

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar belakang

Zakat adalah pilar utama agama Islam dan memiliki peran yang sangat besar dalam mengatur aspek sosial dan ekonomi masyarakat Islam karena Zakat dimaksudkan untuk mengurangi perbedaan sosial, memperkuat persatuan, dan menjaga kestabilan sosial.¹ Artinya zakat bukan hanya sekedar kewajiban agama atau suatu bentuk penghambaan pada Allah SWT semata (*hablum minallah*) akan tetapi juga sarana untuk mendorong pemerataan ekonomi dan mengurangi kesenjangan sosial yang mana di dalamnya terdapat hubungan dengan sesama manusia (*habluminannas*). Diwajibkannya bagi setiap muslim yang hartanya melebihi *nisab* (ambang batas) untuk mengeluarkan zakat guna membantu orang yang membutuhkan dan kesejahteraan masyarakat serta untuk membersihkan harta karena hak orang lain ada dalam harta seseorang.²

Dalam al-qur'an surat at-taubah ayat 60 terdapat delapan golongan yang menjadi *mustahik* (penerima zakat) yang berbunyi :

إِنَّمَا الصَّدَقَتُ لِلْفُقَرَاءِ وَالْمَسْكِينِ وَالْعَمِلِينَ عَلَيْهَا وَالْمُؤَلَّفَةِ قُلُوبُهُمْ وَفِي الرِّقَابِ وَالْغَرَمِينَ وَفِي سَبِيلِ اللَّهِ وَابْنِ السَّبِيلِ فَرِيضَةً مِّنَ اللَّهِ وَاللَّهُ عَلِيمٌ حَكِيمٌ

Artinya : Sesungguhnya zakat itu hanyalah untuk orang-orang fakir, orang-orang miskin, para amil zakat, orang-orang yang dilunakkan hatinya (*mualaf*), untuk (*memerdekakan*) para hamba sahaya, untuk (*membebaskan*) orang-orang yang berutang, untuk jalan Allah dan untuk orang-orang yang sedang

¹ Faizin rel “makna dan fungsi zakat dalam islam” dalam <https://baznas.jogjakota.go.id> akses 16 februari 2024.

² Ahmad (STAIN KUDUS) Syafiq, “Zakat Ibadah Sosial Untuk Meningkatkan Ketaqwaan Dan Kesejahteraan Sosial,” *Ziswaf* 2, no. 2 (2015): 380–400.

*dalam perjalanan (yang memerlukan pertolongan), sebagai kewajiban dari Allah. Allah Maha Mengetahui lagi Maha Bijaksana.(QS. At-taubah:60)*³

Berdasarkan surat at-taubah tersebut mustahik zakat dipetakan menjadi 8 kelompok mereka adalah fakir, miskin, *‘āmilīn*, *muallaf*, *riqāb* (hamba sahaya), *ghārim* (orang yang berhutang), *ḥisabīlillah*, dan *ibnu sabīl* (orang perjalanan). Dalam pendistribusianya terdapat beberapa syarat yang menjadi tolak ukur bagi pengelola zakat untuk memastikan kelayakan seseorang berhak atau tidaknya dalam menerima zakat (*mustahik*) dan supaya zakat tersalurkan pada mereka yang benar-benar membutuhkan, salah satu *mustahik* zakat ialah miskin, dalam hal ini ada beberapa teori dalam mengkategorikan seseorang tergolong miskin.

Miskin, menurut kamus besar bahasa indonesia (KBBI) adalah orang yang tidak memiliki banyak harta, serba kekurangan atau berpenghasilan yang sangat rendah.⁴ Dalam UU No 13 tahun 2011 fakir dan miskin di artikan sama yaitu “Fakir miskin adalah orang yang sama sekali tidak mempunyai sumber mata pencaharian dan/atau mempunyai sumber mata pencaharian tetapi tidak mempunyai kemampuan memenuhi kebutuhan dasar yang layak bagi kehidupan dirinya dan/atau keluarganya”.⁵ Namun, dalam hukum Islam, fakir miskin adalah mereka yang mempunyai pendapatan atau uang yang cukup untuk memenuhi sebagian kebutuhannya dan orang-orang yang menjadi tanggung jawabnya. Kadar kecukupan yang

³ Lajnah Pentashihan mushaf Al-Qur’an, “At-Taubah Ayat 60,” *Kemenag Online*, accessed June 6, 2024, <https://quran.kemenag.go.id/quran/per-ayat/surah/9?from=1&to=129>.

