

**PERAN DAN UPAYA KEMENTERIAN AGAMA DALAM MELAKUKAN  
PENGAWASAN LEMBAGA AMIL ZAKAT (LAZ) YANG TIDAK  
MEMILIKI IZIN PERSPEKTIF UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN  
2011 TENTANG PENGELOLAAN ZAKAT DAN MASHLAHAH**

*MURSALAH*

(Studi di Kota Malang)

**SKRIPSI**

**OLEH:**

**Fauza Shofia**

**NIM 19220109**



**PROGRAM STUDI HUKUM EKONOMI SYARIAH**

**FAKULTAS SYARIAH**

**UNIVERSITAS ISLAM NEGERI MAULANA MALIK IBRAHIM**

**MALANG**

**2023**

**PERAN DAN UPAYA KEMENTERIAN AGAMA DALAM MELAKUKAN  
PENGAWASAN LEMBAGA AMIL ZAKAT (LAZ) YANG TIDAK  
MEMILIKI IZIN PERSPEKTIF UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN  
2011 TENTANG PENGELOLAAN ZAKAT DAN MASHLAHAH  
*MURSALAH***

**(Studi di Kota Malang)**

**SKRIPSI**

**OLEH:**

**Fauza Shofia**

**NIM 19220109**



**PROGRAM STUDI HUKUM EKONOMI SYARIAH**

**FAKULTAS SYARIAH**

**UNIVERSITAS ISLAM NEGERI MAULANA MALIK IBRAHIM**

**MALANG**

**2023**

## PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Demi Allah,

Dengan kesadaran dan rasa tanggung jawab terhadap pengembangan keilmuan,

Penulis menyatakan bahwa skripsi dengan judul:

**PERAN DAN UPAYA KEMENTERIAN AGAMA DALAM MELAKUKAN  
PENGAWASAN LEMBAGA AMIL ZAKAT (LAZ) YANG TIDAK  
MEMILIKI IZIN PERSPEKTIF UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN  
2011 TENTANG PENGELOLAAN ZAKAT DAN MASHLAHAH  
MURSALAH**

**(Studi di Kota Malang)**

Benar-benar merupakan skripsi yang disusun sendiri berdasarkan kaidah penulisan karya ilmiah yang dapat dipertanggungjawabkan. Jika dikemudian hari laporan penelitian skripsi ini merupakan hasil plagiasi karya orang lain baik sebagian maupun keseluruhan, maka skripsi sebagai prasyarat mendapat predikat gelar sarjana dinyatakan batal demi hukum.

Malang, 13 September 2023

Penulis,



**Fauza Shofia**

**NIM 19220109**

## HALAMAN PERSETUJUAN

Setelah membaca dan mengoreksi skripsi saudara Fauza Shofia NIM: 19220109  
Program Studi Hukum Ekonomi Syariah Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri  
Maulana Malik Ibrahim Malang dengan judul :

**PERAN DAN UPAYA KEMENTERIAN AGAMA DALAM MELAKUKAN  
PENGAWASAN LEMBAGA AMIL ZAKAT (LAZ) YANG TIDAK  
MEMILIKI IZIN PERSPEKTIF UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN  
2011 TENTANG PENGELOLAAN ZAKAT DAN MASHLAHAH  
MURSALAH (Studi di Kota Malang)**

maka pembimbing menyatakan bahwa skripsi tersebut telah memenuhi syarat-  
syarat ilmiah untuk diajukan dan diuji oleh Majelis Dewan Penguji.

Mengetahui,  
Ketua Program Studi  
Hukum Ekonomi Syariah



Dr. Fakhruddin, M.H.I.  
NIP. 197408192000031002

Malang, 03 Agustus 2023  
Dosen Pembimbing,



Mahbub Ainur Rofiq, M.H.  
NIP. 19881130201802011159

## BUKTI KONSULTASI

Nama : Fauza Shofia  
NIM : 19220109  
Program Studi : Hukum Ekonomi Syariah  
Dosen Pembimbing : Mahbub Ainur Rofiq, M.H.  
Judul Skripsi : Peran dan Upaya Kementerian Agama Dalam Melakukan Pengawasan Lembaga Amil Zakat (LAZ) Yang Tidak Memiliki Izin Perspektif Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat dan *Mashlahah Mursalah* (Studi di Kota Malang)

No.	Hari/Tanggal	Materi Konsultasi	Paraf
1	16 Maret 2023	Bimbingan Proposal Skripsi	
2	28 Maret 2023	Arahan dan masukan mengenai Proposal Skripsi	
3	10 April 2023	Arahan dan masukan serta revisi Proposal Skripsi	
4	08 Mei 2023	Arahan mengenai BAB IV Skripsi	
5	19 Mei 2023	Mengkonsultasikan pertanyaan untuk narasumber	
6	05 Juni 2023	Menjelaskan hasil wawancara serta mengkonsultasikan BAB IV Skripsi	
7	26 Juni 2023	Arahan dan perbaikan Naskah Skripsi	
8	26 Juli 2023	Revisi Naskah Skripsi	
9	02 Agustus 2023	Revisi Naskah Skripsi	
10	03 Agustus 2023	ACC Naskah Skripsi	

Malang, 03 Agustus 2023  
Mengetahui.  
Ketua Program Studi

  
Dr. Fakhruddin, M.H.I.  
NIP. 197408192000031002

## HALAMAN PENGESAHAN

Dewan Pengujii Skripsi Saudara Fauza Shofia, NIM 19220109 mahasiswa Program Studi Hukum Ekonomi Syariah Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang, dengan judul:

**PERAN DAN UPAYA KEMENTERIAN AGAMA DALAM MELAKUKAN  
PENGAWASAN LEMBAGA AMIL ZAKAT (LAZ) YANG TIDAK  
MEMILIKI IZIN PERSPEKTIF UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN  
2011 TENTANG PENGELOLAAN ZAKAT DAN MASHLAHAH  
MURSALAH (Studi di Kota Malang)**

Telah dinyatakan lulus dalam sidang ujian skripsi yang dilaksanakan pada tanggal 16 Agustus 2023.

Dengan Penguji:

1. Dr. Suwandi, M.H.  
NIP. 196104152000031001
2. Mahbub Ainur Rofiq, M.H.  
NIP. 19881130201802011159
3. Dr. Fakhruddin, M.HI.  
NIP. 197408192000031002

  
\_\_\_\_\_

Ketua

  
\_\_\_\_\_

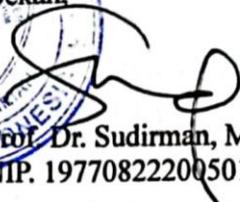
Sekretaris

  
\_\_\_\_\_

Penguji Utama



Malang, 18 September 2023  
Dekan,

  
Prof. Dr. Sudirman, M.A.  
NIP. 197708222005011003

## **MOTTO**

Beriman, Berilmu, Beramal

## KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Alhamdulillahirabbil'alamin, yang telah memberikan rahmat dan pertolongan penulisan skripsi yang berjudul: “PERAN DAN UPAYA KEMENTERIAN AGAMA DALAM MELAKUKAN PENGAWASAN LEMBAGA AMIL ZAKAT (LAZ) YANG TIDAK MEMILIKI IZIN PERSPEKTIF UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2011 TENTANG PENGELOLAAN ZAKAT DAN *MASHLAHAH MURSALAH* (Studi di Kota Malang)” dapat kami selesaikan dengan baik. Shalawat dan salam kita haturkan kepada baginda Rasulullah Muhammad SAW yang telah memberikan uswatun hasanah kepada kita dalam menjalani kehidupan ini secara syar’i. Dengan mengikuti beliau, semoga kita tergolong orang-orang yang beriman dan mendapatkan syafaatnya di hari akhir kiamat. Amien.

Dengan segala pengajaran, bimbingan/pengarahan, serta bantuan layanan yang telah diberikan, maka dengan segala kerendahan hati penulis menyampaikan ucapan terima kasih yang tiada taranya kepada:

1. Prof. Dr. HM. Zainuddin M.A, selaku Rektor Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang.
2. Prof. Dr. Sudirman, M.A, selaku Dekan Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang.

3. Dr. Fakhruddin, M.HI, selaku Ketua Program Studi Hukum Ekonomi Syariah Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang.
4. Ramadhita, M.HI., selaku dosen wali penulis selama menempuh kuliah di Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang. Terima kasih penulis haturkan kepada beliau yang telah memberikan bimbingan, saran, serta motivasi selama menempuh perkuliahan.
5. Mahbub Ainur Rofiq, M.H., selaku dosen pembimbing penulis yang telah mencurahkan waktu untuk memberikan pengarahan dan motivasi dalam menyelesaikan penulisan skripsi ini.
6. Segenap dosen Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang yang telah memberikan pembelajaran kepada kami semua menjadi bagian dari ibadah untuk mendapatkan ridha Allah SWT.
7. Staf dan karyawan Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang, penulis mengucapkan terima kasih atas partisipasinya dalam penyelesaian skripsi ini.
8. Teristimewa kepada Babah, Mama, Ayuk Aya, Abang, dan Dedek serta seluruh keluarga tercinta yang telah mendoakan dan memberikan dukungan kepada penulis dalam menyelesaikan skripsi ini.

9. Sahabat penulis, Lambe Girls yang telah mendengarkan keluh kesah dan memberikan motivasi dan dukungan kepada penulis untuk tetap sabar dan semangat dalam mengerjakan skripsi ini.
10. Teman-teman seperjuangan selama kuliah di Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang, Hukum Ekonomi Syariah 2019 dan khususnya Alin, Firda, dan Ida yang telah berjuang bersama penulis selama perkuliahan dan ketika proses pengerjaan skripsi.

Dengan terselesaikannya laporan skripsi ini, harapannya ilmu yang telah kami peroleh selama kuliah dapat memberikan manfaat amal kehidupan di dunia dan akhirat. Sebagai manusia yang tak pernah luput dari kekhilafan, penulis sangat mengharapkan pintu maaf serta kritikan dan saran dari semua pihak demi upaya perbaikan di waktu yang akan datang.

Malang, 13 September 2023

Penulis,



Fauza Shofia

NIM 19220109

## PEDOMAN TRANSLITERASI

Dalam penulisan karya ilmiah, penggunaan istilah asing kerap tidak dihindarkan. Secara umum sesuai Pedoman Umum Ejaan Bahasa Indonesia kata asing ditulis (dicetak) miring. Dalam konteks Bahasa Arab, terdapat pedoman transliterasi khusus yang berlaku internasional. Berikut ini disajikan tabel pedoman transliterasi sebagai acuan penulisan karya ilmiah.

### A. KONSONAN

Daftar huruf bahasa Arab dan transliterasinya ke dalam huruf Latin dapat dilihat pada halaman berikut:

Arab	Indonesia	Arab	Indonesia
أ	`	ط	ṭ
ب	b	ظ	ẓ
ت	t	ع	‘
ث	th	غ	gh
ج	j	ف	f
ح	ḥ	ق	q
خ	kh	ك	k
د	d	ل	l
ذ	dh	م	m
ر	r	ن	n
ز	z	و	w
س	s	ه	h
ش	sh	ء	’
ص	ṣ	ي	y

ض	d		
---	---	--	--

Hamzah (ء) yang terletak di awal kata mengikuti vokalnya tanpa diberi tanda apa pun. Jika hamzah (ء) terletak di tengah atau di akhir, maka ditulis dengan tanda (').

## B. VOKAL

Vokal bahasa Arab, seperti vokal bahasa Indonesia, terdiri atas vokal tunggal atau monoftong dan vokal rangkap atau diftong.

Vokal tunggal bahasa Arab yang lambangnya berupa tanda atau harakat, transliterasinya sebagai berikut:

Huruf Arab	Nama	Huruf Latin	Nama
اَ	Fathah	A	A
اِ	Kasrah	I	I
اُ	Ḍammah	U	U

Vokal rangkap bahasa Arab yang lambangnya berupa gabungan antara harakat dan transliterasinya berupa gabungan huruf, yaitu:

Tanda	Nama	Huruf Latin	Nama
أَيَّ	Fathah dan ya	Ai	A dan I
أَوْ	Fathah dan wau	Iu	A da U

Contoh :

كَيْفَ : *kaifa*

هَوَّلَ : *hauḷa*

### C. MADDAH

*Maddah* atau vokal panjang yang lambangnya berupa harkat dan huruf, transliterasinya berupa huruf dan tanda, yaitu:

Harkat dan Huruf	Nama	Huruf dan Tanda	Nama
اَ- آى	Fathah dan alif atau ya	ā	a dan garis di atas
اِ- يى	Kasrah dan ya	ī	i dan garis di atas
اُ- وى	Ḍammah	ū	u dan garis di atas

Contoh:

مَاتَ : *māta*

رَمَى : *ramā*

قِيلَ : *qīla*

يَمُوتُ : *yamūtu*

### D. TAMARBŪṬAH

Transliterasi untuk *ta marbūṭah* ada dua, yaitu: *ta marbūṭah* yang hidup atau mendapat harkat *fathah*, *kasrah*, *ḍammah*, transliterasinya adalah [t]. Sedangkan *ta marbūṭah* yang mati atau mendapat harkat sukun, transliterasinya [h].

Kalau pada kata yang berakhir dengan *ta marbūṭah* diikuti oleh kata yang menggunakan kata sandang al- serta bacaan kedua kata itu terpisah, maka *ta marbūṭah* itu ditransliterasikan dengan ha (h). Contoh:

رَوْضَةُ الْأَطْفَالِ : *rauḍah al-atfāl*

الْمَدِينَةُ الْفَضِيلَةُ : *al-madīnah al-fāḍilah*

الْحِكْمَةُ : *al-ḥikmah*

### E. SYADDAH (*TASYDĪD*)

*Syaddah* atau *tasydīd* yang dalam sistem tulisan Arab dilambangkan dengan sebuah tanda *tasydīd* ( ّ- ), dalam transliterasi ini dilambangkan dengan perulangan huruf (konsonan ganda) yang diberi tanda *syaddah*. Contoh:

رَبَّنَا : *rabbānā*

نَجَّيْنَا : *najjainā*

الْحَقُّ : *al-ḥaqq*

الْحَجُّ : *al-ḥajj*

نُعَمُّ : *nu''ima*

عَدُوُّ : *'aduwwu*

Jika huruf ى ber- *tasydīd* di akhir sebuah kata dan didahului oleh huruf berharakat kasrah ( ِ- ), maka ia ditransliterasi seperti huruf *maddah* (ī). Contoh:

عَلِيٍّ : 'Alī (bukan 'Aliyy atau 'Aly)

عَرَبِيٍّ : 'Arabī (bukan 'Arabiyy atau 'Araby)

## F. KATA SANDANG

Kata sandang dalam sistem tulisan Arab dilambangkan dengan huruf ال (alif lam ma'arifah). Dalam pedoman transliterasi, kata sandang ditransliterasi seperti biasa, al-, baik ketika ia diikuti oleh huruf syamsiah maupun huruf qamariah. Kata sandang tidak mengikuti bunyi huruf langsung yang mengikutinya. Kata sandang ditulis terpisah dari kata yang mengikutinya dan dihubungkan dengan garis mendatar (-). Contohnya:

الشَّمْسُ : *al-syamsu* (bukan *asy-syamsu*)

الزَّلْزَلَةُ : *al-zalzalāh* (bukan *az-zalzalāh*)

الْفَلْسَفَةُ : *al-falsafah*

الْبِلَادُ : *al-bilādu*

## G. HAMZAH

Aturan transliterasi huruf hamzah menjadi apostrof (') hanya berlaku bagi hamzah yang terletak di tengah dan akhir kata. Namun, bila hamzah terletak di awal kata, ia tidak dilambangkan, karena dalam tulisan Arab ia berupa alif. Contohnya

تَأْمُرُونَ : *ta'murūna*

النَّوْءُ : *al-nau'*

شَيْءٌ : *syai'un*

أُمِرْتُ : *umirtu*

## H. PENULISAN KATA ARAB YANG LAZIM DIGUNAKAN DALAM BAHASA INDONESIA

Kata, istilah atau kalimat Arab yang ditransliterasi adalah kata, istilah atau kalimat yang belum dibakukan dalam bahasa Indonesia. Kata, istilah atau kalimat yang sudah lazim dan menjadi bagian dari pembendaharaan bahasa Indonesia, atau sudah sering ditulis dalam tulisan bahasa Indonesia, tidak lagi ditulis menurut cara transliterasi di atas. Misalnya kata Alquran (dari *al-Qur'ān*), sunnah, hadis, khusus dan umum. Namun, bila kata-kata tersebut menjadi bagian dari satu rangkaian teks Arab, maka mereka harus ditransliterasi secara utuh.

Contoh:

*Fī zilāl al-Qur'ān*

*Al-Sunnah qabl al-tadwīn*

*Al-'Ibārāt Fī 'Umūm al-Lafz lā bi khuṣūṣ al-sabab*

### I. LAFZ AL-JALĀLAH (الله)

Kata “Allah” yang didahului partikel seperti huruf *jaar* dan huruf lainnya atau berkedudukan sebagai *muḍāf ilaih* (frasa nominal), ditransliterasi tanpa huruf hamzah. Contoh:

دِينُ اللَّهِ : *dīnullāh*

Adapun *ta marbūṭah* di akhir kata yang disandarkan kepada *lafz al-jalālah*, ditransliterasi dengan huruf [t]. Contoh:

هُم فِي رَحْمَةِ اللَّهِ : *hum fī raḥmatillāh*

## J. HURUF KAPITAL

Walau sistem tulisan Arab tidak mengenal huruf kapital (*All Caps*), dalam transliterasinya huruf-huruf tersebut dikenai ketentuan tentang penggunaan huruf kapital berdasarkan pedoman ejaan Bahasa Indonesia yang berlaku (EYD). Huruf kapital, misalnya, digunakan untuk menuliskan huruf awal nama diri (orang, tempat, bulan) dan huruf pertama pada permulaan kalimat. Bila nama diri didahului oleh kata sandang (al-), maka yang ditulis dengan huruf kapital tetap huruf awal nama diri tersebut, bukan huruf awal kata sandangnya. Jika terletak pada awal kalimat, maka huruf A dari kata sandang tersebut menggunakan huruf kapital (A). Ketentuan yang sama juga berlaku untuk huruf awal dari judul referensi yang didahului oleh kata sandang al-, baik ketika ia ditulis dalam teks maupun dalam catatan rujukan (CK, DP, CDK, dan DR). Contoh:

*Wa mā Muḥammadun illā rasūl*

*Inna awwala baitin wuḍi‘a linnāsi lallazī bi Bakkata mubārakan*

*Syahru Ramaḍān al-lazī unzila fīh al-Qur‘ān*

Naṣīr al-Dīn al-Ṭūs

Abū Naşr al-Farābī

Al-Gazālī

Al-Munqiz min al-Ḍalāl

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL .....	i
HALAMAN SAMPUL.....	ii
PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI.....	iii
HALAMAN PERSETUJUAN.....	iv
BUKTI KONSULTASI .....	v
HALAMAN PENGESAHAN.....	vi
MOTTO .....	vii
KATA PENGANTAR.....	viii
PEDOMAN TRANSLITERASI .....	xi
DAFTAR TABEL .....	xxii
DAFTAR GAMBAR .....	xxiii
ABSTRAK .....	xxiv
ABSTRACT .....	xxv
الخلاصة .....	xxvi
<b>BAB I PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah .....	6
C. Tujuan Penelitian .....	6
D. Manfaat Penelitian.....	7
E. Definisi Operasional.....	7
F. Sistematika Penulisan.....	9
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA .....</b>	<b>11</b>

A.	Penelitian Terdahulu .....	11
B.	Kerangka Teori .....	19
1.	Teori Pengawasan.....	19
2.	Teori Perizinan .....	26
3.	Zakat .....	28
4.	Mashlahah Mursalah.....	39
<b>BAB III METODE PENELITIAN .....</b>		<b>57</b>
A.	Jenis Penelitian .....	57
B.	Pendekatan Penelitian.....	58
C.	Lokasi Penelitian .....	60
D.	Sumber Data .....	60
E.	Metode Pengumpulan Data .....	61
F.	Metode Pengolahan Data.....	62
<b>BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN .....</b>		<b>65</b>
A.	Gambaran Umum Kementerian Agama Kota Malang .....	65
1.	Sejarah Kementerian Agama Kota Malang .....	65
2.	Visi dan Misi Kementerian Agama Kota Malang .....	66
3.	Tugas dan Fungsi Kementerian Agama.....	67
4.	Standar Layanan pada Kantor Kementerian Agama Kota Malang .	68
B.	Peran dan Upaya Kementerian Agama Kota Malang dalam Melakukan Pengawasan LAZ yang Tidak Memiliki Izin di Kota Malang	

Perspektif Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat .....	70
C. Peran dan Upaya Pengawasan Kementerian Agama Kota Malang Terhadap LAZ yang Tidak Memiliki Izin di Kota Malang Perspektif <i>Mashlahah Mursalah</i> .....	84
<b>BAB V PENUTUP</b> .....	<b>96</b>
A. Kesimpulan.....	96
B. Saran .....	97
<b>DAFTAR PUSTAKA</b> .....	<b>98</b>
<b>LAMPIRAN-LAMPIRAN</b> .....	<b>107</b>
A. Dokumentasi Wawancara .....	107
B. Pejabat Kantor Kementerian Agama Kota Malang .....	109
<b>DAFTAR RIWAYAT HIDUP</b> .....	<b>110</b>

## **DAFTAR TABEL**

Tabel 2. 1 Persamaan dan Perbedaan dengan Penelitian Terdahulu.....	16
---	----

## **DAFTAR GAMBAR**

Gambar 4. 1 Pusat Layanan di Kantor Kementerian Agama Kota Malang ..... 70

## ABSTRAK

Fauza Shofia, 2023. **Peran dan Upaya Kementerian Agama dalam Melakukan Pengawasan Lembaga Amil Zakat (LAZ) yang Tidak Memiliki Izin Perspektif Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat dan *Mashlahah Mursalah* (Studi Di Kota Malang).** Skripsi, Jurusan Hukum Ekonomi Syariah, Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang, Pembimbing: Mahbub Ainur Rofiq, M.H.

---

**Kata Kunci : Kementerian Agama; LAZ; Tidak Memiliki Izin; UU Pengelolaan Zakat; *Mashlahah Mursalah*.**

Ditemukannya 108 Lembaga Amil Zakat (LAZ) yang telah melakukan aktivitas pengelolaan zakat di Indonesia tetapi tidak memiliki izin dan dua di antaranya terdapat di kota Malang sebagai objek dari lokasi penelitian. Pada UU No. 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat Pasal 18 disebutkan bahwa salah satu syarat LAZ adalah memiliki izin Menteri, yang mana pada Pasal 38 dan 41 telah dinyatakan secara tegas mengenai pelarangan pengelolaan zakat tanpa izin dan sanksi yang diberikan apabila terbukti melakukan dengan sengaja dan melawan hukum. Diperjelas pada KMA RI No. 333 Tahun 2015 BAB III yang menyatakan izin LAZ berskala Kabupaten/Kota diberikan oleh Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama setempat. Berangkat dari permasalahan tersebut, peneliti melakukan penelitian dengan fokus penelitian sebagai berikut: Bagaimanakah peran dan upaya pengawasan Kementerian Agama Kota Malang terhadap LAZ yang tidak memiliki izin perspektif (1) UU Pengelolaan Zakat dan (2) *Mashlahah Mursalah* ?

Penelitian ini merupakan penelitian empiris dengan pendekatan penelitian yuridis sosiologis dan pendekatan konseptual dengan sumber data yang diperoleh dari data primer, sekunder, dan tersier. Metode pengumpulan data diperoleh dari wawancara langsung dan mendalam didukung dengan dokumentasi untuk keabsahan data. Sedangkan pengolahan data dilakukan melalui tahap-tahap *editing, classifying, verifying, analyzing, dan concluding*.

Hasil penelitian ditemukan bahwa peran dan upaya: (1) Kemenag Kota Malang dalam melakukan pengawasan terhadap LAZ yang tidak memiliki izin ada tetapi tidak signifikan, karena sejauh ini dilakukan terhadap LAZ yang telah memiliki izin saja. Adapun untuk LAZ yang tidak berizin tetap dilakukan melalui mitra Kemenag, yaitu Forum Zakat (FOZ); (2) dilihat dari perspektif *mashlahah mursalah* sebaiknya peran dan upaya pengawasan tersebut lebih masif lagi karena sesuai dengan tujuan syariat (*al-dharuratul hamzah*) yaitu untuk menjaga agama dan harta. Ketika penyaluran tersebut tidak diawasi oleh Kemenag di tiap-tiap daerah, dikhawatirkan terjadi penyelewengan penyaluran dana zakat. Sehingga diperlukan KMA sebagai wujud konkrit agar tujuan dari pengawasan terhadap LAZ yang tidak berizin berdampak untuk kemaslahatan para *mustahiq dan muzaki*.

## ABSTRACT

Fauza Shofia, 2023. **The Role and Effort of the Ministry of Religious Affairs in Monitoring Unlicensed Lembaga Amil Zakat (LAZ) Perspective of Law Number 23 of 2011 Concerning Zakat Management and *Mashlahah Mursalah* (A Study in Malang City)**. Thesis, Department of Sharia Economic Law, Maulana Malik Ibrahim State Islamic University Malang, Guide: Mahbub Ainur Rofiq, M.H.

---

**Keywords : Ministry of Religious Affairs; LAZ; Unlicensed; Zakat Management Law; *Mashlahah Mursalah*.**

The discovery of 108 Lembaga Amil Zakat (LAZ) that have carried out zakat management activities in Indonesia but unlicensed and two of which are located in the city of Malang as objects of research locations. In Law No. 23 of 2011 concerning Zakat Management Article 18 stated that one of the requirements for LAZ is to have a Ministerial permit, which in Articles 38 and 41 has been expressly stated regarding the prohibition of zakat management unlicensed and sanctions given if proven to have committed intentionally and unlawfully. It is clarified in KMA RI No. 333 of 2015 Chapter III which states that District/City scale LAZ permits are granted by the Head of the Regional Office of the local Ministry of Religious Affairs. Departing from these issues, researchers conducted research with the following research focus: What are the role and efforts of monitoring of the Ministry of Religious Affairs of Malang City on unlicensed LAZ perspective (1) Zakat Management Law and (2) *Mashlahah Mursalah* ?

This research is an empirical research with a sociological juridical research approach and a conceptual approach with data sources obtained from primary, secondary, and tertiary data. Data collection methods obtained from direct and in-depth interviews are supported with documentation for data validity. Data processing was carried out through the stages of editing, classifying, verifying, analyzing, and concluding.

