

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG KEWENANGAN PENGELOLAAN ZAKAT DAERAH

A. Kewenangan Urusan Pusat Antara Pusat dan Daerah

Urusan Pemerintah yang menjadi urusan Pemerintah Pusat. Urusan Pemerintahan terdiri dari atas urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah dan urusan Pemerintahan yang dibagi bersama antar tingkat dan/atau susunan Pemerintahan. Dalam menyelenggarakan urusan Pemerintahan, yang menjadi kewenangan Daerah, Pemerintah Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan Pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.

Pasal 10 Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah :⁵⁴

- 1) Urusan Pemerintahan Absolut sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (2) meliputi :
 - a. Politik Luar Negeri
 - b. Pertahanan
 - c. Keamanan
 - d. Yustisi
 - e. Moneter dan Fiskal Nasional
 - f. Agama.
- 2) Dalam Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan Absolut sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah Pusat :
 - a. Melaksanakan sendiri, atau
 - b. Melimpahkan wewenang kepada Instansi vertikal yang ada di Daerah atau Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat berdasarkan asas Dekonsentrasi.

Pasal 11 Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Urusan Konkuren :⁵⁵

⁵⁴ Pasal 10 Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

- 1) Urusan Pemerintahan Konkuren sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (3) yang menjadi kewenangan Daerah terdiri atas urusan Pemerintahan wajib dan urusan Pemerintahan Pilihan.
- 2) Urusan wajib sebagaimana pada ayat (1) terdiri atas urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar.
- 3) Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar sebagaimana dimaksud pada ayat (2) adalah urusan Pemerintahan Wajib yang sebagian substansinya merupakan pelayanan dasar.

Yang dimaksud dengan urusan Agama, misalnya menetapkan hari libur keagamaan yang berlaku secara Nasional, memberikan pengakuan terhadap keberadaan suatu Agama, menetapkan kebijakan dalam penyelenggaraan kehidupan keagamaan dan sebagainya; dan bagian tertentu urusan Pemerintah lainnya yang berskala Nasional, tidak diserahkan kepada Daerah. Khusus di bidang keagamaan sebagian kegiatannya dapat ditugaskan oleh Pemerintah kepada Daerah sebagai upaya meningkatkan keikutsertaan Daerah dalam menumbuhkembangkan kehidupan beragama.

Memperhatikan latar belakang historis dimana urusan agama semenjak zaman kolonial sudah ada upaya politik penyebaran agama yang akhirnya diwujudkan dengan pengaturan kebijakan kolonialis dibidang agama. Khusus mengenai kebijakan bagi pemeluk agama Islam dalam hal ini penduduk pribumi semua urusan agama diserahkan pelaksanaan dan pengawasannya kepada para raja, Bupati dan Kepala Bumi Putera lainnya. Secara lebih rinci para pejuang dan penegak aturan agama itu tidak sedikit dari kalangan bangsawan seperti Sultan Iskandar Muda, Teuku Cik Di Tiro, Teuku Umar, Cut Nyak Dien, Panglima Polim, Sultan Agung Mataram, Imam Bonjol, Pangeran Diponegoro, Sultan

⁵⁵ Pasal 11 Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Agung Tirtayasa, Sultan Hasanudin, Sultan Goa, Sultan Ternate, Pangeran Antasari dan lain-lain. Pola Pemerintahan kerajaan-kerajaan tersebut diatas pada umumnya selalu memiliki dan melaksanakan fungsi sebagai berikut :

1. Fungsi Pemerintahan Umum
2. Fungsi Pemimpin keagamaan tercermin pada gelar “Sayidin Panatagama Kalifatulah”.
3. Fungsi keagamaan dan pertahanan, dimana dalam strategi Pemerintahan Kolonialisme Belanda itu juga mengatur kehidupan beragama. Konsep ini merupakan pemikiran seorang Belanda: Dr. C. Snuck Hurgronye yang merupakan penasehatan Pemerintah Hindia Belanda dalam bukunya “Nederland en de Islam” (Brill, Leiden 1911) menyarankan sebagai berikut: ‘Sesungguhnya menurut prinsip yang tepat, campur tangan Pemerintah dalam bidang agama adalah salah, namun jangan dilupakan bahwa dalam system (Tata Negara) Islam terdapat sejumlah permasalahan yang tidak dapat dipisahkan hubungannya dengan agama yang bagi suatu Pemerintahan yang baik, sama sekali tidak boleh lalai untuk mengaturnya”.

Berdasarkan kebijaksanaan tersebut secara teknis pelaksanaannya berada dibawah koordinasi beberapa Instansi di Pusat antara lain:

1. Soal pengangkatan Pejabat agama penduduk pribumi, soal perkawinan, kemasjidan, haji dan lain-lain menjadi wewenang Departemen van Onderwijs en Eeredienst (Departemen Pengajaran dan Ibadah).

2. Soal Mahkamah Tinggi Islam atau Hofd voor Islamietische Zaken menjadi wewenang Departemen van Justitie (Departemen Kehakiman).
Demikianpun pada masa Pemerintahan Jepang membentuk Shumubu yaitu Kantor Agama Pusat yang berfungsi sama dengan Kantor voor Islamitische Zaken dan mendirikan Shumuka, Kantor Agama keresidenan dengan menempatkan tokoh pergerakan Islam sebagai pemimpin kantor.

Secara filosofis, sosio politis dan historis agama bagi bangsa Indonesia sudah berurat dan berakar dalam kehidupan bangsa. Itulah sebabnya para tokoh dan pemuka agama selalu tampil sebagai pelopor pergerakan dan perjuangan kemerdekaan baik melalui partai politik maupun sarana lainnya. Namun hal itu semakin tegas dan terlembaga setelah diproklamirkannya Negara Kesatuan Republik Indonesia pada 17 Agustus 1945 yang menetapkan Pancasila sebagai idiologis dan falsafah Negara serta UUD 1945 sebagai konstitusional. Dengan Sila ketuhanan yang maha Esa merupakan cerminan dan karakteristik bangsa yang religious dan sekaligus memberikan makna rohaniah terhadap kemajuan-kemajuan yang akan dicapai. Sebagai bukti atas realitas ini berdirinya Departemen Agama pada 3 Januari 1946 yang merupakan salah satu ruh dari Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Ketentuan juridis tentang agama tertuang dalam UUD 1945 Bab E Pasal 29 tentang Agama ayat 1 dan 2:

1. Negara berdasarkan atas Ketuhanan Ynag Maha Esa

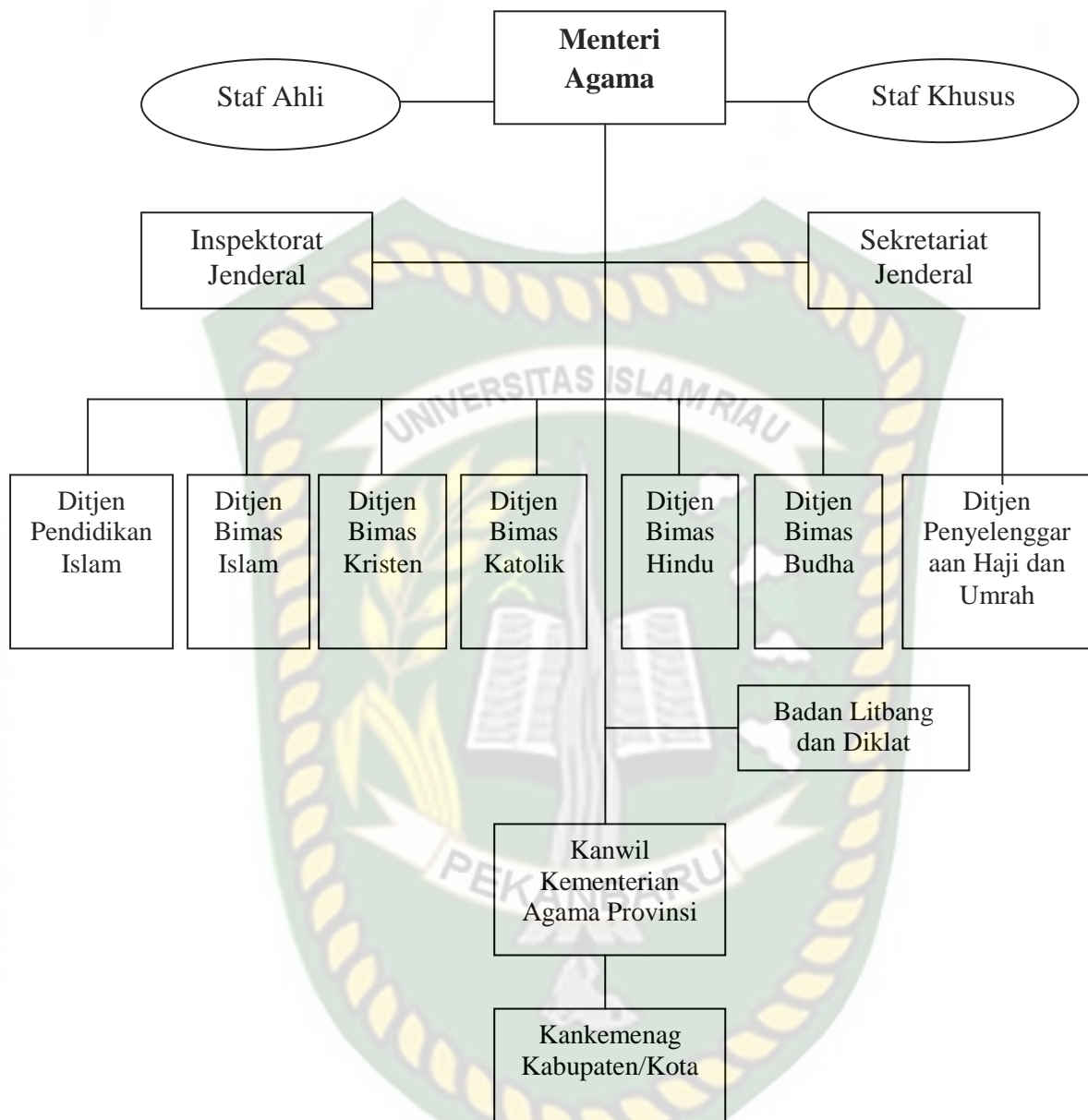
2. Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan beribadah menurut agamanya dan kepercayaannya itu. Dengan demikian agama telah menjadi bagian dari system kenegaraan sebagai hasil konsesus nasional dan konvensional dalam praktek kenegaraan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

Berdasarkan makna dari ayat 2 tersebut diatas urusan agama menjadi bagian dari system kenegaraan, maka dalam menjalankan system kenegaraan melalui pemerintahan urusan agama diatur melalui keputusan kepala pemerintahan yakni Presiden. Pada masa Pemerintahan dibawah masa kepemimpinan Presiden Soeharto dengan cabinet pembangunannya Kementerian Agama yang disebut pada saat itu Departemen Agama mengembangkan tugas dan fungsinya yakni: menjalankan sebagian tugas umum Pemerintahan dan pembangunan dibidang agama.

Setelah berlalu beberapa masa Kepala Pemerintahan dengan beberapa kali pergantian Presiden dengan system yang juga mengalami perubahan sebutan Departemen Agama berubah menjadi Kementerian Agama dengan tugas menyelenggarakan urusan Pemerintahan dibidang agama untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan Pemerintahan Negara.⁵⁶

Adapun struktur organisasi Kementerian Agama Republik Indonesia sebagai berikut :

⁵⁶Pasal 2 Peraturan Presiden Nomor 23 tentang Kementerian Agama.



Adapun susunan organisasi Kementerian Agama terdiri atas 11 unit kerja yang merupakan unsur: (1) Unsur Pimpinan, (2) Unsur Pembantu Pimpinan, (3) Unsur Pelaksana, (4) Unsur Pendukung, dan (5) Unsur Pengawas. Kesebelas unit kerja tersebut adalah

1. Sekretariat Jenderal
2. Direktorat Jenderal Pendidikan Islam

3. Direktorat Jenderal Penyelenggaraan Haji dan Umrah
4. Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam
5. Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Kristen
6. Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Katolik
7. Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Hindu
8. Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Budha
9. Inspektorat Jenderal
10. Badan Penelitian dan Pengembangan dan Badan Pendidikan dan Pelatihan
11. Badan Penyelenggara Jaminan Produk Halal

Setiap unit kerja tersebut dalam hal ini Sekretariat Jenderal secara teknis dilakukan oleh biro-biro dan seterusnya kebawah. Adapun Direktorat Jenderal secara teknis dilakukan oleh Direktorat-direktorat dan seterusnya kebawah. Sedangkan pada Inspektorat Jenderal dilaksanakan oleh Inspektur Koordinator Wilayah dan seterusnya kebawah.

Untuk menyelenggarakan tugas dan fungsi kementerian Agama di Daerah di bentuk Kantor Wilayah Agama di Provinsi dan Kantor Kementerian Agama di Kabupaten/Kota. Penyelenggaraan pada Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi terdiri dari bagian Tata Usaha dan ditambah bidang-bidang teknis serta Pebimas untuk layanan masyarakat selain Islam dengan mengacu pada Sekretariat Jenderal dan Direktorat Jenderal pada tingkat Pusat. Bidang- bidang teknis itu adalah (1) Bidang Pendidikan Madrasah, (2) Bidang Pendidikan Agama dan Keagamaan, (3) Bidang Urusan Agama Islam, (4) Bidang Penerangan Agama

Islam Zakat dan Wakaf, (5) Bidang Penyelenggara Haji dan Umrah. Sedangkan di Kementerian Agama Kabupaten/Kota terdiri dari: Sub Bagian Tata Usaha, Seksi Pendidikan Madrasah Pesantren, Seksi Bimbingan Masyarakat Islam, Penyelenggara syariah dan pembimbing Agama bagi non muslim. Struktur ini tergantung dengan tipologi dan tingkat kepadatan penduduk pada suatu daerah (Peraturan Menteri Agama)

Seperti yang diuraikan diatas tugas Kementerian Agama menyelenggarakan sebagian dari urusan Pemerintahan Agama untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan Pemerintahan. Akan halnya penyelenggaraan Agama di Daerah tidak semua penyelenggaraannya dilakukan oleh Kementerian Agama seperti pada beberapa urusan: Pendirian rumah ibadah yang dikeluarkan oleh Kepala Daerah, Pelaksanaan pemberangkatan ibadah Haji dipimpin oleh Kepala Daerah dan jajaran Kementerian Agama melaksanakan tugas secara teknis saja, sedangkan penganggarannya dibebankan kepada kebijakan Daerah diharapkan peran sertanya terhadap optimalisasi pemungutan dan pemberdayaan zakat. Dalam hal inilah kewenangan urusan Agama antara lain tidak dapat dikatakan sebagai urusan absolute.

Dengan tetap memperhatikan kewenangan urusan Pemerintah Pusat dan Daerah, dalam melaksanakan otonomi (desentralisasi), maka Peraturan Daerah di samping merangkap/melaksanakan aturan yang lebih tinggi juga adalah menyerap aspirasi dari masyarakat. Walaupun ada aturan yang membatasi seperti tidak dapat dianggarkan secara penuh terhadap bantuan keagamaan, seperti halnya pada kegiatan Musabaqah Tilawatil Qur'an (MTQ) yang dianggarkan setiap tahun. Ini

mengacu pada Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri Nomor 48 Tahun 1988 dan Menteri Agama Nomor 18 ATahun 1988. Kebijakan Daerah juga terlihat pada penganggaran operasional Masjid Raya Provinsi yang dilaksanakan setiap tahun. Hal ini dapat diartikan bahwa ada urusan absolute yang tidak dilaksanakan secara mutlak.