⁴ Pengembang KBBI Daring, “Kamus Besar Bahasa Indonesia,” *Badan Pengembangan Dan Pembinaan Bahasa Kemendikbudristek*.

⁵ *Pasal 1 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 Tentang Penanganan Kemiskinan*, vol. 16, 2011.

dimaksud ialah mencukupi kebutuhan dalam satu tahun.⁶ Menurut World Bank kemiskinan adalah seseorang dengan daya beli sebesar satu atau dua dolar per hari dan mengakibatkan hilangnya kesejahteraan seseorang tersebut.⁷

Dalam pengukuran kemiskinan ada beberapa konsep yang lumrah dipakai oleh lembaga yang berwenang seperti BAZNAS dan Kementerian Sosial, pertama dalam hukum Islam disebut *had kifayah* dalam hal ini indikator kemiskinan dengan menganalisa transportasi, pangan, sandang, papan, fasilitas rumah, ibadah, pendidikan, kesehatan, serta komunikasi.⁸ Sedangkan menurut pandang hukum positif yakni mengacu peraturan Menteri Sosial No 262/HUK/2022. Dalam hal indikator kemiskinan ialah dengan menganalisa tempat tinggal seseorang. Adapun

Pegawai Negeri Sipil (PNS) adalah aparatur negara yang bertanggung jawab atas pelaksanaan fungsi pemerintahan di berbagai lembaga dan instansi pemerintah., Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara “PNS adalah pegawai yang bekerja pada instansi pemerintah yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan disertai tugas dalam jabatan jabatan struktural dan atau jabatan fungsional sesuai dengan persyaratan yang ditentukan”.⁹ PNS

⁶ DR. Yusuf Qardami, *Hukum Zakat* (bogor: Pustaka Litera Antar Nusa, 2002).

⁷ Vinny Dwi Melliny, Yuniasih Purwanti, and Reza Aulia Akbar, “Faktor Penentu Tingkat Kemiskinan Di Indonesia Bagian Tengah,” *Jurnal Manajemen dan Bisnis (J-mabis)* 1, no. 1 (2022).

⁸ Divisi Publikasi dan Jaringan Pusat Kajian Strategis BAZNAS, *Kajian Had Kifayah 2018*, Cetakan 1. (Jakarta Pusat: pusat kajian strategis BAZNAS, 2018), 9.

⁹ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, 2014

mempunyai beberapa golongan mulai dari golongan I-V dengan insentif yang berbeda setiap golongannya.

Menurut menteri sosial kriteria miskin ialah tempat tinggal atau rumah artinya jika seseorang tidak mempunyai tempat berteduh atau tempat tinggal maka orang tersebut dikategorikan miskin, atau jika seseorang mempunyai tempat berteduh atau tempat tinggal maka ada kriteria khusus yang perlu terpenuhi sebagaimana tertuang dalam keputusan menteri sosial No 262/HUK/2022.¹⁰ Sedangkan kriteria rumah layak huni menurut menteri PUPR ialah (1) memenuhi syarat keselamatan dan ketahanan bangunan dari atap, badan, pondasi dan keselamatan serta ketahanan rumah lainnya. (2) luas minimum bangunan yaitu 8m² (sembilan meter persegi) untuk satu orang atau 36m² (tiga puluh enam meter persegi) untuk 4 orang jiwa dengan luas lahan jika 4 jiwa ialah 60m² (enam puluh meter persegi). (3) kesehatan dan kenyamanan penghuni seperti sirkulasi udara, pencahayaan, suhu udara, kelembaban, sanitasi, dan septik tank.¹¹

Namun dalam kenyataannya masih ada sekitar 2 juta ASN yang masih belum mempunyai rumah dikarenakan tingginya harga tanah dan properti sebagaimana pernyataan ketua IV Korpri Bidang Kesejahteraan, Perumahan, dan Usaha Marullah Matali.¹² Dan menurut sekretaris jendral

¹⁰ Menteri Sosial Republik Indonesia, "*Keputusan Menteri Sosial Republik Indonesia Nomor 262/Huk/2022 Tentang Kriteria Fakir Miskin*", Menteri Sosial Republik Indonesia, 2022,1.

