



**NASKAH AKADEMIK RANCANGAN PERATURAN DAERAH  
KABUPATEN GRESIK  
NOMOR ..... TAHUN 2022  
TENTANG  
PENGELOLAAN ZAKAT, INFAK DAN SEDEKAH**

**Tim Penyusun :**

**Prof. Dr. M. Khoidin, S.H., M.Hum., CN.**

**Dr. Moh. Ali, S.H., M.H.**

**Dr. Bhim Prakoso, S.H., Sp.N, M.M, M.H.**

**Dodik Prihatin AN, S.H., M.Hum.**

**Halif, S.H., M.H.**

**Fenny Tria Yunita, S.H., M.H.**

**Dr. Dian Ferricha, S.H., M.H.**

**Dr. Ahmad Munir, S.H., M.H.**

**Kerjasama Antara  
Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Gresik  
Dengan  
Lembaga Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat  
Universitas Jember  
Tahap I Tahun 2022**

## DAFTAR ISI

<b>BAB I PENDAHULUAN .....</b>	<b>4</b>
A. Latar Belakang.....	4
B. Identifikasi Masalah .....	7
C. Tujuan dan Kegunaan.....	8
D. Metode .....	8
1. Tipe Penelitian .....	9
2. Pendekatan Penelitian .....	10
3. Bahan Hukum.....	11
<b>BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS .....</b>	<b>13</b>
A. Kajian Teoritis .....	13
1. Definisi Zakat .....	13
2. Landasan Zakat.....	14
3. Objek Zakat .....	16
4. Macam Zakat.....	17
5. Penerima Zakat .....	18
6. Zakat, Infak dan Sedekah.....	19
7. Zakat sebagai Landasan Sistem Perekonomian Islam .....	20
8. Prinsip Good governance .....	24
9. Zakat dan Pajak.....	28
B. Kajian Terhadap Asas/Prinsip yang Terkait Dengan Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah .....	32
C. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang ada, Serta Permasalahan yang Dihadapi Masyarakat.....	35
1. Kondisi Kabupaten Gresik .....	35
2. Badan Amil Zakat Daerah Di Kabupaten Gresik .....	39
3. Profil Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) Kabupaten Gresik .....	41
4. Pengelolaan Zakat Di Badan Amil Zakat Nasional Kabupaten Gresik .....	43

- D. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem yang Akan Diatur Dalam Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya Terhadap Aspek Beban Keuangan Negara  
46

### **BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

#### **TERKAIT ..... 48**

- A. Kondisi Hukum .....48
- B. Sinkronisasi Peraturan Perundang-Undangan .....49
1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 .....50
2. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat .....51
3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah .....54
4. Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2014 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat .....55

#### **BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS ..... 58**

- A. Landasan Filosofis.....58
- B. Landasan Sosiologis .....62
- C. Landasan Yuridis .....65

### **BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI**

#### **MUATAN..... 72**

- A. Sasaran yang akan diwujudkan.....72
- B. Arah dan Jangkauan pengaturan .....73
- C. Ruang lingkup materi Peraturan Daerah .....73

### **BAB VI PENUTUP ..... 82**

- A. Kesimpulan .....82
- B. Saran .....82

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Zakat merupakan salah satu rukun Islam yang kelima. Kedudukannya berada pada bagian kewajiban agama dengan keutamaan dan manfaat sosial.<sup>1</sup> Pelaksanaan zakat memiliki dua dimensi yakni dimensi ibadah dan dimensi ekonomi. Zakat dalam dimensi ibadah memperlihatkan pelaksanaan zakat sebagai bentuk pengukuran kualitas kepatuhan seseorang terhadap perintah Allah. Zakat dalam dimensi ekonomi, pelaksanaan zakat sebagai salah satu instrumen memenuhi kebutuhan masyarakat miskin.<sup>2</sup>

Rosadi dkk juga menyatakan bahwa pelaksanaan zakat dapat dilihat dari prespektif *ukhrowi* dan prespektif duniawi. Pelaksanaan zakat dari prespektif *ukhrowi* sebagai bentuk perintah (kewajiban) bagi muslim, yakni sebagai bentuk ketundukan kepada perintah Allah. Sedangkan, prespektif duniawi, zakat memposisikan seorang muslim berkewajiban menebar kemaslahatan dan kemanfaatan bagi sesama umat manusia.<sup>3</sup>

Dari dua dimensi zakat tersebut memposisikan zakat berperan penting, strategis dan menentukan baik dilihat dari ajaran Islam maupun dari sisi pembangunan kesejahteraan umat. Hal ini telah dibuktikan, bahwa dalam sejarah perkembangan Islam, zakat menjadi sumber penerimaan negara dan berperan sangat penting sebagai sarana syiar agama Islam, pengembangan sunia pendidikan dan kebudayaan, pengembangan ilmu penerangan, pembangunan infrastruktur, penyediaan layanan kesejahteraan sosial seperti santunan fakir miskin dan layanan sosial lainnya.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Ahmad Dakhoir, *Hukum Zakat: Pengaturan Dan Integrasi Kelembagaan Pengelolaan Zakat Dengan Fungsi Lembaga Perbankan* (Surabaya: Aswaja Pressindo, 2015), 33.

<sup>2</sup> Tika Widiastuti, et al, *Hand Book Zakat* (Surabaya: Airlangga University Press, 2019), 2.

<sup>3</sup> Aden Rosadi, *Zakat dan wakaf: konsepsi, regulasi, dan implementasi*, Cetakan pertama (Bandung: Simbiosis Rekatama Media, 2019), 15.

<sup>4</sup> Tim Kementerian Agama, *Panduan Zakat Praktis* (Jakarta: Kementerian Agama republik Indonesia, Direktorat Pemberdayaan Zakat, 2013), 1.

Saat ini, telah banyak diskusi dan penelitian mengenai peran zakat terhadap pengentasan kemiskinan, bahkan diskusi dan penelitian dilakukan di negara-negara mayoritas muslim.<sup>5</sup> Penelitian-penelitian mengenai hal tersebut, secara umum menemukan hasil bahwa adanya pengaruh implementasi zakat terhadap penurunan tingkat kemiskinan pada tingkat mikro, yaitu dampak terhadap penerima zakat. Namun, sebagian besar penelitian mengenai pengaruh zakat ada pada level mikro karena adanya keterbatasan data dan kontribusi pembayaran zakat yang masih relatif kecil dibandingkan dengan perekonomian nasional.<sup>6</sup>

Kecilnya kontribusi zakat terhadap perekonomian suatu negara disebabkan oleh belum terintegrasinya pengelolaan zakat dengan kebijakan ekonomi secara nasional suatu negara ataupun pengelolaan zakat yang belum memenuhi prinsip tata kelola yang baik.<sup>7</sup> Sebagaimana juga disampaikan oleh Kementerian Agama bahwa sebelum terbitnya regulasi tentang zakat, potensi zakat di Indonesia belum maksimal dimanfaatkan, karena pengelolaan zakat dilaksanakan secara tradisional, sektoral dan hanya bersifat konsumtif.<sup>8</sup>

Keberadaan sistem penyelenggaraan zakat yang integral dan sistem pengelolaan zakat yang baik akan mampu memaksimalkan potensi zakat untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat Indonesia. Sistem penyelenggaraan zakat terintegral tersebut, baik dalam lingkup antar lembaga zakat, seperti Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS, Unit Pengumpul Zakat (UPZ), Lembaga Amil Zakat (LAZ) atau badan amil zakat antar hirarki wilayah/daerah.

Pengelolaan zakat di tingkat daerah memiliki peranan penting dalam mengoptimalkan pengelolaan zakat untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Paradigma pengelolaan zakat yang bersifat integral dan baik akan mampu mengelola zakat, mulai dari perencanaan, pengumpulan,

---

<sup>5</sup> Faiz Mohammad yang dikutip oleh Tim DEKS Bank Indonesia – P3EI-FE UII, *Pengelolaan Zakat Yang Efektif: Konsep Dan Praktik Di Berbagai Negara* (Jakarta: Departemen Ekonomi dan Keuangan Syariah - Bank Indonesia, 2016), 1.

<sup>6</sup> Tim DEKS Bank Indonesia – P3EI-FE UII, 1.

<sup>7</sup> Tim DEKS Bank Indonesia – P3EI-FE UII, 1.

<sup>8</sup> Tim Kementerian Agama, *Panduan Zakat Praktis*, 2.

pendistribusian dan pemberdayaan zakat, mulai tingkat pusat sampai daerah/kabupaten. Dengan paradigma pengelolaan yang demikian, potensi zakat di Indonesia umumnya dan di daerah khususnya mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Daerah Kabupaten Gresik melihat potensi zakat di Kabupaten Gresik menjadi salah satu instrumen untuk meningkatkan pemberdayaan dan kesejahteraan masyarakat. Di samping itu, upaya pengoptimalan potensi zakat sebagai peningkatan kesejahteraan masyarakat Gresik sebagai wujud Kabupaten Gresik ikut serta mewujudkan tujuan negara Indonesia, sebagaimana yang tertuang dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar (UUD) Tahun 1945 alinea keempat. Dalam Pembukaan UUD Tahun 1945 alinea keempat menyatakan bahwa tujuan negara adalah “...melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia...”.

Potensi zakat di Kabupaten Gresik ditaksir kurang lebih mencapai 245 Miliar.<sup>9</sup> Meskipun pengelolaan zakat yang telah dilakukan Baznas Kabupaten Gresik telah mencapai target dan terkadang melebihi target, pada tahun 2020 Baznas Kabupaten Gresik mengumpulkan zakat sebesar Rp. 9.832.266.074 dari 8940 orang muzakki. Pada tahun 2021 Baznas Kabupaten Gresik mengumpulkan zakat lebih tinggi dari tahun sebelumnya, yakni mencapai 13,4 Miliar.<sup>10</sup> Jumlah pengumpulan zakat yang telah dilakukan Baznas Kabupaten Gresik disatukan dengan lembaga amal zakat lain di Kabupaten Gresik terkumpul sebesar 35 M. Namun demikian, jumlah tersebut masih 14% dari potensi zakat yang ada di Kabupaten Gresik.<sup>11</sup>

Potensi zakat yang demikian besar di Kabupaten Gresik perlu digali dengan terwujudnya suatu sistem pengelolaan zakat yang baik dan memiliki kepastian hukum yang kuat. Keberadaan sistem pengelolaan zakat yang baik

---

<sup>9</sup> Hasil Wawancara dengan Pimpinan Baznas Kabupaten Gresik.

<sup>10</sup> Baznasgresik.com/apresiasi

<sup>11</sup> Hasil Wawancara dengan Pimpinan Baznas Kabupaten Gresik

dan ditunjang dengan kekuatan regulasi akan menciptakan keefektifan dan efisiensi pelayanan bagi masyarakat dalam menunaikan zakatnya. Potensi zakat yang dinilai mencapai 245 M lambat laun dapat terwujud.

Keberadaan kepastian hukum melalui terbitnya sebuah regulasi menjadi tuntutan. Peraturan Daerah mengenai pengelolaan zakat menjadi salah satu ukuran Indek Zakat Nasional (IZN). Ini meningkatkan kesadaran masyarakat bahwa pelaksanaan pemerintahan tidak lagi dilakukan dengan bebas tanpa didasari oleh kebijakan peraturan perundang-undangan. Di samping itu, terbitnya peraturan daerah tentang pengelolaan zakat menjadi suatu tuntutan sebagai kesungguhan daerah dalam mengelolah zakat untuk meningkatkan kesejahteraan.

Tidak dapat dihindari pula terbitnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat memberikan beberapa kewenangan kepada pemerintah daerah untuk ikut andil mengelola zakat ditingkat daerah. keberadaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 menjadi alasan yuridis dirumuskannya peraturan daerah tentang Pengelolaan Zakat, Infak dan Sedekah di Kabupaten Gresik.

Berdasarkan uraian di latar belakang tersebut, terlihat beberapa alasan, baik alasan filosofis, sosiologis dan yuridis pentingnya dibentuk Peraturan Daerah Kabupaten Gresik tentang Pengelolaan Zakat, Infak dan Sedekah.

## **B. Identifikasi Masalah**

Zakat memiliki dua dimensi, dimensi ibadah dan dimensi ekonomi. Zakat dalam dimensi ekonomi memposisikan zakat sebagai salah satu media untuk memenuhi kebutuhan masyarakat miskin. Potensi zakat di Indonesia, khususnya di Kabupaten Gresik akan menjadi salah satu sarana dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat Kabupaten Gresik. Namun demikian, potensi zakat di Kabupaten Gresik tersebut perlu dikelola dengan baik dan didukung oleh kebijakan hukum dalam bentuk Peraturan Daerah Kabupaten Gresik tentang Pengelolaan Zakat, Infak dan Sedekah. Untuk merumuskan

peraturan daerah tersebut perlu diidentifikasi beberapa permasalahan sebagai berikut:

1. Apa permasalahan yang dihadapi Pemerintah Daerah Kabupaten Gresik dalam rangka mengelola zakat, infak dan sedekah?
2. Mengapa perlu dibentuk Peraturan Daerah Kabupaten Gresik tentang Pengelolaan Zakat, Infak dan Sedekah?
3. Apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Gresik tentang Pengelolaan Zakat, Infak dan Sedekah?
4. Apa sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan Peraturan Daerah Kabupaten Gresik tentang Pengelolaan Zakat, Infak dan Sedekah?.

### **C. Tujuan dan Kegunaan**

Berdasarkan identifikasi masalah, maka dapat ditentukan tujuan dan kegunaan dari kegiatan penelitian dalam rangka penyusunan Naskah Akademi ini, adapun tujuan dan kegunaannya adalah sebagai berikut:

1. mengidentifikasi permasalahan yang dihadapi Pemerintah Daerah Kabupaten Gresik dalam rangka mengelola zakat, infak dan sedekah.
2. menganalisis perlunya dibentuk Peraturan Daerah Kabupaten Gresik tentang Pengelolaan Zakat, Infak dan Sedekah.
3. Merumuskan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Gresik tentang Pengelolaan Zakat, Infak dan Sedekah.
4. Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Tentang Pengelolaan Zakat, Infak dan Sedekah.

### **D. Metode**

Penyusunan naskah akademik ini sebagai proses penelitian. Proses penyusunan naskah akademik sebagai proses penelitian tidak akan terlepas



dari metode penelitian, karena metode penelitian memiliki peranan penting dalam proses penelitian. Bahkan, keabsahan suatu penelitian ditentukan oleh ketepatan metode yang digunakan. Johnny Ibrahim menyatakan sebelum pelaksanaan penelitian ada dua hal penting yang harus dipahami oleh peneliti, *pertama* memahami hakekat ilmu pengetahuan yang akan diteliti; *kedua*, peneliti harus memahami metodologi ilmu yang akan diteliti.<sup>12</sup>

Soerjono Soekanto menjelaskan bahwa secara bahasa makna metode artinya “jalan ke”, namun dalam pelaksanaan penelitian metode dimaknai sebagai: (1) suatu tipe pemikiran yang dipergunakan dalam penelitian dan penilaian; (2) suatu teknik yang umum bagi ilmu pengetahuan; dan (3) cara tertentu untuk melaksanakan suatu prosedur.<sup>13</sup> Apa yang diungkapkan Soerjono Soekanto bahwa metode dalam pelaksanaan sebagai suatu tipe pemikiran suatu penelitian dan suatu prosedur pelaksanaan penelitian menunjukkan pentingnya metode penelitian, dengan demikian metode penelitianlah yang mengarahkan dan menjalankan suatu penelitian.

Penyusunan Naskah Akademik merupakan kegiatan penelitian hukum sehingga tidak terlepas dari metode penelitian hukum. Dalam penyusun atau penentuan metode penelitian hukum hendaklah ditentukan terlebih dahulu tipe penelitian. Kemudian peneliti menentukan pendekatan penelitian yang disesuaikan dengan tipe penelitian. Terakhir peneliti menentukan bahan hukum dan menganalisa bahan hukum tersebut.

## **1. Tipe Penelitian**

Tipe penelitian dalam penyusunan naskah akademik ini adalah tipe penelitian yuridis normatif, tipe penelitian ini mengkaji dan menelaah permasalahan-permasalahan hukum dengan kaidah-kaidah hukum yang berlaku dengan luaran yang bersifat preskripsi (yang seharusnya).

---

<sup>12</sup>Johnny Ibrahim, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif* (Bandung: Bayumidia 2006) 26.

<sup>13</sup>Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum* (Jakarta: UI-Press 2010) 5.

## 2. Pendekatan Penelitian

Dalam tipe penelitian yuridis normatif, telah tersedia beberapa pendekatan sebagai instrumen menganalisis, pendekatan tersebut terdiri dari: (1) pendekatan perundang-undangan (*statute approach*); (2) pendekatan kasus (*case approach*); (3) pendekatan historis (*historical approach*); (4) pendekatan perbandingan (*comparative approach*); dan (5) pendekatan konsptual (*conceptual approach*).<sup>14</sup>

Pendekatan perundang-undangan adalah menelaah semua peraturan perundang-undangan dan semua regulasi yang ada hubungannya dengan permasalahan hukum yang sedang diteliti atau di analisa. Sedangkan pendekatan kasus adalah mengkaji kasus-kasus tertentu yang telah diputus oleh pengadilan, namun fokus kajian pada pendekatan kasus ini adalah *ratio decidendi* yakni pertimbangan hakim sehingga nantinya menjadi argumentasi dalam pemecahan persoalan-persoalan hukum yang sedang diteliti. Sementara pendekatan historis adalah mempelajari perkembangan yang melatar belakangi permasalahan yang sedang dihadapi, namun demikian, pendekatan historis ini biasanya dilakukan oleh peneliti yang kajiannya mengarah pada kajian filsafat hukum. Kemudian yang dimaksud dengan pendekatan perbandingan adalah membandingkan undang-undang dari satu negara dengan undang-undang dari negara yang lain dalam persoalan yang sama. Terakhir adalah pendekatan konseptual yaitu pendekatan dengan mengkaji doktrin-doktrin atau pendapat-pendapat ahli hukum yang akhirnya peneliti dapat menemukan konsep-konsep atau ide-ide yang relevan dengan permasalahan hukum yang sedang dikaji.<sup>15</sup>

Pendekatan yang digunakan dalam penyusunan naskah akademik ini adalah pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Pendekatan perundang-undangan dipilih dengan alasan bahwa pendekatan ini dapat menganalisa beberapa peraturan perundang-undangan yang ada hubungannya dengan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang

---

<sup>14</sup>Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Prenadamedia Group 2016) 133.

<sup>15</sup>Peter Mahmud Marzuki (n 11).

Pengelolaan Zakat, Infak dan Sedekah, sehingga Rancangan Peraturan Daerah yang dirumuskan benar-benar tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan tersebutnya dan amanat peraturan perundang yang lebih tinggi dapat diimplementasikan serta dapat disusun secara sistematis.

Sedangkan untuk pendekatan konseptual sebagai pendekatan pendukung, karena tidak seluruh perumusan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Zakat, Infak dan Sedekah bersumber pada peraturan perundang-undangan tersebutnya namun juga bersumber pada kearifan lokal atau aspirasi dari masyarakat, dengan demikian pendekatan konseptual perlu untuk mendukung perumusan naskah akademik ini.

### **3. Bahan Hukum**

Bahan hukum dalam penelitian hukum terdiri dari dua, yakni (1) bahan hukum primer dan (2) bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer bahan hukum yang bersifat autoritatif, artinya mempunyai otoritas atau bersifat mengikat. Bahan hukum primer dalam naskah akademik ini adalah:

1. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
2. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat.
4. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.
5. Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2010 tentang Zakat atau Sumbangan Keagamaan Yang Sifatnya Wajib Yang Dapat Dikurangkan Dari Penghasilan Bruto.
6. Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat.
7. Peraturan Menteri Agama Nomor 52 Tahun 2014 tentang Syarat dan Tata Cara Perhitungan Zakat Mal dan Zakat Fitrah serta Pendayagunaan Zakat untuk Usaha Produktif.

