

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia sebagai negara dengan penduduk muslimnya terbanyak di dunia. Hal ini, sesuai laporan dari *The Royal Islamic Strategic Studies Centre* (RISSC) atau MABDA berjudul *The Muslim 500* edisi 2022, jumlahnya mencapai 231,06 juta penduduk atau setara dengan 86,7% dari total penduduk Indonesia.¹ Jumlah penduduk muslim yang sangat besar menjadi salah satu potensi yang dapat dimanfaatkan pemerintah untuk untuk mengentaskan permasalahan kemiskinan dan krisis ekonomi yang saat ini sedang melanda bangsa Indonesia.²

Zakat merupakan salah satu instrumen ekonomi dalam Islam maka dari itu mempunyai posisi yang sangat penting dalam perekonomian masyarakat.³ Maka peranan zakat yang paling utama adalah membantu masyarakat muslim lainnya dan membantu segala permasalahan yang ada. Apabila seluruh orang kaya muslim mau mengeluarkan zakatnya secara proposional dan didistribusikan secara adil dan merata sesuai aturan, tingkat kemiskinan akan berkurang bahkan akan menjadi sirna.

Perhimpunan dana zakat menurut jenisnya mengalami penurunan jumlahnya dapat dilihat dari Rp. 113.580,750.711, turun dari tahun sebelumnya yakni

¹ V. B Kusnandar, "*RISSC : Populasi Muslim indonesia Terbesar Di Dunia*" dalam Katadata.co.id, diakses pada 21 November 2022 pukul 08.43 wib

² Thrie Anis Rosyidah dan Asfi Manzilati, "Implementasi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2022 Terhadap Legalitas Pengelolaan Zakat Oleh Lembaga Amil Zakat (Studi Pada Beberapa Lembaga Amil Zakat Di Kota Malang)," *no 3* (2012): 47.

³ Dedy Setiawan dan Aen Fariah, "Pengaruh Pendayagunaan Zakat Produktif Terhadap Kesejahteraan Mustahiq Pada Program Ekonomi Mandiri (E-Man) Di Zakat Centre Kota Cirebon," *Syntax Idea* 1, no. 3 (2019): 80.

sejumlah Rp. 120.580.750.711.⁴ Dengan demikian institusi zakat perlu diatur dan dikelola secara efektif. Melalui sistem pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan yang baik, zakat dapat menjadi alternatif kestabilan krisis ekonomi dunia.⁵

Pengelolaan Zakat yang pada masa awal penjajahan dan kemerdekaan memiliki gambaran buram tentang fungsi zakat, karena tidak ada pembayaran dan penyaluran zakat secara baik, sehingga pada masa orde baru pemerintah mengeluarkan UU Nomor 38 tahun 1999 tentang pengelolaan zakat dalam rangka melembagaan pengelolaan zakat. Karena sudah tidak sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat dan dianggap belum mampu menjawab permasalahan tersebut, sehingga pemerintah merevisi Undang-undang Nomor 39 tahun 1999 menjadi Undang-undang Nomor 23 tahun 2011 tentang pengelolaan zakat agar dapat memperbaiki undang-undang sebelumnya.⁶ Bisa dikatakan bahwa Undang-undang nomor 23 Tahun 2011 merupakan penyempurna Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999.

Dalam rangka meningkatkan daya guna dan hasil guna, zakat harus dikelola secara melembaga sesuai syariat Islam, amanah, kemanfaatan, keadilan, kepastian hukum, terintegrasi, dan akuntabilitas sehingga dapat meningkatkan efektivitas dan efesiensi pelayanan dalam pengelolaan zakat. Dalam upaya mencapai tujuan

⁴ Novia eka Putri dan Dony Burhan Noor Hasan, "Analisis Pemahaman Masyarakat dalam Menjalankan Kewajiban Zakat Pertanian," *KAFFA Jurnal Fakultas Keislaman* 1 (2020): 22.

