

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah kemudian diubah menjadi Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 kemudian diubah yang kedua kalinya menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah memberikan wewenang kepada Pemerintah Daerah baik ditingkat provinsi maupun kabupaten/kota untuk mengatur dan mengurus daerahnya masing-masing dalam rangka untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat (*sosial welfare*) melalui pemberdayaan, pelayanan, dan partisipasi masyarakat di daerah untuk mewujudkan tujuan tersebut. Kewenangan pemerintah daerah yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dengan kewenangan yang sudah tertuang dalam Undang-Undang diatas, pemerintah daerah dapat membuat berbagai macam peraturan dalam berbagai macam aspek kehidupan bermasyarakat di daerah masing-masing. Untuk mengatasi permasalahan sosial (*social problem*) di daerah, pemerintah daerah dapat mengeluarkan peraturan daerah yang berlandaskan nilai-nilai kultur budaya dan keagamaan, namun tidak boleh mengandung nilai-nilai diskriminasi sebagaimana

amanat Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Sebagai sebuah pranata sosial tentunya banyak aktifitas yang berkenaan dengan pranata sosial budaya dan keagamaan, salah satunya adalah pelaksanaan aktifitas sosial keagamaan filantropis dalam Islam yaitu pengelolaan zakat. Aktifitas ini dapat memberikan legitimasi yuridis terhadap perubahan-perubahan yang dikehendaki seperti mengurangi kemiskinan masyarakat pada umumnya di daerah tujuannya untuk dapat menyelaraskan antara ajaran Islam dan dinamika sosial. Untuk itu, dalam fungsinya sebagai norma, ajaran dan hukum Islam dapat diturunkan dan diterjemahkan dalam bentuk peraturan atau perundang-undangan. Namun peraturan dan perundangan yang bermuatan hukum Islam tampaknya masih sangat sulit dilaksanakan sepenuhnya oleh masyarakat di Indonesia sehingga dinilai belum efektif dalam melaksanakan peraturan tersebut dan menjadi masalah baru di masyarakat.

Dalam Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, tepatnya di dalam Pasal 7 ayat (1) huruf 'g', dikatakan secara hierarki bahwasannya Kabupaten/Kota diberikan kewenangan untuk mengeluarkan peraturan sebagai wujud bentuk pengimplementasian dari pada Undang-Undang yang lebih tinggi secara hierarki, dimana tahapan pertama di tingkat Kabupaten/Kota yaitu dengan cara membuat Peraturan Daerah yang dibuat antara DPRD Kabupaten/Kota bersama Bupati/Walikota setempat, yang telah dikeluarkan peraturan tersebut, kemudian dilanjutkan dengan mengeluarkan Peraturan Bupati atau Peraturan Walikota untuk menjalankan dan atau untuk

menjabarkan Peraturan Daerah yang telah dibuat antara DPRD dan Bupati/Walikota yang akan menjelaskan secara teknis mengenai Peraturan Daerah tersebut.

Dalam Peraturan Bupati Kabupaten Cianjur Nomor 01 Tahun 2010 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Tentang Pengelolaan Zakat, dijelaskan mekanisme pelaksanaan zakat bagi seluruh pegawai negeri sipil yang berada di wilayah Kabupaten Cianjur. Dalam mekanisme pengumpulan zakat pegawai negeri sipil melalui BAZ dan UPZ Kabupaten Cianjur dibawah pengendalian BAZNAS Kabupaten Cianjur. Merujuk pada Peraturan Bupati Kabupaten Cianjur tersebut, BAZNAS Kabupaten Cianjur telah mendirikan UPZ pada instansi-instansi yang berada di Kabupaten Cianjur, dengan tujuan untuk memudahkan para pegawai negeri sipil dalam melaksanakan zakat. Melihat pada data yang ada, terdapat 27 instansi di Kabupaten Cianjur yang tercatat di lembaga BAZNAS Kabupaten Cianjur, sementara itu dari 27 instansi tersebut tidak semua dinas melaksanakan Peraturan Bupati Kabupaten Cianjur Nomor 01 Tahun 2010 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Tentang Pengelolaan Zakat.