8. Peraturan Menteri Agama Nomor 5 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif Dalam Pengelolaan Zakat.
9. Peraturan Badan Amil Zakat Nasional Nomor 01 Tahun 2014 tentang Pedoman Tata Cara Pengajuan Pertimbangan Pengangkatan/Pemberhentian Pimpinan dan Amil Zakat Nasional Provinsi dan Badan Amil Zakat Nasional Kabupaten/Kota.
10. Peraturan Badan Amil Zakat Nasional Nomor 03 Tahun 2014 tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Amil Zakat Nasional Provinsi dan Badan Amil Zakat Nasional Kabupaten/Kota.
11. Peraturan Badan Amil Zakat Nasional Nomor 02 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Tata Cara Kerja Unit Pengumpul Zakat.
12. Peraturan Badan Amil Zakat Nasional Nomor 03 Tahun 2018 tentang Pendistribusian dan Pendayagunaan Zakat.
13. Peraturan Badan Amil Zakat Nasional Nomor 05 Tahun 2018 tentang Pengelolaan Keuangan Zakat.
14. Peraturan Badan Amil Zakat Nasional Nomor 02 Tahun 2019 tentang Tugas dan Wewenang Pimpinan Badan Amil Zakat Nasional Provinsi dan Pimpinan Badan Amil Zakat Nasional Kabupaten/Kota.
15. Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pedoman Pembentukan Perundang-Undangan Daerah.

Sementara asas-asas hukum, teori hukum dan doktrin akan merupakan bahan hukum sekunder yang diperoleh dari penelusuran atas buku-buku dan hasil penelitian dalam bidang hukum. Selain bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, dalam penyusunan naskah akademik ini juga menggunakan bahan non hukum, yaitu hasil-hasil penelitian dalam bidang ilmu non hukum, tetapi memiliki relevansi dengan tema atau isu hukum dalam naskah akademik ini.

## **BAB II**

### **KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS**

#### **A. Kajian Teoritis**

Pembentukan peraturan daerah harus berlandaskan pada dasar pemikiran atau teoritik pembentukan peraturan daerah. Landasan teoritik dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pengelolaan zakat, Infak dan Sedekah ini berpijak pada beberapa konsep teori yang menegaskan pengaturan tentang agama dan ekonomi di Kabupaten Gresik. Pengaturan ini berfungsi untuk memenuhi hajat hidup orang banyak yang merupakan tugas pemerintah dalam Konsep Negara Kesejahteraan.

##### **1. Definisi Zakat**

Zakat merupakan item ketiga dari lima rukun Islam. Secara harfiah zakat bersumber dari kata “Zaka” berarti “tumbuh”, “berkembang”, “menyucikan” atau “membersihkan”.<sup>16</sup> Dalam istilah fiqh, zakat merupakan sejumlah harta tertentu yang diserahkan kepada orang yang berhak atas perintah Allah.<sup>17</sup> Secara terminologi syari'ah, zakat merujuk pada aktivitas memberikan sebagian kekayaan dalam jumlah dan perhitungan tertentu untuk orang-orang tertentu sebagaimana ditentukan dalam hukum zakat.<sup>18</sup>

Zakat berdimensi keadilan sosial kemasyarakatan karena bertujuan untuk mensejahterakan rakyat. Zakat dalam perspektif etis dan rasional ekonomis sebagai kebijaksanaan ekonomi dengan maksud pengentasan kemiskinan sehingga dampak sosial yang diharapkan dapat tercapai.<sup>19</sup> Pencapaian tujuan tersebut dapat terwujud apabila dilakukan pendistribusian dan pendayaagunaan yang adil.

---

<sup>16</sup> Sri Fadilah, *Good Zakat Governance* (Bandung: Pusat penerbitan Universitas LPPM Unisba 2018) 1.

<sup>17</sup> Yusuf Qardhawi, *Kiat Islam Mengentaskan Kemiskinan*, terjemahan (Depok: Gema Insani Press 1995) 34.

<sup>18</sup> Dewan Redaksi Ensiklopedi Islam, *Ensiklopedi Islam* (Jakarta: Ichtiar Baru van Hoeve 1994), 224.

<sup>19</sup> Fuad Riyadi, *Kontroversi Zakat Profesi Prespektif Ulama Kontemporer* (Ziswaf 2016) 111.

Zakat merupakan salah satu rukun Islam, dan menjadi salah satu unsur pokok bagi tegaknya syariat Islam. Oleh sebab itu hukum zakat adalah wajib (fardhu) atas setiap muslim yang telah memenuhi syarat-syarat tertentu. Zakat termasuk dalam kategori ibadah (seperti shalat, haji, dan puasa) yang telah diatur secara jelas berdasarkan Al-Qur'an dan As Sunnah, sekaligus merupakan amal sosial kemasyarakatan dan kemanusiaan yang dapat berkembang sesuai dengan perkembangan umat manusia.

## **2. Landasan Zakat**

Zakat adalah rukun Islam ketiga yang diwajibkan di Madinah pada bulan Syawal tahun kedua Hijriyah setelah diwajibkannya puasa Ramadhan dan zakat Fitrah. Ayat-ayat zakat, shodaqah dan Infak yang turun di Makkah baru berupa anjuran dan penyampaianya menggunakan metodologi pujian bagi yang melaksanakannya dan cacian atau teguran bagi yang meninggalkannya. Zakat tidak diwajibkan kepada semua nabi dan rasul, karena zakat berfungsi sebagai alat pembersih kotoran dan dosa, sedangkan para nabi dan rasul terbebas dari dosa dan kemaksiatan karena mereka mendapat jaminan penjagaan dari Allah swt. Disamping itu kekayaan yang ada ditangan para nabi adalah titipan dan amanah Allah SWT yang tidak dapat diwariskan.

Landasan kewajiban zakat disebutkan dalam Al Qur'an, Sunnah dan Ijma Ulama sebagai berikut:<sup>20</sup>

### **1. Al Qur'an**

- a. Surat Al-Baqaraah ayat 43: Artinya: "Dirikanlah shalat dan tunaikanlah zakat dan ruku'lah bersama dengan orang-orang yang ruku".
- b. Surat At-Taubah ayat 103: Artinya: "Ambilah zakat dari sebagian harta mereka, dengan zakat itu kamu membersihkan dan mensucikan mereka dan do'akanlah mereka karena sesungguhnya do'amu dapat memberikan ketenangan bagi mereka. Dan Allah Maha Mendengar lagi Maha Mengetahui".

---

<sup>20</sup> Sri Fadilah, *Op. Cit.*, 2-4.

- c. Surat Al An'aam ayat 141: Artinya: "Makanlah buahnya jika telah berbuah dan tunaikan haknya (kewajibannya) dihari memetik hasilnya (dengan dikeluarkan zakatnya)".

## 2. Sunnah

- a. Rasulullah saw bersabda yang diriwayatkan Bukhari dan Muslim dari Abdullah bin Umar: Artinya: "Islam dibangun atas lima rukun: Syahadat tiada Tuhan kecuali Allah dan Muhammad saw utusan Allah, menegakkan shalat, membayar zakat, menunaikan haji dan puasa Ramadhan".
- b. Hadist diriwayatkan oleh Ath-Thabrani dari Ali ra:  
Artinya: "Sesungguhnya Allah mewajibkan (zakat) atas orang-orang kaya dari umat Islam pada harta mereka dengan batas sesuai kecukupan fuqoro diantara mereka. Orang-orang fakir tidak akan kekurangan pada saat mereka lapar atau tidak berbaju kecuali karena ulah orang-orang kaya diantar mereka. Ingatlah bahwa Allah akan menghisab mereka dengan keras dan mengadzab mereka dengan pedih".
3. Ijma Ulama baik salaf (klasik) maupun khalaf (kontemporer) telah sepakat akan kewajiban zakat dan bagi yang mengingkarinya berarti telah kafir dari Islam.

Al Qur'an dan hadits Nabi memberikan peringatan keras terhadap orang yang enggan mengeluarkannya, berhak untuk diperangi (HR. Imam Bukhari dan Muslim dari sanadnya Ibnu Umar), harta bendanya akan hancur dirusak (HR. Imam Bazzar dan Baihaqi). Apabila keengganan itu memasal, maka Allah SWT akan menurunkan azabNya dalam bentuk kemarau yang panjang (HR. Imam Thabrani). Sedangkan di akhirat nanti, harta benda yang tidak dikeluarkannya akan menjadi azab bagi pemiliknya (QS. 9:34-35). Khalifah Abu Bakar Siddiq bertekad untuk memerangi orang yang mau shalat tetapi secara sadar dan sengaja enggan untuk berzakat<sup>21</sup> Abdullah bin mas'ud menyatakan bahwa, barang siapa yang melaksanakan shalat tetapi enggan

---

<sup>21</sup> Sayid Sabiq, *Fiqh Sunah*, Terjemahan, Toha Putra, (Semarang 1968) 152.

melaksanakan zakat, maka tidak ada shalat baginya.<sup>22</sup> Begitupun zakat diwajibkan sebagai bentuk kesucian diri pribadi muslim. Senada dengan Ansyary Umar Sitanggal menyatakan bahwa zakat menjadi pembersih harta dari syubhat serta melepaskannya dari kewajiban-kewajiban terhadap kaum melarat dan sengsara.<sup>23</sup> Untuk itu sebagai pribadi muslim yang memiliki harta, lebih baik diberikan kepada orang-orang yang berhak.

### **3. Objek Zakat**

Pada umumnya ulama-ulama klasik mengkatagorikan bahwa harta yang kena zakat adalah binatang ternak, emas dan perak, barang dagangan, harta galian dan yang terakhir adalah hasil pertanian. Dr. Yusuf Qordhowi, merinci model-model harta kekayaan yang kena zakat, sebanyak model dan bentuk kekayaan yang lahir dari semakin kompleknya kegiatan perekonomian. Terdapat sembilan katagori; zakat binatang ternak, zakat emas dan perak yang juga meliputi uang, zakat kekayaan dagang, zakat hasil pertanian meliputi tanah pertaanian, zakat madu dan produksi hewani, zakat barang tambang dan hasil laut, zakat investasi pabrik, gedung dan lain-lain, zakat pencarian, jasa dan profesi dan zakat saham serta obligasi.

Setiap orang dapat mengeksploitasi potensi yang ada dalam dirinya untuk dikembangkan dan diambil hasilnya dan kemudian mengambil untung dari keahliannya tersebut seperti para dokter, pengacara, dosen, dan sebagainya. Peran kemajuan teknologi juga turut berperan dalam mengembang tumbuhkan harta kekayaan, maka barang-barang yang diproduksi melalui proses teknologi tersebut juga tidak dapat luput dari kewajiban zakat, baik hal tersebut berupa produk pertanian ataupun produk peternakan.

Selain masalah objek zakat, masalah haul juga menjadi perhatian masyarakat. Terdapat pandangan yang beranggapan, bahwa zakat dapat diambil meski belum mencapai haul. Perlu ditentukan, jenis kekayaan yang dizakati setelah haul, dan yang dapat dipotong langsung. Menurut Dr. Yusuf Qordhowi, haul hanya berlaku pada hewan ternak, uang, dan barang

---

<sup>22</sup> Abdul Qasim bin Salam, *Al Amwaal*, (Maktabah Dar al-Salam 1986) 426.

<sup>23</sup> Ansyary Umar Sitanggal, *Fiqh Syafi'i Sistematis 2*, (Penerbit Asy-Syifa 1987) 4.



dagangan, “zakat harta pokok”. Adapun tanaman, buah-buahan, madu, dan barang tambang, serta harta karun dsb tidak disyaratkan haul padanya, “zakat hasil bumi”. (Fiqh Al-Zakah, 1/161). Juga terdapat pendapat bahwa zakatnya bisa dikeluarkan setiap bulan atau bisa pula setiap tahun, tergantung pada cara termudah untuk melakukannya. Adapun jika penghasilan tidak menentu waktunya, misalnya jasa konsultan proyek ataupun penghasilan lainnya, maka pengeluaran zakatnya pada saat menerimanya.

Hakekat nisab adalah kelebihan seseorang dari hajat asasiyah (kebutuhan dasar) nya, namun kebutuhan dasar seseorang sangat beragam, jika seseorang kecenderungan konsumtifnya besar, maka angka kebutuhan dasarnya pun akan besar.<sup>24</sup> Sistem perekonomian modern yang dapat membeli dengan cicilan memungkinkan seseorang tidak pernah mengeluarkan zakat, karena orang yang berhutang terbebas dari kewajiban membayar zakat. Perlu ada upaya membatasi hal ini agar orang sadar untuk berzakat, agar muzakki tidak terjebak pada pola hidup yang konsumtif.

#### **4. Macam Zakat**

Zakat terbagi atas dua tipe yakni zakat mal dan zakat fitrah. Zakat Mal adalah harta yang dikeluarkan oleh Muzaki melalui amil zakat untuk diserahkan kepada Mustahik sedangkan Zakat Fitrah adalah zakat jiwa yang diwajibkan atas setiap diri muslim yang hidup pada bulan ramadhan. Berdasarkan ketentuan Pasal 4 Undang-Undang No 23 Tahun 2011 tentang pengelolaan zakat, bahwa zakat terdiri dari zakat mal dan zakat fitrah. Zakat mal sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) Meliputi :

- a. emas, perak dan logam mulia lainnya.
- b. Uang dan surat berharga lainnya;
- c. Perniagaan;
- d. Pertanian, perkebunan, dan kehutanan;
- e. Peternakan dan perikanan;

---

<sup>24</sup> H. Jamaluddin, *Reaktualisasi Fikih Zakat Menuju Administrasi Ideal* (Al-Iqtishad: Jurnal Ekonomi 2021) 89.

- f. Pertambahan;
- g. Perindustrian;
- h. Pendapatan dan jasa; dan
- i. Rikaz.

Zakat Mal sebagaimana merupakan harta yang dimiliki oleh muzaki perseorangan atau badan usaha. Syarat dan tata cara penghitungan Zakat Mal dan Zakat Fitrah dilaksanakan sesuai dengan syariat Islam.

## **5. Penerima Zakat**

Zakat mempunyai arti mengeluarkan sebagian harta dengan persyaratan tertentu untuk diberikan kepada golongan tertentu.<sup>25</sup> Terdapat 8 golongan yang berhak menerima zakat, selain 8 golongan tersebut tidak berhak menerima zakat serta tidak sah zakat seseorang jika diberikan kepada selain mereka.<sup>26</sup> Berdasarkan Pasal 3 Peraturan Badan Amil Zakat Nasional Nomor 03 Tahun 2018 tentang Pendistribusian dan Pendayagunaan Zakat Penerima zakat yaitu:

1. fakir adalah orang yang sama sekali tidak mempunyai sumber mata pencaharian untuk memenuhi kebutuhan dasar.
2. miskin adalah orang yang mempunyai sumber mata pencaharian tetapi tidak mempunyai kemampuan memenuhi kebutuhan dasar yang layak bagi kehidupan dirinya dan/atau keluarga yang menjadi tanggungannya.
3. amil zakat adalah seseorang atau sekelompok orang yang diangkat dan/atau diberi kewenangan oleh pemerintah, pemerintah daerah, badan, lembaga yang diberikan izin oleh pemerintah dan/atau pemerintah daerah, dan/atau seseorang yang mendapat mandat dari pimpinan Pengelola Zakat untuk mengelola Zakat.
4. mualaf adalah orang yang sedang dikuatkan keyakinannya karena baru masuk Islam.

---

<sup>25</sup> Hafidhuddin, *Islam Aplikatif* (Jakarta: Gema Insani 2003).

<sup>26</sup> Syamsul Rijal Hamid, *Buku Pintar Agama Islam*, (Jakarta: Penebar Salam, 2000), 210.

5. riqob adalah orang Islam yang menjadi korban Peraturan Daerahgangan manusia, pihak yang ditawan oleh musuh Islam dan/atau orang yang terjajah dan teraniaya.
6. ghorim adalah orang yang berutang untuk kemaslahatan diri dengan tidak berlebihan seperti untuk nafkah, mengobati orang sakit, membangun rumah, dan lain sebagainya, orang yang berutang untuk kemaslahatan umum seperti mendamaikan dua orang muslim atau lebih yang sedang berselisih sehingga perlu adanya biaya yang harus dikeluarkan untuk menyelesaikannya dan/atau orang yang berutang untuk kemaslahatan umum lainnya seperti membangun sarana ibadah dan tidak sanggup membayar pada saat jatuh tempo pembayaran.
7. ibnu sabil adalah para musafir yang kehabisan biaya atau bekal dalam melakukan perjalanan untuk sesuatu yang baik.
8. fii sabilillah adalah orang atau kelompok/lembaga yang sedang berjuang menegakan kalimat Allah atau orang yang secara ikhlas melaksanakan tuntunan agama baik tuntunan wajib, sunah, dan berbagai kebajikan lainnya untuk mendekatkan diri kepada Allah SWT, atau orang yang secara ikhlas dan sungguh-sungguh dalam menuntut ilmu yang bermanfaat bagi umat.

## **6. Zakat, Infak dan Sedekah**

Terminologi dari zakat dalam penjelasan diketahui bahwa zakat adalah kewajiban harta yang spesifik, memiliki syarat tertentu, alokasi tertentu dan waktu tertentu. Adapun infak yaitu mengeluarkan harta yang mencakup zakat dan non zakat. Infak ada yang wajib ada yang sunnah. Infak wajib diantaranya kafarat, nadzar, dan zakat. Infak sunnah diantaranya infak kepada fakir miskin sesama muslim, infak bencana alam dan lainnya. Adapun Sedekah maknanya lebih luas dari zakat dan infak. Sedekah dapat bermakna infak, zakat dan kebaikan non materi.<sup>27</sup> Dalam hadist riwayat Muslim, Rasulullah saw memberi jawaban kepada orang-orang miskin yang cemburu terhadap

---

<sup>27</sup> H. Jamaluddin, *Op. Cit.*, 76-77.

orang kaya yang banyak berSedekah dengan hartanya, beliau bersabda: "Setiap tasbih adalah Sedekah, setiap takbir Sedekah, setiap tahmid Sedekah, setiap tahlil Sedekah, amar ma'ruf Sedekah, nahi munkar Sedekah dan menyalurkan syahwatnya pada istri juga Sedekah".

Sedekah adalah ungkapan kejujuran (shidiq) iman seseorang. Oleh karena itu Allah swt menggabungkan antara orang yang memberi harta di jalan Allah dengan orang yang membenarkan adanya pahala yang terbaik. Antara yang bakhil dengan orang yang mendustakan. Disebutkan dalam surat Al-Lail ayat 5-10 artinya: "Adapun orang yang memberikan (hartanya di jalan Allah) dan bertakwa, dan membenarkan adanya pahala yang terbaik (surga), maka Kami kelak akan menyiapkan baginya (jalan) yang mudah. Dan adapun orang-orang yang bakhil dan merasa dirinya cukup serta mendustakan pahala yang terbaik, maka kelak Kami menyiapkan baginya (jalan) yang sukar".

## **7. Zakat sebagai Landasan Sistem Perekonomian Islam**

Agama Islam menstimulasi manusia agar mencari penghasilan setinggi-tingginya serta menyalurkannya melalui sistem distribusi kekayaan yang adil sebagaimana zakat, infak dan sedekah.<sup>28</sup> Zakat merupakan landasan sistem perekonomian Islam dan menjadi tulang punggungnya. Sistem perekonomian Islam didasarkan atas pengakuan bahwa Allah SWT adalah pemilik asal, maka hanya Dia yang berhak mengatur masalah kepemilikan, hak-hak dan penyaluran serta pendistribusiannya. Zakat merupakan pencerminan semua itu, karena ia merupakan salah satu hak terpenting yang dijadikan Allah di dalam pemilikan.

Di dalam harta yang kita miliki, masih ada hak-hak lain diluar zakat, seperti yang dinyatakan dalam sebuah hadits, bahwa "Sesungguhnya di dalam harta itu ada hak selain zakat," namun tetap zakat adalah merupakan hak terpenting di dalam harta. Zakat akan menjadi penyerahan total kepada Allah dalam persoalan harta. Sabda Nabi Muhammad SAW: "Zakat adalah bukti (penyerahan)". Islam memiliki prinsip-prinsip tertentu dalam masalah modal,

---

<sup>28</sup> Widi Nopiardo, *Zakat Sebagai Ibadah Maliyah Ijtima'iyah Dalam Perspektif Ilmu Ekonomi Islam* (JURIS (Jurnal Ilmiah Syariah) 2016) 214.

yaitu antara lain bahwa penumpukan dan pembekuan harta adalah tindakan tidak benar. Harta harus dikembangkan dan zakat merupakan pengejawantahan dalam masalah ini. Dalam modal yang tidak dikembangkan, tetap terdapat kewajiban membayar zakat.