⁵ Widi Nopiardo, "Mekanisme Pengelolaan Zakat Produktif Pada Badan Amil Zakat Nasional Tanah Datar," *Jebi (Jurnal Ekonomi dan Bisnis Islam) Institut Agama Islam Negeri Batusangkar* 1, no. 2 (2016): 185.

⁶ Aji, Ahmad Mukri A, "Optimalisasi Peran Strategis Amil Zakat dalam Prespektif Hukum Islam dan Hukum Positif Indonesia," *Salam; Jurnal Filsafat dan Budaya Hukum* 4, no. 1 (2014): 23–39.

pengelolaan zakat, dibentuk Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) yang berkedudukan di ibu kota negara, BAZNAS provinsi, dan BAZNAS kabupaten/kota.⁷ Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) merupakan lembaga pemerintah nonstruktural yang bersifat mandiri dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri yang berwenang melakukan tugas pengelolaan zakat secara nasional.⁸

Pengelolaan zakat merupakan serangkaian kegiatan yang meliputi perencanaan, pengumpulan, pendistribusian, pengawasan, administrasian dan pertanggung jawaban terhadap dana zakat.⁹ Strategi pengelolaan dana zakat yang baik akan menciptakan kepercayaan masyarakat sehingga masyarakat akan terdorong menyalurkan langsung dananya pada mustahiq.¹⁰ Oleh itu, pemerintah telah membentuk Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) yang berupaya membantu masyarakat miskin melalui berbagai programnya. Memberikan program pemberdayaan bagi masyarakat miskin di jalanan, daerah terpencil dan daerah lainnya tidak terkecuali.¹¹

Karena zakat merupakan upaya untuk mengatasi kemiskinan, maka dana zakat tidak hanya digunakan untuk memenuhi kebutuhan yang bersifat konsumtif, karena para fakir dan miskin nantinya hanya menggantungkan harapan hidupnya

⁷ Ahmad Satori Ismail, *Fikih Zakat Kontekstual Indonesia, Badan Amil Zakat Nasional* (Jakarta Pusat: Badan Amil Zakat Nasional, 2018): 203.

⁸ “Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2014 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat,” .

⁹ “Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat,”

¹⁰ Ahmad Dedaat Saddam Alhaqqe, “Strategi Pengelolaan Zakat Upaya Meningkatkan Kepercayaan Muzzaki Pada Badan Amil Zakat Infaq dan Zhadaqah (BAZIS) DKI Jakarta” (Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah, 2017): 5.

¹¹ Millatul Fadhilah, “Analisis Implementasi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat Di BAZNAS Sarolangun Provinsi Jambi” (Institut Ilmu Al-Quran, 2021): 66.

kepada zakat.¹² Pengentasan kemiskinan melalui zakat juga memiliki arti mengurangi jumlah mustahiq dan menghasilkan muzakki baru, oleh karena itu pendistribusian zakat konsumtif harus ditinjau ulang kembali dan digantikan dengan pendistribusian zakat produktif.¹³ Sehingga dana zakat yang telah diberikan diharapkan bisa untuk biaya pendidikan atau untuk modal usaha.

Disebutkan pada Pasal 26 Undang-undang nomor 23 tahun 2011 tentang pengelolaan zakat bahwasannya pendistribusian zakat kepada mustahiq harus dilakukan berdasarkan skala prioritas dengan memperhatikan prinsip pemerataan, keadilan dan kewilayahan.¹⁴ Pasal 27 Undang-undang nomor 23 Tahun 2011 juga menyebutkan bahwa pendayagunaan zakat untuk usaha produktif dalam rangka penanganan fakir miskin dan peningkatan kualitas umat dilakukan apabila kebutuhan dasar mustahiq telah terpenuhi.¹⁵

Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) Bojonegoro adalah salah satu lembaga amil zakat resmi dan berwenang menerima, mengelola, dan menyalurkan zakat yang berada di Kabupaten Bojonegoro.¹⁶ BAZNAS Kabupaten Bojonegoro juga memiliki program pendistribusian di bidang ekonomi, Kesehatan, dakwah, kemanusiaan dan bidang pendidikan yang bertujuan untuk meningkatkan perekonomian mustahiq. Salah satu program pendistribusian zakat produktif

¹² Siti Aminah Chaniago, "Pemberdayaan Zakat Dalam Mengentaskan Kemiskinan," *Jurnal Hukum Islam (JHI)* STAIN Pekalongan 13, no. 9 (2015): 56.