Kondisi faktualnya, Daerah melaksanakan urusan Bidang Agama yang berkaitan dengan kepentingan Daerah itu sendiri, seperti Peraturan Daerah tentang Zakat. Pada Pasal 69 ayat 1 dan 2 Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengolahan Zakat, Pemerintah Pusat membebaskan biaya operasional BAZNAS Provinsi dan Kabupaten/Kota kepada APBD. Pemerintah Pusat menyerahkan sebagian urusannya kepada Daerah. Jika Daerah memiliki kewenangan yang lebih maka ini memunculkan distabilitas ataupun juga disintegrasi bahkan bisa lebih buruk lagi. Salah satu contoh hari libur keagamaan yang ditetapkan dan berlaku secara Nasional di Negara Indonesia. Daerah tidak diberi kewenangan untuk mengabsahkan terbentuk dan berdirinya suatu agama.⁵⁷

B. Otonomi Daerah

1. Peran Pemerintah Daerah

Peran serta Pemerintah Daerah dan Masyarakat hanya saja, yang perlu diperhatikan sekarang ini adalah peran serta Pemerintah Daerah dan masyarakat dalam melakukan pemberdayaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Artinya, keberadaan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 23

⁵⁷ Penjelasan Pasal 10 Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat yang menentukan peran Pemerintah berupa perlindungan, pembinaan, dan pengukuhan harus difungsikan secara matang dan terorganisir. Keberadaan Lembaga Amil Zakat dan Badan Amil Zakat dalam tingkatan Provinsi dan Kabupaten terlihat belum menemukan pijakan yuridisnya berupa Peraturan Daerah.

Kebutuhan Regulasi Perda akan menjadi penting, mengingat potensi dana zakat, infaq, dan shadaqah (ZIS) dalam setiap Daerah berbeda-beda. Karakteristik potensi dana ZIS tersebut harus mendapat pengaturan agar menjadikan sistem pengelolaan yang tepat sasaran. Idealnya, pengelolaan zakat dapat menunjang kemandirian ekonomi Daerah muzakki (orang yang mengeluarkan zakat) untuk didistribusikan kepada mustahik (orang yang berhak menerima zakat) dalam wilayahnya. Inilah kata kunci dari integrasi zakat dalam era penerapan Otonomi Daerah yang sedianya diterapkan oleh Pemerintahan Daerah. Karena konsep zakat pada masa awal kerasulan merupakan tonggak pembangunan ekonomi kedaerahan yang utuh.

Basis subyek-normatif Hadits Nabi di atas adalah, menciptakan sistem ekonomi yang otonom, walaupun ingin membantu masyarakat di luar Daerahnya harus tetap mempertimbangkan batas maksimum kesejahteraan masyarakat. Nantinya, pendayagunaan zakat akan mendorong sebuah peningkatan taraf hidup sesuai dengan tingkat kebutuhan masyarakat tanpa menggantungkan pada sistem setoran dan bantuan dari Pusat.⁵⁸

⁵⁸[http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol9316/urgensi-peraturan-daerah-dalam-pengelolaan-zakat.dikutip tanggal 18 Januari 2018](http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol9316/urgensi-peraturan-daerah-dalam-pengelolaan-zakat.dikutip%20tanggal%2018Januari%202018). Jam.20.04.

Konsep Otonomi Daerah yang memberikan hak dan kewenangan yang luas kepada Daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan dan aspirasi masyarakatnya diharapkan dapat menjawab tantangan dan permasalahan dalam pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam. Melalui kebijakan Otonomi, Daerah tersebut diberi kesempatan untuk ikut terlibat dalam pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam diwilayahnya. Diharapkan hal ini dapat mengatasi kecurigaan Daerah terhadap ketidakadilan Pusat dalam pembagian hasil sumber daya alam.

Dengan demikian Otonomi Daerah merupakan cetusan dari aspirasi dan tuntutan masyarakat terhadap hak yang seharusnya mereka terima dari Pemerintah. Sehingga bukan lagi dengan sistem sentralistik namun sudah selayaknya desentralistik Pemerintahan diberlakukan secara nyata dan ideal untuk memajukan Daerah masing-masing.

Masyarakat sangat berharap Otonomi Daerah menjadi solusi terbaik atas persoalan keadilan dan pemerataan antara Pusat dan Daerah. Otonomi Daerah adalah cara untuk meningkatkan kesejahteraan secara lebih merata dan adil. Karena itu porsi peran Pemerintah Pusat dalam menumbuh kembangkan Daerah harus dikurangi sehingga Pemerintah Daerah memiliki kewenangan lebih besar untuk mengelola Daerahnya. Peningkatan dan pengelolaan Pendapatan Asli Daerah oleh Daerah itu sendiri menjadi salah satu cara pemeratakan pembangunan, meskipun kenyataannya potensi Daerah tidak semuanya sama.

2. Aspirasi Daerah

Otonomi Daerah dalam bidang Agama memang telah diatur di dalam Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, namun semua aspirasi Daerah tersebut tidak bisa tercover didalam Undang- Undang tersebut, banyak hal yang tidak tercover di dalam Undang- Undang tersebut, salah satu contoh guru ngaji, imam tidak diatur didalam Undang- Undang diberikan honor sesuai dengan pekerjaan yang dikerjakannya, namun dengan adanya aspirasi dari masyarakat tersebut, kemudian diusulkan kepada Daerah agar setiap guru ngaji dan imam diberikan honor yang sesuai dengan pekerjaannya. Dalam bidang zakat misalnya aspirasi tersebut berupa pemotongan gaji Pegawai Negeri Sipil di setiap Instansi.

C. Sejarah Pengelolaan Zakat di Riau

1. Karakteristik Provinsi Riau

Setelah berdirinya Negara Indonesia, Pemerintahan Negara Indonesia dibagi kepada beberapa wilayah Provinsi. Untuk wilayah Sumatera, dibagi kepada tiga Provinsi, yaitu Sumatera Utara, Sumatera Tengah dan Sumatera Selatan. Masing-masing Provinsi memiliki tiga keresidenan. Riau bersama Sumatera Barat dan Jambi masuk dalam Provinsi Sumatera Tengah. Tiga keresidenan tersebut kemudian dikembangkan menjadi Provinsi melalui Undang-undang Darurat No. 19 Tahun 1957. Namun pelaksanaannya baru diberlakukan melalui Undang-Undang No. 61 Tahun 1958. Dalam Undang-Undang itu telah ditetapkan pembentukan Daerah swatantra tingkat I Sumatera Barat, Jambi dan Riau.

Gubernur pertama Provinsi Riau yang baru dibentuk ini adalah S.M. Amin⁵⁹, dengan Pusat Pemerintahan di Tanjung Pinang. Pusat Pemerintahan ini baru dipindahkan ke Pekanbaru pada tahun 1960.⁶⁰

Pada awal pembentukannya, Provinsi Riau hanya terdiri dari lima Daerah tingkat II, yaitu: Kabupaten Bengkalis, Kabupaten Kampar, Kabupaten Indragiri, Kabupaten Kepulauan Riau (menjadi Undang-Undang No. 12 Tahun 1956 (lembaran Negara Tahun 1956 No. 25)) dan Kotapraja Pekanbaru (Undang-Undang No 8 Tahun 1956 No 19). Setelah Indragiri dimekarkan menjadi Kabupaten Inderagiri Hulu dan Kabupaten Indragiri Hilir⁶¹, diikuti pula dengan pembentukan dua Kota administratif, yaitu Kota Administratif Batam (Peraturan Pemerintah No. 34 Tahun 1983) dan Kota Administratif Dumai (Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 1979 dan SK Gubernur No. 257/XII/1979). Setelah bergulirnya era otonomi, maka Provinsi Riau dimekarkan menjadi 16 Kabupaten dan Kota⁶². Namun setelah Provinsi ini dimekarkan menjadi dua, yaitu Provinsi Riau dan Kepulauan Riau, maka Provinsi Riau menjadi 11 Kabupaten/Kota.

⁵⁹Secara berurut, Propinsi Riau dipimpin oleh beberapa orang Gubernur, yaitu: M.S. Amin (1958-1960), Kaharuddin Nasution (1960-1967), Arifin Achmad (1967-1978), Subrantas Siswanto (1978-1979), H. Imam Munandar (1980-1988), Mayjen Soeripto (1988- 1998), Saleh Djasid (1998-2003), Rusli Zainal (2003-2008). Lihat BPS Riau, *Riau dalam Angka 2007*, (Pekanbaru: BPS Riau, 2007), hlm. 37.

⁶⁰ Lihat Nasruddin Hars dkk, *Profil...*, hlm. 1.

⁶¹ Pemekaran kabupaten Inderagiri menjadi dua kabupaten, yaitu kabupaten Inderagiri Hilir dan Inderagiri Hulu didasarkan kepada Keputusan Menteri Dalam Negeri tanggal 24 Oktober 1967, No. Pemda 7/7/22-240, dengan Bupati masing-masing H. Masnoer (Bupati Inderagiri Hulu) dan Drs. Baharuddin Yusuf (Bupati Inderagiri Hilir). Lihat Drs. Mukhtar Luthfi dkk (ed.al), *Sejarah Riau...*, hlm. 689-703.

⁶² Melalui Undang-undang Republik Indonesia nomor 53 tahun 1999 tentang pembentukan kabupaten -baru-, maka kabupaten-kabupaten yang baru dibentuk adalah Kabupaten Pelalawan, Kabupaten Rokan Hulu, Kabupaten Rokan Hilir, Kabupaten Siak, Kabupaten Karimun, Kabupaten Natuna, Kabupaten Kuantan Singingi, dan Kota Batam dan Kota Tanjung Pinang. Lihat *Himpunan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia Tahun 1999*, j. 1, (Jakarta: Eko Jaya, 1999), cet. Ke-1, hlm. 598.

Sedangkan 5 Kabupaten/Kota (Kabupaten Natuna, Karimun, Kepulauan Riau, dan Kota Batam serta Tanjung Pinang) masuk bagian dari Provinsi Kepulauan Riau.

Secara geografis, Provinsi Riau berbatasan dengan Provinsi Jambi di sebelah Selatan, Sumatera Barat di sebelah Barat, Sumatera Utara di sebelah Utara dan Barat Laut, Selat Malaka di sebelah Timur, dan Selat Berhala di sebelah Tenggara. Wilayah Provinsi Riau membentang mulai dari punggung timur Pegunungan Bukit Barisan di sebelah Barat sampai ke perairan Laut Cina Selatan di sebelah Timur⁶³.

Secara astronomi, Riau berada pada posisi 1° 15' LS sampai 4° 45' LU, dan antara 100° 03' sampai 109° 19' BT. Luas daratan Propinsi Riau adalah 94.561,61 km² dan luas lautan Provinsi Riau adalah 235.306 km² (71,33 % dari luas Riau)⁶⁴. Kondisi ini adalah sebelum Provinsi Riau dimekarkan menjadi Provinsi Riau dan Provinsi Kepulauan Riau, tetapi setelah terjadi pemekaran tersebut, maka luas wilayah Riau adalah 111.228,65 km persegi. Wilayah yang luas ini terbagi dalam 11 wilayah Kabupaten/Kota, yaitu: Kabupaten Kuantan Singingi dengan Ibukota Teluk Kuantan; Kabupaten Indragiri Hulu dengan Ibukota Rengat; Kabupaten Indragiri Hilir dengan Ibukota Tembilahan; Kabupaten Pelalawan dengan Ibukota Pangkalan Kerinci; Kabupaten Siak dengan Ibukota Siak Sri Indrapura; Kabupaten Kampar dengan Ibukota Bangkinang; Kabupaten Rokan Hulu dengan Ibukota Pasir Pengaraian; Kabupaten Bengkalis

⁶³ BPS Propinsi Riau, *Hasil Survei Sosial Ekonomi Nasional Riau 1999*, (Pekanbaru: BPS Riau, 2000), h. 13. Dari keseluruhan pulau-pulau tersebut, hanya 743 yang telah memiliki nama sedangkan yang lainnya belum memiliki nama. Sebagian besar pulau-pulau kecil yang terhampar di Laut Cina Selatan belum dihuni penduduk. Lihat BPS Propinsi Riau, *Riau dalam Angka 2002*, (Pekanbaru: BPS Propinsi Riau, 2002), hlm. 3.

⁶⁴ Nasruddin Hars dkk, *Profil...*, h. 35-53; BPS Propinsi Riau, *Riau dalam Angka 2000*, hlm. 39.

dengan Ibukota Bengkalis; Kabupaten Rokan Hilir dengan Ibukota Bagan Siapi-
api; Kota Pekanbaru; dan Kota Dumai.

Pembagian Propinsi Riau kepada 11 Kabupaten dan Kota tersebut telah
mempercepat pemerataan pembangunan bila dibandingkan dengan sebelum
adanya pemekaran tersebut. Kota-kota kecil yang menjadi pusat kecamatan
sebelum pemekaran, berubah menjadi kota yang memiliki tingkat perkembangan
ekonomi yang cukup baik.

2. Pengelolaan Zakat Pra Kemerdekaan

Semenjak Islam masuk ke Nusantara, khususnya Riau⁶⁵, secara bertahap
ajaran Islam dapat membumi di bumi Lancang Kuning ini. Bahkan ajaran Islam
tersebut menyatu dengan nilai-nilai budaya yang dimiliki oleh masyarakat
Melayu. Oleh sebab itu, budaya Melayu tidak dapat dipisahkan dari Islam,
sebagaimana yang tercermin dari ungkapan adat: “*Adat bersendikan syarak,
syarak bersendikan Kitabullah; syarak mengata adat memakai; syah kata syarak,
benar kata adat; bila bertikai adat dengan syarak, tegakkan syarak*”⁶⁶

⁶⁵Islam diperkirakan telah masuk ke Riau pada abad pertama Hijriah/abad 7 M melalui perdagangan luar negeri dan perdagangan antar daerah di Indonesia. Sebab, Persia sebagai bagian dari wilayah Islam pada abad tersebut, merupakan rute perdagangan bangsa Arab, yang kemudian berlanjut ke Cambay, Gujarat, Selat Malaka, Teluk Siam terus ke negeri Cina. Namun pada abad ini belum memperlihatkan hasil yang gemilang, disebabkan kuatnya pengaruh agama Budha pada masa tersebut. Islam baru berkembang nanti setelah abad ke-13 M. Lihat Muchtar Luthfi dkk (ed), *Sejarah Riau*, (Pekanbaru: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Propinsi Riau, 1977), hlm.120-123.

⁶⁶ Dari ungkapan di atas dapat dipahami bahwa sesuatu yang dianggap adat baru dapat dijalankan bila tidak bertentangan dengan *syara'*. Bila demikian halnya, maka adat tersebut dapat dijadikan dasar hukum, karena adat ini adalah adat yang *shahih*. Hal ini selaras dengan kaideh *al-'âdah muhakkamah* (adat kebiasaan dapat ditetapkan sebagai hukum). Lihat Jalaluddin Abdurrahman al-Suyuthi, *al-Asybah wa al-Nazhâ'ir*, (Singapura: Sulaiman Mar'i, tt), h. 80; Ali Ahmad An-Nadwi, *al-Qawâ'id al-Fiqhiyyah*, (Beirut: Dar al-Qalam, 1994), cet. Ke-3, hlm. 293.

Zakat sebagai bagian dari ajaran Islam, tentunya telah berjalan di Riau semenjak masuknya Islam. Terlebih semenjak Islam dijadikan dasar hukum bagi berbagai kerajaan Melayu Islam yang ada di Riau. Eksistensi kerajaan-kerajaan Melayu Islam dirasakan semenjak runtuhnya kerajaan Sriwijaya. Sebab, kerajaan-kerajaan kecil yang sebelumnya berada dalam kekuasaan kerajaan Sriwijaya, menjadi kerajaan-kerajaan tanpa ada kekuasaan di atasnya di kala kerajaan Sriwijaya runtuh.