The results of the study found that the role and efforts: (1) The Ministry of Religion of Malang City in supervising unlicensed LAZ exist but are not significant, because so far it has been carried out on LAZ that already has licensed. Unlicensed LAZ is supervised through the Ministry of Religious Affairs's partners, namely the Forum Zakat (FOZ); (2) Viewed from the perspective of *Mashlahah Mursalah*, the role and efforts of monitoring should be even more massive to align with the purpose of Sharia (*al-dharuratul hamzah*), namely to safeguard religion and property. When the distribution is not supervised by the Ministry of Religion in each region, may lead to misappropriation of zakat funds. Therefore, KMA is essential as a concrete form to ensure the purpose of monitoring of unlicensed LAZ has an impact on the benefit of *mustahiq and muzzaki*.

## الخلاصة

فوزا صفيا، ٢٠٢٣. دور وجهد وزارة الشؤون الدينية في الإشراف على مؤسسة العامل الزكاة (LAZ) التي ليس لديها تصاريح منظور القانون رقم ٢٣ لعام ٢٠١١ بشأن إدارة الزكاة والمشلاح مرسل (الدراسة في مدينة مالانج). أطروحة، قسم الشريعة والاقتصاد، جامعة مولانا مالك إبراهيم الإسلامية الحكومية مالانج، مشرف: محبوب عینور رفیق، ماجستير.

الكلمات الرئيسية: وزارة الشؤون الدينية؛ LAZ؛ غير مرخص؛ قانون إدارة الزكاة؛ مشاله مرسله.

اكتشاف ١٠٨ من مؤسسات الزكاة في عامل (LAZ) التي نفذت أنشطة إدارة الزكاة في إندونيسيا ولكن ليس لديها تصاريح وتقع اثنتان منها في مدينة مالانج كأهداف لمواقع البحث. في القانون رقم ٢٣ لعام ٢٠١١ بشأن إدارة الزكاة، تنص المادة ١٨ على أن أحد متطلبات LAZ هو الحصول على تصريح وزاري، والذي تم النص عليه في المادتين ٣٨ و ٤١ فيما يتعلق بحظر إدارة الزكاة دون إذن والعقوبات الممنوحة إذا ثبت أنها ارتكبت عمداً وبشكل غير قانوني. تم توضيح ذلك في KMA RI رقم ٣٣٣ لعام ٢٠١٥ الفصل الثالث الذي ينص على أن تصاريح LAZ على نطاق المنطقة / المدينة يتم منحها من قبل رئيس المكتب الإقليمي لوزارة الشؤون الدينية المحلية. انطلاقاً من هذه المشاكل، أجرى الباحثون أبحاثاً مع التركيز البحثي التالي: ما هو دور وجهد الإشراف من وزارة الشؤون الدينية في مدينة مالانج على LAZ التي ليس لديها تصاريح منظور (١) قانون إدارة الزكاة و (٢) مشاله المرسله؟

هذا البحث هو بحث تجريبي مع نُهج البحث القانوني الاجتماعي والنهج المفاهيمي مع مصادر البيانات التي تم الحصول عليها من البيانات الأولية والثانوية والثالثية. يتم دعم طرق جمع البيانات التي تم الحصول عليها من المقابلات المباشرة والمتعمقة بوثائق لصحة البيانات. بينما تتم معالجة البيانات من خلال مراحل التحرير والتصنيف والتحقق والتحليل والاستنتاج.

وجدت نتائج الدراسة أن الدور والجهود: (١) وزارة الدين في مدينة مالانج في الإشراف على LAZ التي ليس لديها تصاريح موجودة ولكنها ليست مهمة، لأنه تم تنفيذها حتى الآن على LAZ التي لديها تصاريح بالفعل. أما بالنسبة للمناطق غير المرخصة، فلا يزال يتم تنفيذها من خلال شركاء وزارة الزراعة، وهم منتدى هيئة الزكاة (٢). (FOZ) من وجهة نظر مشاله المرسله، يجب أن يكون دور وجهد الإشراف أكثر ضخامة لأنه يتوافق مع غرض الشريعة (الذارة المهمة)، أي حماية الدين والممتلكات. عندما لا يتم الإشراف على التوزيع من قبل وزارة الشؤون الدينية في كل منطقة، يخشى أن يكون هناك اختلاس لأموال الزكاة. لذلك هناك حاجة إلى KMA كشكل ملموس بحيث يكون الغرض من الإشراف على LAZ غير المرخص له تأثير على فائدة المستحق والمركزي.

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Zakat adalah harta yang wajib dikeluarkan oleh seorang muslim atau badan usaha untuk diberikan kepada yang berhak menerimanya sesuai dengan syariat islam.<sup>1</sup> Di dalam al-Qur'an terdapat dua puluh tujuh ayat yang menyejajarkan kewajiban shalat dengan kewajiban zakat<sup>2</sup>, salah satu dari sekian banyak ayat Al-Qur'an tentang kewajiban menunaikan zakat terdapat dalam *QS. al-Baqarah: 43*, yang artinya: "*Kerjakanlah shalat dan tunaikanlah zakat*".

Adapun proses menjadikan ketentuan zakat ke dalam sumber hukum di Indonesia dilakukan dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 yang kemudian diperbaharui menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat. Masuknya zakat ke dalam hukum positif di Indonesia, menandai era baru pemberdayaan pranata keagamaan untuk kesejahteraan sosial.<sup>3</sup>

Umat muslim dapat menyalurkannya zakatnya kepada lembaga zakat setempat, baik kepada Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) maupun Lembaga Amil Zakat (LAZ). BAZNAS adalah lembaga yang melakukan pengelolaan zakat secara nasional, sedangkan LAZ adalah lembaga yang dibentuk masyarakat yang

---

<sup>1</sup> Pasal 1 Angka 2 UU No. 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat

<sup>2</sup> Didin Hafidhuddin, "Zakat dalam Perekonomian Modern", Depok: Gema Insani, 2002, hlm. 1

<sup>3</sup> Budi Rahmat Hakim, "Analisis Terhadap Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (Perspektif Hukum Islam)", SYARIAH: Jurnal Ilmu Hukum, Vol. 15, No. 2, Desember 2015, hlm. 156

memiliki tugas membantu pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat.<sup>4</sup>

Tujuan pengelolaan zakat adalah untuk meningkatkan keadilan, kesejahteraan masyarakat, dan penanggulangan kemiskinan dalam rangka meningkatkan daya guna dan hasil guna dengan mengelola zakat secara melembaga sesuai dengan syariah Islam, amanah, kemanfaatan, keadilan, kepastian hukum, terintegrasi, dan akuntabilitas, sehingga dapat meningkatkan efektivitas dan efisiensi pelayanan dalam pengelolaan zakat.<sup>5</sup>

Dalam pasal 18 UU No. 23 Tahun 2011 telah disebutkan salah satu syarat LAZ adalah berbadan hukum dan memiliki izin Menteri atau pejabat yang ditunjuk oleh Menteri. Sesuai dengan Keputusan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 333 Tahun 2015 tentang Pedoman Pemberian Izin Pembentukan Lembaga Amil Zakat BAB III mengenai Mekanisme Pengajuan Izin Huruf C disebutkan bahwa, izin pembentukan LAZ berskala kabupaten/kota diberikan oleh kepada kantor wilayah kementerian agama setempat setelah mendapatkan rekomendasi dari BAZNAS, dilanjutkan pada BAB V mengenai Penetapan Pemberian Izin disebutkan bahwa kepala kantor wilayah berwenang mengabulkan apabila memenuhi persyaratan atau menolak permohonan izin pembentukan LAZ disertai alasan apabila tidak memenuhi persyaratan. Proses penyelesaian

---

<sup>4</sup> Pasal 1 Angka 7 dan 8 UU No. 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat

<sup>5</sup> <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&izd=7603> diakses 22 Jan. 23

pemberian izin pembentukan LAZ dilakukan dalam jangka waktu paling lama 15 hari kerja terhitung sejak tanggal permohonan tertulis diterima.<sup>6</sup>

Pemberian izin dilakukan agar pemerintah dapat mengawasi dan sebagai salah satu upaya preventif agar tidak terjadinya penyelewengan dalam pengelolaan zakat. Selain sebagai pengawas, pemerintah juga berperan sebagai regulator dan pengelola dalam hal pengelolaan zakat umat Islam di Indonesia.<sup>7</sup> Izin mempunyai arti yang sangat penting bagi pemegangnya dalam melakukan hubungan hukum, baik dengan pemerintah maupun dengan pihak lain. Pentingnya izin dipakai sebagai landasan hukum, instrumen untuk menjamin kepastian hukum, untuk melindungi kepentingan dan sebagai alat bukti dalam hal ada klaim.<sup>8</sup>

Mengenai larangan melakukan pengelolaan zakat tanpa izin, sudah tercantum dengan tegas pada pasal 38 yaitu setiap orang dilarang dengan sengaja bertindak selaku amil zakat melakukan pengumpulan, pendistribusian, atau pendayagunaan zakat tanpa izin pejabat yang berwenang. Pemerintah mengambil tindakan tegas dengan kebijakan-kebijakan mengenai organisasi pengelola zakat tanpa izin beroperasi dari pemerintah dapat dikenai tindak pidana pelanggaran yang termaktub dalam pasal 41<sup>9</sup>, yang berisi upaya represif atas pasal 38, yaitu akan dipidana dengan pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana

---

<sup>6</sup> Pasal 61 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat

<sup>7</sup> Chusainul Abid, "Peran Negara Dalam Pengelolaan Zakat Umat Islam di Indonesia", Jurnal Nestor Magister Hukum, Vol. 1, No. 1, 2017, hlm. 1

<sup>8</sup> Victorianus M.H. Randa Puang, "Hukum Pendirian Usaha dan Perizinan", Yogyakarta: Deepublish Publisher, 2015, hlm. 40

<sup>9</sup> Arif Kusmanto, "Peran Lembaga Amil Zakat Nasional Dalam Penghimpunan Dana Zakat, Infaq, dan Shodaqoh", Pandecta, Vol. 9, No. 2, Januari 2014, hlm. 295

denda paling banyak Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) apabila terbukti dengan sengaja dan melawan hukum.

Namun nyatanya dalam pengelolaan zakat masih ditemukan lembaga pengelola zakat yang tidak berizin, seperti pada pasca putusan Mahkamah Konstitusi (MK) terhadap *judicial review* UU Nomor 23 Tahun 2011, masih banyak lembaga pengelola zakat yang tidak mendapat izin dari pemerintah tetap menjalankan operasinya.<sup>10</sup> Di Yogyakarta, terdapat LAZ yang belum memiliki SK Kementerian Agama seperti DPUdT, PPPA, Yatim Mandiri, Yatim Dhuafa dan Baitul Maal Hidayatullah dengan pengumpulan LAZ yang menengah sekitar 200 sampai 300 juta per bulan.<sup>11</sup>

Selain itu, PPPA Daarul Qur'an (Daqu) juga belum mendapatkan izin menteri, meskipun sudah menjadi LAZ yang besar dan proaktif menghimpun dan menyalurkan dengan profesional,<sup>12</sup> meski pada akhirnya tahun 2018 baru mendapatkan izin sebagai Lembaga Zakat Nasional yang dirilis Kementerian Agama Republik Indonesia.<sup>13</sup> Hal yang patut digarisbawahi adalah sudah tujuh tahun semenjak Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 disahkan, lembaga tersebut belum mendapatkan izin Menteri atau pejabat yang ditunjuk oleh Menteri. Hal senada terjadi pada Rumah Amal Salman ITB yang belum

---

<sup>10</sup> Dedi Djubaedi, dkk, "Kinerja dan Adaptasi Organisasi Pengelola Zakat (OPZ) di Provinsi DI Yogyakarta Pasca Judicial Review UU Zakat No. 23 Tahun 2011", *Dakwah: Jurnal Kajian Dakwah dan Masyarakat*, Vol. 22, No. 2, 2018, hlm. 179

<sup>11</sup> *Ibid.*, hlm. 183

<sup>12</sup> Hamzah Rabbani dan Dadang Romansyah, "ANALISIS DAMPAK UU NO. 23 TAHUN 2011 TENTANG PENGELOLAAN ZAKAT TERHADAP EKSISTENSI DAN KEBERLANGSUNGAN LEMBAGA AMIL ZAKAT (STUDI KASUS LEMBAGA AMIL ZAKAT PKPU)", *JEPS: Jurnal Ekonomi dan Perbankan Syariah*, Vol. 2, No. 2, 2014, hlm. 139

<sup>13</sup> <https://www.republika.co.id/berita/pbvr374/pppa-daarul-quran-resmi-dapat-izin-sebagai-laznas> diakses 04 Feb. 23

menerapkan pasal 18 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2011<sup>14</sup> di tahun 2017, hingga akhirnya pada tahun 2018 sudah mendapatkan izin dari Kemenag.<sup>15</sup>

Per tahun 2023, terdapat 37 LAZ Skala Nasional, 33 LAZ Provinsi, dan 70 LAZ Kabupaten/Kota yang sudah memiliki izin legalitas dari Kementerian Agama. Akan tetapi faktanya hingga saat ini semenjak disahkan UU No. 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat masih ditemukan 108 lembaga yang telah melakukan aktivitas pengelolaan zakat namun tidak memiliki izin legalitas dari Kementerian Agama. Hal ini pun terjadi di kota Malang, salah satunya pada LAZ Khoiru Ummah.<sup>16</sup> Padahal, mekanisme perizinan dalam pembentukan LAZ merupakan penerapan asas kepastian hukum dalam pengelolaan zakat agar kepentingan dari *muzakki* (muslim yang wajib menunaikan zakat), *mustahik* (pihak yang berhak menerima zakat), dan LAZ dalam pelaksanaan pengelolaan zakat terlindungi.<sup>17</sup>

Dari fenomena dan permasalahan tersebut, maka penulis tertarik untuk menganalisa lebih dalam mengenai Peran dan Upaya Kementerian Agama dalam Melakukan Pengawasan Lembaga Amil Zakat (LAZ) yang Tidak Memiliki Izin di Kota Malang Perspektif Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat dan *Mashlahah Mursalah*.

---

<sup>14</sup> Muh. Cendekiawan Ainul Haq, "Legalitas Pengelolaan Lembaga Zakat, Infak, dan Sedekah Berbasis Kampus Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat: Studi Perbandingan Pusat Kajian Zakat dan Wakaf el-Zawa Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang dan Rumah Amal Salman Institut Teknologi Bandung", Jurusan Al Ahwal Al Syakhsiyyah, Fakultas Syariah, Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang, 2017, hlm. 64

<sup>15</sup> <https://rumahamal.org/news/pemerintah-akui-rumah-amal-salman-sebagai-laz-berizin> diakses pada 07 Apr. 23

<sup>16</sup> <https://kemenag.go.id/read/kemenag-rilis-108-lembaga-pengelola-zakat-tidak-berizin-ini-daftarnya-q9bbx> diakses 22 Jan. 23

<sup>17</sup> <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=7603> diakses 22 Jan. 23

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang yang telah dijelaskan sebelumnya, maka rumusan masalah pada penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana peran dan upaya Kementerian Agama Kota Malang dalam melakukan pengawasan Lembaga Amil Zakat (LAZ) yang Tidak Memiliki Izin di Kota Malang perspektif Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat ?
2. Bagaimana peran dan upaya pengawasan yang dilakukan Kementerian Agama Kota Malang terhadap Lembaga Amil Zakat (LAZ) yang Tidak Memiliki Izin di Kota Malang perspektif *Mashlahah Mursalah*?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka penelitian ini bertujuan untuk:

1. Untuk mengetahui peran dan upaya Kementerian Agama Kota Malang dalam melakukan pengawasan Lembaga Amil Zakat (LAZ) yang Tidak Memiliki Izin di Kota Malang perspektif Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat.
3. Untuk mengetahui peran dan upaya pengawasan yang dilakukan Kementerian Agama Kota Malang terhadap Lembaga Amil Zakat (LAZ) yang Tidak Memiliki Izin di Kota Malang perspektif *Mashlahah Mursalah*.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan memiliki manfaat sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis
  - a. Sebagai bahan kajian dan pengembangan ilmu pengetahuan studi Hukum Ekonomi Syariah, khususnya dalam mata kuliah Fiqh dan Manajemen Zakat di Indonesia dan Hukum Perizinan;
  - b. Dapat memberikan sumbangsih ilmu pengetahuan terhadap pembaca mengenai peran Kementerian Agama Kota Malang dalam melakukan pengawasan Lembaga Amil Zakat (LAZ) yang Tidak Memiliki Izin di Kota Malang perspektif Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat dan *Mashlahah Mursalah*.
2. Manfaat Praktis
  - a. Untuk memberikan jawaban atas permasalahan yang diteliti oleh penulis;
  - b. Menjadi sarana bagi penulis untuk mengembangkan pola pikir serta meningkatkan penalaran dan ilmu tentang objek yang diteliti.

#### **E. Definisi Operasional**

Penelitian ini memiliki judul “Peran dan Upaya Kementerian Agama Dalam Melakukan Pengawasan Lembaga Amil Zakat (LAZ) yang Tidak Memiliki Izin Perspektif Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat

dan *Mashlahah Mursalah* (Studi di Kota Malang)”. Berikut definisi operasional dari judul tersebut:

1. Peran

Peran menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia V adalah perangkat tingkah yang diharapkan dimiliki oleh orang yang berkedudukan dalam masyarakat.

2. Upaya

Upaya menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia V adalah usaha, ikhtiar untuk mencapai suatu maksud, memecahkan persoalan, mencari jalan keluar.

3. Kementerian Agama

Kementerian Agama adalah kementerian yang bertugas menyelenggarakan pemerintahan dalam bidang agama.<sup>18</sup>

4. Pengawasan

Pengawasan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia V memiliki arti penilikan dan penjagaan.

5. Lembaga Amil Zakat (LAZ)

Lembaga Amil Zakat (LAZ) adalah lembaga yang dibentuk masyarakat yang memiliki tugas membantu pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Kementerian Agama Republik Indonesia, “Sekilas Tentang Kementerian Agama”, <https://kemenag.go.id/artikel/sejarah> diakses pada 13 Mar. 23

<sup>19</sup> Undang-Undang No. 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat Pasal 1 Angka 8

#### 6. Pengelolaan Zakat

Pengelolaan Zakat adalah kegiatan perencanaan, pelaksanaan, dan pengoordinasian dalam pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat.<sup>20</sup>

#### 7. Zakat

Zakat adalah harta yang wajib dikeluarkan oleh seorang muslim atau badan usaha untuk diberikan kepada yang berhak menerimanya sesuai dengan syariat Islam.<sup>21</sup>

#### 8. *Mashlahah Mursalah*

*Mashlahah Mursalah* adalah prinsip kemaslahatan yang dipergunakan untuk menetapkan suatu hukum Islam atau perbuatan yang mengandung nilai maslahat dan menolak atau mencegah mafsadat.

### **F. Sistematika Penulisan**

Pada proposal skripsi ini terdapat sistematika penulisan yang terdiri dari:

BAB I Pendahuluan yang berisi latar belakang mengapa dilakukan penelitian, selanjutnya berisi rumusan masalah atas latar belakang penelitian, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan untuk menguraikan apa yang dibahas dalam tiap-tiap bab penelitian.

BAB II Tinjauan Pustaka yang berisi penelitian terdahulu dan kerangka teori. Pada penelitian terdahulu berisi informasi baik dari jurnal,

---

<sup>20</sup> Undang-Undang No. 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat Pasal 1 Angka 1

<sup>21</sup> Undang-Undang No. 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat Pasal 1 Angka 2

skripsi, maupun tesis guna menghindari terjadinya duplikasi serta justifikasi atas keorisinilan penelitian penulis dengan menjabarkan perbedaan, persamaan serta metode penelitian yang penulis gunakan dalam meneliti untuk dibandingkan dengan peneliti-peneliti sebelumnya. Adapun kerangka teori memuat landasan teoritis untuk menganalisis masalah, di antaranya menjelaskan tentang Teori Pengawasan, Teori Perizinan, Zakat, Dan *Mashlahah Mursalah*, Amil Zakat, serta Lembaga Amil Zakat di Indonesia menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat.

BAB III Metode Penelitian yang digunakan saat melakukan penelitian, yang terdiri atas jenis penelitian, pendekatan penelitian, lokasi penelitian, jenis dan sumber data, metode pengumpulan data, serta metode pengolahan data.

BAB IV Hasil Penelitian dan Pembahasan yang berisi analisis penulis dari hasil penelitian.

BAB V Penutup yang berisi kesimpulan atas jawaban dari rumusan masalah yang telah disebutkan serta saran.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Penelitian Terdahulu**

Berikut penelitian terdahulu yang membahas dan membedakan penelitian penulis dengan peneliti-peneliti sebelumnya, di antaranya:

- 1. Siswanto, 2013, “Sanksi Pidana Bagi Pengelola Zakat Tanpa Izin Pemerintah Dalam Perspektif Hukum Islam (Studi Pasal 39 UU No. 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat)”.**<sup>22</sup>

Skripsi ini menerangkan tentang pemberian sanksi pidana pada Pasal 39 UU No. 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat bagi pengelola zakat tanpa izin pemerintah adalah tidak bertentangan dengan hukum Islam karena dalam pandangan hukum Islam, tujuan umum disyariatkannya hukum zakat adalah untuk merealisasi kemaslahatan umat dan menegakkan keadilan. Dengan begitu diharapkan terjadinya penertiban dalam pengelolaan dana zakat agar terkordinir secara tepat. Metode penelitian yang digunakan penulis berupa analisis data kualitatif serta metode deskriptif analisis.

Persamaan antara penelitian tersebut dengan penelitian penulis adalah sama-sama meneliti mengenai zakat tanpa izin pemerintah menurut UU Zakat dan Hukum Islam. Sedangkan perbedaannya yaitu pada penelitian ini memfokuskan pemberian sanksi pidana pasal 39 UU Zakat, adapun penulis membahas mengenai

---

<sup>22</sup> Siswanto, “Sanksi Pidana Bagi Pengelola Zakat Tanpa Izin Pemerintah Dalam Perspektif Hukum Islam (Studi Pasal 39 UU No. 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat), Skripsi, Jurusan Jinayah Siyasa, Fakultas Syari’ah dan Hukum, UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, 2013.

peran dan upaya pengawasan Kementerian Agama terhadap LAZ yang tidak memiliki izin.

**2. Chusainul Adib, 2017, “Peran Negara Dalam Pengelolaan Zakat Umat Islam di Indonesia”.<sup>23</sup>**

Jurnal ini mengkaji mengenai peran negara dalam pengelolaan zakat umat Islam di Indonesia, yaitu negara tidak memaksa warga negara Indonesia dalam membayar zakat karena pembayaran zakat di Indonesia adalah bersifat sukarela. Namun, dalam hal pengelolaan zakat, negara berperan sebagai regulator, pengelola, dan pengawas karena berhubungan dengan kepentingan umum yang mana dana zakat dari umat Islam dikumpulkan dan dikelola dan agar tujuan pengelolaan tersebut tercapai sehingga tidak ada hak umat Islam yang dilanggar.

Persamaan antara penelitian tersebut dengan penelitian penulis adalah sama-sama meneliti mengenai peran instansi. Sedangkan perbedaannya yaitu, terletak pada objek dan lokasi penelitian jika peneliti ini membahas peran negara dalam pengelolaan zakat di Indonesia secara umum, adapun penulis membahas mengenai secara spesifik peran dan upaya pengawasan Kementerian Agama terhadap LAZ yang tidak memiliki izin di kota Malang.

**3. Muh. Cendekiawan Ainul Haq, 2017, “Legalitas Pengelolaan Lembaga Zakat, Infak, dan Sedekah Berbasis Kampus Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat: Studi Perbandingan Pusat Kajian Zakat dan Wakaf el-Zawa Universitas Islam**

---

<sup>23</sup> Chusainul Adib, “Peran Negara Dalam Pengelolaan Zakat Umat Islam di Indonesia, Jurnal Nestor Magister Hukum, Vol. 1, No. 1, 2017.

**Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang dan Rumah Amal Salman Institut Teknologi Bandung”<sup>24</sup>**

Skripsi ini menerangkan tentang legalitas pengelolaan lembaga zakat, infak, dan sedekah berbasis kampus khususnya di Pusat Kajian Zakat dan Wakaf eL-Zawa UIN Maliki Malang dan Rumah Salman ITB ditinjau dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat menurut Pasal 18 ayat (1) dan (2), Pasal 22, dan Pasal 27 ayat (1) yang hasilnya terdapat beberapa hal yang sudah diterapkan maupun belum dalam legalitas pengelolaan zakat tersebut. Legalitas dari Pusat Kajian Zakat dan Wakaf eL-Zawa UIN Maliki Malang masih berdasarkan surat keputusan Rektor UIN Maliki Malang No. Un.3/Kp.07.6/104/2007, sedangkan Rumah Salman ITB berdasarkan surat keputusan Gubernur Jawa Barat No. 451.12/Kep.029-Yansos 2003. Jenis penelitian yang digunakan adalah empiris dengan pendekatan deskriptif kualitatif, sedangkan metode analisis data yang digunakan adalah analisis deksriptif.

Persamaan antara penelitian tersebut dengan penelitian penulis adalah sama-sama meneliti mengenai legalitas atau perizinan suatu lembaga zakat. Sedangkan perbedaannya yaitu, terletak pada lokasi penelitian, di mana peneliti membahas legalitas pengelolaan zakat, infak, sedekah berbasis kampus, adapun penulis membahas secara spesifik mengenai peran dan upaya pengawasan Kementerian Agama terhadap LAZ yang tidak memiliki izin di Kota Malang.

---

<sup>24</sup> Muh. Cendekiawan Ainul Haq, “Legalitas Pengelolaan Lembaga Zakat, Infak, dan Sedekah Berbasis Kampus Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat: Studi Perbandingan Pusat Kajian Zakat dan Wakaf el-Zawa Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang dan Rumah Amal Salman Institut Teknologi Bandung”, Jurusan Al Ahwal Al Syakhsiyyah, Fakultas Syariah, Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang, 2017.

**4. Polerik, 2019, “Tinjauan Fiqh Jinayah Terhadap Sanksi Bagi Pelaku Pengumpulan Zakat (Amil) Tanpa Izin (Studi Pasal 38 Perda Kota Palembang Nomor 4 Tahun 2017 Tentang Pengelolaan Zakat)”.**<sup>25</sup>

Skripsi ini menjelaskan tentang studi Pasal 38 Perda Kota Palembang Nomor 4 Tahun 2017 tentang Pengelolaan zakat yaitu sanksi berupa pidana kurungan dan denda sebagai hukuman atas pelanggaran pelaku zakat tanpa izin. Jika ditinjau dari fiqh jinayah maka termasuk dalam kategori ta'zir yaitu bentuk dan berat hukumannya diserahkan kepada penguasa demi tegaknya kemaslahatan umat dan menjamin hak tiap-tiap masyarakat. Jenis penelitian ini menggunakan penelitian pustaka dengan metode analisis deskriptif.

