pasal 29 Ayat (1) yang menyatakan bahwa “Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa”. Oleh karena itulah kedudukan hukum Islam (syariah) menempati posisi yang penting dalam pembentukan hukum nasional baik secara formal maupun secara substantif. Lihat Nadirsyah Hosen, *Shari'ah and Constitutional Reform in Indonesia* (Singapore: ISEAS, 2007), hlm. 224-229.

pemerintah dalam Undang-Undang Pengelolaan Zakat tersebut hanya bersifat melindungi, membina, dan memberikan pelayanan terhadap pengelolaan zakat, sebagaimana diatur dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 yang menyatakan bahwa “Pemerintah berkewajiban memberikan perlindungan, pembinaan dan pelayanan kepada muzakki, mustahik dan amil zakat”.² Salah satu tujuan Undang-Undang Pengelolaan Zakat adalah untuk memberikan pelayanan dalam pengelolaan zakat, karena itulah pemerintah mendirikan badan pengumpul zakat yang disebut Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS).³ Selain itu masyarakat juga diperbolehkan untuk mendirikan lembaga pengumpul zakat yang disebut dengan Lembaga Amil Zakat (LAZ). Berdasarkan Pasal 17 dan 18 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011, pendirian LAZ tersebut harus mendapat izin dari pemerintah dan pengawasannya berada di bawah BAZNAS.

Berdasarkan hal tersebut Undang-Undang Pengelolaan Zakat mendorong masyarakat untuk mengelola zakat secara independen, baik mengumpulkan harta zakat maupun mendistribusikannya, dan Undang-Undang Pengelolaan Zakat tersebut juga tidak menetapkan zakat sebagai kewajiban warga negara Muslim. Namun demikian, Undang-Undang Pengelolaan Zakat tersebut jelas menunjukkan peran penting dan posisi kuat pemerintah dalam hal pengelolaan zakat, dan bahkan Undang-Undang Pengelolaan Zakat tersebut menggambarkan secara jelas tujuan dan maksud pemerintah untuk mengawasi (mengontrol) lembaga-lembaga amil zakat milik masyarakat.

² Ketentuan tentang posisi pemerintah dalam pengelolaan zakat tersebut tidak tercantum dalam Undang-Undang Pengelolaan Zakat yang baru (UU No. 23 Tahun 2011).

³ Tujuan UU Pengelolaan Zakat tersebut terdapat dalam Pasal 3 UU No. 23 Tahun 2011 (juga dalam Pasal 5 UU No. 38 Tahun 1999).

Perubahan Undang-Undang Pengelolaan Zakat dari Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 dikatakan sebagai bentuk penyesuaian atas perkembangan kebutuhan hukum dalam masyarakat.⁴ Undang-Undang Pengelolaan Zakat yang baru tersebut memberikan aturan-aturan pengelolaan harta zakat dan kewenangan pemerintah untuk memainkan peran yang lebih besar dibanding Undang-Undang Pengelolaan Zakat sebelumnya.

Sebagaimana telah disebutkan di atas bahwa Undang-Undang Pengelolaan Zakat yang baru memberikan kewenangan pengelolaan zakat kepada pemerintah dan masyarakat. Badan pengelola zakat milik pemerintah disebut dengan BAZNAS (yang dalam Undang-Undang Pengelolaan Zakat sebelumnya disebut BAZ) yang bersifat non-struktural dan mandiri,⁵ karena tidak terkait dengan lembaga pemerintah maupun kementerian tertentu. Undang-Undang Pengelolaan Zakat yang baru juga mengharuskan pemerintah untuk memberikan dukungan anggaran terhadap BAZNAS, meskipun dapat juga diambil dari jumlah pendapatan dalam pengumpulan zakat sebagai bagian dari hak amil.⁶ Sementara itu, lembaga pengelola zakat milik masyarakat disebut dengan LAZ. Berbeda dengan BAZNAS keberadaan LAZ harus mendapatkan pengawasan dari pemerintah dan secara keuangan ia juga independen.

BAZNAS bukan hanya berdiri di tingkat nasional tetapi juga didirikan di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota yang melaksanakan tugas dan fungsi

⁴ Bagian Konsideran “Menimbang” huruf (e) UU No. 23 Tahun 2011.

⁵ Pasal 5 UU No. 23 tahun 2011.

⁶ Pasal 30 UU No. 23 tahun 2011: “Untuk melaksanakan tugasnya, BAZNAS dibiayai dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Hak Amil.”

BAZNAS di daerah masing-masing.⁷ Karena itulah Undang-Undang Pengelolaan Zakat tersebut memberikan kewenangan yang besar kepada Pemerintah Daerah untuk menentukan kebijakannya sendiri terkait dengan zakat. Hal ini terlihat dari beberapa provinsi yang menetapkan peraturan daerah tentang zakat yang menyiratkan adanya keharusan bagi pembayar zakat (muzakki) untuk menyetorkan uangnya kepada badan amil zakat milik pemerintah, yaitu BAZNAS, dari pada kepada lembaga amil zakat milik masyarakat yaitu LAZ. Bahkan beberapa peraturan daerah menetapkan aturan tentang zakat yang mengharuskan adanya pembayaran zakat (mewajibkan zakat bagi warga Muslim), terutama bagi pegawai negeri di lingkungan daerah tersebut dengan cara memotong langsung dari gaji bulanan mereka dan menyetorkannya kepada BAZNAS yang berada di bawah kontrol pemerintah daerah tersebut.

Terlebih lagi, Undang-Undang Pengelolaan Zakat juga memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mendirikan Unit Pengumpul Zakat (UPZ) yang bertugas menghimpun dana zakat dari lembaga-lembaga pemerintah, kantor-kantor milik pemerintah termasuk sekolah-sekolah negeri (yang memungut zakat dari para guru dan orangtua murid), bahkan dalam beberapa kasus para petugas UPZ mengumpulkan zakat secara langsung mendatangi rumah dari pintu ke pintu terutama saat bulan Ramadan. Hal ini juga terlihat dalam kasus di Yogyakarta. Harian *Republika* 2 Mei 2016 memberitakan bahwa Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) kota Yogyakarta akan menggandeng seluruh takmir

⁷ Pasal 15 UU No. 23 Tahun 2011.

masjid untuk menjadi unit pengumpul zakat (UPZ).⁸ Pengumpulan zakat, infak, dan sedekah (ZIS) oleh takmir di masjid-masjid di Yogyakarta sudah menjadi budaya sejak dulu, namun dengan adanya ketentuan baru dalam Undang-Undang Pengelolaan Zakat bahwa pengumpulan dana ZIS harus dilakukan oleh lembaga resmi dan berizin, takmir yang tidak memiliki izin sebagai lembaga pengumpul ZIS terancam sanksi denda dan pidana, sebagaimana disebut dalam Pasal 38 Undang-undang Nomor 23 tahun 2011. Karena itulah sebagian masyarakat Muslim tidak mempunyai pilihan apakah akan memberikan dana zakatnya kepada BAZNAS, LAZ, atau memberikan langsung kepada mustahik (orang yang berhak menerima zakat) di lingkungan mereka sendiri.

Banyak yang beranggapan bahwa Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat mengatur terlalu ketat dan hampir tidak menyisakan ruang untuk masyarakat sipil (*civil society*) memberdayakan dirinya sendiri padahal praktek zakat sudah menjadi tradisi bagi masyarakat. Zakat dan dana kedermawanan ini memang selama ini telah mendorong penguatan masyarakat sipil di Indonesia menjadi lebih independen. Pemberlakuan Undang-Undang Pengelolaan Zakat yang baru ini dipandang oleh sebagian kalangan dapat menurunkan praktek zakat yang dikelola masyarakat dan memperlemah *civil society*.

Jika anggapan itu benar maka Undang-Undang Pengelolaan Zakat dapat berdampak signifikan bagi Lembaga Amil Zakat (LAZ), amil perorangan, takmir

⁸ Yulianingsih, "Takmir Masjid di Yogyakarta Jadi UPZ Baznas", Harian *Republika*, Senin 2 Mei 2016, hlm. 20.

masjid yang berjumlah sekitar 710.000 masjid di Indonesia,⁹ pesantren dan madrasah. Sulit bagi mereka untuk tidak mengelola zakat atau menolak mengelola zakat walaupun ada ancaman kriminalisasi. Tidak mudah bagi pengelola zakat tradisional untuk masuk pada pengelolaan zakat modern menjadi LAZ. Bagi pengelola zakat tradisional opsi menjadi Unit Pengumpul Zakat (UPZ) sangat tidak tepat sebab pengelolaan zakat tidak hanya terbatas mengumpulkan tetapi juga harus mendistribusikan. Takmir masjid, amil, mendapat amanah dari masyarakat untuk mengelola yang artinya sampai pada pendistribusian. Justru keberhasilan pada pendistribusian inilah yang menjadi tolak ukur kepercayaan masyarakat. Dalam Undang-Undang Pengelolaan Zakat disebutkan masyarakat dapat membantu dan berperan serta melaksanakan kegiatan pengelolaan zakat dengan membentuk LAZ. Namun substansinya akan sulit karena persyaratan yang begitu berat dan belum tentu pihak pemerintah siap dengan infrastrukturnya. Selain itu, LAZ memiliki subkultur sendiri yang berbeda dengan Badan Amil Zakat (BAZNAS). LAZ juga akan sulit untuk bertransformasi menjadi ormas. Hak individu Muslim untuk berkumpul dan berorganisasi khususnya untuk menjalankan amanah dan kepercayaan masyarakat dalam hal mengelola zakat menjadi terhalangi. Begitu pula hak individu Muslim untuk melaksanakan kepercayaan agamanya untuk memberikan zakat kepada lembaga yang dipercayainya menjadi terbatas.

Pendirian LAZ berada di bawah payung hukum Undang-Undang Pengelolaan Zakat tetapi pada dasarnya LAZ merupakan organisasi yang

⁹ Sistem Informasi Masjid Kementerian Agama R.I. <http://simas.kemenag.go.id/#tabs1-html>.

mempunyai aturan sendiri (*self-regulated organisations*). Namun demikian, LAZ tetap tunduk pada pengawasan dari Kementerian Agama dan aktifitas mereka dalam mengumpulkan dan mendistribusikan dana zakat harus berada dalam koordinasi BAZNAS dan pemerintah.¹⁰ Ketentuan ini menunjukkan bahwa kontrol terhadap filantropi Islam telah menjadi ajang kompetisi yang kuat antara *civil society* dan pemerintah.

Praktik filantropi Islam (zakat, sedakah, dan wakaf)¹¹ merupakan bagian penting dari kegiatan sukarela yang sejak akhir abad kesembilan belas mulai dilembagakan dalam organisasi sukarela dan nirlaba.¹² Dalam perkembangannya, gagasan serta praktek filantropi dapat berubah dari waktu ke waktu, terutama dalam hal manajemen/pengelolaan dan kontrol pemerintah atas praktek-praktek tersebut yang sering diperdebatkan terutama terkait dengan praktek pengelolaan zakat.

Kegiatan-kegiatan filantropi dalam suatu negara—termasuk di kalangan umat Islam, terutama dalam bentuk zakat, infak, sedekah, dan wakaf—merupakan indikator berfungsinya masyarakat sipil (*civil society*),¹³ karena kegiatan-kegiatan

¹⁰ Pasal 19 UU No. 23 tahun 2011 menyatakan bahwa: “LAZ wajib melaporkan pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat yang telah diaudit kepada BAZNAS secara berkala”, dan Pasal 29 Ayat (3): “LAZ wajib menyampaikan laporan pelaksanaan pengelolaan zakat, infak, sedekah, dan dana sosial keagamaan lainnya kepada BAZNAS dan pemerintah daerah secara berkala.”

¹¹ Filantropi merupakan kegiatan memberikan bantuan yang sifatnya personal untuk kepentingan umum. R.L. Payton, *Philanthropy: Voluntary Action for the Public Good* (New York: American Council on Education/McMillan, 1988), hlm. 46.

¹² Amelia Fauzia, *Filantropi Islam: Sejarah dan Kontestasi Masyarakat Sipil dan Negara di Indonesia* (Yogyakarta: Gading Publishing, 2016), hlm. 22.

¹³ *Civil society* merupakan sekumpulan asosiasi dan kelompok masyarakat yang independen dari negara dan berfungsi sebagai penyeimbang hubungan antara negara dan warganya. Tanvir Anjum, “Civil Society in Muslim Contexts: The Problématique and a Critique of Euro-American Perspectives”, *Islamic Studies*, Vol. 51, No. 1 (Spring 2012), hlm. 28; lihat juga Muhammad Fuad, “Civil Society in Indonesia: The Potential and Limits of Muhammadiyah”, *Sojourn: Journal of Social Issues in Southeast Asia*, Vol. 17, No. 2 (October 2002), hlm. 133-163.

filantropi tersebut dalam banyak hal digerakkan oleh masyarakat yang independen tanpa ada campur tangan dari negara. Di beberapa negara muslim hal ini terlihat dengan jelas ketika peran negara sangat lambat dalam menangani masalah sosial, masyarakat muslim sendiri dapat mengatasinya melalui kegiatan filantropi (*islamic organized charity*).¹⁴

Berdasarkan permasalahan di atas penelitian ini terfokus pada persoalan-persoalan seputar sejauh mana negara Indonesia berhak ikut terlibat dalam urusan keagamaan masyarakat seperti pengelolaan zakat ini, apa latar belakang sosial keagamaan dan politik penetapan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, dan bagaimana sikap masyarakat Muslim di Indonesia terhadap pemberlakuan undang-undang tersebut. Dengan demikian, fokus penelitian disertasi ini adalah kontestasi antara negara dan masyarakat sipil dalam pengelolaan zakat di Indonesia dengan melihat dinamika sosial politik dan hukum yang ada dalam praktik zakat di Indonesia.

B. Definisi Operasional

1. Argumen Keterlibatan Negara

Argumen keterlibatan negara merupakan alasan-alasan yang digunakan sebagai dasar pembenaran atas keterlibatan negara sebagai pelaksana (bukan hanya sebagai regulator dan pengawas) terhadap praktek pengelolaan zakat di Indonesia. Undang-Undang nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat merupakan kebijakan yang berusaha menyempurnakan berbagai kelemahan

¹⁴ Jonathan Benthall, "Financial Worship: The Quranic Injunction to Almsgiving", *The Journal of the Royal Anthropological Institute*, Vol. 5, No. 1 (Mar., 1999), Royal Anthropological Institute of Great Britain and Ireland, hlm. 28.

yang dimiliki oleh undang-undang sebelumnya, yaitu Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999. Namun dalam kenyataannya undang-undang yang baru tersebut justru menimbulkan masalah baru. Masalah yang paling menonjol adalah terkait dengan keterlibatan pemerintah dan dominasinya dalam pengelolaan zakat di Indonesia.

2. Pengelolaan Zakat

Pengelolaan zakat adalah kegiatan perencanaan, pelaksanaan, dan pengkoordinasian dalam pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat. Definisi ini sesuai dengan bunyi Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat.

3. Implikasi Legalitas

Implikasi legalitas merupakan akibat yang muncul karena suatu kebijakan dan menentukan keabsahan/ketidakabsahan suatu lembaga atau perbuatan. Sebuah kebijakan dibangun dengan kerangka berpikir tertentu yang mendasarkan pemikirannya pada landasan tertentu pula, baik landasan filosofis, sosiologis, maupun yuridis. Semua kebijakan di Indonesia semestinya mendasarkan landasan nilainya pada konstitusi negara, tidak terkecuali kebijakan tentang praktek keagamaan masyarakat.

4. Kajian Sosial, Keagamaan, dan Politik

Kajian sosial merupakan pendekatan dalam melakukan analisis suatu masalah berdasarkan fakta-fakta yang ada dalam masyarakat. Dalam penelitian ini, kajian sosial digunakan untuk melihat fakta-fakta sosial tentang pengelolaan zakat di masyarakat Muslim Indonesia. Adapun kajian keagamaan adalah

pendekatan agama Islam dalam melihat masalah peran negara (penguasa) dan peran masyarakat dalam pengelolaan zakat. Sedangkan kajian politik merupakan pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini untuk melihat aspek politik dalam penentuan kebijakan pengelolaan zakat yang menempatkan pemerintah sebagai pelaksana sekaligus regulator dan pengawas serta menempatkan masyarakat sipil sebagai pembantu bagi pemerintah dalam pengelolaan zakat.

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas penelitian ini mencari jawaban atas pandangan bahwa filantropi Islam, khususnya lembaga amil zakat milik masyarakat (sebagai bentuk dari *civil society*), menghadapi tantangan eksistensi dari adanya kebijakan negara berupa Undang-Undang Pengelolaan Zakat. Karena itulah penelitian ini akan mengkaji kebijakan pemerintah tentang zakat, latar belakang munculnya kebijakan tersebut, dan pengaruhnya terhadap eksistensi lembaga amil zakat milik masyarakat dalam kaitannya dengan perannya sebagai *civil society* di Indonesia. Dengan demikian, penelitian ini akan menjawab persoalan berikut ini:

1. Apa latar belakang sosial keagamaan dan politik penetapan Undang-Undang Pengelolaan Zakat di Indonesia?
2. Mengapa penetapan Undang-Undang Pengelolaan Zakat berkaitan dengan kontestasi antara negara dengan masyarakat sipil?

3. Bagaimana implikasi legal/konstitusional Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tersebut bagi eksistensi lembaga pengelola zakat milik masyarakat Muslim di Indonesia?

D. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

Penelitian disertasi ini bertujuan untuk:

1. Mengetahui latar belakang sosial keagamaan dan politik dalam penetapan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011;
2. Menemukan jawaban atas kontestasi antara negara dengan masyarakat sipil dalam penetapan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011;
3. Menemukan posisi Islam dalam sistem ketatanegaraan Indonesia melalui penetapan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011;

Adapun kegunaan penelitian disertasi ini adalah untuk memberikan gambaran secara lebih rinci dan teoretis mengenai faktor-faktor yang menyebabkan keterlibatan negara dalam pengelolaan zakat di Indonesia dan implikasinya bagi peran *civil society* dalam menjalankan kegiatan filantropi Islam untuk pemberdayaan masyarakat. Belum banyak diketahui faktor yang menyebabkan terjadinya perubahan dalam praktek pengelolaan zakat, baik dari cara tradisional ke cara modern melalui lembaga amil zakat yang dikelola masyarakat, maupun cara pengelolaan zakat melalui negara, termasuk juga perubahan (amendemen) Undang-Undang Pengelolaan Zakat dari Nomor 38 Tahun 1999 menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011. Perubahan-perubahan itu bukan hanya karena faktor tuntutan kondisi sosial tetapi juga karena ada faktor-faktor politik, ekonomi, sosial, dan keagamaan.

Selain itu penelitian disertasi ini juga mempunyai kegunaan sebagai bahan kajian untuk melihat gambaran situasi historis sosial-politik yang menjadi faktor perubahan pengelolaan zakat dari cara tradisional oleh masyarakat sendiri ke arah keikutsertaan negara (pemerintah pusat dan daerah) dalam pengelolaan zakat di Indonesia. Penelitian disertasi ini tidak hanya mengeksplorasi dorongan utama di balik perubahan tersebut, tetapi juga memaparkan secara komprehensif pola perubahan pengelolaan tersebut dan dampaknya bagi peran masyarakat sipil (*civil society*). Dengan demikian disertasi ini adalah upaya untuk menghidupkan kembali wacana akademik yang terabaikan tentang peran yurisprudensi Islam (fikih) dalam hukum Indonesia, dan disertasi ini juga bertujuan untuk mengulas polemik atas suatu kebijakan tentang hukum Islam seperti apa yang cocok di negara seperti Indonesia. Indonesia pada dasarnya adalah negara sekuler (dalam arti tidak menjadikan agama tertentu sebagai dasar negara), sehingga syariah secara keseluruhan tidak ditegakkan oleh negara, tetapi syariah memiliki makna yang signifikan bagi umat Islam di Indonesia karena memberikan norma-norma dalam kehidupan mereka. Oleh karena itu penetapan Undang-Undang Pengelolaan Zakat dapat menjadi indikator bagi posisi syariah dalam sistem hukum nasional Indonesia.

E. Kajian Pustaka

Pembahasan zakat dalam perspektif ibadah sudah sangat banyak ditemukan dalam kitab-kitab fikih. Para *fuqahā* memaparkan masalah zakat serta hal-hal terkait dengannya sesuai dengan pandangan mereka yang pada umumnya mereka membahasnya setelah pembahasan tentang shalat, sesuai dengan

kebiasaan alquran dan sunah ketika menyebut kewajiban zakat. Kita dapat menemukan masalah ini misalnya dalam *al-Umm* karya Imam Muhammad bin Idris al-Syafi'i, *al-Mughni* karya Syaikh al-Islam Ibnu Qadamah, *al-Muhazzab* karya Abu Ishaq al-Syirazi, *Fath al-Qādir* karangan Ibnu al-Humam, *Bidāyah al-Mujtahid* karangan Ibnu al-Rusyd dan masih banyak lagi yang lain, termasuk *fuqahā* kontemporer seperti Wahbah az-Zuhaili dalam karyanya *al-Fiqh al-Islām wa Adillatuh*,¹⁵ Yusuf al-Qardawi dengan karyanya *Fiqh al-Zakāt*,¹⁶ dan Mahmud Abu Sa'ud dengan karyanya *Fiqh al-Zakāh al-Mu'āṣir*.¹⁷

Kajian tentang pengelolaan zakat di Indonesia antara lain dilakukan oleh Heru Susetyo dalam karyanya yang berjudul “*Zakat Laws in Indonesia*” (2018).¹⁸ Buku ini merupakan versi terbit dari disertasi penulisnya dalam program doktor di Jurusan *Human Rights and Peace Studies*, Universitas Mahidol, Thailand tahun 2014. Buku ini membahas tentang dinamika sosial politik dalam proses institusionalisasi (pelembagaan) dan sekularisasi zakat di Indonesia dalam kaitannya dengan hak-hak masyarakat atas jaminan sosial. Buku ini berpandangan bahwa pengelolaan zakat di Indonesia, negara berpenduduk mayoritas muslim di dunia, sangatlah unik. Keunikan ini terlihat dari kajian fikih zakat di Indonesia yang hampir mirip dengan negara Muslim lainnya tetapi praktik dan pengelolaan zakatnya berbeda karena sangat dipengaruhi oleh dinamika sosial politik nasional dan lokal. Buku ini membahas fokus utama berupa diskursus penetapan peraturan

¹⁵ Wahbah az-Zuhaili, *Al-Fiqh al-Islāmi wa Adillatuhu*, cet. 1, (Damaskus: Dār al-Fikr, 1409 H/1989 M).