¹³ Widi Nopiardo, "Mekanisme Pengelolaan Zakat Produktif Pada Badan Amil Zakat Nasional Tanah Datar." Jebi (*Jurnal Ekonomi dan Bisnis Islam*) Institut Agama Islam Negeri Batusangkar 1, no 2 (2016) 177.

¹⁴ Pasal 26 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ "Baznas Bojonegoro, 'Profil Badan Amil Zakat Nasional Kabupaten Bojonegoro', dalam <https://www.Baznasbojonegoro.com> diakses Pada 7 November 2022,"

dengan sebutan Bojonegoro produktif. Bantuannya dapat berupa modal usaha, alat produksi atau toko kelontong yang disebut zmart.

Berdasarkan survei awal yang peneliti peroleh bahwa pendistribusian zakat di BAZNAS Bojonegoro belum merata dari jumlah potensi yang ada. Sejumlah usaha kecil adalah manajemen usaha, akses pasar, keterampilan dan wawasan yang terbatas.¹⁷ Permasalahan lain yang peneliti temui di lapangan yakni ada program pemberdayaan yang diberhentikan akibat para mustahiq penerima dana zakat ini tidak bisa menjaga dan mengembangkan bantuan yang ada, sehingga hal ini sudah tidak memenuhi ketentuan Pasal 27 Undang-undang no 23 tahun 2011.

Penelitian Anita Nur Kholina tentang pemberdayaan mustahiq yang dilakukan BAZNAS Bojonegoro melalui program bojonegoro produktif menyatakan bahwa beberapa mustahiq yang tidak bisa menjaga dan mengembangkan bantuan yang sudah diberikan oleh BAZNAS Kabupaten Bojonegoro dikarenakan faktor ekonomi.¹⁸ Sehingga adanya indikasi bahwa pendistribusian zakat termasuk pengendalian mustahiq yang dilakukan BAZNAS Bojonegoro belum sepenuhnya maksimal dan memenuhi aturan Undang-undang Pengelolaan Zakat dan mekanisme sesuai Peraturan Badan Amil Zakat Nasional.

Penelitian ini difokuskan untuk meneliti dan mengkaji permasalahan terkait mekanisme pengelolaan dan pendistribusian zakat produktif untuk mustahiq produktif sesuai Undang-undang nomor 23 tahun 2011 dan Peraturan Badan Amil

¹⁷ Kementerian Agama RI, *Panduan Organisasi Pengelola Zakat*, 2016.

¹⁸ Anita Nur Kholina, "Pemberdayaan Zakat Produktif Pada Usaha Mikro Guna Kesejahteraan Mustahiq (Studi Kasus BAZNAS Kabupaten Bojonegoro)," *Universitas Islam Negeri Raden Mas Said Surakarta*, 2022 : 45.

Zakat Nasional Nomor 3 Tahun 2018. Mekanisme verifikasi, perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian distribusi zakat yang ada di lapangan.

Berdasarkan permasalahan yang telah diuraikan tersebut, peneliti tertarik untuk mengambil judul “Analisis Implementasi UU No 23 Tahun 2011 Dan PERBAZNAS No 3 Tahun 2018 Terhadap Pengelolaan dan Pendistribusian Zakat Produktif Pada BAZNAS di Kabupaten Bojonegoro”.

B. Identifikasi Masalah

1. Pendistribusian zakat oleh BAZNAS Kabupaten Bojonegoro belum memenuhi dari jumlah potensi yang ada.
2. Beberapa mustahiq tidak bisa menjaga amanah yang telah diberikan oleh BAZNAS Bojonegoro yang diakibatkan oleh faktor ekonomi.