Persamaan antara penelitian tersebut dengan penelitian penulis adalah sama-sama meneliti mengenai pengelola zakat tanpa izin. Sedangkan perbedaannya yaitu, jika peneliti ini membahas dari sisi tinjauan fiqh jinayah pada Pasal 38 Perda Kota Palembang Nomor 4 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Zakat, adapun penulis membahas mengenai secara spesifik mengenai peran dan upaya pengawasan Kementerian Agama terhadap LAZ yang tidak memiliki izin perspektif UU Zakat dan *Mashlahah Mursalah*.

**5. Nur Rahmawati, 2016, “Fungsi Pengawasan Pengelolaan Zakat di BAZNAS Daerah Istimewa Yogyakarta”.**<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup>Polerik, “Tinjauan Fiqh Jinayah Terhadap Sanksi Bagi Pelaku Pengumpulan Zakat (Amil) Tanpa Izin (Studi Pasal 38 Perda Kota Palembang Nomor 4 Tahun 2017 Tentang Pengelolaan Zakat)”, Skripsi, Program Studi Jinayah, Fakultas Syariah dan Hukum, UIN Raden Fatah Palembang, 2019.

Tesis ini menjabarkan tentang sejauh mana peran pemerintah dalam mengawasi pengelolaan dan pendistribusian zakat sesuai dengan Undang-Undang No. 23 Tahun 2011. Hasilnya, dapat disimpulkan bahwa Kementerian Agama dalam melakukan pengawasan pengelolaan zakat terhadap BAZNAS DIY masih belum mempunyai standar SOP yang pasti sehingga pengawasan yang dilakukan belum efektif dan belum berjalan dengan baik. Jenis penelitian yang digunakan adalah lapangan dengan mengambil data dan dibantu dengan penelitian kepustakaan yang bersifat deksriptif analisis dengan pendekatan yuridis normatif.

Persamaan antara penelitian tersebut dengan penelitian penulis adalah sama-sama meneliti mengenai pengawasan zakat. Sedangkan perbedaannya terlihat dari objek dan lokasi yang diteliti yaitu, jika peneliti ini membahas pengawasan zakat di BAZNAS DIY, adapun penulis membahas mengenai secara spesifik mengenai peran dan upaya pengawasan Kementerian Agama terhadap LAZ yang tidak memiliki izin di Kota Malang.

#### **6. Nurul Ihsan, 2019, “Implementasi Pembinaan dan Pengawasan Terhadap BAZNAS Provinsi Sumatera Selatan Tentang Pengelolaan Zakat”.<sup>27</sup>**

Jurnal ini menjelaskan implementasi pembinaan dan pengawasan terhadap BAZNAS Provinsi Sumsel, yaitu pembinaan dilakukan oleh pemerintah yang dalam hal ini Kementerian Agama, Gubernur, Walikota, dan Bupati sesuai hirarkinya. Sedangkan pengawasan dibebankan Undang-undang terhadap

---

<sup>26</sup> Nur Rahmawati, “Fungsi Pengawasan Pengelolaan Zakat di BAZNAS Daerah Istimewa Yogyakarta, Tesis, Program Studi Hukum Islam, UIN Sunan Kalijaga, 2016.

<sup>27</sup> Nurul Ihsan, “Implementasi Pembinaan dan Pengawasan Terhadap BAZNAS Provinsi Sumatera Selatan Tentang Pengelolaan Zakat, *Journal AlMuamalah Radenfatah*, Vol. 1, 2019.

masyarakat dengan terbukanya akses informasi pengelolaan zakat oleh BAZNAS dan LAZ dimanapun berada, audit laporan tahunan kinerja kegiatan BAZNAS yang berupa audit keuangan dan audit syariah, juga penyampaian informasi apabila terjadi penyimpangan dalam pengelolaan zakat yang dilakukan oleh BAZNAS. Pendekatan penelitian ini menggunakan pendekatan normatif dengan analisis data bersifat kualitatif.

Persamaan antara penelitian tersebut dengan penelitian penulis adalah sama-sama meneliti mengenai pengawasan lembaga pengelola zakat. Sedangkan perbedaannya yaitu, jika peneliti ini membahas juga mengenai pembinaannya serta dilihat dari objek dan lokasi yang diteliti, yaitu terhadap BAZNAS Provinsi Sumatera Selatan, adapun penulis membahas mengenai secara spesifik mengenai peran dan upaya pengawasan Kementerian Agama terhadap LAZ yang tidak memiliki izin.

Tabel 2. 1 Persamaan dan Perbedaan dengan Penelitian Terdahulu

No.	Identitas Peneliti	Judul Penelitian	Persamaan	Perbedaan
1.	Siswanto	Sanksi Pidana Bagi Pengelola Zakat Tanpa Izin Pemerintah Dalam Perspektif Hukum Islam (Studi Pasal 39 UU No. 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat	Sama-sama meneliti mengenai zakat tanpa izin pemerintah menurut UU Zakat dan Hukum Islam	Penelitian ini memfokuskan pemberian sanksi pidana pasal 39 UU Zakat, adapun penulis membahas mengenai peran dan upaya pengawasan Kementerian Agama terhadap LAZ yang tidak memiliki izin.
2.	Chusainul	Peran Negara	Sama-sama	Terletak pada

	Adib	Dalam Pengelolaan Zakat Umat Islam di Indonesia	meneliti mengenai peran suatu instansi.	objek dan lokasi penelitian, peneliti ini membahas peran negara dalam pengelolaan zakat di Indonesia, adapun penulis membahas peran dan upaya pengawasan Kementerian Agama terhadap LAZ yang tidak memiliki izin di Kota Malang
3.	Muh. Cendekiawan Ainul Haq	Legalitas Pengelolaan Lembaga Zakat, Infak, dan Sedekah Berbasis Kampus Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat: Studi Perbandingan Pusat Kajian Zakat dan Wakaf el-Zawa Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang dan Rumah Amal Salman Institut Teknologi Bandung	Terletak pada objek penelitian, yaitu sama-sama meneliti mengenai legalitas atau perizinan suatu lembaga zakat	Terletak pada lokasi penelitian, yaitu peneliti membahas legalitas pengelolaan zakat, infak, sedekah berbasis kampus, adapun penulis membahas secara spesifik mengenai peran dan upaya pengawasan Kementerian Agama terhadap LAZ yang tidak memiliki izin di Kota Malang.
4.	Polerik	Tinjauan Fiqh Jinayah Terhadap	Sama-sama meneliti mengenai	Peneliti ini membahas dari sisi tinjauan fiqh

		Sanksi Bagi Pelaku Pengumpulan Zakat (Amil) Tanpa Izin (Studi Pasal 38 Perda Kota Palembang Nomor 4 Tahun 2017 Tentang Pengelolaan Zakat	pengelola zakat tanpa izin	jinayah pada Pasal 38 Perda Kota Palembang Nomor 4 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Zakat, adapun penulis membahas mengenai secara spesifik mengenai peran dan upaya pengawasan Kementerian Agama terhadap LAZ yang tidak memiliki izin perspektif UU Zakat dan <i>Mashlahah Mursalah</i> .
5.	Nur Rahmawati	Fungsi Pengawasan Pengelolaan Zakat di BAZNAS Daerah Istimewa Yogyakarta	Sama-sama meneliti mengenai pengawasan zakat.	Terletak pada objek dan lokasi penelitian. Peneliti ini membahas pengawasan zakat di BAZNAS DIY, adapun penulis membahas mengenai secara spesifik mengenai peran dan upaya pengawasan Kementerian Agama terhadap LAZ yang tidak memiliki izin di Kota Malang
6.	Nurul Ihsan	Implementasi Pembinaan dan Pengawasan Terhadap	Sama-sama meneliti mengenai pengawasan	Peneliti ini membahas juga mengenai pembinaannya

		BAZNAS Provinsi Sumatera Selatan Tentang Pengelolaan Zakat	lembaga pengelola zakat	serta jika dilihat dari objek dan lokasi yang diteliti, yaitu terhadap BAZNAS Provinsi Sumatera Selatan, adapun penulis membahas mengenai secara spesifik mengenai peran dan upaya pengawasan Kementerian Agama terhadap LAZ yang tidak memiliki izin
--	--	---	----------------------------	--

Berdasarkan penjelasan pada penelitian terdahulu ini, dapat disimpulkan bahwa penelitian yang penulis teliti dengan beberapa hasil penelitian sebelumnya memiliki perbedaan, dilihat dari objek dan lokasi penelitian, yaitu penulis meneliti mengenai peran dan upaya Kementerian Agama dalam melakukan pengawasan terhadap LAZ yang tidak berizin di Kota Malang dengan menggunakan jenis penelitian empiris serta pendekatan penelitian yuridis sosiologis dan konseptual dengan metode analisis deskriptif untuk menganalisis pembahasannya.

## **B. Kerangka Teori**

Adapun kerangka teori yang terdapat di dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

### **1. Teori Pengawasan**

### a. Pengertian Pengawasan

Pengawasan menurut Sondang Siagian Atmodiwiryo dalam Satriadi, pengawasan adalah proses pengamatan dari pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang sedang dilaksanakan berjalan sesuai dengan rencana yang ditetapkan. Istilah pengawasan dalam bahasa Indonesia asal katanya adalah “awas”, sedangkan dalam bahasa Inggris disebut sebagai *controlling* yang diterjemahkan dengan istilah pengawasan dan pengendalian, sehingga istilah *controlling* lebih luas artinya daripada pengawasan. Akan tetapi, dikalangan ahli atau sarjana telah disamakan pengertian *controlling* dengan pengawasan, sehingga pengawasan termasuk pengendalian.<sup>28</sup> Produk langsung dari pengawasan adalah untuk mengetahui, sedangkan pengendalian adalah langsung memberikan arahan kepada objek yang dikendalikan.<sup>29</sup>

Pengawasan dikenal dan dikembangkan dalam ilmu manajemen, karena pengawasan merupakan salah satu unsur dalam kegiatan pengelolaan. Henry Fayol menyatakan bahwa pengawasan pada hakikatnya adalah suatu tindakan yang menilai apakah sesuatu telah berjalan sesuai dengan yang telah ditentukan. Dengan pengawasan tersebut akan ditemukan kesalahan-kesalahan yang kesalahan-kesalahan tersebut akan dapat diperbaiki dan yang terpenting jangan sampai kesalahan tersebut terulang kembali.<sup>30</sup> Pengawasan menurut Prajudi Atmosudirjo ialah keseluruhan dari pada kegiatan-kegiatan yang membandingkan

---

<sup>28</sup> Nur Rahmawati, “Fungsi Pengawasan Pengelolaan Zakat di BAZNAS Daerah Istimewa Yogyakarta, Tesis, Program Studi Hukum Islam, UIN Sunan Kalijaga, 2016, hlm. 12

<sup>29</sup> Jazim Hamidi dan Mustafa Lutfi, “Dekonstruksi Hukum Pengawasan Pemerintah Daerah”, Malang: UB Press, 2011.

<sup>30</sup> Sirajuddin, dkk, “Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah: Sejarah, Asas, Kewenangan, dan Pengawasan, Penyelenggaraan Pemerintah Daerah”, Malang: Setara Press, hlm. 282-283

atau mengukur apa yang sedang atau sudah dilaksanakan dengan kriteria, norma-norma, standars, atau rencana-rencana yang telah ditetapkan sebelumnya.<sup>31</sup>

Pengawasan menurut ahli hukum tata negara, Bagir Manan menyatakan pengawasan (*toezicht, supervision*) adalah suatu bentuk hubungan dengan sebuah *legal entity* yang mandiri, bukan hubungan internal dari entitas yang sama. Bentuk dan isi pengawasan dilakukan semata-mata menurut atau berdasarkan ketentuan perundang-undangan. Hubungan pengawasan hanya dilakukan terhadap hal yang secara tegas ditentukan dalam undang-undang. Pengawasan tidak berlaku atau tidak diterapkan terhadap hal yang tidak ditentukan atau berdasarkan undang-undang. Hal yang patut digarisbawahi terletak pada pengertian pengawasan eksternal. Lembaga pengawas itu sebagai *legal entity* yang mandiri atau sebagai lembaga di luar dari lembaga yang diawasi serta substansi pengawasannya harus berdasarkan atau ditentukan oleh undang-undang.<sup>32</sup>

Pengawasan dapat dilakukan oleh siapa saja yang berkepentingan terhadap organisasi yang dalam hal ini pemerintah, pengawasan yang berasal dari dalam organisasi, dapat dilakukan oleh atasan terhadap bawahan. Mc. Farland dalam Handayani (1981:143) memberikan definisi pengawasan (*control*) sebagai suatu proses dimana pimpinan ingin mengetahui apakah hasil pelaksanaan pekerjaan yang dilakukan bawahannya sesuai dengan rencana, perintah, tujuan atau kebijakan yang telah ditentukan. Pengawasan dimaksudkan untuk mencegah

---

<sup>31</sup> Fadhillah Fikani, dkk, "Pendidikan Agama Terhadap Pengawasan Ibadah Shalat Siswa di MTS Nurul Iman Tanjung Morawa Pasar XIII Desa Limau Manis T.A 2021/2022, Taushiah:Jurnal Hukum, Pendidikan dan Kemasyarakatan, Vol.12, No. 2, 2022, hlm. 56

<sup>32</sup> Jazim Hamidi dan Mustafa Lutfi, "Dekonstruksi Hukum Pengawasan Pemerintah Daerah", Malang: UB Press, 2011.

atau memperbaiki kesalahan, penyimpangan, ketidaksesuaian dan penyelewengan yang tidak sesuai dengan tujuan wewenang yang telah ditentukan.<sup>33</sup>

#### **b. Fungsi Pengawasan**

Melalui pengawasan, dapat diketahui penyimpangan-penyimpangan yang terjadi sejak awal. Jika kekurangan dan kesalahan diketahui lebih awal maka akan dapat dilakukan perbaikan dan peningkatan dengan cepat, artinya semua permasalahan dapat diantisipasi untuk menghindari terjadinya kebocoran dan pemborosan untuk membiayai hal-hal yang justru harus direvisi.<sup>34</sup> Menurut Arifin Abdul Manan, maksud pengawasan itu adalah:

1. Untuk mengetahui apakah segala sesuatu berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan;
2. Untuk mengetahui apakah segala sesuatu telah berjalan sesuai dengan instruksi serta prinsip-prinsip yang telah ditetapkan;
3. Untuk mengetahui apakah kelemahan-kelemahan serta kesulitan-kesulitan dan kegagalan-kegagalannya sehingga dapat diadakan perubahan-perubahan untuk mencegah serta memperbaiki pengulangan kegiatan-kegiatan yang salah;

---

<sup>33</sup> *Ibid.*, hlm. 3

<sup>34</sup> Rahmawati Sururama dan Rizki Amalia, "Pengawasan Pemerintahan", Bandung: Cendekia Press, 2020 hlm. 1

4. Untuk mengetahui apakah segala sesuatu berjalan efisien dan apakah tidak dapat diadakan perbaikan-perbaikan lebih lanjut, sehingga mendapat efisiensi yang lebih benar.<sup>35</sup>

Pengawasan berfungsi untuk mencegah secara dini kemungkinan terjadinya penyimpangan, pemborosan, penyelewengan, hambatan, kesalahan dan kegagalan dalam pencapaian tujuan dan sasaran serta pelaksanaan tugas-tugas organisasi.<sup>36</sup> Selain itu, pengawasan juga memiliki fungsi yang diuraikan sebagai berikut, yaitu:

1. Eksplanasi, pengawasan menghimpun informasi yang dapat menjelaskan mengapa hasil-hasil kebijakan publik dan program yang dicanangkan berbeda;
2. Akuntansi, pengawasan menghasilkan informasi yang bermanfaat untuk melakukan akuntansi atas perubahan sosial ekonomi yang telah terjadi setelah dilaksanakannya sejumlah kebijakan publik dari waktu ke waktu;
3. Pemeriksaan, pengawasan membantu menentukan apakah sumberdaya dan pelayanan yang dimaksudkan untuk kelompok sasaran maupun konsumen tertentu memang telah sampai kepada mereka, dan;
4. Kepatuhan, pengawasan bermanfaat untuk menentukan apakah tindakan dari para administrator program, staf, dan pelaku lain sesuai

---

<sup>35</sup> Jazim Hamidi dan Mustafa Lutfi, "Dekonstruksi Hukum Pengawasan Pemerintah Daerah", Malang: UB Press, 2011.

<sup>36</sup> Kementerian Agama, "Pedoman Pengawasan Lembaga Pengelola Zakat", Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam, Direktorat Pemberdayaan Zakat, 2012, hlm. 12

dengan standar dan prosedur yang dibuat oleh legislator, instansi pemerintah dan atau lembaga profesional.<sup>37</sup>

Terwujudnya tujuan yang dikehendaki oleh organisasi sebenarnya tidak lain merupakan tujuan pengawasan. Sebab setiap kegiatan pada dasarnya selalu mempunyai tujuan tertentu. Oleh karena itu pengawasan mutlak diperlukan dalam usaha pencapaian suatu tujuan. Selain itu untuk mengetahui apakah sesuatu berjalan sesuai dengan rencana yang digariskan, dilaksanakan sesuai dengan instruksi serta asas yang ditentukan, mengetahui kesulitan dan kelemahan dalam bekerja, mengetahui apakah sesuatu berjalan efisien atau tidak, dan mencari jalan keluar jika ternyata ditemukan kesulitan, kelemahan atau kegagalan untuk menuju ke arah perbaikan. Di situlah tujuan terpenting dari sistem pengawasan, di mana segala sesuatu yang berhubungan dengan ketentuan harus senantiasa diawasi supaya tidak terjadi hal-hal yang tidak diinginkan terjadi.<sup>38</sup>

### **c. Jenis Pengawasan**

Jenis pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintah daerah, tergantung sudut pandang mana yang digunakan. Begitu pula, lembaga atau institusi yang melakukan pengawasan, maka tidak mustahil akan terjadi tumpang tindih atau paling tidak bekaburan dalam peran dan fungsi pengawasan di lapangan. Jenis

---

<sup>37</sup> Jazim Hamidi dan Mustafa Lutfi, "Dekonstruksi Hukum Pengawasan Pemerintah Daerah", Malang: UB Press, 2011.

<sup>38</sup> *Ibid.*,

pengawasan apabila ditinjau dari aspek menurut cara pelaksanaannya, terbagi menjadi dua<sup>39</sup>, yaitu:

1. Secara langsung, maksudnya dilakukan pengawasan atau pemeriksaan secara langsung pada saat proses aktifitas kelembagaan. Cara ini lebih efektif karena tidak akan muncul rekayasa, khususnya pada administrasi.
2. Secara tidak langsung, artinya pengawasan akan berlangsung setelah terjadi kegiatan dari satuan kerja. Biasanya dilakukan pada bidang administrasi yaitu untuk memastikan kegiatan yang sudah berlangsung telah memenuhi berbagai persyaratan pelaksanaan suatu kegiatan atau belum.

Apabila dilihat dari segi substansi atau objek yang diawasi, juga dapat dilakukan baik secara langsung maupun tidak langsung, artinya pengawasan langsung dilakukan secara pribadi oleh pemimpin atau pengawas dengan mengamati, meneliti, memeriksa, mengecek sendiri secara *“on the spot”* di tempat pekerjaan terhadap objek yang diawasi. Jenis pengawasan ini sering disebut sebagai inspeksi atau operasi mendadak (sidak). Sedang pengawasan tidak langsung diadakan dengan mempelajari laporan-laporan yang diterima baik lisan maupun tertulis, mempelajari masukan masyarakat dan sebagainya tanpa terjun langsung di lapang. Objek yang diawasi dalam jenis pengawasan ini adalah pengawasan terhadap semua urusan pemerintah daerah yang telah menjadi

---

<sup>39</sup> Kementerian Agama, “Pedoman Pengawasan Lembaga Pengelola Zakat”, Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam, Direktorat Pemberdayaan Zakat, 2012, hlm. 14

kewenangannya. Sifat pengawasannya dapat menyangkut soal administrasinya, dari segi legalitas hukumnya (*rechmatigheid*), maupun dari pertimbangan kemanfaatannya (*doelmatigheid*).<sup>40</sup>

Di samping itu, terdapat pula pengawasan dari segi waktu yang dibedakan ke dalam pengawasan preventif (kontrol a-priori) dan represif (kontrol a-posteriori). Pengawasan preventif adalah pengawasan yang dilakukan sebelum pelaksanaan (masih bersifat rencana) atau sebelum dikeluarkannya kebijakan pemerintah (baik berupa peraturan maupun ketetapan). Tujuannya adalah untuk mencegah atau menghindari terjadinya kekeliruan. Sedangkan pengawasan represif adalah pengawasan yang dilakukan setelah pekerjaan dilaksanakan atau setelah peraturan atau ketetapan pemerintah dikeluarkan. Titik berat pada pengawasan represif bersifat korektif dan memulihkan suatu kebijakan yang keliru. Dalam praktik dari pengawasan preventif sering diabaikan, sebaliknya pengawasan represif dilakukan dengan berlebihan. Dari sisi manajemen, praktik kedua jenis pengawasan semacam ini sama-sama tidak mengantarkan kepada penyelenggaraan pemerintah daerah secara efektif dan efisien.<sup>41</sup>

## 2. Teori Perizinan

Menurut Prajudi Atmosudirdjo, izin (*vergunning*) adalah suatu penetapan yang merupakan dispensasi pada suatu larangan oleh undang-undang. Pada umumnya pasal undang-undang yang bersangkutan berbunyi, “Dilarang tanpa izin... (melakukan)... dan seterusnya.” Larangan tersebut diikuti dengan perincian

---

<sup>40</sup> Jazim Hamidi dan Mustafa Lutfi, “Dekonstruksi Hukum Pengawasan Pemerintah Daerah”, Malang: UB Press, 2011.

<sup>41</sup> *Ibid.*,

syarat-syarat, kriteria, dan sebagainya yang perlu dipenuhi oleh pemohon untuk memperoleh dispensasi dari larangan, disertai dengan penetapan prosedur dan petunjuk pelaksanaan (juklak) kepada pejabat-pejabat administrasi negara yang bersangkutan.<sup>42</sup>

Izin adalah salah satu instrumen yang digunakan dalam Hukum Administrasi. Pemerintah menggunakan izin sebagai sarana yuridis untuk mengatur tingkah laku warga masyarakat. Konsep tersebut menerangkan bahwa izin merupakan norma pengatur atau pengendali agar masyarakat dalam melakukan suatu kegiatan tertentu haruslah sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku. Oleh karena itu, izin merupakan suatu *preventieve instrumenten* yang tujuan utamanya mencegah perilaku menyimpang dari masyarakat agar memenuhi ketentuan-ketentuan yang berlaku.<sup>43</sup>

Karakter izin adalah konstitutif, artinya melahirkan hak dan kewajiban. Ia memberikan hak bagi seseorang untuk melakukan suatu kegiatan tertentu *a contrario* tanpa izin seseorang tidak diperkenankan melakukan kegiatan tertentu. Tidak heran jika di negara Indonesia hampir dikatakan tidak ada kegiatan tanpa syarat izin.<sup>44</sup> Salah satu fungsi dari izin sebagaimana dikutip dalam tulisan Adrian Sutedi adalah untuk melakukan penertiban terhadap tindakan-tindakan yang dapat merugikan masyarakat luas seluruhnya, izin dimaknai sebagai alat penertib yang dengan itu pemerintah dapat membatasi tindakan yang kuat memakan yang lemah

---

<sup>42</sup> Y. Sri Pudyatmoko, "Perizinan: Problem dan Upaya Pembenahan", aJakarta: Grasindo, 2009, hlm. 7

<sup>43</sup> Tatiek Sri Djatmiati, "Perizinan Sebagai Instrumen Yuridis Dalam Pelayanan Publik", Pidato, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 2007, hlm. 3

<sup>44</sup> *Ibid.*, hlm. 5

dalam lalu lintas kehidupan masyarakat, apabila tindakan tersebut berpotensi menimbulkan masalah maka izin tidak perlu diberikan.<sup>45</sup> Beberapa urgensi dari izin di antaranya<sup>46</sup>:

1. Sebagai landasan hukum
2. Sebagai instrumen untuk menjamin kepastian hukum
3. Sebagai instrumen untuk melindungi kepentingan
4. Sebagai alat bukti dalam hal ada klaim.

### **3. Zakat**

#### **a. Pengertian Zakat**

1. Zakat secara *lughat* (terminologis) berarti tumbuh dan berkembang, kesuburan atau bertambah atau dapat pula berarti menyucikan atau membersihkan. Menurut Ibnu Mandzur kata *zakah* dari segi bahasa berarti suci (*taharah*), tumbuh (*an-nama'*), berkah (*al-barakah*), dan perilaku yang terpuji atau amal saleh (*al-madh aw as-salah*) arti ini sebagaimana disebutkan dalam al-Qur'an dan Sunnah Rasulullah.<sup>47</sup>
2. Menurut *syara'* (etimologis atau istilah) zakat adalah nama suatu ibadah wajib yang dilaksanakan dengan memberikan sejumlah kadar tertentu dari harta milik sendiri kepada orang yang berhak menerimanya menurut yang ditentukan syariat Islam.<sup>48</sup>

---

<sup>45</sup> Mulawarman Harahap, "Fungsi Perizinan Dalam Negara Hukum", Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya, 2019, hlm. 4-5

<sup>46</sup> *Ibid.*, hlm. 22

<sup>47</sup> Rahmad Hakim, "Manajemen Zakat: Histori, Konsepsi, dan Implementasi", Jakarta: KENCANA, 2020, hlm. 2

<sup>48</sup> Elsi Kartika Sari, "Pengantar Hukum Zakat dan Wakaf", Jakarta: PT Grasindo, 2006, hlm. 10

3. Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, yaitu harta yang wajib dikeluarkan oleh seorang muslim atau badan usaha untuk diberikan kepada yang berhak menerimanya sesuai dengan syariat Islam.<sup>49</sup>

#### **b. Dasar Hukum Zakat**

- 1) Menurut Al-Qur'an dan Hadis

Zakat merupakan konsep ajaran Islam yang berlandaskan al-Qur'an dan Sunnah Rasul bahwa harta kekayaan yang dimiliki seseorang adalah amanah dari Allah SWT dan berfungsi sosial. Zakat merupakan kewajiban yang diperintahkan oleh Allah SWT. Hal ini dapat dilihat dari dalil-dalil yang terdapat dalam al-Qur'an maupun kitab-kitab hadis, di antaranya sebagai berikut<sup>50</sup>:

- a. Firman Allah SWT, “Dan dirikanlah shalat, tunaikanlah zakat, dan ruku'lah beserta orang-orang yang ruku” (QS. al-Baqarah [2] : 43);
- b. Firman Allah SWT, “Sesungguhnya orang-orang yang beriman serta mengerjakan kebaikan, melakukan shalat, dan membayar zakat, mereka itu memperoleh ganjaran di sisi Allah, mereka tiada akan berduka cita” (QS. al-Baqarah [2] : 227);
- c. Firman Allah SWT, “Dirikanlah shalat dan bayarlah zakat hartamu” (QS. an-Nisa [4] : 77);
- d. Hadis Nabi SAW, “Pada suatu hari Rasulullah SAW beserta para sahabatnya, lalu datanglah seorang laki-laki dan bertanya, wahai

---

<sup>49</sup> Pasal 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat

<sup>50</sup> Elsi Kartika Sari, “Pengantar Hukum Zakat dan Wakaf”, Jakarta: PT Grasindo, 2006, hlm. 11-12

Rasulullah, apakah Islam itu? Nabi menjawab, Islam adalah engkau beribadah kepada Allah dan tidak menyekutukan-Nya, dan engkau dirikan shalat wajib dan engkau tunaikan zakat yang di-*fardhu*-kan, berpuasa di bulan Ramadhan” (HR. Bukhari dan Muslim dari Abu Hurairah);

- e. Hadis Nabi SAW, “Islam didirikan atas lima sendi, bersaksi bahwa tidak ada Tuhan kecuali Allah dan Muhammad Rasulullah, mendirikan shalat, menunaikan zakat, haji ke Baitullah, dan berpuasa di bulan Ramadhan” (HR. Muslim).