¹⁶ Yusuf al-Qardawi, *Fiqh al-Zakāt: Dirāsāt Muqāranāt li Ahkāmihā wa Falsafātiha fī Dau'i al-Qur'ān wa al-Sunah* (Beirut: Muassasah Risalah, 1991).

¹⁷ Mahmud Abu Sa'ud, *Fiqh al-Zakāh al-Mu'āṣir* (Oxford: Oxford Publishing, 1989).

¹⁸ Heru Susetyo, *Zakat Laws in Indonesia* (Jakarta: BP Fak. Hukum UI, 2018).

perundang-undangan tentang zakat dan implementasinya di Indonesia. Kajian dalam buku ini menggunakan pendekatan sosiologi hukum dan pendekatan politik untuk membahas dinamika sosial politik dalam pengelolaan zakat di Indonesia berupa tiga masalah utama, yaitu problem dalam penyaluran zakat, adanya perlawanan rakyat dan munculnya kontroversi undang-undang zakat. Kesimpulan yang dihasilkan dalam buku ini menunjukkan kompleks dan rumitnya pelebagaan instrumen jaminan sosial berbasis Islam, yakni zakat, ke dalam sistem negara non-Islam. Negara, masyarakat, dan pemangku kepentingan lainnya dalam masalah ini harus menghadapi keadaan tersebut dan menyelaraskan berbagai undang-undang dalam situasi multikultural termasuk hak asasi manusia, yang tampaknya merupakan masalah yang relatif baru bagi banyak masyarakat Indonesia.

Perbedaan buku Heru Susetyo tersebut dengan disertasi ini terletak pada fokus kajiannya. Fokus buku ini adalah dinamika sosial politik dalam pelebagaan zakat di Indonesia dengan penekanan pada aspek hak rakyat atas jaminan sosial, di mana jaminan sosial sebagai instrumen kesejahteraan sosial tidak hanya ditetapkan negara melalui peraturan perundang-undangan, tetapi juga ada berbagai instrumen jaminan sosial yang ada di dunia ini dalam berbagai bentuk, tradisional, modern, berbasis negara, berbasis masyarakat, atau berbasis agama. Zakat merupakan salah satu bentuk instrumen jaminan sosial berbasis masyarakat dan agama. Sedangkan fokus kajian disertasi ini ada pada aspek sosial keagamaan dan politik dalam penetapan undang-undang zakat dengan menganalisis argumen-argumen yang digunakan untuk mendukung kepentingan

pihak-pihak yang berkontestasi dalam perumusan aturan perundang-undangan tentang zakat.

Kajian lain tentang zakat dalam kaitan dengan hubungan negara dan agama ditulis oleh Arskal Salim dalam artikel (sebagai bagian dari buku) yang berjudul “*Zakat Administration in Politics of Indonesian New Order*”. Tulisan ini membahas dengan lugas tarik ulur pengelolaan zakat antara kepentingan politik Islam dengan rezim Orde Baru yang anti terhadap Islam politik. Di satu sisi aspirasi umat Islam, melalui Menteri Agama ketika itu, menginginkan agar zakat dikelola oleh negara, namun di sisi yang lain Presiden Soeharto berkehendak lain karena beranggapan bahwa zakat adalah urusan pribadi masing-masing umat Islam sehingga negara tidak berhak turut campur dalam pengelolaannya. Pandangan Soeharto ini sepenuhnya didasari pada pandangan politiknya yang anti terhadap Islam. Namun demikian Presiden Soeharto sebagai seorang Muslim memberi kelonggaran bagi aparat pemerintah untuk turut mengelola zakat yang dihimpun dari masyarakat.¹⁹ Ulasan Salim tersebut lebih tepat mengkaji hubungan pemerintah Orde Baru dengan politik Islam dengan mengambil kasus tentang pengelolaan zakat. Pemerintah Orde Baru, terutama di awal kekuasaannya, berusaha mengambil jarak sejauh mungkin dengan hal-hal yang berkaitan dengan Islam meskipun dengan cara yang halus seperti ditunjukkan dalam kasus zakat oleh kajian Arskal Salim di atas.

Karya lain dari Arskal Salim yang berkaitan dengan zakat adalah buku yang berjudul “*The Shift in Zakat Practice in Indonesia: From Piety to an Islamic*

¹⁹ Arskal Salim, “Zakat Administration in Politics of Indonesian New Order”, dalam Azyumardi Azra dan Arskal Salim, *Shari'a and Politics in Modern Indonesia* (Singapura: The Institute of Southeast Asian Studies, 2003), hlm 181-192.

Socio-Political-Economic System". Buku ini mengulas tentang perubahan praktek zakat di Indonesia. Dia menyatakan bahwa di Indonesia, sejak kedatangan Islam, zakat telah menjadi sebuah cara ibadah dan pengumpulan harta zakat dilakukan secara sukarela dan tidak tersentralisasi oleh negara (pemerintah). Namun setelah rezim Orde Baru tumbang di tahun 1998 praktek zakat telah berubah secara struktural dan institusional melalui penetapan Undang-Undang Pengelolaan Zakat yang diikuti dengan pendirian badan amil zakat nasional. Perubahan kultural juga sekarang sedang berlangsung melalui dua hal yaitu pengumpulan harta zakat menjadi wajib dan tersentralisasi oleh negara, atau zakat akan menjadi semacam intrik politik keuangan yang menjadikan zakat sebagai bagian dari pajak sehingga zakat kehilangan relevansi spiritualnya.²⁰

Kedua karya Arskal Salim di atas penting untuk disebutkan karena keduanya mempunyai fokus kajian zakat dalam hubungannya dengan politik/kebijakan negara. Kajian tersebut ditulis berdasarkan fakta sejarah pengelolaan zakat di masa Orde Baru yang resisten terhadap isu-isu keislaman dan perubahannya pada masa reformasi yang memungkinkan umat Islam dapat menetapkan undang-undang pengelolaan zakat. Dengan demikian kajian kedua karya tersebut berbeda dari fokus disertasi ini terutama dalam aspek waktu atau masa dan objek penelitiannya.

Kajian tentang peran *civil society* dalam kaitannya dengan pengelolaan zakat dilakukan oleh Amelia Fauzia dalam bukunya yang berjudul "*Faith and the*

²⁰ Arskal Salim, *The Shift in Zakat Practice in Indonesia: From Piety to an Islamic Socio-Political-Economic Sistem* (Thailand: Silkworm Books, 2008).

State: A History of Islamic Philanthropy in Indonesia” (2014).²¹ Buku ini merupakan disertasi penulisnya yang ia pertahankan di Universitas Melbourne Australia pada tahun 2008. Buku ini menguraikan sejarah filantropi Islam—yaitu zakat, sedekah dan wakaf—di Indonesia mulai periode kerajaan Islam, periode penjajahan Belanda sampai Indonesia di masa sekarang. Buku ini menggambarkan bagaimana umat Islam mengalami pergumulan antara kepercayaan agama dengan aturan negara, atau dengan kata lain pergumulan antara upaya keterlibatan negara dalam mengelola dana dan aktivitas filantropi dengan tetap menjaga agar filantropi berada di bawah kontrol umat Islam sendiri sebagai bentuk dari *civil society*. Menurut Amelia Fauzia, aktivitas filantropi merupakan sebuah indikasi kuatnya *civil society*. Ketika negara lemah, filantropi berkembang dengan kuat dan digunakan untuk menantang negara. Sebaliknya, ketika negara kuat, *civil society* justru cenderung melemah namun tetap dapat menemukan jalan untuk melakukan kegiatan filantropis di ruang publik untuk mendorong perubahan sosial. Fokus kajian buku ini berbeda dengan disertasi ini, karena buku ini membahas sejarah filantropi Islam di Indonesia secara luas dengan pendekatan historis, sementara disertasi ini mempunyai fokus kajian pada aspek legislasi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat dengan pendekatan sosial keagamaan dan politik.

Adapun disertasi yang tersedia di perpustakaan Universitas Islam Negeri (UIN) Sunan Kalijaga, sejauh penelusuran penulis, ada beberapa yang membahas zakat, namun yang perlu disebut di sini hanya ada lima. Hal ini dipilih dengan

²¹ Amelia Fauzia, *Faith and the State: A History of Islamic Philanthropy in Indonesia* (Leiden, Boston: Brill, 2013).

melihat fokus pembahasan zakat yang terkait dengan aspek sosial keagamaan dan politik dalam pengelolaan zakat di Indonesia. Disertasi yang membahas tentang pengelolaan zakat di Indonesia antara lain adalah disertasi yang berjudul “Persentase Zakat Menurut Yusuf al-Qardawi dan Urgensinya bagi Penerapan Zakat oleh BAZNAS di Indonesia”, ditulis oleh Gusnam Haris untuk Program Doktor UIN Sunan Kalijaga tahun 2019.²² Disertasi ini mengkaji permasalahan keterkaitan pandangan Yusuf al-Qardawi dengan praktek pengelolaan Zakat oleh BAZNAS. Pemikiran Yusuf al-Qardawi dalam karyanya *Fiqh al-Zakāh* menjadi rujukan utama untuk pengelolaan zakat di Indonesia, namun dalam persoalan persentase zakat pemikiran al-Qardawi tidak digunakan oleh BAZNAS. Al-Qardawi menawarkan persentase zakat yang dinamis, sementara BAZNAS memakai persentase zakat tetap. Persentase zakat dinamis bergerak dalam nilai-nilai tertentu sesuai dengan kadar jerih payah muzakki dalam memperoleh harta, sehingga muzakki dapat membayar zakat sebesar 2,5%, 5%, 10% atau 20%. Semakin besar kepayahan seseorang maka semakin ringan kadar zakatnya. Fokus penelitian disertasi tersebut sangat berbeda dengan disertasi ini, namun perlu disebutkan di sini karena menjadi sumber informasi bahwa pemerintah (BAZNAS) dalam hal argumen keagamaan tentang zakat banyak mengikuti pendapat Yusuf al-Qardawi, termasuk pendapat tentang peran negara dalam pengelolaan zakat.

Disertasi berikut ini juga berkaitan dengan pengelolaan zakat tetapi tidak berkaitan dengan peran negara. Disertasi tersebut ditulis oleh M. Djupri untuk

²² Gusnam Haris, “Persentase Zakat Menurut Yusuf al-Qardawi dan Urgensinya bagi Penerapan Zakat oleh BAZNAS di Indonesia”, *Disertasi*, Program Pascasarjana UIN Sunan Kalijaga, Yogyakarta, 2019.

program doktor UIN Sunan Kalijaga tahun 2016 yang berjudul “Kompetensi Amil dan Fungsionalisasinya dalam Kelembagaan Zakat (Studi terhadap Badan Amil Zakat Kota Bengkulu)”.²³ Disertasi ini mengangkat tiga permasalahan utama, yaitu; mengapa amil zakat pada Badan Amil Zakat (BAZ) Kota Bengkulu tidak mampu menghimpun dana zakat mendekati jumlah dana sesuai potensi yang dimiliki; bagaimana kompetensi personalia amil zakat dalam kiprahnya menjalankan fungsi kelembagaannya pada BAZ Kota Bengkulu; dan apa saja faktor pendukung dan penghambat BAZ Kota Bengkulu dalam menjalankan fungsinya menghimpun dan mendayagunakan dana zakat. Untuk menjawab permasalahan tersebut disertasi ini menggunakan pendekatan manajemen sumber daya manusia, pendekatan sosiologi dengan teori struktural fungsional dan pendekatan lingkungan organisasi. Disertasi ini berkesimpulan bahwa BAZ Kota Bengkulu tidak mengelola personalia amil zakatnya dengan menggunakan sistem manajemen sumberdaya manusia sehingga personalianya tidak memiliki kompetensi sebagai amil zakat, juga tidak mampu menjalankan fungsinya secara kelembagaan, serta BAZ Kota Bengkulu belum mampu memanfaatkan lingkungan organisasinya dengan baik. Disertasi M. Djupri tersebut menunjukkan bahwa lembaga amil zakat milik pemerintah belum tentu dapat menghimpun dana zakat sesuai dengan potensi zakat yang ada karena kurangnya sumber daya manusia yang berkompeten. Disertasi tersebut berbeda fokus permasalahannya dengan penelitian disertasi ini meskipun ada sedikit titik singgung dalam hal peran negara untuk pengelolaan zakat.

²³ M. Djupri, “Kompetensi Amil dan Fungsionalisasinya dalam Kelembagaan Zakat (Studi terhadap Badan Amil Zakat Kota Bengkulu)”, *Disertasi*, Program Pascasarjana UIN Sunan Kalijaga, Yogyakarta, 2016.

Disertasi berikutnya yang membahas tentang zakat adalah disertasi yang berjudul “Pereferensi Perasaan Berkah dalam Kecenderungan Pilihan Berzakat ke Lembaga Zakat di Jalur Joglosemar”, ditulis oleh Ahmad Mifdlol Muthohar yang diajukan kepada Program Doktor UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta tahun 2015.²⁴ Disertasi ini tidak membahas tentang pengelolaan zakat namun penting disebut di sini karena tema yang diangkat menggambarkan tingkat kepercayaan masyarakat terhadap lembaga pengelola zakat. Disertasi ini mengeksplorasi variable-variabel perasaan berkah, tingkat religiusitas muzakki, dan pelayanan lembaga zakat, yang berpengaruh terhadap kecenderungan pilihan muzakki di lembaga amil zakat untuk kawasan Joglosemar (Yogyakarta, Solo, dan Semarang). Fokus utama disertasi tersebut adalah masyarakat Muslim yang sering menjadikan berkah sebagai nilai kehidupan dalam kesehariannya yang mempengaruhi kecenderungan pilihan mereka dalam mengeluarkan zakat kepada lembaga amil zakat. Kajian disertasi ini menggunakan teori motivasi beragama menurut Clifford Geertz. Temuan dalam penelitian ini menunjukkan bahwa berkah zakat bagi seorang Muslim adalah memperoleh keutamaan yang melimpah, beraneka ragam, dan tidak terbatas, dalam bentuk fisik seperti bertambah harta benda, kecukupan kebutuhan walaupun harta tidak bertambah atau bertambah sedikit, terhindar dari penyakit dan kesusahan; dan dalam bentuk non-fisik seperti ketenangan, kedamaian, kebahagiaan, kepuasan batin dan perasaan bahwa Tuhan senang dan menerima amal ibadahnya. Rasa berkah dengan mengeluarkan zakat dan faktor pekerjaan muzakki tidak berpengaruh signifikan terhadap preferensi muzakki

²⁴ Ahmad Mifdlol Muthohar, “Preferensi Perasaan Berkah dalam Kecenderungan Pilihan Berzakat ke Lembaga Zakat di Jalur Joglosemar”, *Disertasi*, Program Pascasarjana UIN Sunan Kalijaga, Yogyakarta, 2015.

mengeluarkan zakat pada lembaga zakat tertentu. Untuk pelayanan lembaga zakat, jenis kelamin dan jenjang pendidikan berpengaruh secara signifikan dan positif terhadap preferensi mengeluarkan zakat kepada lembaga zakat. Sedangkan variabel religiusitas muzakki berpengaruh negatif terhadap kecenderungan pilihan muzakki mengeluarkan zakat kepada lembaga zakat secara signifikan. Dengan demikian disertasi Muthohar di atas berbeda fokus pembahasannya dengan disertasi ini, meskipun ada informasi yang perlu dijadikan acuan bahwa masyarakat memilih lembaga amil zakat tanpa melihat apakah itu milik negara atau lembaga masyarakat.

Disertasi lain yang berkaitan dengan pengelolaan zakat adalah disertasi yang ditulis oleh Rahmani Timorita Yulianti untuk program doktor UIN Sunan Kalijaga tahun 2014 dengan judul “Penerapan Prinsip-Prinsip *Good Corporate Governance* di Lembaga Pengelola Zakat Daerah Istimewa Yogyakarta”.²⁵ Disertasi ini membahas index pemahaman prinsip-prinsip *Good Corporate Governance* bagi lembaga pengelola zakat di Yogyakarta termasuk implementasi prinsip-prinsip tersebut. Disertasi ini tidak berkaitan dengan peran negara dalam pengelolaan zakat tetapi lebih ke tata kelola zakat modern. Disertasi ini mengangkat pertanyaan penelitian sejauh mana lembaga pengelola zakat di D.I. Yogyakarta memahami prinsip-prinsip *Good Corporate Governance* dalam pengelolaan zakat, bagaimana metode penerapan prinsip-prinsip *Good Corporate Governance* oleh lembaga pengelola zakat dan bagaimana pola-pola implementasi prinsip-prinsip *Good Corporate Governance* oleh lembaga pengelola zakat

²⁵ Rahmani Timorita Yulianti, “Penerapan Prinsip-Prinsip *Good Corporate Governance* di Lembaga Pengelola Zakat Daerah Istimewa Yogyakarta”. *Disertasi*, Program Pascasarjana UIN Sunan Kalijaga, Yogyakarta, 2014.

tersebut. Untuk menjawab pertanyaan tersebut disertasi ini menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif dengan melibatkan 68 responden dan 8 informan dari pengurus di delapan lembaga pengelola zakat (tiga berupa BAZNAS dan lima berupa LAZ) di Provinsi D.I.Yogyakarta. Hasil analisis penelitiannya berhasil mengungkap pemahaman pengelola lembaga pengelola zakat di D.I.Yogyakarta mengenai prinsip-prinsip *Good Corporate Governance* pada umumnya sudah cukup baik, yang paling baik ditunjukkan dalam hal prinsip transparansi, namun prinsip akuntabilitas belum dipahami secara baik oleh pengelola karena hanya 50% responden yang indeks pemahamannya dapat dikategorikan cukup. Demikian juga prinsip responsibilitas, hanya 50% responden yang indeks pemahamannya dapat dikategorikan cukup dan selebihnya masih dalam kategori rendah. Adapun prinsip kesadaran dan kesetaraan telah dipahami oleh semua responden dengan indeks pemahaman dalam kategori cukup. Prinsip yang masih sangat lemah adalah prinsip independensi karena dari semua responden belum banyak memahaminya dengan indeks pemahaman dalam kategori rendah.

Disertasi Yulianti di atas menunjukkan pengelolaan zakat oleh BAZNAS maupun LAZ masih dinilai kurang baik dari aspek manajerial sehingga keinginan banyak pihak untuk menaikkan perolehan dana zakat yang mendekati jumlah potensi zakat sulit terwujud. Disertasi tersebut mempunyai fokus pembahasan yang berbeda dengan disertasi ini meskipun ia dapat menjadi informasi tambahan bahwa pengelolaan zakat di Indonesia baik melalui negara maupun oleh lembaga milik masyarakat memerlukan perbaikan agar mendapat kepercayaan dari masyarakat luas.

Adapun disertasi lain yang berkaitan dengan zakat antara lain adalah disertasi yang berjudul “Eksplorasi Variabel-Variabel Determinan Pembayaran Zakat bagi Muzakki pada Lembaga Zakat di Kawasan Joglosemar”, ditulis oleh Syaparuddin yang diajukan kepada Program Doktor UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta tahun 2011.²⁶ Disertasi ini mengkaji proyeksi potensi zakat yang ada di kawasan Joglosemar (Yogyakarta, Solo, Semarang) dengan mengumpulkan data-data dari 14 wilayah di kawasan tersebut, serta memfokuskan pembahasan pada faktor-faktor yang mempengaruhi muzakki dalam membayar zakat pada lembaga amil zakat di kawasan Joglosemar. Disertasi ini berkesimpulan bahwa religiusitas tidak berpengaruh secara signifikan terhadap minat masyarakat dalam membayarkan zakatnya kepada lembaga amil zakat tertentu karena kebiasaan masyarakat bersedekah secara langsung kepada penerima. Disertasi tersebut berbeda fokus kajian dengan disertasi ini meskipun ia menggambarkan bagaimana kebiasaan masyarakat dalam membayar zakat. Badan amil zakat milik pemerintah maupun milik masyarakat mendapat penilaian yang sama dari para muzakki. Mereka tidak memandang yang satu lebih istimewa dibanding yang lain.