Beberapa kerajaan Melayu Islam yang merdeka dan berdiri sendiri semenjak runtuhnya kerajaan Sriwijaya tersebut antara lain: Kerajaan Bintan/Tumasik dan Melaka⁶⁷, di Kepulauan Riau; Kerajaan Kandis/Kuantan; terletak di Padang Candi, Lubuk Jambi; Kerajaan Gasib (Kerajaan Siak Gasib), Kabupaten Siak; Kerajaan Kritang dan Indragiri, terletak Kecamatan Reteh, Kabupaten Indragiri Hilir; Kerajaan Rokan, terletak di tepi sungai Rokan, Kota Lama; Kerajaan Segati, Langgam, Kabupaten Pelalawan; Kerajaan Pekantua, ± 20 km dari hulu Muara Talam, Kampar; Pemerintahan Andiko Nan 44/Kampar; Kabupaten Kampar⁶⁸.

⁶⁷Kerajaan Melaka merupakan kerajaan yang populer dan disegani oleh kerajaan-kerajaan lainnya. Sebab, kerajaan Melaka merupakan kerajaan yang berada di gerbang ekonomi internasional, sehingga kerajaan ini memiliki hubungan baik dengan kerajaan-kerajaan Islam di India dan timur Tengah. Raja-raja yang telah mengukir kemajuan bagi kerajaan Melaka adalah: 1). Muhammad Iskandar Syah (1380-1424 M); 2). Sri Maharaja (1424-1444 M); 3). Sri Pramesywara Dewa Syah (1444-1445 M); 4). Sultan Muzaffar Syah (1445-1459 M); 5). Sultan Mansur Syah (1459-1477 M); 6). Sultan Alauddin Riayat Syah (1477-1488 M); dan 7). Sultan Mahmud Syah (1488-1511 M). Lihat Muchtar Luthfi dkk (ed), *Sejarah Riau*, hlm. 139-140.

⁶⁸ Muchtar Luthfi dkk (ed), *Sejarah Riau*, h. 129-165. Pertumbuhan dan perkembangan Islam di Riau dapat dikategorikan dalam lima zaman, yaitu *Pertama*, abad VII-VIII M, yaitu masa datangnya pedagang Islam guna mencari barang-barang dagangan sambil menyiarkan dakwah Islam. Usaha mereka tidak terlalu memberikan hasil yang gemilang, karena pada waktu itu pengaruh agama Budha terlalu kuat. *Kedua*, abad ke IX-X dan XII M, yaitu masa kefakuman. Dalam masa ini tidak lagi dijumpai pedagang-pedagang muslim yang datang ke Riau. *Ketiga*, abad ke XII, yaitu masa kembalinya pedagang Arab untuk berdagang di Riau, bahkan sudah ada golongan-golongan kecil umat Islam yang menetap. *Keempat*, abad ke XIII, yaitu masa mulai munculnya kerajaan Islam di Riau, seperti Kerajaan Kunto Kampar. *Kelima*, abad XIV-XV, yaitu masa dominasi Islam yang ditandai dengan banyaknya bermunculan kerajaan Islam di berbagai wilayah Riau, seperti kerajaan Kunto Darussalam di Rokan dan kerajaan Siak Gasib di Siak. Lihat Muchtar Luthfi dkk (ed), *Sejarah Riau*, hlm. 174-176.

Pada masa kerajaan-kerajaan di atas hukum Islam menjadi hukum yang hidup di tengah-tengah masyarakat⁶⁹. Pada pemerintahan kerajaan Malaka, misalnya, kerajaan ini telah memiliki *Baitul Mâl* sedbagai lembaga keuangan Negara. Keberadaan lembaga keuangan kerajaan ini secara tegas dituangkan dalam Kitab Undang-Undang Malaka. Meskipun dalam Undang-Undang tersebut tidak dituangkan secara jelas tentang pengelolaan zakat dari masyarakat, tetapi setidaknya lembaga keuangan ini menjadi tempat bagi para sultan untuk menyalurkan zakatnya untuk kemudian didistribuskikan kepada masyarakat pada hari Jum'at⁷⁰.

Kondisi di atas terus berlangsung sampai masuknya bangsa Eropa, yang mulanya dipelopori oleh Spanyol dan Portugis. Hal ini ditandai dengan dikuasainya Malaka oleh Portugis (1511 M). Dominasi Portugis di Malaka bukan sekedar bertujuan menguasai perdagangan di Malaka, tetapi juga menghancurkan dominasi Islam⁷¹. Hal ini tampak jelas dari usaha Portugis di Malaka dalam memutuskan komunikasi antara Islam di Melayu dengan pedagang-pedagang

⁶⁹ Kerajaan Malaka adalah kerajaan Islam yang sangat disegani di wilayah Riau. Setelah berdirinya kerajaan ini (1400-1500 M), Raja Malaka mengirim para ahli hukum Islam Malaka datang ke Samudera Pasei untuk mendalami sekaligus meminta kata putus mengenai berbagai masalah hukum yang mereka jumpai dalam masyarakat. Hal ini menunjukkan tingginya rasa antusias penguasa kerajaan Malaka dalam menerapkan hukum Islam di kerajaan yang dikuasainya. Lihat Muhammad Daud Ali, *Hukum Islam dan Peradilan Agama*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2002), Ed. 1, cet. Ke-2, hlm. 190.

⁷⁰ Chaider S. Bamualim dan Irfan Abu Bakar (ed), *Revitalisasi Filantropi Islam: Studi Kasus Lembaga Zakat dan Wakaf di Indonesia*, (Jakarta: Pusat Bahasa dan Budaya (PBB) UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, 2005), cet. Ke-1, hlm. 97.

⁷¹ Bangsa Spanyol dan Portugis yang mendapat dukungan dari Raja Ferdinand dan Ratu Isabella, bukan hanya berupaya untuk mengusir orang Islam dari negerinya, tetapi memiliki sasaran lain, yaitu: merebut pangkalan-pangkalan Islam, merebut perniagaan Islam, memerangi orang-orang Islam di mana pun mereka jumpai, dan menyebarkan agama Kristen. Sasaran tersebut dirumuskan dalam *tripanji suci mission sacre yaitu Gaspell, Gold and Glory*. Untuk mewujudkan tujuan tersebut, Spanyol berlayar ke arah Barat sedangkan Portugis berlayar ke arah Timur. Dengan kegigihannya, Portugis mengetahui betapa ramainya lalu lintas perdagangan Islam yang terletak di Laut Merah, Teluk Persia, dan Selat Melaka. Portugis berhasil menguasai Selat Malaka pada tahun 1511 M. Lihat Muchtar Luthfi dkk (ed), hlm.180-182.

muslim dari Timur Tengah, Turki dan Gujarat. Bahkan Portugis selalu merampok dan menghancurkan kapal-kapal Nusantara, khususnya Melayu, yang mencoba tetap menjalankan hubungan dagang dengan Timur Tengah, Turki dan Gujarat⁷².

Setelah berakhirnya dominasi Portugis, wilayah nusantara dijajah oleh Belanda. Belanda yang menjajah Indonesia selama tiga setengah Abad, lebih memfokuskan pada eksploitasi besar-besaran terhadap seluruh kekayaan yang ada di Nusantara. Sehingga nilai-nilai Islam masih tetap dibiarkan tumbuh dan berkembang di tengah-tengah masyarakat⁷³.

Meskipun demikian, diskriminasi antara mereka yang beragama kristen dengan mereka yang beragama Islam, tetap tidak dapat dihindari, baik penjajah Belanda yang beragama Kristen dengan pribumi muslim, maupun antara pribumi kristen dengan pribumi muslim⁷⁴.

Perjalanan penerapan hukum Islam di Indonesia pada masa penjajahan Belanda dapat dikelompokkan pada dua periode, yaitu: *Pertama*, pada periode ini

⁷² Pada tahun 934 H/1526 M, Kapal dari Aceh yang bermuatan rempah-rempah yang berlayar menuju Jeddah dirampas muatannya oleh Portugis dan kemudian hasil rampasan tersebut dijual ke Hormuz. Beberapa tahun kemudian, Portugis semakin banyak merampas kapal-kapal Islam dari Nusantara di Lepas Pantai Arabia. Bahkan pada tahun 941 H/1534 M Pasukan Portugis yang dikomandoi oleh Diego da Silveira menghadang sejumlah kapal asal Gujarat dan Aceh di lepas Selat Bab el-Mandeb pada Mulut Laut Merah. Lihat Azyumardi Azra, *Jaringan Ulama Timur Tengah dan Kepulauan Nusantara Abad XVII & XVIII*, (Jakarta: Kencana, 2004), Edisi Revisi, hlm. 39.

⁷³Oleh pemerintah Hindia Belanda, didirikan Pengadilan Agama dengan nama –yang salah- *Priester raad* (Pengadilan Pendeta) pada tahun 1882. Wewenang pengadilan ini tidak ditentukan secara jelas dalam keputusan Raja Belanda Nomor 24 yang menjadi dasar eksistensinya, yang diumumkan melalui Statsblaad 1882 No. 152. Oleh sebab itu, pengadilan menentukan sendiri perkara-perkara yang dipandang termasuk ke dalam lingkungan kekuasaannya, yakni perkara-perkara yang berhubungan dengan perkawinan, segala jenis perceraian, mahar, nafkah, sah atau tidaknya anak, perwalian, kewarisan, hibah, shadaqah, baitul mal dan wakaf. Lihat Mohammad Daud Ali, *Hukum...*, hlm. 198.

⁷⁴Adapun beberapa bentuk diskriminasi yang terjadi adalah bahwa penganut Kristen pada umumnya dapat menikmati berbagai keuntungan dari pemerintah Belanda, baik dalam memasuki sekolah pemerintah, mencari lapangan kerja maupun memperoleh kenaikan pangkat. Lihat Aqib Suminto, *Politik Islam Hindia Belanda*: (Jakarta: LP3ES, 1996), cet. Ke-3, hlm. 15.

hukum yang berjalan di Nusantara adalah sesuai dengan agama yang dianut oleh masyarakat. Bagi umat Islam berlaku hukum Islam, sedangkan bagi umat kristiani berlaku agama kristen. Pendapat ini dikemukakan oleh Salomon Keyzer (1823-1886), yang kemudian dikuatkan oleh Lodewijk Christian van den Berg (1845-1927)⁷⁵. *Kedua*, periode pemberlakuan hukum adat untuk warga Hindia Belanda, sedangkan hukum Islam baru dapat berjalan jika sesuai atau tidak bertentangan dengan hukum adat. Adapun yang menjadi otak pemikiran penerapan hukum seperti ini adalah Christian Snouck Hurgronje (1857-1936)⁷⁶. Melalui teori *receptie* yang dilegitimasi dengan peraturan perundang-undangan (IS 1925, 1929), maka perkembangan hukum Islam dihambat di tanah air. Bahkan "Hukum Barat" pun diperkenalkan kepada golongan yang berkuasa ketika itu. Hal ini disambut

⁷⁵Menurut van den Berg, orang Indonesia telah melakukan resepsi hukum Islam dalam keseluruhannya dan sebagai satu kesatuan: *receptio in complexu*. Ini berarti, bahwa menurut van den Berg yang diterima oleh orang Islam Indonesia itu tidak hanya bagian-bagian hukum Islam tetapi keseluruhannya sebagai satu kesatuan. Oleh sebab itu, pendapat van den Berg disebut dengan teori *Receptio in Complexu*. Lihat Mohammad Daud Ali, *Hukum Islam...*, hlm. 199-200. Sebagai upaya sosialisasi hukum Islam terhadap penguasa Hindia Belanda, pada tahun 1884 van den Berg buku tentang asas-asas Hukum Islam menurut ajaran Hanafi dan Syafi'i. Delapan tahun kemudian (1892), terbit pula bukunya tentang hukum keluarga dan hukum kewarisan Islam di Jawa dan Madura dengan beberapa penyimpangan. Van den Berg berusaha agar hukum Islam di kenal dan diterapkan oleh hakim-hakim Belanda dengan bantuan penghulu atau *qadhi* Islam. Lihat Sajuti Thalib, *Receptio a Contrario*, (Jakarta: Akademika, 1980), hlm. 6.

⁷⁶ Pemikiran Snouck Hurgronje tersebut dikenal dengan *receptie theorie* (Teori Resepsi). Menurut pemikir hukum Islam Indonesia, teori resepsi tersebut memiliki tujuan politik untuk mematahkan perlawanan bangsa Indonesia terhadap kekuasaan pemerintah kolonial yang dijiwai oleh hukum Islam. Salah seorang penentang keras teori ini adalah Hazairin yang menyebut teori tersebut dengan *teori iblis* karena mengajak orang Islam untuk tidak mematuhi dan melaksanakan perintah Allah dan Sunnah Rasul-Nya. Teori ini, menurut Hazairin, akan mengantarkan pada suatu kesimpulan bahwa hukum Islam *ansich* (itu sendiri) bukanlah hukum kalau belum diterima ke dalam dan menjadi hukum adat. Jika telah diterima oleh hukum adat, maka hukum Islam yang demikian tidak dapat lagi dikatakan sebagai hukum Islam, tetapi hukum adat. Hukum adatlah yang menentukan apakah hukum Islam itu hukum atau bukan. Lihat Mohammad Daud Ali, *Hukum Islam...*, hlm. 200-201.

baik oleh para penguasa yang merasa mendapatkan banyak keuntungan pribadi bila dibandingkan dengan pemberlakuan hukum adat atau Islam⁷⁷.

Meskipun umat Islam dapat menjalankan norma dan nilai agama Islam, tetapi tidak sebebaskan sebelum masuknya penjajah Portugis dan Belanda, terlebih lagi pada periode kedua di atas. Pada periode ini, penerapan hukum Islam dapat berjalan dengan baik sepanjang tidak mengancam stabilitas Kolonial Belanda dan tidak pula bertentangan dengan hukum adat. Sehingga, dalam persoalan ibadah Pemerintah Kolonial pada dasarnya memberikan kebebasan untuk melaksanakannya. Sedangkan dalam bidang kemasyarakatan, untuk menghindari penerapan hukum Islam, Pemerintah Kolonial menghidupkan hukum adat. Adapun bidang ketatanegaraan, Pemerintah Kolonial senantiasa mencegah munculnya setiap usaha yang akan membawa rakyat kepada fanatisme dan Pan Islam⁷⁸.

Politik hukum seperti di atas, banyak memberikan dampak buruk dalam pengelolaan zakat. Ibadah zakat memang diperkenankan oleh Kolonial Belanda untuk dapat di jalankan oleh umat Islam, namun dalam pendistribusian zakat tersebut selalu mendapat pengawasan yang ketat dari kolonial Belanda. Artinya,

⁷⁷Mohammad Daud Ali, *Hukum Islam: Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Islam di Indonesia*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006), Edisi 6, cet. Ke-13, h. 210. Teori *receptie* yang dikemukakan oleh Snouck Hurgronje di atas ditentang keras oleh Hazairin (1906-1975) melalui teorinya resepsi exit, yang berarti bahwa teori resepsi tersebut harus keluar dari bumi Indonesia dan ini merupakan teori Iblis yang merusak iman orang Islam dan bertentangan dengan Al-Qur'an dan Sunah Rasulullah SAW. Teori ini kemudian dipopulerkan pula oleh murid Hazairin, Sajuti Talib, dengan mengemukakan teori *receptio a contrario* (penerimaan yang sebaliknya). Teori ini menegaskan bahwa hukum Islam-lah yang berlaku bagi umat Islam dan hukum adat baru dapat berlaku jika tidak bertentangan dengan hukum Islam. Lihat Abdul Aziz Dahlan (ed.al), *Ensiklopedi Hukum Islam*, j. 5, (Jakarta: Ichtiar Baru van Hoeve, 1997), cet. Ke-1, h. 1496; Nina M. Armando (ed.al), *Ensiklopedi Islam*, j. 3, (Jakarta: Ichtiar Baru van Hoeve, 2005), Edisi Baru, hlm. 14.