## 2) Menurut Hukum Positif di Indonesia

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat adalah bentuk peng-*qanun*-an syariah ke dalam hukum positif sekaligus upaya mencapai *good governance* dalam pengelolaan zakat nasional. Sebagaimana pendapat Majelis Ulama Indonesia (MUI) yang dihadirkan dalam persidangan uji materi di Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 telah sesuai dengan nilai-nilai al-Qur’an, hadis, dan fikih, yang tidak tertampung dalam Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat sebelumnya khususnya tentang unifikasi pengelolaan zakat.<sup>51</sup>

Anatomi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat terdiri dari 11 bab dan 47 pasal. Adapun substansi undang-undang yang

---

<sup>51</sup> Budi Rahmat Hakim, “Analisis Terhadap Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (Perspektif Hukum Islam), SYARIAH: Jurnal Ilmu Hukum, Vol. 15, No. 2, Desember 2015, hlm. 160

mulai diundangkan sejak tanggal 25 November 2011 tersebut adalah sebagai berikut<sup>52</sup>:

- a. Bab I, berisi ketentuan umum yang terdiri dari 4 pasal (pasal 1 – 4), yang memberikan definisi tentang istilah-istilah terkait pengelolaan zakat, asas-asas, dan tujuan pengelolaan zakat, jenis-jenis zakat, serta prinsip tentang syarat dan tata cara perhitungan zakat.
- b. Bab II, berisi tentang kelembagaan pengelola zakat yang terdiri dari 16 pasal (pasal 5 – 20) mengatur tentang kelembagaan dan tata kerja organisasi serta keanggotaan BAZNAS Pusat, Provinsi, Kabupaten/Kota beserta tugas dan kewenangannya dalam pengelolaan zakat, juga tentang Unit Pengumpul Zakat (UPZ) sebagai perpanjangan tangan BAZNAS pada instansi pemerintah maupun swasta, pengaturan organisasi LAZ mekanisme perizinan, pelaporan, dan pertanggung jawaban LAZ kepada BAZNAS.
- c. Bab III, terdiri dari 9 pasal (pasal 21 – 29) yang mengatur tentang ketentuan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan, dan pelaporan zakat, termasuk juga diatur di dalamnya mengenai pengelolaan infak, sedekah, dan dana sosial keagamaan lainnya.
- d. Bab IV, terdiri atas 4 pasal (pasal 30 – 33) yang mengatur ketentuan pembiayaan bagi operasional BAZNAS dapat dianggarkan dari APBN / APBD dan Hak Amil, sedangkan LAZ dapat dibiayai oleh Hak Amil untuk keperluan kegiatan operasional.

---

<sup>52</sup> *Ibid.*, hlm. 158

- e. Bab V, berisi 1 pasal yaitu pasal 34 yang mengatur mengenai pembinaan dan pengawasan yang dilakukan oleh Menteri Agama, Gubernur, dan Bupati/Walikota terhadap BAZNAS dan LAZ di berbagai tingkatan. Pembinaan tersebut meliputi fasilitasi, sosialisasi, dan edukasi.
- f. Bab VI, berisi 1 pasal yaitu pasal 35 yang mengatur tentang peran serta masyarakat berupa pembinaan yang dilakukan dalam bentuk peningkatan kesadaran masyarakat untuk menunaikan zakat dan pemberian saran bagi peningkatan kinerja BAZNAS serta LAZ. Selanjutnya, dilakukan pula pengawasan oleh masyarakat dalam bentuk akses terhadap informasi pengelolaan zakat dan penyampaian informasi apabila terjadi penyimpangan pengelolaan zakat yang dilakukan oleh BAZNAS dan LAZ.
- g. Bab VII, berisi 1 pasal yaitu pasal 36 yang mengatur tentang sanksi administratif yang ditujukan kepada setia lembaga pengelola zakat yang terbukti melakukan pelanggaran, berupa peringatan tertulis, penghentian sementara dari kegiatan atau berupa pencabutan izin operasional.
- h. Bab VIII, terdiri dari 2 pasal (pasal 37 – 38) berisi ketentuan larangan bagi pengelola zakat terhadap penyalahgunaan dana zakat infaq, dan sedekah maupun dana sosial keagamaan lainnya. Larangan juga ditunjukkan bagi siapa pun yang bertindak selaku amil zakat

mengumpulkan, mendistribusikan atau pun mendayagunakan zakat tanpa izin pejabat yang berwenang.

- i. Bab IX, terdiri atas 4 pasal (pasal 39 – 42) yang mengatur tentang ketentuan pidana berupa kurungan penjara ataupun denda bagi setiap orang yang dengan sengaja melawan hukum melakukan penyalahgunaan dan penyelewengan dalam pendistribusian zakat.
- j. Bab X, berisi 1 pasal yaitu pasal 43 yang menyatakan tentang ketentuan peralihan bahwa BAZNAS Pusat, Provinsi, Kabupaten/Kota yang telah ada sebelum undang-undang ini berlaku tetap menjalankan tugas dan fungsinya berdasarkan undang-undang ini sampai terbentuknya kepengurusan baru berdasarkan undang-undang ini. Demikian pula bagi LAZ yang telah dikukuhkan oleh Menteri Agama sebelum diberlakukannya undang-undang ini dinyatakan sebagai LAZ berdasarkan undang-undang ini, dan wajib menyesuaikan diri paling lambat 5 (lima) tahun terhitung sejak diundangkannya undang-undang ini.
- k. Bab XI, terdiri dari 4 pasal (pasal 44 – 47), berisi mengenai ketentuan penutup yang menyatakan bahwa peraturan perundang-undangan tentang pengelolaan zakat dan peraturan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan dalam undang-undang ini. Dengan diberlakukannya undang-undang ini, maka

Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat sebelumnya dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi.

### c. Amil Zakat

Amil zakat atau pengumpul zakat (*al-amalin 'alaiham*) merupakan panitia atau organisasi yang diangkat oleh pihak yang berwenang yang melaksanakan segala kegiatan urusan zakat, baik mengumpulkan, membagikan kepada *mustahiq*, maupun mengelola zakat secara profesional. Orang yang ditunjuk sebagai amil zakat adalah orang yang benar-benar terpercaya, kejujuran, dan keikhlasan sangat diperlukan bagi para *amilin*. Berdasarkan hadis Nabi Muhammad SAW yang artinya, “Tidak halal bagi seorang kaya memakan harta *shadaqah* (zakat), kecuali karena ada lima sebab, yaitu: 1. Orang kaya yang menjadi amil zakat; 2. Orang kaya yang membeli barang *shadaqah* itu dengan uang sendiri; 3. Orang kaya yang mempunyai hutang; 4. Orang kaya yang berperang di jalan Allah; 5. Orang miskin yang diberi *shadaqah* lalu ia hadiahkan *shadaqah* itu kepada orang kaya. (HR. Abu Daud dan Ibnu Majah). Hadis ini menjelaskan bahwa tidak dibenarkan para amil zakat mengambil yang menjadi bagiannya sebelum disetujui oleh atasannya atau sesama panitia yang bertanggung jawab dalam tugasnya.<sup>53</sup>

Berdasarkan surah at-Taubah ayat 60 bagian amil maksimal adalah 1/8 atau 12,5%. Bagian amil jumlahnya tidak disamakan dengan bagian yang lainnya, seperti bagian fakir miskin, karena bagian mereka diberikan bukan karena kebutuhannya melainkan sebagai imbalan jasa dari tugas pekerjaan mereka walaupun mereka dalam kategori orang kaya. Maka dari itu, dana zakat yang

---

<sup>53</sup> Elsi Kartika Sari, “Pengantar Hukum Zakat dan Wakaf”, Jakarta: PT Grasindo, 2006, hlm. 38

terhimpun dibagi rata dengan semua *ashnaf* yang lain. Bagian amil tidak hanya diperuntukkan sebagai gaji tetapi juga untuk biaya operasional lembaga atau badan amil zakat tersebut.

Yusuf Qardhawi menyatakan bahwa seorang yang ditunjuk sebagai amil zakat harus memiliki beberapa persyaratan sebagai berikut<sup>54</sup>:

1. Beragama islam. Zakat merupakan salah satu dari rukun Islam, dan urusan penting bagi umat Islam. Oleh karena itu, tidak dibenarkan apabila bukan seorang muslim yang menjadi amil zakat;
2. Dewasa (*mukallaf*). Dalam pengelolaan zakat, diperlukan kemampuan untuk berpikir dan tanggung jawab yang dipikul untuk mengelola zakat yang diberikan kepada *mustahiq*;
3. Amanah (jujur). Menurut beberapa ahli tafsir, dimensi amanah meliputi iman kepada Allah SWT, sesama dan diri. Dalam konteks kontemporer, amanah berarti transparansi, akuntabilitas dalam penyampaian laporan secara berkala. Amanah sangat penting dalam sebuah pekerjaan yang mengurus kepentingan umum (*maslahatul ummah*) sebagaimana dinyatakan dalam QS. Yusuf [12] : 55 yang artinya: “Berkata Yusuf: “Jadikanlah aku bendaharawan negara (Mesir); Sesungguhnya aku adalah orang yang pandai menjaga, lagi berpengetahuan.”;

---

<sup>54</sup> Rahmad Hakim, “ Manajemen Zakat: Histori, Konsepsi, dan Implementasi”, Jakarta: KENCANA, 2020, hlm 78-79

4. Kompeten dalam hukum zakat. Petugas zakat tidak hanya memungut an menyalurkan saja, tetapi juga melakukan perhitungan besar zakat yang dikenakan kepada wajib zakat, sosialisasi segala sesuatu yang berkaitan dengan zakat kepada masyarakat, inventarisir kebutuhan dari para penerima zakat bergantung golongannya (*fakir, miskin, gharim, riqab, fi sabilillah, ibnu sabil*, amil, dan mualaf). Kecakapan ini harus dimiliki guna meminimalisir kesalahan dalam menetapkan hukum dan perlakuan dalam menentukan nominal zakat;
5. Memiliki kemampuan untuk menjalankan tugas amil zakat. Kemampuan tersebut di antaranya, mampu secara waktu, keahlian, fisik, pikiran, dan tanggung jawab.
6. Berkomitmen dalam menjalankan tugasnya. Amil zakat yang baik adalah yang bekerja secara *full time*, bukan sambilan *part time* dan asal-asalan. Asal-asalan dan sambilan menyebabkan amil zakat bersifat pasif hanya menunggu wajib zakat memberikan dananya kepada mereka. Model seperti ini sebagian ada ketika bulan Ramadhan saja. Amil yang seperti ini harus diganti dengan amil yang sungguh-sungguh dan punya *passion* sebagai petugas amil zakat sehingga dapat meningkatkan kepercayaan masyarakat.

**d. Lembaga Amil Zakat di Indonesia menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat**

Dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat dijelaskan bahwa dalam upaya mencapai tujuan pengelolaan

zakat, dibentuk Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) yang berkedudukan di ibukota negara, BAZNAS provinsi, BAZNAS kabupaten/kota. BAZNAS merupakan lembaga pemerintah nonstruktural yang bersifat mandiri dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri. BAZNAS merupakan lembaga yang berwenang melakukan tugas pengelolaan zakat secara nasional. Untuk membantu BAZNAS dalam pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat, masyarakat dapat membentuk Lembaga Amil ZAKAT (LAZ).<sup>55</sup>

Lembaga Amil Zakat yang selanjutnya disingkat LAZ menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat Pasal 1 angka 8 adalah lembaga yang dibentuk masyarakat yang memiliki tugas membantu pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat. Berdasarkan Pasal 18 LAZ wajib mendapat izin Menteri atau pejabat yang ditunjuk oleh menteri. izin yang dimaksud diberikan apabila memenuhi persyaratan sebagai berikut:

- a. Terdaftar sebagai organisasi kemasyarakatan Islam yang mengelola bidang pendidikan, dakwah, dan sosial;<sup>56</sup>
- b. Berbentuk lembaga berbadan hukum;
- c. Mendapat rekomendasi dari BAZNAS;
- d. Memiliki pengawas syariat;<sup>57</sup>

---

<sup>55</sup> K.N. Sofyan Hasan dan Muhamad Sadi, "Hukum Zakat dan Wakaf di Indonesia", Jakarta: KENCANA, 2021, hlm. 74-75

<sup>56</sup> Putusan MK Nomor 86/PUU-X/2012 huruf a dan huruf b "terdaftar sebagai organisasi kemasyarakatan Islam yang mengelola bidang pendidikan, dakwah, dan sosial, atau lembaga berbadan hukum, harus mendapatkan izin dari pejabat yang berwenang, sedangkan untuk perkumpulan orang, perseorangan tokoh umat Islam (alim ulama) atau pengurus/takmir masjid/musholla di suatu komunitas dan wilayah yang belum terjangkau BAZ dan LAZ cukup dengan memberitahukan kegiatan pengelolaan zakat dimaksud kepada pejabat yang berwenang"

- e. Memiliki kemampuan teknis, administratif, dan keuangan untuk melaksanakan kegiatannya;
- f. Bersifat nirlaba;
- g. Memiliki program untuk mendayagunakan zakat bagi kesejahteraan umat; dan
- h. Bersedia diaudit syariah dan keuangan secara berkala.

Menurut Pasal 19, LAZ wajib melaporkan pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat yang telah diaudit kepada BAZNAS secara berkala. Selanjutnya pada Pasal 29 ditegaskan bahwa LAZ wajib menyampaikan laporan pelaksanaan pengelolaan zakat, infak, sedekah, dan dana sosial keagamaan lainnya kepada BAZNAS dan pemerintah daerah secara berkala.

Pada Pasal 34 dinyatakan bahwa Menteri, Gubernur, Bupati/Walikota memiliki tugas pembinaan (meliputi fasilitasi, sosialisasi, dan edukasi) dan pengawasan terhadap BAZNAS, BAZNAS provinsi, BAZNAS kabupaten/kota, dan LAZ sesuai dengan kewenangannya. Ditegaskan dalam Pasal 38 bahwa setiap orang<sup>58</sup> dilarang dengan sengaja bertindak selaku amil zakat melakukan pengumpulan, pendistribusian, atau pendayagunaan zakat tanpa izin pejabat yang berwenang. Ketentuan pidana atas pelanggaran Pasal 38 apabila setiap orang yang dengan sengaja dan melawan hukum dipidana dengan pidana kurungan paling

---

<sup>57</sup> Putusan MK Nomor 86/PUU-X/2012 huruf d “pengawas syariat, baik internal, atau eksternal”

<sup>58</sup> Putusan MK Nomor 86/PUU-X/2012 “mengecualikan perkumpulan orang, perseorangan tokoh umat Islam (alim ulama), atau pengurus/takmir masjid/musholla di suatu komunitas dan wilayah yang belum terjangkau oleh BAZ dan LAZ, dan telah memberitahukan kegiatan pengelolaan zakat dimaksud kepada pejabat yang berwenang

lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).

#### **4. Mashlahah Mursalah**

##### **a. Pengertian *Mashlahah***

*Mashlahah* (jamak:*mashalih*), secara etimologis berasal dari صلح - يصلح . Kata kerja ini biasanya digunakan untuk menunjukkan jika sesuatu atau seseorang menjadi baik, benar, adil, saleh, jujur atau secara alternatif menunjukkan keadaan yang mengandung kebajikan-kebajikan. Dalam pengertian rasionalnya, *mashlahah* (Indonesia:mashlahat) sebagai lawan dari *mafsadat*. Kata *mashlahah* juga berarti suatu permasalahan atau bagian dari suatu urusan yang menghasilkan suatu kemanfaatan dan kebaikan.<sup>59</sup>

Berangkat dari arti etimologis tersebut, muncullah pengertian mashlahat dalam konteks prinsip hukum, yaitu hukum Islam dalam segala manifestasinya harus senantiasa berupaya untuk mewujudkan kemashlahatan bagi manusia. Itulah pengertian mashlahat pada masa perkembangan hukum Islam. Namun, pada periode awal ini kata mashlahat belum menjadi istilah teknis sebagai salah satu metode ijtihad. Penggunaan mashlahat sebagai metode ijtihad (yang dikenal sebagai *al-mashlahat mursalah*) berkembang pada periode pasca al-Syafi'ie (150 – 240 H / 767 – 820 M) menurut penelitian Rudi Peret.<sup>60</sup>

Dalam terminologi Ushul Fiqh, para ushuliyyun mengemukakan pengertian yang beragam, namun memiliki substansi yang sama, di antaranya:

<sup>59</sup> Anonim, “Rekonstruksi Pemikiran Hukum Islam di Indonesia”, t.tp: t.p., t.t., hlm. 9

<sup>60</sup> *Ibid.*, hlm. 10

1. Menurut al-Syathibi, yaitu kemaslahatan yang tidak didukung oleh *nash* secara spesifik, tetapi mashlahat itu mempunyai kesesuaian dengan tujuan *syara'* yang diambil dari logika dalil.<sup>61</sup> Seluruh umat muslim (bahkan seluruh umat dari seluruh agama) sepakat bahwa *syari'at* dicanangkan untuk menjaga hal-hal primer bagi kehidupan, yaitu agama, jiwa, keturunan, harta, dan akal. Tidak bisa dikatakan bahwa *mashlahah* ada yang sesuai dengan tujuan *syari'* dan ada yang tidak sesuai. Perkataan demikian adalah keliru. Sebab, *mashlahah* pasti sesuai dengan tujuan *syari'*, sebab suatu *mashlahah* bisa dinilai sebagai *mashlahah* apabila telah dicanangkan oleh *syari'*.<sup>62</sup> Sehingga, dapat disimpulkan bahwa tidak semua *mashlahah* dapat dijadikan penetapan hukum, karena yang dapat dijadikan pijakan adalah kemaslahatan yang telah ditetapkan *syari'* atau sejalan dengan tujuan-tujuannya bukan kemaslahatan yang berlawanan dengan kehendak *syari'*.<sup>63</sup>
2. Menurut Abd Al-Wahbab Kallaf<sup>64</sup>, ahli *Ushul Al-Fiqh* Kontemporer, yaitu suatu kemaslahatan yang tidak ditetapkan hukum untuk mewujudkannya dan tidak pula terdapat dalil *syara'* yang memerintahkan untuk memperhatikannya atau mengabaikannya. Ketiadaan *nash* yang dimaksud di sini bukanlah dalam arti yang sebenarnya, melainkan untuk membedakannya dengan qiyas yang

---

<sup>61</sup> *Ibid.*, hlm. 12

<sup>62</sup> Imam Nahe'i dan Wawan Juandi, "Revitalisasi Ushul Fiqh Dalam Proses Istibath Hukum Islam", Jawa Timur: Ibrahimy Press, 2010, hlm. 272

<sup>63</sup> *Ibid.*, hlm. 272

<sup>64</sup> *Ibid.*, hlm. 12-15

mengharuskan adanya *ashl* (hukum asal berdasar dalil *nash*) dan *furu'* (masalah yang belum ada ketentuan hukum). Jadi ketiadaan *nash* di sini berarti tidak adanya yang menunjukkan secara langsung, karena teori *al-mashlahat al-mursalah* sangat terkait dengan konsep bahwa *syari'ah* ditujukan untuk kepentingan masyarakat, dan berfungsi untuk memberi kemanfaatan (*jalb al-mashalih*). Demikian secara substansi, tidak ada kemashlahatan yang terlepas sama sekali dari kendali *nash syara'* karena hukum *syara'* memang untuk kemashlahatan manusia. Masalahnya terletak pada apakah kendali *nash* itu secara langsung atau tidak dan apakah secara umum atau secara khusus.

Dengan menggunakan kerangka ini, qiyas sebagai metode *istinbath* hukum berada dalam wilayah pertama (kendali langsung/kemashlahatan ditunjuk langsung oleh *nash*) sedangkan *al-mashlahat al-mursalah* berada dalam wilayah yang kedua (kendali tidak langsung/kemashlahatannya diinduksi dari sejumlah logika *nash*). Artinya, selama tidak ada *nash* yang menentukan secara langsung hukum suatu masalah, tidak ada pula *nash* khusus yang menolaknya, tetapi kemashlahatannya didukung oleh sejumlah logika *nash*, pada saat itu pula metode *al-mashlahat al-mursalah* dapat diterapkan.

Atas dasar itu, *al-mashlahat al-mursalah* tidak ditemukan dalil yang memerintahkan atau melarangnya baik dalam al-Qur'an dan sunnah.

Jika ada dalil yang secara khusus melarangnya, maka secara teoritis harus ditinggalkan karena mengandung kerusakan.

3. Al-Khawarismiy, mendefinisikan *mashlahah* adalah melindungi tujuan *syar'iy* dengan cara menghindari terjadinya kerusakan dari kehidupan manusia. Definisi singkat ini mencakup pada dua dimensi, yaitu menghindari kerusakan dan meraih kemaslahatan. Menghindarkan kerusakan berarti meraih kemaslahatan dan begitu pula sebaliknya.<sup>65</sup>
4. Yusuf Hamid al-Alim mendefinisikan *mashlahah syar'iyah* adalah konsekuensi, hasil suatu tindakan yang sejalan dengan garis-garis *syar'iyah* yang dicanangkan untuk merealisasikan tujuan *syar'i* guna meraih kebaikan dunia akhirat.<sup>66</sup>
5. Al-Thufi

Memberikan definisi *mashlahah* ke dalam dua kategori; *mashlahah* dalam pandangan *urf* dan *mashlahah* dalam pandangan *syar'i*. Ia mengatakan “*Mashlahah* dalam pandangan ‘*urf*’ (tradisi masyarakat) adalah sarana yang mengantarkan pada kedamaian dan manfaat, seperti perdagangan sebagai sarana untuk memperoleh keuntungan, dan dalam pandangan *syari'*, baik sarana berupa ibadah maupun *urf*. Selanjutnya, *mashlahah* terbagi menjadi dua, yang dikehendaki *syari'* untuk kepentingannya seperti ibadah dan yang memberikan manfaat pada penduduk bumi dan ketentuan perjalanan hidup mereka.” Dari konsep

---

<sup>65</sup> *Ibid.*, hlm. 273-27

<sup>66</sup> *Ibid.*, hlm. 274

kemaslahatan yang ia ajukan dua kategori tersebut dapat dijadikan sumber hukum yang sah walaupun dalam dua kategori *syari'at* yang berbeda, *syari'at duniawiyah* dan *syari'at ukhrawiyah*.<sup>67</sup>

6. Menurut Al-Ghazali<sup>68</sup>

Al-Ghazali menjelaskan, bahwa menurut asalnya *mashlahah* itu berarti sesuatu yang mendatangkan manfaat (keuntungan) dan menjauhkan mudarat (kerusakan), namun hakikat dari *mashlahah* ialah memelihara tujuan *syara'* dalam menetapkan hukum. Perbedaan kata mashlahat sebagai prinsip hukum dan sebagai metode ijtihad pernah diungkapkan al-Ghazali<sup>69</sup>, yaitu “Dalam pengertian yang *ashl* atau esensial, *mashlahah* merupakan suatu ekspresi untuk mencari sesuatu yang berguna untuk menyingkirkan sesuatu yang keji (*madharat*). Namun ini bukanlah yang kami maksudkan, karena mencari manfaat dan menyingkirkan *mudharat* merupakan tujuan *maqashid* yang dimaksud oleh makhluk dan kebaikan dari makhluk terdapat dalam merealisasikan tujuan-tujuan mereka. Apa yang kita maksud dengan *mashlahah* adalah pemeliharaan terhadap maksud (obyektif) hukum *syara'* yang terdiri atas lima hal, yaitu pemeliharaan agama, jiwa, akal, keturunan, dan kekayaan. Apa saja yang menjamin kelima prinsip itu merupakan *mashlahah*, dan kelalaian apa saja yang terjadi dalam pemeliharaan lima hal tersebut merupakan *mafsadat*”, menghilangkan

---

<sup>67</sup> *Ibid.*, hlm. 272-273

<sup>68</sup> Darmawati, “Ushul Fiqh”, Jakarta: Kencana, 2019, hlm. 70-71

<sup>69</sup> Anonim, “Rekonstruksi Pemikiran Hukum Islam di Indonesia”, hlm. 11-12

*mafsadah* juga termasuk *mashlahah*.<sup>70</sup> Menurut al-Ghazali syarat-syarat *mashlahah* dijadikan sebagai dalil hukum adalah:

- a. Sesuai dengan maksud *syara'* dan tidak bertentangan dengan dalil yang *qat'i*;
- b. *Mashlahah* tersebut dapat diterima oleh akal sehat;
- c. *Mashlahah* bersifat *dharuri*, yaitu untuk memelihara salah satu hal di antara 5 hal ini, agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta (*al-dharuratul hamzah*).

Kesimpulannya, mayoritas ushuliyin sepakat atas tersubordinatkannya kemaslahatan pada tujuan yang telah ditentukan oleh *syar'iy* yaitu perlindungan terhadap agama, jiwa, kehormatan, keturunan, akal, dan harta. Namun, kecuali al-Thufi walaupun dalam konsep *mashlahah*-nya menyebutkan hal tersebut, ia memberikan ruang lain di mana kemaslahatan persepsi manusia mungkin ditemukan, sekalipun “tidak ada petunjuk langsung” dari teks-teks kitab suci. Di sinilah nampaknya nilai lebih dari konsep *mashlahah* al-Thufi.