Berdasarkan pemaparan hasil penelitian terdahulu mengenai zakat telah banyak dilakukan oleh peneliti sebelumnya baik karya hasil penelitian di tempat lain maupun di program doktor UIN Sunan Kalijaga. Akan tetapi sejauh penelusuran penulis, pembahasan tentang zakat dalam kaitannya dengan peran negara dari sudut pandang soal keagamaan dan politik masih terbilang langka, terlebih lagi dalam kasus pengelolaan zakat sebagai ajang kontestasi antara negara

²⁶ Syaparuddin, “Eksplorasi Variabel-Variabel Determinan Pembayaran Zakat bagi Muzakki pada Lembaga Zakat di Kawasan Joglosemar”, *Disertasi*, Program Pascasarjana UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, 2011.

dan masyarakat sipil. Penulis tidak menemukan penelitian terdahulu ataupun kajian yang mendalam dalam masalah argumen-argumen yang dimunculkan oleh pemerintah dan kelompok masyarakat sipil sebagai dasar pembuatan kebijakan negara tentang zakat, dan pengaruh kebijakan tersebut terhadap eksistensi lembaga amil zakat di Indonesia yang menjadi fokus kajian penelitian ini.

F. Kerangka Teoritik

Permasalahan pokok yang hendak dipecahkan di dalam pembahasan ini adalah apakah peraturan-peraturan tentang zakat baik yang berupa undang-undang maupun peraturan daerah berpengaruh negatif terhadap keberadaan lembaga pengelola zakat milik masyarakat, dan apakah peraturan-peraturan tersebut mempunyai pengaruh dari konfigurasi sosial dan politik masyarakat Muslim Indonesia. Dengan demikian kerangka pemikiran yang harus dibangun untuk menjawab permasalahan tersebut didasarkan pada sistem hukum yang berlaku di Indonesia yaitu sebuah sistem hukum yang tidak berlandaskan agama tertentu, meskipun salah satu sumbernya berasal dari ajaran agama. Hal ini perlu ditegaskan agar dapat memilah antara kewajiban agama sebagai norma sosial dengan kewajiban negara sebagai norma hukum. Demikian juga dalam hal melihat zakat sebagai ajaran agama dan aturan negara yang hanya mengatur tata cara pengelolaannya saja agar tercipta ketertiban sosial.

Namun demikian karena Indonesia bukan sepenuhnya negara sekuler tetapi ia merupakan negara yang berpegang pada nilai-nilai agama, terutama Islam sebagai agama mayoritas, maka perlu dicari jawaban atas suatu pandangan bahwa masyarakat Muslim secara umum juga berhak mengelola zakat tanpa melalui

aparatur negara. Atau dengan kata lain, apakah ajaran Islam memberikan legitimasi bahwa zakat itu dapat dikelola oleh masyarakat umum sebagai bentuk *civil society* tanpa melibatkan negara/pemerintah.

Dalam dunia Islam zakat bukan hanya sebuah sistem keuangan publik dan ekonomi saja tetapi juga merupakan sebuah sistem sosial, politik, moral dan agama sekaligus, sebagaimana yang terjadi di Pakistan misalnya.²⁷ Zakat sebagai sebuah sistem politik karena pada asalnya negaralah yang mengelola pemungutan zakat dan pembagiannya terhadap sasarannya dengan memperhatikan asas keadilan, dapat memenuhi kebutuhan, mendahulukan yang maslahat. Itu semua dilakukan dengan menggunakan sarana yang kuat dan terpercaya, yaitu amil zakat sebagai pengemban amanat dari negara, sebagaimana juga sebagian sasaran zakat itu sesuatu yang menjadi urusan negara seperti fakir miskin dan *sabīlillāh*. Oleh sebab itulah banyak ulama yang berpendapat bahwa konsep tentang zakat menunjukkan kepedulian Islam yang kuat terhadap keadilan sosial ekonomi karena zakat mampu menciptakan perputaran harta yang simultan sebagai bentuk distribusi harta yang egaliter.²⁸ Akan tetapi, sebagaimana banyak orang berpendapat, pengaruh ekonomi dari zakat tergantung pada bagaimana zakat itu dikelola khususnya berkaitan dengan pengumpulan dan pendistribusiannya. Namun demikian pengelolaan zakat di Indonesia belum memadai, oleh karena

²⁷ Lihat Khalid Nazir, "Zakat and 'Ushr System in Pakistan", *Islamic Studies*, Vol. 35, No. 3 (Autumn 1996), published by Islamic Research Institute, International Islamic University, Islamabad, hlm. 333-343.

²⁸ Monzer Kahf, *Ekonomi Islam: Telaah Analitik Terhadap Fungsi Sistem Ekonomi Islam* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1995), hlm. 88.

itu potensi zakat yang besar belum dapat terealisasi sepenuhnya.²⁹ Meskipun demikian peran *civil society* Muslim dalam menjalankan aktivitas filantropi tidak dapat dipungkiri telah banyak memberikan kontribusi yang nyata bagi perbaikan kehidupan umat Islam di Indonesia misalnya saja kegiatan-kegiatan dakwah yang dibarengi dengan pemberian bantuan zakat, infak, dan sedekah, serta fasilitas kesehatan bagi masyarakat Muslim di daerah terpencil.³⁰

Permasalahan utama negara Indonesia dalam mengelola zakat sebenarnya berakar pada sebuah fakta bahwa Indonesia bukanlah negara Islam. Keinginan pemerintah untuk mengatur zakat secara langsung tergantung pada arah kebijakannya terhadap Islam. Sementara itu peran lembaga masyarakat dalam mengelola zakat tergantung pada ketersediaan hukum yang memfasilitasinya. Dalam hal ini pemerintah Indonesia telah menetapkan Undang-Undang Pengelolaan Zakat (Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 diamandemen menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011). Bahkan beberapa pemerintah daerah juga mengeluarkan Peraturan Daerah yang mengatur pengelolaan zakat.

Penetapan Undang-Undang Pengelolaan Zakat tersebut berangkat dari sebuah penafsiran terhadap pasal 29 ayat (2) UUD 1945 yang menyebutkan bahwa negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agama dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya masing-masing. Peran dan keterlibatan negara dalam pengelolaan zakat juga disebabkan karena

²⁹ Bahtiar Effendi, *Islam dan Negara: Transformasi Pemikiran dan Praktik Politik Islam di Indonesia* (Jakarta: Paramadina, 1998), hlm. 164-5.

³⁰ Lihat misalnya, Hilman Latief, "Islamic Charities and Dakwah Movements in a Muslim Minority Island: The Experience of Niasan Muslims", *Journal of Indonesian Islam*, Vol. 6, No. 2, Desember 2012, hlm. 221-244; dan Hilman Latief, "Health Provision for the Poor: Islamic Aid and the Rise of Charitable Clinics in Indonesia", *South East Asia Research*, Vol. 18, No. 3, September 2010, hlm. 503-553.

adanya dorongan dari umat Islam sendiri melalui para elitnya baik para ulama maupun para politisi Muslim. Dorongan ini didasarkan pada satu pandangan bahwa menurut ajaran Islam pemerintah bertanggung jawab terhadap kesejahteraan rakyatnya yang salah satunya melalui pengelolaan zakat, dan berdasarkan pengertian QS. at-Taubah [9] ayat 103, hadis-hadis Nabi Muhammad dan juga buku-buku sejarah Islam yang menginformasikan praktek al-Khulafa al-Rasyidun bahwa badan pengelola zakat adalah penguasa atau pemerintah sebagai lembaga yang berwenang mengurus zakat.³¹ Karena itulah banyak ulama termasuk Yusuf Qardawi berpandangan bahwa pemerintah wajib mengadakan suatu badan yang bertugas untuk mengelola urusan zakat. Qardawi sebagaimana disebut Permono menjelaskan bahwa *nizam* (tata kelola) zakat tidak menjadi urusan perseorangan atas dasar kemauan individu masing-masing akan tetapi termasuk tugas pemerintah baik dalam hal pengumpulan harta zakat maupun pendistribusiannya.³²

Dengan demikian pendapat dari para ulama tersebut kemudian menjadi dasar bagi pemerintah untuk membuat kebijakan pengelolaan zakat oleh negara sehingga hal tersebut dapat menjadi legitimasi bagi keterlibatan negara dalam masalah zakat umat Islam di Indonesia. Namun, Amelia Fauzia melihat dalam sejarah filantropi di Indonesia ada dua kelompok umat Islam dalam memandang pengelolaan zakat tersebut yaitu ada kelompok Muslim tradisional yang lebih memilih pengelolaan zakat dan kegiatan filantropi lainnya dipegang oleh masyarakat Muslim dan menolak campur tangan negara, karena mereka

³¹ Sjechul Hadi Permono, *Pemerintah Republik Indonesia sebagai Pengelola Zakat* (Jakarta: Pustaka Firdaus, 1992), hlm. 3.

³² *Ibid.*, hlm. 10.

berpandangan bahwa zakat merupakan bagian dari keimanan yang merupakan urusan pribadi, dan kegiatan filantropi (kedermawanan) merupakan bagian dari budaya saling memberi. Kelompok kedua adalah kelompok Muslim modernis dan Muslim revivalis yang berkeyakinan bahwa penerapan keagamaan harus mendapat dukungan dari negara termasuk pengelolaan zakat dan masalah filantropi Islam lainnya.³³

Dalam perjalanan sejarahnya sampai kini ada tiga kelompok umat Islam dalam kaitannya dengan kontestasi pengelolaan zakat antara masyarakat sipil (*civil society*) dan negara, yaitu: 1) kelompok yang menginginkan atau mendukung kontrol negara terhadap urusan keagamaan masyarakat termasuk masalah pengelolaan zakat; 2) kelompok yang menentang campur tangan dan pelembagaan urusan keagamaan oleh negara; dan 3) kelompok yang menginginkan filantropi Islam tetap berada di tangan masyarakat sipil tetapi menuntut kerjasama serta dukungan negara.³⁴

Pengelolaan zakat merupakan manajemen yang independen secara finansial artinya lembaga zakat secara ekonomi menopang dirinya sendiri dengan memanfaatkan bagian amil untuk membiayai pengelolaan lembaga zakat tersebut.³⁵ Karena itulah penerapan keharusan mengumpulkan dan mendistribusikan zakat oleh negara seharusnya tidak akan membebani anggaran negara, demikian juga kelompok masyarakat pengelola zakat dapat membiayai

³³ Amelia Fauzia, *Faith and the State*, hlm. 3-4.

³⁴ *Ibid.*, hlm. 5.

³⁵ Kelompok lain yang berhak menerima zakat, selain *amil*, adalah orang faqir, miskin, orang yang ditundukkan hatinya agar condong ke Islam (*mu'allaf*), budak, orang yang terlilit hutang, orang yang berjuang di jalan Allah, dan orang yang dalam perjalanan. Lihat QS. At-Taubah [9] ayat 60.

jalannya lembaga amil zakat secara mandiri.³⁶ Dalam hal ini Mohammed Ariff menyatakan jika negara tidak dapat atau tidak memiliki kemauan mengelola zakat, seperti negara yang tidak menerapkan syariah Islam dan menjaga sikap sekuler, atau negara yang warganegara Muslimnya minoritas, maka masyarakat muslim sendiri yang harus menjalankan peran mengumpulkan dan mendistribusikan zakat kepada orang-orang yang membutuhkan.³⁷ Hal ini menurut Ariff disebabkan karena pengelolaan zakat merupakan kewajiban agama yang ditujukan kepada mereka yang bertanggung jawab terhadap masyarakat Islam baik itu negara maupun kelompok independen dari kalangan masyarakat Muslim sendiri.³⁸ QS. At-Taubah ayat 103 menegaskan harus ada pihak yang mengumpulkan zakat dari orang-orang kaya.

Selain itu Qardawi berpendapat jika negara tidak memenuhi fungsi pengumpulan zakat ajaran Islam mengharuskan fungsi tersebut dijalankan oleh masyarakat Islam sendiri di daerah tersebut. Jika pengumpulan dan pendistribusian zakat tidak dilakukan maka umat Islam di daerah itu dianggap berdosa.³⁹ Namun demikian pentingnya negara atau lembaga pengelola zakat dalam mengumpulkan dan mendistribusikan zakat tidak menafikan pembayaran oleh individu Muslim secara langsung kepada orang-orang yang berhak (*mustahik*). Sepanjang pembayar zakat itu memenuhi kewajibannya sesuai aturan

³⁶ Monzer Kahf, *Zakah*, dalam <http://monzer.kahf.com/paper/english/zakah.pdf>, 2016, hlm. 3.

³⁷ Mohammed Ariff, "Introduction" dalam Mohammed Ariff (ed.), *Islam and the Economic Development of Southeast Asia: The Islamic Voluntary Sector in Southeast Asia* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1991), hlm. 4.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ Yusuf al-Qaradawi, *Fiqh al-Zakat*, hlm. 979-980.

hukum zakat dan menyalurkannya kepada mereka yang berhak menerima maka pembayaran zakatnya dianggap sah.⁴⁰

Menurut sebagian besar pendapat berdasarkan ketentuan ajaran Islam agar zakat dapat dilaksanakan dengan baik maka keterlibatan negara bersama-sama dengan lembaga masyarakat merupakan suatu keharusan karena zakat berbeda dengan infak dan sedekah yang diberikan secara sukarela (sunah). Zakat merupakan kewajiban agama yang memerlukan aturan dan perhitungan khusus. Para pembayar zakat yang menghitung dan membayar sendiri zakatnya setiap bulan Ramadan misalnya sebenarnya telah mengabaikan persyaratan zakat dalam hal perhitungan (*nisab*) dan kepemilikan setahun (*haul*). Sama halnya pendistribusian harta zakat secara merata kepada orang-orang yang memerlukan juga tampaknya tidak terlaksana dengan baik. Jika pelaksanaan zakat tidak sesuai dengan ketentuan ajaran Islam maka ia hanya berupa sedekah saja. Zakat harus dikelola dengan baik dan didistribusikan secara strategis atas dasar keadilan agar tidak ada penerima zakat yang mendapat bagian terlalu banyak sedangkan yang lain mendapat bagian terlalu sedikit.⁴¹ Karena itulah hal penting dalam pengelolaan zakat adalah unsur keadilan dalam pendistribusiannya baik dilakukan oleh negara maupun oleh lembaga masyarakat sendiri.

Dengan demikian menurut sebagian pendapat yang lain, berdasarkan argumen-argumen di atas, pada dasarnya kewajiban seorang Muslim untuk membayar zakat tidak tergantung pada eksistensi negara Islam atau pada seruan lembaga pengumpul zakat. Sebagaimana halnya kewajiban Islam lainnya, seperti

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ Kurniawati, (ed), *Kedermawanan Kaum Muslimin: Potensi dan Realita Zakat Masyarakat di Indonesia Hasil Survei di Sepuluh Kota* (Jakarta: Piramedia, 2004), hlm. 5.

salat lima waktu dan puasa di bulan Ramadan, membayar zakat merupakan kesadaran pribadi seorang Muslim untuk menghitung dan memberikan zakat dari hartanya. Umat Islam Indonesia, secara historis dan tradisi, biasanya membayar zakat secara langsung kepada yang berhak atau melalui lembaga pengumpul zakat (lembaga amil) di lingkungan mereka. Selain memberikan bantuan yang sangat dibutuhkan oleh orang-orang miskin dan memberi sokongan bagi kegiatan Islam lainnya di sekitar lingkungan sendiri, praktek membayar zakat secara langsung ini juga merupakan bentuk solidaritas sosial dalam komunitas terdekat. Karena itulah di Indonesia secara tradisi zakat dianggap sebagai masalah pribadi antara pembayar zakat dan penerimanya.⁴²

Untuk menguatkan pandangan tersebut Arskal Salim berpendapat praktek zakat pada masa-masa awal Islam di Nusantara (Indonesia) merupakan bentuk sukarela dan tidak secara formal dijadikan sebagai bagian dari pajak negara. Salim mengatakan zakat di Indonesia tidak mungkin dianggap sebagai pajak atau bentuk pembiayaan negara lainnya.⁴³ Selama bertahun-tahun pembayaran zakat di kalangan umat Islam Indonesia selalu diserahkan/dikelola oleh umat Islam sendiri secara sukarela. Pembayar zakat secara bebas menentukan zakatnya sendiri dan membayarkannya kepada siapapun yang mereka kehendaki. Penerima zakat pun demikian, bebas menggunakan harta zakat yang diterimanya sesuai dengan

⁴² Mohammed Ariff, "Resource Mobilization through the Islamic Voluntary Sector in Southeast Asia" dalam Mohammed Ariff (ed), *Islam and the Economic Development of Southeast Asia: The Islamic Voluntary Sector in Southeast Asia* (Singapura: Institute of Southeast Asian Studies, 1991), hlm. 33.

⁴³ Arskal Salim, "The Influential Legacy of Dutch Islamic Policy on the Formation of Zakat (Alms) Law in Modern Indonesia", *Pacific Rim Law and Policy Journal*, vol. 15, no. 3, 2006: 683-701.

kebutuhannya sendiri.⁴⁴ Amelia Fauzia menegaskan secara umum di kerajaan Islam Jawa tidak terdapat bukti adanya regulasi negara terhadap zakat atau keterlibatan negara dalam pengumpulan zakat.⁴⁵

Adanya peran aktif negara dalam penelolaan zakat bukan sekedar membuat regulasi menjadi sesuatu yang baru bagi sejarah Indonesia. Hal ini tentu perlu dianalisis dengan teori-teori yang relevan dengan sejarah bangsa Indonesia yaitu teori poskolonial. Selain itu reaksi dari beberapa kelompok masyarakat atas kebijakan negara yang memberikan otoritas utama pengelolaan zakat kepada pemerintah (Kementerian Agama) melalui BAZNAS juga perlu dipahami dengan pendekatan analisis wacana kritis (*critical discourse analysis*) untuk melihat seberapa kuat “perlawanan” dari kelompok masyarakat sipil atas kebijakan tersebut dan seberapa jauh efeknya. Upaya perlawanan atas kebijakan negara telah dilakukan oleh kelompok masyarakat sipil dengan landasan bahwa Indonesia bukanlah negara Islam dan semua aturan hukum harus dikembalikan kepada konstitusi (UUD 1945), sehingga untuk menganalisis masalah legalitas/konstitusionalitas suatu kebijakan negara perlu adanya teori konstitusionalisme. Ketiga teori yang menjadi landasan dalam menganalisis permasalahan tersebut dijelaskan berikut ini.

1. Teori Poskolonial

Sebagaimana banyak negara poskolonial lainnya Indonesia menghadapi masalah yang tidak kunjung usai dalam mendefinisikan identitas

⁴⁴ Mohammed Ariff, “Resource Mobilization”, hlm. 33.

⁴⁵ Amelia Fauzia, *Faith and the State*, hlm. 83-84.

negara yang sebagian besar merupakan hasil dari perjalanan sejarah kolonialisme. Nasionalisme sekuler yang diwarisi terutama dari kolonialisme Barat selalu bertentangan dengan pandangan politik berorientasi teokratis yang bersumber dari ajaran agama. Bagi banyak orang Indonesia mendefinisikan identitas negara tidak hanya terbatas pada masalah bagaimana membebaskan negara yang merdeka dari warisan kolonial tetapi juga bagaimana menyelesaikan persaingan nilai-nilai internal di antara mereka sendiri.⁴⁶ Dari aspek inilah teori poskolonial digunakan dalam menganalisis persaingan nilai-nilai di antara kelompok-kelompok masyarakat Indonesia tersebut.

Teori poskolonial merupakan teori yang digunakan sebagai alat analisis untuk menggugat praktek-praktek kolonialisme yang masih berlanjut dan menjadi suatu perlawanan terhadap dominasi kolonialisme dan warisan-warisannya. Teori poskolonial ini membaca bahwa dunia Barat melalui orientalisme bekerja untuk membawa kebudayaan universal, yang baik, berkulit putih, manusiawi ke dalam kebudayaan hitam, yang etnosentris, primitif dan tertinggal dengan menggunakan standar-standarnya. Teori poskolonial mengatakan bahwa Barat menciptakan Timur (Muslim) sebagai eksotik, primitif dan mistik untuk menunjukkan dirinya yang rasional, universal dan modern. Dalam kerangka ini Islam terjebak pada arus yang dibuat dengan sengaja oleh kolonialisme melalui orientalisme agar Muslim mengikuti universalitas, rasionalitas dan pendidikan bergaya Barat yang mengemban tugas tertentu untuk melakukan penundukan terus menerus.

⁴⁶ Ratno Lukito, "State and Religion Continuum in Indonesia: The Trajectory of Religious Establishment and Religious Freedom in the Constitution", *The Indonesian Journal of International & Comparative Law*, Vol. 5, No. 4 (Oktober 2018), hlm. 646.