Yusuf Qadawi dalam bukunya "Norma dan Etika Ekonomi Islam" menyatakan bahwa, sistem ekonomi Islam melindungi kepentingan setiap warganya, baik yang kaya maupun yang miskin dengan memberikan tanggung jawab moral terhadap si kaya untuk memperhatikan si miskin. Keadilan dan kebebasan dijadikan dasar dalam hal pendistribusian.<sup>29</sup> Keadilan yang dimaksud dalam pendistribusian ini tercermin dari larangan dalam al-Qur'an (al-Hasyr: 7) agar supaya harta kekayaan hanya beredar diantara orang-orang kaya saja, tetapi diharapkan dapat memberi kontribusi kepada kesejahteraan masyarakat sebagai suatu keseluruhan. Begitu pula kebebasan yang dimaksud adalah kebebasan yang dibingkai oleh nilai-nilai tauhid dan keadilan.<sup>30</sup>

Sistem zakat menjadikan modal selalu dalam perputaran, dan melarang penimbunan harta, sesuai dengan firman Allah: "Dan orang-orang yang menyimpan emas dan perak dan tidak menafkahkannya pada jalan Allah, maka beritahukanlah kepada mereka (bahwa mereka akan mendapat) siksa yang pedih (Qs. At Taubah:34)." Selama Infak di jalan Allah ditunaikan, atau sekurang-kurangnya dengan membayar zakat, maka penimbunan harta benda itu tidak akan pernah terjadi. Rasulullah SAW bersabda: "Selama kamu tunaikan zakatnya, maka ia bukan timbunan". Dalam Islam, zakat diwajibkan untuk menghindari akumulasi modal (kekayaan) oleh seseorang atau sekelompok orang tertentu. Islam tidak melarang ummatnya menjadi kaya, namun tidak menghendaki ketidakadilan atas kepemilikan modal dalam ummatnya, sehingga dikeluarkanlah sebuah mekanisme zakat untuk mencegah hal tersebut. Ketidakadilan menunjukkan adanya kesenjangan antara yang

---

<sup>29</sup> Muslihah, *Konsep Distribusi Islam Dalam Mewujudkan Kesejahteraan Pendapatan Ekonomi Masyarakat* (Jurnal Iqtisaduna 2019) 252.

<sup>30</sup> *Ibid.*

kaya dan miskin. Kondisi ini merupakan ketimpangan yang dapat menyebabkan kemunduran umat, baik secara ekonomis, sosial, maupun spiritual. Sementara Islam, merupakan agama yang mensyariatkan tanggungjawab sosial kepada umatnya, karena dengan hal tersebut, seseorang akan menemukan basis ketakwaan dalam bentuk solidaritas kemanusiaan; memandang manusia lain sebagaimana Tuhan menciptakan fitrah manusia bukan karena status sosial yang melekat padanya. Kehadiran zakat dinilai akan mampu mewujudkan sebuah umat yang berkeadilan sehingga kecemburuan sosial dapat dihindari.

Afzalur Rahman menyatakan bahwa untuk mencapai keadilan ekonomi yang ideal dalam masyarakat, Islam menawarkan suatu gagasan yang sarat nilai dan menumbuhkan semangat di antara penganutnya. Gagasan tersebut adalah bahwa bantuan ekonomi kepada sesama, dengan niat mencari keridaan Allah semata, merupakan tabungan yang nyata dan kekal, yang akan dipetik hasilnya di akhirat kelak.<sup>31</sup> Dibutuhkan partisipasi dari masyarakat untuk mengelola sumber daya yang ada, negarapun memiliki peranan yang penting dalam mengalokasikan dan mendistribusikan pendapatan yang ada pada masyarakatnya.<sup>32</sup>

Kondisi saat ini memperlihatkan masih banyak kemiskinan dan kaum mustadz'ifin banyak berada di sekitar kita namun seakan kondisi seperti ini tidak mampu lagi menggugah idealisme kemanusiaan dalam kalbu kita yang semakin tenggelam dalam romantiknya ritus keagamaan yang kita gelar setiap saat. Jika kondisi yang diharapkan belum tercapai, maka bukan berarti bahwa syariah ini yang salah karena superioritas wahyu menjadi kebenaran mutlak. Artinya, ada sesuatu yang belum tepat dalam mekanisme pelaksanaannya, sehingga melakukan transformasi konseptual syariah menjadi sesuatu yang perlu dilakukan.

---

<sup>31</sup>, Afzalur Rahman, *Economic Doktrines Of Islam*, terj. Soeroyo dkk. (Yogyakarta: Dhana Bakti Wakaf 1995) 96.

<sup>32</sup> Adiwarman Karim, *Ekonomi Mikro Islam* (Jakarta: Rajawali Pers 2016) 86.

Di masa Khalifah Abu Bakar r.a., zakat dianggap sebagai pajak sehingga setiap masyarakat diharuskan baik secara syariah maupun oleh aturan negara. Mereka yang tidak membayarnya akan diperangi secara militer. Begitu pentingnya masalah zakat ini bagi kelangsungan umat sehingga menuntut pengelolaan secara profesional oleh sebuah institusi yang dijalankan berdasarkan prinsip dasar keumatan, mewujudkan keadilan yang secara distributif memberikan kesempatan yang sama untuk dapat hidup dalam kebercukupan. Dalam konteks saat ini, perlu penegasan prospek pembangunan umat berbasis zakat sebagai sebuah mekanisme pemberantasan kemiskinan yang merupakan kondisi objektif sebahagian besar ummat saat ini. Prospek yang dimaksud adalah bagaimana mewujudkan kemandirian umat baik secara ekonomis maupun sosial melalui mekanisme zakat dengan kompleksitas masalah yang melingkupinya.

Agama pada dasarnya tidak hanya menuntut kesalehan individual-transendensial saja, yang tergugurkan dengan hanya melaksanakan kewajiban berdasarkan ayat-ayat Al Quran tetapi lebih pada proses menumbuhkan kepedulian sosial, membumikan proses humanisasi yang berspirit transendensial.<sup>33</sup> Dikotomi agama dan ajarannya dengan realitas sosial dimana umat berada sudah harus ditanggalkan dan kita beralih pada upaya kontekstualisasi agama yang secara fungsional dapat menjadi “rahmat” bagi setiap ummatnya. Tidak terkecuali zakat sebagai salah satu ketentuan syariah atau ajaran agama.

Pada akhirnya, zakat harus dipahami sebagai bukan semata-mata kewajiban transendensial saja tetapi merupakan manifestasi relasi sosial umat sebagai wujud ketakwaan dalam pengertian universalnya, mewujudkan keadilan dan menjadi “rahmat” bagi seluruh kehidupan. Dengan demikian, keberadaan Badan Amil Zakat, Infak dan Sedekah sebagai institusi manajemen zakat, yang merumuskan program-program pembangunan umat menjadi penting. Perumusan ini dilakukan dengan melibatkan semua

---

<sup>33</sup> Zaki 'Ulya, *Pengelolaan Zakat Sebagai Bentuk Penegakan HAM Dalam Meningkatkan Kesejahteraan Rakyat* (Al-'Adalah 2015) 644.

kalangan yang berkompeten melalui proses pendampingan dan partisipasi umat, sehingga keberadaan agama, dengan syariah zakatnya, dapat benar-benar menjadi media humanisasi, mewujudkan kemakmuran dan keadilan bagi umat.

Zakat harus dapat berperan sebagai instrumen transformasi umat, mewujudkan kondisi berpenghidupan yang lebih adil dan humanis. Pada tataran ini, zakat tidak hanya dipahami sebagai proses karitatif “menyucikan” harta, atau untuk menghindari “kecemburuan sosial” saja, tetapi lebih pada upaya menumbuhkan kreatifitas berkehidupan umat, melalui mekanisme dari, oleh dan untuk umat. Zakat tidak hanya berfungsi menyelesaikan problem keumatan jangka pendek, tetapi lebih pada usaha menyentuh akar masalah dengan menawarkan program-program pengembangan umat yang aktual dan dapat direalisasikan dengan kondisi keumatan saat ini.<sup>34</sup> Sistem perekonomian Indonesia pada dasarnya adalah sistem ekonomi kerakyatan, dengan tujuan utama pemeratakan kesejahteraan rakyat dari sudut perekonomian. Dengan demikian pelaksanaan pengelolaan zakat yang telah diatur dalam peraturan menjadi upaya pemerintah dalam menanggulangi kesenjangan sosial dan pengentasan kemiskinan yang ada dalam masyarakat, sehingga hak dasar manusia di bidang ekonomi menjadi terpenuhi.

## **8. Prinsip Good governance**

*Good governance* berkaitan dengan tata penyelenggaraan pemerintahan yang baik. Penyelenggaraan pemerintahan yang baik bertalian dengan pelaksanaan fungsi administrasi negara. Asas ini berisikan pedoman yang harus digunakan oleh administrasi negara dan juga oleh hakim untuk menguji keabsahan (*validitas*) perbuatan hukum atau perbuatan nyata administrasi negara. Asas ini pun meliputi antara lain motivasi yang jelas, tujuan yang jelas, tidak sewenang-wenang, kehati-hatian, kepastian hukum, persamaan perlakuan, tidak menggunakan wewenang yang menyimpang dari tujuan, *fairness* dan lain-lain. Beranjak dari karakteristik yang dikemukakan Hank

---

<sup>34</sup> Erie Sudewo, *Politik Ziswaf*, (Tangerang: CID, 2008), 69.



Adink dkk., untuk mendukung teori fungsi dalam hukum dan masyarakat maka karakteristik *good governance Principles* harus terpenuhi.<sup>35</sup>

Tinjauan terhadap penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*) tidak hanya berkenaan dengan fungsi administrasi negara, melainkan juga termasuk pada cabang- cabang kekuasaan negara yang lain seperti pembentukan undang-undang dan penegak hukum. Berbagai ungkapan teoritik sering dilekatkan pada bentuk dan isi penyelenggaraan pemerintahan yang baik seperti: *responsible, accountable, controlable, transparency, limitable* dan lain sebagainya.

Penyebutan dalam *good governance* bervariasi, ada yang menyebutkan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB)<sup>36</sup>, ada juga yang menyebutkan Asas Umum Pemerintahan yang Layak sedangkan penyebutan di negeri Belanda yakni *algemene beginselen van behoorlijk bestuur*. Konsep *Good governance* merupakan asas hukum dalam Hukum Administrasi yang secara nomenklatur merupakan genus dari *General Principles of Proper Administration* (Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik), *Principles of Human Rights Administration* (Asas-asas Pemerintahan Berdasarkan HAM), *Principles of Public Participation Administration* (Asas-asas Partisipasi Publik dalam Pemerintahan) dan *Principles of Transparent Administration* (Asas-Asas Transparansi Pemerintahan).<sup>37</sup>

Penyelenggaraan pemerintahan yang baik bagi rakyat pemerintahan yang memberikan berbagai kemudahan, kepastian dan bersih dalam menyediakan pelayanan dan perlindungan dari berbagai tindakan sewenang-wenang baik atas diri, hak maupun harta bendanya. Oleh karena itu, sangat wajar apabila tuntutan penyelenggaraan pemerintahan yang baik terutama ditujukan pada pembaharuan administrasi negara dan pembaharuan penegakkan hukum. Secara praktis, usaha mewujudkan penyelenggaraan

---

<sup>35</sup> Henk Addink., *Principles of Good governance Reader* (Faculteit Rechtsgeleerheid-Universiteit Utrecht: 2003) 13.

<sup>36</sup> Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati, *Argumentasi Hukum* (Gajah Mada University Press: Yogyakarta 2009) 4.

<sup>37</sup> Henk Addink., *Principles of Good governance Reader* (Faculteit Rechtsgeleerheid-Universiteit Utrecht, Utrecht 2003) 13.

pemerintahan yang baik tidak lain dari pemerintahan yang bersih, memberikan kemudahan dan berbagai jaminan bagi rakyat banyak. Dan mengingat sentuhan langsung kepada masyarakat, penyelenggaraan pemerintahan yang baik tidak lain dari upaya pembaharuan sistem administrasi negara (birokrasi) dan tata cara penegakkan hukum.

Memasuki era reformasi, permasalahan pemerintahan yang baik diakomodasi dalam TAP MPR RI No. XI/MPR/1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN), dan Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas KKN. Melalui pengaturan ini bangsa Indonesia menegaskan tekad untuk senantiasa bersungguh-sungguh mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan negara dan pembangunan yang didasarkan pada prinsip-prinsip *good governance*. Dengan diundangkannya Undang-Undang No. 28 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas KKN, Asas-asas umum pemerintahan yang baik di Indonesia diidentifikasi dalam Pasal 3 dirumuskan sebagai Asas umum penyelenggaraan negara, yaitu (1). Asas Kepastian Hukum; (2) Asas Tertib Penyelenggaraan Negara; (3) Asas Kepentingan Umum; (4). Asas Keterbukaan; (5) Asas Proporsionalitas; (6). Asas Profesionalitas; dan (7) Asas Akuntabilitas.

Di samping itu, Pasal 5 Undang-Undang tentang KKN dan pasal 3 ayat (1) TAP MPR XI/MPR/1998 Tentang Penyelenggaraan Nagara Yang Bersih dan Bebas KKN menentukan untuk menghindari segala bentuk KKN, seseorang yang dipercaya menjabat suatu jabatan dalam penyelenggaraan negara harus bersumpah sesuai dengan agamanya dan harus mengumumkan dan bersedia diperiksa kekayaannya sebelum dan setelah menjabat, melaksanakan tugas tanpa membedakan suku, agama, ras dan golongan, melaksanakan tugas dengan penuh rasa tanggung jawab, tidak melakukan perbuatan tercela, melaksanakan tugas tanpa pamrih baik untuk kepentingan pribadi, keluarga, maupun kelompok dan tidak mengharapkan imbalan dalam bentuk apapun yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang

berlaku serta bersedia menjadi saksi dalam perkara KKN dan perkara lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan yang berlaku.

Dengan demikian, asas-asas umum pemerintahan yang baik yang berlaku secara universal di beberapa negara sebagai hukum tidak tertulis, di Indonesia dengan berlakunya Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN merumuskan asas-asas umum penyelenggaraan negara tersebut secara formal mengikat penyelenggara negara untuk dilaksanakan dalam tugas dan fungsinya. Dalam kaitan pengumpulan dan pemberdayaan zakat, implementasi prinsip pemerintahan yang baik dalam Undang- Undang tentang Pengelolaan Zakat pertimbangan utamanya adalah menyangkut argumentasi bahwa undang-undang ini diperlukan sebagai bagian dari sistem penyelenggaraan perekonomian negara untuk mewujudkan tujuan negara Republik Indonesia, yaitu serta mewujudkan masyarakat yang adil dan sejahtera. pengelolaan zakat haruslah ditempatkan sebagai bagian dari penyelenggaraan perekonomian dengan salah satu pilarnya pertumbuhan ekonomi yang berkeadilan.<sup>38</sup> Oleh karena itu pengelolaan zakat haruslah ditempatkan sebagai bagian dari penyelenggaraan perekonomian dengan salah satu pilarnya pertumbuhan ekonomi yang berkeadilan.

Permasalahan dan kebutuhan masyarakat berkaitan dengan bagaimana mengelola dan memberdayakan zakat agar dapat dinikmati oleh yang berhak dan mengentaskan kemiskinan perlu pula didasarkan atas administrasi pemerintahan yang berpedoman pada asas-asas pemerintahan yang baik. Hal ini terkait pula dengan perkembangan teknologi dan manajemen yang dapat terakomodasi dalam pelaksanaan administrasi pengelolaan zakat. Oleh karena itu, ada tuntutan dalam pengelolaan Zakat, Infak dan Sedekah harus dioptimalkan agar pelaksanaannya lebih berhasil guna, berdaya guna dan dikembangkan sesuai dengan sasaran serta sesuai tujuan.

---

<sup>38</sup> Alifah Nur Fajrinah dkk., *Optimalisasi Pengelolaan Zakat: Implementasi dan Implikasinya dalam Perekonomian* (journal of Islamic Economics and Finance Studies 2020), 119.

Birokrasi Sistem penyelenggaraan pemerintahan negara merupakan unsur penting dalam suatu negara, sehingga tidak efektifnya Undang-Undang No 38 Tahun 1999 dalam mengumpulkan dan mengelola zakat dapat saja bersumber dari kelemahan di bidang manajemen, terutama pengelola zakat yang tidak mengindahkan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik (*good governance*). Persoalan pengelolaan zakat sangat berkaitan dengan kepercayaan masyarakat terhadap pengelola zakat. Masalah kepercayaan masyarakat terhadap penyelenggara negara inilah yang sebenarnya mendasari lahirnya TAP MPR RI No. XI/MPR/1999 tentang Penyelenggara Negara yang bersih dan bebas KKN, dan Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang bersih dan Bebas KKN.

Pemberlakuan ketentuan hukum tentang zakat di Indonesia maka masyarakat muslim Indonesia bisa mendapatkan informasi yang tepat seputar pelaksanaan ibadah zakat. Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Pemerintah Daerah sebagai regulator berkewajiban menyiapkan peraturan dan petunjuk pelaksanaannya yang mengatur terkait pengelolaan zakat, infak dan sedekah. Oleh karena itu, pengaturan tentang pengelolaan zakat, infak dan sedekah harus mengedepankan transparansi yang dibangun atas dasar arus informasi yang bebas. Seluruh proses pengelolaan, lembaga-lembaga pengelola, dan informasi perlu dapat diakses oleh pihak-pihak yang berkepentingan, dan informasi yang tersedia harus memadai agar dapat dimengerti dan dipantau oleh masyarakat luas.

## **9. Zakat dan Pajak**

Kewajiban membayar zakat bagi umat Islam apabila telah memenuhi syarat dan juga membayar pajak sebagai kewajiban dari negara.<sup>39</sup> Sebagian pendapat menyamakan antara zakat dan pajak, sehingga konsekuensinya ketika seseorang sudah membayar pajak maka gugurlah pembayaran zakatnya sedangkan sebagian lain menolak bahwa zakat sama dengan pajak atau sebagai alternatif dari kewajiban zakat. Zakat dan pajak adalah dua

---

<sup>39</sup> M. Dawam Rahardjo, *Perspektif Deklarasi Makkah menuju Ekonomi Islam* (Bandung: Mizan 1993) 175.

pungutan wajib yang memiliki karakteristik berbeda. Namun pembayaran pajak tidak menggugurkan kewajiban seseorang untuk membayar zakat. Seseorang yang telah membayar pajak tetap wajib untuk membayar zakat sehingga perlu diatur mekanismenya. Jika dilihat secara cermat ada persamaan antara zakat dan pajak namun di sisi lain juga terdapat banyak perbedaannya.<sup>40</sup> Persamaan antara zakat dan pajak:

1. Bersifat wajib dan mengikat atas harta penduduk suatu negeri, apabila melalaikannya terkena sanksi.
2. Zakat dan pajak harus disetorkan pada lembaga resmi agar tercapai efisiensi penarikan keduanya dan alokasi penyalurannya. Dalam pemerintahan Islam, zakat dan pajak dikelola oleh negara.
3. Tidak ada ketentuan memperoleh imbalan materi tertentu di dunia.
4. Bertujuan untuk menyelesaikan problem ekonomi dan mengentaskan kemiskinan yang terdapat di masyarakat.

Perbedaan zakat dan pajak akan dijabarkan dalam tabel berikut ini:

**Tabel 2.1**  
**Perbedaan antara Zakat dan Pajak**

<b>Perbedaan</b>	<b>Zakat</b>	<b>Pajak</b>	<b>Keterangan</b>
Nama/Arti	bersih, bertambah dan berkembang	utang, pajak, upeti	Seseorang yang membayar zakat hartanya menjadi bersih dan berkah tidak demikian dengan pajak
Dasar Hukum	Al Qur'an dan As Sunnah	Undang-undang suatu Negara	Pembayaran zakat bernilai ibadah dan pendekatan diri kepada Allah sedangkan dalam membayar pajak hanya melaksanakan kewajiban warga Negara

---

<sup>40</sup> *Ibid.*, 159-161.