#### **b. Macam-macam *Mashlahah***

Adapun macam-macam *mashlahah* menurut ulama ushul fiqh dilihat dari segi pengakuan *syar'i* atau penolakannya ada tiga<sup>71</sup>, yaitu:

- 1) *Mashlahah Mu'tabarah*, yaitu *mashlahah* yang diperhitungkan oleh *syari'* maksudnya ada petunjuk *syari'* baik langsung maupun tidak langsung yang

---

<sup>70</sup> Imam Nahe'i dan Wawan Juandi, “Revitalisasi Ushul Fiqh Dalam Proses Istinbath Hukum Islam”, hlm. 271

<sup>71</sup>*Ibid.*, hlm. 275-276

memberikan petunjuk pada adanya *mashlahah* yang menjadi alasan dalam menetapkan hukum. Contohnya, demi melindungi kelestarian hidup manusia, Allah men-*syari'at*-kan kewajiban *qishas* (balasan yang setimpal atas suatu kejahatan). Artinya di dalam hukum *qishas* terdapat kandungan kemaslahatan yang direncanakan oleh Allah sebagai peletak hukum. Kemaslahatan yang direncanakan Allah dengan cara men-*syari'at*-kan formulasi hukum inilah yang disebut dengan *mashlahah mu'tabarah*. Demikian pula kemaslahatan yang terkandung dalam hukum rajam, hukum *had* perzinaan, hukum potong tangan bagi pencuri, hukum kewarisan 2:1.<sup>72</sup>

- 2) *Mashlahah Mulghah*, yaitu *mashlahah* yang dianggap baik, akan tetapi tidak diperhitungkan oleh *syara'* dan ada petunjuk *syara'* yang menolaknya. Kemaslahatan ini dipersepsikan sebagai kemaslahatan oleh perenungan akal manusia namun bertentangan dengan teks-teks tegas al-Qur'an dan al-Sunnah. Contoh, dalam masyarakat modern diskriminasi gender mulai digugat, urusan kelangsungan hidup berkeluarga tidak hanya dibebankan pada suami, kaum perempuan memiliki kesempatan yang sama dalam segala bidang pengetahuan, maka presiden tidak harus laki-laki, pembagian waris tidak lagi 1:2 boleh saja 1:1 atau justru dibalik (perempuan 2 dan laki-laki 1). Menurut sebagian pemikir, keputusan seperti ini diklaim akan mengandung kemaslahatan. Namun, menurut sebagian ulama masa lalu bertentangan dengan teks-teks al-Qur'an dan al-

---

<sup>72</sup> *Ibid.*, hlm. 275

Sunnah. Jadi, *mashlahah* yang dipersepsikan terdapat dalam keputusan tersebut adalah *mashlahah mulgha*, *mashlahah* yang terabaikan yang tidak memiliki otoritas apapun untuk menetapkan hukum.

- 3) *Mashlahah Mursalah*, yaitu apa yang dipandang baik oleh akal sejalan dengan tujuan syariat dalam menetapkan hukum, namun tidak ada petunjuk *syara'* yang menolaknya. Imam Malik sebagai tokoh pertama yang memperkenalkan term *mashlahah mursalah* dan sekaligus mewujudkannya sebagai sumber hukum Islam. Imam al-Ghazali menyebutnya dengan *al-istishlah*, pakar Ushul Fiqh mutakallimin menyebut dengan *al-munasib al-mursal al-mulaim*. Sementara Imam Haramain dan al-Sam'ani menamainya dengan *al-istidlal*. Contohnya, kodifikasi al-Qur'an, membuat mata uang, memerangi orang yang enggan membayar zakat, pajak, menciptakan lembaga pemasyarakatan.

Al-Thufi tidak setuju dengan pembagian ini, juga pembagian *mashlahah* menjadi *Mashlahah Dharuriyat* dan *Ghairu Dharuriyat*, ia menyatakan “Maka (ulama yang membagi *mashlahah* ke dalam bagian-bagian di atas) sungguh terlalu fanatis dan memaksakan diri. Sesungguhnya, metode untuk mengetahui *mashlahah* lebih universal dan mudah dari semua itu”.<sup>73</sup>

### **c. Kedudukan *Mashlahah* dalam Deretan-deretan Sumber Hukum Islam**

Dalam buku al-I'tisham, al-Syathibi memberikan kesimpulan tentang pandangan beberapa madzhab terhadap *mashlahah*, yaitu:

---

<sup>73</sup> *Ibid.*, hlm. 277

1) Madzhab al-Qadhi dan sebagian teoritis hukum Islam

*Mashlahah* tidak dapat dijadikan pijakan dalam pembentukan hukum Islam kecuali berafiliasi pada prinsip dasar *syar'iah* tertentu (*al-ashl*). *Mashlahah* dapat dipedomani ketika berdasarkan pada dalil *syar'iah* tertentu.

2) Madzhab Imam Malik

*Mashlahah* dapat dijadikan pertimbangan dalam memutuskan hukum tanpa syarat apapun (*muthlak*).

3) Madzhab Syafi'i dan mayoritas ulama Hanafiyah

*Mashlahah* dapat dijadikan pertimbangan dalam memutuskan hukum walaupun tidak bersandar pada dalil yang *shahih*, namun dengan syarat mendekati substansi dari dalil-dalil otoritatif. Pendapat ini diceritakan oleh al-Imam al-Haramain, al-Juwaini.

4) Madzhab al-Ghazali

*Mashlahah* tidak dapat dijadikan pertimbangan keputusan hukum dalam wilayah *tahsiniy* atau *tamlikiy* kecuali ada penyaksian dari dalil. Sementara di wilayah *mashlahah dharuriy* nampaknya al-Ghazali cenderung menerima sebagai pertimbangan hukum. Sedangkan *mashlahah haji*, al-Ghazali tidak memiliki pendirian yang jelas. Dalam kitabnya Syafa al-Ghlmil ia menerimanya, sedangkan dalam kitab al-Musthasfa ia menolaknya. Selain itu terdapat syarat lain, ketika *mashlahah* yang dimaksud adalah *mashlahah qath'iyah*

(diyakini sebagai *mashlahah*) dan *kulliyah* (umum, bukan *mashlahah* personal-individual).

**d. Syarat-Syarat *Mashlahah* Dijadikan sebagai Sumber Hukum<sup>74</sup>**

Terdapat dua hal yang menjadi syarat-syarat *mashlahah*, yaitu **Pertama**, kemaslahatan macam apa yang dapat mengubah atau menetapkan ketentuan hukum. **Kedua**, wilayah hukum yang menjadi obyek kemaslahatan. Terkait hal yang pertama, kemaslahatan bisa dijadikan sumber otoritatif untuk mengubah atau menetapkan ketentuan hukum ketika memenuhi dua syarat:

- 1) Kemaslahatan dimaksud dapat dipastikan atau diduga kuat dapat mendatangkan kedamaian, ketentraman, keadilan, kebahagiaan di dunia saat ini dan di akhirat. Kemaslahatan yang ada dalam khayalan sementara orang, yang hanya akan mendatangkan *mafsadat* bagi dirinya sendiri atau orang banyak tidaklah dapat dijadikan sumber otoritatif kebijakan hukum. Syarat ini penting agar kemaslahatan tidak dibuat secara sembarangan tanpa analisa yang mendalam, teliti, dan komperhensif atas berbagai hal yang akan timbul sebagai dampaknya.
- 2) Kemaslahatan yang dijabarkan dalam masyarakat publik/wilayah umum harus lahir dari hasil musyawarah yang jujur dan terbuka bukan hasil kehendak individu atau kekuasaan. Syarat ini dimaksudkan agar dampak kemaslahatan yang dirasakan atau disadari oleh berbagai pihak, lebih penting lagi agar kemaslahatan tersebut memiliki

---

<sup>74</sup> *Ibid.*, hlm. 283-289

legitimasi kuat dari masyarakat yang pada akhirnya masyarakat wajib membela, memperjuangkan, dan terikat untuk mengamalkannya.

Terkait hal yang kedua, mempertegas wilayah-wilayah hukum Islam. Kategorisasi *syari'at* yang ada saat ini kurang memuaskan dari sudut paradigma epistemologinya terutama jika dihubungkan dengan upaya aktualisasi, revitalisasi atau pembaharuan hukum Islam agar tidak terjadi humanisasi kemaslahatan yang berlebihan sementara kebijakan Allah yang mengandung *mashlahah* menjadi kabur atau dikaburkan. Berkaitan dengan hal tersebut, al-Syathibi dan al-Thufi serta Masdar Farid Mas'udi mengklasifikasikan kategorisasi *syari'at* dalam pengamatan sudut pandang baru. Al-Syathibi mengklasifikasikan hukum Islam ke dalam dua wilayah, yaitu 1) ibadah dan 2) *mu'amalah*, juga Al-Thufi mengklasifikasikan ke dalam dua wilayah, yaitu 1) ibadah dan *muqaddarat* serta 2) adat dan *mu'amalat*.

Menurut al-Syathibi dan al-Thufi, kebijakan akal manusia memiliki hak sepenuhnya untuk menentukan atau mengubah “kemaslahatan” dalam hukum Islam kategori *mu'amalat* dan adat. Sementara, dalam bidang ibadah menurut al-Syathibi dan bidang ibadah serta *muqaddarat* menurut al-Thufi adalah hak prerogratif Tuhan -melalui teks-teks-Nya- untuk menetapkan kemaslahatan bagi hamba-Nya. Manusia dalam hal ini tidak boleh menolaknya.

Sedangkan Masdar Farid Mas'udi membagi amaliyah menjadi obyek kebijakan hukum menjadi tiga bagian, yaitu:

- a) Amaliyah personal, adalah suatu aktivitas yang dalam pelaksanaannya tidak memerlukan -secara langsung- pihak lain, hanya bergantung pada pihak yang bersangkutan sebagai hamba Tuhan yang otonom. Meskipun pen-*syari'atan*-nya oleh agama didasarkan pada kemaslahatan pemeluknya, namun kemaslahatan ini bersifat ritual-subyektif. Oleh sebab itu, pertimbangan kemaslahatan obyektif tidak bisa dimanipulasi untuk mengubah ketentuan agama jenis ini. Dalam konteks amaliyah personal obyektif ini, acuan kemaslahatan ditentukan oleh teks-teks keagamaan. Di sinilah ucapan al-Syafi'i "jika hadist Nabi telah dibuktikan otentitas dan validitasnya, maka itulah madzhabku" menemukan relevansinya
- b) Amaliyah antar-personal, adalah amaliyah yang pelaksanaannya tergantung pada prakarsa pihak yang bersangkutan selaku hamba Tuhan yang otonom. Amaliyah ini seperti *al-ahwalu al-syakhshiyah*, nikah, cerai, waris. Meskipun dampak kemaslahatannya dapat dirasakan oleh masyarakat umum, tetapi yang dialami dan dirasakan oleh pelaku amaliyah ini lebih besar dan lebih nampak. Sebab itulah, kemaslahatan amaliyah ini di samping bersifat individual-subyektif juga bersifat sosial-obyektif. Maka acuan keabsahannya selain berdasarkan teks keagamaan juga kepada acuan kemaslahatan yang disepakati pihak perencananya.
- c) Amaliyah sosial (publik), adalah kemaslahatan yang disepakati secara kolektif, jujur, dan terbuka serta menjadi landasan moralitas dan

sekaligus sebagai ajaran terinti dari *syari'at* itu sendiri. Dengan demikian, *syari'at* Islam dalam hal ini al-Qur'an dan hadits, hanya memberikan landasan moral spiritual, sedangkan pelaksanaannya tergantung pada keputusan bersama, diselaraskan dengan perkembangan zaman, kebudayaan, dan kemodernan.

Pada akhirnya, Masdar menawarkan paradigma baru, “Bilamana kemaslahatan telah dibuktikan otentitasnya maka itulah madzhabku”. Seruan ini walaupun tidak terungkap secara langsung dari pena-pena ulama klasik. Namun madzhab *mashlahah* telah terasa sejak awal kelahiran Islam.

Hukum Islam sendiri dibagi menjadi dua bagian, bagian ibadah dan *mu'amalah*:

- a) Ibadah, ialah amaliyah yang dilakukan seorang hamba semata-mata untuk mendekatkan diri (penghambaan) kepada Allah sebagai manusia yang diciptakan oleh kehendak-Nya, seperti shalat, zakat, puasa, dan haji. Hukum Islam ini bersifat personal-subyektif yang berdampak pada kesucian hati dan kejernihan pikiran yang juga berdampak pada kehidupan sosial.

Kemaslahatan dalam ajaran ibadah adalah apa yang disabdakan dalam teks-teks keagamaan, al-Qur'an dan al-Hadits. Ijtihad yang dilakukan ulama semata-mata untuk menemukan pesan-pesan Allah dan Rasul-Nya dari balik sabda-Nya, bukan untuk menemukan alternatif lain atau membatalkannya. Di sinilah kaidah “Sesungguhnya Allah tidak dapat

disembah kecuali melalui ajaran yang di-*syari'at*-kan-Nya” dapat diterima sepenuhnya. Di sini pula tesis al-Syathibi dan al-Thufi, bahwa akal manusia tidak mungkin menemukan kemaslahatan tanpa petunjuk teks-teks, menemukan bukti pembenarannya. Aturan-aturan hukum ibadah bersifat detail, rinci, jelas, dan tegas.

- b) *Mu'amalah*, adalah amaliyah-amaliyah yang dilakukan seseorang dalam rangka mendukung kehidupan sosialnya di dunia sebagai makhluk sosial yang berbudaya dan berperadaban. Maka seluruh aturan hukum dalam rangka mengatur hidup bersosial untuk menuju kesempurnaan hidup di dunia masuk ke dalam bidang *mu'amalah* seperti jual-beli, nikah, peradilan, sanksi atas kejahatan dan sejenisnya. Aturan-aturan hukum yang mengatur dalam bidang *mu'amalah* lebih bersifat moral-etik, artinya hanya memberikan pijakan moral, etika, akhlak bagaimana *mu'amalah* dijalankan. Sementara aturan praktis diserahkan pada kebijakan bersama sesuai dengan ruang waktu tertentu. Seandainya teks-teks suci memberikan keputusan hukum dalam masalah ini, maka tidak lebih hanya sebagai kebijakan alternatif untuk masa di mana teks suci itu diturunkan, dalam arti tidak menutup kemungkinan ada alternatif-alternatif lain yang mungkin ditemukan di kemudian hari yang justru lebih baik dan efektif. Dalam wilayah ini, Najimudin al-Thufi menemukan relevansinya dan dapat diterima sepenuhnya, sebagaimana konsep “Keharusan mengedepankan cita kemaslahatan atas teks-teks al-Qur'an, al-Hadits, dan Ijma melalui

metode *takhshis* (partikularisasi) dan interpretasi dalam wilayah tradisi dan *mu'amalah*". Di samping teorinya mengenai cara mengetahui cita kemaslahatan, menurut al-Thufi dan juga al-Syathibi akal budi manusia yang bersih dan cerdas akan dapat mengetahui cita kemaslahatan tanpa bantuan teks sekalipun, dalam wilayah tradisi dan *mu'amalah*.

#### e. Ijtihad Berbasis *Mashlahah*<sup>75</sup>

Nabi Muhammad SAW seringkali memutuskan persoalan kemasyarakatan yang tidak terakomodir secara tegas dalam al-Qur'an melalui ijtihad. Hadist-hadist Nabi pun tidak seluruhnya sebagai wahyu yang abadi, melainkan di antara hadist-hadist tersebut adalah hasil dari ijtihad generasi awal sampai akhir abad III dan awal abad IV. Untuk mencapai cita-cita metode ijtihad yang berbasis kemaslahatan diperlukan metodologi yang memadai agar tidak terjerumus pada tradisi ijtihad masa lalu yang tidak akomodatif terhadap problem-problem kemanusiaan masa kini.

Ijtihad adalah mengerahkan segala kemampuan untuk menemukan aturan hukum *syari'iy* yang bersifat *qath'iy* atau *zhanniy* dari dalil-dalilnya yang rinci atau dari prinsip-prinsip universal atau dari tujuan *syari'at*-nya untuk kemudian mengaplikasikannya di tengah-tengah kehidupan sosial sesuai dengan kebutuhan duniawi dan *ukhrawi* mereka. Adapun metodologi ijtihad di samping metode Ushul Fiqh yang dikenal dalam tradisi Islam juga diperlukan pendekatan-pendekatan modern, sebagai berikut:

---

<sup>75</sup> *Ibid.*, hlm 289-292

a) Pendekatan hermeneutika

Pendekatan ini dimaksudkan untuk menemukan makna yang sesungguhnya dari suatu teks (lafazh) atau makna obyektifnya untuk kemudian disampaikan pada manusia yang hidup dalam dunia yang berbeda dari dunia di mana suatu teks disabdakan dan dituliskan.

b) Pendekatan *exegese*

Pendekatan ini dimaksudkan untuk menempatkan teks sebagai obyek dari penafsir sebagai subyek dalam dialektika yang seimbang. Keseimbangan antara obyek teks dan subyek penafsir hanya bisa dicapai ketika menggunakan metode tafsir yang dapat dipertanggungjawabkan. Metode ini berusaha menarik maksud teks keluar, menemukan apa yang ingin disampaikan teks sendiri dengan tidak membiarkan pra-paham-pra paham si penafsir dengan absolut menentukan maksud teks.

c) Pendekatan diakronik

Pendekatan ini seolah-olah penafsir masa kini melintasi waktu masuk dalam dunia dan zaman lalu, zaman di mana kitab suci di tulis dan berusaha bertemu langsung penulisnya. Pendekatan ini menempatkan teks bagaikan jendela yang melaluinya. Si penafsir menatap jauh ke masa lalu, masa penulis teks suci, dunia di balik teks.

**f. Kebutuhan Ahli Hukum terhadap Maqashid al-Syari'at**

Mengetahui tentang tujuan *syari'* (*maqashid al-syari'at*) dalam pembentukan hukum merupakan suatu hal yang terpenting guna memahami nash-nashnya untuk menerapkan pada berbagai permasalahan dan meng-*istinbath*-kan

hukum dalam kasus yang tidak ada nashnya. Oleh karena itu, bagi para ahli hukum untuk memutuskan hukum dari kasus-kasus yang terjadi dan mencetuskan hukum dari nash-nash al-Qur'an ataupun hadits, membutuhkan *maqashid al-syari'at* sebagai acuan.<sup>76</sup>

Dengan memandang *maqashid* yang berorientasi pada kemaslahatan manusia, para sahabat dan *fuqaha'* telah banyak memutuskan problematika hukum yang tidak ada nashnya. Misalnya<sup>77</sup>:

- a) Abu Bakar mengumpulkan *mushaf* yang tercerai-berai serta memerangi orang-orang yang enggan membayar zakat.
- b) Umar bin Khattab tidak memperbolehkan memberikan zakat kepada *mu'allaf*, memberlakukan pajak, membuat administrasi, membangun Lembaga Permasyarakatan.
- c) Ustman bin Affan mengumpulkan orang-orang muslim guna menyatukan *mushaf*, menyebarkannya, serta membakar *mushaf-mushaf* yang lain agar umat Islam menjadi satu dan tidak bercerai-berai serta otentisitas al-Qur'an tetap terjaga.
- d) Ulama Hanafiyah membekukan seorang *mufti* yang idiot, seorang dokter yang bodoh, dan seorang pengupah yang pailit.
- e) Ulama Malikiyah membolehkan menangkap orang yang dicurigai.
- f) Ulama Syafi'iyah mewajibkan *qishash* kepada sekelompok orang yang membunuh satu jiwa.

---

<sup>76</sup> *Ibid.*, hlm. 293

<sup>77</sup> *Ibid.*, hlm. 298-299

Contoh-contoh di atas merupakan kebijakan hukum yang mengacu pada *maqashid* yang berorientasi pada kemaslahatan untuk dijadikan pijakan hukum bagi manusia. Syaikh Syangqiti berkomentar bahwa para sahabat ketika memberikan putusan hukum sering kali menggunakan metode *mashlahah*. Begitu pula, Madzhab Maliki mengatakan bahwa berdalil dengan *mashlahah* tidak keluar dari garis-garis yang ditetapkan oleh teks/nash, melainkan *mashlahah* merupakan suatu metode tertentu untuk berdalil dengan teks-teks *syar'iy*.<sup>78</sup>

Dengan demikian, perkataan sahabat dan *fuqaha'* yang berkaitan dengan hukum *syar'iy* yang berpijak pada *maqashid* yang tentunya berorientasi pada *mashlahah*, maka perkataan sahabat dan *fuqaha'* dapat dijadikan dalil.<sup>79</sup>

---

<sup>78</sup> *Ibid.*, 299

<sup>79</sup> *Ibid.*, hlm. 300

### **BAB III**

#### **METODE PENELITIAN**

Metode penelitian merupakan uraian teknis yang digunakan dalam penelitian.<sup>80</sup> Menurut T.M. Radhie, penelitian ilmu hukum adalah keseluruhan aktivitas berdasarkan disiplin ilmiah untuk mengumpulkan, mengklasifikasikan, menganalisis, menginterpretasi fakta serta hubungan di lapangan hukum dan di lapangan lain-lain yang relevan bagi kehidupan hukum dan berdasarkan pengetahuan yang diperoleh dapat dikembangkan prinsip-prinsip ilmu pengetahuan dan cara-cara ilmiah untuk menanggapi berbagai fakta dan hubungan tersebut.<sup>81</sup> Dalam penelitian ini metode yang digunakan penulis adalah sebagai berikut:

#### **A. Jenis Penelitian**

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum empiris, yaitu penelitian yang dilakukan di lapangan atau *field research* dengan tujuan untuk mengetahui sejauhmana bekerjanya hukum (*law in action*) di dalam masyarakat.<sup>82</sup> Ronny Hanitijo Soemitro menyatakan bahwa penelitian hukum empiris ialah penelitian hukum yang memperoleh datanya dari data primer atau data yang diperoleh langsung dari masyarakat.<sup>83</sup> Titik tolak pengamatannya terdapat pada fakta-fakta sosial atau kenyataan yang ada dan hidup di tengah-tengah masyarakat

---

<sup>80</sup> Bahder Johan Nasution, "Metode Penelitian Ilmu Hukum", Bandung: CV. Mandar Maju, 2008, hlm. 3

<sup>81</sup> Zainuddin Ali, "Metode Penelitian Hukum", Jakarta: Sinar Grafika, 2011, hlm. 18

<sup>82</sup> Jonaedi Efendi dan Prasetijo Rijadi, "Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris", Jakarta: Prenada Media, September, 2022, hlm. 150

<sup>83</sup> Mukti Fajar dan Yulianto Ahmad, "Dualisme Penelitian Hukum Normative dan Empiris", Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010, hlm. 154

sebagai budaya hidup masyarakat.<sup>84</sup> Penelitian ini termasuk ke dalam penelitian empiris karena penulis ingin mengetahui peran dan upaya pengawasan Kementerian Agama terhadap LAZ yang tidak memiliki izin di kota Malang.

## **B. Pendekatan Penelitian**

Pendekatan menurut Van Dyke adalah cara pandang dalam arti luas, artinya ketika menelaah suatu persoalan dapat dilakukan dengan menggunakan sudut pandang berbagai cabang ilmu. Persoalan-persoalan yang terjadi dalam bidang hukum adalah masalah-masalah sosial yang memerlukan pendekatan secara sosiologis untuk menganalisa masalah-masalah hukum.<sup>85</sup> Sehingga dalam melakukan penelitian ini, penulis menggunakan pendekatan yuridis sosiologis atau socio legal approach, yaitu penelitian hukum yang menggunakan data sekunder sebagai data awalnya yang dilanjutkan dengan data primer di lapangan untuk mencari hubungan dari berbagai gejala.<sup>86</sup> yang dilakukan dengan cara mengidentifikasi masalah sosial dan memilih hukum formal yang tepat untuk mengaturnya. Masalah sosial tersebut berupa terdapatnya LAZ yang tidak memiliki izin di Kota Malang, adapun hukum formal yang dijadikan penulis untuk menganalisis adalah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat dan *Mashlahah Mursalah*. Selanjutnya memahami mengapa masalah sosial tersebut bisa terjadi di masyarakat dan mengapa hukum tersebut dilanggar.

---

<sup>84</sup> Bahder Johan Nasution, "Metode Penelitian Ilmu Hukum", Bandung: CV. Mandar Maju, 2008, hlm. 125

<sup>85</sup> *Ibid.*, hlm. 130

<sup>86</sup> Amiruddin, "Pengantar Metode Penelitian Hukum", Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2012, hlm. 34

Selain itu digunakan pula pendekatan konseptual (*conceptual approach*) yang memberikan sudut pandang analisa penyelesaian permasalahan dalam penelitian hukum dilihat dari aspek konsep-konsep hukum yang melatarbelakanginya, atau dapat dilihat dari nilai-nilai yang terkandung dalam penormaan sebuah peraturan yang berkaitan dengan konsep-konsep yang digunakan. Pendekatan ini beranjak dari pemahaman pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum untuk membangun argumentasi hukum ketika menyelesaikan isu hukum yang dihadapi. Pandangan/doktrin akan memperjelas ide-ide dengan memberikan pengertian-pengertian hukum, konsep hukum, maupun asas hukum yang relevan dengan permasalahan.<sup>87</sup>

Pendekatan ini dipilih karena penulis belum atau tidak menemukan aturan hukum untuk masalah yang dihadapi dengan membangun suatu konsep untuk dijadikan acuan di dalam penelitiannya dengan cara menelaah pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam hukum Islam<sup>88</sup> untuk memahami pengawasan yang dilakukan Kementerian Agama dalam LAZ yang tidak memiliki izin perspektif *mashlahah mursalah*.

---

<sup>87</sup> Saiful Anam & Partners, "Pendekatan Perundang-Undangan (Statue Approach dalam Penelitian Hukum" [https://www.sapl原因w.top/pendekatan-perundang-undangan-statute-approach-dalam-penelitian-hukum/#:~:text=Pendekatan%20konseptual%20\(conceptual%20approach\)%20merupakan,nilai%20Oyang%20terkandung%20dalam%20penormaan](https://www.sapl原因w.top/pendekatan-perundang-undangan-statute-approach-dalam-penelitian-hukum/#:~:text=Pendekatan%20konseptual%20(conceptual%20approach)%20merupakan,nilai%20Oyang%20terkandung%20dalam%20penormaan) diakses pada 01 Jul. 23

<sup>88</sup> Peter Mahmud Marzuki, "Penelitian Hukum", Jakarta: Kencana, 2007, hlm. 137

### **C. Lokasi Penelitian**

Nama Instansi : Kementerian Agama Kota Malang

Alamat : Jl. Raden Panji Suroso No. 2, Kota Malang

Email : malangkota@kemenag.go.id

Website : <https://malangkota.kemenag.go.id/home/index>

Nomor telepon : +62 341 491605

### **D. Sumber Data**

Berikut penjabaran dari sumber data yang digunakan dalam penelitian ini:

1. Data Primer, yang berasal dari hasil wawancara, observasi, dan dokumentasi kepada:
  - a. Pegawai Kementerian Agama, Bapak H. Zainal Anwar, S.Sy., M.H selaku Penyelenggara Zakat dan Wakaf Kementerian Agama Kota Malang; dan
  - b. Lembaga Amil Zakat (LAZ) yang tidak berizin, seperti Khoiru Ummah dan salah satu LAZ di Kota Malang (selanjutnya disebut LAZ B)
2. Data Sekunder, yang terdiri dari berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penelitian hukum yang dilakukan, antara lain: (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat; (2) Peraturan Pemerintah No. 14 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, (3) Keputusan

Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 333 Tahun 2015 tentang Pedoman Pemberian Izin Pembentukan Amil Zakat, Buku Pedoman Lembaga Pengelolaan Zakat, Buku-buku teks yang berkaitan dengan tema Zakat dan *Mashlahah Mursalah*, Hukum Perizinan, Ushul Fiqh, Metode Penelitian Hukum, Jurnal, Skripsi, Tesis, dan Power Point yang berkaitan dengan penelitian yang dilakukan serta informasi yang diperoleh dari internet.