⁷⁸ Aqib Suminto, *Politik Islam ...*, hlm. 12.

jika zakat itu diperuntukkan bagi *fi sabilillâh*, yaitu untuk gerakan perjuangan kemerdekaan, maka Pemerintah Kolonial Belanda berupaya untuk mencegahnya dengan alasan mengganggu ketertiban umum⁷⁹.

Melihat potensi dana zakat yang begitu besar di Nusantara, dan dikhawatirkan bisa mengganggu stabilitas penjajahan kolonial, maka serta merta Pemerintahan Kolonial Belanda mengeluarkan *Bijblad* Nomor 1892 tanggal 4 Agustus Tahun 1893 yang berisi kebijakan Pemerintah Kolonial mengenai zakat. Adapun yang menjadi latar belakang keluarnya peraturan tentang zakat itu adalah mencegah terjadinya penyelewengan keuangan zakat oleh para penghulu atau naib⁸⁰.

Alasan yang dikemukakan di atas merupakan “*kedok*” Kolonial Belanda belaka, karena justru tujuan dari peraturan tersebut adalah untuk melakukan pengawasan terhadap pengelolaan dana zakat, jangan sampai dijadikan sebagai dana untuk *fi sabilillâh* dalam perang melawan kolonialisme Belanda. Hal ini semakin tampak jelas ketika dikeluarkannya *Bijblad* Nomor 6200 tanggal 28 Februari Tahun 1905 yang melarang semua Pegawai dan priyayi pribumi ikut serta membantu pelaksanaan zakat⁸¹.

Jika sebelum keluarnya peraturan tersebut, zakat dikelola sepenuhnya oleh umat Islam untuk kepentingan Islam melalui lembaga-lembaga yang dibentuknya,

⁷⁹ Dalam keputusan Raja tanggal 4 Februari 1859 No. 78 memberikan instruksi kepada Gubernur Jenderal untuk tidak mencampuri urusan agama. Gubernur Jenderal boleh mencampurinya bila dipandang perlu untuk memelihara ketenangan dan ketertiban umum. Dasar hukum inilah yang dijadikan pihak Kolonial Belanda untuk membatasi ruang gerak dari pengelolaan zakat di Nusantara. Lihat Aqib Suminto, *Politik Islam ...*, hlm. 10-11.

⁸⁰ Muhammad Daud Ali, *Sistem Ekonomi Islam: Zakat dan Wakaf*, (Jakarta: UI Press, 1988), cet. Ke-1, hlm. 32-33.

⁸¹ Muhammad Daud Ali, *Sistem ...*, hlm. 33.

maka setelah diatur oleh kolonial Belanda, dana-dana tersebut justru dikelola dan dimanfaatkan oleh Kolonial Belanda untuk kepentingan umat Nasrani, seperti sumbangan untuk rumah sakit Zending di Mojowarno yang pendiriannya diprakarsai oleh Pendeta Johannes Kruyt (1835-1918). Bahkan, seperti di Kediri, dana zakat dimanfaatkan untuk membiayai asrama pelacur dan membiayai aktifitas kristen⁸².

Kondisi di atas tidak jauh berbeda dengan intervensi Kolonial Belanda terhadap pengelolaan zakat di Riau, dimana Pemerintah Kolonial Belanda mengatur pengelolaan dana zakat dan digunakan untuk kepentingan kolonial. Hal ini tentunya memberikan dampak penurunan pengelolaan zakat yang telah berjalan dengan baik pada masa kerajaan-kerajaan Islam di Riau menjadi tidak baik dan tidak teratur, karena telah dicampuri oleh Kolonial Belanda dan dipergunakan untuk hal-hal yang bertentangan dengan nilai-nilai Islam.

Intervensi Pemerintah Kolonial Belanda terhadap *âmil* selaku institusi pengelolaan zakat, telah menghilangkan kepercayaan *muzakkî*, sehingga *muzakkî* akhirnya tidak lagi menyerahkan harta zakat kepada *âmil*. Kondisi seperti ini telah menjadikan pengelolaan zakat tidak lagi teratur secara sistematis. Bukan saja keadaan tersebut menjadikan zakat tumpang tindih dan tidak tepat sasaran, namun juga tidak sedikit muzakki yang pada mulanya membayar zakat, namun karena tidak ada lagi institusi amil zakat, mereka tidak lagi menyalurkan zakatnya. Inilah yang menjadikan pengelolaan zakat tersebut mengalami penurunan drastis.

⁸² Aqib Suminto, *Politik Islam ...*, hlm. 165 dan 167.

Kondisi di atas juga terjadi pada masa penjajahan Jepang⁸³. Memang ada upaya Jepang melakukan pengelolaan zakat melalui Majelis Islam A'la Indonesia. Hasilnya *Baitul Mâl* didirikan di sejumlah Kota di pulau Jawa. Tetapi upaya ini hanya berusia seumur jagung karena pada akhir Tahun 1943 *Baitul Mâl* tersebut dibubarkan. Bahkan dalam umurnya yang ringkas tersebut, dana zakat disalahgunakan, yaitu untuk membiayai tentara Dai Nippon bagi kepentingan penjajahan Jepang di Nusantara⁸⁴.

Penjajahan Jepang yang sangat kejam, pada akhirnya telah menimbulkan kesengsaraan bagi rakyat Riau, khususnya di bidang ekonomi disebabkan oleh: perdagangan yang tidak berjalan; barang-barang kebutuhan pokok yang amat terbatas; rakyat-rakyat susah karena di pasar tidak beredar kebutuhan pokok, hasil panen rakyat diambil paksa Pemerintah Jepang dengan dalih keperluan perang⁸⁵.

Kondisi seperti di atas berdampak buruk bagi pengelolaan zakat di Riau. Jika pada masa penjajahan Belanda, masih banyak ditemukan masyarakat muslim Riau yang mengeluarkan zakat *mâl*-nya, maka pada masa penjajahan Jepang

⁸³ Masuknya penjajahan Jepang ke Indonesia berawal dari meletusnya Perang Pasifik pada tanggal 7 Desember 1941, dimana Jepang membom armada Amerika Serikat di Pearl Harbour. Belanda sebagai bagian dari tentera sekutu, menyatakan perang dengan Jepang dan berupaya mempertahankan jajahannya dari Jepang, salah satu jajahan Jepang tersebut adalah Indonesia. Belanda berusaha mengambil hati rakyat Indonesia, dengan menjanjikan satu perubahan ketatanegaraan bagi bangsa Indonesia setelah perang selesai. Namun kepercayaan rakyat Indonesia sudah berkurang, bahkan ada yang mengharapkan agar Jepang cepat datang. Rakyat ingin Belanda runtuh secepat mungkin. Kondisi inilah yang dimanfaatkan oleh Jepang sehingga berhasil mengusir Belanda di Nusantara dan menggantikan dominasi Belanda di Nusantara yang ditandai dengan menyerahnya Belanda kepada Jepang di Kalijati pada tanggal 9 Maret 1942. Lihat Ahmad Yusuf dkk, *Sejarah Perjuangan Rakyat Riau 1942-1958*, (Pekanbaru: BKS Riau, 2004), cet. Ke-1, hlm. 33 & 40.

⁸⁴ Chaider S. Bamualim dan Irfan Abu Bakar (ed), *Revitalisasi Filantropi Islam: Studi Kasus Lembaga Zakat dan Wakaf di Indonesia*, (Jakarta: Pusat Bahasa dan Budaya (PBB) UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, 2005), cet. Ke-1, h. 123-124; Abuddin Nata dkk, *Mengenal Hukum Zakat dan Infak/Sedekah*, (Jakarta: Badan Amil Zakat dan Infak/Sedekah (BAZIS) Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta,tt), hlm. 86.

⁸⁵ Ahmad Yusuf dkk, *Sejarah...* hlm. 74-75.

sangat sulit ditemukan masyarakat yang mengeluarkan zakat mal-nya. Karena seluruh kekayaan, telah habis dirampas oleh penjajahan Jepang.

3. Pengelolaan Zakat Pasca Kemerdekaan

Setelah diproklamirkan Kemerdekaan Negara Republik Indonesia (17 Agustus 1945), Riau masuk dalam wilayah Provinsi Sumatera Tengah yang ibukotanya terletak di Bukittinggi. Kondisi ini terus berlangsung sampai terbentuknya Provinsi Riau pada Tahun 1958, yang ditandai dengan pelantikan Gubernur Riau I pada tanggal 3 Maret 1958.⁸⁶Gubernur yang dilantik tersebut adalah Mr. S.M. Amin, yang dilantik oleh Mr. Sumarman selaku Sekjen Menteri Dalam Negeri yang mewakili Menteri Dalam Negeri di Gedung Daerah Tanjung Pinang.

Semenjak diproklamirkan kemerdekaan Indonesia, seluruh potensi sumber keuangan Islam serta merta dikuasai oleh umat Islam. Maka mulailah para cendikiawan dan Pemerintah untuk melirik zakat sebagai sumber dana besar bagi penyejahteraan umat Islam di Indonesia. Hal ini dapat dilihat dari Mr. Yusuf Wibisono (Menteri Keuangan RI) yang tertarik untuk memasukkan sumber-sumber keuangan Islam seperti zakat sebagai salah satu komponen dalam sistem perekonomian Indonesia. Namun karena situasi politik dalam Negeri yang belum stabil, tidak memungkinkan lahirnya Undang-Undang. Barulah pada Tahun 1951 dikeluarkan Surat Edaran Kementerian Agama Republik Indonesia Nomor

⁸⁶ Adapun dasar hukum dari pembentukan Propinsi Riau adalah Undang-Undang Darurat No. 19/1957 tentang Pembentukan Propinsi Sumatera Barat, Jambi dan Riau. Undang-undang ini ditindaklanjuti dengan keluarnya Surat Keputusan Presiden tertanggal 27 Februari 1958 No. 258/M/1958 tentang Pengangkatan Mr. SM Amin sebagai Gubernur Riau yang pertama. Lihat Ahmad Yusuf dkk, *Sejarah Perjuangan Rakyat Riau 1942-1958*, (Pekanbaru: BKS Propinsi Riau, 2004), cet. Ke-1, hlm. 408-413.

A/VII/17367 tanggal 8 Desember 1951 yang mengatur tentang pengelolaan zakat di Indonesia. Surat edaran ini sesuai dengan perkembangannya- diikuti pula oleh sejumlah peraturan berikut ini:

1. Peraturan Menteri Agama (PMA) RI No. 4 Th. 1968 tentang Pembentukan BAZIS dan PMA RI No. 5 tahun 1968 tentang Pembentukan Baitul Mal.⁸⁷
2. Instruksi Menteri Agama RI No. 16 Th. 1989 tanggal 12 Desember 1989 yang diikuti dengan Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri RI dan Menteri Agama RI No. 29 Th. 1991 / 47 Th. 1991, tanggal 19 Maret 1991 tentang Pembinaan Badan Amil Zakat dan Infaq/Shadaqah.⁸⁸
3. Instruksi Menteri Agama RI No. 5 Th. 1991 tanggal 18 Oktober 1991.
4. Instruksi Menteri Dalam Negeri No. 7 Th. 1998.
5. Undang-undang No. 38 Th. 1999 tanggal 23 September 1999.⁸⁹

Setelah keluarnya Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999, maka Peraturan-peraturan sebelumnya dapat berlaku sepanjang tidak bertentangan dan/atau belum diganti dengan peraturan yang baru. Sebagai peraturan pelaksana

⁸⁷ Tanpa alasan yang jelas PMA tersebut ditunda pelaksanaannya oleh Instruksi Menteri Agama No. 1 tahun 1970. Lihat Chaider S. Bamualim dan Irfan Abu Bakar (ed), *Revitalisasi...*, hlm. 32 dan 131.

⁸⁸ Akibat Instruksi dan keputusan bersama ini, status BAZIS diakui secara nasional namun tetap sebagai badan otonom yang berada di tiap propinsi, tanpa ada koordinasi pada tingkat nasional. Oleh sebab itu kepengerusan organisasi ini berbeda-beda antara satu propinsi dengan propinsi lainnya, seperti Badan Harta Agama (Aceh), Lembaga Harta Agama Islam (Sumut), Yayasan Dana Sosial Islam (Sumbar). Lihat Chaider S. Bamualim dan Irfan Abu Bakar (ed), *Revitalisasi...*, h. 34; M. Dawam Rahardjo, "Pola Pelaksanaan Zakat: Studi-studi Kasus.", dalam *Perspektif Deklarasi Makkah menuju Ekonomi Islam*, (Bandung: Mizan, 1993), hlm. 189.

⁸⁹ Suparman Usman, *Hukum Islam: Asas-asas dan Pengantar Studi Hukum Islam dalam Tata Hukum Indonesia*, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2001), cet. Ke-1, h. 163-164. Undang-undang No. 38 Th. 1999 tentang Pengelolaan Zakat tersebut terdiri dari 25 Pasal yang dirangkum dalam 10 Bab. Lihat Dirjen Pengembangan Zakat dan Wakaf, *Peraturan Perundang-undangan Pengelolaan Zakat*, (Jakarta: Bagian Proyek Peningkatan Zakat dan Wakaf, 2002), hlm. 1-12.

undang-undang tersebut adalah Keputusan Menteri Agama RI Nomor 581 Tahun 1999 tentang Pelaksanaan Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan zakat dan Keputusan Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam dan Urusan Haji No. D-291 Tahun 2000 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Zakat. Berdasarkan Peraturan Perundang-undangan di atas, pengelolaan zakat sepenuhnya dilakukan oleh Badan Amil Zakat (BAZ) dan Lembaga Amil Zakat (LAZ) yang dibentuk mulai dari Pusat sampai tingkat kecamatan. Pembentukan BAZ dan LAZ didasarkan pada syarat-syarat yang ketat. Hal ini dilakukan agar BAZ dan LAZ tersebut dapat dipercaya oleh masyarakat. Keberadaan Peraturan Perundang-undangan tentang Pengelolaan Zakat di atas, telah memberikan wajah baru bagi pengelolaan zakat di Indonesia dan Riau khususnya. Sehingga diharapkan pengelolaan zakat baik di Riau maupun di wilayah lain Indonesia, mengalami kemajuan dan dapat memberikan kontribusi yang berarti bagi kesejahteraan masyarakat muslim Indonesia.

4. Berdirinya Badan Amil Zakat Provinsi Riau

Kebutuhan *âmil* sebagai institusi pengelola zakat, bukan didasarkan argumentasi logika semata, tetapi *syâri'* sendiri yang memerintahkannya, sebagaimana ditegaskan Allah SWT dalam surat At-Taubah (9) ayat 103. Karena amil telah bekerja, maka dia termasuk mustahiq zakat (Q.S. At-Taubah (9): 60).⁹⁰

⁹⁰ Menurut Jalaluddin as-Suyuthi, amil adalah tenaga profesional yang mendapatkan bagian harta zakat sesuai dengan pekerjaan yang dilakukannya. Hal ini sesuai dengan hadis Nabi SAW yang mengatakan bahwa amil berhak mendapatkan zakat untuk memenuhi kebutuhannya selama menjalankan tugas amil sebagaimana hak yang diberikan kepada orang yang berjihad *fi sabilillah* dalam memenuhi kebutuhannya selama berperang sampai dia pulang ke rumahnya (H.R. Ahmad, Abu Daud, Ibn Majah, dan at-Turmudzi). Lihat Jalaluddin Abdurrahman Ibn Abi Bakr al-Suyuthi, *al-Dur al-Mantsûr fi al-Tafsîr al-Ma'tsûr*, j. 3, (Beirut: Dar al-Kutub al-Ilmiyyah, 1990), h. 450; Syams al-Din al-Maqddisi abi Abdillah Muhammad ibn Muflih, *Kitâb al-Furû'*, j. 2, (tk: 'Alim al-Kutub, 1968), hlm. 607.