Nishab dan Tarif	Ditentukan Allah dan bersifat mutlak	Ditentukan Oleh Negara melalui Undang-Undang	Ditentukan oleh Negara dan yang bersifat relatif. Nishab zakat memiliki ukuran tetap sedangkan pajak berubah-ubah sesuai dengan neraca anggaran negara.
Sifat	Kewajiban bersifat tetap dan terus menerus	Kewajiban sesuai dengan kebutuhan dan dapat dihapuskan	
Subyek	Muslim	Semua warga negara	
Obyek Alokasi Penerima	Tetap 8 Golongan	Untuk dana Pembangunan dan anggaran rutin	
Harta yang Dikenakan	Harta produktif	Semua Harta	
Syarat Ijab Kabul	Disyaratkan	Tidak disyaratkan	
Imbalan	Pahala dari Allah dan janji keberkahan Harta	Tersedianya barang dan jasa publik	
Sanksi	Dari Allah dan pemerintah Islam	Dari Negara	

Motivasi Pembayaran	Keimanan dan ketakwaan kepada Allah. Ketaatan dan ketakutan pada negara dan sanksinya	Ada pembayaran pajak dimungkinkan adanya manipulasi besarnya jumlah harta wajib pajak dan hal ini tidak terjadi pada zakat	
Perhitungan	Dipercayakan kepada Muzaki dan dapat juga dengan bantuan	Selalu menggunakan jasa akuntan pajak	

Aspirasi agar zakat bisa mengurangi pajak atau mengintegrasikan zakat ke dalam pajak bukannya tidak memiliki nilai positif. Gagasan itu adalah upaya untuk mengintegrasikan praktik keberagamaan dalam sistem kenegaraan secara produktif.<sup>41</sup> Akibat positif yang bisa dibawa oleh gagasan tersebut adalah semakin menipisnya gap (kesenjangan) antara negara dengan agama, meskipun Indonesia bukan negara agama. Hal itu pada gilirannya dapat mengukuhkan legitimasi negara Republik Indonesia dalam sudut pandang masyarakat muslim Indonesia. Ide integrasi zakat dengan pajak dapat menjadi instrumen untuk mengoptimalisasikan zakat dalam hal pengelolaannya.

---

<sup>41</sup> Endang Rumaningsih, *Prospek Integrasi Zakat dengan Pajak (Jurnal Pemikiran dan Penelitian Ekonomi Islam 2010)* 23.

## **B. Kajian Terhadap Asas/Prinsip yang Terkait Dengan Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah**

Peraturan daerah sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan dalam pembentukannya tidak luput dari asas formal dan material. Apalagi substansinya merupakan norma sentral dalam mewujudkan secara lebih konkret isi otonomi di suatu daerah. Untuk mendapatkan kualitas peraturan daerah yang seperti itu, maka dalam pembentukannya harus didasarkan pada beberapa asas. Menurut Van der Vlies sebagaimana dikutip oleh Hamid Attamimi dan Maria Farida, secara umum membedakan dua kategori asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut (*algemene beginselen van behoorlijk regelgeving*), yaitu asas formal dan asas material.<sup>42</sup> Asas-asas formal meliputi:

### **a) Asas tujuan jelas**

Asas ini terdiri dari tiga tingkat: kerangka kebijakan umum bagi peraturan yang akan dibuat, tujuan tertentu bagi peraturan yang akan dibuat dan tujuan dari berbagai bagian dalam peraturan.

### **b) Asas lembaga yang tepat**

Asas ini menghendaki agar suatu organ memberi penjelasan bahwa suatu peraturan tertentu memang berada dalam kewenangannya, dan agar suatu organ, khususnya pembuat undang-undang, memberi alasan mengapa ia tidak melaksanakan sendiri pengaturan atas suatu materi tertentu tetapi menugaskannya kepada orang lain.

### **c) Asas urgensi/perlunya pengaturan**

Jika tujuan sudah dirumuskan dengan jelas, masalah berikutnya adalah apakah tujuan itu memang harus dicapai dengan membuat suatu peraturan.

### **d) Asas dapat dilaksanakan**

---

<sup>42</sup> I.C. Van der Vlies, *Handboek Wetgeving* (Buku Pegangan Perancang Peraturan Perundang- Undangan), Dirjen Peraturan Perundang-Undangan DEPKUMHAM RI, Jakarta, 2007. 258-303. Lihat juga Attamimi, A. Hamid S. *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, 1990 dan Maria Farida Indrati S. *Ilmu Perundang-undangan: Proses dan Teknik Pembentukannya*. Jld 2. Yogyakarta: Kanisius, 2007.



Asas ini menyangkut jaminan-jaminkan bagi dapat dilaksanakannya apa yang dimuat dalam suatu peraturan.

e) Asas konsensus

Asas ini berisi bahwa perlu diusahakan adanya konsensus antara pihak-pihak yang bersangkutan dan pemerintah mengenai pembuatan suatu peraturan serta isinya.

Asas-asas material meliputi:

a) Asas kejelasan terminologi dan sistematika

Menurut asas ini, suatu peraturan harus jelas, baik kata-kata yang digunakan maupun strukturnya.

b) Asas bahwa peraturan perundang-undangan mudah dikenali

Menurut asas ini, suatu peraturan harus dapat diketahui oleh setiap orang yang perlu mengetahui adanya peraturan itu.

c) Asas kesamaan hukum

Asas ini menjadi dasar dari semua peraturan perundang-undangan, peraturan tidak boleh ditujukan kepada suatu kelompok tertentu yang dipilih secara semauanya.

d) Asas kepastian hukum

Asas ini menghendaki agar harapan (ekspektasi) yang wajar hendaknya dihormati; khususnya ini berarti bahwa peraturan harus memuat rumusan norma yang tepat, bahwa peraturan tidak diubah tanpa adanya aturan peralihan yang memadai, dan bahwa peraturan tidak boleh diperlakukan surut tanpa alasan yang mendesak.

e) Asas penerapan-hukum yang khusus

Asas ini menyangkut aspek-aspek kemungkinan untuk menegakkan keadilan didalam kasus tertentu yang dapat diwujudkan dengan memberikan *margin* keputusan kepada pemerintah didalam undang-undang, memberikan kemungkinan penyimpangan bagi keadaan-keadaan khusus di dalam undang-undang, memungkinkan perlindungan hukum terhadap semua tindakan pemerintah.

Asas-asas formal dan material yang ada tersebut merupakan asas pembentukan peraturan-perundang-undangan yang juga telah diakomodir dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan ini akan menjadi pijakan dasar dalam pembuatan Peraturan Daerah Kabupaten Gresik tentang Pengelolaan Zakat, Infak dan Sedekah. Meskipun bukan merupakan norma hukum, asas-asas ini bersifat normatif karena pertimbangan etik yang masuk ke dalam ranah hukum. Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan ini penting untuk diterapkan karena dalam era otonomi luas dapat terjadi pembentuk Peraturan Daerah membuat suatu peraturan atas dasar intuisi sesaat bukan karena kebutuhan masyarakat.

Pada prinsipnya asas pembentukan peraturan perundang-undangan sangat relevan dengan asas umum administrasi publik yang baik (*general principles of good administration*) sebagai berikut:<sup>43</sup>

- a. Asas kepastian hukum (*principle of legal security*),
- b. Asas keseimbangan (*principle of proportionality*),
- c. Asas kesamaan dalam pengambilan keputusan pangreh (*principle of equality*),
- d. Asas bertindak cermat (*principle of carefulness*),
- e. Asas motivasi untuk setiap keputusan pangreh (*principle of motivation*),
- f. Asas jangan mencampuradukan kewenangan (*principle of non misuse of competence*),
- g. Asas permainan yang layak (*principle of fair play*),

---

<sup>43</sup> Paulus E. Lotulung, *Tata Kepemerintahan Yang Baik (Good Governance) dalam Korelasinya dengan Hukum Administrasi*, dalam buku Philipus M. Hadjon, et.al. *Hukum Administrasi dan Good Governance* (Penerbit Universitas Trisakti: Jakarta, 2010) 43; Ateng Syafrudin, *Asas-Asas Pemerintahan Yang Layak Pegangan Badi Pengabdian Kepala Daerah, Pidato Pengukuhan Penerimaan Jabatan Guru Besar pada Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan* dalam buku *Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik*, penyusun Paulus E. Lotulung, Lembaga Penelitian dan Pengembangan Hukum Administrasi Negara (Citra Aditya Bakti: Bandung 1994) 38-39.

- h. Asas keadilan atau kewajaran (*principle of reasonableness or prohibition of arbitrariness*),
- i. Asas menanggapi pengharapan yang wajar (*principle of meeting raised expectation*),
- j. Asas meniadakan akibat-akibat suatu keputusan yang batal (*principle of undoing the consequences of an annulled decision*),
- k. Asas perlindungan atas pandangan hidup (cara hidup) pribadi (*principle of protecting the personal way of life*),
- l. Asas kebijaksanaan (*sapientia*),
- m. Asas penyelenggaraan kepentingan umum (*principle of public service*).

Asas-asas umum administrasi publik yang baik ini bersifat umum dan adaptif terhadap keunikan jenis pelayanan yang diselenggarakan terhadap masyarakat, termasuk dalam hal Reperda tentang Pengelolaan Zakat. Urgensi asas ini karena sangat mungkin Peraturan Daerah yang dibentuk muatannya tidak baik tapi pelaksanaannya baik, atau sebaliknya aturannya baik tapi penyelenggaranya menerapkannya dengan tidak baik. Berdasarkan Asas-asas tersebut tersebut merupakan landasan dalam penyusunan Reperda tentang Pengelolaan Zakat yang akan disusun.

### **C. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang ada, Serta Permasalahan yang Dihadapi Masyarakat**

#### **1. Kondisi Kabupaten Gresik**

Lokasi Kabupaten Gresik terletak di sebelah Barat Laut Kota Surabaya yang merupakan Ibukota Propinsi Jawa Timur dengan luas wilayah 1.191,25 km<sup>2</sup> yang terbagi dalam 18 kecamatan, 330 desa, dan 26 kelurahan. Secara geografis wilayah Kabupaten Gresik terletak antara 112° sampai 113° Bujur Timur dan 7° sampai 8° Lintang Selatan serta merupakan dataran rendah dengan ketinggian 2 sampai 12 meter tersebut permukaan air laut, kecuali Kecamatan Panceng yang mempunyai ketinggian 25 meter tersebut permukaan air laut.

Sebagian wilayah Kabupaten Gresik merupakan daerah pesisir pantai, yaitu memanjang mulai dari Kecamatan Kebomas, Gresik, Manyar, Bungah, Sidayu, Ujungpangkah, dan Panceng serta Kecamatan Sangkapura dan Tambak yang lokasinya berada di Pulau Bawean. Wilayah Kabupaten Gresik sebelah utara berbatasan dengan Laut Jawa, sebelah timur berbatasan dengan Selat Madura dan Kota Surabaya, sebelah selatan berbatasan dengan Kabupaten Sidoarjo dan Kabupaten Mojokerto, serta sebelah barat berbatasan dengan Kabupaten Lamongan.<sup>44</sup>

Tabel 2.2

Daftar Kecamatan, Luas Wilayah dan Jumlah Desa di Kabupaten Gresik

No.	Kecamatan	Luas Wilayah	Jumlah Desa
1.	Wringinanom	5,25	16
2.	Driyorejo	4,30	16
3.	Kedamean	5,52	15
4.	Menganti	5,76	22
5.	Cerme	6,01	25
6.	Benjeng	5,13	23
7.	Balongpanggang	5,35	25
8.	Duduksampeyan	6,22	23
9.	Kebomas	2,53	21
10.	Gresik	0,46	21
11.	Manyar	8,18	23
12.	Bungah	6,69	22
13.	Sidayu	3,95	21
14.	Dukun	4,95	26
15.	Panceng	5,26	14
16.	Ujungpangkah	7,94	13
17.	Sangkapura	9,91	17
18.	Tambak	6,59	13

Sumber: Badan Pusat Statistik Kabupaten Gresik

<sup>44</sup> <https://gresikkab.go.id/info/geografi>

Tabel 2.3  
Jumlah Penduduk dan laju Pertumbuhan Kecamatan  
Di Kabupaten Gresik Tahun 2020

	Kecamatan	Jumlah Penduduk	Laju Pertumbuhan 2010-2020
No.	1	2	3
1	Wringinanom	72 845	1,05
2	Driyorejo	122 743	0,21
3	Kedamean	61 221	0,92
4	Menganti	144 028	1,84
5	C e r m e	81 215	1,56
6	Benjeng	62 845	0,89
7	Balongpanggang	53 689	0,88
8	Duduksampeyan	47 058	0,7
9	Kebomas	118 589	1,07
10	Gresik	76 347	-0,03
11	Manyar	119 338	0,8
12	Bungah	65 298	1,21
13	Sidayu	43 492	0,66
14	Dukun	62 738	1,39
15	Panceng	50 525	2,4
16	Ujungpangkah	48 955	1,53
17	Sangkapura	50 612	0,98
18	Tambak	29 677	1,88
<b>Kabupaten Gresik</b>		<b>1311 215</b>	<b>1,05</b>

sumber/source:BPS Kabupaten Gresik

Tabel 2.4  
Jumlah Penduduk Laki-Laki dan Perempuan Menurut  
Kecamatan Di Kabupaten Gresik  
Tahun 2020

	Kecamatan	Jumlah Penduduk		Jumlah Total
		Laki-Laki	Perempuan	
No.	1	2	3	4
1	Wringinanom	36 934	35 911	72 845
2	Driyorejo	62 109	60 634	122 743
3	Kedamean	30 850	30 371	61 221
4	Menganti	72 961	71 067	144 028
5	Cerme	40 933	40 282	81 215
6	Benjeng	31 533	31 312	62 845
7	Balongpanggang	26 697	26 992	53 689
8	Dudusampeyan	23 493	23 565	47 058
9	Kebomas	59 816	58 773	118 589
10	Gresik	37 915	38 432	76 347
11	Manyar	60 438	58 900	119 338
12	Bungah	32 948	32 350	65 298
13	Sidayu	21 993	21 499	43 492
14	Dukun	31 603	31 135	62 738
15	Panceng	25 249	25 276	50 525
16	Ujungpangkah	24 612	24 343	48 955
17	Sangkapura	25 387	25 225	50 612
18	Tambak	14 812	14 865	29 677
<b>Kabupaten Gresik</b>		<b>660 283</b>	<b>650 932</b>	<b>1311 215</b>

sumber/source: BPS Kabupaten Gresik/BPS-statistics of Gresik regency

Dari data tersebut Kepadatan penduduk di Kabupaten Gresik tahun 2020 mencapai 1.098 jiwa/km<sup>2</sup>. Kepadatan penduduk di 18 kecamatan cukup beragam dengan kepadatan tertinggi berada di Kecamatan Gresik dengan kepadatan sebesar 13.781 jiwa/km<sup>2</sup> dan terendah di Kecamatan Tambak

yakni sebesar 377 jiwa/km<sup>2</sup>.<sup>45</sup> Sedangkan laju pertumbuhan penduduk Kabupaten Gresik menurut BPS kabupaten Gresik per tahun 2010-2020 adalah sebesar 1,05. Jika dilihat hingga level kecamatan, dapat dilihat bahwa laju pertumbuhan penduduk per tahun 2010-2020 paling rendah terjadi di Kecamatan Gresik yakni sebesar -0,03. Hal ini dikarenakan pendataan yang dilakukan pada tahun 2020 bersamaan dengan pandemi Covid-19 yang mempengaruhi fenomena.

## **2. Badan Amil Zakat Daerah Di Kabupaten Gresik**

Pendirian BAZ (Badan Amil Zakat ) Gresik bermula dari usulan kepala Kantor Departemen Agama Kabupaten Gresik kepada Bupati Gresik yang dalam pendiriannya mengalami keterlambatan karena terbentuknya BAZ Gresik itu sendiri menurut Kasi Penyelenggaraan Zakat dan Wakaf pada Kantor Depag Gresik adalah akibat adanya desakan dari kepala Kantor Departemen Agama Pusat (Jakarta) dalam rangka implementasi Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat, sehingga dibentuklah BAZ Kabupaten Gresik yang bersekretariat di Kasi Penyelenggaraan Zakat dan Wakaf pada Kantor Depag Gresik, namun mengalami kevakuman sampai akhirnya dibentuk kembali pada tahun 2008 melalui SK Bupati Gresik Nomor 451/411/HK/403.14/2008 tentang BAZ (Badan Amil Zakat) Periode 2008-2011, yang kemudian diubah dengan SK Bupati Gresik Nomor 451/411/HK/437.12/2009 tentang Perubahan atas Keputusan Bupati Gresik Nomor 451/411/HK/403.14/2008 tentang BAZ (BAZ) Periode 2008-2011.

Awalnya, BAZ Gresik ini berkantor di ruang Penyelenggaraan Zakat dan Wakaf pada Kantor Depag Kabupaten Gresik, kemudian sejak bulan Juni 2010 lalu bersamaan dengan menyongsong Ramadhan 1431 H, BAZ Gresik mensosialisasikan keberadaan kantor barunya yang bertempat di kantor sekretariat di Masjid Al-Inabah Kantor Pemda Gresik, Jalan Dr. Wahidin

---

<sup>45</sup> Badan Pusat Statistik Kabupaten Gresik, *Kabupaten Gresik dalam Angka Gresik Regency In Figures*, (Gresik 2021) 57.

Sudirohusodo Nomor 245 Gresik 61161, Telp. (031) 395 2825-30 Pst. 031-70 334 535.

Dengan keberadaan kantor baru tersebut BAZ Kabupaten Gresik diharapkan mampu berkiprah memberikan pelayanan dan memberikan bimbingan serta informasi kepada muzakki terkait dengan permasalahan zakat, infaq, shodaqoh. Disamping itu, BAZ Gresik juga menerbitkan bulletin sebagai media informasi dan silaturahmi dengan nama Bulletin BAZ Kabupaten Gresik yang edisi Peraturan Daerahna (Edisi 1-Ramadhan 1431 H/Agustus 2010 M) telah diterbitkan dan diharapkan dapat menjadi media komunikasi antara muzakki dengan pengelola, pengelola dengan mustahiq maupun muzakki dengan mustahiq secara langsung dalam pengembangan wawasan, informasi tentang kegiatan kelembagaan dan pendayagunaan potensi zakat yang ada di Kabupaten Gresik.

Dalam perkembangan selanjutnya, keberadaan BAZ Gresik menjadi semakin penting mengingat potensi zakat dan infaq masyarakat Gresik cukup besar, yang berarti dengan adanya BAZ ini diharapkan bisa membantu menyelesaikan masalah sosial, ekonomi, dan keagamaan di wilayah Kabupaten Gresik.<sup>46</sup>

Berdasarkan Keputusan Bupati Gresik Nomor: 451/418/HK/437.12/2017 Tentang susunan pimpinan Badan Amil Zakat Nasional Kabupaten Gresik Periode 2017 – 2022 sebagai berikut :

1. Ketua : Drs.H. Abd Munif, M.Ag
2. Wakil Ketua I : Zainal Abidin, S.Ag., M.Fil.I (Bidang Pendistribusian dan pendayagunaan, Bagian Administrasi, SDM dan umum)
3. Wakil Ketua II : Dr. M. Mudlofar, S.Pd., M.Pd (Bidang pengumpulan, dan Bagian Perencanaan, Keuangan, Pelaporan)

Pada Tahun 2022 terbentuklah kepengurusan Pimpinan Baznas Kabupaten Gresik masa jabatan 2022-2027 antara lain:

1. Ketua : H. Muhammad Mujib, M.Pd.I.

---

<sup>46</sup> <https://baznagresik.com/tentang-kami/sejarah/>



2. Wakil Ketua I : H. Mustoha, S.Pd.
3. Wakil Ketua II : Dr. Riyadlotus Sholichah, S.Ag., M.Si.
4. Wakil Ketua III : Sholihudin Al Ayubi, M.Pd.
5. Wakil Ketua IV : Dr. Hasan Basri, M.Pd.I.