3. Data Tersier, yaitu data yang memberikan informasi dan penjelasan terhadap data primer dan sekunder, yaitu Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Kelima dan Ensiklopedia.

#### **E. Metode Pengumpulan Data**

Metode pengumpulan data menjelaskan urutan kerja, alat, dan cara pengumpulan data primer maupun sekunder yang disesuaikan dengan pendekatan penelitian.<sup>89</sup> Instrumen yang digunakan penulis untuk melakukan penelitian adalah wawancara langsung dan mendalam, yaitu dilakukan dengan cara tanya jawab secara langsung mengenai peran dan upaya pengawasan Kementerian Agama terhadap LAZ yang tidak berizin dan LAZ yang tidak memiliki izin untuk memperoleh informasi yang benar dan akurat dari sumber yang telah ditetapkan sebelumnya dengan pertanyaan yang disusun secara sistematis, jelas dan terarah sesuai dengan isu hukum yang diangkat dalam penelitian.<sup>90</sup>

---

<sup>89</sup> Pedoman Penulisan Karya Ilmiah Fakultas Syariah UIN Maliki Malang 2022

<sup>90</sup> Bahder Johan Nasution, "Metode Penelitian Ilmu Hukum", Bandung: CV. Mandar Maju, 2008, hlm. 167

Penulis mencatat dengan baik dan merekam semua keterangan atau jawaban yang diperoleh dalam mengumpulkan fakta-fakta sosial sebagai bahan kajian ilmu hukum empiris. Selanjutnya, peneliti juga melakukan dokumentasi untuk membuktikan keabsahan pengumpulan data yang diperoleh melalui wawancara secara langsung dan mendalam dalam bentuk foto.

## **F. Metode Pengolahan Data**

Pada metode pengolahan data, penulis menguraikan data dalam bentuk kalimat yang teratur, runtun, logis, tidak tumpang tindih, dan efektif sehingga memudahkan pemahaman dan interpretasi data yang dilakukan melalui tahap-tahap pemeriksaan data (*editing*), klasifikasi (*classifying*), verifikasi (*verifying*), analisis (*analyzing*), dan pembuatan kesimpulan (*concluding*)<sup>91</sup>, berikut penjelasannya:

### **1. Pemeriksaan Dara (*Editing*)**

*Editing* ialah proses penelitian kembali terhadap catatan, berkas-berkas, dan berbagai informasi<sup>92</sup> terutama dari kelengkapan jawaban, keterbacaan tulisan, kejelasan makna, kesesuaian, dan relevansinya dengan data lain.<sup>93</sup> Pada proses ini, dilakukan *editing* hasil wawancara terhadap berbagai narasumber, yaitu dari Kementerian Agama dan Lembaga Amil Zakat di Kota Malang.

---

<sup>91</sup> Pedoman Penulisan Karya Ilmiah Fakultas Syariah UIN Maliki Malang 2022

<sup>92</sup> Muhammad Siddiq, "Penentuan Metode dan Pendekatan Penelitian Hukum", Banda Aceh: Lembaga Kajian Konstitusi Indonesia (LKKI), hlm. 26

<sup>93</sup> Abu Achmadi dan Cholid Narkubo. "Metode Penelitian", Jakarta: PT. Bumi Aksara, 2005, hlm. 85

## 2. Klasifikasi (*Classifying*)

*Classifying* dilakukan dengan cara memilih dan mengumpulkan data didasarkan pada rumusan masalah yang dikaji. Sehingga, data yang didapatkan sesuai dengan apa yang dibutuhkan oleh penulis.<sup>94</sup>

## 3. Verifikasi (*Verifying*)

*Verifying* adalah proses memeriksa data dan informasi yang telah didapat dari lapangan agar validitas data dapat diakui dan digunakan dalam penelitian.<sup>95</sup>

## 4. Analisis (*Analyzing*)

Pada analisis data, penulis menyesuaikan dengan metode pengumpulan data dan pendekatan penelitian yang digunakan. Analisis data berisi uraian cara analisis yang menggambarkan bagaimana suatu data dianalisis dan apa manfaat data yang terkumpul untuk dipergunakan dalam memecahkan masalah penelitian. Teknik analisis yang digunakan ialah analisis deskriptif<sup>96</sup>, yaitu dilakukan dengan cara:

1. Mengelompokkan data dan informasi yang sama menurut subaspek:
2. Melakukan interpretasi untuk memberikan makna terhadap tiap subaspek dan hubungannya satu sama lain;

---

<sup>94</sup> Mochammad Andri Rohman, "Tinjauan Hukum Islam Terhadap Praktik Zakat Fitrah (Studi Kasus Dusun Biru Desa Gunungrejo Kecamatan Singosari)", Skripsi, Hukum Ekonomi Syariah, Fakultas Syariah, 2022, hlm. 47

<sup>95</sup> Nana Saudjana dan Ahwal Kusuma, "Proposal Penelitian di Perguruan Tinggi", Bandung: Sinar Baru Argasindo, 2002, hlm. 84

<sup>96</sup> Bahder Johan Nasution, "Metode Penelitian Ilmu Hukum", Bandung: CV. Mandar Maju, 2008, hlm. 174

3. Dilakukan analisis atau interpretasi keseluruhan aspek untuk memahami makna hubungan antara aspek satu dengan yang lain dan keseluruhan aspek yang menjadi pokok permasalahan penelitian secara induktif untuk memperoleh hasil gambaran secara utuh.

5. Kesimpulan (*Concluding*)

Pada tahap akhir ini, ditarik kesimpulan dari berbagai proses sebelumnya yaitu *editing*, *classifying*, *verifying*, dan *analyzing* yang diperoleh dari berbagai sumber data dan analisis penulis untuk menjawab permasalahan pada rumusan masalah.

## **BAB IV**

### **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

#### **A. Gambaran Umum Kementerian Agama Kota Malang**

##### **1. Sejarah Kementerian Agama Kota Malang<sup>97</sup>**

Departemen Agama adalah departemen perjuangan yang kelahirannya tidak dapat dipisahkan dengan dinamika perjuangan bangsa. Pada saat bangsa Indonesia berjuang mempertahankan kemerdekaan yang baru saja diproklamakan 17 Agustus 1945, maka berkat usulan dari para Anggota Komite Nasional Indonesia Pusat, agar urusan Agama tidak ditangani secara sambilan maka dipandang perlu untuk membentuk Kementerian Agama, sekitar 5 bulan kemudian tepatnya pada tanggal 3 Januari 1946.

Pada tanggal 3 Januari 1946 lahirlah Kementerian Agama dengan Penetapan Pemerintah Nomor 1/SD Tahun 1946. Berdasarkan penetapan Menteri Agama Nomor 6 Tahun 1956 tertanggal 1 Maret 1956, maka tanggal 3 Januari 1946 ditetapkan sebagai hari “berdirinya Departemen Agama RI”, yang pada peringatan ulang tahun ke-34 di tahun 1980 peringatan tersebut diubah sebutannya menjadi “Hari Amal Bhakti Departemen Agama” disingkat menjadi “HAB Depag” dengan motto “IKHLAS BERAMAL”.

Terhitung sejak tanggal 28 Januari 2010 sesuai dengan Peraturan Menteri Agama Nomor 1 Tahun 2010 tentang Perubahan Penyebutan Departemen Agama menjadi Kementerian Agama, maka penggunaan nama tersebut berlaku hingga

---

<sup>97</sup> <https://malangkota.kemenag.go.id/home/sejarah> diakses pada 10 Mei 2023

sekarang dengan sebutan Kementerian Agama Kota Malang. Jauh sebelum itu, sejarah awal perubahan penyebutan Departemen Agama Kota Malang bermula dengan beberapa pergantian nama, yaitu dengan sebutan Kantor Kepenghuluan Kabupaten dan selanjutnya berubah lagi menjadi Kantor Urusan Agama Tingkat II berdasarkan Ketentuan Menteri Agama Nomor 47 Tahun 1963 tentang Perencanaan Organisasi dan Tata Kerja Departemen Agama.

Lalu pada tahun 1981 mengalami pergantian nama menjadi Kantor Departemen Agama Kabupaten/Kota dan Balai Diklat Pendidikan Teknis Keagamaan. Hal ini berdasarkan Ketentuan Menteri Agama Nomor 6 Tahun 1977 yang ditindaklanjuti dengan Ketentuan Menteri Agama Nomor 45 Tahun 1981 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Departemen Agama.

Departemen Agama Kota Malang mengawali kegiatan perkantoran pada tahun 1981 di Jalan Aris Munandar Nomor 35 (yang saat ini difungsikan sebagai Rumah Dinas Kepala Kantor), lalu pada tahun 1987 berpindah tempat hingga saat ini ke Jalan Raden Panji Soeroso No. 02 Malang.

## **2. Visi dan Misi Kementerian Agama Kota Malang<sup>98</sup>**

Visi Kementerian Agama Kota Malang ialah “Kementerian Agama yang profesional dan andal dalam membangun masyarakat yang saleh, moderat, cerdas, dan unggul untuk mewujudkan Indonesia maju yang berdaulat, mandiri, dan berkepribadian berdasarkan gotong royong”. Adapaun misinya adalah sebagai berikut:

---

<sup>98</sup> [https://malangkota.kemenag.go.id/home/visi\\_misi](https://malangkota.kemenag.go.id/home/visi_misi) diakses pada 10 Mei 2023

1. Meningkatkan kualitas kesalehan umat beragama;
2. Memperkuat moderasi beragama dan kerukunan umat beragama;
3. Meningkatkan layanan keagamaan yang adil, mudah, dan merata;
4. Meningkatkan layanan pendidikan yang merata dan bermutu;
5. Meningkatkan produktivitas dan daya saing pendidikan; dan
6. Memantapkan tata kelola pemerintahan yang baik (*Good Governance*).

### **3. Tugas dan Fungsi Kementerian Agama**

Berdasarkan Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2019 tentang Organisasi dan Tata Kerja Instansi Vertikal Kementerian Agama Pasal 1 Ayat (2) disebutkan bahwa “Instansi Vertikal Kementerian Agama terdiri atas: a. Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi dan b. Kantor Kementerian Agama Kabupaten/Kota”. Selanjutnya pada Pasal 6 Ayat (1), “Kantor Kementerian Agama Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 Ayat (2) huruf b berkedudukan di Kabupaten/Kota, berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi.

Pada pasal 7 disebutkan tugas dan fungsi Kementerian Agama dalam wilayah Kabupaten/Kota berdasarkan kebijakan Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi dan Ketentuan Peraturan Perundang-undangan. Dilanjutkan pada Pasal 8, yaitu dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7, Kantor Kementerian Agama menyelenggarakan fungsi sebagai berikut:

- a. Perumusan dan penetapan visi, misi, dan kebijakan teknis di bidang pelayanan dan bimbingan kehidupan beragama kepada masyarakat di kabupaten/kota;
- b. Pelayanan, bimbingan, dan pembinaan kehidupan beragama;
- c. Pelayanan, bimbingan, dan pembinaan haji dan umrah, serta zakat dan wakaf;
- d. Pelayanan, bimbingan, dan pembinaan di bidang pendidikan madrasah, pendidikan agama, dan keagamaan;
- e. Pembinaan kerukunan umat beragama;
- f. Pelaksanaan kebijakan teknis di bidang pengelolaan administrasi dan informasi;
- g. Pengkoordinasian perencanaan, pengendalian, pengawasan, dan evaluasi program; dan
- h. Pelaksanaan hubungan dengan pemerintah daerah, instansi terkait, dan lembaga masyarakat dalam rangka pelaksanaan tugas kementerian di kabupaten/kota.

#### **4. Standar Layanan pada Kantor Kementerian Agama Kota Malang**

Layanan pada Kantor Kementerian Agama Kota Malang memiliki motto SENYUM “*Sehat, Nyaman, Unggul, dan Maju*”. Masyarakat dapat berkunjung langsung ke kantor atau mengakses secara online Layanan SENYUM, yaitu sistem informasi layanan unggulan masyarakat pada website

<https://ptspmalangkota.kemenag.go.id/dita>. Berikut terlampir pada gambar mengenai layanan di Kementerian Agama Kota Malang:

**Kantor Kementerian Agama Kota Malang**  
Jalan Raden Panji Suroso No. 2 Polowijen Kec. Blimbing Kota Malang Jawa Timur

# PUSAT Layanan

Motto: Senyum, Nyaman, Unggul & Maju

081133311946  
(Nomor WA Pengaduan Layanan)

<http://ptspmalangkota.kemenag.go.id>  
(Layanan masyarakat secara mandiri)

Layanan di Kementerian Agama Kota Malang

- PELAYANAN PHU**
  - Umroh
  - Haji
  - Foto Pendaftaran Langsung di Tempat
  - Pelimpahan / Pembatalan Calon Jamaah Haji
- PELAYANAN BIMAS ISLAM**
  - Perkawinan Islam
  - Arah Kiblat
  - Kemasjidan
  - Warisan
  - Penyuluhan
  - BP4
  - Permohonan Rohaniawan
- PENDIDIKAN DAN SENJEN**
  - Pendma
  - Pais
  - PD Pontren
  - Kepegawaian
  - Keuangan
  - ULP & Perencanaan
  - Humas
- PENVELENGGARA ZAKAT & WAKAF**
  - Zakat
  - Wakaf
  - BWI
  - Produk Halal
- BIMAS KRISTEN, KATOLIK, HINDU & BUDHA**
  - Konsultasi Keagamaan
  - Permohonan Rohaniawan
- PELAYANAN BANK**
  - Bank Syariah Indonesia (Pembayaran Pendaftaran Haji)
- PELAYANAN KHUSUS / DISABILITAS**
  - Layanan Untuk Lanjut Usia
  - Layanan Untuk Ibu Hamil
  - Layanan Untuk Berkebutuhan Khusus

**Fasilitas Layanan:**

1. Tempat Disabilitas/ Layanan Khusus
2. Ruang Tunggu
3. Kursi Roda
4. Ruang Konsultasi 1
5. Ruang Konsultasi 2
6. Ruang Laktasi
7. Wifi Gratis
8. Tempat Cuci Tangan
9. Tempat Bermain Anak
10. Foto Kopi Gratis
11. Minuman Gratis
12. Kamar Mandi Disabilitas
13. Kamar Mandi Pria
14. Kamar Mandi Wanita
15. Sudut Baca
16. Ruangan Full AC

malangkota.kemenag.go.id | Kemenag Kota Malang | Kantor Kemenag Kota Malang | kementerianagamatamalang

Terima kasih telah menggunakan layanan kami  
Mohon dukungannya agar kami dapat memberikan layanan yang lebih baik lagi ...

Gambar 4. 1 Pusat Layanan di Kantor Kementerian Agama Kota Malang

**B. Peran dan Upaya Kementerian Agama Kota Malang dalam Melakukan Pengawasan LAZ yang Tidak Memiliki Izin di Kota Malang Perspektif Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat**

Kantor Kementerian Agama Kota Malang merupakan instansi vertikal pada Kementerian Agama Pusat dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya. Dalam menjalankan salah satu tugas dan fungsi tersebut, salah satunya adalah melakukan pengawasan terhadap Lembaga Amil Zakat (LAZ). LAZ adalah lembaga yang dibentuk oleh masyarakat untuk membantu BAZNAS dalam pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat. Dasar hukum dari fungsi pengawasan tersebut terdapat dalam Pasal 34 yang berbunyi *“Menteri, Gubernur, Bupati/Walikota memiliki tugas dalam hal pembinaan (meliputi fasilitasi, sosialisasi, dan edukasi) dan pengawasan terhadap BAZNAS, BAZNAS Provinsi, BAZNAS Kabupaten/Kota dan LAZ sesuai dengan kewenangannya”*.

Berdasarkan Pasal 18 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, pembentukan LAZ diwajibkan untuk mendapatkan izin Menteri atau pejabat yang ditunjuk oleh menteri. Menteri yang dimaksud dalam pasal ini diperjelas dalam Pasal 1 Angka 12 yaitu menteri adalah menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agama. Selanjutnya pada Pasal 18 Ayat (2) izin yang dimaksud pada ayat (1) diberikan apabila memenuhi persyaratan paling sedikit:

- a. Terdaftar sebagai organisasi kemasyarakatan Islam yang mengelola bidang pendidikan, dakwah, dan sosial;
- b. Berbentuk lembaga berbadan hukum;
- c. Mendapat rekomendasi dari BAZNAS;
- d. Memiliki pengawas syariat;<sup>99</sup>
- e. Memiliki kemampuan teknis, administratif, dan keuangan untuk melaksanakan kegiatannya;
- f. Bersifat nirlaba;
- g. Memiliki program untuk mendayagunakan zakat bagi kesejahteraan umat; dan
- h. Bersedia diaudit syariah dan keuangan secara berkala.

Mekanisme perizinan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat pada Pasal 58 yang menyatakan bahwa izin pembentukan LAZ dilakukan dengan mengajukan permohonan tertulis yang diajukan oleh pimpinan organisasi kemasyarakatan Islam dengan melampirkan:

- a. Anggaran dasar organisasi;
- b. Surat keterangan terdaftar sebagai organisasi kemasyarakatan dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang dalam negeri;

---

<sup>99</sup> Putusan MK Nomor 86/PUU-X/2012 huruf d “pengawas syariat, baik internal, atau eksternal”

- c. Surat keputusan pengesahan sebagai badan hukum dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia;
- d. Surat rekomendasi dari BAZNAS;
- e. Susunan dan pernyataan kesediaan sebagai pengawas syariat;
- f. Surat pernyataan bersedia diaudit syariat dan keuangan secara berkala; dan
- g. Program pendayagunaan zakat bagi kesejahteraan umat.

Adapun permohonan izin pembentukan LAZ diperjelas dalam Keputusan Menteri Agama (KMA) Republik Indonesia Nomor 333 Tahun 2015 tentang Pedoman Pemberian Izin Pembentukan Lembaga Amil Zakat BAB III mengenai Mekanisme Pengajuan Izin LAZ Berskala Kabupaten/Kota pada Huruf C terdapat beberapa persyaratan dengan melampirkan:

- a. Rekomendasi BAZNAS;
- b. Anggaran dasar organisasi;
- c. Surat keterangan terdaftar dari organisasi/satuan kerja perangkat daerah pemerintah kabupaten/kota yang mempunyai tugas dan fungsi menyelenggarakan urusan pemerintah provinsi di bidang kesatuan bangsa dan politik bagi organisasi kemasyarakatan Islam atau surat keputusan pengesahan sebagai badan hukum dari Kementerian Hukum dan HAM bagi yayasan atau perkumpulan berbasis Islam;
- d. Susunan pengawas syari'at yang sekurang-kurangnya terdiri atas ketua dan 1 (satu) anggota;

- e. Surat pernyataan sebagai pengawas syari'at di atas materai yang ditandatangani oleh masing-masing pengawas syariat;
- f. Daftar pegawai yang melaksanakan tugas di bidang teknis (penghimpunan, pendistribusian, dan pendayagunaan), administratif, dan keuangan, dengan jumlah minimal 8 (delapan) orang pegawai yang dilegalisir pimpinan organisasi kemasyarakatan Islam berskala kabupaten/kota, yayasan berbasis Islam, atau perkumpulan berbasis Islam;
- g. *Photocopy* kartu BPJS Ketenagakerjaan dan BPJS Kesehatan atau asuransi lain bagi pegawai sebagaimana dimaksud huruf f;
- h. Surat pernyataan bahwa seluruh pengurus dan pegawai tidak merangkap sebagai pengurus dan pegawai BAZNAS dan LAZ lainnya;
- i. Surat pernyataan bersedia diaudit syari'at dan keuangan secara berkala di atas materai dan ditandatangani oleh pimpinan organisasi/lembaga yang bersangkutan;
- j. Ikhtisar perencanaan program pendayagunaan zakat, infak, sedekah, dan dana sosial keagamaan lainnya bagi kesejahteraan umat paling sedikit di 3 (tiga) kecamatan yang mencakup:
  - 1) Nama program;
  - 2) Lokasi program;
  - 3) Jumlah penerima manfaat;
  - 4) Jumlah zakat yang disalurkan;
  - 5) Keluaran (*output*);

- 6) Hasil (*outcome*);
  - 7) Manfaat (*benefit*); dan
  - 8) Dampak (*impact*) program bagi penerima manfaat.
- k. Surat pernyataan kesanggupan menghimpun zakat, infak, sedekah, dan dana sosial keagamaan lainnya minimal 3.000.000.000,- (tiga milyar rupiah) per tahun.

Pada Pasal 59 Ayat (3) PP No. 14 Tahun 2014 dinyatakan bahwa izin tersebut diberikan oleh Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi. Begitu pula pada KMA Republik Indonesia Nomor 333 Tahun 2015 BAB III mengenai Mekanisme Pengajuan Izin Huruf C dinyatakan bahwa, izin pembentukan LAZ berskala Kabupaten/Kota diberikan oleh Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama setempat setelah mendapatkan rekomendasi dari BAZNAS.

Pada BAB V mengenai Penetapan Pemberian Izin, disebutkan bahwa kepala kantor wilayah berwenang mengabulkan apabila memenuhi persyaratan atau menolak permohonan izin pembentukan LAZ disertai alasan apabila tidak memenuhi persyaratan setelah dilakukan verifikasi administrasi dan lapangan oleh Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi yang menangani zakat untuk LAZ berskala kabupaten/kota<sup>100</sup>. Proses pemberian izin tersebut dilakukan dalam jangka waktu paling lama 15 (lima belas) hari kerja terhitung sejak tanggal

---

<sup>100</sup> BAB IV VERIFIKASI ADMINISTRASI DAN LAPANGAN KMA Republik Indonesia Nomor 333 Tahun 2015

permohonan tertulis diterima.<sup>101</sup> Jangka waktu perizinan berlaku untuk jangka waktu 5 (lima) tahun dan dapat diperpanjang. Berarti dalam hal ini, Kantor Wilayah (Kanwil) Kementerian Agama (Kemenag) Jawa Timur lah yang berwenang mengeluarkan izin.

Berdasarkan *statement* dari Dirjen Bimas Islam, Kamaruddin Amin, “Lembaga pengelola zakat yang tidak berizin wajib segera melakukan proses perizinan sesuai prosedur pedoman pemberian izin pembentukan Lembaga Amil Zakat” serta “Lembaga pengelola zakat yang tidak berizin sesuai UU Zakat Nomor 23 Tahun 2011 wajib menghentikan segala aktivitas pengelolaan zakat”. Artinya dari *statement* tersebut, masalah perizinan zakat tidak bisa disepelekan karena termasuk tindak pidana pelanggaran<sup>102</sup> dan memiliki aturan hukum yang mengikat yang mana dalam pasal 38 dan 41 telah disebutkan secara tegas sanksi tersebut, yaitu :

#### Pasal 38

*Setiap orang dilarang dengan sengaja bertindak selaku amil zakat melakukan pengumpulan, pendistribusian, atau pendayagunaan zakat tanpa izin pejabat yang berwenang.*

#### Pasal 41

*Setiap orang yang dengan sengaja dan melawan hukum melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 dipidana dengan pidana*

---

<sup>101</sup> Pasal 61 PP Nomor 14 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat

<sup>102</sup> Pasal 42 UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat

*kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah)*

Pernyataan untuk segera menghentikan tersebut, disatu sisi juga sebagai bentuk sosialisasi kepada masyarakat bahwa jika ingin mendaftar maka harus memenuhi persyaratan-persyaratan yang telah ditentukan Undang-Undang, karena untuk menjadi LAZ salah satu persyaratannya itu harus menyanggupi pertahunnya mengumpulkan dana zakat sebesar Rp3.000.000.000,00 (tiga milyar rupiah).<sup>103</sup>

Adapun hasil wawancara yang dilakukan penulis kepada Penyelenggara Zakat dan Wakaf Kementerian Agama Kota Malang, Bapak H. Zainal Anwar, S.Sy., M.H, mengenai peran dan upaya pengawasan yang dilakukan Kementerian Agama Kota Malang terhadap LAZ yang tidak memiliki izin itu ada tetapi tidak dilakukan secara langsung atau tidak signifikan, artinya Kemenag Kota Malang tetap memiliki peran pengawasan tersebut tetapi terfokus dalam hal pembinaan, karena Undang-Undang Pengelolaan Zakat telah jelas mengatur jika LAZ yang tidak memiliki izin tidak boleh beroperasi (dilarang mengumpulkan dan menyalurkan) dan ada konsekuensi hukumnya. Sehingga dalam hal ini Kemenag Kota Malang hanya melakukan pengawasan, pembinaan dan pendataan terhadap LAZ yang sudah berizin saja, tetapi ketika di lapangan ditemukan ada yang tidak berizin berdasarkan data dari Kementerian Agama Pusat, maupun laporan dari masyarakat ataupun temuan dari Kemenag Kota Malang tetap melakukan pengawasan agar ditindaklanjuti supaya LAZ tersebut segera mengurus perizinannya.

---

<sup>103</sup> H. Zainal Anwar, S.Sy., M.H, wawancara, (Malang, 23 Mei 2023)

Pengawasan yang dilakukan oleh Kemenag Kota Malang apabila dikaitkan dengan bentuk pengawasan maka termasuk pengawasan segi substansi atau objek yang diawasi yang terbagi menjadi dua yaitu secara langsung dan tidak langsung. Bentuk pengawasan terhadap LAZ secara langsung dapat dilakukan dengan cara inspeksi atau operasi mendadak (sidak) dan tidak langsung dapat dilakukan jika terdapat aduan dari masyarakat.