¹¹ "Kepmenkimpraswil Nomor: 403/KPTS/M/2002 Tentang Pedoman Teknis Pembangunan Rumah Sederhana Sehat (Rs Sehat)" (2002): 1.

¹² CNBC Indonesia Ferry Sandi, "2 Juta PNS Ternyata Belum Punya Rumah, Ini Biar Keroknya," *CNBC Indonesia*, last modified 2023, <https://www.cnbcindonesia.com/news/20230622142957-4-448350/2-juta-pns-ternyata-belum-punya-rumah-ini-biar-keroknya> diakses pada tanggal 20 mei 2024.

Kemendagri (kementrian dalam negeri) sekitar 400 ribu dari 4,2 juta ASN atau 10% ASN dianggap sebagai masyarakat berpenghasilan rendah (MBR) dan boleh menerima zakat karena memenuhi indikator untuk digolongkan dalam masyarakat miskin seperti pendapatan dan tempat tinggal yang kurang layak sebagaimana standar kelayakan huni tempat tinggal yang ditetapkan oleh menteri PUPR, ASN yang dimaksud ialah PNS golongan II dengan pendapatan 7-8 juta.¹³ Jadi sekitar 2 juta ASN termasuk PNS golongan II masih tergolong miskin karena belum mempunyai rumah atau belum terpenuhi kebutuhan dasar dan bisa menerima zakat.

Disisi lain ada pendapat yang menyatakan PNS tidak bisa menerima zakat seperti pendapat M. Cholil Nafis selaku Ketua Bidang Dakwah dan Ukhuwah MUI Pusat yang menyatakan PNS tidak bisa menerima zakat karena gaji PNS dengan golongan terendah sekalipun sudah berpenghasilan diatas UMK yang mana dalam penetapan UMK juga mempertimbangkan kebutuhan hidup layak (KHL) seseorang.¹⁴ Pernyataan Cholil Nafis tersebut dikuatkan dengan adanya SK ketua BAZNAS yaitu pada tahun 2024 nisab zakat pendapatan dan jasa ialah sebesar 85 gram setara dengan Rp 82,312,725 per tahun atau Rp 6,859.394 per bulan.¹⁵ Yang artinya PNS dengan penghasilan 7-8 juta gak termasuk *mustahiq* zakat melainkann

¹³ Cnn Indonesia “400 ribu PNS dan PPPK masuk kategori ‘miskin’ berhak terima zakat” dalam <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20240124105212-532-1053661/400-ribu-pns-dan-pppk-masuk-kategori-miskin-dan-berhak-terima-zakat>, diakses tanggal 17 februari 2024

¹⁴ Jawapos.com “MUI: ASN Tidak Berhak Terima Zakat” <https://www.jawapos.com/nasional/014055631/mui-asn-tidak-berhak-terima-zakat>, diakses 30 maret 2024.

¹⁵ Ketua Baznas, Keputusan Ketua Badan Amil Zakat Nasional Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2024 Tentang Nilai Nisab Zakat Pendapatan Dan Jasa Tahun 2024, Baznas, 2024, 3.

menjadi *muzakki* karena penghasilannya mencapai *nisab* yang sudah ditentukan.