Poskolonialisme bekerja dengan membuat perbedaan-perbedaan dalam wilayah, kronologi, narasi dan agenda-agenda politik. Atau dengan kata lain, poskolonialisme menggugat sebuah asumsi dan representasi yang digunakan kolonial untuk menaklukkan dan menguasai jajahannya. Dalam konteks hukum Islam di Indonesia, poskolonialisme ingin menempatkan hukum Islam sebagai upaya untuk “merekonstruksi kesadaran” atas masa lalu dalam hubungannya dengan masa kini. Sebagai bangsa yang pernah mengalami kolonialisasi maka proyek penelitian hukum di Indonesia akan sangat dipengaruhi bagaimana logika-logika kolonialisme bermain. Sebagaimana pernah ditunjukkan oleh Gayatri Spivak, sejak lama penggunaan “hukum sipil” oleh bangsa Barat di tanah kolonial merupakan bagian dari proyek pengontrolan dan pengawasan terhadap pribumi karena menganggap bahwa masyarakat non Barat tidak memiliki hukum yang direpresentasikan sebagai “benar-benar hukum”.⁴⁷

Apakah poskolonialisme berarti hanya dapat digunakan untuk menganalisis produk-produk hukum zaman kolonial? Pertama-tama perlu penulis tegaskan bahwa penulis lebih menyepakati teori poskolonialisme sebagai sebuah teori yang mengkritik nalar kolonial. Sementara itu nalar kolonial tentu tidak hanya dibatasi oleh waktu. Ahmad Baso misalnya, menganggap situasi kolonial tidak berarti hanya kolonialisme Eropa,

⁴⁷ Gayatri Chakravorty Spivak, *A Critique of Postcolonial Reason: Toward a History of The Vanishing Present* (Harvard: Harvard University Press, 1999), hlm. 36.

melainkan situasi di mana perangkat-perangkat kolonialisme secara umum itu bermain.⁴⁸

Dalam pandangan studi poskolonial, pengelolaan zakat oleh masyarakat Muslim dan memisahkannya dari negara merupakan bentuk dari praktek-praktek pemisahan agama dan negara (sekularisme) yang ditanamkan pemerintahan kolonial kepada negeri jajahannya.⁴⁹ Praktek dan kebijakan yang diterapkan pemerintah kolonial dipandang sebagai suatu cara pemisahan agama dan negara sehingga kebijakan seperti itu harus dihapus dan digantikan dengan kebijakan baru yang berbeda. Ketika Barat melakukan kolonisasi di hampir seluruh dunia Islam, pemerintah kolonial menerapkan suatu kebijakan untuk membatasi penerapan syariat yang ketika itu dipraktekkan sebagai hukum yang hidup (*living law*) di koloni-koloninya. Sistem hukum Barat diundangkan untuk menggantikan aspek tertentu praktek hukum Islam dan hukum adat.⁵⁰

Teori poskolonial menangkap sinyal adanya struktur kuasa yang bergerak melalui interpretasi hukum Islam. Dengan teori ini, hukum Islam tidak hanya ditempatkan sebagai manifestasi “hukum-hukum Tuhan” semata, melainkan sebagai alat dalam memproduksi pengetahuan dan kekuasaan. Dengan demikian, meminjam analisa Michel Foucault, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 lahir sebagai akibat relasi kuasa dan pengetahuan (*power and knowledge relation*). Dengan istilah-istilah yang erat dengan kajian poskolonial, seperti dominasi, subordinasi, hibridasi, subalternitas dan

⁴⁸ Ahmad Baso, *Islam Pascakolonial: Perselingkuhan Agama, Kolonialisme dan Liberalisme* (Bandung: Mizan, 2005), hlm. 15.

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ Taufik Adnan Amal dan Syamsu Rizal Panggabean, *Politik Syariat Islam: dari Indonesia hingga Nigeria* (Jakarta: Pustaka Alvabet, 2004), hlm. 172.

sebagainya, secara nyata undang-undang tersebut ditetapkan sebagai hukum yang dipergunakan untuk tujuan menjadi alat rekayasa sosial (*law as a tool of social engineering*), dengan mengesampingkan pilihan sebagai medium kritik sosial (*counter discourse*). Dalam hal inilah peran negara sangat besar karena ia sebagai pihak yang paling memiliki otoritas untuk membina hukum Islam. Negara dengan pola kekuasaannya tersebut dapat menentukan apakah hukum itu otonom atau menindas, ortodoks atau responsif, dan imperatif atau fakultatif.⁵¹

Pada awal abad ke-19, Snouck Hurgronje memainkan peran kunci dalam mengembangkan kebijakan zakat bagi pemerintahan kolonial Belanda yang fokusnya adalah pemerintah kolonial mencegah pembayaran zakat sebagai suatu kewajiban warga, sehingga kebijakan pemerintah kolonial Belanda secara umum tidak ikut campur dalam pengelolaan zakat. Di masa Indonesia merdeka, pengaruh kebijakan Islam Belanda secara bertahap berkurang karena proses Islamisasi Indonesia semakin mendalam, terutama di masa setelah rezim Orde Baru (era reformasi), saat kebebasan berekspresi mulai berkembang. Di era reformasi tersebut banyak aspirasi yang menghendaki pembayaran zakat menjadi kewajiban bagi umat Islam Indonesia. Namun aspirasi ini mendapat banyak penolakan karena masih banyak pertentangan ide mengenai pengelolaan zakat antara lain masalah peran negara Indonesia yang sekuler dalam pengelolaan zakat sebagai ajaran Islam, dan

⁵¹ Imam Syaukanie, *Rekonstruksi Epistemologi Hukum Islam Indonesia dan Relevansinya bagi Pembangunan Hukum Nasional* (Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, 2006), hlm. 102.

berkaitan dengan masalah lembaga negara mana yang berhak mengelola zakat, apakah kementerian agama atau kementerian keuangan.⁵²

Dalam konteks penetapan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, analisis poskolonial dapat melihat bahwa penentuan pendapat/mazhab hukum Islam yang diambil sebagai landasan syariat untuk perumusan undang-undang tersebut memperlihatkan produksi pengetahuan yang berbeda yaitu kelas hegemonik/dominan dan kelas subaltern dalam menafsirkan hukum Islam. Hal ini terlihat pada pengambilan pendapat ulama yang menempatkan negara sebagai pemegang otoritas utama pengelolaan zakat dan menafikan pendapat yang lain. Pengambilan dasar syariat untuk penetapan undang-undang pengelolaan zakat tersebut merupakan salah satu wujud imajinasi mayoritas atau sebagai implementasi nalar hegemoni pemerintah atau negara atas suatu tafsir ajaran agama Islam.

Dengan analisis poskolonialisme, praktik-praktik hegemoni, dominasi, penguasaan kuasa maupun representasi oleh kekuatan tertentu akan dapat diminimalisir sejak dini. Hal ini memungkinkan untuk membangun sebuah sistem hukum nasional dengan visi universal dan tidak mencederai satu kelompok masyarakat dengan kelompok yang lain di tengah pluralitas masyarakat Indonesia. Apalagi di masa pasca era reformasi ini tuntutan formalisasi syariat Islam semakin menguat melalui penetapan perundang-undangan.

⁵² Arskal Salim, "The Influential Legacy", hlm. 683.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa poskolonialisme membuka ruang untuk menganalisis proses pembentukan hukum Islam. Apalagi pembuatan hukum melibatkan peran negara sebagai pemegang kendali regulasi yang memungkinkan hukum dikembangkan sebagai sarana dominasi dan hegemoni, karena di balik kekuasaan negara ada kekuatan politik tertentu dari sekelompok masyarakat misalnya partai politik yang mempunyai ideologi dan agenda tertentu. Teori poskolonial dijadikan alat analisis untuk mengkaji aspek-aspek warisan kolonial baik dalam hal mental maupun ideologi masyarakat Indonesia terutama dalam hal pembentukan hukum nasional. Teori poskolonial juga menangkap sinyal adanya struktur kuasa yang bergerak melalui interpretasi hukum Islam. Dengan teori ini hukum Islam dalam sistem hukum nasional dapat dilihat sebagai alat rekayasa sosial (*law as a tool of social engineering*).

2. Teori Analisis Wacana Kritis

Analisis wacana kritis (*critical discourse analysis*) merupakan media pengungkapan kekuasaan, dominasi, dan ketidaksetaraan dipraktikkan, direproduksi, atau dilawan oleh teks tertulis maupun perbincangan dalam konteks sosial dan politis. Analisis ini mengambil posisi melawan arus dominasi dalam kerangka besar untuk melawan ketidakadilan sosial.⁵³ Analisis wacana kritis (*critical discourse analysis*) digunakan untuk menganalisis

⁵³ Teun A. van Dijk, "Principles of Critical Discourse Analysis", *Discourse & Society*, Vol. 4, No. 2, 1993: 249-283.

wacana-wacana kritis, antara lain adalah politik dan hegemoni.⁵⁴ Fungsi analisis wacana kritis bagi masyarakat adalah memberikan kesadaran nyata atas peran mereka di masyarakat.

Tujuan dari analisis wacana kritis sendiri adalah untuk mengembangkan asumsi-asumsi yang bersifat ideologis yang terkandung di balik teks dalam berbagai bentuk kekuasaan. Menurut Fairclough, analisis wacana kritis bertujuan untuk menjelajahi secara sistematis tentang keterkaitan antara praktik-praktik diskursif, teks, peristiwa, dan struktur sosiokultural yang lebih luas (*systematically explore often opaque relationships of causality and determination between discursive practices, events and texts, and wider social and cultural structures, relations and processes*).⁵⁵

Analisis wacana kritis mempertimbangkan elemen kekuasaan dalam analisisnya, setiap wacana yang muncul dalam bentuk teks atau apa pun, tidak dipandang sebagai sesuatu yang alamiah, wajar dan netral tetapi ia merupakan bentuk pertarungan kekuasaan.⁵⁶ Konsep kekuasaan adalah salah satu kunci hubungan antara wacana dengan masyarakat. Analisis wacana kritis tidak membatasi diri dari detail teks atau struktur wacana saja tetapi juga menghubungkannya dengan kekuatan dan kondisi sosial, politik, ekonomi, dan budaya tertentu.⁵⁷

⁵⁴ Mochamad Sodik, "Melawan Stigma Sesat: Strategi JAI Menghadapai *Takfiri*", *Disertasi*, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2015.

⁵⁵ Norman Fairclough, "Critical Discourse Analysis and the Marketization of Public Discourse: The Universities", *Discourse & Society*, Vol. 4, No. 2, 1993: 133-168.

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ *Ibid.*

Kekuasaan atau lebih khusus lagi kekuasaan sosial adalah kajian sentral dari wacana kritis. Kekuasaan sosial dapat didefinisikan dengan istilah kontrol. Kekuasaan digunakan untuk mengontrol tindakan dan pikiran anggota kelompok tersebut sehingga ini juga membutuhkan *power base* dalam bentuk seperti uang, kekuatan, status, popularitas, pengetahuan, informasi, budaya, dan yang terpenting *public discourse* dan komunikasi. *Power* yang dimiliki oleh kelompok dominan biasanya terintegrasi dalam bentuk hukum, peraturan, norma, kebiasaan, dan juga konsensus atau disebut Gramsci sebagai '*hegemony*'.⁵⁸ Sebenarnya kekuasaan tidak selalu digunakan untuk kegiatan penyalahgunaan karena dalam kehidupan sehari-hari sering ditemukan tindakan yang dianggap benar. Demikian pula tidak semua anggota kelompok yang berkuasa lebih *powerful* dari pada anggota kelompok terdominasi sehingga *power* di sini dimiliki oleh semua kelompok.

Critical discourse analysis memfokuskan pada penyalahgunaan (*abuse*) kekuasaan dan khususnya pada dominasi yaitu bahwa adanya kontrol wacana yang digunakan untuk mengontrol keyakinan dan tindakan seseorang. *Abuse* ini disebut juga pelanggaran norma-norma dan untuk dominasi didefinisikan sebagai penggunaan *power* yang tidak sah/benar. Ada tiga pertanyaan tentang hal ini dalam riset *critical discourse analysis* yaitu: 1) apakah *powerful group* mengontrol *public discourse*; 2) bagaimana wacana tersebut mengontrol pikiran dan tindakan *powerful group* dan apa konsekuensi

⁵⁸ Teun A. van Dijk, "Principles of Critical Discourse Analysis", *Discourse & Society*, Vol. 4, No. 2, 1993: 249-283.

sosial dari kontrol tersebut misalnya *social inequality*; dan 3) bagaimana *dominated group* secara diskursif menentang *power* tersebut.⁵⁹

Penggunaan analisis wacana kritis dalam kajian politik hukum penetapan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 menjadi penting untuk melihat realitas penetapan hukum, yakni kekuatan politik yang ada di balik teks undang-undang, karena wacana politik memiliki peran dalam membentuk, mereproduksi, dan melegitimasi kekuasaan dan dominasi. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 dapat diasumsikan bahwa pemerintah menggunakan kekuasaannya untuk mengontrol praktek pengelolaan zakat oleh masyarakat sipil, sebagaimana kenyataan misalnya hukum di masa kolonial Belanda bahwa hukum dijadikan alat untuk mengontrol masyarakat pribumi (*law as a tool in imposing control*).⁶⁰

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat telah tampil sebagai salah satu cermin hukum Islam di Indonesia dengan dorongan otoritas negara. Kehadiran ini tentu membawa implikasi panjang karena merepresentasikan cita rasa negara dalam memandang hukum Islam. Apalagi secara historis relasi Islam dan negara tidak lekang dari cerita antagonistik dan dipenuhi perasaan curiga termasuk dalam permasalahan hukum.⁶¹ Hanya setelah rezim Soeharto berakhir lah dorongan yang begitu kuat datang dari sekelompok umat Islam, bahkan sampai saat ini, untuk mengangkat

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ Diskusi tentang hukum di masa Kolonial Belanda yang menjadi alat kontrol masyarakat pribumi dapat dilihat di buku Ratno Lukito, *Legal Pluralism in Indonesia: Bridging the Unbridgeable* (New York: Routledge, 2013), hlm. 24.

⁶¹ Lihat misalnya Ratno Lukito, *Hukum Sakral dan Hukum Sekuler: Studi tentang Konflik dan Resolusi dalam Sistem Hukum Indonesia* (Tangerang: Pustaka Alvabet, 2008), hlm. 290.

“sistem Islam” sebagai faktor dominan dalam membentuk dan mengembangkan sistem sosial, ekonomi, politik dan hukum berdasarkan Pancasila, dengan aspirasi bahwa Islam sebagai satu-satunya faktor yang mengisi dan mewarnai ideologi Pancasila tersebut. Dari perspektif negara, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 merupakan regulasi yang menempatkan sisi akomodatif karena pemerintah pada saat itu sedang giat-giatnya memikat kekuatan muslim sebagai mayoritas.

Namun demikian berbeda dengan hukum Islam yang lain seperti hukum perkawinan, masalah pengelolaan zakat mempunyai sejarahnya sendiri dan telah membesarkan umat Islam melalui organisasi atau lembaga yang bergerak di bidang pendidikan, dakwah, dan kesehatan, tanpa harus bergantung kepada pemerintah. Islam Indonesia memiliki pengalaman panjang dalam hal independensi *vis-a-vis* negara sejak masa penjajahan Belanda; dan negara juga tidak memiliki pretensi untuk menguasai dan mengontrol sumber-sumber filantropis untuk kepentingan politik para penguasa.⁶² Dengan demikian Islam Indonesia sudah lama bersifat independen *vis-a-vis* negara dalam hal pengelolaan dana filantropis, terutama dana zakat yang dihimpun dari masyarakat Muslim Indonesia.

Dalam perkembangannya gerakan filantropi ini telah menjadi bagian dari kekuatan sektor ketiga yaitu sektor masyarakat yang berperan untuk terus meneguhkan posisi masyarakat sipil (*civil society*) di antara dua kekuatan lainnya yaitu kekuatan pemerintah dan korporasi swasta. Gerakan filantropi

⁶² Azyumardi Azra, “Filantropi Islam dan Civil Society” dalam <http://www.uinjkt.ac.id/index.php/section-blog/28-artikel/286-filantropi-islam-dan-civil-society-.html>.

juga merupakan bagian dari upaya penciptaan kehidupan yang seimbang antara orang kaya dan orang miskin, antara pria dan wanita serta antara orang tua dan generasi muda.⁶³ Namun demikian lambat laun pemerintah juga pada akhirnya turut serta mengelola dana filantropi Islam khususnya zakat, infak dan sedekah. Keterlibatan negara dalam mengelola filantropi Islam di Indonesia dimulai sejak masa Orde Baru meskipun pemerintah Orde Baru pada dasarnya tidak menghendaki formalisasi agama atau adanya aturan legal terkait zakat di tingkat nasional.⁶⁴

Pasca-runtuhnya rezim Orde Baru jumlah organisasi pengelola zakat meningkat drastis. Jatuhnya rezim Orde Baru telah membuka peluang dan membangkitkan kembali keinginan Departemen Agama untuk melakukan formalisasi pengelolaan zakat di Indonesia.⁶⁵ Hal ini menjadi titik terpenting dunia zakat nasional yang terjadi pada 1999 ketika Undang-Undang Nomor 38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat diundangkan sebagai aturan pengelolaan zakat di Indonesia.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 38 tahun 1999 tersebut zakat dapat dikelola baik oleh lembaga pengelola zakat bentukan pemerintah yaitu Badan Amil Zakat (BAZ) maupun oleh lembaga pengelola zakat bentukan masyarakat yakni Lembaga Amil Zakat (LAZ). Jadi berdasarkan undang-undang lama ini BAZ dan LAZ keduanya adalah operator zakat nasional.

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ Arskal Salim, "Zakat Administration", hlm. 181-192.

⁶⁵ Upaya formalisasi pengelolaan zakat di Indonesia memiliki akar yang panjang sejak tahun 1967 ketika pada tahun tersebut draf undang-undang zakat pertama kali disampaikan Departemen Agama ke Parlemen, diikuti kemudian dengan draf undang-undang zakat yang muncul pada tahun 1985 yang dibuat oleh Departemen Agama dan Departemen Kehakiman, namun tidak pernah disampaikan ke Parlemen. Arskal Salim, *The Shift in Zakat*, hlm. 48.

Namun demikian ketentuan tersebut berubah sejak undang-undang lama tersebut diamendemen menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 yang menetapkan BAZNAS sebagai pelaku tunggal pengelolaan zakat, sedangkan LAZ harus menjadi bagian dan berada di bawah kendali BAZNAS milik pemerintah. Sehingga dengan ketentuan baru ini pemerintah selain bertindak sebagai regulator juga berperan sebagai operator pengelolaan zakat.

Perubahan aturan perundang-undangan yang tidak didasarkan pada aspek historis dan kultural bangsa Indonesia telah menimbulkan banyak pertanyaan, bahkan tidak sedikit yang merasa kecewa dan pada akhirnya melakukan gugatan uji materi ke Mahkamah Konstitusi. Aturan perundang-undangan yang tidak berdasarkan pada kondisi nyata masyarakat cenderung tidak akan berlaku secara efektif. Oleh karena itulah kajian ini perlu dianalisis dengan teori *critical discourse analysis* untuk melihat kemungkinan adanya hegemoni kekuasaan dalam proses pembentukan undang-undang pengelolaan zakat tersebut.

3. Teori Konstitusionalisme

Walton H. Hamilton sebagaimana dikutip Asshiddiqie menyebutkan “*constitutionalism is the name given to the trust which men repose in the power of words engrossed on parchment to keep a government in order*”.⁶⁶ Konstitusionalisme merupakan suatu pandangan dan ide tentang tata aturan yang berdasarkan konsensus bersama di antara mayoritas rakyat mengenai

⁶⁶ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, cet. 2 (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. 23.

bangunan yang diidealkan berkenaan dengan negara. Berdasarkan konsensus itulah kepentingan semua warga masyarakat dapat dilindungi atau dipromosikan melalui pembentukan dan penggunaan mekanisme yang disebut negara. Konsensus dalam bentuk konstitusi tersebut bertujuan agar pemerintahan berjalan sesuai kesepakatan dengan pengaturan sedemikian rupa sehingga dinamika kekuasaan dalam proses pemerintahan itu dapat dibatasi dan dikendalikan sebagaimana mestinya.⁶⁷ Konstitusionalisme juga berarti pandangan atas dasar konsensus bersama mengenai pembatasan kekuasaan dan jaminan hak-hak rakyat melalui konstitusi, yaitu aturan yang menentukan batas-batas kewenangan dan kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudisial secara seimbang dan saling mengawasi (*checks and balances*), serta memberikan jaminan yang luas dalam arti penghormatan (*to respect*), perlindungan (*to protect*), dan pemenuhan (*to fulfill*) hak warga negara dan hak asasi manusia (HAM).⁶⁸

Konstitusi adalah hukum dasar yang dibuat atas dasar konsensus bersama oleh seluruh atau mayoritas rakyat dan dijadikan pegangan dalam penyelenggaraan suatu negara. Konsensus yang menjamin tegaknya konstitusionalisme di zaman modern pada umumnya dipahami bersandar pada tiga elemen, yaitu: 1) kesepakatan tentang tujuan atau cita-cita bersama; 2) kesepakatan tentang *the rule of law* sebagai landasan pemerintahan atau

⁶⁷ *Ibid.*, hlm. 24-25.