Selanjutnya, pendataan terhadap LAZ yang sudah memiliki izin dimasukkan melalui aplikasi Sistem Informasi Jaringan Zakat Wakaf (SIJAKA) sekaligus melaporkan zakatnya dan pendapatannya. Terdapat pula aplikasi lain yang masih proses dikembangkan dalam bentuk transformasi digital yang bernama Sistem Informasi Manajemen Zakat Wakaf (SIMKATWAF) untuk pengawasan dalam hal transparansi pelaporan zakat dan wakaf yang bertujuan agar kepercayaan masyarakat meningkat, karena penyaluran zakat dan wakaf bisa dilihat melalui aplikasi tersebut, misalnya ada seseorang yang memberikan bantuan kepada masyarakat lalu didokumentasikan dan diberikan narasi (seperti portal berita tetapi singkat).<sup>104</sup>

Alasan perilsan 108 LAZ yang tidak berizin itu dalam rangka jangan sampai ada lembaga yang mengumpulkan zakat tanpa pengawasan Kementerian Agama khususnya mengenai penyaluran keuangan dan pertanggungjawabannya setelah disalurkan. Seperti LAZIS Khoiru Ummah (LAZISKHU) Malang yang diberitakan tidak berizin tidak langsung dikenai sanksi tetapi tetap dilakukan

---

<sup>104</sup> H. Zainal Anwar, S.Sy., M.H, wawancara, (Malang, 23 Mei 2023)

pengawasan hingga menyempurnakan izinnya.<sup>105</sup> Hal ini juga didukung oleh pernyataan dari Direktur LAZISKHU, Bapak I Kadek Candra Kusuma bahwa sebetulnya LAZISKHU saat perilisan berita tersebut sedang memproses perizinannya. Adapun proses mengurus perizinannya sebagai berikut:

1. LAZISKHU berdiri pada bulan Desember 2017, kemudian awal 2020 ada pergantian direktur LAZIS, sehingga direktur yang sekarang yaitu Bapak I Kadek Candra Kusuma memimpin LAZIS pada tahun 2020, selama kurang lebih satu tahun itu beliau mempelajari dan memahami peraturan-peraturan terkait dan banyak dibantu rekan-rekan Forum Zakat (FOZ). Selanjutnya pada tahun 2021, beliau melakukan proses pengurusan persyaratan legalitas dengan menjadi Unit Pengumpul Zakat (UPZ).
2. Pada akhir 2021 sekitar bulan Oktober, pengurusan pertama ke Majelis Ulama Indonesia Kota Malang untuk mengurus surat rekomendasi kompetensi Dewan Syariah.
3. Selanjutnya mengurus berkas rekomendasi dari BAZNAS RI untuk pembentukan LAZIS, surat ini berlaku selama 6 bulan. Proses ketika mengurus berkas ini cukup panjang kurang lebih 1 tahun dan selalu di *follow up*.
4. Pada maret 2022, LAZISKHU mendapatkan Surat Rekomendasi dari BAZNAS RI Jakarta dan diketahui oleh BAZNAS Kota Malang.

---

<sup>105</sup> H. Zainal Anwar, S.Sy., M.H, wawancara, (Malang, 23 Mei 2023)

5. Setelah itu, dilanjutkan dengan mengurus semua persyaratan ke Kantor Wilayah Kemenag Jawa Timur serta meneruskan ke Kemenag Kota Malang terkait surat rekomendasi BAZNAS RI untuk diteruskan ke Kanwil Kemenag Jawa Timur. Untuk LAZIS daerah perizinannya diurus ke Kanwil Kemenag Jatim, jika LAZ Nasional atau Provinsi diurus ke Kemenag Pusat.
6. Lalu sampai saat ini, statusnya berkasnya masih diproses dan sudah masuk ke Kanwil Kemenag Jatim.

Di sisi lain LAZ B, yang juga diberitakan tidak memiliki izin, alasannya itu sama seperti sebelumnya karena ada pergantian kepemimpinan dan pengurus di LAZ dan sebagai pengurus belum mengetahui mengenai persyaratan perizinan tersebut, akhirnya setelah perilisan berita tersebut memutuskan untuk tidak mengurus perizinan karena setelah beliau pelajari LAZ B bukan termasuk LAZ karena dulunya di bawah naungan suatu lembaga zakat (seperti mitra yang ada kontraknya antara 1-2 tahun). Setelah selesai kontraknya di bulan November ingin beralih menjadi lembaga sosial/yayasan sosial (mengenai perizinannya telah diurus dan telah mendapatkan surat rekomendasi dari Dinas Sosial Kota Malang) dan sekarang proses menunggu keluar dari Dinas Sosial Provinsi Jawa Timur. Jadi LAZ B bukan LAZ lagi tetapi berubah menjadi lembaga sosial.

Adapun data-data mengenai 108 LAZ yang tidak berizin itu didapatkan dari Kemenag Pusat, tetapi Kemenag Kota Malang tetap melakukan pengawasan (*monitoring*) dan menindaklanjuti ketika terdapat LAZ yang tidak berizin (maupun yang memiliki izin) bersama mitra-mitra terkait, seperti Pusat Pelaporan

dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK), Detasemen Khusus 88 (Densus 88), dan Forum Zakat (FOZ).<sup>106</sup> PPATK dalam hal ini berperan untuk mengaudit keuangan, Densus 88 berperan ketika ada penyalahgunaan bantuan di lapangan, dan FOZ yang berfungsi sebagai wadah berhimpunnya Badan Amil Zakat (BAZ) dan LAZ seluruh Indonesia.<sup>107</sup>

Ketua Umum FOZ, Bambang Suherman menjelaskan, diantara 108 LAZ yang diumumkan, hanya 51% yang belum berizin, sementara 17% sudah berizin, 19% sedang mengurus proses izin, 6% berstatus UPZ, dan 7% masih berstatus pendampingan izin oleh lembaga Mitra Pengelola Zakat (MPZ). FOZ berkomitmen untuk membantu pemerintah melakukan pendampingan kepada 51% lembaga agar bisa sesuai dengan regulasi dan perizinan pemerintah.<sup>108</sup>

FOZ yang juga sebagai mitra Kemenag Kota Malang melakukan pendataan LAZ yang berizin maupun belum memiliki izin. Sehingga ketika ada LAZ yang tidak berizin, Kemenag Kota Malang tidak turun secara langsung, tetapi menyampaikan terlebih dahulu kepada FOZ sebagai mitra Kemenag Kota Malang untuk melakukan pembinaan dengan pendekatan yang humanis. Selanjutnya FOZ memberikan pengarahan apabila ada suatu lembaga zakat belum memenuhi persyaratan sesuai Undang-Undang untuk tidak membentuk atau mengelola LAZ dan ketika ada yang tidak berizin, memberikan pembinaan dan

---

<sup>106</sup> H. Zainal Anwar, S.Sy., M.H, wawancara, (Malang, 23 Mei 2023)

<sup>107</sup> <https://forumzakat.org/tentang-foz/> diakses 06 Jun. 23

<sup>108</sup> <https://www.republika.id/posts/36942/foz-17-persen-dari-108-laz-sudah-berizin> diakses 12 Jun.

penjelasan pentingnya LAZ berizin karena biasanya lembaga zakat tersebut belum mengetahui mengenai persyaratan perizinan tersebut.<sup>109</sup>

*Monitoring* dilakukan per triwulan oleh Kemenag Kota Malang, LAZ yang sudah berizin dicek pengelolaan zakatnya apakah sudah aman secara regulasi, aman secara syariah, dan aman secara NKRI. Ketika ada hal-hal yang bertentangan dengan ketiga prinsip tersebut maka LAZ yang tadinya sudah berizin bisa dihentikan atau dicabut sementara izinnya untuk dilakukan pengawasan lebih lanjut. *Monitoring* tersebut dilakukan dengan cara: (1) menanyakan tentang keuangannya; (2) penyalurannya ke siapa (dalam hal ini Kanwil Kemenag Jawa Timur yang mengaudit syariah dan Kemenag Kota Malang mendampingi) dan (3) mengecek perpanjangan perizinan karena izinnya hanya berlaku untuk 5 tahun. Terdapat form untuk monitoring audit syariah untuk LAZ yang sudah berizin.

Selama ini pun, di Kota Malang belum pernah ada LAZ yang tidak berizin dikenai sanksi, yang ada hanyalah yang berizin yang dikenai sanksi karena aliran keuangannya diberikan kepada jaringan terorisme dan golongan keras, maka LAZ tersebut dicabut izinnya.<sup>110</sup>

Kemenag Kota Malang juga melakukan pembinaan berupa penyampaian literasi mengenai pentingnya berzakat dan pentingnya menyalurkan zakat ke lembaga yang sudah berizin melalui media yang diminati dan didengar banyak orang, antara lain khotbah jumat, kajian-kajian subuh serta di Radio Republik Indonesia Kota Malang untuk menyampaikan tentang Zakat, Infak, Shadaqah

---

<sup>109</sup> H. Zainal Anwar, S.Sy., M.H, wawancara, (Malang, 23 Mei 2023)

<sup>110</sup> H. Zainal Anwar, S.Sy., M.H, wawancara, (Malang, 23 Mei 2023)

pada jam 05.10 – 05.56 WIB. Tidak berhenti sampai disitu, Kemenag Kota Malang bersama FOZ Kota maupun Kabupaten dan DMI (Dewan Masjid Indonesia) memberikan pembinaan dan penjelasan kepada masyarakat yang melaksanakan penggalangan Zakat Infak Sedekah (ZIS) yang belum berizin dan selalu memantau di lapangan. Dari situ Kemenag Kota Malang (dalam hal ini bermitra dengan FOZ) akan melakukan gerakan yang lebih masif lagi bahkan akan mengadakan gerakan-gerakan di setiap majelis taklim dan masjid-masjid akan pentingnya berzakat kepada lembaga yang resmi.<sup>111</sup>

Selain itu, terdapat pula instagram literasi zakat untuk menyebarkan informasi terkait zakat kepada seluruh masyarakat Indonesia, serta pula instansi terkait seperti BAZNAS dan UPZ-nya di masjid-masjid harus memberikan literasi kepada masyarakat. Maka dari itu Kemenag Pusat dalam transformasi digital selalu memperbarui berbagai informasi di aplikasi *instagram / tiktok* mengenai literasi zakat maupun wakaf agar dapat menginformasikan kepada lembaga-lembaga terkait (yang mempunyai peran untuk menginformasikan zakat) maupun ke masyarakat secara langsung, sehingga terbentuklah sebuah ekosistem mengenai zakat. Dengan mengakses informasi tersebut, semua informasi mengenai zakat lebih mudah dijangkau dan dibaca karena berupa gambar dan tulisan. Tetapi, terkadang kekurangannya adalah kurangnya antusias masyarakat untuk memahami atau mengakses informasi tersebut.<sup>112</sup>

---

<sup>111</sup> H. Zainal Anwar, S.Sy., M.H, wawancara, (Malang, 23 Mei 2023)

<sup>112</sup> H. Zainal Anwar, S.Sy., M.H, wawancara, (Malang, 23 Mei 2023)

Menurut peneliti, jika peran dan upaya pengawasan yang dilakukan Kemenag Kota Malang dalam melakukan pengawasan LAZ yang tidak memiliki izin lebih signifikan, maka pengawasan yang dilakukan dan perizinan yang dikeluarkan akan saling berkesinambungan yaitu untuk mencapai satu tujuan yang dinamakan ketertiban.

Pengawasan memiliki fungsi agar segala aktivitas berjalan sebagaimana mestinya dan mencegah kemungkinan terjadinya penyimpangan. Apabila dihubungkan dengan pendapat Bagir Manan yang menyatakan bahwa bentuk dan isi pengawasan dilakukan berdasarkan undang-undang dan tidak berlaku terhadap hal yang tidak ditentukan oleh undang-undang. Maka dapat dilihat bahwa kekurangannya belum adanya ketentuan, pedoman atau prosedur yang mengatur secara detail mengenai pengawasan Kementerian Agama terhadap LAZ apabila ditemukan yang tidak berizin di samping Pasal 34 Undang-Undang Pengelolaan Zakat yang masih secara umum mengatur bahwa Menteri berperan melakukan pengawasan terhadap BAZNAS dan LAZ. Sehingga sebaiknya menurut peneliti diterbitkan ketentuan yang mengatur lebih lanjut untuk memperjelas fungsi pengawasan dari Pasal 34 karena ketika terdapat ketentuan yang mengatur secara konkrit, peran dan upaya pengawasan oleh Kemenag Kota Malang akan terlihat lebih signifikan.

Sedangkan perizinan memiliki fungsi sebagai norma pengatur dan pengendali agar masyarakat dalam melakukan suatu kegiatan tertentu haruslah sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku. Masyarakat dalam hal ini dapat dimaknai sebagai LAZ yang beroperasi tetapi tidak memiliki izin dan ketentuan

tersebut ialah Undang-Undang Pengelolaan Zakat. Di sisi yang lain, izin juga melahirkan hak dan kewajiban, yaitu hak LAZ untuk mengoperasikan pengelolaan zakatnya dan kewajibannya untuk menaati peraturan yang ada di undang-undang, khususnya pasal 38 dan 41.

### **C. Peran dan Upaya Pengawasan Kementerian Agama Kota Malang Terhadap LAZ yang Tidak Memiliki Izin di Kota Malang Perspektif *Mashlahah Mursalah***

Apabila persoalan mengenai peran dan upaya pengawasan yang belum signifikan oleh Kementerian Agama Kota Malang terhadap LAZ yang tidak memiliki izin yang telah disebutkan di pembahasan sebelumnya dikaitkan dengan *Mashlahah Mursalah*, yaitu:

1. Menurut Muhammad Abu Zahrah yang menyatakan bahwa *mashlahah* bukan *mashlahah* yang dilatarbelakangi oleh kebebasan berpendapat sesamanya yang dilandasi oleh emosi diri belaka, namun ia sejalan dan senafas dengan tujuan/maksud-maksud *syara*<sup>113</sup>
2. Definisi dari Abdul Wahab Khallaf yaitu sesuatu yang dianggap *mashlahah* atau manfaat tetapi tidak ada ketegasan hukum untuk merealisasikannya atau dalil tertentu yang mendukung atau menolak sehingga ia disebut sebagai *mashlahah* (manfaat)

---

<sup>113</sup> Saifuddin Zuhri, "Ushul Fiqh (Akad Sebagai Sumber Hukum Islam)", Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011, hlm. 83

*mursalah* (lepas), artinya manfaat yang lepas dari dalil (al-Qur'an dan Hadis) secara khusus namun sejalan dengan tujuan syariat.<sup>114</sup>

Maka ketika dilihat dari tujuan syariat akan ditemukan titik terang yaitu menjaga agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta (*al-dharuratul hamzah*). Khususnya dalam perkara ini pengawasan akan menjaga 2 dari 5 tujuan syariat, yaitu agama dan harta *muzzaki* dan *mustahiq*. Sehingga, seharusnya peran dan upaya pengawasan Kemenag Kota Malang sangat dibutuhkan, penting, dan seharusnya lebih masif karena menyangkut kemaslahatan umat. Di samping itu, Undang-Undang Pengelolaan Zakat telah melarang secara tegas pada Pasal 38 mengenai LAZ yang tidak memiliki izin lengkap dengan sanksinya yang tertuang pada Pasal 41. Sebagaimana yang disebutkan dalam Q.S. at-Taubah ayat 103:

وَمَا أُمِرُوا إِلَّا لِيَعْبُدُوا اللَّهَ مُخْلِصِينَ لَهُ الدِّينَ لَا حُنَفَاءَ وَيُقِيمُوا الصَّلَاةَ وَيُؤْتُوا الزَّكَاةَ وَذَلِكَ دِينُ الْقَيِّمَةِ ۝

*“Mereka tidak diperintah, kecuali untuk menyembah Allah dengan mengikhlaskan ketaatan kepada-Nya lagi hanif (istikamah), melaksanakan salat, dan menunaikan zakat. Itulah agama yang lurus (benar).”*

Begitupula dalam hadis nabi yang diriwayatkan oleh Imam Al-Bukhari dan Muslim:<sup>115</sup>

بُنِيَ الْإِسْلَامُ عَلَى جَمْسِ شَهَادَةِ أَنْ لَا إِلَهَ إِلَّا اللَّهُ وَأَنَّ مُحَمَّدًا رَسُولُ اللَّهِ وَأَقَامِ الصَّلَاةَ وَإِيتَاءِ الزَّكَاةِ وَالْحَجِّ

وَصَوْمِ رَمَضَانَ

<sup>114</sup> Satria Effendi M.Zein, “Ushul Fiqh”, Jakarta: Prenadamedia Group, 2019, hlm. 135

<sup>115</sup> Abdul Aziz Muhammad Azzam dan Abdul Wahhab Sayyed Hawwas, “Fiqh Ibadah (Thaharah, Shalat, Zakat, Puasa, dan Haji), Jakarta: AMZAH, 2009, hlm. 344

*“Islam dibangun di atas lima pilar: Kesaksian bahwa tiada Tuhan melainkan Allah dan Muhammad adalah utusan Allah, mendirikan shalat, menunaikan zakat, haji, dan puasa Ramadhan”.*

Ayat al-Qur’an dan Hadis Nabi tersebut menjelaskan tentang kewajiban berzakat yang menjaga agama, artinya umat Islam yang telah menunaikan zakat telah melaksanakan apa yang diperintahkan oleh syariat, karena apabila tidak menunaikannya maka berdosa karena telah melanggar apa yang telah diperintahkan oleh Allah SWT. Adapun menjaga harta, dapat dilihat dalam Q.S. at-Taubah ayat 103, Allah SWT berfirman:

حُدِّ مِنْ أَمْوَالِهِمْ صَدَقَةٌ تُطَهِّرُهُمْ وَتُزَكِّيهِمْ بِهَا

*“Ambilah zakat dari harta mereka (guna) menyucikan dan membersihkan mereka” Q.S. at-Taubah:103*

Maksud menyucikan dalam ayat tersebut adalah membersihkan mereka dari kekikiran dan cinta yang berlebihan terhadap harta.<sup>116</sup> Zakat membersihkan orang yang menunaikannya dari dosa dan memujinya, bahkan menjadi saksi atau bukti atas kesungguhan iman orang yang menunaikannya.<sup>117</sup> Sedangkan Ijma’ mengenai kewajiban berzakat sudah ada sejak zaman diutusnya Rasulullah SAW hingga sekarang tanpa ada yang mengingkarinya.<sup>118</sup>

<sup>116</sup> <https://quran.kemenag.go.id/quran/per-ayat/surah/9?from=103&to=103> diakses pada 11 September 2023

<sup>117</sup> Azzam dan Abdul Wahhab Sayyed Hawwas, “Fiqh Ibadah (Thaharah, Shalat, Zakat, Puasa, dan Haji), hlm. 343

<sup>118</sup> *Ibid.*, hlm. 345

Bagi harta yang dikeluarkan zakatnya, bisa menjadikannya bersih, berkembang penuh dengan berkah, terjaga dari berbagai bencana, dan dilindungi oleh Allah dari kerusakan, keterlantaran, dan kesia-siaan. Sedangkan bagi yang mengeluarkannya, Allah akan mengampuni dosanya, mengangkat derajatnya, memperbanyak kebajikan-kebajikannya, dan menyembuhkannya dari sifat kikir, rakus, egois, kapitalis.<sup>119</sup>

Bagi masyarakat, mengatasi aspek penting dalam kehidupan, karena zakat menolong anak yatim yang tidak mempunyai harta sama sekali dan tidak ada yang memberikan nafkah, orang fakir yang tidak punya harta untuk memenuhi kebutuhan diri sendiri, isteri, dan anak-anaknya, orang yang dililit hutang dan tidak sanggup membayarnya, para penuntut ilmu yang tidak punya biaya menjadi tercukupi kebutuhannya.<sup>120</sup>

Begitupula jika dikaitkan dengan syarat-syarat *masalah mursalah* menurut Abdul Wahab Khalaf, maka telah sesuai dengan kriteria persyaratan *mashlahah mursalah*, antara lain<sup>121</sup>:

- a. Harus benar-benar mendatangkan kemanfaatan atau menolak kemudharatan, bukan dugaan belaka dengan mempertimbangkan kemanfaatannya tanpa melihat dampak negatif yang ditimbulkannya dan sesuatu yang dianggap *mashlahah* harus berupa kepentingan umum bukan pribadi.

---

<sup>119</sup> Syaikh Hasan Ayyub, "Fikih Ibadah", Jakarta: Pustaka Al-Kausar, 2005, hlm. 504

<sup>120</sup> *Ibid.*, hlm. 504

<sup>121</sup> M.Zein, "Ushul Fiqh", hlm. 139

Pengawasan dalam literatur islam disebut sebagai *hisbah* yang bermakna *ihtisab*, yaitu meneliti, melihat dan mencegah. Praktik *hisbah* sudah dilaksanakan sejak zaman Nabi dan diikuti di masa Khulafaurrasyidin dan pemerintahan Islam selanjutnya. Dari segi istilah, Al-Mawardi menjelaskan bahwa *hisbah* adalah melaksanakan tugas keagamaan untuk melakukan kebaikan dan mencegah kemungkaran. Pelaksanaan *hisbah* dalam sistem pemerintahan dapat menghapuskan penipuan dan bentuk penyelewengan apapun dalam masyarakat.<sup>122</sup> Landasan dari *al-Hisbah* terdapat dalam al-Qur'an surah ali-Imran ayat 104;

وَلْتَكُنْ مِنْكُمْ أُمَّةٌ يَدْعُونَ إِلَى الْخَيْرِ وَيَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ وَأُولَئِكَ هُمُ الْمُفْلِحُونَ

“Dan hendaklah ada di antara kamu segolongan umat yang menyeru kepada kebajikan, menyuruh kepada yang ma’ruf dan mencegah dari yang mungkar, merekalah orang-orang yang beruntung.”

Dalam Islam pengawasan dilakukan untuk meluruskan yang tidak lurus, mengoreksi yang salah, dan membenarkan yang hak. Pada masa Rasulullah, beliau sering melakukan inspeksi ke pasar dan menemukan praktik bisnis yang tidak jujur sehingga beliau menegurnya. Dalam hal ini pelaksanaan *al-Hisbah* tidak hanya berlaku dalam mengawasi pasar saja, tetapi juga dalam bidang hukum.

Berdasarkan kajian Furqani, fungsi *al-hisbah* adalah (1) Mengawasi timbangan, ukuran, dan harga; (2) mengawasi jual-beli terlarang; (3) mengawasi

---

<sup>122</sup> Neneng Nurhasanah, “Pengawasan Islam dalam Operasional Lembaga Keuangan Syariah”, MIMBAR, Vol. 29, No. 1, (Juni, 2013), hlm. 13-14

kehalalan, kesehatan, kebersihan suatu komoditas; (4) pengaturan (tata letak) pasar; (5) mengatasi persengketaan dan ketidakadilan; (6) melakukan intervensi pasar; dan (7) memberikan hukuman terhadap pelanggaran. Tiga dari enam fungsi tersebut dapat dikaitkan dengan pengawasan LAZ yang tidak berizin, yaitu:

- a) Mengawasi kehalalan, artinya zakat yang diberikan *muzzaki* tersalurkan dengan baik kepada *mustahiq* sesuai prinsip syariah.
- b) Mengatasi persengketaan dan ketidakadilan, artinya apabila terdapat pengawasan sebagai langkah preventif terhadap LAZ yang tidak memiliki izin akan mencegah atau mengatasi persengketaan dan ketidakadilan.
- c) Memberikan hukuman terhadap pelanggaran, artinya sebagai upaya represif apabila di lapangan telah ditemukan LAZ yang tidak berizin dan menyalurkan zakatnya tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Dengan begitu, tujuan akhir dari pengawasan Kemenag Kota Malang terhadap LAZ yang tidak berizin adalah agar tidak terjadi penyelewengan pengelolaan zakat/ mitigasi penyalahgunaan dana zakat, penerapan asas kepastian hukum dalam pengelolaan zakat agar kepentingan para pihak terlindungi, entah kepada *muzaki* (zakat tersalurkan dengan baik dan sesuai yang ditentukan syariah), *mustahiq* (menerima penyaluran zakat dengan baik karena itu hak *mustahiq*), maupun LAZ itu sendiri (menimbulkan kepercayaan atau amanah terhadap LAZ karena bahkan LAZ yang berizin pun bisa melakukan penyelewengan dana zakat).

- b. Tidak bertentangan dengan ketentuan al-Qur'an, Sunnah Rasulullah, maupun ijma'.

Rasulullah pernah mengangkat dan menginstruksikan kepada beberapa sahabat seperti Umar bin Khattab dan Ibn Qais 'Ubadah Ibn Shamit sebagai amil zakat tingkat daerah, serta membangun *Baitul Mal* sebagai tempat pengelolaan zakat. Pada masa Rasulullah, pengelolaan zakat dilakukan dengan cara yang sigap dan disiplin. Rasulullah tidak pernah menunda penyaluran zakat. Setiap kali zakat diterima pada pagi hari, maka sebelum siang Rasul sudah membagikannya kepada *mustahiq*. Apabila zakat diterima pada siang hari, maka sebelum malam tiba zakat tersebut telah disalurkan. Tidak ada sisa dari zakat yang masuk. Tidak ada tindak korupsi, semua pengelolaan zakat dilakukan secara transparan.<sup>123</sup>

Dapat dipahami dari pengelolaan zakat yang dicontohkan pada masa Rasulullah dan dibandingkan dengan masa sekarang, hal yang membedakan hanyalah pendistribusiannya dilakukan pada hari itu secara langsung dan transparan kepada *mustahiq* oleh Rasulullah secara terpusat. Pada sistem pemerintahan, Rasulullah sebagai kepala negara sekaligus memiliki peran dalam kekuasaan legislatif, yudikatif, eksekutif. Artinya sistem pemerintahan sentralistik (segala kekuasaan dipegang oleh pemerintah pusat).<sup>124</sup>

Adapun zakat pada masa Khulafaurrasyidin, yaitu pada masa Abu Bakar, kebijakan pengelolaan dana zakat secara garis besar seperti apa yang dilakukan pada masa Rasulullah, yaitu beliaulah yang langsung menangani pendistribusian

<sup>123</sup> <https://www.dompethuafa.org/zakat-pada-masa-nabi-muhammad/> diakses pada 22 Mei 2023

<sup>124</sup> <https://www.kompasiana.com/karien/5daafd820d823014071184f2/sistem-pemerintahan-islam-pada-masa-rasulullah-s-a-w?page=all#sectionall> diakses pada 12 Jun. 23

dan pendayagunaan zakat. Beliau tidak mengangkat satu pun pengawal atau pegawai untuk mengawasinya, karena semua telah habis dibagikan.<sup>125</sup> Pada masa Umar bin Khattab, untuk penyelenggaraan zakat dilakukan dengan melantik amil-amil untuk mengumpulkan zakat dari orang-orang kemudian mendistribusikan kepada golongan yang berhak menerimanya.<sup>126</sup> Adapun pada masa Usman bin Affan, tidak ada perubahan sama sekali, beliau melanjutkan kebijakan-kebijakan sebelumnya. Beliau melantik Zaid bin Sabit untuk mengelola dana zakat.<sup>127</sup> Terakhir, pada masa Ali bin Abi Thalib, beliau menerapkan kebijakan sesuai dengan kebijakan seperti masa Rasulullah dan Abu Bakar yang langsung mendistribusikan keseluruhan dana zakat sampai habis,<sup>128</sup> pendistribusian dana zakat dilakukan sekali dalam sepekan tanpa ada sedikitpun dana yang tersisa.<sup>129</sup>

Berbeda dengan masa sekarang, yang mana zakat yang telah terkumpul didistribusikan melalui program-program yang telah direncanakan agar kedepannya dapat diprogramkan apakah untuk tujuan konsumtif atau produktif,<sup>130</sup> dan penyalurannya dapat menggunakan lembaga, yaitu masyarakat yang membantu dalam pengelolaan zakat (dalam hal ini LAZ), tentunya diperlukan pengawasan di sini oleh pemimpin/pemerintah yang dalam hal ini dibebankan kepada Menteri Agama dan apabila dilihat dari tugas Kemenag Kota Malang

---

<sup>125</sup> Mutia Azizah Nuriana dan Khomarudin Achmad, "Zakat Sebagai Pengentasan Kemiskinan dan Pembangunan Perekonomian Umat (Telaah Pengelolaan Zakat Pada Masa Khulafaur Rasyidin), TERAJU: Jurnal Syariah dan Hukum, Vol. 02, No. 02, Sep, 2020, hlm. 147-148

<sup>126</sup> *Ibid.*, hlm. 149

<sup>127</sup> *Ibid.*, hlm. 150

<sup>128</sup> Nur Fadhillah, "Zakat, Pajak, dan Prinsip Keadilan Distributif Islam", QIEMA: Qomaruddin Islamic Economy Magazine, Vol. 4, No. 2, 2018, hlm. 199

<sup>129</sup> Mutia Azizah Nuriana dan Khomarudin Achmad, hlm. 152

<sup>130</sup> Astria Dewi Astuti, "Kebijakan Regulasi Pengelolaan Zakat pada Masa Rasulullah dan Pengembangannya di Indonesia", Skripsi, Program Studi Manajemen Zakat dan Wakaf, Fakultas Ekonomi dan Bisnis Islam, IAIN Parepare, 2021, hlm. 60

sebagai pelaksana tugas Kementerian di Kabupaten/Kota, maka diperlukan pengawasan tersebut.