إِنَّمَا الصَّدَقَتُ لِلْفُقَرَاءِ وَالْمَسْكِينِ وَالْعَمَلِينَ عَلَيْهَا وَالْمَوْلَفَةَ قُلُوبُهُمْ وَفِي الرِّقَابِ وَالْغُرْمِينَ وَفِي سَبِيلِ
اللَّهِ وَأَبْنِ السَّبِيلِ فَرِيضَةً مِّنَ اللَّهِ وَاللَّهُ عَلِيمٌ حَكِيمٌ

“Artinya: Sesungguhnya zakat-zakat itu, hanyalah untuk orang-orang fakir, orang-orang miskin, pengurus-pengurus zakat, para muallaf yang dibujuk hatinya, untuk (memerdekakan) budak, orang-orang yang berhutang, untuk jalan Allah dan orang-orang yang sedang dalam perjalanan, sebagai sesuatu ketetapan yang diwajibkan Allah; dan Allah Maha Mengetahui lagi Maha Bijaksana”.

Amil pada masa Rasul SAW adalah para sahabat yang ditunjuk langsung oleh Nabi SAW, sehingga mereka memiliki kekuatan hukum. Bahkan ‘amil diberikan kekuasaan oleh Rasul SAW. untuk menindak tegas mereka yang enggan membayar zakat. Hal ini dapat dipahami dari riwayat tentang pelantikan Muaz bin Jabal sebagai wali di luar Madinah, kepadanya diamanahkan tugas sebagai ‘amil dalam pengelolaan zakat dari wilayah yang dipimpinnya tersebut. Ketika Muaz bin Jabal dilantik, Nabi SAW menyampaikan hadis bahwa dia diperintahkan (Allah) agar memerangi manusia sehingga mereka bersaksi bahwa tidak ada Tuhan melainkan Allah dan bersaksi bahwa Muhammad adalah utusan Allah, mendirikan shalat dan membayar zakat. Apabila mereka telah melakukannya, terpeliharalah darah dan harta mereka dariku kecuali terhadap hal-hak (selaku umat) Islam, dan perhitungan mereka berada pada Allah (H.R. Bukhari, Muslim, at-Turmudzi, An-Nasâ’i, Ibn Mâjah, Ahmad dan Ad-Dârimi).⁹¹

⁹¹ Imam Bukhari, *Ṣahîh al-Bukhârî*, j. 1, h. 11-12; Imam Muslim, *Ṣahîh Muslim*, j. 1, h. 51-53; Imam Ahmad bin Hanbal, *al-Musnad*, j. 1, h. 11, 19, 35-36, 48; j. 2, h. 314, 345, 377, 433, 439, 475, 482, 502; j. 3, h. 199, 224, 295, 300, 372, 394; dan j. 5, h. 246; Imam al-Tirmidzi, *Sunan al-Tirmidzi...*, j. 5, h. 3-4, 439; Imam an-Nasa’i, *Sunan an-Nasâ’i...*, j. 6, 4-7; Ibn Majah, *Sunan Ibn Mâjah*, j. 2, (Beirut: al-Maktabah al-Islami, 1988), cet. Ke-2, h. 1295; al-Darimi, *Sunan ad-Dârimî*, j. 2, (Dar al-Kutub al-'Arabi, 1987), hlm. 218.

Eksistensi ‘*amil* sangat *urgen* sekali dalam pengelolaan zakat, karena ‘*amil* tersebut memiliki tugas melakukan sensus terhadap *muzakkî* (orang yang diwajibkan zakat) dan bentuk zakat yang diwajibkan kepadanya, menentukan besarnya harta yang harus dikeluarkan sebagai zakat, melakukan sensus terhadap jumlah *mustahiq* zakat (orang yang berhak menerima zakat), dan menentukan berapa kebutuhan mereka serta berapa besar biaya yang dapat mencukupi.⁹²Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa eksistensi ‘*amil* sebagai institusi pengelolaan zakat sangat dibutuhkan. Sehingga menjadi suatu kewajiban bagi Pemerintah untuk membuat seperangkat Peraturan Perundang-undangan tentang pengelolaan zakat tersebut.

Sejarah kelembagaan pengelola zakat di Riau tidak dapat dilepaskan dari sejarah berdirinya institusi amil zakat di Indonesia. Berawal dari gencarnya sosialisasi tentang pentingnya zakat melalui seminar-seminar yang kemudian menjelma dalam bentuk usaha dari sebelas orang Ulama yang menemui Presiden Soeharto guna mengingatkan tentang pentingnya zakat bagi setiap muslim sebagai kewajiban keagamaan dan sosial yang dapat bermanfaat bagi Islam, masyarakat

⁹² Untuk menjalankan tugas tersebut, setidaknya amil zakat dibagi atas dua bidang, yang masing-masing memiliki seksi. Adapun dua bidang itu adalah: bidang pengumpulan zakat dan bidang pendistribusian zakat. Lihat Yusuf al-Qaradhawi, *Fiqh...*, j. 2, h. 592. Selain hal di atas, dalam pengelolaan zakat di era modern ini dibutuhkan keahlian ‘*amil* dalam melakukan pengelolaan keuangan zakat, yang meliputi: penghimpunan dana, penyaluran dana, prosedur pengeluaran dana, dan pertanggungjawaban pengeluaran dana. Lebih lanjut lihat Hertanto Widodo, Ak dan Teten Kustiawan Ak, *Akuntansi dan Manajemen Keuangan untuk Organisasi Pengelola Zakat*, (Jakarta: Institut Manajemen Zakat, 2001), cet. Ke-1, hlm. 80-87.

muslim dan Negara, serta bangsa secara keseluruhan, untuk mewujudkan keadilan sosial dan pembangunan Nasional di segala bidang.⁹³

Setelah Presiden mendapatkan masukan-masukan dari sebelas ulama tersebut dan berbagai pihak lainnya, maka sebagai wujud kesungguhan untuk mengelola zakat sebagai salah satu sumber kekayaan Negara disampaikan langsung oleh Presiden Soeharto dalam sambutannya pada peringatan Isra' dan Mi'raj di Istana Negara pada tanggal 26 Oktober 1968. Seruan ini kemudian dilanjutkan dengan keluarnya Surat Perintah Presiden No. 07/PIN/10/1968 tertanggal 31 Oktober 1968 yang memerintahkan kepada Mayjen Alamsyah Ratu Prawiranegara, Kol. Inf. Drs. Azwar Hamid, dan Kol. Inf. Ali Afandi untuk membantu Presiden dalam proses administrasi penerimaan zakat secara nasional.⁹⁴

Keseriusan Presiden untuk memperhatikan pengelolaan zakat tersebut disambut baik dan cepat oleh beberapa Gubernur Kepala Daerah. Hal ini dimulai oleh Gubernur DKI untuk mendirikan BAZIS DKI Jakarta. Pembentukan

⁹³ Adapun 11 ulama yang menemui presiden Soeharto tersebut adalah Prof. Dr. Hamka, KH. Ahmad Azhari, KH. Moh. Syukri G, KH. Moh. Shodry, KH. Taufiqurrahman, KH. Moh. Saleh Sungaidi, Ustadz M. Ali Alhamdy, Ustadz Mukhtar Luthfy, KH. A. Malik Ahmad, Abdul Kadir RH, dan MA Zawawi.. Keberanian sebelas ulama ini dalam menemui Presiden dilatarbelakangi oleh dua faktor, yaitu: **Pertama**, pada pertengahan Dekade 1960-an, perekonomian Indonesia dalam keadaan miskin. Ketika itu Indonesia sedang banyak utang, mengalami kekurangan bahan baku untuk industri, hiperinflasi, kekurangan transportasi dan komunikasi, tak ada komitmen nilai tukar asing, dan defisit. Diharapkan dengan adanya pengelolaan zakat secara baik, dapat mendorong berkembangnya investasi, membuka lapangan kerja, dll; **Kedua**, dorongan religius jelas menjadi motivasi utama sebelas ulama tersebut. Lihat Iwan Triyuwono, *Organisasi dan Akuntansi Syari'ah*, (Yogyakarta: LKIS, 2000), cet. Ke-1, hlm. 81-84.

⁹⁴ Kelahiran BAZIS DKI merangsang munculnya BAZ di propinsi-propinsi lainnya. Hal ini berlangsung sampai tahun 1980-an. Namun BAZ propinsi tersebut tidak berjalan secara optimal, baik dari segi penggalangannya maupun penyalurannya. Sebab beberapa pengamat memandang BAZ tersebut hanya semacam lembaga swadaya masyarakat yang dibentuk dan dibina pemerintah yang dikerjakan paruh waktu dan orang yang mengerjakannya pun kurang profesional. Lihat Kusmana (ed), *Bunga Rampai Islam dan Kesejahteraan Sosial*, (Jakarta: IAIN Indonesia Social Equity Project, 2006), hlm. 147.

BAZIS DKI Jakarta ini didasarkan kepada Surat Keputusan Gubernur No. CB.14/8/18/68, yang ditandatangani oleh Gubernur DKI Ali Sadikin.⁹⁵

Kemunculan BAZIS DKI Jakarta di atas, telah merangsang munculnya institusi amil zakat di Daerah-daerah lainnya, termasuk di Provinsi Riau. Berdirinya Badan Amil Zakat di Riau diawali oleh keinginan Gubernur Riau H. Imam Munandar untuk menghidupkan kesadaran masyarakat akan pentingnya pengelolaan zakat. Selanjutnya Gubernur memerintahkan kepada Kanwil Departemen Agama Provinsi Riau untuk merancang pembentukan Badan Amil Zakat. Melalui koordinasi antara Pemerintah, Departemen Agama dan para ulama, cendikiawan dan tokoh masyarakat di Riau, maka pada tahun 1986 berhasil dibentuk struktur kepengurusan Badan Amil Zakat Provinsi Riau. Namun karena pada saat itu Gubernur dalam kondisi sakit dan berujung pada wafatnya Gubernur, barulah pada Tahun 1987 struktur Badan Amil Zakat yang telah dibentuk tersebut disahkan oleh Pelaksana Tugas (Plt) Gubernur Riau, Drs. H. Baharuddin Yusuf. Pengesahan berdirinya Badan Amil Zakat tepatnya pada tanggal 12 Desember 1987 melalui Surat Keputusan Gubernur Riau Nomor: KPTS. 532/XII/1987 tentang Pembentukan, susunan organisasi dan tata kerja Badan Amil Zakat, Infaq, Shadaqah dan Baitul Mal dalam wilayah Provinsi Daerah Tingkat I Riau dan Keputusan Gubernur Riau Nomor: KPTS. 533/XII/1987 tentang Penunjukan/Pengangkatan Badan Amil Zakat, Infaq, Shadaqah dan Baitul Maal Provinsi Daerah Tingkat I Riau, dengan Ketua Kepala Bidang Urusan Agama

⁹⁵ Abudin Nata dkk, *Pengelolaan Zakat dan Infak/Sedekah di DKI Jakarta*, (Jakarta: BAZIS DKI Jakarta, tt), hlm. 6-8.

Islam Kantor Wilayah Departemen Agama Provinsi Riau, yang waktu itu dijabat oleh Drs. H. Mukhtar Samad.⁹⁶

Semenjak terbentuknya Badan Amil Zakat di atas, pengelolaan zakat di Riau memasuki babak baru, yaitu telah dikoordinir oleh badan tertentu yang telah ditunjuk oleh Pemerintah Daerah. Pada mulanya, tidak dapat dipungkiri bahwa amil zakat yang ditunjuk tersebut sekaligus sebagai pengelola infaq dan sedekah. Bahkan sekaligus rangkap sebagai pengelola Baitul Mal. Namun seiring dengan berjalannya waktu, maka pada Tahun 1992, Baitul mal pun dipisahkan. Hal ini dipertegas melalui Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Riau Nomor: Kpts. 657/X/1992 tentang Susunan Pengurus Badan Amil Zakat, Infaq dan Shadaqah Daerah Tingkat I Riau. Dengan keluarnya surat keputusan ini, maka amil yang telah ditetapkan oleh Pemerintah tersebut lebih dapat memfokuskan pada pengelolaan zakat, infak dan sedekah. Berbeda halnya dengan susunan pengurus amil zakat sebelumnya, amil zakat yang ditetapkan melalui Surat Keputusan Nomor: Kpts. 657/X/1992 di atas telah melibatkan pihak akademis, MUI, ulama dan pengusaha. Hal ini bertujuan agar pengelolaan zakat, infak dan sedekah dapat melibatkan semua komponen masyarakat. Struktur *'âmil* zakat di atas semakin disempurnakan setelah berakhirnya periode kepengurusan *'âmil* zakat di atas (periode 1992-1997) dan dibentuknya struktur kepengurusan *'âmil* zakat yang baru (periode 1998-2000).⁹⁷ Melalui struktur kepengurusan *'âmil*

⁹⁶ www.bazriau.or.id, *Profil Organisasi*, tanggal 26 Maret 2003

⁹⁷ Struktur *'âmil* zakat yang dimaksud adalah kepengurusan amil zakat yang ditetapkan berdasarkan Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Riau Nomor: Kpts. 585/XII/1998 tentang Pengangkatan Pengurus Badan Amil Zakat, Infaq dan Shadaqah Daerah Tingkat I Riau. Dengan adanya surat keputusan ini, perodesasi pengurus *'âmil* zakat tidak seperti sebelumnya, yaitu untuk jangka waktu lima tahun. Periode 1998-2000, berlangsung hanya untuk dua tahun. Adapun untuk periode sesudahnya (2000- sekarang) –sesuai dengan perundang-undangan yang ada- berlangsung untuk tiga tahun.

zakat yang baru ini, telah dilibatkan Pejabat-pejabat Pemerintahan, tokoh masyarakat, tokoh perbankan, ulama, cendikiawan dan Pejabat di berbagai Perusahaan-perusahaan besar yang ada di Riau. Hal ini bertujuan agar penarikan zakat dapat dilakukan secara maksimal di Instansi-Instansi Pemerintah dan di kalangan Pegawai-pegawai Perusahaan besar yang ada di Riau serta para *muzakkî* yang ada di tengah-tengah masyarakat pada umumnya.

Seiring dengan keluarnya Undang-Undang Nomor 38 tentang Zakat serta perangkat hukum yang menopang Undang-Undang tersebut, struktur *'âmil* zakat pun mengalami perubahan. Semula amil zakat disebut dengan BAZIS (Badan Amil Zakat, Infaq dan Shadaqah), maka dengan keluarnya Perundang-undangan tersebut, *'âmil* zakat yang semula disebut dengan BAZIS berganti nama dengan BAZ (Badan Amil Zakat).