⁶⁸ Abdul Mukthie Fadjar, *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi* (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. 34.

penyelenggaraan negara; dan 3) kesepakatan tentang bentuk institusi-institusi dan prosedur-prosedur ketatanegaraan.⁶⁹

Berdasarkan konsep konstitusionalisme itulah semua aturan perundang-undangan di Indonesia harus diukur dengan konstitusi (UUD 1945). Meskipun Indonesia adalah negara dengan penduduk mayoritas Muslim namun dengan tidak adanya referensi Islam dalam UUD 1945 menunjukkan bahwa Indonesia bukanlah negara Islam. Indonesia mempunyai karakteristik tersendiri dalam kaitannya dengan hubungan antara negara dan agama yaitu posisi di tengah-tengah antara sekularisme dan Islamisme.⁷⁰ Menurut Stahnke dan Blitt ada empat kategori negara yang memiliki mayoritas penduduk Muslim. Kategori pertama adalah negara-negara yang menyatakan diri sebagai negara Islam; kategori kedua adalah negara-negara yang menyatakan Islam sebagai agama resmi negara; yang ketiga adalah negara yang menyatakan diri mereka sebagai negara sekuler; dan kategori keempat adalah negara yang tidak membuat pernyataan konstitusional tentang sifat Islam atau sekuler, dan tidak menjadikan Islam sebagai agama resmi negara.⁷¹ Indonesia merupakan bagian dari kategori terakhir. Adapun dalam kategorisasi lain, Ran Hirschl, misalnya, berpendapat untuk melihat pola hubungan antara agama dan negara perlu dilihat dari delapan model, yaitu: (1) *atheist state*; (2) *assertive secularism*; (3) *separation as state neutrality toward religion*; (4) *weak religious*

⁶⁹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, hlm. 25-26.

⁷⁰ Ratno Lukito, "State and Religion Continuum in Indonesia", hlm. 671.

⁷¹ Tad Stahnke and Robert C. Blitt, "The Religion-State Relationship and the Right to Freedom of Religion or Belief: A Comparative Textual Analysis of the Constitution of Predominantly Muslim Countries", *Georgetown Journal of International Law*, Vol. 36, 2005, hlm. 947-1078.

establishment; (5) *formal separation with de facto pre-eminence of one denomination*; (6) *separation alongside multicultural accommodation*; (7) *religious jurisdictional enclaves*; dan (8) *strong establishment*.⁷² Dari delapan model tersebut Indonesia dapat dimasukkan dalam kategori nomor 7 (tujuh), yakni model ini didasarkan pada adanya akomodasi atas agama di wilayah hukum tertentu. Meskipun sistem hukumnya adalah sekuler, namun otonomi atas yurisdiksi tertentu diberikan kepada satu agama terutama dalam masalah hukum privat dan pendidikan.⁷³

Selain itu Durham Jr. dan Scharff juga mengidentifikasi hubungan negara dan agama ini menjadi sepuluh kategori, yaitu: (1) *Absolute Theocracy*; (2) *Established Churches*; (3) *Religious Status Systems*; (4) *Historically Favoured and Endorsed Churches*; (5) *Preferred Set of Religions*; (6) *Cooperationist Regimes*; (7) *Accommodationist Regimes*; (8) *Separationist Regimes*; (9) *Secular Control Regimes*; dan (10) *Abolitionist States*.⁷⁴ Sebagai negara yang mengakui dan menyokong agama Indonesia tampaknya sesuai dengan karakteristik negara dalam kategori (3), (5), dan (9). Hal ini berdasarkan fakta bahwa *pertama*, Indonesia adalah negara ‘religius’ dengan banyak agama secara resmi diakui dan beberapa aspek hukum agama mengikat pemeluknya masing-masing. *Kedua*, Indonesia memprioritaskan tradisi agama yang dominan (yaitu Islam), dan tradisi keagamaan ini selalu digunakan dalam

⁷² Ran Hirschl, “Comparative Constitutional Law and Religion”, dalam Tom Ginsburg & Rosalind Dixon (eds.), *Comparative Constitutional Law* (Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2011), hlm. 422-440.

⁷³ *Ibid.*, hlm. 433.

⁷⁴ W. Cole Durham Jr. dan Brett G. Scharffs, *Law and Religion: National, International, and Comparative Perspectives* (New York: Wolters Kluwer, 2010), hlm. 118–122.

pengambilan kebijakan; dan *ketiga*, pemerintah menggunakan agama untuk tujuannya tata kelola birokrasi.⁷⁵ Artinya dengan sila pertama Pancasila dan pengakuan atas kebebasan beragama dalam UUD 1945, Indonesia bukanlah negara sekuler ataupun negara Islam. Sebaliknya pengaturan konstitusionalnya yang unik telah menjadikan agama sebagai aspek penting dalam kehidupan berbangsa, serta dalam kebijakan pemerintah dan kegiatan legislatif. Oleh karena itulah seringkali terdapat perdebatan mengenai nilai-nilai syariat Islam yang dijadikan norma hukum nasional dalam bentuk perundang-undangan. Negara selalu dipandang lebih mengistimewakan Islam dibanding agama lain yang hidup di Indonesia.

Terlepas dari perubahan-perubahan iklim politik yang terjadi semua aturan perundang-undangan di Indonesia harus dikembalikan kepada konstitusi yaitu UUD 1945. Hal ini sejalan dengan teori *stufenbau* yang dikemukakan oleh Hans Kelsen yang menjelaskan tatanan hukum itu merupakan sistem norma yang hierarkis atau bertingkat, di mana norma hukum yang paling rendah harus berpegangan pada norma hukum yang lebih tinggi, dan kaidah hukum yang tertinggi (seperti konstitusi) harus berpegangan pada norma hukum yang paling mendasar (*grundnorm*). Menurut Kelsen norma hukum yang paling dasar (*grundnorm*) bentuknya tidak konkrit atau abstrak, yang di Indonesia dinyatakan sebagai Pancasila. Dengan demikian, dalam hierarki

⁷⁵ Alfitri. "Religion and Constitutional Practices in Indonesia: How Far Should the State Intervene in the Administration of Islam?", *Asian Journal of Comparative Law*, Vol. 13, No. 2, 2018, hlm. 7-8.

tatanan hukum, kaidah-kaidah hukum dari tingkatan yang lebih rendah memperoleh kekuatan dari kaidah hukum yang lebih tinggi tingkatannya.⁷⁶

Negara hukum Indonesia menganut aliran positivisme yuridis.⁷⁷ Aliran ini menyatakan bahwa yang dapat diterima sebagai hukum hanyalah yang telah ditentukan secara positif oleh negara. Hukum hanya berlaku karena hukum itu mendapatkan bentuk positifnya dari suatu instansi yang berwenang (negara). Karena logika hukum sebagai alat negara ini maka hukum Islam – dengan wujud Undang-Undang Pengelolaan Zakat– dalam tata hukum Indonesia diakui sebagai hukum positif. Undang-Undang Pengelolaan Zakat merupakan cerminan dari perbenturan antara kepentingan implementasi (*amaliyyah*) hukum Islam dengan kehendak sosial politik dan hukum negara. Dengan demikian, penulis berasumsi bahwa Undang-Undang Pengelolaan Zakat secara tidak langsung memang meneguhkan format negara Indonesia yang tidak sekuler maupun teokratis. Karena itulah Yudi Latif kemudian mengambil konklusi bahwa bangsa Indonesia sampai saat ini sulit mengalami islamisasi secara total maupun sekularisasi secara total pula.⁷⁸

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini berusaha menelusuri dan menganalisis latar belakang peraturan perundang-undangan tentang zakat yang mengharuskan masyarakat

⁷⁶ Abdul Latif, dkk, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi* (Yogyakarta: Total Media, 2009), hlm. 9.

⁷⁷ Mulyana W. Kusumah dan Paul S. Baut, *Hukum, Politik dan Perubahan Sosial* (Jakarta: YLBHI, 1988), hlm. 34-35.

⁷⁸ Yudi Latif, *Dialektika Islam: Tafsir Sosiologis atas Sekularisasi dan Islamisasi di Indonesia* (Yogyakarta: Jalasutra, 2007), hlm. 35-41.

membayar zakat kepada badan amil zakat milik pemerintah dan pengaruhnya terhadap kehidupan *civil society* dalam bentuk manajemen zakat umat (masyarakat). Penelitian ini bersifat kualitatif-empiris yang didasarkan pada fakta-fakta yang ditemukan, terutama dalam dokumen-dokumen dan catatan sejarah, risalah sidang DPR-RI dan Putusan Mahkamah Konstitusi, serta wawancara dengan pengurus lembaga pengelola zakat, sehingga penelitian ini merupakan penelitian hukum empiris (*empirical legal research*), yakni metode penelitian yang meninjau fungsi dari suatu hukum atau aturan dalam hal penerapannya di masyarakat serta implikasi atas berlakunya hukum tersebut terhadap kehidupan masyarakat.

2. Data yang Dicari

Data untuk penelitian ini dikumpulkan dengan menggunakan metode dokumentasi yaitu data kepustakaan berupa rancangan undang-undang, risalah sidang lembaga legislatif, risalah sidang dan putusan Mahkamah Konstitusi, yang kesemuanya itu termasuk ke dalam kategori dokumen hukum (*legal documents*). Data kepustakaan digunakan untuk menggali informasi yang berkaitan dengan konsep dan aturan-aturan keagamaan tentang zakat, peraturan perundang-undangan tentang zakat, politik di balik pengelolaan zakat dan hal-hal lain yang terkait dengan masalah aturan pengelolaan zakat. Selain itu, data lain berupa wawancara juga digunakan untuk menggali informasi (menginvestigasi) penerapan Undang-Undang Pengelolaan Zakat di tingkat provinsi dan kabupaten/kota, serta untuk memperoleh gambaran tentang pendapat masyarakat dan respon mereka terhadap peraturan zakat

tersebut. Dalam hal pengamatan lapangan, penelitian ini akan dilakukan di daerah sekitar kabupaten Banyumas dengan melakukan wawancara di lembaga-lembaga amil zakat yang berdiri secara independen (bukan bagian dari struktur pemerintahan), seperti LazisNU, LazisMU, dan PKPU.

3. Alat dan Cara Pengumpulan Data

Alat pengumpulan data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah wawancara dan bahan pustaka. Kedua alat pengumpulan data tersebut dipergunakan secara bersama-sama.⁷⁹ Data primer dalam disertasi ini merupakan hasil wawancara dengan responden, dalam hal ini adalah pengelola lembaga amil zakat. Lembaga pengelola zakat yang menjadi lokasi penggalan data tersebut berasal dari wilayah Kabupaten Banyumas dan Kota Yogyakarta. Selain responden, data primer juga diperoleh dari narasumber, yaitu para ahli dan akademisi yang menekuni kajian pengelolaan zakat sebagai bentuk praktek filantropi Islam dan sebagai perwujudan dari *civil society*.⁸⁰

Data sekunder dalam disertasi ini merupakan aturan perundang-undangan tentang zakat di Indonesia, aturan pengelolaan zakat menurut para ulama dalam kitab-kitab fikih, dan catatan sejarah pengelolaan zakat di Indonesia. Alat yang digunakan untuk mengumpulkan data sekunder dilakukan dengan studi pustaka dan studi dokumen. Cara pengumpulan data

⁷⁹ Surjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, cet. 3 (Jakarta: UI-Press, 1986), hlm. 21 dan 201.

⁸⁰ Responden merupakan seseorang atau individu yang terkait secara langsung dengan data yang dibutuhkan, sedangkan narasumber merupakan seseorang yang memberikan pendapat atas objek yang diteliti. Lihat Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum: Normatif dan Empiris*, cet. 3 (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2015), hlm.174-175.

sekunder dilakukan dengan metode dokumentasi yaitu dengan cara mengumpulkan data dan informasi yang berupa aturan perundang-undangan tentang zakat dan juga catatan-catatan sejarah yang berkaitan dengan perumusan aturan perundang-undangan tentang zakat, tentang sejarah pengelolaan zakat oleh masyarakat Muslim di Indonesia, pendapat para ulama dalam kitab-kitab fikih, dan hal-hal lain yang terkait dengan permasalahan yang diteliti.

4. Analisis Data

Menurut F. Sugeng Istanto, merujuk pada pendapat Gijssels dan Van Hoeke, kegiatan pengolahan data dapat dikelompokkan menjadi 3 (tiga), *pertama*, data yang telah dikumpulkan itu disusun dalam satu sistem (disistematiskan); *kedua*, data yang telah disusun dalam satu sistem itu dijelaskan dan dievaluasi; dan *ketiga*, berdasarkan penjelasan dan evaluasi itu lalu dibuat kesimpulan.⁸¹ Dalam penelitian disertasi ini, data yang telah dikumpulkan dianalisis secara kualitatif dengan pendekatan sosiologis menggunakan teori poskolonialisme, analisis wacana kritis, dan dengan pendekatan legal-konstitusional dianalisis menggunakan teori konstitusionalisme. Analisis kualitatif yaitu kesesuaian sesuatu dengan ketentuan yang menetapkan persyaratan kualitas tertentu yang harus dipenuhi.

H. Sistematika Pembahasan

Pembahasan dalam penelitian ini dibagi ke dalam lima bab. Bab pertama membahas latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan dan kegunaan

⁸¹ F. Sugeng Istanto, 2007, *Penelitian Hukum* (Yogyakarta: CV. Ganda, 2007), hlm. 26.

penelitian, telaah pustaka, kerangka teori, metode penelitian, dan sistematika pembahasan.

Bab kedua membahas tentang zakat dan politik perekonomian negara. Bagian ini meliputi pembahasan tentang agama dan negara, yaitu uraian mengenai negara sekuler dan kebijakan keagamaan, negara Islam dan kebijakan publik, dan kepentingan publik dan masalah. Selain itu ada juga pembahasan tentang zakat dalam diskursus fikih dan konteks perekonomian negara Islam yang meliputi uraian mengenai zakat dalam diskursus fikih dan zakat dalam konteks perekonomian negara Islam. Bab ini berisi pembahasan tentang urgensi lembaga amil zakat yang meliputi uraian tentang pengelolaan zakat secara tradisional berdasarkan praktik dalam sejarah Islam, pengelolaan zakat secara modern berdasarkan praktik di beberapa negara Islam, dan lembaga amil zakat sebagai kebutuhan manajerial pengelolaan zakat. Setelah itu, pada bab ini juga diikuti dengan uraian mengenai zakat sebagai bagian dari praktek filantropi dan gerakan masyarakat sipil, pembahasan tentang filantropi dan gerakan masyarakat sipil, pembahasan gerakan masyarakat sipil Islam dan pembahasan peran zakat dalam gerakan masyarakat sipil Islam.

Bab ketiga membahas kondisi sosial keagamaan dan politik masyarakat Muslim Indonesia yang meliputi pembahasan tentang konfigurasi sosial keagamaan, konfigurasi politik, dan praktek-praktek filantropis Islam sebagai bagian dari gerakan *civil society* di Indonesia, termasuk praktek pelaksanaan zakat di kalangan umat Islam Indonesia, mulai masa sebelum kemerdekaan, masa awal

kemerdekaan sampai jatuhnya rezim Orde Baru, dan pengelolaan zakat di Indonesia setelah tahun 1999.

Bab keempat membahas dasar-dasar yang melandasi peran negara dalam pengelolaan zakat. Bab ini difokuskan pada pembahasan tentang argumen pengelolaan zakat oleh negara dalam perspektif fikih, argumen keterlibatan negara dalam pengelolaan zakat di Indonesia perspektif *welfare state*, aspek konfigurasi politik dalam penentuan kebijakan pengelolaan zakat oleh negara, kewenangan pengelolaan zakat dalam perspektif Mahkamah Konstitusi, dan implikasi legal-konstitusional dari keterlibatan negara dalam pengelolaan zakat terhadap lembaga pengelola zakat di Indonesia.

Bab kelima merupakan bab penutup. Bab ini terdiri dari kesimpulan dan saran-saran/rekomendasi.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan dan analisis dari bab-bab sebelumnya, penulis mengambil kesimpulan sebagai berikut:

1. Secara sosial zakat merupakan kegiatan filantropi Islam yang sudah mengakar dalam sejarah umat Islam Indonesia. Sejak berabad-abad lamanya zakat telah menjadi tulang punggung bagi perkembangan lembaga dakwah dan pendidikan Islam di Nusantara. Perdebatan dan kontestasi peran negara dalam pengelolaan zakat disebabkan ada argumen-argumen keagamaan yang melandasinya, yaitu dua pendapat yang berlawanan. Satu pendapat menyatakan bahwa zakat harus dikelola secara kolektif yang hanya mungkin dicapai oleh negara. Pendapat ini antara lain dianut oleh Yusuf al-Qaradawi. Sebaliknya, pendapat lain menyebutkan bahwa penyaluran zakat tidak dapat sepenuhnya dipusatkan oleh negara, tetapi penyaluran zakat harus menyisakan sejumlah dana zakat (sepertiga atau seperempat) untuk dibagikan sendiri oleh pemilik dana zakat langsung kepada mustahik. Pendapat ini antara lain dipegang oleh Abdul Wahab Khallaf dan Abdul-Rahman Hasan. Dalam kaitannya dengan pemerintahan Islam, Khallaf dan Hasan berpandangan bahwa pemerintah yang menetapkan Islam sebagai dasar negara dan menerapkan syariah Islam di semua sektor negara memiliki hak melakukan pengelolaan zakat. Sedangkan pemerintah yang tidak menetapkan

Islam sebagai dasar negara dan tidak menggunakan hukum syariah dalam kegiatan kenegaraan tidak berhak mengelola zakat. Pemerintah Indonesia melalui Kementerian Agama berpandangan bahwa dalam sejarah Islam peran negara sangat signifikan dalam penyelenggaraan zakat. Pendapat Qaradawi bahwa zakat harus diurus oleh kewenangan negara menjadi posisi yang dipegang oleh pemerintah Indonesia ketika menyusun RUU Zakat yang kemudian disahkan pada 27 Oktober 2011. Selain itu, pemerintah mengklaim bahwa peran penting negara dalam penyelenggaraan zakat juga berasal dari Pasal 34 UUD 1945 yang mengamanatkan kewajiban negara (sebagai *welfare state*) untuk memelihara fakir miskin dan anak terlantar. Di lain pihak, kelompok masyarakat sipil berpegang pada pendapat yang mengatakan bahwa amil bukan hanya penguasa/negara, tetapi pemegang otoritas agama dalam masyarakat muslim, dan mereka juga berpandangan bahwa Indonesia bukan negara Islam sehingga pengelolaan zakat dapat diserahkan kepada masyarakat muslim sendiri.

2. Praktek zakat di Indonesia pada prinsipnya merupakan produk dari dinamika sosial, budaya dan politik umat Islam di Indonesia. Oleh karena itu penetapan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 merupakan ajang kontestasi antara negara dan masyarakat sipil. Ada tiga argumen mengapa zakat menjadi ajang kontestasi antara pemerintah dan masyarakat sipil. Argumen pertama adalah *welfare state*, yakni tindakan politik yang diambil oleh pemerintah sebagai bagian dari tanggung jawab negara untuk memajukan kesejahteraan sosial bagi masyarakat, khususnya umat Islam. Dilihat dari Putusan Mahkamah

Konstitusi tanggal 31 Oktober 2013 atas uji materi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011, MK menilai Indonesia adalah negara kesejahteraan (*welfare state*) yang berdasar agama. Oleh karena itu, ikut serta dalam urusan zakat merupakan bagian dari kebijakan hukum negara dalam memajukan kesejahteraan masyarakat. Argumen kedua adalah potensi zakat di Indonesia yang menurut BAZNAS ada sekitar Rp 217 Triliun setahun (2019). Namun, badan zakat baik negara maupun masyarakat sipil hanya dapat mengumpulkan Rp 2,7 Triliun setahun (atau hanya satu persen). Oleh karena itu, ada ruang yang sangat besar bagi pengelola zakat untuk mengumpulkan zakat dari muzakki. Dalam hal ini, lembaga zakat berbasis negara (BAZNAS) memiliki peluang lebih besar untuk mengumpulkan dana zakat lebih banyak dari pada kelompok masyarakat sipil (LAZ) karena pemerintah dapat memanfaatkan aparatur negara melalui birokrasi negara di seluruh Indonesia. Argumen ketiga adalah alasan agama. Negara melalui BAZNAS meyakini bahwa negara adalah otoritas utama dalam penyelenggaraan zakat. Lembaga zakat milik masyarakat sipil hanyalah sebagai agen pendukung.

3. Penetapan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat menunjukkan bahwa negara Indonesia termasuk ke dalam kategori negara dengan “*religious jurisdictional enclaves*” dalam hal hubungan negara dan agama, dengan ciri sebagai berikut: a) konstitusi Indonesia tidak menyebut Islam secara spesifik tetapi mengakui sejumlah agama resmi yang berkembang di Indonesia, b) sistem tata hukum Indonesia mengadopsi sebagian norma ajaran Islam, dan c) tata pemerintahan yang bersifat sekuler.

Oleh karena itulah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tidak menetapkan zakat sebagai pembayaran yang wajib, sehingga dalam hal ini negara mengambil posisi netral terkait zakat sebagai kewajiban agama. Posisi netral negara tersebut untuk menjaga sikap "sekuler"-nya, yakni negara ingin menghindari keterlibatannya dalam mendefinisikan ajaran agama seperti menegakkan kewajibannya, tetapi di sisi lain negara juga menyerahkan pengelolaan zakat dilakukan oleh Kementerian Agama dengan semua turunan aturannya, bukan oleh Kementerian Keuangan. Hal ini dilakukan untuk menjaga kepentingan umat Islam bahwa zakat adalah hak masyarakat Muslim. Pengaturan konstitusional yang samar tentang Islam dalam UUD 1945 memberikan jalan untuk interpretasi bahwa negara memiliki kewajiban konstitusional untuk campur tangan dalam menetapkan doktrin agama, sehingga berdasar pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 pengelolaan zakat secara sentralistik dipegang oleh pemerintah melalui BAZNAS. Ketentuan dalam undang-undang tersebut memiliki dampak yang signifikan terhadap pelemahan lembaga pengelola zakat yang dikelola masyarakat (LAZ) sebagai bentuk gerakan masyarakat sipil, karena kebijakan itu mengharuskan LAZ untuk menjadi bagian dari BAZNAS. Ketika dominasi pemerintah dalam pengelolaan zakat memperoleh perlawanan dari kelompok masyarakat sipil, pemerintah tidak cukup energi untuk menghadapinya, sehingga pemerintah cenderung membiarkan praktek-praktek pengelolaan zakat tradisional yang sudah berlangsung sejak sangat lama meskipun itu bertentangan dengan undang-undang yang baru. Oleh karena itulah dengan

berjalannya waktu terlihat bahwa Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tidak berjalan efektif karena bertentangan dengan kondisi sosiologis masyarakat Muslim Indonesia.