C. Batasan Masalah

1. Objek penelitian ini fokus pada permasalahan terkait mekanisme pengelolaan dan pendistribusian zakat produktif yang dilakukan oleh BAZNAS Kabupaten Bojonegoro.

D. Rumusan Masalah

1. Bagaimana mekanisme pengelolaan dan pendistribusian zakat produktif di BAZNAS Kabupaten Bojonegoro?
2. Bagaimana implementasi Pasal 26 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 dan PERBAZNAS No 3 Tahun 2018 terhadap pengelolaan dan pendistribusian zakat produktif di BAZNAS Kabupaten Bojonegoro?

E. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Mengetahui bagaimana mekanisme pengelolaan dan pendistribusian zakat terhadap mustahiq produktif di Baznas Kabupaten Bojonegoro.
2. Mengetahui implementasi Pasal 26 Undang-undang Nomor 23 tahun 2011 dan PERBAZNAS terhadap pengelolaan dan pendistribusian zakat produktif di BAZNAS Kabupaten Bojonegoro.

Berdasarkan tujuan tersebut, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kegunaan sebagai berikut :

1. Bagi peneliti

Menambah pengetahuan serta ilmu dan wawasan yang luas untuk meningkatkan potensi diri, kecerdasan intelektual dalam bidang hukum mengenai ekonomi, serta pengelolaan dana zakat. Meningkatnya pengetahuan peneliti diharapkan dapat terwujud berdasarkan hasil penelitian ini terutama pada topik terkait implementasi Undang-undang Nomor 23 tahun 2011 pada Baznas di Kabupaten Bojonegoro.

2. Bagi pembaca

Menambah khazanah pengetahuan serta ilmu mengenai pengelolaan dana zakat sesuai ketentuan Undang-undang Nomor 23 tahun 2011 dan PERBAZNAS No 3 Tahun 2018 pada Baznas di Kabupaten Bojonegoro.

3. Bagi universitas

Menambah sumbangan wacana atau referensi pemikiran serta motivasi sehingga bisa dimanfaatkan oleh mahasiswa.

4. Bagi masyarakat

Meningkatkan pengetahuan masyarakat akan pentingnya zakat untuk pendayagunaan masyarakat Indonesia. Memberikan kesadaran masyarakat untuk menunaikan zakat.

F. Kajian Pustaka

Untuk menghindari unsur plagiasi atau kesamaan dengan hasil penelitian lainnya, peneliti telah membaca dan mengkaji beberapa referensi referensi skripsi baik dari fakultas syariah atau fakultas lainnya dan bahkan karya universitas lainnya terkait permasalahan yang akan dibahas. Berikut beberapa penelitian terdahulu diantaranya :

Anita Nur Kholina, Tahun 2022, Program Studi Manajemen Zakat Dan Waqaf, Jurusan Hukum Ekonomi Dan Filantropi Islam, Fakultas Syariah, Universitas Islam Negeri Raden Mas Said Surakarta, dengan judul “Pemberdayaan Zakat Produktif Pada Usaha Mikro Guna Kesejahteraan Ekonomi Mustahiq”. Jenis penelitian yang digunakan adalah pendekatan deskriptif kualitatif. Hasil dari penelitian ini yaitu Pembiayaan zakat produktif berupa asset tetap di Badan Amil Zakat Nasional Kabupaten Bojonegoro dalam kerangka manajemen keuangan berasal dari dana eksternal.¹⁹ Perbedaan antara penelitian yang akan diteliti oleh peneliti dengan penelitian terdahulu terletak pada topik permasalahan yang diangkat dan analisis penelitian. Sedangkan persamaannya yaitu terletak pada objek penelitian, lokasi penelitian dan metode penelitian.