Sebagai upaya perubahan BAZIS menjadi BAZ, keluarlah Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Riau Nomor: Kpts. 263/VI/2000 tentang Pengangkatan Pengurus Badan Amil Zakat Provinsi Riau. Melalui surat keputusan tersebut, struktur *'âmil* zakat lebih tampak sederhana, yang terdiri dari Dewan Pertimbangan, Komisi Pengawas dan Badan Pelaksana. Badan Pelaksana di sini diklasifikasikan kepada bidang pengumpulan, bidang pendistribusian/pendayagunaan dan bidang pengembangan.⁹⁸ Sebagai upaya efektifitas pengelolaan zakat di Provinsi Riau, maka berbagai komponen

⁹⁸ Struktur kepengurusan BAZ Propinsi Riau seperti di atas adalah ketentuan baku yang sudah di atur dalam pasal 4 ayat 1, 2, 3 dan 4 Keputusan Menteri Agama RI No. 581 tahun 1999 tentang Pelaksanaan UU No. 38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat dan pasal 2 ayat (2) Keputusan Dirjen Bimas Islam dan Urusan Haji No. D/291 tahun 2000 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Zakat. Lihat Depag RI, *Peraturan...*, hlm. 26-27 dan 41.

masyarakat dilibatkan dalam struktur BAZ Riau, seperti tokoh masyarakat, pelaku usaha, ulama dan cendikiawan muslim lainnya.

Dengan berbagai pertimbangan dan untuk lebih majunya pengelolaan zakat di Riau, kepengurusan *'amil* zakat pada periode berikutnya lebih banyak melibatkan pihak Pemerintah. Hal ini tampak dalam komisi pengawas, yang melibatkan Kepala Bawasda Provinsi Riau, Kepala Dispenda Riau dan Kepala Kantor Pelayanan Pajak Pekanbaru.⁹⁹

BAZ tidak saja berada di tingkat Provinsi, namun di semua Kabupaten/Kota yang ada di Provinsi Riau, BAZ pun telah eksis. Bahkan untuk meningkatkan produktifitas pengelolaan zakat di Riau, telah ditunjuk tiga Kabupaten/Kota sebagai percontohan pengelolaan zakat yang terbaik, yaitu Kota Pekanbaru, Kota Batam dan Kota Dumai. Ketetapan ini diputuskan pada tahun 2000 melalui Surat Keputusan Gubernur Riau Nomor: Kpts.259/Binsos/XII/2000¹⁰⁰. Melalui surat keputusan tersebut diharapkan pengelolaan zakat secara maksimal dan profesional dapat diwujudkan. Pengelolaan zakat di Riau juga dilakukan oleh Lembaga Amil Zakat (LAZ). Sejarah LAZ di Riau diawali dengan munculnya Panitia Pengumpul dan Penyalur Infaq, Zakat dan Shadaqoh (PIZSA), yang didirikan oleh Yayasan Kesatuan

⁹⁹Ketetapan tersebut didasarkan kepada Surat Keputusan Gubernur Riau Nomor: Kpts. 392/IX/2003 tentang Pengangkatan Pengurus Badan Amil Zakat Propinsi Riau.

¹⁰⁰Badan Amil Zakat Propinsi Riau, *Pedoman Pengelolaan Zakat*, (Pekanbaru: Badan Amil Zakat Propinsi Riau, 2001), hlm. 103-104.

Pendidikan Islam. Namun amat disayangkan LAZ ini tidak menjadi bagian dari PT. Caltex Pasific Indonesia dan tidak pula memiliki badan hukum.¹⁰¹

Berbeda halnya dengan PIZSA di atas, LAZ yang didirikan oleh RAPP yang didirikan pada tanggal 20 Agustus 2002 dengan nama Lembaga Pengelola Zakat, Infaq dan Shadaqah Riau Kompleks (LPZIS-Riau Kompleks), pembentukannya justru dipelopori dan difasilitasi oleh Perusahaan itu sendiri.¹⁰²

LPZIS-Riau Kompleks memiliki visi, yaitu: *“Menjadi Lembaga Sosial Keagamaan yang mandiri, terpercaya dan bersih yang secara berkesinambungan mangayomi kaum dhuafa dan dipilih oleh para muzakkî sebagai lembaga pengemban amanah yang jujur serta dapat mengemban misi Islam yang*

¹⁰¹ Seiring dengan keluarnya UU No. 38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat, Keputusan Menteri Agama RI No. 581 tahun 1999 tentang Pelaksanaan UU No. 38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat, dan Keputusan Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam dan Urusan Haji No. D-291 tahun 2000 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Zakat, maka diaturlah pengukuhan dan pendirian LAZ di Indonesia. Dalam peraturan tersebut dinyatakan bahwa salah satu syarat LAZ yang dapat dikukuhkan haruslah memiliki Akte Pendirian (berbadan hukum). Jika demikian halnya, maka PIZSA yang tidak memiliki Akte pendirian (berbadan hukum) tersebut dapat dikatakan sebagai LAZ yang belum dikukuhkan oleh pemerintah. Berkenaan dengan syarat pengukuhan LAZ tersebut telah dijelaskan secara terperinci dalam pasal 21-22 KMA No. 581 Tahun 1999 dan Pasal 10-11 Keputusan Dirjen Bimas Islam dan Urusan Haji No. D-291 Tahun 2000. Lihat Departemen Agama RI, *Peraturan...*, hlm. 33, 48-49.

Penulis telah melakukan konfirmasi ke Kantor Departemen Agama Kota Pekanbaru, melalui Kasi Zakatnya –yang ketika itu dijabat oleh Drs. H. Muhammad Isa- pada hari Rabu tanggal 3 September 2003 jam 09.45 WIB menyatakan bahwa PIZSA belum dapat dipandang sebagai LAZ yang resmi, karena lembaga tersebut tidak memiliki badan hukum yang sah.

¹⁰² LPZIS Riau Kompleks didirikan oleh umat Islam yang diwakili oleh Ikatan Masjid Riau Andalan (IMRA) dan Religius Affair Departement PT. RAPP dengan latar belakang: *Pertama*, beberapa hasil pertemuan dan perbincangan umat Islam di Riau Kompleks untuk membahas beberapa persoalan umat, khususnya pelaksanaan zakat di Riau Kompleks dan sekitarnya. Di antara rekomendasi hasil musyawarah tersebut adalah: 1). Bahwa pengelolaan zakat dengan sistem administrasi dan tata usaha yang baik sehingga bisa dipertanggungjawabkan pengumpulan dan pendayagunaannya kepada masyarakat; 2). Bahwa zakat merupakan potensi umat yang sangat besar yang belum dilaksanakan secara maksimal. Karenanya diperlukan pengefektifan pengumpulan zakat, sehingga dapat dimanfaatkan untuk memberdayakan umat Islam yang mustahiq; *Kedua*, seruan Presiden Republik Indonesia pada peringatan Isra' Mi'raj Nabi Muhammad SAW di Istana Negara pada tanggal 26 Oktober 1968 tentang perlunya intensifikasi pengumpulan zakat sebagai potensi yang besar untuk menunjang pembangunan. Lihat Dewan Syari'ah LPZIS Riau Kompleks, *Panduan Lembaga Pengelola Zakat, Infaq dan Shadaqah Riau Kompleks – Tahun 2002*, (Pangkalan Kerinci: LPZIS Riau Kompleks, 2002), hlm. 10-13.

rahmatan lil'âlamîn". Sedangkan misi dari LPZIS ini adalah: ”*Pertama*, menjadi pilihan para muzakki untuk menyalurkan zakatnya; *Kedua*, menyadarkan dan menggalang para wajib zakat agar menunaikan zakat sebagai kewajiban agama; *Ketiga*, menjadi lembaga yang bersih dan terpercaya dalam mengelola zakat, infaq dan shadaqah umat; dan *Keempat*, memberikan modal usaha kecil kepada kaum dhuafa agar dapat hidup mandiri terlepas dari kefakiran dan kemiskinan.¹⁰³

Dengan adanya pengaitan LPZIS Riau Andalan dengan Perusahaan tersebut, maka tentu secara otomatis lembaga ini memiliki badan hukum, dan dapat dipandang sebagai LAZ yang sah secara yuridis. Adapun badan hukum yang dipakai adalah badan hukum yang telah ada, yaitu badan hukum yang dimiliki oleh IMRA. Adanya penggunaan badan hukum ini bertujuan agar jangkauan hukumnya dapat menjangkau seluruh lapisan Pegawai PT. RAPP dan Perusahaan-perusahaan yang menjadi mitra kerja dari PT RAPP tersebut. Dengan demikian, diharapkan dapat memberikan kontribusi yang cukup besar bagi pengelolaan zakat dan dapat pula memberikan kontribusi yang sangat berarti terhadap pengentasan kemiskinan, khususnya di Kabupaten Pelalawan.

5. Landasan Yuridis Pengelolaan Zakat di Riau

Pengelolaan zakat di Provinsi Riau memiliki dasar yang cukup kuat dan ditopang pula oleh kondisi budaya dan adat Daerah. Riau yang dikenal sebagai masyarakat melayu, memiliki filosofi hidup “*adat bersendi syarak, syarak*

¹⁰³ Untuk mewujudkan visi dan misi di atas, LPZIS memiliki strategi sebagai berikut: L, yaitu lembaga yang otonom dalam manajemen operasional zakat, infaq dan shadaqah; P, yaitu proaktif dalam mengumpulkan dana; Z, yaitu zakat disalurkan tepat guna dan tepat sasaran; I, yaitu Islam, Iman dan Ikhlas sebagai dasar pelaksanaan organisasi; dan S, yaitu Sosial Accountabilitas ke publik sebagai alat kontrol kinerja lembaga. Lihat *Manual Sistem Manajemen Mutu LPZIS-Riau Kompleks*, hlm. 1-3.

bersendi Kitabullah” atau dikatakan “*adat sebenar adat ialah Qur’an dan Sunnah Nabi*”. Asas inilah yang selama ratusan tahun menjadikan nilai-nilai Islam hidup di tengah-tengah masyarakat. Asas ini pula yang menyebabkan *kemelayuan tidak akan hilang dari muka bumi, tidak lapuk oleh hujan dan tidak lekang oleh panas*¹⁰⁴. Adanya nilai-nilai budaya inilah yang menjadikan ajaran Islam lebih mudah diterima dan membumi di Provinsi Riau.

Sebelum persoalan zakat diatur melalui sejumlah Perundang-undangan yang dikeluarkan Pemerintah, pengelolaan zakat telah berjalan di bumi Melayu Riau. Tentunya yang menjadi dasar bagi pengelolaan zakat tersebut adalah sumber pokok hukum Islam, yaitu Al-Qur’ân dan Hadis yang kemudian dijabarkan dalam berbagai kitab tafsir, syarah hadis dan kitab fikih.

Selain sumber-sumber di atas, dalam sistem Perundang-undangan di Indonesia, maka landasan pengelolaan zakat di Riau adalah UUD 1945, Pasal 29 ayat (1) yang berbunyi: "Negara berdasarkan atas Ketuhanan Yang Maha Esa". Menurut Hazairin, Pasal 29 ayat (1) tersebut bermakna bahwa Negara Republik Indonesia wajib menjalankan syari'at Islam bagi orang Islam, syari'at Nasrani bagi orang Nasrani, syari'at Hindu Bali bagi orang Bali, yang dalam menjalankannya memerlukan perantaraan kekuasaan Negara. Jika Negara tidak bersedia memikul kewajiban sebagian syari'at agama yang berupa hukum dunia itu, maka Negara berarti telah melakukan sabotase terhadap perintah Allah SWT

¹⁰⁴Tenas Efendi, *Budaya Melayu sebagai Perikat Persebatian Bangsa*, Makalah, Pekanbaru, Oktober 2001, hlm. 2.

dan merupakan pelanggaran terhadap Pasal 29 ayat (1) UUD 1945¹⁰⁵. Oleh sebab itu, kesediaan Negara dalam mengelola zakat, bukan sekedar wujud mengamalkan Pasal 29 ayat (1), tetapi juga wujud dari penerapan Pasal 34 UUD 1945 yang menyatakan bahwa fakir miskin dan anak-anak terlantar adalah dipelihara oleh Negara¹⁰⁶.

Dalam tataran praktek penerapan ajaran zakat tersebut, maka keluarlah Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat, yang kemudian diikuti oleh Keputusan Menteri Agama Nomor 581 Tahun 1999 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat dan Keputusan Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam dan Urusan Haji Nomor D/291 Tahun 2000 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Zakat.¹⁰⁷

¹⁰⁵ Hazairin, *Demokrasi Pancasila*, (Jakarta: Tinta Mas, 1973), cet. Ke-2, h. 19. Berdasarkan uraian di atas dapat ditegaskan bahwa Indonesia sebagai republik yang berdasarkan UUD 1945, maka sewajarnya umat Islam didorong dan difasilitasi oleh negara untuk dapat melaksanakan kehidupan beragama secara sempurna. Bung Hatta (almarhum), proklamator kemerdekaan dan Wakil Presiden RI Pertama yang mengusulkan perubahan konsep Pasal 29 UUD 1945 pada tanggal 18 Agustus 1945 menjelaskan dalam bukunya *Sekitar Proklamasi* bahwa dalam negara Indonesia yang memakai semboyan Bhineka Tunggal Ika, tiap-tiap peraturan dalam kerangka Syari'at Islam, yang hanya mengenai orang Islam dapat dimajukan sebagai rencana UU ke DPR. Dengan begitu lambat laun terdapat bagi umat Islam Indonesia suatu sistem Syari'at yang teratur dalam UU, berdasarkan al-Qur'an dan Hadits. Lihat M. Fuad Nasar, *Zakat dan Peran Negara*, www.bimasislam.depag.go.id, 4 Juni 2007.

¹⁰⁶ Mohammad Daud Ali dan Habibah Daud, *Lembaga-lembaga Islam di Indonesia*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1995), cet. Ke-1, h. 254. Bahkan, melalui UUD 1945 dengan keseluruhan pembukaan dan pasal-pasal yang dimilikinya, maka dapat dipertegas bahwa Negara Hukum Pancasila memiliki ciri-ciri: ada hubungan yang erat antara agama dan negara; bertumpu pada Ketuhanan Yang Maha Esa; kebebasan beragama dalam arti yang positif; ateisme dan komunisme tidak dibenarkan dan dilarang; dan asas kekeluargaan dan kerukunan. Lihat Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, (Jakarta: Kencana, 2004), Edisi 2, cet. Ke-2, hlm. 97-98.

¹⁰⁷ UU No. 38 tahun 1999 di atas dikeluarkan pada tanggal 23 September 1999. KMA dikeluarkan pada tanggal 13 Oktober 1999. Sedangkan Keputusan Dirjen Bimas Islam dan Urusan haji tersebut di atas keluar pada tanggal 15 Desember 2000. Lihat Depag RI, *Peraturan...*, h. 11, 37 dan 55.

Agar Perundang-undangan di atas dapat berjalan dengan baik, maka ditopang pula oleh sejumlah peraturan lainnya, di antaranya adalah Keputusan Presiden RI Nomor 8 Tahun 2001 tentang Badan Amil Zakat Nasional. Keputusan ini terdiri dari 7 bab dan 19 Pasal, yang isinya bukan saja semata-mata mengatur tata kerja BAZNAS, tetapi juga mengatur tentang hubungan kerja antara BAZNAS dengan Badan Amil Zakat Daerah (BAZDA).¹⁰⁸

Sebagai upaya optimalisasi pengelolaan zakat dan untuk menghindari tumpang tindih antara zakat dan pajak, maka sejumlah peraturan pendukung juga ditetapkan. Peraturan-peraturan tersebut adalah: Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2000 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan; Keputusan Menteri Agama Nomor 373 Tahun 2003 yang memperjelas dan mempertegas pelaksanaan dari Undang-Undang No. 38 Tahun 1999; dan Keputusan Dirjen Pajak No. Kep-163/PJ/2003 tentang Perlakuan zakat atas penghasilan dalam penghitungan penghasilan kena pajak-pajak penghasilan.¹⁰⁹

Sebagai penunjang dari sejumlah peraturan di atas, Pemerintah Provinsi Riau telah mengeluarkan sejumlah Surat Keputusan dan edaran tentang peningkatan pengelolaan zakat, antara lain: Surat Keputusan Gubernur Riau

¹⁰⁸ Pada pasal 16 disebutkan: (1). Untuk mensinkronisasikan penyelenggaraan pengelolaan zakat secara nasional agar lebih berdaya guna dan berhasil guna Badan Amil Zakat Nasional melaksanakan hubungan kerja dengan Badan Amil Zakat Daerah di semua tingkatan; (2). Hubungan kerja dengan Badan Amil Zakat sebagaimana dimaksud ayat (1) bersifat koordinatif, konsultif, dan informatif; (3). Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan ayat (2) dilakukan dengan memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Lihat Depag RI, *Peraturan...*, hlm. 76.