Seperti yang telah dinyatakan dalam Hadis bahwa setiap orang adalah pemimpin:

أَنَّ رَسُولَ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ قَالَ أَلَا كُفُّكُمْ رَاعٍ وَكُلُّكُمْ مَسْئُولٌ عَنْ رَعِيَّتِهِ فَالْإِمَامُ الَّذِي النَّاسُ رَاعٍ وَهُوَ مَسْئُولٌ عَنْ رَعِيَّتِهِ وَالرَّجُلُ رَاعٍ عَلَى أَهْلِ بَيْتِهِ وَهُوَ مَسْئُولٌ عَنْ رَعِيَّتِهِ وَالْمَرْأَةُ رَاعِيَةٌ عَلَى أَهْلِ بَيْتِ زَوْجِهَا وَوَلَدِهِ وَهِيَ وَهُوَ مَسْئُولَةٌ عَنْهُمْ وَعَبْدُ الرَّجُلِ رَاعٍ عَلَى مَالِ سَيِّدِهِ وَهُوَ مَسْئُولٌ عَنْهُ أَلَا فَكُلُّكُمْ رَاعٍ وَكُلُّكُمْ مَسْئُولٌ عَنْ رَعِيَّتِهِ

*"Ketahuilah setiap kalian adalah pemimpin, dan setiap kalian akan dimintai pertanggungjawabannya atas yang dipimpin. Penguasa yang memimpin rakyat banyak dia akan dimintai pertanggungjawaban atas yang dipimpinnya, setiap kepala keluarga adalah pemimpin anggota keluarganya dan dia dimintai pertanggungjawaban atas yang dipimpinnya, dan istri pemimpin terhadap keluarga rumah suaminya dan juga anak-anaknya, dan dia akan dimintai pertanggungjawabannya terhadap mereka, dan budak seseorang juga pemimpin terhadap harta tuannya dan akan dimintai pertanggungjawaban terhadapnya. Ketahuilah, setiap kalian adalah bertanggung jawab atas yang dipimpinnya" (HR al-Bukhari).*

Hadis tersebut memberikan penegasan bahwa setiap orang adalah pemimpin, dan seorang pemimpin diminta pertanggungjawaban atas yang

dipimpinnya, hal ini berkaitan dengan Pasal 34 yang menyebutkan bahwa Menteri Agama dalam hal ini termasuk pula instansi vertikal di bawahnya yaitu Kemenag Kota Malang memiliki tugas untuk mengawasi LAZ baik yang berizin maupun tidak berizin. Sehingga, Kemenag Kota Malang sebagai pemimpin atau yang memiliki tugas dalam pengawasan tersebut seharusnya bertanggungjawab dan memiliki peran untuk mengawasi.

Sebagaimana pernyataan seorang mujtahid yang terkenal berpegang terhadap *mashlahah*, Syekh Muhammad Abduh yang menyarankan pemerintah atau penguasa dan ahli-ahli fiqih serta para hakim pada waktu itu agar mereka tidak melepas dari pertimbangan kemaslahatan umum dalam hal memberikan fatwa dan menetapkan ketentuan hukum<sup>131</sup> dan Undang-Undang telah menyatakan bahwa Menteri Agama memiliki peran pengawasan tersebut, maka disitulah terdapat *mashalah mursalah* bagi masyarakat, karena ketika penyaluran zakat oleh LAZ yang tidak berizin tersebut tidak diawasi oleh Kemenag di tiap-tiap daerah, dikhawatirkan akan terjadinya penyelewengan penyaluran dana zakat yang akan menimbulkan kemudharatan.

Keberadaan peran dan upaya pengawasan yang dilakukan Kemenag Kota Malang memiliki tujuan agar pengelolaan zakat berjalan dengan baik dan terkontrol, amanah dan sesuai syariat islam. Di Indonesia pun telah ada Undang-undang yang mengaturnya, akan tetapi ketentuan yang lebih detail di samping Undang-undang yang secara eksplisit mengatur mengenai pengawasan terhadap

---

<sup>131</sup> Saifuddin Zuhri, "Ushul Fiqh (Akal Sebagai Sumber Hukum Islam)", Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011, hlm. 87

LAZ tidak memiliki izin belum ada. Maka dari itu alangkah baiknya jika mempertimbangkan dari segi *mashlahah mursalah*, diperlukan ketentuan yang mengatur lebih lanjut agar tujuan dari pengawasan Kemenag Kota Malang terhadap LAZ yang tidak berizin berdampak untuk kemaslahatan umat.

Pengawasan dapat dituangkan dalam Keputusan Menteri Agama (KMA) agar dapat dijalankan secara konkrit untuk menjamin kepastian hukum *mustahiq* dan *muzzaki* terhadap LAZ yang tidak berizin dengan judul Pedoman Pengawasan Terhadap Lembaga Amil Zakat (LAZ) yang Tidak Berizin yang mencakup tingkat Nasional, Provinsi, Kabupaten atau Kota sebagai bentuk penjabaran dari peran dan upaya pengawasan Menteri Agama pada pasal 34. Ketentuan tersebut dapat berisi Persyaratan Pengawas LAZ yang tidak berizin; Mekanisme Pengawasan yang dilakukan terhadap LAZ Berskala Nasional, Provinsi, Kabupaten/Kota yang Tidak Berizin; Standar Operasional Prosedur (SOP) yang dilakukan ketika ditemukan LAZ yang tidak berizin baik ketika sidak maupun laporan dari masyarakat; Jangka Waktu Pengurusan LAZ yang tidak berizin; serta Langkah-langkah yang ditempuh oleh pengawas atas penjatuhan sanksi terhadap LAZ yang tidak berizin.

Seluruh ketentuan hukum yang ditetapkan atas dasar *mashlahah mursalah* merupakan suatu penetapan hukum Islam yang apabila memenuhi syarat-syarat *mashlahah mursalah* seperti yang telah diuraikan. Ketentuan hukum yang dibawa kepada *mashlahah mursalah* adalah hukum Allah ditinjau dari segi mendapatkan

pahala *ukhrawi* bagi pelakunya dan dosa *ukhrawi* atas orang yang melanggarnya selain dari sanksi duniawi.<sup>132</sup>

---

<sup>132</sup> Sulaiman Abdullah, “Sumber Hukum Islam (Permasalahan dan Fleksibilitasnya), Jakarta: Sinar Grafika, 1995, hlm. 158

## BAB V

### PENUTUP

#### A. Kesimpulan

Berdasarkan Rumusan Masalah pada penelitian ini, maka kesimpulannya adalah sebagai berikut:

1. Peran dan upaya Kemenag Kota Malang dalam melakukan pengawasan terhadap LAZ yang tidak memiliki izin itu ada tetapi tidak signifikan, karena Undang-Undang Pengelolaan Zakat telah melarang secara tegas pengelolaan zakat tanpa izin pada Pasal 38 dan sanksinya pada pasal 41. Sehingga pengawasan dan pendataan dilakukan terhadap LAZ yang telah memiliki izin saja. Adapun ketika ditemukan LAZ yang tidak memiliki izin di lapangan karena disidak maupun ada laporan dari masyarakat, pengawasan tetap dilakukan tetapi tidak secara langsung melalui Kemenag Kota Malang melainkan melalui mitra yaitu Forum Zakat (FOZ) yang melakukan pembinaan dan pengarahan apabila ditemukan ada lembaga zakat yang tidak berizin. Peran dan upaya pengawasan yang seharusnya dilakukan Kemenag Kota Malang tidak lain adalah untuk mencapai satu tujuan, yaitu ketertiban dan mencegah kemungkinan terjadinya penyimpangan serta izin yang diberikan menandakan LAZ tersebut telah menaati Undang-Undang Pengelolaan Zakat.
2. Jika dilihat dari segi *mashalah mursalah*, peran dan upaya Kemenag Kota Malang tersebut sangat dibutuhkan, penting, dan seharusnya lebih masif

lagi karena ketika dilihat dari tujuan syariat (*al-dharuratul hamzah*) akan menjaga agama dan harta. Di samping itu, undang-undang telah menyatakan bahwa Menteri Agama memiliki peran pengawasan tersebut, maka disitulah terdapat *mashalah mursalah* bagi masyarakat, karena ketika penyaluran tersebut tidak diawasi oleh Kemenag di tiap-tiap daerah, dikhawatirkan akan terjadinya penyelewengan penyaluran dana zakat zakat yang akan menimbulkan kemudharatan. Diperlukan KMA sebagai wujud konkrit agar tujuan dari pengawasan Kemenag Kota Malang terhadap LAZ yang tidak berizin berdampak untuk kemaslahatan umat, khususnya kepada para *mustahiq dan muzzaki* sehingga menghasilkan kepastian hukum.

## **B. Saran**

Untuk penelitian selanjutnya, lingkup penelitian dapat diperluas tidak hanya di Kabupaten/Kota tetapi di Kantor Kementerian Agama Wilayah Provinsi karena yang berwenang mengeluarkan perizinan adalah Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi.

## DAFTAR PUSTAKA

### **Buku**

- Abdullah, Sulaiman. "Sumber Hukum Islam (Permasalahan dan Fleksibilitasnya).  
Jakarta: Sinar Grafika, 1995.
- Achmadi, Abu dan Cholid Narkubo. "Metode Penelitian". Jakarta: PT. Bumi  
Aksara, 2005.
- Agama, Kementerian. "Pedoman Pengawasan Lembaga Pengelola Zakat".  
Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam. Direktorat Pemberdayaan  
Zakat, 2012.
- Amiruddin. "Pengantar Metode Penelitian Hukum". Jakarta: PT. Raja Grafindo  
Persada, 2012.
- Anonim. Rekonstruksi Pemikiran Hukum Islam di Indonesia. t.tp.: t.p., t.t.
- Ayyub, Syaikh Hasan. "Fikih Ibadah". Jakarta: Pustaka Al-Kausar, 2005.
- Azzam, Abdul Aziz Muhammad dan Abdul Wahhab Sayyed Hawwas. "Fiqh  
Ibadah (Thaharah, Shalat, Zakat, Puasa, dan Haji). Jakarta: AMZAH, 2009.
- Darmawati. "Ushul Fiqh". Jakarta: Kencana, 2019.
- Hafidhuddin, Didin. "Zakat dalam Perekonomian Modern". Depok: Gema Insani,  
2002.
- Hakim, Rahmad. "Manajemen Zakat: Histori, Konsepsi, dan Implementasi".  
Jakarta: KENCANA, 2020.
- Hamidi, Jazim dan Mustafa Lutfi. "Dekonstruksi Hukum Pengawasan Pemerintah  
Daerah". Malang: UB Press, 2011.

- Johan Nasution, Bahder. "Metode Penelitian Ilmu Hukum". Bandung: CV. Mandar Maju, 2008.
- Kartika Sari, Elsi. "Pengantar Hukum Zakat dan Wakaf". Jakarta: PT Grasindo, 2006.
- M.H. Randa Puang, Victorianus. "Hukum Pendirian Usaha dan Perizinan". Yogyakarta: Deepublish Publisher, 2015.
- M.Zein , Satria Effendi. "Ushul Fiqh". Jakarta: Prenadamedia Group, 2019.
- Nahe'i, Imam dan Wawan Juandi. "Revitalisasi Ushul Fiqh Dalam Proses Istinbath Hukum Islam". Jawa Timur: Ibrahimy Press, 2010.
- Pedoman Penulisan Karya Ilmiah Fakultas Syariah UIN Maliki Malang, 2022.
- Peter Mahmud Marzuki, Peter. "Penelitian Hukum". Jakarta: Kencana, 2007.
- Saudjana, Nana dan Ahwal Kusuma. "Proposal Penelitian di Perguruan Tinggi". Bandung: Sinar Baru Argasindo, 2002.
- Siddiq, Muhammad. "Penentuan Metode dan Pendekatan Penelitian Hukum". Banda Aceh: Lembaga Kajian Konstitusi Indonesia (LKKI).
- Sirajuddin, dkk. "Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah: Sejarah, Asas, Kewenangan, dan Pengawasan, Penyelenggaraan Pemerintah Daerah". Malang: Setara Press.
- Soetjono Soekanto. "Pengantar Penelitian Hukum". Jakarta: Rajawali Pers, 1999.
- Sofyan Hasan, K.N., dan Muhamad Sadi. "Hukum Zakat dan Wakaf di Indonesia". Jakarta: KENCANA, 2021.
- Sri Djatmiati, Tatiek. "Perizinan Sebagai Instrumen Yuridis Dalam Pelayanan Publik". Pidato. Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 2007.

Sri Pudyatmoko, Y. "Perizinan: Problem dan Upaya Pembenahan". Jakarta: Grasindo, 2009.

Sururama, Rahmawati, dan Rizki Amalia. "Pengawasan Pemerintahan". Bandung: Cendekia Press, 2020.

Zuhri, Saifuddin. "Ushul Fiqh (Akad Sebagai Sumber Hukum Islam)". Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011.

### **Jurnal**

Abid, Chusainul. 2017. "Peran Negara Dalam Pengelolaan Zakat Umat Islam di Indonesia". Jurnal Nestor Magister Hukum. Vol. 1. No. 1.

Azizah Nuriana, Mutia dan Khomarudin Achmad. 2020. "Zakat Sebagai Pengentasan Kemiskinan dan Pembangunan Perekonomian Umat (Telaah Pengelolaan Zakat Pada Masa Khulafaur Rasyidin)". TERAJU: Jurnal Syariah dan Hukum. Vol. 02. No. 02. September.

Djubaedi, Dedi, dkk. 2018. "Kinerja dan Adaptasi Organisasi Pengelola Zakat (OPZ) di Provinsi DI Yogyakarta Pasca Judicial Review UU Zakat No. 23 Tahun 2011". Dakwah: Jurnal Kajian Dakwah dan Kemasyarakatan. Vol. 22. No. 2.

Fadhillah, Nur. 2018. "Zakat, Pajak, dan Prinsip Keadilan Distributif Islam". QIEMA: Qomaruddin Islamic Economy Magazine. Vol. 4. No. 2.

Fikani, Fadhillah, dkk. 2022. "Pendidikan Agama Terhadap Pengawasan Ibadah Shalat Siswa di MTS Nurul Iman Tanjung Morawa Pasar XIII Desa Limau

- Manis T.A 2021/2022. Taushiah:Jurnal Hukum, Pendidikan dan Kemasyarakatan. Vol. 12. No. 2.
- Harahap, Mulawarman. “Fungsi Perizinan Dalam Negara Hukum”. Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya. 2019.
- Ihsan, Nurul. 2019. “Implementasi Pembinaan dan Pengawasan Terhadap BAZNAS Provinsi Sumatera Selatan Tentang Pengelolaan Zakat”. Journal *AlMu’amalah Radenfatah*. Vol. 1.
- Kusmanto, Arif. 2014. “Peran Lembaga Amil Zakat Nasional Dalam Penghimpunan Dana Zakat, Infaq, dan Shodaqoh”. *Pandecta*. Vol. 9. No. 2. Januari.
- Nurhasanah, Neneng. 2013. “Pengawasan Islam dalam Operasional Lembaga Keuangan Syariah”. *MIMBAR*. Vol. 29. No. 1
- Rabbani, Hamzah dan Dadang Romansyah. 2014. “ANALISIS DAMPAK UU NO. 23 TAHUN 2011 TENTANG PENGELOLAAN ZAKAT TERHADAP EKSISTENSI DAN KEBERLANGSUNGAN LEMBAGA AMIL ZAKAT (STUDI KASUS LEMBAGA AMIL ZAKAT PKPU)”. *JEPS: Jurnal Ekonomi dan Perbankan Syariah*. Vol. 2. No. 2.
- Rahmat Hakim, Budi. 2015. “Analisis Terhadap Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (Perspektif Hukum Islam)”. *SYARIAH: Jurnal Ilmu Hukum*. Vol. 15. No. 2. Desember.

## Skripsi

Andri Rohman, Mochammad. “Tinjauan Hukum Islam Terhadap Praktik Zakat Fitrah (Studi Kasus Dusun Biru Desa Gunungrejo Kecamatan Singosari)”, Undergraduate thesis, Universitas Islam Maulana Malik Ibrahim Malang, 2022. <http://etheses.uin-malang.ac.id/35260/>

Cendekiawan Ainul Haq, Muh. “Legalitas pengelolaan lembaga zakat, infak, dan sedekah berbasis kampus ditinjau dari Undang-undang nomor 23 tahun 2011 tentang pengelolaan zakat: Studi perbandingan pusat kajian zakat dan wakaf el-Zawa Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang dan Rumah Amal Salman Institut Teknologi Bandung”, Undergraduate thesis, Universitas Islam Maulana Malik Ibrahim Malang, 2017. <http://etheses.uin-malang.ac.id/6917/>

Dewi Astuti, Astria. “Kebijakan Regulasi Pengelolaan Zakat pada Masa Rasulullah dan Pengembangannya di Indonesia”. Undergraduate thesis, IAIN Parepare, 2021. <http://repository.iainpare.ac.id/3130/>

Polerik, “TINJAUAN FIQH JINAYAH TERHADAP SANKSI BAGI PELAKU PENGUMPULAN ZAKAT (AMIL) TANPA IZIN (STUDI PASAL 38 PERDA KOTA PALEMBANG NOMOR 4 TAHUN 2017 TENTANG PENGELOLAAN ZAKAT)”, Diploma thesis, UNIVERSITAS ISLAM NEGERI RADEN FATAH, 2019. <http://repository.radenfatah.ac.id/4397/>

Siswanto, “SANKSI PIDANA BAGI PENGELOLA ZAKAT TANPA IZIN PEMERINTAH DALAM PERSPEKTIF HUKUM ISLAM (STUDI PASAL

39 UU NO. 23 TAHUN 2011 TENTANG PENGELOLAAN ZAKAT)",  
Skripsi thesis, UIN SUNAN KALIJAGA YOGYAKARTA, 2013.  
<https://digilib.uin-suka.ac.id/id/eprint/8523/>

### **Tesis**

Rahmawati, Nur. "Fungsi Pengawasan Pengelolaan Zakat di BAZNAS Daerah Istimewa Yogyakarta". Masters thesis, UIN SUNAN KALIJAGA YOGYAKARTA, 2016. <https://digilib.uin-suka.ac.id/id/eprint/23126/>

### **Undang-Undang**

UU No. 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat

KMA Republik Indonesia Nomor 333 Tahun 2015 tentang Pedoman Pemberian Izin Pembentukan Lembaga Amil Zakat

Putusan MK Nomor 86/PUU-X/2012

### **Internet**

Agama Republik Indonesia, Kementerian. "Sekilas Tentang Kementerian Agama", *Kementerian Agama Republik Indonesia*, diakses 13 Maret 2023, <https://kemenag.go.id/artikel/sejarah>

Ana, Nur Rosihin “UU Pengelolaan Zakat Jamin Kepastian Hukum Muzzaki, Mustahik, dan LAZ,” *Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, 09 Oktober 2012, diakses 22 Januari 2023  
<https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=7603>

Anam, Saiful & Partners, “Pendekatan Perundang-Undangan (Statue Approach dalam Penelitian Hukum” [https://www.saplax.top/pendekatan-perundang-undangan-statute-approach-dalam-penelitian-hukum/#:~:text=Pendekatan%20konseptual%20\(conceptual%20approach\)%20merupakan,nilai%20yang%20terkandung%20dalam%20penormaan](https://www.saplax.top/pendekatan-perundang-undangan-statute-approach-dalam-penelitian-hukum/#:~:text=Pendekatan%20konseptual%20(conceptual%20approach)%20merupakan,nilai%20yang%20terkandung%20dalam%20penormaan)  
diakses pada 01 Jul. 23

Dhuafa, Dompot “Sejarah Pengelolaan Zakat Pada Masa Nabi Muhammad di Madinah,” *Dompot Dhuafa*, 27 Oktober 2020, diakses 22 Mei 2023  
<https://www.dompetdhuafa.org/zakat-pada-masa-nabi-muhammad/>

Haqikah, Marchiana Aulya “Pemerintah Akui Rumah Amal Salman Sebagai LAZ Berizin,” *Rumah Amal Salman*, 26 November 2021, diakses 07 April 2023  
[https://rumahamal.org/news/pemerintah\\_akui\\_rumah\\_amal\\_salman\\_sebagai\\_laz\\_berizin](https://rumahamal.org/news/pemerintah_akui_rumah_amal_salman_sebagai_laz_berizin)

Kelana, Irwan “PPPA Daarul Quran Resmi Dapat Izin Sebagai Laznas,” *Republika*, 15 Juli 2018, diakses 04 Februari 2023  
<https://www.republika.co.id/berita/pbvr374/pppa-daarul-quran-resmi-dapat-izin-sebagai-laznas>

Kemenag, Qur'an, diakses 11 September 2023,

<https://quran.kemenag.go.id/quran/per-ayat/surah/9?from=103&to=103>

Kontributor “Kemenag Rilis 108 Lembaga Pengelola Zakat Tidak Berizin, Ini

Daftarnya,” *Kementerian Agama Republik Indonesia*, 20 Januari 2023,

diakses 22 Januari 2023, <https://kemenag.go.id/read/kemenag-rilis-108->

[lembaga-pengelola-zakat-tidak-berizin-ini-daftarnya-q9bbx](https://kemenag.go.id/read/kemenag-rilis-108-lembaga-pengelola-zakat-tidak-berizin-ini-daftarnya-q9bbx)

Malang, Kementerian Agama Kota “Sekilas Lahirnya Kementerian Agama Kota

Malang,” *Kementerian Agama Kota Malang*, diakses 10 Mei 2023

<https://malangkota.kemenag.go.id/home/sejarah>

Malang, Kementerian Agama Kota “Struktur Organisasi Kemenag Kota Malang,”

*Kementerian Agama Kota Malang*, diakses 10 Mei 2023

[https://malangkota.kemenag.go.id/home/struktur\\_organisasi](https://malangkota.kemenag.go.id/home/struktur_organisasi)

Malang, Kementerian Agama Kota “Visi & Misi Kementerian Agama Kota

Malang,” *Kementerian Agama Kota Malang*, diakses 10 Mei 2023

[https://malangkota.kemenag.go.id/home/visi\\_misi](https://malangkota.kemenag.go.id/home/visi_misi)

NoviaKarien, Fairuz “Sistem Pemerintahan Islam Pada Masa Rasulullah SAW,”

*Kompasiana*, 19 Oktober 2019, diakses 12 Juni 2023

<https://www.kompasiana.com/karien/5daafd820d823014071184f2/sistem->

[pemerintahan-islam-pada-masa-rasulullah-s-a-w?page=all#sectionall](https://www.kompasiana.com/karien/5daafd820d823014071184f2/sistem-pemerintahan-islam-pada-masa-rasulullah-s-a-w?page=all#sectionall)

Republika, “Foz: 17 Persen dari 108 LAZ Sudah Berizin,” *Republika*, 30 Januari

2023, diakses 12 Juni 2023 <https://www.republika.id/posts/36942/foz-17->

[persen-dari-108-laz-sudah-berizin](https://www.republika.id/posts/36942/foz-17-persen-dari-108-laz-sudah-berizin)

Zakat, Forum “Tentang FOZ”, *Forum Zakat*, diakses 06 Juni 2023,

<https://forumzakat.org/tentang-foz/>

## LAMPIRAN-LAMPIRAN

### A. Dokumentasi Wawancara



Gambar A.1 bersama Bapak H. Zainal Anwar, S.Sy., M.H selaku Penyelenggara Zakat dan Wakaf Kementerian Agama Kota Malang ketika pengambilan data Proposal Skripsi



Gambar A.2 bersama Bapak H. Zainal Anwar, S.Sy., M.H selaku Penyelenggara Zakat dan Wakaf Kementerian Agama Kota Malang ketika pengambilan data Skripsi



Gambar A.3 bersama Bapak I Kadek Candra Kusuma selaku Direktur LAZIS

Khoiru Ummah ketika pengambilan data Skripsi



Gambar A.4 bersama LAZ B ketika pengambilan data Skripsi

## B. Pejabat Kantor Kementerian Agama Kota Malang



Gambar B. 1 Pejabat Kantor Kementerian Agama Kota Malang

**DAFTAR RIWAYAT HIDUP****DATA PRIBADI**

Nama Lengkap : Fauza Shofia  
Tempat & Tanggal Lahir : Palangka Raya, 14 Juli 2001  
Tahun Masuk UIN : 2019  
Jurusan : Hukum Ekonomi Syariah  
Alamat Rumah : Jl. G. Obos XIV Perumahan Amana  
Residence Blok A No. 08, Kec. Jekan  
Raya, Kel. Menteng, Palangka Raya,  
Kalimantan Tengah  
Nomor Telepon : 0812-9545-0529  
E-Mail : fauzashofiaa@gmail.com

**RIWAYAT PENDIDIKAN**

2010-2015 : SDN Percobaan  
2015-2017 : MTsN 1 Kota Palangka Raya  
2017-2019 : MAN Kota Palangka Raya  
2019-2023 : Universitas Islam Negeri Maulana Malik  
Ibrahim Malang