B. Saran-saran

1. Pembuat kebijakan (pemerintah dan lembaga legislatif) sudah seharusnya berpikir lebih luas tentang negara demokrasi sehingga kebijakan yang ditetapkan dapat melayani semua golongan masyarakat dan bukan hanya sekedar bentuk pelayanan semata. Masyarakat sipil (*civil society*) merupakan prasyarat bagi semangat pemerintahan yang demokratis. Masyarakat sipil berperan sebagai sarana untuk penyeimbang dan mitra bagi pemerintah, terutama dalam masyarakat yang sedang berkembang, dan berperan juga untuk mencapai pembangunan ekonomi. Konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) merupakan produk abad ke-20. Di negara kesejahteraan, pemerintah memiliki fungsi yang beragam, antara lain negara kesejahteraan menyediakan bagi warganya berbagai layanan sosial. Tetapi dengan berjalannya waktu negara menjadi terlalu terbebani dalam memberikan layanan sosial kepada warganya. Negara kesejahteraan memiliki kecenderungan totaliter yang melekat di dalamnya. Konsep ini menghilangkan inisiatif masyarakat dan membuat masyarakat menjadi tidak mandiri sehingga konsep negara kesejahteraan melanggengkan rasa ketergantungan. Negara juga tidak mungkin dapat melayani semua keperluan masyarakat dengan menafikan peran serta kelompok *civil society* dengan gerakan filantropisnya. Dengan demikian, kecenderungan negara

kesejahteraan (*welfare state*) tidak hanya memarginalkan pentingnya masyarakat sipil (*civil society*) tetapi juga membuatnya pasif, tidak aktif, dan terhenti. Oleh karena itulah, pembentukan aturan perundang-undangan seharusnya sudah tidak lagi berpegang pada konsep *welfare state* tersebut, tetapi ia harus didasarkan pada nilai-nilai demokrasi yang justru dapat memberdayakan masyarakat oleh dirinya sendiri. Pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat tidak dapat ditopang oleh negara sendirian tanpa melibatkan kelompok *civil society* dengan gerakan filantropisnya.

2. Pemerintah dan lembaga legislatif sebagai pihak yang membuat peraturan perundang-undangan sudah seharusnya menerapkan asas konstitusionalitas yang tegas dan konsisten. Indonesia bukan negara agama tetapi bukan juga negara sekuler. Indonesia adalah negara Pancasila yang konstitusinya dijiwai oleh nilai-nilai agama, bahkan Indonesia memiliki kementerian yang khusus mengurus masalah keagamaan, yaitu Kementerian Agama. Meskipun demikian, pemerintah dan lembaga legislatif saat membuat kebijakan (undang-undang) walaupun itu tentang praktek keagamaan seperti zakat, tidak selayaknya menggunakan kerangka pikir negara Islam yang bisa merujuk langsung kepada alquran dan sunah, tetapi ia harus melalui proses substansiasi agar bersifat objektif dan profan sesuai dengan tatanegara Indonesia. Penetapan peraturan perundang-undangan yang didasarkan secara langsung kepada ajaran Islam menunjukkan adanya keinginan dari elit pemimpin negara atas formalisasi syariat Islam di ruang publik dengan mengabaikan konstitusi.

3. Pemerintah sudah seharusnya mengakomodasi keragaman tafsir agama, sehingga praktek ibadah, khususnya zakat, dapat dikembalikan kepada masyarakat Muslim untuk kesejahteraan masyarakat Muslim yang lebih luas. Tafsir atas peran penguasa/negara dalam pengelolaan zakat dalam ajaran Islam sangat beragam, belum lagi praktek dari umat Islam di masa lalu maupun di negara lain di masa sekarang yang berbeda-beda. Praktek zakat di Indonesia juga penuh dengan keragaman yang justru menguatkan negara bangsa ini, dan jauh di atas nilai material/ekonomi dan kesejahteraan. Keragaman tafsir atas pengelolaan zakat berkontribusi untuk penguatan *civil society*, dan karenanya tidak boleh dipaksa untuk dipersatukan hanya untuk alasan potensi keuangan yang tata kelola pemanfaatannya masih dipertanyakan. Zakat merupakan potensi kekayaan yang ada dalam masyarakat sehingga sepatutnya pengelolaan zakat dikembalikan kepada masyarakat. Pemerintah dapat berperan sebagai regulator dan pengawas. Kebijakan pengelolaan zakat dapat mengambil contoh pada kebijakan perwakafan. Zakat dan wakaf merupakan bentuk kegiatan filantropi Islam, sehingga kebijakan negara tentang dua hal tersebut dapat disamakan, yaitu pemerintah berperan sebagai regulator dan pengawas bukan sebagai pelaksana aktivitas filantropis. Dalam kebijakan perwakafan tanah, pemerintah tidak mengambil alih tanah wakaf menjadi milik negara tetapi diserahkan kepada masyarakat untuk digunakan sesuai dengan kemaslahatan dan kemakmuran. Begitu juga seharusnya, pemerintah tidak mengambil peran sebagai pengelola zakat, tetapi pengelolaan zakat dapat diserahkan kepada

masyarakat untuk pengembangan dakwah Islam, pendidikan Islam, organisasi Islam, dan lain-lain sesuai dengan kemaslahatan dan kemakmuran. Pemerintah sebagai regulator dan pengawas dapat memberikan jaminan kepada masyarakat bahwa dana yang dikelola oleh lembaga amil zakat masyarakat sipil sesuai dengan asas-asas akuntabilitas.



DAFTAR PUSTAKA

- Abdullah, Taufik. "Zakat Collection and Distribution in Indonesia", dalam Mohamed Ariff (ed), *Islam and the Economic Development of Southeast Asia: The Islamic Voluntary Sector in Southeast Asia*. Singapura: ISEAS, 1991.
- Abubakar, Irfan, dan Chaider S. Bamualim (eds.). *Filantropi Islam dan Keadilan Sosial: Studi tentang Potensi, Tradisi, dan Pemanfaatan Filantropi Islam di Indonesia*. Jakarta: CSRC UIN Syarif Hidayatullah dan The Ford Foundation, 2006.
- Abuza, Zachary. *Political Islam and Violence in Indonesia*. New York: Routledge, 2007.
- Adachi, Mari. "Discourses of Institutionalization of Zakat Management System in Contemporary Indonesia: Effect of the Revitalization of Islamic Economics", *International Journal of Zakat*, Vol.3, No. 1, 2018.
- Adha, Rahmadian. *Penerapan Good Corporate Governance Lembaga Amil Zakat: Study Kasus pada Pos Keadilan Peduli Umat Surabaya*. Surabaya: Al-Falah, 2012.
- Ahmad, Ziauddin. "Concept of Islamic State in Modern World", *Pakistan Horison*, Vol. 38, No. 4, 1985.
- Al-Fatih, Sholahuddin. "Strengthening BAZNAS as the Society's Trusted Zakat Agency to Increase the Welfare of Ummah", *Jurisdictie: Jurnal Hukum dan Syariah*, Vol. 11, No. 1, 2020.
- Alfitri. 'Religious Liberty in Indonesia and the Rights of "Deviant" Sects', *Asian Journal of Comparative Law*, Vol. 3, No. 1, 2008.
- Alfitri. "Religion and Constitutional Practices in Indonesia: How Far Should the State Intervene in the Administration of Islam?", *Asian Journal of Comparative Law*, Vol. 13, No. 2, 2018.
- Alfitri. "The Law of Zakat Management and Non-Governmental Zakat Collectors in Indonesia". *The International Journal of Not-for-Profit Law*, no. 8, vol. 2, January 2006.
- Ali, As'ad Said. *Negara Pancasila: Jalan Kemaslahatan Berbangsa*. Jakarta: LP3ES, 2009.
- Ali, Fachry, dan Bahtiar Effendy. *Merambah Jalan Baru Islam: Rekonstruksi Pemikiran Islam Indonesia Masa Orde Baru*, cet. 3. Bandung: Mizan, 1992.
- Ali, Mohammad Daud. *Sistem Ekonomi Islam: Zakat dan Wakaf*. Jakarta: UI Press, 1988.
- Amal, Taufik Adnan, dan Syamsu Rizal Panggabean, *Politik Syariat Islam: dari Indonesia hingga Nigeria*. Jakarta: Pustaka Alvabet, 2004.

- Ambari, Hasan Muarif. *Menemukan Peradaban: Jejak Arkeologis dan Historis Islam Indonesia*. Jakarta: Logos Wacana Ilmu, 1998.
- Anjum, Tanvir. "Civil Society in Muslim Contexts: The Problématique and a Critique of Euro-American Perspectives", *Islamic Studies*, Vol. 51, No. 1, Spring 2012.
- An-Na'im, Abdullahi Ahmed. *Islam dan Negara Sekuler: Menegosiasikan Masa Depan Syari'ah*. Bandung: Mizan, 2007.
- Anshari, Endang Saefuddin. "Perjuangan Konstitusional para Nasionalis Islami dalam Bidang Konstitusi", dalam Eddi Rudiana Arief (Ed.), *Hukum Islam di Indonesia: Perkembangan dan Pembentukan*, cet. 2. Bandung: Remaja Rosdakarya, 1994.
- Anshori, Abdul Ghofur. *Hukum dan Pemberdayaan Zakat: Upaya Sinergis Wajib Zakat dan Pajak di Indonesia*. Yogyakarta: Pilar Media, 2006.
- Ansor, Muhammad. "Post-Islamism and the Remaking of Islamic Public Sphere in Post-reform Indonesia". *Studia Islamika*, Vol. 23, No. 3, 2016.
- Ariff, Mohammed (ed.). *Islam and the Economic Development of Southeast Asia: The Islamic Voluntary Sector in Southeast Asia*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1991.
- Ariff, Mohammed. "Introduction" dalam Mohammed Ariff (ed.), *Islam and the Economic Development of Southeast Asia: The Islamic Voluntary Sector in Southeast Asia*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1991.
- Ariff, Mohamed, "Resource Mobilization through the Islamic Voluntary Sector in Southeast Asia", dalam Mohamed Ariff (ed), *Islam and the Economic Development of Southeast Asia: The Islamic Voluntary Sector in Southeast Asia*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1991.
- Ash-Shiddieqy, T.M. Hasbi. *Pedoman Zakat*. Jakarta: Bulan Bintang, 1976.
- Asnaini. *Zakat Produktif dalam Perspektif Hukum Islam*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008.
- ‘Asqalani, Ibnu Hajar al-. *Fath al-Bārī Syarḥ Ṣaḥīḥ al-Bukhārī*. Mesir: al-Maktabah al-Salafiyah, t.th.
- Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, cet. 2. Jakarta: Konstitusi Press, 2006.
- Auda, Jasser. *Maqasid al-Shari'ah as Philosophy of Islamic Law: A System Approach*. London: The International Institute of Islamic Thought, 2008.
- Azra, Azyumardi. "Filantropi Islam dan Civil Society" dalam <http://www.uinjkt.ac.id/index.php/section-blog/28-artikel/286-filantropi-islam-dan-civil-society-.html>
- Azra, Azyumardi. "Negara, Filantropi, dan Independensi Masyarakat Sipil", dalam Amelia Fauzia, *Filantropi Islam: Sejarah dan Kontestasi Masyarakat Sipil dan Negara di Indonesia*. Yogyakarta: Gading Publishing, 2016.

- Azra, Azyumardi. *Jaringan Ulama Timur Tengah dan Kepulauan Nusantara Abad XVII dan XVIII*, Edisi Revisi. Jakarta: Prenada Media, 2004.
- Badriyah, N. Oneng Nurul. *Kontekstualisasi Total Quality Management dalam Lembaga Pengelola Zakat untuk Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat*. Jakarta: PPs UIN Syarif Hidayatullah, 2010.
- Bakti, Asafri Jaya. *Konsep Maqashid Syari'ah Menurut Al-Syatibi*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1996.
- Bamualim, Chaidar S., dan Irfan Abu Bakar, *Revitalisasi Filantropi Islam*. Jakarta: The Ford Foundation, 2005.
- Bamualim, Chaidar S., dan Tuti A. Najib. "Pos Keadilan Peduli Umat (PKPU): Fenomena Educated Urban Muslim dan Revitalisasi Filantropi", dalam Chaider S. Bamualim dan Irfan Abu Bakar (ed.). *Revitalisasi Filantropi Islam*. Jakarta: The Ford Foundation, 2005.
- Bariadi, Lili. *Zakat dan Wirausaha*. Jakarta: CED, 2005.
- Baso, Ahmad. *Islam Pascakolonial: Perselingkuhan Agama, Kolonialisme dan Liberalisme*. Bandung: Mizan, 2005.
- BAZNAS, "Profil Zakat Community Development", dalam <http://baznas.go.id/Zakatcds>.
- BAZNAS. *Outlook Zakat Indonesia 2017*. Jakarta: Puskas Baznas, 2017.
- Benthall, Jonathan. "Financial Worship: The Quranic Injunction to Almsgiving", *The Journal of the Royal Anthropological Institute*, Vol. 5, No. 1, Maret 1999.
- Bhala, Raj. "Theological Categories for Special and Differential Treatment". *University of Kansas Law Review*, Vol. 50, tahun 2001-2002.
- Bozeman, Barry. *Public Values and Public Interests: Counter Balancing Economic Individualism*. Washington D.C.: Georgetown University Press, 2007.
- Budiman, Hikmat (ed). *Formalisasi Agama, Tantangan Demokratisasi Lokal: Temuan Penelitian di Tujuh Kabupaten/Kota di Indonesia*. Jakarta: Yayasan TIFA, 2007.
- Budiman, Moch. Arif. "Melacak Praktik Pengelolaan Zakat di Indonesia pada Masa Pra-Kemerdekaan". *Jurnal Khazanah*, IAIN Antasari, Banjarmasin, Vol. IV, No. 01, Januari-Februari 2005.
- Buehler, Michael. "Islam and Democracy in Indonesia", *Insight Turkey*, Vol. 11, No. 4, 2009.
- Buehler, Michael. "Subnational Islamization through Secular Parties: Comparing 'Shari'a' Politics in Two Indonesian Provinces", *Comparative Politics*, Vol. 46, Nomor 1, 2013.

- Buehler, Michael. "The Rise of Shari'a By-laws in Indonesian Districts: An Indication for Changing Patterns of Power Accumulation and Political Corruption", *South East Asia Research*, Vol. 16, No. 2, July 2008.
- Bukhari, Muhammad bin Isma'il al-. *Al-Bukhari: Matan Masykūl bi Ḥāsyiyyah al-Sanad*. Mesir: Dār al-Iḥyā' al-Kutub al-'Arabiyyah, t.th.
- Bush, Robin. "Regional Sharia Regulations in Indonesia: Anomaly or Symptom?" dalam Greg Fealy dan Sally White (eds.), *Expressing Islam: Religious Life and Politics in Indonesia*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2008.
- Cammack, Mark. "Islam, Nationalism, and the State in Suharto's Indonesia," *Wisconsin International Law Journal*, Vol. 17, 1999.
- Casanova, José. "The Secular and Secularism", *Social Research*, Vol. 76, No. 4, Winter 2009.
- Coulson, N.J. *A History of Islamic Law*. Edinburgh: Edinburgh University Press, 1991.
- Crouch, Melissa. *Law and Religion in Indonesia: Conflict and the Courts in West Java*. London: Routledge, 2014.
- Damanhuri, Didin S., dan Yuki Hana EF. *Ekonomi Politik dan Pembangunan: Teori, Kritik, dan Solusi bagi Indonesia dan Negara sedang Berkembang*. Bogor: IPB Press 2010.
- Dash, Satya Prakash. "The State, Civil Society and Democracy: A Note", *The Indian Journal of Political Science*, Vol. 62, No. 2, Juni 2001.
- Diamond, Larry. *Development Democracy: Toward Consolidation*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1999.
- Dijk, Teun A. van. "Principles of Critical Discourse Analysis", *Discourse & Society*, Vol. 4, No. 2, 1993.
- Dirdjosisworo, Sudjono. *Sosiologi Hukum: Studi tentang Perubahan Hukum dan Sosial*. Jakarta: Rajawali Press, 1983.
- Djamil, Fathurrahman. *Metode Ijtihad Majelis Tarjih Muhammadiyah*. Jakarta: Logos Publishing House, 1995.
- Djupri, M. "Kompetensi Amil dan Fungsionalisasinya dalam Kelembagaan Zakat (Studi terhadap Badan Amil Zakat Kota Bengkulu)". *Disertasi*, Program Pascasarjana UIN Sunan Kalijaga, Yogyakarta, 2016.
- DPR RI, Risalah Rapat Proses Pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Pengelolaan Zakat, Infak, dan Shadaqah, "Rapat Kerja Komisi VIII DPR-RI dengan DPD-RI dan Pemerintah: Paparan Menteri Agama RI tentang Pandangan Pemerintah tentang Penjelasan DPR-RI mengenai RUU Pengelolaan Zakat, Infak, dan Shadaqah", Jakarta, 29 November 2010.

- Durham Jr., W. Cole, dan Brett G. Scharffs. *Law and Religion: National, International, and Comparative Perspectives*. New York: Wolters Kluwer, 2010.
- Edwards, Michael. *The Oxford Handbook of Civil Society*. USA: Oxford University Press, 2011.
- Effendi, Bahtiar. *Islam dan Negara: Transformasi Pemikiran dan Praktik Politik Islam di Indonesia*. Jakarta: Paramadina, 1998.
- Emmerson, Donald. "Southeast Asia after the Crisis: A Tale of Three Countries," *Journal of Democracy*, Vol. 10, No. 4, Oktober 1999.
- Ercanbrack, Jonathan. "The Standardization of Islamic Financial Law: Lawmaking in Modern Financial Markets", *The American Journal of Comparative Law*, Volume 67, Issue 4, December 2019.
- Esping-Andersen, Gosta. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press, 1990.
- Fadjar, Abdul Mukthie. *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Konstitusi Press, 2006.
- Fairclough, Norman. "Critical Discourse Analysis and the Marketization of Public Discourse: the Universities", *Discourse & Society*, Vol. 4, No. 2, 1993.
- Fajar, Mukti, dan Yulianto Achmad. *Dualisme Penelitian Hukum: Normatif dan Empiris*, cet. 3. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2015.
- Fanani, Zainuddin, dan M. Thoyibi (Eds.). *Studi Islam Asia Tenggara*. Surakarta: Muhammadiyah University Press, 1994.
- Fauzia, Amelia. "Civil Society in Indonesia has a Great Role to Play in a Community Development", *Inside Indonesia*, vol. 77, 2004, <http://www.insideindonesia.org/edit77/p18-19fauzia.html>
- Fauzia, Amelia. "Filantropi Islam di Indonesia: Peran dan Perkembangannya", <http://decarlefamily.blogspot.com/2006/05/filantropi-islam-di-indonesia-peran.html>
- Fauzia, Amelia. "Sejarah Pengelolaan Zakat", dalam *DSNI Amanah*, diakses dari http://www.dsniamanah.or.id/index.php?option=com_content&view=article&id=183:sejarah-zakat&catid=66:ulasan-a-opini&Itemid=167
- Fauzia, Amelia. *Faith and the State: A History of Islamic Philanthropy in Indonesia*. Leiden: Brill Academic Publishers, 2013.
- Fauzia, Amelia. *Filantropi Islam: Sejarah dan Kontestasi Masyarakat Sipil dan Negara di Indonesia*. Penerbit Gading, 2016.
- Fealy, Greg dan Robin Bush. "The Political Decline of Traditional Ulama in Indonesia: The State, Umma, and Nahdlatul Ulama". *Asian Journal of Social Science*, Vol. 42, No. 5, Januari 2014

- Fox, Jonathan, dan Shmuel Sandler. "Separation of Religion and State in the Twenty-first Century: Comparing the Middle East and Western Democracies". *Comparative Politics*, Vol. 37, No. 3, April 2005.
- Friana, Hendra. "Mengapa Bazis DKI Dianggap Ilegal?", *tirto.id*, 19 April 2018, <https://tirto.id/cH3z>
- Fuad, Muhammad. "Civil Society in Indonesia: The Potential and Limits of Muhammadiyah". *Sojourn: Journal of Social Issues in Southeast Asia*, Vol. 17, No. 2, October 2002.
- Fukuyama, Francis. *State Building: Governance and World Order in the 21st Century*. New York: Cornell University Press, 2005.
- Geertz, Clifford. *Abangan, Santri, Priyayi dalam Masyarakat Jawa*, cet. 2. Jakarta: Pustaka Jaya, 1983.
- Ghazali, Abu Hamid al-. *Al-Mustasfā min 'Ilm al-Uṣūl*, Jilid I. Kairo: al-Maktabah at-Tijāriyyah al-Kubra, 1937.
- Hafidhuddin, Didin. *Zakat dalam Perekonomian Modern*. Jakarta: Gema Insani Press, 2002.
- Hakim, Cecep M., et al. "Designing Shariah Governance Standard for Zakat Management Organization: Indonesia Experience". *Working Papers - Puskas Baznas*, [S.l.], vol. 3, February 2019.
- Hallaq, Wael B. *Sharia: Theory, Practice, Transformation*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- Hannigan, Tim. *A Brief History of Indonesia: Sultans, Spices, and Tsunamis (The Incredible Story of Southeast Asia's Largest Nation)*. Hongkong: Tuttle, 2015.
- Hariri, Ibrahim Muhammad Mahmud al-. *Al-Madkhal ilā al-Qawā'id al-Fiqhiyyah al-Kulliyyah* Yordania: Dār Imar, 1998.
- Haris, Gusnam. "Persentase Zakat Menurut Yusuf al-Qardawi dan Urgensinya bagi Penerapan Zakat oleh BAZNAS di Indonesia". *Disertasi*, Program Pascasarjana UIN Sunan Kalijaga, Yogyakarta, 2019.
- Hasan, Samiul. "Muslim Philanthropy for Public Interest: Lessons from Zakat Management in MMCs", *SSRN Papers*, July 16, 2020.
- Hefner, Robert W. *Civil Islam: Muslims and Democratization in Indonesia*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2000.
- Helmanita, Karlina. "Mengelola Filantropi Islam dengan Manajemen Modern: Pengalaman Dompot Dhuafa", dalam Chaidar S. Bamualim dan Irfan Abu Bakar, *Revitalisasi Filantropi Islam*. Jakarta: The Ford Foundation, 2005.
- Hidayatullah, Arif, dan Anita Priantina. "Toward Zakat Management Integration in Indonesia: Problems and Solution". *Ahkam Jurnal Ilmu Syariah*, Vol. 18, Nomor 2, 2018.