Tabel 1.1

**Data Organisasi Perangkat Daerah (OPD) Yang Tercatat di BAZNAS
Kabupaten Cianjur Tahun 2018-2019¹**

| NO | Nama Dinas | Keterangan | | |
|----|--|------------|--------------|-------------|
| | | Aktif | Kurang Aktif | Tidak Aktif |
| 1 | Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil | | ✓ | |
| 2 | Dinas Kelautan, perikanan dan Peternakan | ✓ | | |

¹ Data Penghimpunan UPZ OPD se-Kabupaten Cianjur Tahun 2018-2019

| | | | | |
|-----|---|---|---|---|
| 3 | Dinas Kesehatan | | ✓ | |
| 4 | Dinas Kearsipan dan Perpustakaan | | ✓ | |
| 5 | Dinas Komunikasi, Informatika, Persandian dan Statistik | | ✓ | |
| 6 | Dinas Lingkungan Hidup | ✓ | | |
| 7 | Dinas Koperasi, Usaha Kecil, Menengah, Perindustrian dan Perdagangan | ✓ | | |
| 8 | Dinas Pariwisata, Kepemudaan dan Olahraga | | ✓ | |
| 9 | Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang | | ✓ | |
| 10 | Dinas Pendidikan dan Kebudayaan | | ✓ | |
| 11 | Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu | | ✓ | |
| 12 | Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa | | ✓ | |
| 13 | Dinas Pertanian, Perkebunan, Pangan dan Hortikultura | | ✓ | |
| 14 | Dinas Perhubungan | | ✓ | |
| 15 | Dinas Pengendalian Penduduk, Keluarga Berencana, Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak | | ✓ | |
| 16 | Dinas Perumahan, Kawasan Permukiman dan Pertanahan | | | ✓ |
| 17 | Dinas Sosial | | ✓ | |
| 18 | Dinas Tenaga Kerja Transmigrasi | | ✓ | |
| 19 | Satuan Polisi Pamong Praja dan Pemadam Kebakaran | | | ✓ |
| 20 | Badan Pengelola Pendapatan Daerah | | ✓ | |
| 21 | Badan Pertanahan | | | ✓ |
| 22 | Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah | | ✓ | |
| 23 | Badan Penanggulangan Bencana Daerah | ✓ | | |
| 24 | Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah | | | ✓ |
| j25 | Badan Kesatuan Bangsa dan Politik | | | ✓ |

| | | | | |
|----|---|--|---|---|
| 26 | Badan Kepegawaian Pendidikan dan Pelatihan Daerah | | ✓ | |
| 27 | Inspektorat Daerah | | | ✓ |

Problematika yang kemudian muncul terhadap kebijakan zakat profesi dikalangan pegawai negeri sipil (PNS) Kabupaten Cianjur tersebut yaitu masih terdapat beberapa instansi yang tidak memberlakukan adanya penunaian zakat profesi bagi kalangan pegawai negeri sipil (PNS), sehingga pada realita saat ini pelaksanaan zakat dikalangan pegawai negeri sipil (PNS) Kabupaten Cianjur masih sangat rendah dan kurang efektif.

Merujuk pada data yang peneliti dapatkan dari BAZNAS Kabupaten Cianjur, selama dua tahun terakhir tepatnya pada tahun 2018 dan tahun 2019, dalam penghimpunan OPD se-Kabupaten Cianjur tidak mengalami peningkatan yang melonjak, akan tetapi justru dalam kenyataannya, pengumpulan zakat profesi malah mengalami penurunan setiap tahunnya, contohnya saja selama tahun 2019, yang mengumpulkan zakat mengalami penurunan dibandingkan dengan tahun 2018. Dalam hal ini menunjukkan bahwa tidak adanya keseimbangan antara pemasukan muzaki dengan permintaan/permohonan para mustahik².

Tabel 1.2
Potensi Zakat dan Realisasinya Pada Tahun 2018

| Jenis Data | Jumlah Muzaki | Potensi | Realisasi | % |
|---------------|---------------|---------------|-------------|-----|
| Zakat Profesi | 12.600 muzaki | 7.041.300.000 | 823.014.395 | 12% |
| Total | 12.600 muzaki | 7.041.300.000 | 823.014.395 | 12% |

² Hasil wawancara dengan kepala BAZNAS Kabupaten Cianjur, pada tanggal 20 Januari 2020, pukul 10.40

Pada tabel ini menunjukkan bahwa ditahun 2018 potensi zakat yang seharusnya terkumpul itu sebesar (Rp. 7.041.300.000), tetapi pada faktanya yang terealisasinya hanya sebesar (Rp. 823.014.395) dari jumlah muzaki yang ada.