### **3. Profil Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) Kabupaten Gresik**

#### **a. Sekilas Tentang Sejarah BAZNAS Kabupaten Gresik**

Lahirnya Undang-Undang No. 23 tahun 2011 tentang pengelolaan Zakat nama BAZ Gresik berubah menjadi BAZNAS Gresik dan menempati Gedung baru 2 lantai yang berada di sebelah selatan Masjid Al-Inabah Kantor Bupati Gresik. Sebagai pelaksanaan Undang-Undang No.23 Tahun 2011, alhamdulillah pimpinan BAZNAS Gresik sudah dikukuhkan oleh Bapak Bupati pada tanggal 6 Juni 2017 dengan Surat Keputusan Bupati Gresik No. 451 / 418 / HK / 437.12 / 2017 tentang Pimpinan Badan Amil Zakat Nasional Kabupaten Gresik Periode 2017 – 2022. Setelah pengukuhan pimpinan BAZNAS tersebut, diharapkan mampu berpartisipasi aktif dan berkontribusi untuk memberikan pelayanan secara maksimal sebagai bentuk kepedulian sosial kepada seluruh lapisan masyarakat. Demi mewujudkan masyarakat Gresik yang agamis, cerdas, peduli, sehat dan berdaya saing.

#### **b. Struktur Organisasi**

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011, Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2014 dan Peraturan BAZNAS Nomor 3 Tahun 2014, susunan organisasi BAZNAS Kabupaten Gresik adalah sebagai berikut:

- 1) Unsur Pimpinan, yaitu Ketua yang dibantu oleh 4 orang Wakil Ketua:
  - a) Wakil Ketua I Bidang Pengumpulan,
  - b) Wakil Ketua II Bidang Pendistribusian dan Pendayagunaan.
  - c) Wakil Ketua III Bidang Perencanaan, Keuangan dan Pelaporan,
  - d) Wakil Ketua IV Bidang Administrasi, SDM dan Umum.
- 2) Unsur Pelaksana terdiri atas:
  - a) Kepala Pelaksana,
  - b) Kepala Bidang Pengumpulan,
  - c) Kepala Bidang Pendistribusian dan Pendayagunaan,

- d) Kepala Bagian Perencanaan, Keuangan dan Pelaporan,
- e) Kepala Bagian Administrasi, SDM dan Umum.

3) Staf Pelaksana yang terdiri atas:

- a) Staf Pelaksana Bidang Pengumpulan.
- b) Staf Pelaksana Bidang Pendistribusian dan Pendayagunaan,
- c) Staf Pelaksana Bagian Perencanaan, Keuangan dan Pelaporan,
- d) Staf Pelaksana Bagian Administrasi, SDM dan Umum.

c. Personil Pimpinan dan Pelaksana

Adapun susunan personil pimpinan dan pelaksana BAZNAS Kabupaten Gresik adalah sebagai berikut:

1) Pimpinan

- 1. Ketua : H. Muhammad Mujib, M.Pd.I.
- 2. Wakil Ketua I : H. Mustoha, S.Pd.
- 3. Wakil Ketua II : Dr. Riyadlotus Sholichah, S.Ag., M.Si.
- 4. Wakil Ketua III : Sholihudin Al Ayubi, M.Pd.
- 5. Wakil Ketua IV : Dr. Hasan Basri, M.Pd.I.

2) Pelaksana dan Staf pelaksana BAZNAS Kabupaten Gresik

Berdasarkan Keputusan Ketua Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) Kabupaten Gresik Nomor : 002/SK/BAZNAS.GRS/I/2021, tanggal 04 Januari 2021 tentang Struktur Manajemen Pelaksana BAZNAS Kabupaten Gresik sebagai berikut :

Kepala Pelaksana : Muhtadin, S.H.I

Kepala Bidang Pengumpulan : Abd.Kholiq, S.Pd.I

Staf Bidang Pengumpulan : M. Naufal Al-Maghrabi, S.E

Kepala Bidang Pendistribusian dan Pendayagunaan : A. Khusnun Ridlo, S.Pd.I

Staf Bidang Pendistribusian dan Pendayagunaan : Bidayatul Masruroh, S.H.I

Staf Bidang Pendistribusian dan Pendayagunaan : M. Suhanto, S.P.d.I

Staf Bidang Pendistribusian dan Pendayagunaan : Hanif Romadhon, S.Pd

Kepala Bagian Perencanaan, Keuangan dan Pelaporan : Nida Fithriyah Pradana, M.E

Kepala Bagian SDM, Administrasi dan Umum : Indah Sriwahyuni

Staf Bagian SDM, Administrasi dan Umum : Selvi Anggraini, S.H.

Staf Bagian SDM, Administrasi dan Umum : M. Syafiudin

Staf Bagian SDM, Administrasi dan Umum (Bagian IT) : Auliya Anggraini, S.Tr.Kom

#### **4. Pengelolaan Zakat Di Badan Amil Zakat Nasional Kabupaten Gresik**

##### **a. Perencanaan Anggaran Zakat dan Infak**

Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2014 pasal 69 ayat (5) menyatakan bahwa besaran Hak Amil BAZNAS Provinsi dan BAZNAS Kabupaten /Kota dicantumkan dalam rencana kerja dan anggaran tahunan yang disusun oleh BAZNAS Provinsi atau BAZNAS Kabupaten/Kota dan disahkan oleh BAZNAS. Ketentuan ini kemudian ditindaklanjuti dengan Peraturan BAZNAS Nomor 4 Tahun 2014 yang kemudian diubah dengan Peraturan BAZNAS Nomor 1 Tahun 2016 Tentang Pedoman Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Tahunan Badan Amil Zakat Nasional, Badan Amil Zakat Nasional Provinsi, dan Badan Amil Zakat Nasional Kabupaten/Kota.

Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) kabupaten Gresik adalah lembaga yang dibentuk oleh Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam No. DJ. II / 37 Tahun 2015 tentang Perubahan atas keputusan Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam No. DJ. II / 568 Tahun 2014. Dalam melaksanakan Peraturan BAZNAS Nomor 4 Tahun 2014 yang kemudian diubah dengan Peraturan BAZNAS Nomor 1 Tahun 2016, pada tahun 2017 BAZNAS khususnya BAZNAS Kabupaten Gresik telah mulai menyusun Perubahan Rencana Kerja dan Anggaran Tahunan (RKAT) BAZNAS. yang berwenang melaksanakan tugas pengelolaan zakat di tingkat Kabupaten Gresik., meliputi a. Perencanaan, pelaksanaan, pengendalian pengumpulan dan b. Perencanaan, pelaksanaan, pengendalian pendistribusian dan pendayagunaan zakat

b. Pengumpulan Zakat dan Infak

Tugas pokok BAZNAS yang pertama adalah pengumpulan zakat, infak, sedekah dan dana sosial keagamaan lainnya (DSKL). Pengumpulan zakat, infak dan sedekah di lingkungan BAZNAS Kabupaten Gresik dilakukan dengan beberapa macam cara:

- 1) Setoran langsung oleh muzaki ke BAZNAS (Bidang Pengumpulan),
- 2) Setoran oleh Pengurus UPZ langsung ke BAZNAS,
- 3) Setoran oleh Pengurus UPZ melalui Bank,
- 4) Pemotongan Langsung oleh Bank dari Rekening muzaki,
- 5) Jemput bola.

Jenis Zakat yang dikumpulkan sebagian besar adalah zakat hasil profesi yang bersumber dari para pegawai (Aparatur Sipil Negara/ASN) di lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Gresik, instansi vertikal, seperti Kementerian Agama, Kejaksaan dan Pengadilan, serta dari perusahaan yang menjadi rekanan Pemda Kabupaten Gresik. Penerimaan Zakat, Infak, Sedekah dan Dana Sosial Keagamaan lainnya sejak tahun 2016 sampai 2020 selalu meningkat. Secara rinci penerimaan tersebut dapat dilihat dalam tabel di bawah ini:

Tabel 2.5  
Rekapitulasi Penerimaan ZIS  
Tahun 2016 – 2020

No.	Tahun	Penerimaan		Jumlah
		Zakat	Infak DLL	
		(Rp)	(Rp)	(Rp)
1	2016	3.210.575.553	1.877.782.893	5.088.358.446
2	2017	4.217.326.539	2.337.377.701	6.554.704.240
3	2018	4.212.810.029	3.444.382.254	7.657.192.283
4	2019	5.311.691.546	3.534.201.253	8.845.892.799
5	2020	5.842.034.741	3.990.231.963	9.842.036.925

Sumber : BAZNAS Kabupaten Gresik

Berdasarkan perhitungan komponen Indikator Pemetaan Potensi Zakat (IPPZ) oleh Puskas BAZNAS, Potensi Zakat Nasional sebesar Rp. 233,8 triliun (setara 1,72 persen PDB tahun 2017) yang terbagi dalam lima objek zakat, yaitu pertanian (Rp19,79 triliun), peternakan (Rp9,51 triliun), uang (58,76 triliun), perusahaan (Rp. 6,71 triliun), dan pendapatan (Rp. 139,07 triliun). dan baru tercatat Resmi pengumpulan di Baznas Pusat tahun 2019 sebesar 8,1 Triliun ( 3,4 %).<sup>47</sup> Sedangkan potensi zakat di kabupaten Gresik menurut Pusat Kajian Strategis ( PUSKAS ) BAZNAS adalah 245 Milyar dan baru tercatat resmi di Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) Gresik tahun 2020 ( pengumpulan Baznas Gresik dan LAZ dikabupaten Gresik ) Rp.35.000.000.000,- ( Tiga Puluh Lima Milyar Rupiah ) atau 14 % dari potensi zakat yang ada di kabupaten Gresik.

Dana zakat, infak dan sedekah (ZIS) yang terkumpul di Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) Kabupaten Gresik dalam kurun lima tahun terakhir yaitu mulai tahun 2016 Rp. 5.088.358.446,- tahun 2017 Rp. 6.554.704.240,- tahun 2018 Rp. 7.702.164.524,- dan 2019 Rp. 8.845.892.803,- dan tahun 2020 Rp. 9.832.266.704,- masih sangat jauh dari potensi ZIS yang ada di kabupaten Gresik. Dengan demikian perlu adanya Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Zakat, Infak dan Sedekah di kabupaten Gresik, sehingga potensi ZIS yang besar di Kabupaten Gresik bisa dioptimalkan dari segi pengumpulan dan didistribusikan kepada masyarakat/mustahik untuk memenuhi kebutuhan hidup dan pengentasan kemiskinan.

#### c. Pendistribusian dan Pendayagunaan Zakat, Infak dan Sedekah (ZIS)

Tugas pokok kedua BAZNAS adalah pendistribusian dan pendayagunaan sesuai dengan Peraturan Badan Amil Zakat Nasional Nomor 3 Tahun 2018 tentang Pendistribusian dan Pendayagunaan Zakat. pendistribusian disusun berdasarkan Ashnaf dan Program. Berdasarkan Ashnaf dana zakat, infak dan sedekah dibagi kepada 8 ashnaf zakat, yaitu Fakir, Miskin, Amil, Muallaf, Riqab, Gharim, Sabilillah, dan Ibnu Sabil.

---

<sup>47</sup> ).( Puskas Baznas,2019: viii).

Berdasarkan program dana zakat, infak dan sedekah dimanfaatkan untuk kegiatan pendidikan, kesehatan, sosial kemasyarakatan, dan/atau usaha produktif.

#### **D. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem yang Akan Diatur Dalam Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya Terhadap Aspek Beban Keuangan Negara**

Peraturan daerah merupakan salah satu sarana transformasi sosial dan demokrasi sebagai perwujudan kemampuan masyarakat daerah untuk menjawab perubahan yang cepat dan tantangan pada era otonomi saat ini, serta mewujudkan *good local governance* sebagai bagian dari pembangunan yang berkesinambungan di daerah. Melalui pembentukan Peraturan Daerah yang berencana, aspiratif dan berkualitas, maka Peraturan Daerah dapat menciptakan *multiplier effect* yakni menjadi penggerak utama bagi perubahan-perubahan mendasar di berbagai bidang kehidupan masyarakat dan pemerintahan yang diperlukan oleh daerah.

Implikasi penerapan peraturan daerah terhadap pembangunan di bidang agama dan ekonomi yang akan diatur dalam peraturan daerah, akan dikaji kaitannya terhadap aspek kehidupan masyarakat dan dampaknya terhadap aspek beban keuangan negara. Terhadap aspek kehidupan ekonomi masyarakat, pengaturan serta pemberdayaan sumber daya yang ada dengan peraturan daerah tentu akan memberikan kepastian hukum pengelolaan zakat di Kabupaten Gresik dengan tujuan meningkatkan daya guna dan hasil guna zakat harus dikelola secara melembaga sesuai dengan ketentuan syariat islam. Terhadap aspek beban keuangan daerah, pengaturan Pengelolaan Zakat, Infak dan Sedekah dalam peraturan daerah akan menimbulkan program-program atau kebijakan tertentu di pembangunan ekonomi khususnya BAZNAS Kabupaten Gresik, dalam program kegiatan yang di atur dalam Peraturan Daerah, harus dilaksanakan oleh pemerintah daerah dan dianggarkan dalam anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD). Dengan demikian, akan

terdapat alokasi dari dana APBD untuk membangun pengelolaan zakat yang melembaga dan profesional di Kabupaten Gresik.

Namun, hal ini tidak akan membebani keuangan daerah, karena kontribusi yang dimunculkan dengan meningkatnya kondisi pengelolaan zakat di Kabupaten Gresik akan juga memberikan efek positif bagi kehidupan masyarakat di Kabupaten Gresik sehingga menciptakan kesejahteraan masyarakat guna pengentasan kemiskinan dan kesenjangan sosial. Dengan demikian akan tercapai visi, misi dan tujuan dari Kabupaten Gresik.

### **BAB III**

## **EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN**

### **PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT**

#### **A. Kondisi Hukum**

Pengaturan mengenai zakat telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011. Berdasarkan konsiderannya, Undang-Undang ini diundangkan berdasarkan pertimbangan (1) bahwa negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya; (2) bahwa menunaikan zakat merupakan kewajiban bagi umat Islam yang mampu sesuai dengan syariat Islam; (3) bahwa zakat merupakan pranata keagamaan yang bertujuan untuk meningkatkan keadilan dan kesejahteraan masyarakat; dan (4) bahwa dalam rangka meningkatkan daya guna dan hasil guna, zakat harus dikelola secara melembaga sesuai dengan syariat Islam.

Konsideran tersebut menegaskan bahwa terbitnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat memberikan kebebasan kepada pemeluk agama Islam melaksanakan ibadahnya, dalam hal ini pelaksanaan zakat sesuai dengan ajaran yang telah ditetapkan oleh agama Islam. Di samping itu, pelaksanaan zakat dapat dikelola dengan baik, yakni dalam bentuk kelembagaan sesuai syariat Islam. Sehingga pengelolaan zakat mampu meningkatkan keadilan dan kesejahteraan masyarakat.

UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat dilengkapi dengan peraturan yang lebih teknis, yakni Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat. PP tersebut banyak mengatur tentang kelembagaan Baznas, baik ditingkat pusat, provinsi dan Kabupaten/Kota. Selain itu, juga mengatur lebih detail mengenai Lembaga Amil Zakat (LAZ).

Adanya dua peraturan dasar tersebut kurang detail mengatur hubungan Baznas di seluruh tingkatan dengan lembaga pemerintah, baik pusat, provinsi maupun di tingkat daerah kabupaten/kota. Pengelolaan zakat, mulai tahapan



pengumpulan sampai tahapan pendistribusian dan pemberdayaan. Pada tahapan-tahapan tersebut membutuhkan kerjasama dan kordinasi dengan pemerintah, khususnya pemerintahan ditingkat daerah. Dua Peraturan, yakni Undang-Undang- Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat dan Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2014 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat perlu dilengkapi dengan peraturan daerah yang merujuk pada dua aturan tersebut.

## **B. Sinkronisasi Peraturan Perundang-Undangan**

Hukum merupakan sebuah sistem, dalam hal ini disebut sebagai sistem norma hukum. Hukum sebagai sistem norma membentuk satu kesatuan, sistem, kelompok. Menurut Hans Kelsen hukum sebagai sistem norma, jika keabsahan suatu norma dapat dirunut kembali sampai kepada sebuah norma tunggal yang menjadi dasar keabsahan terakhir. Norma dasar inilah sebagai sumber umum menyatukan bermacam-macam norma yang membentuk sebuah sistem. Bahwa sebuah norma menjadi bagian sebuah sistem tertentu hanya berasal dari fakta bahwa keabsahan norma bisa dirunut kembali sampai ke norma dasar yang menyusun sistem.<sup>48</sup>

Dengan ungkapan lain, suatu sistem hukum, terdiri dari berbagai norma yang tersusun secara hierarki dari tingkat yang tertinggi hingga rendah. Keabsahan norma yang tingkatannya lebih rendah, didasarkan pada norma lain yang tingkatannya lebih tinggi (norma yang lebih rendah, memperoleh pendelegasian wewenang dari norma yang lebih tinggi), demikian seterusnya, hingga keabsahan dari beragam norma tersebut pada akhirnya dapat dirujuk pada norma yang tertinggi, yaitu norma dasar (*grundnorm*). Dengan demikian, keabsahan keseluruhan tatanan norma tersebut pada tingkatan akhir dapat dirujuk pada keabsahan norma dasarnya.<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup> Hans Kelsen, *Pengantar Teori Hukum* (Nusa Media) 94.

<sup>49</sup> Khudzaaifah Dimiyati and Kelik Wardiono, *Paradigma Rasional Dalam Ilmu Hukum* (Genta 2014) 62.

Untuk mempertahankan eksistensi sebuah sistem hukum, maka peraturan perundang-undangan yang dirumuskan terjalin harmonisasi dengan peraturan perundang-undangan yang lain, baik harmonisasi vertikal maupun horizontal. Harmonisasi peraturan perundang-undangan merupakan sebuah sinkronisasi atau penyelarasan konsepsi pemahaman yang ada dalam rumusan pasal maupun ayat dalam suatu rancangan peraturan perundang-undangan.<sup>50</sup>

Undang-Undang 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan mengamanatkan adanya sinkronisasi peraturan perundang-undangan pada saat penyusunan naskah akademik. Lampiran I Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menentukan penyusunan naskah akademik disusun menurut lampiran I tersebut. salah satu bab dalam sistematika penyusunan naskah akademik adalah “evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan terkait”. Ketentuan ini untuk menjamin agar setiap rancangan peraturan perundang-undangan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan tersebutnya dan tidak tumpang tindih dengan aturan yang sederajat.

Berdasarkan pada hal-hal tersebut tersebut, penting untuk diuraikan peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan Rancangan Raperda Kabupaten Gresik tentang Pengelolaan Zakat, Infak dan Sedekah. Peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan Raperda Pengelolaan Zakat, Infak dan Sedekah diulas hubungan, sinkronisasi dan keharmonisasiannya, agar Raperda Kabupaten Gresik tentang Pengelolaan Zakat, Infak dan Sedekah tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, baik secara vertikal maupun horizontal.

#### **1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945**

Ketentuan Pasal 18 ayat (6) UUD NRI 1945, menentukan *Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah* dan peraturan-peraturan lain

---

<sup>50</sup> Widodo Eka Cahyana, ‘Bimtek Online Teknik Menyusun Naskah Akademik (youtube).

untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Hak yang diberikan oleh konstitusi ini merupakan bentuk dari pembagian negara yang diatur dalam Pasal 18 ayat (1) UUD NRI 1945, yang menentukan: *“Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang”*.

Berdasarkan ketentuan ini, Pemerintah Daerah Kabupaten Gresik memiliki kewenangan membentuk Peraturan Daerah. Artinya Pasal 18 ayat (6) UUD Tahun 1945 menjadi dasar pembentukan peraturan daerah yang dirumuskan oleh Pemerintah Kabupaten Gresik, yakni Raperda tentang Pengelolaan Zakat, Infak dan Sedekah.

## **2. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat**

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat merupakan peraturan induk dalam pengelolaan zakat. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 ini menjadi acuan dalam merumuskan peraturan di bawahnya, termasuk dalam merumuskan peraturan daerah tentang pengelolaan zakat, infak dan sedekah.