¹⁰⁹Departemen Agama RI, *Profil Direktorat Pengembangan Zakat dan Wakaf*, (Jakarta: Dirjen Bimas Islam dan Penyelenggaraan Haji, 2003), h. 23; Gustian Djuanda dkk, *Pelaporan Zakat Pengurang Pajak Penghasilan*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006), ed. 1-1, hlm. 281.

Nomor 263 Tahun 2000 tentang Pengangkatan Pengurus Badan Amil Zakat Provinsi Riau; Seruan Gubernur Riau Nomor 257 Tahun 2000 tentang Gerakan Amal Sosial Ramadhan tahun 1421 H / 2000 M; Instruksi Gubernur Riau Nomor 258 Tahun 2000 tentang Upaya Peningkatan Pengumpulan Zakat, Infaq dan Sedekah dari Para Pejabat/Pegawai di Provinsi Riau; Surat Keputusan Gubernur Riau Nomor 259/Binsos/XII/2000 tentang Penunjukan Kota Percontohan Zakat dalam Provinsi Riau. Kota percontohan yang dimaksud adalah Kota Batam, Kota Dumai dan Kota Pekanbaru; Seruan Gubernur Riau Nomor 260 tahun 2000 tentang Penunaian Zakat, Infaq dan Sedekah serta Amal Sosial Bagi Pengusaha, Hartawan dan Dermawan di Provinsi Riau; dan Seruan Gubernur Riau Nomor 161 tahun 2001 tentang Gerakan Amal Sosial Ramadhan Tahun 1422 H/2001 M; Surat Keputusan Gubernur Riau Nomor: Kpts.392/IX/2003 tentang Pengangkatan Pengurus BAZ Provinsi Riau masa tugas 2003-2006; Himbuan Gubernur Riau Nomor: 450/UM/33.22 tentang untuk melaksanakan gerakan infaq Rp. 10.000 dalam bulan Ramadhan 1426 H/2006 M; Surat Keputusan Gubernur Riau Nomor: Kpts.02.b/I/2007 tentang Pengangkatan Pengurus BAZ Provinsi Riau masa tugas 2006-2009.¹¹⁰

Selain sejumlah Surat Keputusan dan edaran di atas, pengelolaan zakat di Riau juga didukung dengan dasar Risalah Tablighul Amanah MUI Provinsi Riau

¹¹⁰BAZ Riau, *Pedoman Pengelolaan Zakat*, (Pekanbaru: BAZ Propinsi Riau, 2001), h. v; BAZ Riau, *Memori Pengurus Badan Amil Zakat Propinsi Riau Masa Tugas 2003-2006*, (Pekanbaru: BAZ Riau, 2006), hlm. 1.

Nomor: 05/II/X/2000 tentang Kewajiban Mengeluarkan Zakat Tabungan, baik tabungan biasa maupun tabungan haji (ONH) sebesar 2,5 %.¹¹¹

Pelaksanaan pengelolaan zakat di Riau juga didasarkan pada Hasil Kesepakatan Musyawarah Kerja I Pengelola Zakat se-Propinsi Riau tanggal 21-23 Agustus 2001 yang diadakan di Kota Pekanbaru dan Rekomendasi Musyawarah Kerja I Pengelola Zakat se-Propinsi Riau tanggal 21-23 Agustus 2001.¹¹²

Berdasarkan uraian di atas terlihat bahwa telah ada kesadaran masyarakat dan Pemerintah untuk menerapkan nilai-nilai adat yang bersendikan Islam sebagai peraturan yang mengikat bagi masyarakat Riau, khususnya dalam persoalan pengelolaan zakat.¹¹³ Penerapan syari'at Islam tersebut sangat sesuai dengan sila

¹¹¹ Jika zakat dikenakan kepada tabungan haji, maka hal ini merupakan sumber dana zakat yang sangat besar dan menjanjikan, karena jumlah jamaah haji Riau dari tahun ke tahun menunjukkan angka yang sangat signifikan. Pada tahun 1999, jamaah haji Riau berjumlah 1.772 orang; tahun 2000 berjumlah 4.392 orang; pada tahun 2001 berjumlah 4.923 orang; pada tahun 2002 berjumlah 5.659 orang; tahun 2003 berjumlah 6.459 orang; dan tahun 2004 berjumlah 5.498 orang. Lihat Badan Pusat Statistik (BPS) Propinsi Riau, *Riau dalam Angka In Figures 2002*, h. 146; Badan Pusat Statistik (BPS) Propinsi Riau, *Riau dalam Angka In Figures 2004/2005*, hlm. 151.

¹¹² Rekomendasi tersebut berisikan: **Pertama**, perlu pengaturan mekanisme pengelolaan zakat berdasarkan wilayah Propinsi, Kabupaten/Kota dan Kecamatan oleh BAZ Propinsi Riau; **Kedua**, meminta kepada Gubernur Riau agar mendirikan BAZ Centre dalam waktu dekat; **Ketiga**, mengharapkan kepada Pimpinan Daerah, Pejabat Pemerintah (Sipil-TNI/POLRI), BUMN, BUMD dan Perusahaan Swasta untuk memelopori pelaksanaan UU Nomor 38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat dan peraturan pelaksanaannya; dan **Keempat**, perlu ada fatwa MUI Propinsi Riau tentang pembayaran zakat oleh *muzakkî* yang berdomisili di suatu tempat agar mengeluarkan zakatnya di tempat di mana dia berdomisili. BAZ Propinsi Riau, *Pedoman...*, hlm. 116-117.

¹¹³ Secara umum, yang mendorong umat Islam untuk melakukan pengelolaan zakat di tanah air kita ini antara lain: (1) Keinginan umat Islam Indonesia untuk menyempurnakan pelaksanaan ajaran agamanya, setelah mendirikan shalat, berpuasa dan bahkan menunaikan ibadah haji; (2) Kesadaran yang tinggi dari masyarakat tentang pentingnya mengelola potensi zakat yang sangat besar dan kemudian dimanfaatkan guna pemecahan terhadap permasalahan sosial yang muncul di tanah air; (3) Di dalam sejarah Islam, lembaga zakat telah mampu antara lain: (a) melindungi manusia dari kehinaan dan kemelaratan; (b) menumbuhkan solidaritas sosial antara sesama anggota masyarakat, (c) mempermudah pelaksanaan tugas-tugas kemasyarakatan yang berhubungan dengan kepentingan umum, (d) meratakan rezki yang diperoleh dari Allah, dan (e) mencegah akumulasi kekayaan pada golongan atau beberapa golongan orang tertentu; (4) Usaha-usaha untuk mewujudkan pengembangan dan pengelolaan zakat di tanah air kita ini makin lama makin tumbuh dan berkembang. Lihat Mohammad Daud Ali, *Sistem Ekonomi Islam: Zakat dan Wakaf*, (Jakarta: UI Press, 1988), cet. Ke-1, hlm. 52-53.

pertama dari Pancasila dan Pasal 29 ayat 1 dan 2 Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sebagaimana yang telah dikemukakan oleh Hazairin pada bahasan sebelumnya.

Dari uraian di atas terlihat bahwa dasar yuridis dari pengelolaan zakat di Riau telah cukup kuat. Meskipun belum ada PERDA Zakat yang khusus mengatur pengelolaan zakat di Riau, tetapi kondisi ini tidak dapat dijadikan alasan untuk tidak dapat melakukan pengelolaan zakat secara baik dan profesional. Sebab, keberhasilan pengelolaan zakat tersebut tidak semata ditentukan oleh Peraturan-peraturan, tetapi sangat ditentukan juga oleh lembaga yang mengelola zakat tersebut. Jika BAZ Riau berhasil mengaktualisasikan Peraturan Perundang-undangan dan sejumlah surat dan edaran yang berkaitan dengan zakat di atas dengan baik, maka pengelolaan zakat akan dapat dijalankan dengan baik pula.

D. Pengertian Zakat dan Ruang Lingkupnya

Menurut bahasa zakat berasal dari kata tazkiyah yang berarti suci, tumbuh, berkembang, dan berkah. Sedangkan menurut istilah, Zakat adalah mengeluarkan sebagian harta benda sebagai sedekah wajib, sesuai perintah Allah SWT. Kepada orang-orang-orang yang memenuhi syarat-syaratnyadan sesuai pula dengan ketentuan hukum islam. Zakat diperintahkan kepada Muzaki, yaitu orang-orang yang telah memenuhi syarat-syaratnya untuk berzakat dan sesuai dengan syariat islam (hukum islam). Dan diberikan kepada orang-orang Dhuafa (lemah) yang kategorinya sebagai mustahiq. Zakat termasuk rukun islam yang ketiga. Hukum berzakat adalah wajib bagi setiap muslim dan muslimat yang telah mencukupi syarat-syaratnya. Selain itu, zakat mempunyai peran yang sangat penting bagi

umat islam, sebab zakat dapat membersihkan dan mensucikan hati umat manusia, sehingga terhindar dari sifat tercela, seperti kikir, rakus, dan gemar memupuk harta. Begitu pentingnya kedudukan zakat, sehingga dalam Al-Qur'an, kata zakat selalu disebut sejajar dengan kata shalat, dan itulah yang menjadi dasar kewajiban zakat.¹¹⁴

Zakat adalah rukun ketiga dari rukun Islam yang lima yang merupakan pilar agama yang tidak dapat berdiri tanpa pilar ini, orang yang enggan membayarnya boleh diperangi, orang yang menolak kewajibannya dianggap kafir, zakat ini diwajibkan pada tahun kedua hijrah.

Berikut ini adalah dalil dalil yang menunjukkan mewajibkan kita untuk berzakat:

خُذْ مِنْ أَمْوَالِهِمْ صَدَقَةً تُطَهِّرُهُمْ وَتُزَكِّيهِمْ بِهَا وَصَلِّ عَلَيْهِمْ إِنَّ صَلَاتَكَ سَكَنٌ لَهُمْ وَاللَّهُ سَمِيعٌ عَلِيمٌ

Artinya: "Ambillah zakat dari sebagian harta mereka, dengan zakat itu kamu membersihkan dan mensucikan mereka dan berdoalah untuk mereka. Sesungguhnya doa kamu itu (menjadi) ketentraman jiwa bagi mereka. Dan Allah maha mendengar lagi maha mengetahui". (Q.S At-Taubah ayat 103)

Zakat harus segera dibayar bila telah memenuhi semua syarat wajibnya, tidak boleh ditunda apalagi telah memiliki kemampuan melaksanakannya. Jika hartanya masih berada di pihak lain (gaib) maka pembayarannya dapat ditunda sampai harta itu sampai di tangan pemiliknya. Para amil yang mengurus pemungutan dan penyaluran zakat juga dilarang menundanya. Jika amil telah mengetahui orang-orang yang mustahik zakat dan dapat membagikan secara merata kepada mereka namun tidak juga dibayar hingga harta zakat itu rusak,

¹¹⁴ Musthafa Kamal Pasha, *Fikih Islam Sesuai dengan Putusan Majelis Tarjih*, hlm. 172.

maka amil tersebut bertanggung jawab menggantinya. Kewajiban zakat tidak gugur dengan kematian pemilik harta, tetapi tetap menjadi utang yang harus dilunasi dari harta peninggalan baik diwasiatkan ataupun tidak.. Kewajiban zakat juga tidak gugur dengan lewat masa waktunya (kedaluarsa). Jika seorang pembayar zakat terlambat membayar zakat hartanya di akhir haul dan telah memasuki tahun baru (haul baru), maka ketika menghitung zakat tahun kedua harus dikurangi sebesar kewajiban zakat yang harus dibayar untuk tahun pertama dan sisanyalah yang harus dizakati pada tahun berikutnya. Orang itu tetap berkewajiban membayar zakat tahun pertama karena dianggap utang yang harus dilunasi.¹¹⁵

Menurut Imam Syafi'i, dalam Q.S At-Taubah : 60 menjelaskan tentang orang-orang yang berhak menerima zakat (asnaf), yaitu sebagai berikut :

﴿ إِنَّمَا الصَّدَقَاتُ لِلْفُقَرَاءِ وَالْمَسْكِينِ وَالْعَامِلِينَ عَلَيْهَا وَالْمَوْلَىٰ قُلُوبُهُمْ وَفِي الرِّقَابِ وَالْغَارِمِينَ وَفِي سَبِيلِ اللَّهِ وَابْنِ السَّبِيلِ ۗ فَرِيضَةً مِّنَ اللَّهِ ۗ وَاللَّهُ عَلِيمٌ حَكِيمٌ ۝۶۰﴾

Artinya: "Sesungguhnya zakat-zakat itu, hanyalah untuk orang-orang fakir, orang-orang miskin, pengurus-pengurus zakat, para mu'allaf yang dibujuk hatinya, untuk (memerdekakan) budak, orang-orang yang berhutang, untuk jalan Allah dan untuk mereka yuang sedang dalam perjalanan, sebagai suatu ketetapan yang diwajibkan Allah, dan Allah Maha Mengetahui lagi Maha Bijaksana".

E. Kebijakan Anggaran Pemerintah Provinsi Riau Dalam Bidang Agama

Program anggaran yang di jalankan oleh Pemerintah Provinsi Riau terkait dengan :

¹¹⁵ Achmad Sunarto, *Himpunan Hadits, Al-Jami'ush Shahih, Hadits Yang Disepakati Imam Bukhari Dan Muslim*, hlm. 10.

- a) Bantuan peningkatan pemahaman umat beragama dalam pengamalan nilai-nilai agama, ketaatan dan kepatuhan terhadap nilai-nilai yang terkandung didalam agama seperti pemberian honor imam, ghorim, khotib, hal demikian merupakan kebijakan desentralisasi dalam bidang agama yang dijalankan oleh Pemerintah Provinsi Riau.
- b) Pelaksanaan Musabaqah Tilawatil Qur'an (MTQ) sejak dari proses pembinaan sampai kepada wujudnya didalam peningkatan kemampuan memahami makna yang terkandung didalam Al-Qur'an diukur dengan penyelenggaraan Musabaqah Tilawatil Qur'an secara umum dan berjenjang, hal ini dituangkan dalam amanat Surat Keputusan Bersama (SKB) Menteri Dalam Negeri dan Menteri Agama kepada lembaga pengembangan Tilawatil Qur'an dan Pemerintah Daerah setiap tahun anggaran berkewajiban mengalokasikan anggaran untuk Tilawatil Qur'an.
- c) Pelaksanaan ibadah Haji, hal ini dapat dilihat secara jelas bahwa Pemerintah membantu masyarakat dalam bentuk biaya perjalanan domestic.