Berdasarkan fenomena dan data diatas peneliti merasa penelitian ini perlu dilakukan dan diperdalam lagi karena masih terdapat ketidak jelasan atau simpang siur dalam menentukan standar miskin sebagai penerima zakat. Dalam hal ini PNS golongan II dengan gaji yang didapat dikategorikan miskin dan bisa menerima zakat, yang kemudian nantinya akan peneliti tuangkan dalam bentuk penelitian skripsi dengan judul “Analisis Kelayakan Pegawai Negeri Sipil Golongan II Sebagai *Mustahik* Zakat (miskin) : Studi Komparatif Antara Hukum Islam Dan Hukum Positif”.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka permasalahan dalam penelitian ini diidentifikasi sebagai berikut:

1. Kesesuaian pernyataan sekretaris jendral Kemendagri dengan kriteria *mustahik* dalam islam.
2. Diperbolehkanya PNS golongan II sebagai penerima zakat (miskin) yang mana dalam hal ekonomi PNS sudah mendapat jaminan dari pemerintah setiap bulanya.
3. PNS dengan gaji sebesar 7-8 juta bisa menerima zakat karena tergolong miskin.

C. Pembatasan Masalah

Untuk membuat penelitian lebih mudah dan tidak terlalu luas, penulis membatasi masalah yang ingin diteliti sebagai berikut :

1. Penelitian ini mengkaji Standar kemiskinan menurut hukum islam dan hukum positif sebagai penerima zakat.
2. Penelitian ini mengkaji kelayakan PNS golongan II dengan penghasilan 7 juta sebagai *mustahik* zakat (miskin).
3. Penelitian ini lebih fokus mengkaji pada PNS yang sumber penghasilannya semata-mata dari gaji PNS saja tidak ada sumber penghasilan lain.

D. Rumusan Masalah

Berdasarkan informasi ini, masalah penelitian ini sebagai berikut:

1. Bagaimana standarisasi kemiskinan dalam pandangan hukum Islam dan hukum Positif ?
2. Bagaimana pegawai negeri sipil golongan II sebagai *mustahik* zakat (miskin) perspektif hukum Islam dan perspektif hukum positif ?

E. Kegunaan dan Tujuan penelitian

Berdasarkan keterangan di atas, maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Mengetahui Bagaimana standarisasi kemiskinan dalam pandangan hukum Islam dan hukum Positif.
2. Untuk mengetahui Bagaimana kelayakan pegawai negeri sipil golongan II sebagai Mustahik zakat (miskin).

Kegunaan dari penelitian ini adalah :

1. Secara teoritis, bagi masyarakat luas memastikan zakat dapat tersampaikan pada mereka yang berhak menerimanya, bagi pemerintah untuk memperkaya bahan pertimbangan dalam merumuskan kebijakan terkait zakat, bagi lembaga pengelola zakat untuk meningkatkan ketepatan dan efektifitas penyaluran zakat.
2. Secara praktis, studi ini merupakan bagian dari tugas akhir sarjana hukum Islam di Fakultas Keislaman Universitas Trunojoyo Madura.
3. Secara akademisi, penelitian ini menyampaikan pengetahuan dan gagasan kepada akademisi atas pernyataan suatu pegawai pemerintah mengenai PNS bisa menerima zakat dan kesesuaian dengan peraturan yang berlaku.

F. Kajian Pustaka

Kajian pustaka adalah kumpulan tulisan yang menjelaskan teori dan data baru dari buku, jurnal, dan dokumen lainnya yang mendeskripsikan teori serta informasi terdahulu maupun saat ini. Terdapat beberapa penelitian yang relevan dengan pembahasan tentang kelayakan PNS sebagai mustahik zakat (miskin) diantaranya adalah sebagai berikut :

1. Skripsi, 2024, ditulis oleh Rizqa Ananda dan diberi judul “Persepsi Masyarakat Terhadap Penyaluran Zakat Fitrah Kepada Bidan PNS di Kecamatan Mekarsari”¹⁶ dalam penelitian ini peneliti mendeskripsikan masalah yang terjadi di masyarakat dan mengkaji secara hukum islam

¹⁶ Rizqa Ananda, “Persepsi Masyarakat Terhadap Penyaluran Zakat Fitrah Kepada Bidan PNS Di Kecamatan Mekarsari,” *UIN Antasari Banjarmasin* (2024).

terkait fenomena tersebut. persamaan dengan penelitian yang akan dilakukan peneliti adalah objek penelitiannya sama-sama PNS sebagai penerima zakat. Adapun perbedaannya ialah tempat yang digunakan ialah di Kecamatan Mekarsari, sedangkan peneliti tidak ada lokasi penelitiannya.