- Hikam, Muhammad A.S. *Demokrasi dan Civil Society*, cet. 2. Jakarta: LP3ES, 1999.
- Hirschl, Ran. "Comparative Constitutional Law and Religion", dalam Tom Ginsburg & Rosalind Dixon (eds.), *Comparative Constitutional Law*. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2011.
- Hiqmah, Nor (ed.). *Indonesia Menapak Demokrasi: Evaluasi Perkembangan Reformasi dan Peran Organisasi Masyarakat Sipil*. Jakarta: YAPPIKA, 2002.
- Holloway, Ricahrd, dan Kusnanto Anggoro. *Civil Society, Citizens' Organizations and the Transition to Democratic Government in Indonesia*. New York: UNICEF, 2000.
- Hosen, Nadirsyah. "Religion and the Indonesian Constitution: A Recent Debate", *Journal of Southeast Asian Studies*, Vol. 36, No. 3, 2005.
- Hosen, Nadirsyah. *Shari'ah and Constitutional Reform in Indonesia*. Singapore: ISEAS, 2007.
- Hunsaker, J., dan B. Hanzl. "Understanding Social Justice Philanthropy", dalam *National Committee for Responsive Philanthropy*, US (2003), diakses dari www.ncrp.org/PDF/understandingsocialjusticephilanthropy.pdf
- Hurgronje, Snouck. *Kumpulan Karangan Snouck Hurgronje*, Jilid III. Jakarta: INIS, 1995.
- Ibrahim, Ahmad Mohamed. *The Management of Islamic Law in Malaysia*. Kuala Lumpur: Institute of Islamic Understanding, 2000.
- Ibrahim, Rustam. "Neraca Reformasi Akhir Tahun 2001 dan Agenda Civil Society", dalam Nor Hiqmah (ed.), *Indonesia Menapak Demokrasi: Evaluasi Perkembangan Reformasi dan Peran Organisasi Masyarakat Sipil*. Jakarta: YAPPIKA, 2002.
- Intan, Benyamin Fleming. *Public Religion and the Pancasila-based State of Indonesia: An Ethical and Sociological Analysis*. New York: Peter Lang, 2006.
- Intan, Novita. "Baznas: Potensi Zakat di Indonesia Sangat Besar", dalam <https://khazanah.republika.co.id/berita/dunia-islam/wakaf/17/11/29/p05ukg335-baznas-potensi-zakat-di-indonesia-sangat-besar>
- Iqbal, Kurshid. "Re-conceptualising the Right to Development in Islamic Law", *The International Journal of Human Rights*, Vol. 14, No. 7, 2010.
- Irtanto. *Dinamika Politik Lokal*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008.
- ‘Isā, Abduh Ghalib Aḥmad. *Kaifiyyat al-Zakāh*. Beirut: Dār al-Jīl, 1988.
- Istanto, F. Sugeng. *Penelitian Hukum*. Yogyakarta: CV. Ganda, 2007.

- Jamil, Ahmad Islamy. "Regulasi Hambat Optimalisasi Zakat", *Republika Online*, 23 Januari 2014, <https://www.republika.co.id/berita/dunia-islam/wakaf/14/01/23/mzut6v-regulasi-hambat-optimalisasi-zakat>.
- Jauziyyah, Ibnu Qayyim al-. *I'lām al-Muwaqqi'īn 'an Rabb al-'Ālamīn*, ed. Muhammad 'Abdussalam Ibrahim. Beirut: Dār al-Kutub al-'Ilmiyyah, 1991.
- Jāziri, 'Abd al-Rahmān al-. *Al-Fiqh 'alā al-Mazāhib al-Arba'ah*. Lebanon: Dār al-Kutub, 1986/1406.
- Jusuf, Chusnan. "Filantropi Modern untuk Pembangunan Sosial", *Jurnal Penelitian dan Pengembangan Kesejahteraan Sosial*, Vol 12, Nomor 01, 2007.
- Juwaini, Ahmad. "Tinjauan Kritis Rencana Penghapusan LAZ oleh Pemerintah", *Forum Zakat*, <http://www.forumzakat.net/index.php?act=paparan&id=4>
- Kahf, Monzer. "Zakah: Unresolved Issues in the Contemporary Fiqh", *Journal of Islamic Economics*, Vol. 2, No. 1, 1989.
- Kahf, Monzer. *Ekonomi Islam: Telaah Analitik Terhadap Fungsi Sistem Ekonomi Islam*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1995.
- Kahf, Monzer. *Zakah Management in Some Muslim Society (Background Paper No. 11)*. Jeddah: Islamic Research and Training Institute, Islamic Development Bank, 2000, <http://ierc.sbu.ac.ir/File.ashx?ID=1574>.
- Kahf, Monzer. *Zakah*, dalam <http://monzer.kahf.com/papers/english/Zakah.pdf>, 2016.
- Kailani, Najib, dan Martin Slama, "Accelerating Islamic Charities in Indonesia: Zakat, Sedekah and the Immediacy of Social Media", *South East Asia Research*, Volume 28, Issue 1, 2019.
- Kamali, Mohammad Hashim. "Characteristics of the Islamic State", *Islamic Studies*, Vol. 32, No. 1, Spring 1993.
- Kementerian Agama RI. *Sistem Informasi Masjid Kementerian Agama R.I.* <http://simas.kemenag.go.id/#tabs1-html>.
- Khallāf, 'Abdul Wahhāb. *Ilm Uṣūl al-Fiqh*. Kairo: Dār al-Kuwaitiyah, 1968.
- Khallaf, 'Abdul Wahhāb. *Sejarah Pembentukan dan Perkembangan Hukum Islam*, terj. Wajidi Sayadi. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2001.
- Komisi VIII DPR RI, "Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) Nomor 56", Rancangan undang-Undang tentang Pengelolaan Zakat, Infak dan Sedekah, Jakarta: DPR RI, April 2011.
- Kuntowijoyo. *Paradigma Islam: Interpretasi untuk Aksi*. Bandung: Mizan, 1991.
- Kurniawati (ed). *Kedermawanan Kaum Muslimin: Potensi dan Realita Zakat Masyarakat di Indonesia Hasil Survei di Sepuluh Kota*. Jakarta: PIRAMEDIA, 2004.

- Kuru, Ahmet T. "Passive and Assertive Secularism: Historical Condition, Ideological Struggles and State Policies toward Religion". *World Politics*, Vol. 59, No. 4, 2007.
- Kusumah, Mulyana W., dan Paul S. Baut, *Hukum, Politik dan Perubahan Sosial*. Jakarta: YLBHI, 1988.
- Latif, Abdul, dkk. *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*. Yogyakarta: Total Media, 2009.
- Latif, Yudi. *Dialektika Islam: Tafsir Sosiologis atas Sekularisasi dan Islamisasi di Indonesia*. Yogyakarta: Jalasutra, 2007.
- Latief, Hilman. "Health Provision for the Poor: Islamic Aid and the Rise of Charitable Clinics in Indonesia", *South East Asia Research*, Vol. 18, No. 3, September 2010.
- Latief, Hilman. "Islamic Charities and Dakwah Movements in a Muslim Minority Island: The Experience of Niasan Muslims", *Journal of Indonesian Islam*, Vol. 6, No. 2, Desember 2012.
- Latief, Hilman. "Contesting Almsgiving in Post-New Order Indonesia", *The American Journal of Islamic Social Sciences*, Vol. 31, No. 1, 2014.
- Lombardi, Clark B. "Constitutional Provisions Making Sharia 'A' or 'The' Chief Source of Legislation: Where did They Come from? What do They Mean? Do They Matter?", *American University International Law Review*, Vol. 28, No. 3, 2013.
- Lombardi, Clark B. *State Law as Islamic Law in Modern Egypt: The Incorporation of the Shari`a into Egyptian Constitutional Law*. Leiden: Brill, 2006.
- Lukito, Ratno. *Hukum Sakral dan Hukum Sekuler: Studi tentang Konflik dan Resolusi dalam Sistem Hukum Indonesia*. Tangerang: Pustaka Alvabet, 2008.
- Lukito, Ratno. "State and Religion Continuum in Indonesia: the Trajectory of Religious Establishment and Religious Freedom in the Constitution", *The Indonesian Journal of International & Comparative Law*, Vol. 5, No. 4, Oktober 2018.
- Lukito, Ratno. *Legal Pluralism in Indonesia: Bridging the Unbridgeable*. New York: Routledge, 2013.
- Mahfud MD, Moh. *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*. Yogyakarta: Gama Media, 1999.
- Mahfud MD, Moh. *Politik Hukum di Indonesia*, cet. 1. Jakarta: LP3ES, 1998.
- Mahkamah Konstitusi. "Keterangan Ahli Pemohon", Risalah Sidang Perkara Nomor 86/PUU-X/2012 Perihal Pengujian UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat terhadap UUD RI Tahun 1945, Jakarta, 24 Oktober 2012.

- Mahkamah Konstitusi. Risalah Sidang Perkara Nomor 86/PUU-X/2012 Perihal Pengujian UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat terhadap UUD RI Tahun 1945, Jakarta, 17 Oktober 2012.
- Mahkamah Konstitusi. Risalah Sidang V Perkara Nomor 86/PUU-X/2012, Jakarta, 24 Oktober 2012.
- Mahkamah Konstitusi. Risalah Sidang Perkara Nomor 86/PUU-X/2012 Perihal Pengujian UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat terhadap UUD RI Tahun 1945, Jakarta, 6 November 2012.
- Mannan, Muhammad Abdul. *Ekonomi Islam: Teori and Praktek*, terj. Arif Paton Harahap. Jakarta: Dana Bhakti, 1997.
- Mas'udi, Masdar F. *Agama Keadilan: Risalah Zakat (Pajak) dalam Islam*, cet. 3. Jakarta: P3M, 1993.
- Mas'udi, Masdar Farid. *Syarah Konstitusi UUD 1945 Perspektif Islam*. Jakarta: P3M, 2012.
- Maududi, Abul A'la. *Economic System of Islam*. Pakistan: Islamic Publication Ltd., 1994.
- Mayer, Robert R. *Policy and Program Planning: A Developmental Perspective*. New Jersey: Prentice Hall, 1985.
- Minhaji, Akh. "Hukum Islam antara Sakralitas dan Profanitas: Perspektif Sejarah Sosial", *Pidato Pengukuhan Guru Besar Sejarah Sosial Hukum Islam*. UIN Sunan Kalijaga, Yogyakarta, 25 September 2004.
- Mitchell, Wesley Clair. "The New Political Economy". *Social Research*, Vol. 35, No. 1, 1968.
- Mubarok, Abdulloh, dan Baihaqi Fanani. "Penghimpunan Dana Zakat Nasional (Potensi, Realisasi, dan Peran Penting Organisasi Pengelola Zakat)". *Jurnal Permana*, Vol. 5, No. 2, Februari 2014, hlm. 13.
- Mudzhar, M. Atho. "Islam in Indonesia: The Politics of Recycling and the Collapse of a Paradigm", *Al-Jami'ah Journal of Islamic Studies*, Vol. XII, No. 64, 1999.
- Mulia, Siti Musdah. *Negara Islam*, edisi 2. Depok: Kata Kita, 2010.
- Munawwir, Ahmad Warson. *Kamus Al-Munawwir: Arab – Indonesia*, cet. 14. Yogyakarta: Pustaka Progresif, 1997.
- Muthohar, Ahmad Mifdlol. "Pereferensi Perasaan Berkah dalam Kecenderungan Pilihan Berzakat ke Lembaga Zakat di Jalur Joglosemar". *Disertasi*, Program Pascasarjana UIN Sunan Kalijaga, Yogyakarta, 2015.
- Na'im, Abdul Aziz al-'Ali al-. *Nizām al-Ḍarā'ib fī al-Islām*, cet. 3. Riyadh: t.t.p., 1977.

- Nakamura, Mitsuo. *Islam and Democracy in Indonesia: Observations on the 2004 General and Presidential Elections*. Cambridge: Islamic Legal Studies Program, Harvard Law School, 2005.
- Nasution, Harun. *Islam Ditinjau dari Berbagai Aspeknya*. Jakarta: UI Press, 1984.
- Nazir, Khalid "Zakat and 'Ushr System in Pakistan", *Islamic Studies*, Vol. 35, No. 3, Autumn 1996.
- Noer, Deliar. *Gerakan Modern Islam di Indonesia 1900-1942*, cet. 7. Jakarta: Pustaka LP3ES, 1995.
- Nurlaelawati, Euis. "Zakat and The Concept of Ownership in Islam: Yusuf Qaradawi's Perspective on Islamic Economics", *Al-Jami'ah: Journal of Islamic Studies*, Vol. 48, No. 2, 2010.
- Payton, R.L. *Philanthropy: Voluntary Action for the Public Good*. New York: American Council on Education/McMillan, 1988.
- Perda Kab. Bulukumba No. 2 tahun 2003 tentang Zakat Profesi, Infak dan Shadaqah.
- Perda Kab. Lombok Timur No. 9 tahun 2002 tentang zakat, dan aturan pelaksanaannya dalam instruksi bupati No. 4 tahun 2003 tentang Potongan Zakat bagi Pegawai Negeri.
- Permono, Sjechul Hadi. *Pemerintah Indonesia sebagai Pengelola Zakat*, cet. 2. Jakarta: Pustaka Firdaus, 1995.
- Permono, Sjechul Hadi. *Pemerintah Republik Indonesia sebagai Pengelola Zakat*. Jakarta: Pustaka Firdaus, 1992.
- Pieters, Danny. *Social Security: An Introduction to the Basic Principles*. The Netherland: Kluwer Law International BV, 2006.
- Powell, Russell. "Zakat: Drawing Insights for Legal Theory and Economic Policy from Islamic Jurisprudence", *University of Pittsburgh Tax Review*, Vol. 7, No. 43, 2010.
- Pramanik, Ataul Huq. *Development and Distribution in Islam*. Petaling Jaya: Pelanduk Publications, 1993.
- Pusat Kajian Strategis BAZNAS. *Outlook Zakat Indonesia 2020*. Jakarta: Pusat Kajian Strategis BAZNAS, 2019.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 86/PUU-XI/2012 tanggal 31 Oktober 2013 perihal pengujian UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat.
- Qaradawi, Yusuf al-. *Fiqh al-Zakāh: Dirāsah Muqāranah li Ahkāmihā wa Falsafatihā fī Ḍau'i al-Qur'ān wa al-Sunah*, Jilid I. Kairo: Maktabat Wahbah, 1994.
- Qardawi, Yusuf al-. *Dawr al-Qiyām wa al-Akhlāq fī al-Iqtisād al-Islāmī*. Kairo: Maktabah Wahbah, 1995.

- Rachbini, Didik J. *Ekonomi Politik: Paradigma dan Teori Pilihan Publik*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 2002.
- Rahardjo, Sutjipto. *Hukum dan Perubahan Sosial*. Bandung Alumni, 1983.
- Reporter. "Partai Golkar Luncurkan GoZIS", *Republika Online*, 11 Agustus 2010, <https://www.republika.co.id/berita/breaking-news/nasional/10/08/10/129414-partai-golkar-luncurkan-gozis>.
- Reporter. "Zakat Akhirnya Jadi Pengurang Pajak", *Detik Finance*, 22 Oktober 2010, <https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-1472177/zakat-akhirnya-jadi-pengurang-pajak?f9911023=>.
- Riawanti, Wahyu. "Kajian Ekonomi Politik Kebijakan Pangan: Studi Kasus Rent-Seeking dalam Impor Beras Tahun 1999-2009". *Disertasi*, Ilmu Administrasi dan Kebijakan Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Politik, Universitas Gadjah Mada Yogyakarta, 2015.
- Sa'ūd, Maḥmūd Abū. *Fiqh Al-Zakāh al-Mu'āṣir*. Oxford: Oxford Publishing, 1989.
- Sa'ud, Mahmud Abu. *Fiqh al-Zakāh al-Mu'āṣir*. Oxford: Oxford Publishing, 1989.
- Salim, Arskal, dan Azyumardi Azra. "Introduction: The State and Shari'a in the Perspective of Indonesian Legal Politics", dalam Arskal Salim and Azyumardi Azra (eds), *Shari'a and Politics in Modern Indonesia*. Singapore: ISEAS, 2003.
- Salim, Arskal. "Shari'a in Indonesia's Current Transition: an Update", dalam Azyumardi Azra dan Arskal Salim (eds), *Shari'a and Politics in Modern Indonesia*, cet.1. Singapura: Institute of Southeast Asian Studies, 2003.
- Salim, Arskal. "The Influential Legacy of Dutch Islamic Policy on the Formation of Zakat (Alms) Law in Modern Indonesia", *Pacific Rim Law and Policy Journal*, vol. 15, 2006.
- Salim, Arskal. "Zakat Administration in Politics of Indonesian New Order", dalam Arskal Salim dan Azyumardi Azra, *Shari'a and Politics in Modern Indonesia*. Singapura: The Institute of Southeast Asian Studies, 2003.
- Salim, Arskal. *Challenging the Secular State, The Islamisation of Law in Modern Indonesia*. Honolulu: University of Hawaii Press, 2008.
- Salim, Arskal. *The Shift in Zakat Practices in Indonesia: From Piety to an Islamic Socio-Political-Economic System*. Thailand: Silkworm Books, 2008.
- Sánchez, José Mariano. *Anticlericalism: A Brief History*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1972.
- Sanit, Arbi. *Swadaya Politik Masyarakat: Telaah tentang Keterkaitan Organisasi Masyarakat, Partisipasi Politik Pertumbuhan Hukum dan Hak asasi Manusia*. Jakarta: Rajawali Pers, 1985.

- Segalman, Ralph, dan David Marsland. *Cradle to Grave: Comparative Perspectives on the State of Welfare*. UK: Palgrave Macmillan, 1989.
- Shah, Nasim Hasan. "Islamic Concept of State". *Islamic Studies*, Vol. 26, No. 1, Spring 1987.
- Shihab, Alwi. *Islam Inklusif: Menuju Sikap Terbuka dalam Beragama*, cet. 5. Bandung, Mizan, 1999.
- Shihab, Alwi. *Membendung Arus: Respon Gerakan Muhammadiyah terhadap Penetrasi Misi Kristen di Indonesia*. Bandung: Mizan, 1998.
- Shihab, M. Quraish. *Membumikan Al-Qur'an: Fungsi dan Peran Wahyu dalam Kehidupan Masyarakat*, cet. 27. Bandung: Mizan, 2004.
- Sicca, Shintaloka Pradita. "BAZNAS: Jika Kumpulkan Zakat, BAZIS DKI Terancam Sanksi Hukum", *tirto.id*, 4 Juni 2018, <https://tirto.id/cLHn>.
- Sicca, Shintaloka Pradita. "Gubernur BI: Indonesia Punya Potensi Zakat Rp210 Triliun", *tirto.id*, 24 Januari 2018, <https://tirto.id/cDLd>.
- Sicca, Shintaloka Pradita. "Ketua Baznas Sebut Keberadaan Bazis DKI Jakarta Langgar UU", *tirto.id*, 4 Juni 2018, <https://tirto.id/cLG2>.
- Sidel, Mark, dan Iftekhar Zaman (eds.). *Philanthropy and Law in South Asia*. San Francisco and Manila: Asia Pacific Philanthropy Consortium, 2004.
- Silk, Thomas. *Filantropi dan Hukum di Asia: Tantangan untuk Indonesia*. Jakarta: PT Fristi Pratama, 1999.
- Siradj, Mustolih. "Jalan Panjang Legislasi Syariat Zakat di Indonesia: Studi terhadap Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat", *Jurnal Bimas Islam*, Vol. 7, Nomor 3, 2014.
- Sodik, Mochamad. "Melawan Stigma Sesat: Strategi JAI Menghadapai *Takfiri*", *Disertasi*, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2015.
- Soekanto, Soerjono, dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Rajawali Press, 1994.
- Soekanto, Soerjono. *Pokok-pokok Sosiologi Hukum*, cet. 7. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1994.
- Soekanto, Surjono. *Pengantar Penelitian Hukum*, cet. 3. Jakarta: UI-Press, 1986.
- Soetoprawiro, Koerniatmanto. *Bukan Kapitalisme Bukan Sosialisme: Memahami Keterlibatan Sosial Gereja*. Yogyakarta: Kanisius, 2003.
- Spivak, Gayatri Chakravorty. *A Critique of Postcolonial Reason: Toward A History of The Vanishing Present*. Harvard: Harvard University Press, 1999.
- Stahnke, Tad, and Robert C. Blitt. "The Religion-State Relationship and the Right to Freedom of Religion or Belief: A Comparative Textual Analysis of the Constitution of Predominantly Muslim Countries". *Georgetown Journal of International Law*, Vol. 36, 2005.