Hal tersebut tentunya berkaitan dengan Visi dan misi pemerintah provinsi Riau adalah sebagai berikut:

VISI

Filosofi Pembangunan Daerah Provinsi Riau mengacu kepada nilai-nilai luhur kebudayaan Melayu sebagai kawasan lintas budaya yang telah menjadi jati

diri masyarakatnya sebagaimana terungkap dari ucapan Laksamana Hang Tuah ***“Tuah Sakti Hamba Negeri, Esa Hilang Dua Terbilang, Patah Tumbuh Hilang Berganti, Takkan Melayu Hilang di Bumi”***. Posisi strategis Provinsi Riau ditinjau secara geografis, geoekonomi dan geopolitik menjadikan kawasan Riau sebagai kawasan yang dapat berperan penting dimasa yang akan datang, terutama terletak di jalur perdagangan dan ekonomi internasional.

Untuk dapat mewujudkan masyarakat Riau yang mempunyai kemampuan ekonomi yang tinggi baik secara lokal, nasional dan regional serta dilandasi dengan nilai-nilai hakiki kebudayaan Melayu yang beradab, bermoral dan tangguh menghadapi era globalisasi dan modernisasi yang pada akhirnya menjadikan masyarakat Riau maju dan mandiri, sejahtera lahir dan bathin dan beradat istiadat Melayu yang agamis, maka disusunlah Visi Riau sesuai dengan Peraturan Daerah (Perda) Provinsi Riau No. 36 tahun 2001 tentang Pola Dasar Pembangunan Daerah Provinsi tahun 2001-2005 yakni; ***Terwujudnya Provinsi Riau Sebagai Pusat Perekonomian Dan Kebudayaan Melayu Dalam Lingkungan Masyarakat Yang Agamis, Sejahtera Lahir Dan Bathin, Di Asia Tenggara Tahun 2020”***.

Untuk memberikan gambaran untuk penjabaran Visi Riau 2020, telah dirumuskan visi antara dalam visi 5 tahunan agar setiap tahap periode pembangunan jangka menengah tersebut dapat dicapai sesuai dengan kondisi, kemampuan dan harapan yang ditetapkan berdasarkan ukuran-ukuran kinerja pembangunan. Untuk itu sesuai dengan Perda Provinsi Riau Nomor 5 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah dan Nomor 1 Tahun 2004 tentang Rencana Strategis (Renstra) Provinsi Riau tahun 2004-2008; guna mewujudkan

Visi Pembangunan Riau 2020 secara berkelanjutan dan konsisten, maka dirumuskan **Visi Antara Provinsi Riau**, yakni: *“Terwujudnya pembangunan ekonomi yang mengentaskan kemiskinan, pembangunan pendidikan yang menjamin kehidupan masyarakat agamis dan kemudahan aksesibilitas, dan pengembangan kebudayaan yang menempatkan kebudayaan Melayu secara proporsional dalam kerangka kebudayaan”*.

MISI

Untuk mewujudkan Visi Antara Provinsi Riau kurun waktu 2004-2008, sebagai tahapan kedua dalam perwujudan Visi Riau 2020, maka ke depan Misi Pembangunan Riau yang dilaksanakan bertumpu pada komitmen yang tertuang sebagai berikut:

1. Mewujudkan kredibilitas Pemerintah Daerah dengan kemampuan profesional, moral dan keteladanan pemimpin dan aparat;
2. Mewujudkan Supremasi hukum dan Penegakan Hak Asasi Manusia;
3. Mewujudkan keseimbangan pembangunan antar wilayah dan antar kelompok masyarakat;
4. Mewujudkan perekonomian berbasis potensi sumber daya daerah dan pemberdayaan ekonomi kerakyatan;
5. Mewujudkan sarana dan prasarana untuk menciptakan kehidupan masyarakat agamis;
6. Mewujudkan kualitas sumberdaya manusia dengan penekanan kemudahan memperoleh pendidikan, peningkatan mutu dan manajemen pendidikan dasar, menengah, kejuruan dan pendidikan tinggi,

kemudahan memperoleh pelayanan kesehatan yang berkualitas, serta pembangunan agama, seni budaya dan moral;

7. Mewujudkan kemudahan untuk mengakses dalam bidang transportasi, produksi, komunikasi dan informasi serta pelayanan publik;
8. Memberdayakan masyarakat dan kelembagaan desa agar mampu berperan sebagai lini terdepan dalam mengatasi berbagai permasalahan sosial dan ekonomi masyarakat pedesaan;
9. Mewujudkan sebuah payung kebudayaan daerah, yakni kelangsungan budaya Melayu secara komunitas dalam kerangka pemberdayaannya, sebagai alat pemersatu dari berbagai etnis yang ada;
10. Mewujudkan prinsip pembangunan yang berkelanjutan.

F. Koordinasi Zakat Nasional Tahun 2017

Dengan rahmat Allah Yang Maha Esa, kami peserta rapat Koordinasi Zakat Nasional Tahun 2017 berkomitmen dengan sungguh-sungguh mengembangkan Zakat Nasional dengan melaksanakan hal-hal sebagai berikut;

1. Mendorong penyesuaian pimpinan BAZNAS Provinsi dan Kabupaten/Kota sesuai dengan Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2011.
2. Meningkatkan pengumpulan zakat Nasional dengan pertumbuhan minimal 25% setiap tahun dan target pengumpulan zakat nasional tahun 2018 sebesar Rp. 8,77 Trilyun.
3. Meningkatkan jumlah muzaki individu menjadi 5.850.000 orang dan muzaki badan menjadi 5.000 pada tahun 2018.
4. Meningkatkan kerja sama dengan berbagai pihak dalam publikasi, sosialisasi dan edukasi berzakat melalui amil zakat resmi, yaitu BAZNAS dan LAZ.
5. Mengusulkan kepada Menteri Keuangan agar zakat yang dibayarkan melalui BAZNAS dan LAZ menjadi pengurang pajak bukan hanya pengurang pendapatan kena pajak.

6. Mempercepat proses revisi Intruksi Presiden Nomor 3 Tahun 2014 menjadi PP atau Perpres tentang pemotongan Zakat ASN dan Pegawai BUMD/BUMN beserta anak cucu perusahaan.
7. BAZNAS mendorong Ketua KORPRI untuk mengintruksikan Pembina KORPRI sesuai dengan tingkatannya untuk membayar zakat ke BAZNAS melalui pemotongan langsung dari daftar gaji.
8. Mencapai rasio penyaluran zakat terhadap pengumpulan (Allocation to Collection Ratio) minimal sebesar 80%.
9. Meningkatkan jumlah mustahiq yang dibantu secara nasional hingga mencapai 8 juta orang pada tahun 2018, dengan pembagian 10% oleh BAZNAS Pusat, 60% oleh BAZNAS Provinsi dan Kabupaten/Kota, dan 30% oleh LAZ.
10. Mengentaskan Mustahik fakir miskin dari garis kemiskinan BPS sebesar 1% dari jumlah orang miskin dengan pembagian 10% oleh BAZNAS Pusat, 60% oleh BAZNAS Provinsi dan Kabupaten/Kota, dan 30% oleh LAZ.
11. Meningkatkan jumlah program pengembangan komunitas berbasis zakat pada 121 wilayah yang tersebar di 121 Kabupaten/Kota, dengan rincian 81 wilayah oleh BAZNAS dan 40% wilayah oleh LAZ, yang diukur keberhasilannya dengan menggunakan Indeks Desa Zakat (IDZ).
12. Mengukur kinerja BAZNAS dan LAZ dengan Indeks Zakat Nasional (IZN), dengan target dampak pendistribusian zakat meningkat sebesar 20% pada tahun 2018.
13. Mendorong penguatan peran pendistribusian dan pendayagunaan zakat dalam pencapaian SDGs.
14. Mendorong BAZNAS Provinsi dan BAZNAS Kabupaten/Kota agar membentuk UPZ sesuai dengan lingkup kewenangannya untuk menata amil zakat yang sudah ada agar sesuai dengan UU No. 23 Tahun 2011 dan PP No. 14 Tahun 2014.
15. Mendesak Pemerintah Daerah untuk membuat regulasi daerah dalam bentuk PERDA Zakat atau Peraturan lainnya disemua daerah.
16. Mendorong Mendagri agar mengintruksikan kepada Kepala Daerah untuk mengalokasikan dana operasional dan hak keuangan pimpinan BAZNAS Provinsi dan BAZNAS Kabupaten/Kota dari APBD sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan.
17. BAZNAS Pusat berkoordinasi dengan Dirjen Dukcapil dalam membuat tautan data kependudukan dalam mengembangkan basis data muzaki dan mustahik.
18. BAZNAS membuat panduan pengusulan pendanaan BAZNAS Provinsi dan Kabupaten/Kota dari sumber APBD.

19. RKAT BAZNAS, BAZNAS Provinsi dan BAZNAS Kabupaten/Kota 2018 wajib sudah disahkan oleh Pejabat yang berwenang selambat-lambatnya 30 November 2017.
20. BAZNAS Provinsi dan BAZNAS Kabupaten/Kota membentuk Unit Pelaksana yang diisi oleh Amil/Amilat yang kompeten dan profesional, baik dari sisi syariah maupun manajerial, dan yang aktif serta produktif.
21. Pimpinan dan pelaksana BAZNAS Kabupaten/Kota serta LAZ memiliki Sertifikat Profesi Amil yang diterbitkan oleh Lembaga Sertifikasi Profesi (LSP) BAZNAS.
22. BAZNAS provinsi dan BAZNAS Kabupaten/Kota menggunakan system informasi manajemen BAZNAS (SIMBA), termasuk core accounting system.
23. LAZ berkoordinasi dan melaporkan pengelolaan ZIZ nya kepada BAZNAS sesuai dengan tingkatannya.
24. BAZNAS dan LAZ diaudit oleh Kantor Akuntan Publik dengan opini wajar tanpa pengecualian (WTP) dan dipublikasikan secara terbuka.
25. BAZNAS dan LAZ memiliki Standar Operasional Prosedur (SOP).
26. BAZNAS dan LAZ mempersiapkan diri untuk menjadi lembaga keuangan syariah di bawah pengawasan OJK.
27. BAZNAS dan LAZ beroperasi sesuai dengan syariah dan memiliki kesiapan untuk diaudit syariah oleh Kementerian Agama.
28. BAZNAS Provinsi, Kabupaten/Kota dan LAZ wajib memiliki Rencana Strategis yang mengacu pada Rencana Strategis BAZNAS 2016-2020.
29. BAZNAS dan LAZ menggunakan Indeks Zakat Nasional sebagai alat ukur kinerja dan,
30. Menjadikan pengelolaan zakat Indonesia sebagai *best practice* dunia.

G. Tinjauan Filosofis Tentang Zakat

Zakat adalah salah satu dari lima rukun Islam. Perintah zakat merupakan salah satu yang paling sering disebut di dalam al-Qur'an. Biasanya perintah zakat itu selalu digandeng dengan perintah shalat, "...*aqimush sholaata wa-aatuz zakaata...*" (...dirikanlah shalat dan tunaikanlah zakat...).¹¹⁶

¹¹⁶https://www.kompasiana.com/achmedbaihaqi/filosofi-zakat_55207ddfa33311b64646cf6d.
dikuti tanggal 02122017 Jam.16.20.

Di dalam pembahasan fiqih di kitab-kitab klasik, zakat dibahas begitu panjang lebar, baik syarat-syaratnya, kategorisasinya, subyek yang berzakat serta pihak-pihak yang dizakati (*mustahiqqin*). Ia menempati prioritas bahasan yang lumayan serius. Karena begitulah yang juga tertulis di dalam al-Qur'an, bahwa zakat merupakan realitas kebajikan sosial sekaligus kesalehan individual. Saya tidak sebutkan dalil-dalil al-Qur'an dan al-Hadits yang panjang dan banyak itu tentang perintah dan kewajiban zakat.¹¹⁷

Kategorisasi zakat yang sedemikian ketat bagi orang Islam yang *mukallaf* (subyek hukum penuh) hampir mirip dengan kewajiban pajak dalam sebuah negara. Jika ada istilah PTKP (Pendapatan Tidak Kena Pajak) pada kewajiban pajak dalam sebuah Negara, maka di dalam zakat ada istilah *nishab* (batas minimal harta yang kena zakat). Bahkan ada batas minimal waktu kepemilikan harta yang terkena zakat, yakni *haul* (satu tahun penyimpanan). Begitu teknis manajemen pemungutan zakat itu sehingga dapat disimpulkan bahwa zakat merupakan realitas dari prinsip-prinsip keislaman yang dapat membentuk jiwa sosialis. Karenanya, nilai aqidah seseorang dapat diukur dari caranya mengapresiasi perintah zakat ini.¹¹⁸

Selain itu, komitmen keislaman dan keimanan seseorang dapat dikatakan sia-sia atau gugur dengan sendirinya tanpa diiringi dengan praktek berzakat. Bahkan sayyidina Umar ra. pernah memerintahkan untuk membakar rumah orang Islam yang menolak perintah zakat. Begitu seriusnya perintah zakat itu

¹¹⁷ *Ibid.*

¹¹⁸ *Ibid.*

diperhatikan sehingga ia menjadi syarat keislaman dan keimanan seseorang. Dari situ dapat disimpulkan bahwa beraqidah Islam sama dengan berkomitmen pada zakat. Menolak berzakat atau bersiasat supaya terhindar dari zakat berarti menolak aqidah Islam.¹¹⁹

Namun demikian, tak banyak dibahas tentang filosofi zakat. Karena itu, kewajiban zakat menjadi kurang begitu diperhatikan oleh orang Islam, atau setidaknya banyak yang bersiasat agar dirinya terhindar dari zakat. Hitung-hitungan jumlah harta yang terkena zakat menjadi sering dipermainkan, baik secara *nishab* maupun *haul*. Pada prakteknya, jiwa sosialisme tidak terbentuk sama sekali oleh perintah zakat. Belum lagi ketika dalam praktek pembagian zakat itu seringkali diembel-embeli dengan “pesan sponsor”. Walhasil, praktek zakat menjadi sama dengan promosi produk dagang atau kampanye parpol. Seorang yang berzakat jadi mirip seorang salesman atau mirip caleg parpol yang sedang kampanye.¹²⁰

H. Risalah Lahirnya Undang- Undang Tentang Zakat

Setelah keluarnya fatwa MUI tersebut, pengembangan wakaf semakin mendapatkan legitimasi, paling tidak pada tataran landasan hukum keagamaan. Meskipun sebagian kalangan ulama fiqh tidak sependapat dengan bolehnya wakaf uang, tapi dengan adanya fatwa MUI tersebut bisa dijadikan sandaran yang cukup kuat bagi ide pemberdayaan wakaf tunai. Direktorat Pengembangan Zakat dan Wakaf Departemen Agama sebagai satu-satunya pilar penting dalam

¹¹⁹ *Ibid.*

¹²⁰ *Ibid.*

lingkaran arus birokrasi pemerintahan yang memiliki tugas pokok pengembangan dan pemberdayaan zakat dan wakaf merasa perlu menyusun sebuah ide peningkatan organisasi zakat dan wakaf. Secara kelembagaan, Direktorat Pengembangan Zakat dan Wakaf memang terhitung masih baru, namun dilihat dari aspek tanggung jawab yang akan diemban cukup besar. Karena zakat dan wakaf merupakan ajaran prinsip dalam Islam yang memiliki implikasi langsung terhadap kesejahteraan sosial. Oleh karena itu, ide-ide pengembangan organisasi zakat dan wakaf digulirkan dalam rangka merespon wacana wakaf tunai, yang berarti akan memunculkan peluang yang luar biasa terhadap potensi wakaf secara umum. Langkah pertama yang diusulkan adalah pembentukan Badan Wakaf Indonesia (BWI).