2. Skripsi, 2023, yang ditulis oleh Irma Ariyani Wijayanti dengan judul “Studi Kelayakan Mustahik Sebagai Penerima Zakat Melalui Program Produktif UMKM di Lazismu Kudus”¹⁷ dalam penelitian ini peneliti lebih fokus dalam kelayakan mustahik sebagai penerima zakat produktif dan dalam penentuan kelayakannya menggunakan sistem pengisian form survei dan form survei tersebut sebagai acuan pendapatan dan tanggungan mustahik. Penelitian ini dengan penelitian yang akan dilakukan peneliti ialah sama-sama menguji kelayakan penerima zakat, adapun dalam perbedaannya ialah dalam penelitian ini mustahik yang dimaksud ialah masyarakat umum sedangkan dalam penelitian yang akan dilakukan oleh peneliti ialah kelayakan pegawai negeri sipil (PNS)
3. Jurnal, 2023, ditulis oleh Behy Rosalia, Usdeldi, Sri Rahma dengan judul “Analisis Penentuan Kriteria miskin Sebagaimustahik Zakat Pada Baitul Mal Masjid Nurul Huda desa Kelumpang Jaya Kabupaten Musi Rawas Utara”¹⁸ Penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi ciri-ciri miskin sebagai mustahik zakat dan penghalang di baitul mal masjid nurul huda di

¹⁷ Ariyani Wijayanti Irma, “Studi Kelayakan Mustahik Sebagai Penerima Zakat Melalui Program Produktif UMKM Di Lazismu Kudus,” *IAIN Kudus*, 2023.

¹⁸ Behy Rosalia, Usdeldi Usdeldi, and Sri Rahma, “Analisis Penentuan Kriteria Miskin Sebagai Mustahik Zakat Pada Baitul Mal Masjid Nurul Huda Desa Kelumpang Jaya Kabupaten Musi Rawas Utara,” *Al Fiddhoh: Journal of Banking, Insurance, and Finance* 4, no. 1 (2023): 43–56.

desa kelumpang jaya kabupaten musi rawas utara. Penelitian ini dan penelitian yang akan peneliti laksanakan sama-sama berfokus pada menentukan syarat-syarat yang diperlukan untuk dianggap sebagai penerima zakat yaitu miskin. Adapun pembeda antara penelitian ini dengan penelitian yang akan dilakukan peneliti ialah dalam karya ilmiah ini menentukan kriteria miskin berdasarkan baitul mal, sedangkan penelitian yang akan peneliti teliti ialah menentukan kriteria miskin berdasarkan hukum Islam dan positif.

G. Metode penelitian

A. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam hal ini adalah Penelitian ini adalah penelitian kualitatif yang bersifat studi pustaka (library research) yang menggunakan buku-buku dan literatur lainnya sebagai objek yang utama. Penelitian Penelitian kualitatif adalah prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif dari orang-orang dan perilaku mereka yang diamati. Menurut Moleong Kualitatif adalah tradisi tertentu dalam ilmu sosial yang pada dasarnya bertumpu pada “pengamatan” terhadap orang-orang di daerahnya sendiri dan hubungannya dengan orang-orang tersebut dalam bahasa dan terminologinya.¹⁹

B. Pendekatan Penelitian

¹⁹ Dr. Sulaiman Saat dan Dr. Sitti Mania, *pengantar metodologi penelitian panduan bagi pemula*, sulawesi:pusaka almaida,2020, hal 129.

pendekatan penelitian dalam penelitian ini ialah pendekatan deskriptif komparatif, Penelitian Deskriptif merupakan jenis penelitian yang menggambarkan atau mengilustrasikan suatu permasalahan. Penelitian deskriptif bertujuan untuk menggambarkan secara akurat dan sistematis suatu populasi, situasi, atau fenomena.²⁰ komparatif adalah perbandingan antara dua atau lebih variabel penelitian sehingga menghasilkan perbedaan atau persamaan diantara beberapa variabel tersebut.