¹⁹ *Ibid.*

Muhtarul Arifin, Tahun 2022, Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Syariah dan Hukum, Universitas Islam Negeri Walisongo Semarang, dengan judul “Implementasi UU No. 23 Tahun 2011 Terhadap Pengelolaan Zakat BAZNAS Kabupaten Demak”. Jenis penelitian yang digunakan adalah sosiologi hukum kualitatif. Hasil dari penelitian ini adalah sistem pengelolaan, pendistribusian zakat di BAZNAS Kabupaten Demak sudah sesuai dengan UU No 23 Tahun 2011 dan mempunyai kelebihan yaitu adanya undang-undang yang mengatur tentang pengelolaan zakat sehingga bisa menjadi patokan.²⁰ Perbedaan antara penelitian yang akan diteliti oleh peneliti dengan penelitian terdahulu terletak pada lokasi penelitian, dan fokus permasalahan. Sedangkan persamaanya terletak pada objek, tinjauan analisis, dan metode penelitian.

Kurnia Salawati, Tahun 2021, Program Studi Hukum Ekonomi Syariah, Fakultas Syariah, Universitas Islam Negeri Sulthan Thaha Saifuddin Jambi, dengan judul “Implementasi Undang-Undang No 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat Terhadap Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat (Studi di BAZNAS Provinsi Jambi)”. Jenis penelitian ini yaitu yuridis dengan pendekatan lapangan kualitatif. Hasil dari penelitian ini adalah Implementasi UU No 23 Tahun 2011 tentang pengelolaan zakat terhadap pemberdayaan ekonomi masyarakat di BAZNAS Provinsi Jambi sudah sesuai. Kendala dalam penerapannya yaitu masih banyak orang yang tidak mau membayar zakat/ malas, kurangnya tenaga atau

²⁰ Muhtarul Arifin, “Implementasi UU No.23 Tahun 2011 Terhadap Pengelolaan Zakat Baznas Kabupaten Demak” (Universitas Islam Negeri Walisongo Semarang, 2022).

pekerja di BAZNAS Jambi.²¹ Perbedaan antara penelitian yang akan diteliti oleh peneliti dengan penelitian terdahulu terletak pada lokasi penelitian, dan fokus permasalahan yang diangkat. Sedangkan persamaanya terletak pada objek, tinjauan analisis dan metode penelitian.

G. Sistematika pembahasan

Untuk memudahkan pembaca dalam pembahasan skripsi ini peneliti menyusun sistematika sebagai berikut :

1. **BAB I (Pendahuluan)** : Pendahuluan ini berisi sebagai pengantar dari skripsi secara keseluruhan. Terdiri dari latar belakang, rumusan masalah, tujuan dan kegunaan penelitian, kajian pustaka, dan sistematika pembahasan.
2. **BAB II (Landasan Teori)** : Berisi tentang penjelasan teori-teori yang digunakan dalam penelitian, yang bertujuan sebagai landasan pembahasan dan pemecahan masalah yang berkaitan dengan badan amil zakat dan pengelolaan zakat.
3. **BAB III (Metode Penelitian)** : Berisi tentang metode penelitian yang digunakan peneliti dalam melakukan penelitian implementasi UU Nomor 23 Tahun 2011 dan PERBAZNAS No 3 Tahun 2018 terhadap pengelolaan dan pendistribusian zakat produktif di BAZNAS Bojonegoro.
4. **BAB IV (Hasil Penelitian)** : Pada bab ini membahas mengenai paparan data yang ditemukan peneliti di lapangan dan gambaran mengenai pengelolaan dan pendistribusian zakat produktif di BAZNAS Kabupaten Bojonegoro.

²¹ Kurnia Salawati, "Implementasi Undang-Undang No. 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat Terhadap Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat (Studi Di BAZNAS Provinsi Jambi)" (Universitas Islam Negeri Sulthan Thaha Saifuddin Jambi, 2021).

5. **BAB V (Penutup)** : Bab ini berisi kesimpulan mengenai penelitian ini.

Pada bab lima ini merupakan jawaban yang sah dan valid dalam pokok permasalahan yang diterangkan dan telah dianalisis sebelumnya. Dalam bab ini juga menyertakan saran yang bermanfaat bagi penelitian ini.