Tabel 1.3
Potensi Zakat dan Realisasinya Pada Tahun 2019

| Jenis Data | Jumlah Muzaki | Potensi | Realisasi | % |
|-------------------|-----------------------|----------------------|--------------------|-----------|
| Zakat Profesi | 11. 704 muzaki | 7.041.300.000 | 438.308.518 | 6% |
| Total | 11. 704 muzaki | 7.041.300.000 | 438.308.518 | 6% |

Pada tabel ini menunjukkan bahwa ditahun 2019 potensi zakat yang seharusnya terkumpul sebesar (Rp. 7.041.300.000), tetapi pada faktanya yang terealisasi hanya sebesar (Rp. 438.308.518) dari jumlah muzaki yang ada, bahkan ditahun 2019 menunjukkan adanya penurunan dalam realisasi zakat dibandingkan tahun 2018.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Pasal 1 ayat (2) tentang pengelolaan zakat mendefinisikan zakat sebagai harta yang wajib dikeluarkan oleh seorang muslim atau badan usaha untuk diberikan kepada yang berhak menerimanya sesuai syari'at Islam. Dalam penyaluran zakat maal (harta) dapat dilakukan melalui bantuan Lembaga Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS). Hadirnya BAZNAS di Indonesia umumnya, ditingkat Kabupaten/Kota khususnya, merupakan amanat daripada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat yang mana Undang-Undang tersebut merupakan hasil revisi daripada Undang-Undang

sebelumnya, yaitu Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 Tentang Pengelolaan Zakat³.

Dalam BAB II Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat dikatakan mengenai harus hadirnya Lembaga yang mengelola zakat ditingkat Kabupaten/Kota. Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) ini merupakan Lembaga resmi yang dibentuk oleh Pemerintah dan termasuk kedalam Lembaga Pemerintah yang mandiri, dengan begitu Lembaga ini mempunyai legalitas hukum dalam melaksanakan tugasnya untuk melakukan pemungutan, pengelolaan, serta penyaluran zakat maal (harta) untuk diberikan kepada golongan yang berhak menerimanya.

Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) Kabupaten Cianjur merupakan lembaga zakat yang dibentuk dengan keputusan Bupati Nomor 451.12.05/Kep.165-Kesra/2016 tentang Pengangkatan Pimpinan Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) Kabupaten Cianjur Periode 2016-2021. Lembaga ini sebagai perwujudan dari ajaran Islam dan sebagai pelaksanaan atas amanat daripada BAB II Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat sebagai lembaga yang berperan untuk dapat memecahkan permasalahan kemiskinan dan menegakkan kesejahteraan diwilayah Kabupaten Cianjur.

Permasalahan yang muncul dalam penelitian ini adalah adanya permasalahan dalam pelaksanaan kebijakan Bupati Kabupaten Cianjur yang tertuang dalam Peraturan Bupati Kabupaten Cianjur Nomor 01 Tahun 2010 tentang Petunjuk

³ Yusuf Wibisono, *Mengelola Zakat Indonesia Diskursus Pengelolaan Zakat Nasional Dari Rezim Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 Ke Rezim Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2015*, (Jakarta: Kencana, 2015), h., 113

Pelaksanaan Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Zakat, kebijakan bupati ini dianggap tidak efektif dilaksanakan oleh Pegawai Pemerintahan dalam hal ini adalah Pegawai Negeri Sipil (PNS), banyaknya kelemahan dalam Peraturan Bupati Kabupaten Cianjur ini membuat pejabat pemerintah daerah yang tergabung dalam organisasi perangkat daerah (OPD) tidak melaksanakan peraturan bupati ini.

Asumsi awal tidak dilaksanakannya Peraturan Bupati ini adalah ketidakpatuhan aparat Pegawai Negeri Sipil terhadap aturan yang dibuat oleh Bupati karena dinilai tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat dan kurangnya sosialisasi kepada beberapa Kepala Organisasi Perangkat Daerah (OPD) yang seharusnya menjadi suatu otoritas bersama antara Bupati Cianjur dengan Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) Kabupaten Cianjur dalam pengimplementasian pengelolaan zakat profesi yang ditujukan kepada seluruh pegawai negeri sipil se-Kabupaten Cianjur. Disamping itu, adanya aturan kebijakan yang mengharuskan Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Cianjur untuk membayar zakat profesi adalah bentuk kebijakan Bupati Cianjur yang baik, karena Bupati Cianjur dapat memperkuat dan pelaksanaannya yang merupakan jabaran dari Undang-Undang Pengelolaan Zakat diperkuat pelaksanaannya melalui Peraturan Bupati, ini merupakan sebuah kebijakan yang baik dan membawa partisipasi masyarakat guna mewujudkan harapan-harapan ketimpangan yang terjadi dengan melaksanakan zakat. Dalam hal yang lain bahwa zakat profesi merupakan pemahaman ijtihadi (proses dalam mengeluarkan hukum) para ulama terbaru dalam menafsirkan ketentuan zakat yang semakin hari semakin, pemahaman ijtihadi (proses dalam mengeluarkan hukum) dapat menjadi satu pertimbangan dalam

menentukan arah dan kebijakan, terutama dalam pengelolaan zakat di Kabupaten Cianjur.