C. Sumber Data

Sumber data dalam penelitian ini ialah

1. Data primer ialah sumber hukum yang terdiri dari peraturan perundang-undangan, norma, putusan pengadilan, peraturan dasar, yuresprudensi, traktat dan lain-lain. Sumber data primer yang dijadikan objek penelitian dalam penelitian ini ialah keputusan menteri sosial (KEPMENSOS) nomor 262/HUK/2022 tentang kriteria fakir miskin dan Keputusan Menteri Pekerjaan Umum Dan Perumahan Rakyat Nomor 22 /Kpts/M/2023 Tentang Besaran Penghasilan Masyarakat Berpenghasilan Rendah Dan Batasan Luas Lantai Rumah Umum Dan Rumah Swadaya.
2. Data sekunder adalah sumber yang memberikan keterangan atas hukum primer atau sumber yang tidak langsung memberikan data kepada

²⁰ Feny Rita Fiantika et all, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Rake Sarasin (Padang Sumatera Barat: PT. GLOBAL EKSEKUTIF TEKNOLOGI, 2022), 20 <https://scholar.google.com/citations?user=O-B3eJYAAAAJ&hl=en>.

pengumpul data, misalnya lewat dokumen atau data siap yang tinggal diambil oleh peneliti, seperti buku, artikel ilmiah atau karya ilmiah lainnya.

D. Teknik Analisis Data

Teknik analisis data dalam penelitian ini ialah deskriptif komparatif,

1. Deskriptif merupakan suatu metode untuk mengkaji status sekelompok orang, suatu objek, sekumpulan kondisi, sistem pemikiran, atau kelas peristiwa pada masa kini. Tujuan penelitian deskriptif adalah untuk menciptakan gambaran, gambaran atau lukisan yang sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta, sifat dan hubungan antar fenomena yang diteliti.
2. Komparatif merupakan perbandingan antara dua atau lebih variabel yang terlibat dalam penelitian yang kemudian memberi kesimpulan persamaan dan perbedaan dari beberapa variabel tersebut.
3. Menarik Kesimpulan, dalam hal ini menarik kesimpulan sebagai akhir peninjauan penelitian yang berkaitan dengan kelayakan PNS bangkalan sebagai penerima zakat.

H. Sistematika Pembahasan

Sistematika pembahasan skripsi berperan sebagai pedoman penulisan agar dalam penulisan ini lebih terarah, maka skripsi ini dibagi menjadi beberapa bab, adapun sistematika pembahasan adalah sebagai berikut :

BAB I : merupakan pendahuluan yang menguraikan tentang latar belakang masalah, identifikasi masalah, pembatasan masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, kajian pustaka, metode penelitian dan sistematika pembahasan.

BAB II : merupakan tinjauan umum zakat dan pegawai negeri sipil.

BAB III : merupakan gambaran pendapat hukum Islam dan hukum positif tentang Kelayakan Pegawai Negeri Sipil Bangkalan Sebagai *Mustahik* Zakat (miskin) yang terdiri dari hukum positif, standar miskin menurut hukum positif dan pendapat hukum positif tentang kelayakan pegawai negeri sipil sebagai *mustahik* zakat (miskin). Hukum Islam, standar miskin dalam Islam dan pendapat hukum Islam tentang kelayakan pegawai negeri sipil sebagai *mustahik* zakat (miskin).

BAB IV : berisi tentang analisis kelayakan Pegawai Negeri Sipil Bangkalan Sebagai *Mustahik* Zakat (miskin) yangmana memuat persamaan dan perbedaannya antara pendapat hukum Islam dan hukum positif serta pendapat penulis tentang hal tersebut .

BAB V : merupakan Penutup penelitian yang berisi tentang kesimpulan berdasarkan hasil dan pembahasan penelitian sebagai jawaban singkat dari rumusan masalah serta memberikan saran atau masukan atas objek penelitianyang diteliti.