UU Nomor 23 Tahun 2011 memberikan dasar tujuan dari dibentuknya Undang-Undang Pengelolaan Zakat. Pasal 3 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 menyatakan bahwa tujuan pengelolaan zakat sebagai berikut: (1) meningkatkan efektivitas dan efisiensi pelayanan dalam pengelolaan zakat; dan (2) meningkatkan manfaat zakat untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan penanggulangan kemiskinan.

Tujuan dari pengelolaan zakat tersebut menjadi acuan peraturan dibawahnya dalam merumuskan aturan tentang pengelolaan zakat. Bahwa tujuan pengelolaan zakat diarahkan pada dua tujuan tersebut tersebut.

UU Nomor 23 Tahun 2011 memberi kewenangan kepada pemerintah daerah Kabupaten/Kota, dalam rangka pelaksanaan pengelolaan zakat di tingkat kabupaten atau kota membentuk Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) Kabupaten/kota. Pasal 15 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 menyatakan “Dalam rangka pelaksanaan pengelolaan zakat pada tingkat

provinsi dan kabupaten/kota dibentuk BAZNAS provinsi dan BAZNAS kabupaten/kota”. Pasal 15 ayat (3) mempertegas bahwa ”BAZNAS kabupaten/kota dibentuk oleh Menteri atau pejabat yang ditunjuk atas usulan bupati/walikota setelah mendapat pertimbangan BAZNAS”.

Pasal 15 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat memberikan dasar kewenangan kepada pemerintahan di daerah membentuk BAZNAS Kabupaten sebagai badan amil zakat yang mengelola zakat di tingkat kabupaten/kota.

Untuk mengoptimalkan pelaksanaan tugas BAZNAS Kabupaten/Kota, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat Pada Pasal 16 memberi kewenangan kepada BAZNAS Kabupaten/kota dalam melaksanakan tugas dan fungsinya dapat membentuk Unit Pengumpul Zakat (UPZ) pada: instansi pemerintah, badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, perusahaan swasta dan perwakilan Republik Indonesia di luar negeri serta dapat membentuk UPZ pada tingkat kecamatan, kelurahan atau nala lainnya, dan tempat lainnya.

UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat mengatur juga tentang pengelolaan, pendistribusian, pendayagunaan dan pelaporan zakat, infak, sedekah dan dana sosial lainnya. Pasal 21 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat mengatur tentang pengumpulan zakat. Bahwa “dalam rangka pengumpulan zakat, muzaki melakukan penghitungan sendiri atas kewajiban zakatnya”. Pada ayat (2) dinyatakan bahwa “Dalam hal tidak dapat menghitung sendiri kewajiban zakat, muzaki dapat meminta bantuan BAZNAS”.

Hasil dari penyaluran zakat yang dilakukan muzaki dapat dijadikan dasar pengurangan dari penghasilan kena pajak. Pasal 22 Undang-Undang 23 Tahun 2011 menyatakan “Zakat yang dibayarkan oleh muzaki kepada BAZNAS atau LAZ dikurangkan dari penghasilan kena pajak”.

Untuk pendistribusian, Pasal 25 Undang-Undang 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat mengatur bahwa “Zakat wajib didistribusikan kepada mustahik sesuai dengan syariat Islam”. Pasal 26 Undang-Undang 23

Tahun 2011 menyatakan bahwa “Pendistribuzian zakat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25, dilakukan berdasarkan skala prioritas dengan memperhatikan prinsip pemerataan, keadilan dan kewilayahan”. Berdasarkan dua pasal tersebut, pendistribusian zakat difokuskan kepada mustahik yang delapan asnaf sesuai dengan ketentuan syariat Islam, namun demikian BAZNAS diperkenankan menentukan pembagian dari delapan asnaf tersebut berdasarkan pada skala prioritas dengan memperhatikan prinsip pemerataan, keadilan, dan kewilayahan.

Zakat dapat dijadikan daya guna untuk usaha produktif dalam rangka penanganan fakir miskin dan peningkatan kualitas umat. Pasal 27 Undang-Undang Pengelolaan Zakat menyampaikan bahwa “zakat dapat didayagunakan untuk usaha produktif dalam rangka penanganan fakir miskin dan peningkatan kualitas umat”. Zakat sebagai pendayagunaan sebagaimana tersebut tersebut dapat dilakukan apabila kebutuhan dasar mustahik telah terpenuhi.

BAZNAS tidak hanya mengelola zakat, BAZNAS diberi kewenangan juga mengelola infak, sedekah, dan dana sosial keagamaan lainnya. Ketentuan mengenai hal tersebut diatur dalam Pasal 28 Undang-Undang Pengelolaan Zakat. Pasal 28 ayat (1) menyatakan “Selain menerima zakat, BAZNAS atau LAZ juga dapat menerima infak, sedekah, dan dana sosial keagamaan lainnya”. Pada ayat (2), mengenai pendistribusiannya dinyatakan bahwa “Pendistribusian dan pendayagunaan infak, sedekah, dan dana sosial keagamaan lainnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan sesuai dengan syariat Islam dan dilakukan sesuai dengan peruntukkan yang diikrarkan oleh pemberi”.

Itulah beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat yang berhubungan dengan Raperda Kabupaten Gresik Tentang Pengelolaan Zakat, Infak dan Sedekah.

### **3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah**

Esensi Undang-Undang Pemerintahan Daerah, menekankan asas otonomi daerah. Asas otonomi daerah ini bersentuhan dengan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan demikian, kewenangan pusat telah dilimpahkan kepada daerah, khususnya dalam menjalankan administrasi pemerintahan daerah.

Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, disebutkan tentang kewenangan dan klasifikasi urusan pemerintahan. Secara khusus, Pasal 9 berisi klasifikasi urusan pemerintahan yang diuraikan sebagai berikut:

- (1) Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum.
- (2) Urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.
- (3) Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota.
- (4) Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah.
- (5) Urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Masalah pengelolaan zakat sebagai perwujudan kesejahteraan masyarakat merupakan urusan pemerintahan konkuren, baik yang menjadi urusan wajib berkaitan dengan pelayanan dasar atau urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar.

Secara lebih spesifik, ketentuan mengenai peningkatan kesejahteraan sebagai pembagian urusan pemerintahan konkuren. Kewenangan Pemerintah

Daerah Kabupaten/Kota terkait dengan pembaagian urusan bidang sosial dan antara lain mencakup:

NO	SUB BIDANG	PEMERINTAHAN PUSAT	DAERAH PROVINSI	DAERAH KABUPATEN
1	Pemberdayaan Sosial	a. Penetapan lokasi dan pemberdayaan sosial komunitas adat terpencil (KAT). b. Penerbitan izin pengumpulan sumbangan lintas Daerah provinsi. c. Pembinaan potensi sumber kesejahteraan sosial.	a. Pemberdayaan sosial KAT. b. Penerbitan izin pengumpulan sumbangan dalam Daerah kabupaten/ko ta. c. Pengembangan potensi sumber kesejahteraan sosial Daerah kabupaten/ko ta. d. Pembinaan lembaga konsultasi kesejahteraan keluarga (LK3) yang wilayah kegiatannya di Daerah kabupaten/ko ta	a. Pemberdayaan sosial KAT. b. Penerbitan izin pengumpulan sumbangan dalam Daerah kabupaten/kota. c. Pengembangan potensi sumber kesejahteraan sosial Daerah kabupaten/kota. d. Pembinaan lembaga konsultasi kesejahteraan keluarga (LK3) yang wilayah kegiatannya di Daerah kabupaten/kota

#### 4. Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2014 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat

Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2014 selanjutnya ditulis PP Pelaksanaan Undang-Undang Pengelolaan Zakat memperjelas mengenai organisasi dan tata kerja BAZNAS Kabupaten. Pasal 39 PP Pelaksanaan Undang-Undang Pengelolaan Zakat menyatakan bahwa “BAZNAS kabupaten/kota dibentuk oleh direktur jenderal yang mempunyai tugas dan fungsi di bidang zakat pada kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agama atas usulan bupati/walikota setelah mendapat

pertimbangan BAZNAS. Berdasarkan pasal ini, BAZNAS dibentuk oleh direktur jenderal Kementerian Agama berdasarkan usulan bupati/walikota. Proses tersebut dapat dilaksanakan setelah mendapat pertimbangan dari BAZNAS.

Pertanggung jawaban BAZNAS kabupaten dan pelaksanaan tugas dan fungsinya mengacu pada Pasal 40 PP Pelaksanaan Undang-Undang Pengelolaan Zakat. Pasal 40 ayat (1) menyatakan bahwa “BAZNAS Kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 39 bertanggungjawaban kepada BAZNAS provinsi dan pemerintah daerah kabupaten kota”. jadi pertanggungjawaban BAZNAS kabupaten tertuju pada BAZNAS provinsi dan pemerintah daerah kabupaten. Sedangkan pelaksanaan tugas dan fungsinya BAZNAS kabupaten pada wilayah kabupaten sesuai dengan kebijakan BASNAS, sebagaimana diatur dalam Pasal 40 ayat (2) PP Pelaksanaan Undang-Undang Pengelolaan Zakat “BAZNAS Kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) melaksanakan tudan dan fungsi BASNAS pada tingkat kabupaten/kota sesuai dengan kebijakan BAZNAS”.

Personalia dalam BAZNAS kabupaten terdiri atas unsur pimpinan dan pelaksana. Unsur pimpinan terdiri atas ketua dan paling banyak 4 orang wakil ketua. Untuk unsur pimpinan berasal dari unsur masyarakat yang meliputi ulama, tenaga profesional, dan tokoh masyarakat Islam. Hal ini sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 41 PP Pelaksanaan Undang-Undang Pengelolaan Zakat.

Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, BAZNAS kabupaten wajib melakukan beberapa hal, sebagaimana diatur dalam Pasal 45 PP Pelaksanaan Undang-Undang Pengelolaan Zakat sebagaiberikut:

- a. melakukan perencanaan, pelaksanaan, dan pengendalian atas pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat di tingkat kabupaten/kota;
- b. melakukan koordinasi dengan kantor kementerian agama kabupaten/kota dan instansi terkait di tingkat kabupaten/kota dalam pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat; dan



- c. melaporkan dan mempertanggungjawabkan Pengelolaan Zakat, infak dan sedekah, serta dana sosial keagamaan lainnya kepada BAZNAS provinsi dan bupati/walikota.

Demikianlah beberapa ketentuan mengenai organisasi dan tata kerja BAZNAS kabupaten. Ketentuan ini dapat menjadi acuan dalam perumusan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Gresik tentang Pengelolaan Zakat, Infak dan Sedekah.

## **BAB IV**

### **LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS**

#### **A. Landasan Filosofis**

Landasan filosofis peraturan perundang-undangan adalah landasan atau dasar yang berkaitan dengan filosofis atau ideologi negara. Dengan pernyataan lain, peraturan perundang-undangan yang dibentuk mempertimbangkan, mendasarkan atau melandaskan pada pandangan hidup, kesadaran, cita hukum atau falsafah bangsa yang telah dicanangkan. Produk hukum yang diciptakan mencerminkan nilai-nilai yang tumbuh dan dirasa adil dalam masyarakat.

Peraturan perundang-undangan harus mencerminkan nilai-nilai (cita hukum) yang terkandung dalam Pancasila. Menurut Rudolp Stamler, cita hukum adalah konstruksi pikiran yang merupakan keharusan untuk mengarahkan hukum pada cita-cita yang diinginkan masyarakat. Cita hukum berfungsi sebagai bintang pemandu (*leitstern*) bagi tercapainya cita-cita masyarakat. Meski merupakan titik akhir yang tidak mungkin tercapai, namun cita hukum memberikan manfaat karena mengandung dua sisi yaitu dengan cita hukum kita dapat menguji hukum positif yang berlaku dan cita hukum kita dapat mengarahkan hukum positif sebagai usaha dengan sanksi pemaksa menuju sesuatu yang adil (*zwangversuch zum Richtigen*).<sup>51</sup> Selanjutnya Gustav Radbruch menyatakan bahwa cita hukum berfungsi sebagai tolak ukur yang bersifat *regulative* dan *konstruktif*. Tanpa cita hukum, hukum kehilangan maknanya.

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan proses terwujudnya nilai-nilai yang terkandung dalam cita hukum ke dalam norma hukum tergantung kepada tingkat kesadaran dan penghayatan akan nilai-nilai tersebut oleh para pembentuk peraturan perundang-undangan. Tiadanya

---

<sup>51</sup> Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan (2) , Proses Dan Teknik Penyusunan* (Kanisius 2007) 237.

kesadaran akan nilai-nilai tersebut dapat terjadi kesenjangan antara cita hukum dan norma hukum yang dibuat.

Oleh karena itu dalam Negara Indonesia yang memiliki cita Hukum Pancasila sekaligus sebagai norma fundamental negara, maka peraturan perundang-undangan yang hendak dibuat, hendaknya diwarnai dan dialiri nilai-nilai yang terkandung dalam cita hukum tersebut. Menurut Lampiran I Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan bahwa landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Secara yuridis ketatanegaraan, Pancasila merupakan dasar negara republik Indonesia sebagaimana terdapat pada Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 yang kelahirannya ditempatkan dalam proses perjuangan kebangsaan Indonesia sehingga perlu dipertahankan dan diaktualisasikan.<sup>52</sup> Pancasila merupakan falsafah dan sebagai kepribadian bangsa Indonesia. Oleh karena itu setiap peraturan perundang-undangan harus didasarkan falsafah pancasila.

Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Tentang Pengelolaan Zakat, Infak dan Sedekah dilandaskan oleh falsafah pancasila pada sila ke lima, yakni “Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”. Keadilan sosial istilah masyarakat adil dan makmur berbahagia buat semua orang, tidak ada penghinaan, tidak ada penghisapan, bahagia material dan bahagia spiritual, lahir dan batin.<sup>53</sup> Istilah adil menunjukkan bahwa orang harus memberikan kepada orang lain apa yang menjadi haknya dan tahu mana haknya sendiri serta tahu apa kewajibannya kepada orang lain dan dirinya. Sosial berarti

---

<sup>52</sup> Pimpinan MPR and Tim Kerja Sosialisasi MPR Periode 2009-2014, *Empat Pilar Kehidupan Berbangsa Dan Bernegara* (Sekretariat Jenderal MPR RI 2012) 89.

<sup>53</sup> Sunoto, *Filsafat Pancasila* (Hanindita Graha Widya 1988) 7.

tidak mementingkan diri sendiri saja, tetapi mengutamakan kepentingan umum, tidak individualistik dan egoistik, tetapi berbuat untuk kepentingan bersama. Sebenarnya istilah gotong royong yang berarti berkarya bersama dan membagi hasil karyanya bersama tepat sekali untuk menerangkan apa arti keadilan sosial.<sup>54</sup>

Dalam pandangan lain keadilan sosial dalam sila kelima Pancasila menekankan prinsip keadilan dan kesejahteraan ekonomi, atau apa yang disebut Soekarno sebagai prinsip *social rechtvaardigheid*. Yakni, bahwa persamaan, emansipasi dan partisipasi yang dikehendaki bangsa ini bukan hanya dibidang politik, melainkan juga dibidang perekonomian. Prinsip keadilan dan kesejahteraan sosial menurut sila kelima Pancasila tidaklah sama dengan prinsip *komunisme* (yang menekankan kolektivisme) dan *liberalisme* (yang menekankan individualisme). Sila kelima bertolak dari pengertian bahwa antara pribadi dan masyarakat satu sama lain tidak dapat dipisahkan.<sup>55</sup>

Secara umum, keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia berarti bahwa setiap orang Indonesia mendapat perlakuan yang adil dalam bidang hukum, politik, sosial, ekonomi dan kebudayaan. Keadilan sosial juga mengandung arti tercapainya keseimbangan antara kehidupan pribadi dan kehidupan masyarakat. karena kehidupan manusia itu meliputi kehidupan jasmani dan kehidupan rohani, keadilan itupun meliputi keadilan di dalam pemenuhan tuntutan hakiki kehidupan jasmani serta keadilan di dalam pemenuhan tuntutan hakiki kehidupan rohani secara seimbang.<sup>56</sup>

Makna sila kelima yakni keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia yang telah diurai tersebut menjadi dasar filosofis dirumuskannya Raperda Kabupaten Gresik tentang Pengelolaan Zakat, Infak dan Sedekah. Pengelolaan zakat, infak dan sedekah yang dilaksanakan dengan baik, proses penyalurannya mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat Kabupaten Gresik.

---

<sup>54</sup> *Ibid.*

<sup>55</sup> Pimpinan MPR and Tim Kerja Sosialisasi MPR Periode 2009-2014 (n 45) 79.

<sup>56</sup> *Ibid* 80.

Selain di dasari secara filosofis oleh sila kelima Pancasila, dasar filosofis lainnya adalah Pembukaan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 alinia keempat. Yakni “Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial,.....”.

Awal alinea ke empat UUD Tahun 1945 tersebut mengandung pemikiran filsafat, bahwa dibentuknya negara Indonesia bertujuan (1) melindungi segenap bangsa Indonesia; (2) melindungi seluruh tumpah darah (wilayah) Indonesia; (3) memajukan kesejahteraan umum; (4) mencerdaskan kehidupan bangsa; dan (5) ikut melaksanakan ketertiban bangsa.<sup>57</sup> Dengan demikian, filsafah hukum yang dianut oleh para pendiri bangsa Indonesia menurut Sunaryati Hartono menentukan bahwa Negara Indonesia berbentuk Republik, yang didasarkan pada Undang-Undang Dasar (hukum) dan bertujuan untuk melindungi segenap bangsa Indonesia, melindungi seluruh tumpah darah (wilayah) Indonesia memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Dijelaskan lebih lanjut oleh Sunaryat Hartono, dari rumusan pembukaan UUD 1945 dapat disimpulkan bahwa, bahwa para pendiri bangsa Indonesia mencita-citakan agar Negara Republik Indonesia menjadi negara hukum (*rechtsstaat*) yang demokratis, kualitas hukumnya wajib mengupayakan agar kesejahteraan umum dan kecerdasan bangsa, semakin meningkat sebagaimana menjadi tujuan paham Negara Kesejahteraan (*walvaartsstaat*).<sup>58</sup>

Dua landasan filosofis itulah yang menjadi dasar Raperda Kabupaten Gresik Tentang Pengelolaan Zakat, Infak dan Sedekah, *pertama*, landasan Pancasila sila kelima “keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, dan *kedua*, Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun

---

<sup>57</sup> Sunaryati Hartono (n 13) 150.

<sup>58</sup> *Ibid* 151.

1945 alinea keempat, yakni Yakni “Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial,.....”.

## **B. Landasan Sosiologis**

Setiap norma hukum yang dituangkan dalam undang-undang haruslah mencerminkan tuntutan kebutuhan masyarakat sendiri akan norma hukum yang sesuai dengan realitas kesadaran hukum masyarakat, oleh karena itu dalam konsideran harus dirumuskan dengan baik, pertimbangan-pertimbangan yang bersifat empiris sehingga suatu gagasan normatif yang dituangkan dalam undang-undang benar-benar didasarkan atas kenyataan yang hidup dalam kesadaran masyarakat.

Peraturan perundang-undangan dikatakan mempunyai landasan atau dasar sosiologis (*sociologische grondslag*) apabila ketentuan-ketentuannya sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat. Landasan atau dasar sosiologis peraturan perundang-undangan adalah landasan atau dasar yang berkaitan dengan kondisi atau kenyataan yang hidup dalam masyarakat.