Dari pemaparan diatas, peneliti akan meneliti lebih dalam tentang permasalahan yang telah dipaparkan dengan penelitian yang bisa dipertanggung jawabkan. Adapun judul skripsi ini adalah **“Pelaksanaan Zakat Profesi di Kalangan Pegawai Negeri Sipil (PNS) Kabupaten Cianjur Berdasarkan Peraturan Bupati Nomor 01 Tahun 2010 Ditinjau Dari Siyasah Dusturiyah”**

B. Rumusan Masalah

Dari latarbelakang masalah diatas dapat diidentifikasi dan dirumuskan sebagai berikut;

1. Bagaimana alasan-alasan Pegawai Negeri Sipil (PNS) Kabupaten Cianjur tidak melaksanakan zakat profesi sesuai Peraturan Bupati Kabupaten Cianjur Nomor 01 Tahun 2010 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Tentang Pengelolaan Zakat?
2. Apa yang menjadikan kelemahan Peraturan Bupati Kabupaten Cianjur Nomor 01 Tahun 2010 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Tentang Pengelolaan Zakat dalam hal pelaksanaan zakat profesi dikalangan Pegawai Negeri Sipil (PNS) Kabupaten Cianjur?
3. Bagaimana solusi permasalahan tersebut secara teori, praktik dan aplikasinya dalam perspektif siyasah dusturiyah?

C. Tujuan Penelitian

Dalam melakukan penelitian ini, terdapat tujuan yang ingin peneliti capai, adapun tujuan penelitian ini sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui alasan-alasan Pegawai Negeri Sipil (PNS) Kabupaten Cianjur tidak melaksanakan zakat profesi sesuai Peraturan Bupati Kabupaten Cianjur Nomor 01 Tahun 2010 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Tentang Pengelolaan Zakat;
2. Untuk mengetahui kelemahan Peraturan Bupati Kabupaten Cianjur Nomor 01 Tahun 2010 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Tentang Pengelolaan Zakat dalam hal pelaksanaan zakat profesi dikalangan Pegawai Negeri Sipil (PNS) Kabupaten Cianjur;
3. Untuk mengetahui solusi permasalahan tersebut secara teori, praktik dan aplikasinya dalam perspektif siyasah dusturiyah.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian ini adalah :

1. Secara akademis, penelitian ini sebagai pengetahuan mengenai alasan-alasan tidak dilaksanakannya Peraturan Bupati Kabupaten Cianjur Nomor 01 Tahun 2010 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Tentang Pengelolaan Zakat profesi dikalangan PNS Kabupaten Cianjur, diharapkan mampu memberikan pemahaman kepada masyarakat mengenai pelaksanaan zakat profesi dikalangan Pegawai Negeri Sipil (PNS) Kabupaten Cianjur. Selain itu diharapkan mampu menambah wawasan dan pengetahuan pembaca dan

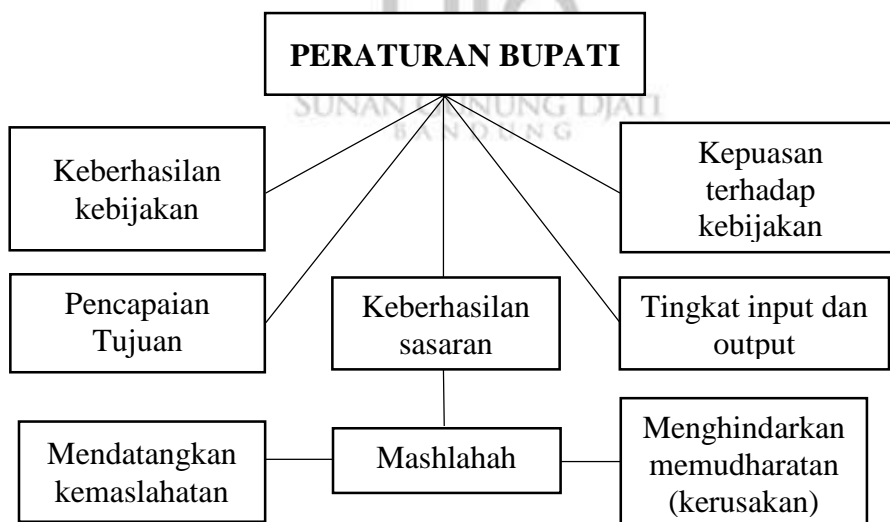
penulisan penelitian ini agar menjadi baik, sehingga proses pengkajian dan penelitian ini akan terus berlangsung hingga memperoleh hasil yang maksimal.