- Staniland, Martin. *Apakah Ekonomi Politik Itu? Sebuah Studi Teori Sosial dan Keterbelakangan*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003.
- Steenbrink, Karel A. *Beberapa Aspek tentang Islam di Indonesia Abad ke-19*. Jakarta: Bulan Bintang, 1984.
- Subair. "Formalisasi Agama sebagai Arena Kontestasi: Catatan Kritis atas Gerakan Formalisasi Agama di Bulukumba", dalam Hikmat Budiman (ed). *Formalisasi Agama, Tantangan Demokratisasi Lokal: Temuan Penelitian di Tujuh Kabupaten/Kota di Indonesia*. Jakarta: Yayasan TIFA, 2007.
- Sudewo, Eri. "Potensi Zakat Indonesia", dalam Eri Sudewo (ed.), *Politik Ziswaf*. Jakarta: Piramedia, 2008.
- Suharto, Edi. *Isu-isu Tematik Pembangunan Sosial: Konsepsi dan Strategi*. Jakarta, Balitbangsos Departemen Sosial RI, 2004.
- Sukmana, Oman. "Konsep dan Desain Negara Kesejahteraan (Welfare State)", *Sospol: Jurnal Sosial Politik*, Vol. 2, Nomor 1, 2016.
- Suryanegara, Ahmad Mansur. *Menemukan Sejarah: Wacana Pergerakan Islam di Indonesia*, cet. 4. Bandung: Mizan, 1998.
- Susetyo, Heru. "Peran Negara dalam Pengelolaan Zakat: Perspektif Negara Kesejahteraan dan Praktek Negara-Negara Tetangga", *Jurnal Zakat & Empowering*, vol. 1, 2008, <http://www.imz.or.id/new/publication/45/>.
- Susetyo, Heru. *Selamatkan Gerakan Zakat: Catatan-Catatan Kritis atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat*. Jakarta: Koalisi Masyarakat Zakat/ KOMAZ, 2012.
- Susetyo, Heru. "Contestation between State and Non-State Actors in Zakah Management in Indonesia", *Shariah Journal*, Vol. 23, No. 3, 2015.
- Susetyo, Heru. *Zakat Laws in Indonesia*. Jakarta: BP Fak. Hukum UI, 2018.
- Syaparuddin. "Eksplorasi Variabel-Variabel Determinan Pembayaran Zakat bagi Muzakki pada Lembaga Zakat di Kawasan Joglosemar". *Disertasi*, Program Pascasarjana UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, 2011.
- Syatibi, Abu Ishāq Ibrahim al-. *al-Muwāfaqāt fī Uṣūl al-Syarī'ah*, Jilid II. Beirut: Dār al-Kutub al-`Ilmiyyah, t.th.
- Syāṭibī, Abū Ishāq Ibrāhīm Ibn Mūsā al-. *Al-Muwāfaqāt fī Uṣūl al-Syarī'ah, Ta'liq* oleh 'Abdullah Darraz, Jilid II. Mesir: Maṭba'ah Mustafā Muḥammad, t.t.
- Syaukani, Muhammad bin 'Ali al-. *Nailul Auṭār Syarḥ Muntaq al-Akhbār*. Mesir: Mustafā al-Bābi al-Ḥalabi wa Aulāduh, t.th.
- Syaukanie, Imam. *Rekonstruksi Epistemologi Hukum Islam Indonesia dan Relevansinya bagi Pembangunan Hukum Nasional*. (Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, 2006.

- Tajuddin, Azlan. "Development, Democracy, and Post-Islamism in Indonesia". *International Journal of Social Science Studie*, Vol. 4, No. 11, November 2016.
- Tanuwidjaya, Sunny. "Political Islam and Islamic Parties in Indonesia: Critically Assessing the Evidence of Islam's Political Decline", *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 32, No. 1, April 2010.
- Thaba, Abdul Azis. *Islam dan Negara dalam Politik Orde Baru*. Jakarta: Gema Insani Press, 1996.
- ‘Ubaid, Abu. *Al-Amwāl*. Kairo: al Maktabah al-Tijāriyyah al-Kubrā, 1353 H.
- Van Dijk, Teun A. "Principles of Critical Discourse Analysis", *Discourse & Society*, Vol. 4, No. 2, 1993.
- Vogel, Frank E. "Siyāsa", *Encyclopedia of Islam*, Second Edition, edited by: P. Bearman, Th. Bianquis, C.E. Bosworth, E. van Donzel, and W.P. Heinrichs. Leiden: Brill, 2011, *Brill Online*, University of Washington Libraries, http://www.brillonline.nl/subscriber/entry?entry=islam_COM-1096.
- Wibisono, Yusuf. *Mengelola Zakat Indonesia: Diskursus Pengelolaan Zakat Nasional dari Rezim Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 ke Rezim Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011*. Jakarta: Kencana, 2016.
- Wibisono, Yusuf. "Potensi Zakat Nasional: Peluang dan Tantangan Pengelolaan", *Makalah*, disampaikan pada Seminar Nasional Zakat 2018, diselenggarakan oleh PUSKAS BAZNAS dan PEBS FEBUI, Depok, 8 Desember 2018.
- Widyawati. "Filantropi dan Kebijakan Negara Pasca Orde Baru: Studi tentang UU Zakat dan UU Wakaf". *Disertasi*, Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah, Jakarta, 2011.
- Woodward, Mark. *Java, Indonesia, and Islam*. London & New York: Springer, 2011.
- Yahya, Muchtar, dan Fatchurrahman. *Dasar-dasar Pembinaan Hukum Fiqih Islami*. Bandung: PT Al-Ma'arif, 1997.
- Yulianingsih. "Takmir Masjid di Yogyakarta Jadi UPZ Baznas". *Republika*, Senin 2 Mei 2016.
- Yulianti, Rahmani Timorita. "Penerapan Prinsip-Prinsip *Good Corporate Governance* di Lembaga Pengelola Zakat Daerah Istimewa Yogyakarta". *Disertasi*, Program Pascasarjana UIN Sunan Kalijaga, Yogyakarta, 2014.
- Yunus, Nur Rohim. "Aktualisasi Welfare State Terhadap Kehidupan Bernegara Dalam Dimensi Keislaman dan Keindonesiaan", *Mizan: Journal of Islamic Law*, Vol. 3, Nomor 2, 2015.
- Yustika, Ahmad Erani. *Ekonomi Politik: Kajian Teoritis dan Analisis Empiris*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011.
- Zaidān, ‘Abdul Karīm. *Al-Wajīz fī Uṣūl al-Fiqh*. Kairo: Dār al-Tauzī’ wa al-Nasyr al-Islāmiyyah, 1993.

Zaki, Muhammad, Amiur Nuruddin, Saparuddin Siregar. "Implication of Law Number 23 of 2011 on Zakat Institution Governance Based on Sharia Quality Management Principles: A Case Study in BAZNAS of Jambi Province", *Jurnal Cita Hukum*, Vol. 8, No. 1, 2020.

Zuhaili, Wahbah al-. *Al-Fiqh al-Islāmi wa Adillatuhu*, cet. 1. Damaskus: Dar al-Fikr, 1409 H/1989 M.



DAFTAR RIWAYAT HIDUP

Biodata Pribadi:

N a m a : BANI SARIF MAULA, S.Ag., M.Ag., LL.M.
Jenis Kelamin : Laki-Laki
Temp. Tgl Lahir : Astanajapura, Kab. Cirebon, 20 Juni 1975
Status Perkawinan : Menikah (Isteri: Muhiyarni)
Alamat Rumah : Perumahan Pasir Luhur Permai Komplek Barat
Blok A No. 605, RT. 01/07, Kelurahan Pasir Kidul
Kec. Purwokerto Barat
Purwokerto – Banyumas, 53135
Email: banisyarifm@gmail.com
HP: 0812 2664 7789
Alamat Kantor : IAIN Purwokerto
Fakultas Syari'ah
Jl. Ahmad Yani No. 40 A
Purwokerto, Jawa Tengah, 53126
Email: banisyarifm@iainpurwokerto.ac.id
Phone: (0281) 635624, Fax: (0281) 636553

Pengalaman Pekerjaan:

Pekerjaan : Pegawai Negeri Sipil (PNS)
N I P : 19750620 200112 1 003
Institusi : 2001–2011: Institut Agama Islam Negeri (IAIN)
Palangka Raya, Kalimantan Tengah
2012–sekarang: Institut Agama Islam Negeri (IAIN)
Purwokerto, Jawa Tengah
Jabatan : Dosen / Lektor Kepala
Pangkat/Gol. : Pembina (IV/a)

Pendidikan:

1. Sekolah Dasar (SD) Negeri Mertapada Kulon, Kec. Astanajapura, Kab. Cirebon (1987).
2. Madrasah Ibtidaiyah (MI) Nurul Ikhwan, Mertapada Kulon, Astanajapura, Kab. Cirebon (1987).
3. Madrasah Tsanawiyah (MTs) NU Putra I, Buntet Pesantren, Cirebon (1990).
4. Madrasah Aliyah Negeri (MAN) Buntet Pesantren, Cirebon (1993).
5. S1: Sarjana Agama, Fakultas Syari'ah, Jurusan Peradilan Agama, IAIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, 1998.
6. S2: Magister Agama, Jurusan Hukum Islam, Konsentrasi Hukum Keluarga, IAIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, 2002.
7. S2: Master of Laws, Asian Law Studies, Melbourne Law School the University of Melbourne, Australia, 2009.
8. Program Doktor Studi Islam, Universitas Islam Negeri (UIN) Sunan Kalijaga, Yogyakarta (2014 – sekarang).

Pelatihan:

1. Training Kepengacaraan, Fakultas Syari'ah, IAIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, April 1999.
2. Pembibitan Calon Dosen IAIN se-Indonesia di Yogyakarta, Juli–Desember 2001.
3. Sandwich Program 2 Semester dalam *Partnership in Education and Training of Regional Islamic Institution* (PETRII), The University of Melbourne, Australia, Juli 2005–Juni 2006.
4. Training of English for Academic Purposes, Indonesia Australia Language Foundation (IALF), Juli–Desember 2007, Jakarta.
5. Summerschool dalam “Training Indonesia’s Young Leaders Program”, Leiden University, Belanda, 29 July 2010–8 January 2011.

Publikasi Ilmiah:

1. “Perlindungan Hukum atas Hak-Hak Kelompok Agama Minoritas di Indonesia”, *Mahkamah: Jurnal Kajian Hukum Islam*, Vol. 5, No. 2, 2020. IAIN Syekh Nurjati Cirebon.
2. “Radikalisme Islam sebagai Problem bagi Bangsa Indonesia di Masa Kontemporer”, *Jurnal Yaqzhan: Analisis Filsafat, Agama dan Kemanusiaan*, Vol. 5, No. 1, 2020. IAIN Syekh Nurjati Cirebon.

3. "Indonesian Muslim Women In Contemporary Political Contestations: Challenges to Gender Mainstreaming Policy in The 2019 Elections", *Al-Tahrir: Journal of Islamic Thought*, Vol. 19, No. 2, 2019. IAIN Ponorogo.
4. "Perlindungan Perempuan dalam Hukum Perkawinan di Indonesia: Sebuah Wacana Pembaharuan Undang-Undang Perkawinan dalam Masalah Batas Usia Perkawinan", *Yinyang: Jurnal Studi Islam Gender dan Anak*, Vol. 14, No. 1, 2019. IAIN Purwokerto.
5. Rekonstruksi Studi Islam di Masa Kontemporer, *Jurnal Yaqzhan: Analisis Filsafat, Agama dan Kemanusiaan*, Vol. 5, No. 1, 2019. IAIN Syekh Nurjati Cirebon.
6. "Post-Islamisme dan Gerakan Politik Islam Dalam Sistem Demokrasi Indonesia", *Al-Daulah: Jurnal Hukum dan Perundangan Islam*, Vol. 9, No. 1, 2019. UIN Sunan Ampel Surabaya.
7. "The Role of Judicial Review in Protecting Religious Minority Rights in Indonesia", *Veteran Law Review*, Vol. 1, No. 1, 2018. UPN Veteran, Jakarta.
8. "Islam dan Modernitas: Pandangan Muslim terhadap Perkembangan Sosial, Politik dan Sains", *Fikrah: Jurnal Ilmu Aqidah dan Studi Keagamaan*, Vol. 5, No. 2, 2017. IAIN Kudus.
9. "Wawasan Al-Qur'an tentang Konservasi Alam", *Maghza: Jurnal Ilmu Al-Qur'an dan Tafsir*, Vol 2, No 2, 2017. Fakultas Ushuluddin Adab dan Humaniora, IAIN Purwokerto.
10. "Indonesian Muslim Women: Between Culture, Religion, and Politics", *Ijtima'iyah: Journal of Muslim Society Research*, Vol. 1, No. 1, September 2016, Pascasarjana IAIN Purwokerto.
11. "Politik Hukum dan Upaya Positivisasi Hukum Islam di Indonesia: Studi Tentang Konflik Hukum dalam Undang-Undang Perkawinan dan Undang-Undang Peradilan Agama", *Jurnal Penelitian Agama (JPA)*, Vol. 16, No. 1, 2015: 29-49. IAIN Purwokerto.
12. "Kajian al-Ahwal al-Syakhsyah dengan Pendekatan Maqasid al-Syari'ah", *Al-Manahij: Jurnal Kajian Hukum Islam*, Vol. VIII, No. 2, Juli 2014, Jurusan Syari'ah STAIN Purwokerto.
13. "Keniscayaan Pembacaan Ulang Tafsir Agama untuk Menegaskan Kesetaraan Gender dalam Kehidupan Keluarga dan Masyarakat Islam", *Yinyang: Jurnal Studi Islam Gender dan Anak*, Vol. 9, No. 1, Januari – Juni 2014, STAIN Purwokerto.
14. "Politik Hukum dan Positivisasi Hukum Islam di Indonesia (Studi Tentang Produk Hukum Islam dalam Arah Kebijakan Hukum Negara)", *Istinbath: Jurnal Hukum Islam*, Vol. 13, No. 1, 2014: 47-65. IAIN Mataram.
15. "Islamic Law in a Secular State: A Study of the Distinctiveness of Islamic Law in Indonesia", *Asy-Syir'ah: Jurnal Ilmu Syari'ah dan Hukum*, Vol.

- 48, No. 1, Juni 2014, Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga, Yogyakarta.
16. "Religious Freedom in Indonesia: Between Upholding Constitutional Provisions and Complying with Social Considerations", *Journal of Indonesian Islam*, Volume 07, Number 02, December 2013. UIN Sunan Ampel Surabaya.
 17. "Religious Freedom in Indonesia and Malaysia in the Constitutional Comparative Perspective: the Cases of Judicial Review in Blasphemous Offences", *Al-Manahij: Jurnal Kajian Hukum Islam*, vol. VI, no. 1, Januari 2012, Jurusan Syari'ah STAIN Purwokerto.
 18. *Reinvigorating National Madhhab to Extend the Formal Role of Islamic Law in the Indonesian Legal System*. International Conference on "Is Indonesian Islam Different? Islam in Indonesia in a Comparative International Perspective", UIN Syarif Hidayatullah Jakarta and Leiden University, 24-26 Januari 2011, Bogor, Indonesia.
 19. "Upaya Memperluas Peran Formal Hukum Islam di Indonesia Melalui Gagasan Fikih Mazhab Nasional", *Al-Ahkam: Jurnal Ilmu Syari'ah*, Vol. 9, No. 2, 2011: 131-146. STAIN Surakarta.
 20. "Keniscayaan Penggunaan Analisis Gender dalam Studi al-Ahwal al-Syakhsyiyah", *Al-Ahwal: Jurnal Hukum Keluarga Islam*, vol. 4 No. 1, Juni 2011: 1-20, Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga, Yogyakarta.
 21. "Islam Outside Arabia is so Different from Arabian Islam as to Make the Two Irreconcilable: An Indonesian Case", *Jurnal Dakwah dan Ilmu Sosial*, Vol. 01, No. 02, Desember 2010, Fakultas Dakwah IAIN Sunan Ampel Surabaya.
 22. "Women's Struggle on Political Rights in Indonesia: Social and Religious Studies on the Failure of Women's 30 Percent Quota in the Indonesian Parlaiment", *Palastren: Jurnal of Gender Studies*, vol. 3, No. 1, Juli 2010. Pusat Studi Gender (PSG) STAIN Kudus.
 23. Buku: *Sosiologi Hukum Islam di Indonesia: Studi tentang Realitas Hukum Islam dalam Konfigurasi Sosial dan Politik*. Malang: Aditya Media Publishing, Oktober 2010. ISBN: 978-979-3984-42-4
 24. "Freedom of Religion and its Practices in some Muslim Countries: A Preliminary Study", *Jurnal Kajian Islam*, vol. 1, No. 3, Desember 2009, STAIN Palangka Raya, Kalimantan Tengah.
 25. Bab dari Buku: "Hukum Islam dan Politik: Kasus Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 dan Kompilasi Hukum Islam di Indonesia", dalam *Generasi Baru Peneliti Muslim Indonesia Mencari Ilmu di Australia*, Australia: Australia-Indonesia Institute, 2008. ISBN: 978-0-9756909-0-1

26. "Ijtihad Ulama Indonesia: Antara Muhammadiyah dan Nahdlatul Ulama (Studi Perbandingan Ijtihad terhadap Permasalahan Fiqih Kontemporer)", *Himmah: Jurnal Ilmiah Keagamaan dan Kemasyarakatan*, Vol. 7, No. 20, 2006: 17-34. STAIN Palangka Raya.
27. "Wasiat Wajib di Indonesia: Perspektif Sosiologis tentang Muslim Indonesia dalam Menyelesaikan Warisan Anak Angkat", *Syari'ah: Jurnal Hukum dan Pemikiran*, no. 1, tahun 5, Januari-Juni 2005, Banjarmasin: Fakultas Syari'ah IAIN Antasari.
28. "Polygamy and Divorce Law Reform in Contemporary Southeast Asia Muslim Countries: A Comparative Study", *Asy-Syir'ah: Jurnal Ilmu Syari'ah*, vol. 39, no. 2, tahun 2005, Yogyakarta: Fakultas Syariah IAIN Sunan Kalijaga.
29. "Pemikiran Hukum al-Syafi'i tentang Pembatasan Peran Ra'yu dalam Ijtihad: Tinjauan Sosio-Historis", *Istinbath: Jurnal Hukum dan Ekonomi Islam*, no. 1, vol. 2, Desember 2004, Lombok: Fakultas Syari'ah IAIN Mataram.
30. "Perspektif Ekonomi Islam tentang Bunga Uang: Sebuah Kajian Normatif tentang Hutang-Piutang dalam Perbankan", *Himmah: Jurnal Ilmiah Keagamaan dan Kemasyarakatan*, vol. 5, edisi 13, Mei-Agustus 2004, Palangka Raya: STAIN Palangka Raya.
31. "Kepemimpinan dalam Keluarga: Perspektif Fiqh dan Analisis Gender", *Musawa: Jurnal Studi Gender dan Islam*, vol. 3, no. 1, Maret 2004, Yogyakarta: Pusat Studi Wanita IAIN Sunan Kalijaga.
32. "Marital Rape: Kekerasan Terhadap Perempuan di Sektor Domestik", *Asy-Syir'ah: Jurnal Ilmu Syari'ah*, vol. 38, no. 1, tahun 2004, Yogyakarta: Fakultas Syariah IAIN Sunan Kalijaga.
33. "Kebijakan Negara untuk Perempuan: Studi Komparatif Hukum Poligami dan Cerai di Beberapa Negara Muslim Asia Tenggara", *Syari'ah: Jurnal Hukum dan Pemikiran*, no. 2, tahun 3, Juli-Desember 2003, Banjarmasin: Fakultas Syari'ah IAIN Antasari.
34. "Realitas Hukum Islam dalam Konfigurasi Sosial dan Politik di Indonesia: Perspektif Sosiologi Hukum tentang Perkembangan Hukum Islam di Indonesia", *Hermeneia: Jurnal Kajian Islam Interdisipliner*, vol. 2, no. 2, Juli-Desember 2003, Yogyakarta: Program Pascasarjana IAIN Sunan Kalijaga
35. "Mut'ah: Kawin Kontrak", book review, *Musawa: Jurnal Studi Gender dan Islam*, vol. 1, no. 2, September 2002. Pusat Studi Wanita IAIN Sunan Kalijaga Yogyakarta.