Dilihat dari geografis, lokasi Kabupaten Gresik terletak di sebelah Barat Laut Kota Surabaya yang merupakan Ibukota Provinsi Jawa Timur dengan luas wilayah 1.191,25 km<sup>2</sup>. Secara administratif, Kabupaten Gresik terbagi menjadi 18 Kecamatan yang terdiri dari 330 Desa dan 26 Kelurahan. Sedangkan secara geografis, wilayah Kabupaten Gresik terletak antara 112° sampai 113° Bujur Timur dan 7° sampai 8° Lintang Selatan yang merupakan dataran rendah dengan ketinggian 2 sampai 12 meter tersebut permukaan air

laut kecuali Kecamatan Panceng yang mempunyai ketinggian 25 meter diatas permukaan air laut.<sup>59</sup>

Secara geografis kabupaten Gresik merupakan kawasan yang berpotensi berkembang pesat dalam konstelansi Surabaya Metropolitan Area, dengan diistilahkan sebagai kawasan perkotaan Gerbangkertosusila (Gresik–Bangkalan–Mojokerto–Surabaya–Sidoarjo–Lamongan) dengan sektor unggulan industri, perdagangan dan jasa, pertanian, perikanan, dan pariwisata, sehingga diharapkan kawasan tersebut menjadi pusat-pusat pertumbuhan ekonomi bahkan dapat memacu pertumbuhan ekonomi bagi daerah-daerah yang ada disekitarnya.<sup>60</sup>

Jumlah penduduk di Kabupaten Gresik berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS) Kabupaten Gresik sebagaimana tertera dalam tabel di bawah ini:

**Tabel 4.1**

Kecamatan <i>Subdistrict</i>		Penduduk (Jiwa) <i>Population (People)</i>	Laju Pertumbuhan Penduduk per Tahun 2020 <sup>1</sup> -2021 <sup>1</sup> <i>Annual Population Growth Rate (%) 2020<sup>1</sup>-2021<sup>1</sup></i>
(1)	(2)	(3)	
1. Wringinanom	73.347	0,52	
2. Dhoryorejo	122.562	-0,11	
3. Kedamean	61.563	0,42	
4. Menganti	146.160	1,11	
5. Cerme	82.189	0,90	
6. Benjeng	63.181	0,40	
7. Balongpanggang	53.971	0,39	
8. Dudusampayan	47.220	0,26	
9. Kebomas	119.432	0,53	
10. Gresik	76.077	-0,27	
11. Manyar	119.863	0,33	
12. Bungah	65.852	0,64	
13. Sidayu	43.623	0,23	
14. Dukun	63.387	0,77	
15. Panceng	51.556	1,53	
16. Ujungpangkah	49.530	0,88	
17. Sangkapura	50.928	0,47	
18. Tambak	30.129	1,14	
<b>Kabupaten Gresik</b>		<b>1.320.570</b>	<b>0,53</b>

<sup>59</sup> RPJMD Kab Gresik 2016-2021' II-1  
<<https://www.scribd.com/document/358050665/RPJMD-Kab-Gresik-2016-2021>> accessed 5 February 2022.

<sup>60</sup> *Ibid* II-4.

Dari jumlah penduduk Kabupaten Gresik pada tabel tersebut, beberapa penduduk berada dalam garis kemiskinan. Jumlah penduduk yang berada dalam garis kemiskinan tertera dalam tabel di bawah ini:

**Tabel 4.2**

<b>Tahun Year</b>	<b>Garis Kemiskinan (rupiah/kapita/bulan) Poverty Line (rupiah/capita/month)</b>	<b>Jumlah Penduduk Miskin (ribu) Number of Poor People (thousand)</b>	<b>Persentase Penduduk Miskin Percentage of Poor People</b>
(1)	(2)	(3)	(4)
2014	348 888	166,90	13,41
2015	372 661	170,76	13,63
2016	393 447	167,12	13,19
2017	414 261	164,08	12,80
2018	438 704	154,02	11,89
2019	466 154	148,61	11,35
2020	492 628	164,05	12,40
2021	505 499	166,35	12,42

Sumber/Source: BPS, Survei Sosial Ekonomi Nasional Maret/BPS-Statistics Indonesia, March National Socioeconomic Survey

Jumlah penduduk yang berada dalam garis kemiskinan tersebut dapat ditanggulangi, salah satunya dengan mamfaatkan pengelolaan zakat dengan baik. Berdasarkan data dari BAZNAS Kabupaten Gresik yang memperoleh data dari hasil Pusat Kajian Strategis (PUSKAS) BAZNAS, potensi pendapatan zakat Kabupaten Gresik adalah 245 Milyar. Jumlah potensi zakat yang demikian besar mampu menjadi salah satu instrumen dalam mengurangi jumlah kemiskinan di Kabupaten Gresik.

Namun demikian, berdasarkan Laporan BAZNAS Kabupaten Gresik atas capaian yang diperoleh pada tahun 2020 sebesar Rp. 9.832.266.074 dari 8940 orang muzakki. Pada tahun 2021 Baznas Kabupaten Gresik mengumpulkan



zakat lebih tinggi dari tahun sebelumnya, yakni mencapai 13,4 Miliar.<sup>61</sup> Jumlah pengumpulan zakat yang telah dilakukan Baznas Kabupaten Gresik disatukan dengan lembaga amil zakat lain di Kabupaten Gresik terkumpul sebesar 35 M. Namun demikian, jumlah tersebut masih 14% dari potensi zakat sebesar 245 Milyar yang ada di Kabupaten Gresik.<sup>62</sup>

Untuk mengoptimalkan pengelolaan zakat di Kabupaten Gresik perlu dibangun kelembagaan BAZNAS Kabupaten Gresik yang kuat dan pelaksanaan kerjasama dengan instansi pemerintah daerah dan instansi lainnya. Memperkuat pengelolaan zakat di Kabupaten Gresik tersebut perlu didukung oleh peraturan daerah. Untuk itu perlu dioptimalkan agar pelaksanaannya lebih berhasil guna, berdaya guna dan dikembangkan sesuai sasaran serta sesuai tujuan.

Berdasarkan uraian tersebut menjadi dasar secara sosiologis pentingnya sebuah kebijakan yang mendukung pengelolaan zakat, infak dan sedekah di Kabupaten Gresik. Kebijakan pembentukan peraturan daerah kabupaten gresik tentang pengelolaan zakat, infak dan sedekah akan menjadi salah satu instrumen dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat Kabupaten Gresik.

### **C. Landasan Yuridis**

Landasan yuridis tidak dapat dilepaskan dengan adanya pondasi ketatanegaraan Indonesia yang bersendikan atas hukum. Negara Indonesia adalah Negara yang berdasarkan atas hukum (*Rechtsstaat*) bukan berdasarkan atas kekuasaan (*Machtstaat*). Oleh karena itu setiap produk peraturan-peraturan perundang-undangan yang dibuat harus memenuhi tata cara yang ditetapkan oleh undang-undang dengan memenuhi asas-asas yang terdapat dalam nafas negara hukum.

Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan

---

<sup>61</sup> Baznasgresik.com/apresiasi

<sup>62</sup> Hasil Wawancara dengan Pimpinan Baznas Kabupaten Gresik

mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat.

Dengan demikian apabila diterapkan maka landasan yuridis adalah landasan hukum (*yuridische gelding*) yang menjadi dasar kewenangan (*bevoegdheid* atau *competentie*) pembuatan peraturan perundang-undangan. Apakah kewenangan seseorang pejabat atau lembaga/badan tertentu mempunyai dasar hukum yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan atau tidak.

Dasar hukum kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan sangat diperlukan. Tanpa disebutkan dalam peraturan perundangan sebagai landasan yuridis formal, seorang pejabat atau suatu lembaga atau badan adalah tidak berwenang (*onbevoegdheid*) mengeluarkan peraturan. Misalnya, Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan kewenangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk membentuk undang-undang. Demikian pula ketentuan Pasal 5 ayat (2) memberikan dasar hukum kewenangan kepada Presiden dalam menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan Undang-undang.

Dengan demikian jenis peraturan perundang-undangan serta lembaga atau badan yang berwenang membentuknya harus mempunyai landasan formal secara tegas dalam peraturan perundang-undangan. Tanpa landasan formal demikian, maka prinsip negara berdasar atas hukum akan menjadi goyah. Oleh karena itu dasar yuridis sangat penting dalam pemuatan peraturan perundang-undangan yang ditandai dengan:

1. adanya kewenangan untuk pembuat peraturan perundang-undangan, karena setiap peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/badan atau pejabat yang berwenang.
2. adanya kesesuaian bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan dengan materi yang diatur, terutama kalau diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi atau sederajat.

3. mengikuti tata cara atau prosedur tertentu, apabila tidak diikuti maka peraturan perundang-undangan tersebut dimungkinkan batal demi hukum atau tidak/belum mempunyai kekuatan hukum mengikat.
4. tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Suatu Undang-undang tidak boleh mengandung kaidah yang bertentangan dengan UUD NRI 1945. Demikian pula seterusnya sampai pada peraturan perundang-undangan tingkat lebih bawah.

Selain menentukan dasar kewenangan landasan hukum juga merupakan dasar keberadaan atau pengakuan dari suatu jenis peraturan perundang-undangan adalah landasan yuridis material. Landasan yuridis material menunjuk kepada materi muatan tertentu yang harus dimuat dalam suatu peraturan perundang-undangan tertentu. Pembentuk peraturan menghendaki bahwa sesuatu materi tertentu hendaknya diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan tertentu pula.

Dalam UUD 1945 disebutkan adanya materi-materi tertentu yang harus diatur dengan Undang-undang. Isi atau substansi suatu peraturan perundang-undangan harus sesuai dengan "wadahnya" atau jenis peraturan perundang-undangan. Selain itu, isi suatu peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan isi peraturan perundang-undangan yang derajatnya lebih tinggi.

Dalam doktrin pembentukan peraturan Perundang-undangan, secara teoritis beberapa ahli telah memperkenalkan asas perundang-undangan antara lain adalah Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto dalam Peraturan dan Yurisprudensi (1979) menyebutkan ada enam asas peraturan perundang-undangan yang meliputi:

1. Undang-undang tidak berlaku surut;
2. Undang-undang yang dibuat oleh Penguasa yang lebih tinggi, mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula;
3. Undang-undang yang bersifat khusus menyampingkan undang-undang yang bersifat umum (*Lex specialis derogat lex generali*);

4. Undang-undang yang berlaku belakangan membatalkan undang-undang yang berlaku terdahulu (*Lex posteriore derogat lex priori*);
5. Undang-undang tidak dapat diganggu-gugat;
6. Undang-undang sebagai sarana untuk semaksimal mungkin dapat mencapai kesejahteraan spiritual dan material bagi masyarakat maupun individu, melalui pembaharuan atau pelestarian (*Welvaarstaat*).

Berkenaan dengan landasan yuridis ini maka Raperda Kabupaten Gresik tentang Pengelolaan Zakat, Infak dan Sedekah perlu memperhatikan beberapa peraturan perundang-undangan yang berkembang saat ini, khususnya yang berhubungan dengan pengelolaan zakat, infak dan sedekah, sehingga substansi Raperda Kabupaten Gresik tentang Pengelolaan Zakat, Infak dan Sedekah tidak bertentangan dengan Peraturan perundang-undangan lain.

Oleh karena itu, Pengkajian Naskah Akademis Raperda Kabupaten Gresik tentang Pengelolaan Zakat, Infak dan Sedekah ini memiliki beberapa landasan yuridis sebagai berikut:

1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah dalam Lingkungan Provinsi Djawa Timur, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1950 Nomor 19, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2930) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1965 tentang Perubahan Batas Wilayah Kotapraja Surabaya dan Daerah Tingkat II Surabaya (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1965 Nomor 19, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2730);
3. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 61, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 4846);

4. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5255);
5. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 6, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5494);
6. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Nergara Republik Indonesia Nomor 5599);
7. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573);
8. Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintah antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4737);
9. Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2010 tentang Zakat atau Sumbangan Keagamaan Yang Sifatnya Wajib Yang Dapat Dikurangkan Dari Penghasilan Bruto (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 98, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5148);
10. Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 38, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5508);

11. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 42, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6322);
12. Peraturan Menteri Agama Nomor 52 Tahun 2014 tentang Syarat dan Tata Cara Perhitungan Zakat Mal dan Zakat Fitrah serta Pendayagunaan Zakat untuk Usaha Produktif (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 1830) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Peraturan Menteri Agama Nomor 31 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Menteri Agama Nomor 52 Tahun 2014 tentang Syarat dan Tata Cara Perhitungan Zakat Mal dan Zakat Fitrah serta Pendayagunaan Zakat untuk Usaha Produktif (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 1503);
13. Peraturan Menteri Agama Nomor 5 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif Dalam Pengelolaan Zakat (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 141);
14. Peraturan Badan Amil Zakat Nasional Nomor 01 Tahun 2014 tentang Pedoman Tata Cara Pengajuan Pertimbangan Pengangkatan/Pemberhentian Pimpinan dan Amil Zakat Nasional Provinsi dan Badan Amil Zakat Nasional Kabupaten/Kota;
15. Peraturan Badan Amil Zakat Nasional Nomor 03 Tahun 2014 tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Amil Zakat Nasional Provinsi dan Badan Amil Zakat Nasional Kabupaten/Kota;
16. Peraturan Badan Amil Zakat Nasional Nomor 02 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Tata Cara Kerja Unit Pengumpul Zakat (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 1847);
17. Peraturan Badan Amil Zakat Nasional Nomor 05 Tahun 2018 tentang Pengelolaan Keuangan Zakat (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 421);
18. Peraturan Badan Amil Zakat Nasional Nomor 02 Tahun 2019 tentang Tugas dan Wewenang Pimpinan Badan Amil Zakat Nasional Provinsi dan

Pimpinan Badan Amil Zakat Nasional Kabupaten/Kota (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 226)

19. Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pedoman Pembentukan Perundang-Undangan Daerah (Lembaran Daerah Kabupaten Gresik Tahun 2012 Nomor 2);

## **BAB V**

### **JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN**

Hukum berfungsi memberi kepastian hukum (*rechtssicherheit*), kemanfaatan (*zweckmassigkeit*) dan keadilan (*gerchtigkeit*). Fungsi akhir dari Naskah Akademik ini adalah mengarahkan pada ruang lingkup materi muatan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Zakat. Namun demikian, sebelum menguraikan ruang lingkup materi muatan, dirumuskan sasaran yang akan diwujudkan, arah dan jangkauan pengaturan.

#### **A. Sasaran yang akan diwujudkan**

Sasaran yang hendak diwujudkan dengan adanya naskah akademik Peraturan Daerah ini adalah :

Pertama memberikan pembenaran secara akademik terhadap perlunya dasar hukum berupa Peraturan Daerah yang bersifat operatif dan spesifik mengenai Peraturan Daerah Pengelolaan Zakat di Kabupaten Gresik, sehingga dapat memberikan kepastian hukum yang dapat memberikan jaminan sekaligus perlindungan hukum bagi pemerintah dan masyarakat dalam melaksanakan kegiatan tersebut.

Sasaran *kedua*, adalah sebagai tindak lanjut dari telah disahkannya Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat dalam rangka membentuk BAZNAS kabupaten tersebut dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011, yang kemudian dijabarkan dalam Peraturan Pemerintah No. 14 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat maka pemerintah daerah khususnya Kabupaten Gresik mempunyai kewenangan dalam melakukan pembentukan Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Zakat, Infak dan Sedekah.

Sasaran *ketiga*, terlaksananya pembangunan dibidang Agama sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan asas- asas



penyelenggaraan pemerintahan yang baik yang kemudian dapat memberikan manfaat secara: ekonomi, sosial, budaya, hukum serta manfaat lainnya.

## **B. Arah dan Jangkauan pengaturan**

Arah dan jangkauan pengaturan Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Zakat, Infak dan Sedekah sebagai landasan hukum bagi Kabupaten Gresik dalam:

- a) mengantisipasi perkembangan ekonomi global dan mewujudkan Visi dan Misi Kabupaten Gresik, dipandang perlu membentuk Peraturan Daerah terkait Pengelolaan Zakat, Infak dan Sedekah sebagai payung hukum untuk menyelenggarakan pelayanan publik dalam hal pengumpulun dan pendistribusian zakat bagi kebutuhan masyarakat miskin di kabupaten Gresik khususnya umumnya bagi wilayah Provinsi Jawa Timur.
- b) bahwa Pengelolaan Zakat yang harus melembaga dan profesional yang handal, bersih, transparan dan menjunjung prinsip tata kelola pemerintahan yang baik, mengentaskan kemiskinan, serta sebagai pendorong pembangunan di Kabupaten Gresik.

## **C. Ruang lingkup materi Peraturan Daerah**

Materi muatan Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Zakat, Infak dan Sedekah adalah mencakup:

### **1. Ketentuan Umum**

Berdasarkan angka 98 Lampiran II Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang- undangan, perihal Ketentuan Umum berisi tentang:

- a. batasan pengertian atau definisi;
- b. singkatan atau akronim yang dituangkan dalam batasan pengertian atau definisi; dan/atau
- c. hal-hal lain yang bersifat umum yang berlaku bagi pasal atau beberapa pasal berikutnya antara lain ketentuan yang mencerminkan asas, maksud, dan tujuan tanpa dirumuskan tersendiri dalam pasal atau bab.

Berdasarkan kriteria tersebut, maka ketentuan umum yang dipergunakan dalam Bab I Pasal 1 Peraturan Daerah ini adalah:

1. Daerah adalah Kabupaten Gresik.
2. Pemerintahan Daerah adalah Pemerintah Kabupaten Gresik.
3. Bupati adalah Bupati Gresik.
4. Kantor Kementerian Agama adalah instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agama di Kabupaten Gresik.
5. Badan Amil Zakat Nasional yang selanjutnya disingkat BAZNAS adalah lembaga yang melakukan pengelolaan Zakat secara nasional.
6. Badan Amil Zakat Nasional Kabupaten yang selanjutnya disingkat BAZNAS Kabupaten adalah lembaga yang melakukan pengelolaan Zakat dalam wilayah Kabupaten Gresik.
7. Unit Pengumpul Zakat yang selanjutnya disingkat UPZ adalah satuan organisasi yang dibentuk oleh BAZNAS Kabupaten untuk membantu pengumpulan Zakat.
8. Lembaga Amil Zakat yang selanjutnya disingkat LAZ adalah lembaga yang dibentuk masyarakat yang memiliki tugas membantu pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan Zakat.
9. Pengelolaan Zakat, Infak dan Sedekah adalah kegiatan perencanaan, pelaksanaan dan pengoordinasian dalam pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan.
10. Zakat adalah harta yang wajib dikeluarkan oleh seorang muslim atau badan usaha untuk diberikan kepada yang berhak menerima sesuai syariat Islam.
11. Zakat Mal adalah harta yang dikeluarkan oleh muzaki melalui amil zakat untuk diserahkan kepada mustahik.
12. Zakat Fitrah adalah zakat jiwa yang diwajibkan atas setiap diri muslim yang hidup pada bulan ramadhan.
13. Infak adalah harta yang dikeluarkan oleh seorang atau badan usaha diluar Zakat untuk kemaslahatan umum.

14. Sedekah adalah harta atau non harta yang dikeluarkan oleh seorang atau badan usaha yang dimiliki oleh orang diluar Zakat untuk kemaslahatan umum.
15. Muzaki adalah orang atau badan usaha yang berkewajiban menunaikan Zakat.
16. Mustahik adalah orang yang berhak menerima Zakat.
17. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang selanjutnya disingkat APBD adalah APBD Kabupaten Gresik.
18. Hak Amil adalah bagian tertentu dari Zakat yang dapat dimanfaatkan untuk biaya operasional dalam pengelolaan Zakat sesuai syariat Islam.

## **2. Asas dan Tujuan**

Asas dalam Raperda Kabupaten Gresik Tentang Pengelolaan Zakat, Infak dan Sedekah berdasarkan pada asas sebagai berikut: (a) Syariat Islam; (b) amanah; (c) kemamfaatan; (d) keadilan; (e) kepastian hukum; (f) terintegrasi; dan (g) akuntabilitas. Sedangkan tujuan dirumuskan Raperda ini pada dua hal sebagai berikut:

- a. meningkatkan efektifitas dan efesien pelayanan bagi masyarakat dalam menunaikan Zakat, Infak dan Sedekah; dan
- b. meningkatkan fungsi dan peranan pranata keagamaan dalam upaya pengentasan kemiskinan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan keadilan sosial.

## **3. Penggolongan Zakat, Infak dan Sedekah**

Penggolongan zakat meliputi zakat mal dan zakat fitrah. Zakat mal meliputi emas, perak, logam mulia, uang, surat berarga, perniagaan, pertanian, peternakan, pertambangan, perindustrian, pendapatan dan jasa serta rikas. Selain zakat terdapat pula infak, sedekah dan dana sosial lainnya.