2. Secara praktis, penelitian ini dimaksudkan untuk memberikan pemahaman terbaru kepada instansi terkait khususnya Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) Kabupaten Cianjur tentang pelaksanaan Zakat Profesi dikalangan Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Kabupaten Cianjur, selain itu pada praktis akademisnya penelitian ini untuk memenuhi persyaratan dalam memperoleh gelar akademik strata (S1) dalam bidang Hukum Tata Negara, Fakultas Syariah dan Hukum, Universitas Islam Negeri (UIN) Sunan Gunung Djati Bandung.

E. Kerangka Pemikiran

Gambar 1.1

Kerangka Pemikiran Kebijakan Dalam Peraturan Bupati



Dalam *kaidah al-mashlahah* dinyatakan;⁴

تَصْرُفُ الْإِمَامِ عَلَى الرَّعِيَّةِ مَنْوُطًا بِالْمَصْلَحَةِ

Artinya:

“Kebijakan pemimpin atas rakyatnya harus didasarkan pada kemaslahatan”

Dari penjabaran diatas dapat diartikan bahwa pada dasarnya kebijakan yang telah diprogramkan oleh pemerintah harus memiliki nilai-nilai kemaslahatan bersama. Kemaslahatan yang dimaksud adalah dampak positif yang menimbulkan hak dan kewajiban bagi masing-masing pihak yang bersangkutan. Kebijakan yang maslahat itu mengacu kepada pemeliharaan lima hal, yaitu: memelihara agama (*al-muhafazhah 'ala al-din*), memelihara jiwa (*al-muhafazhah 'ala alnafs*), memelihara akal (*al-muhafazhah 'ala al-'aql*), memelihara keturunan (*al-muhafazhah 'ala al-Nasl*) dan memelihara harta (*al-muhafazhah 'ala al-mal*).⁵ Untuk memelihara kelima hal tersebut, *syari'at samawy* (undang-undang dari Allah) didatangkan. Transformasi fiqh dalam badan penyelenggara negara merupakan proses kontekstualisasi norma fiqh dalam struktur masyarakat bangsa, salah satu diantaranya diterbitkannya Peraturan Bupati Kabupaten Cianjur Nomor 01 Tahun 2010 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Tentang Pengelolaan Zakat, dijelaskan mekanisme pelaksanaan zakat bagi seluruh pegawai negeri sipil yang berada di wilayah Kabupaten Cianjur.

⁴ A. Djazuli dan Nurol Aen, *Usul Fiqh Metode Hukum Islam*, (Jakarta: P.T Grafindo Persada, 2000), hlm.54

⁵ Muhammad Abu Zahrah, *Ushul Fiqih, terj.Saefullah Ma'shum, dkk*, (Jakarta: Pustaka Firdaus, 1997), Cet. ke-4.,hal. 548-551

Dalam prinsip keilmuannya Siyasah terbagi menjadi beberapa bagian misalnya siyasah dauliyah, siyasah dusturiyah dan siyasah maliyah. Namun dalam hal ini penulis menyusun kebijakan yang dibuat oleh pemerintah kabupaten Cianjur dalam perspektif Siyasah Dusturiyah. Pengertian Siyasah Dusturiyah adalah secara istilah dapat diartikan kumpulan kaidah yang mengatur dasar dan hubungan kerja sama dengan antara sesama anggota masyarakat dalam sebuah negara, baik tidak tertulis (konvensi) maupun yang tertulis (konstitusi). Ruang lingkup Siyasah Dusturiyah ini menyangkut masalah hubungan timbal balik antara pemimpin dan rakyatnya maupun lembaga-lembaga yang berada di dalamnya, karena terlalu luas bahasannya maka Penulis kemudian mengarahkan pemahaman Siyasah Dusturiyah pada bidang pengaturan dan perundang-undangan dalam persoalan kenegaraan yakni persoalan hak dan kewajiban rakyat dan kebijakan seorang pemimpin itu harus terfokuskan kepada suatu kemaslahatan umat.