## **4. Muzaki dam Mustahik**

Muzaki merupakan orang dan badan usaha yang berada dalam di dalam dan di luar daerah. muzaki di dalam daerah adalah muzaki yang bertempat tinggal atau berkedudukan dan mendapatkan penghasilan atau menjalankan udaha dan memperoleh penghasilan di daerah. sedangkan

muzaki di luar daerah adalah muzaki yang tidak bertempat tinggal atau badan usaha yang tidak didirikan atau tidak berkedudukan di daerah tetapi melakukan usaha dan memperoleh penghasilan di daerah. Mustahik merupakan ketentuan yang diatur dalam al quran yang terdiri dari 8 asnaf, yakni: (1) fakir; (2) miskin; (3) amil zakat; (4) muallaf; (5) riqob; (6) ghorim; (7) Ibnu Sabil; dan (8) fii sabilillah.

## **5. Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) Kabupaten**

Untuk pelaksanaan pengelolaan zakat di daerah kabupaten Gresik dibentuk BAZNAS Kabupaten. BAZNAS Kabupaten ini dibentuk oleh Direktorat Jenderal yang mempunyai tugas dan fungsi di bidang zakat pada kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agama atas usulan Bupati setelah mendapat pertimbangan BAZNAS.

BAZNAS Kabupaten terdiri atas pimpinan dan pelaksana. Pimpinan terdiri atas ketua dan paling banyak 4 orang wakil ketua. Pimpinan berasal dari unsur masyarakat yang meliputi: (1) Ulama; (2) tenaga profesional; dan (3) tokoh masyarakat Islam.

Untuk diangkat sebagai pimpinan BAZNAS Kabupaten paling sedikit harus memenuhi persyaratan sebagai berikut: (a) warga negara Indonesia; (b) beragama Islam; (c) bertakwa kepada Allah SWT; (d) berakhlak mulia; (e) berusia paling sedikit 40 (empat puluh) tahun; (f) sehat jasmani dan rohani; (g) tidak menjadi anggota partai politik; (h) tidak terlibat dalam kegiatan politik praktis; (i) memiliki kompetensi di bidang Pengelolaan Zakat; (j) bersedia untuk bekerja penuh waktu; (k) tidak pernah di hukum karena melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun; dan (l) tidak merangkap jabatan sebagai pengurus dan/atau pegawai pengelola Zakat lain.

Adapun tugas dari BAZNAS Kabupaten yakni menyelenggarakan pengelolaan zakat, infak dan sedekah di tingkat daerah. Dalam menyelenggarakan tugasnya, BAZNAS Kabupaten menyelenggarakan fungsinya sebagai berikut:

- a. melakukan perencanaan, pelaksanaan, dan pengendalian atas pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan Zakat di tingkat Daerah;
- b. melakukan koordinasi dengan Kantor Kementerian Agama di Daerah dan instansi terkait di tingkat Daerah dalam pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan Zakat; dan
- c. melaporkan dan bertanggungjawab atas Pengelolaan Zakat, Infak, Sedekah serta dana sosial keagamaan lainnya kepada BAZNAS Provinsi dan Bupati.

## **6. Unit Pengumpul Zakat (UPZ)**

Dalam menjalankan tugas dan fungsinya, BAZNAS Kabupaten dibantu oleh UPZ yang telah dibentuk pada institusi sebagai berikut: (a) Perangkat Daerah dilingkup Pemerintah Daerah; (b) Instansi vertikal di Kabupaten; (c) Badan Usaha Milik Daerah; (d) Perusahaan Swasta; (e) Masjid, musala atau nama lainnya; (f) Sekolah/Madrasah, Perguruan Tinggi, Pondok Pesantren dan lembaga pendidikan lainnya; (g) Kecamatan; (h) Desa/Kelurahan; (i) Badan Usaha Milik Desa; dan (j) tempat lainnya.

## **7. Lembaga Amil Zakat (LAZ)**

BAZNAS Kabupaten dalam pengelolaan zakat, infak dan sedekah juga dibantu oleh LAZ. Namun demikian, dalam pembentukan LAZ harus mengikuti persyaratan yang telah ditentukan, persyaratan tersebut palingsedikit sebagai berikut:

- a. terdaftar sebagai organisasi kemasyarakatan Islam yang mengelola bidang pendidikan, dakwah, sosial dan lembaga berbadan hukum;
- b. mendapat rekomendasi dari BAZNAS Kabupaten;
- c. memiliki pengawas syariat;
- d. memiliki kemampuan teknis, administratif, dan keuangan untuk melaksanakan kegiatannya;
- e. bersifat nirlaba;
- f. memiliki program untuk mendayagunakan Zakat bagi kesejahteraan umat; dan

g. bersedia diaudit syariat dan keuangan secara berkala.

## **8. Pengumpulan, Pendistribusian, Pendayagunaan dan Pelaporan**

Pengaturan mengenai pengumpulan zakat, BAZNAS Kabupaten dapat melakukannya sendiri atau melalui UPZ. Pengumpulan zakat melalui UPZ dilakukan pada UPZ yang ada pada institusi yang telah dibentuk oleh BAZNAS Kabupaten. Pengumpulan zakat secara langsung dilakukan melalui sarana yang telah disediakan oleh BAZNAS Kabupaten.

Pada tahapan proses pengumpulan zakat, Muzaki melakukan penghitungan sendiri kewajiban zakatnya. Jika tidak dapat menghitung sendiri kewajiban zakatnya, muzaki dapat meminta bantuan BAZNAS Kabupaten dan LAZ Kabupaten. BAZNAS atau LAZ kabupaten memberikan bukti setoran zakat kepada muzaki. Bukti setoran tersebut dapat dijadikan pengurangan penghasilan kena pajak.

Pengaturan pendistribusian zakat diperuntukkan untuk mustahik seseuai dengan ketentuan syariat Islam. Pendistribusian hasil pengumpulan zakat berdasarkan persyaratan sebagai berikut:

- a. hasil pendataan dan kebenaran Mustahik dari 8 (delapan) ashnaf sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (1);
- b. mendahulukan orang-orang yang paling tidak berdaya memenuhi kebutuhan dasar secara ekonomi dan sangat memerlukan bantuan; dan
- c. mengutamakan Mustahik dalam wilayah masing-masing.

Pendayagunaan hasil pengumpulan Zakat dapat dimanfaatkan untuk usaha produktif dengan ketentuan sebagai berikut: (a) apabila pendistribusian Zakat sudah terpenuhi; dan (b) adanya usaha-usaha nyata dalam rangka penanganan fakir miskin dan berpeluang peningkatan kualitas umat.

Selain menerima Zakat, BAZNAS Kabupaten atau LAZ Kabupaten juga dapat menerima Infak, Sedekah dan dana sosial keagamaan lainnya. Pengumpulan hasil Infak, Sedekah dan dana sosial keagamaan lainnya dimanfaatkan untuk kegiatan: (a) pendidikan; (b) kesehatan; (c) sosial kemasyarakatan; dan/atau (d) usaha produktif. Pendistribusian dan pendayagunaan Infak, Sedekah atau dana sosial keagamaan lainnya

dilakukan sesuai dengan syariat Islam dan dilakukan sesuai dengan peruntukan yang diikrarkan oleh pemberi.

Seluruh aktifitas pengelolaan zakat, infak dan sedekah yang dilakukan BAZNAS Kabupaten wajib dilaporkan. BAZNAS Kabupaten wajib menyampaikan laporan pelaksanaan pengelolaan Zakat, Infak, Sedekah dan dana sosial keagamaan lainnya kepada BAZNAS Provinsi dan Bupati secara berkala setiap 6 (enam) bulan dan akhir tahun. Laporan neraca tahunan BAZNAS Kabupaten diumumkan melalui media cetak atau media elektronik.

LAZ Kabupaten wajib menyampaikan laporan pelaksanaan pengelolaan Zakat, Infak, Sedekah dan dana sosial keagamaan lainnya kepada BAZNAS Kabupaten dan Bupati secara berkala setiap 6 (enam) bulan dan akhir tahun. Laporan sebagaimana dimaksud berupa: (a) laporan per semester; dan (b) laporan Akhir Tahun.

## **9. Pembiayaan**

Pembiayaan untuk biaya operasional BAZNAS Kabupaten dibiayai dengan APBD dan Hak Amil. Biaya operasional meliputi: (a) hak keuangan pimpinan BAZNAS Kabupaten; (b) biaya administrasi umum; dan (c) biaya sosialisasi dan koordinasi BAZNAS Kabupaten ke LAZ Kabupaten. Sedangkan Biaya operasional selain sebagaimana dimaksud di atas dibebankan kepada Hak Amil. Besaran Hak Amil yang dapat digunakan untuk biaya operasional tersebut ditetapkan sesuai dengan syariat Islam dengan mempertimbangkan aspek produktivitas, efektivitas dan efesiensi dalam Pengelolaan Zakat.

Selain bersumber dari APBD dan Hak Amil, biaya operasional BAZNAS Kabupaten dapat juga bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara serta sumber lain yang tidak mengikat.

## **10. Penghargaan**

Optimalisasi pengelolaan zakat, infak dan sedekah, khususnya dalam proses pengumpulan, diatur tentang penghargaan. Bupati memberikan penghargaan kepada orang atau badan usaha yang telah berjasa dalam pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan Zakat, Infak, Sedekah dan dana sosial keagamaan lainnya di Daerah. Penghargaan

sebagaimana dimaksud diberikan Bupati berupa: (a) piagam; (b) kemudahan dalam pelayanan administrasi pemerintahan; dan (C) penghargaan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

### **11. Pembinaan Dan Pengawasan**

Bupati melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap BAZNAS Kabupaten dan LAZ Kabupaten sesuai dengan kewenangannya. Bupati dapat mendelegasikan kewenangan kepada Perangkat Daerah yang membidangi urusan keagamaan. Pembinaan tersebut dilaksanakan dalam bentuk: (a) fasilitasi; (b) sosialisasi; (c) edukasi.

Bupati dalam melaksanakan pengawasan dapat membentuk Tim Pengawas. Tim Pengawas memiliki tugas: (a) mengawasi pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan Zakat, Infak Sedekah, dan dana sosial keagamaan lainnya; (b) menunjuk Akuntan Publik untuk melakukan audit pengelola Zakat, Infak, Sedekah dan dana sosial keagamaan lainnya; (c) menyusun laporan dan mempublikasikan laporan keuangan tahunan yang telah diaudit oleh akuntan publik atau lembaga pengawas keuangan pemerintah yang berwenang melalui media massa setempat; (d) menyampaikan laporan pertanggungjawaban kepada Bupati.

### **12. Peran Serta Masyarakat**

Masyarakat dapat berperan serta dalam pembinaan dan pengawasan terhadap BAZNAS Kabupaten dan LAZ Kabupaten. Pembinaan tersebut dilakukan dalam rangka:

- a. meningkatkan kesadaran masyarakat untuk menunaikan Zakat melalui BAZNAS Kabupaten dan LAZ Kabupaten; dan
- b. memberikan saran untuk peningkatan kinerja BAZNAS Kabupaten dan LAZ Kabupaten.

Pengawasan dapat pula dilakukan dalam bentuk: (1) akses terhadap informasi tentang pengelolaan Zakat yang dilakukan oleh BAZNAS Kabupaten dan LAZ Kabupaten; dan (2) penyampaian informasi apabila terjadi penyimpangan dalam pengelolaan Zakat yang dilakukan oleh BAZNAS Kabupaten dan LAZ Kabupaten.



### **13. Sanksi Administrasi**

Untuk efektifnya pelaksanaan pengelolaan zakat, infak dan sedekah diaturlah tentang sanksi administrasi. Pelanggaran terhadap ketentuan mengenai pemberian bukti, pendistribusian zakat kepada mustahik, penyampaian laporan oleh BAZNAS Kabupaten dan juga LAZ menyampaikan laporan, jika tidak dilaksanakan dikenai sanksi administratif berupa: (a) peringatan tertulis; (b) penghentian sementara dari kegiatan; dan/atau (c) pencabutan izin.

## **BAB VI**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Kesimpulan yang dapat diambil dalam naskah akademik Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Zakat, Infak dan Sedekah adalah sebagai berikut :

1. Potensi Penerimaan dari Zakat, Infak dan Sedekah di Kabupaten Gresik sangat besar, akan tetapi masih berbentuk kebijakan belum ada regulasi dalam lingkup kewenangan daerah untuk pengelolaan Zakat, Infak dan Sedekah. Dengan adanya pengelolaan Zakat, Infak dan Sedekah maka dapat menciptakan kesejahteraan masyarakat guna pengentasan kemiskinan dan kesenjangan sosial.
2. Keberadaan BAZNAS Kabupaten Gresik sebagai pengelola zakat, infak dan sedekah di Kabupaten Gresik memiliki peran vital dan strategis, sehingga perlu dioptimalkan agar pelaksanaannya lebih berhasil guna, berdaya guna dan dikembangkan sesuai sasaran serta sesuai tujuan.
3. Agar sesuai dengan ketentuan peraturan yang lebih tinggi menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat dalam perlindungan, pembinaan dan pelayanan Muzaki, Mustahik dan Amil Zakat maka Pemerintah Daerah dengan kewenangannya dapat mengatur pengelolaan Zakat, Infak dan Sedekah

#### **B. Saran**

Saran yang dapat diberikan dalam naskah akademik Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Zakat, Infak dan Sedekah ini adalah sebagai berikut :

1. Diperlukan koordinasi yang kuat dan harmonis antara Badan Amil Zakat di Kabupaten Gresik dengan Perangkat Daerah Kabupaten Gresik yang tugas pokoknya berkaitan dengan Pengelolaan Zakat, Infak dan Sedekah.
2. Peraturan pelaksana dari Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Zakat, Infak dan Sedekah ini segera dibentuk setelah Peraturan Daerah diundangkan dalam lembaran daerah.

## DAFTAR BACAAN

### BUKU

Abdul Qasim bin Salam, *Al Amwaaal*, (Maktabah Dar al-Salam 1986).

Addink, Henk, *Principles of Good governance Reader* (Faculteit Rechtsgeleerheid-Universiteit Utrecht, Utrecht 2003).

Attamimi, A. Hamid S. *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, 1990.

Badan Pusat Statistik Kabupaten Gresik, *Kabupaten Gresik dalam Angka Gresik Regency In Figures*, (Gresik 2021).

Cahyana, Widodo Eka, *'Bimtek Online Teknik Menyusun Naskah Akademik* (youtube).

Dakhoir, Ahmad, *Hukum Zakat: Pengaturan Dan Integrasi Kelembagaan Pengelolaan Zakat Dengan Fungsi Lembaga Perbankan* (Surabaya: Aswaja Pressindo, 2015).

Dewan Redaksi Ensiklopedi Islam, *Ensiklopedi Islam* (Jakarta: Ichtiar Baru van Hoeve 1994).

Dimyati, Khudzaaifah, and Kelik Wardiono, *Paradigma Rasional Dalam Ilmu Hukum* (Genta 2014).

Dirjen Peraturan Perundang-Undangan DEPKUMHAM RI, Jakarta, 2007.

Fadilah, Sri, *Good Zakat Governance* (Bandung: Pusat penerbitan Universitas LPPM Unisba 2018).

Hadjon, Philipus M., dan Tatiek Sri Djatmiati, *Argumentasi Hukum* (Gajah Mada University Press: Yogyakarta 2009).

Hafidhuddin, *Islam Aplikatif* (Jakarta: Gema Insani 2003).

Hamid, Syamsul Rijal, *Buku Pintar Agama Islam*, (Jakarta: Penebar Salam, 2000).

Ibrahim, Johnny, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif* (Bandung: Bayumidia 2006).

Indrati S, Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan (2) , Proses Dan Teknik Penyusunan* (Kanisius 2007).

-----, *Ilmu Perundang-undangan: Proses dan Teknik Pembentukannya*. Jld 2. Yogyakarta: Kanisius, 2007.

Karim, Adiwarman, *Ekonomi Mikro Islam* (Jakarta: Rajawali Pers 2016).

Kelsen, Hans, *Pengantar Teori Hukum* (Nusa Media).

Lotulung, Paulus E., *Tata Kepemerintahan Yang Baik (Good Governance) dalam Korelasinya dengan Hukum Administrasi*, dalam buku Philipus M. Hadjon, et.al. *Hukum Administrasi dan Good Governance* (Penerbit Universitas Trisakti: Jakarta, 2010).

Pimpinan MPR and Tim Kerja Sosialisasi MPR Periode 2009-2014, *Empat Pilar Kehidupan Berbangsa Dan Bernegara* (Sekretariat Jenderal MPR RI 2012).

Qardhawi, Yusuf, *Kiat Islam Mengentaskan Kemiskinan*, terjemahan (Depok: Gema Insani Press 1995).

Rahardjo, M. Dawam, *Perspektif Deklarasi Makkah menuju Ekonomi Islam* (Bandung: Mizan 1993).

Rahman, Afzalur, *Economic Doktrines Of Islam*, terj. Soeroyo dkk. (Yogyakarta: Dhana Bakti Wakaf 1995).

Rosadi, Aden, *Zakat dan wakaf: konsepsi, regulasi, dan implementasi*, Cetakan pertama (Bandung: Simbiosis Rekatama Media, 2019).

Sabiq, Sayid, *Fiqh Sunah*, Terjemahan, Toha Putra, (Semarang 1968).

Sitanggal, Ansyary Umar, *Fiqh Syafi'i Sistematis 2*, (Penerbit Asy-Syifa 1987) 4.

Soekanto, Soerjono, *Pengantar Penelitian Hukum* (Jakarta: UI-Press 2010).

Sudewo, Erie, *Politik Ziswaf*, (Tangerang: CID, 2008).

Sunoto, *Filsafat Pancasila* (Hanindita Graha Widya 1988).

Syafrudin, Ateng, *Asas-Asas Pemerintahan Yang Layak Pegangan Bagi Pengabdian Kepala Daerah, Pidato Pengukuhan Penerimaan Jabatan Guru Besar pada Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan dalam buku Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik*, penyusun Paulus E. Lotulung, Lembaga Penelitian dan Pengembangan Hukum Administrasi Negara (Citra Aditya Bakti: Bandung 1994).

Tim DEKS Bank Indonesia – P3EI-FE UII, *Pengelolaan Zakat Yang Efektif: Konsep Dan Praktik Di Berbagai Negara* (Jakarta: Departemen Ekonomi dan Keuangan Syariah - Bank Indonesia, 2016).

Vlies, I.C. Van der, *Handboek Wetgeving* (Buku Pegangan Perancang Peraturan Perundang-Undangan),

Widiastuti, Tika, et al, *Hand Book Zakat* (Surabaya: Airlangga University Press, 2019).

## **JURNAL**

‘Ulya, Zaki, *Pengelolaan Zakat Sebagai Bentuk Penegakan HAM Dalam Meningkatkan Kesejahteraan Rakyat* (Al-‘Adalah 2015).

Fajrinah, Alifah Nur, dkk., *Optimalisasi Pengelolaan Zakat: Implementasi dan Implikasinya dalam Perekonomian* (journal of Islamic Economics and Finance Studies 2020).

Jamaluddin, H., *Reaktualisasi Fikih Zakat Menuju Administrasi Ideal* (Al-Iqtishad: Jurnal Ekonomi 2021).

Muslihati, *Konsep Distribusi Islam Dalam Mewujudkan Kesejahteraan Pendapatan Ekonomi Masyarakat* (Jurnal Iqtisaduna 2019).

Nopiardo, Widi, *Zakat Sebagai Ibadah Maliyah Ijtima’iyah Dalam Perspektif Ilmu Ekonomi Islam* (JURIS (Jurnal Ilmiah Syariah) 2016).

Riyadi, Fuad, *Kontroversi Zakat Profesi Prespektif Ulama Kontemporer* (Ziswaf 2016).

Rumaningsih, Endang, *Prospek Integrasi Zakat dengan Pajak* (Jurnal Pemikiran dan Penelitian Ekonomi Islam 2010).

## **WEBSITE**

Baznasgresik.com/apresiasi.

<https://baznasgresik.com/tentang-kami/sejarah/>

<https://gresikkab.go.id/info/geografi>

Puskas Baznas, 2019: viii.

RPJMD	Kab	Gresik	2016-2021'	II-1
< <a href="https://www.scribd.com/document/358050665/RPJMD-Kab-Gresik-2016-2021">https://www.scribd.com/document/358050665/RPJMD-Kab-Gresik-2016-2021</a> >				