

**T E S I S**

**PENGAWASAN ORGANISASI PENGELOLAAN  
ZAKAT DALAM RANGKA PENINGKATAN  
HASIL GUNA DAN DAYA GUNA ZAKAT**

**(Supervision of The Alms Management Organization  
in Increasing The Result and The Efficiency)**



Oleh

**SHOLIKUL HADI, S.H.  
NIM. 0707201010016**

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM  
KONSENTRASI HUKUM EKONOMI**

**UNIVERSITAS JEMBER  
FAKULTAS HUKUM  
2011**

**T E S I S**

**PENGAWASAN ORGANISASI PENGELOLAAN  
ZAKAT DALAM RANGKA PENINGKATAN  
HASIL GUNA DAN DAYA GUNA ZAKAT**

**(Supervision of The Alms Management Organization  
in Increasing The Result and The Efficiency)**

**Oleh**

**SHOLIKUL HADI, S.H.  
NIM. 0707201010016**

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM  
KOSENTRASI HUKUM EKONOMI**

**UNIVERSITAS JEMBER  
FAKULTAS HUKUM  
2011**

**PENGAWASAN ORGANISASI PENGELOLAAN  
ZAKAT DALAM RANGKA PENINGKATAN  
HASIL GUNA DAN DAYA GUNA ZAKAT**

**T E S I S**

Untuk Memperoleh Gelar Magister Hukum  
dalam Program Studi Ilmu Hukum  
pada Fakultas Hukum Universitas Jember

Oleh

**SHOLIKUL HADI, S.H.  
NIM. 0707201010016**

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM  
KOSENTRASI HUKUM EKONOMI**

**UNIVERSITAS JEMBER  
FAKULTAS HUKUM  
2011**

**TESIS INI TELAH DISETUJUI  
TANGGAL 19 AGUSTUS 2011**

Oleh  
Dosen Pembimbing Utama

**Prof. Dr. H. Tjuk Wirawan, S.H.**  
NIP. 194310241966091001

Dosen Pembimbing Anggota

**Hj. Liliek Istiqomah, S.H., M.H.**  
NIP. 194905021983032001

Mengetahui,  
Universitas Jember  
Fakultas Hukum  
Dekan,

**Prof. Dr. M. Arief Amrullah, S.H., M. Hum.**  
NIP. 196001011988021001

JUDUL TESIS : PENGAWASAN ORGANISASI PENGELOLAAN  
ZAKAT DALAM RANGKA PENINGKATAN  
HASIL GUNA DAN DAYA GUNA ZAKAT

Tanggal Ujian : 19 Agustus 2011

SK Penguji : 2133/H25.1.1/PS.6/2011

Nama Mahasiswa : Sholikul Hadi, S.H.

NIM : 0707201010016

Program Studi : Magister Ilmu Hukum

Konsentrasi : Hukum Ekonomi

PEMBIMBING :

Pembimbing Utama : Prof. Dr. H. Tjuk Wirawan, S.H.

Pembimbing Anggota : Hj. Liliek Istiqomah, S.H., M.H.

TIM DOSEN PENGUJI :

Dosen Penguji 1 : Prof. Dr. H. M. Khoidin, S.H., M.Hum, C.N.

Dosen Penguji 2 : Moh. Ali, S.H., M.H.

Dosen Penguji 3 : Prof. Dr. H. Tjuk Wirawan, S.H.

Dosen Penguji 4 : Hj. Liliek Istiqomah, S.H., M.H.

**PENGAWASAN ORGANISASI PENGELOLAAN  
ZAKAT DALAM RANGKA PENINGKATAN  
HASIL GUNA DAN DAYA GUNA ZAKAT**

Telah dipertahankan di depan Tim Penguji

Pada tanggal 19 Agustus 2011

**Susunan Tim Penguji**

K e t u a

Sekretaris

**Prof. Dr. H. M. Khoidin, S.H., M.Hum, C.N.**  
NIP. 196303081988021001

**Moh. Ali, S.H., M.H.**  
NIP. 197210142005011002

Anggota I

Anggota II

**Prof. Dr. H. Tjuk Wirawan, S.H.**  
NIP. 194310241966091001

**Hj. Liliek Istiqomah, S.H., M.H.**  
NIP. 194905021983032001

Mengetahui/Menyetujui  
Universitas Jember  
Fakultas Hukum  
Dekan,

**Prof. Dr. M. Arief Amrullah, S.H., M. Hum.**  
NIP. 196001011988021001

## **PERNYATAAN ORISINALITAS TESIS**

Dengan ini saya menyatakan bahwa:

1. Tesis saya ini adalah asli dan belum pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademik (Magister Ilmu Hukum) di Universitas Jember maupun di Perguruan Tinggi yang lain.
2. Tesis ini merupakan hasil gagasan, ide, pemikiran, dan penelitian saya sendiri, tanpa bantuan pihak lain, kecuali arahan dari Tim Pembimbing.
3. Tesis ini tidak mengandung karya atau pendapat yang telah ditulis atau dipublikasikan orang lain, kecuali yang secara tertulis dikutip dalam naskah ini dan disebutkan dalam sumber kutipan maupun daftar pustaka.
4. Apabila ternyata dalam naskah tesis ini dapat dibuktikan adanya unsur-unsur jiplakan, maka saya bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan gelar yang telah diperoleh dari karya tulis ini maupun sanksi lain yang berlaku di Universitas Jember.

Jember, 19 Agustus 2011  
Yang Membuat Pernyataan,

**Sholikul Hadi, S.H.**  
NIM. 070720101016

## UCAPAN TERIMA KASIH

Pertama-tama saya panjatkan puji syukur ke hadirat Allah Swt. atas segala rahmat dan hidayah-Nya sehingga tesis ini dapat diselesaikan.

Terima kasih tak terhingga dan penghargaan setinggi-tingginya saya ucapkan kepada Bapak Prof. Dr. H. Tjuk Wirawan, S.H., Dosen pembimbing Utama (DPU) yang dengan penuh perhatian telah memberikan dorongan, bimbingan, dan saran yang bermanfaat dalam penyusunan tesis ini.

Terima kasih dan penghargaan setinggi-tingginya saya ucapkan juga kepada Ibu Hj. Liliek Istiqomah, S.H., M.H., Dosen Pembimbing Anggota (DPA) yang dengan penuh perhatian dan kesabaran memberikan dorongan, bimbingan, dan saran selama penyusunan tesis ini.

Pada kesempatan ini, perkenankan saya mengucapkan terima kasih yang tak terhingga kepada:

1. Rektor Universitas Jember Dr. Ir. T. Sutikto, M.Sc. atas kesempatan dan fasilitas pendidikan yang diberikan untuk mengikuti pendidikan Program Magister Ilmu Hukum.
2. Dekan Fakultas Hukum Universitas Jember yang dijabat oleh Prof. Dr. M. Arief Amrullah, S.H., M.Hum., atas kesempatan yang diberikan untuk menjadi mahasiswa Program Magister Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Jember.
3. Ketua Program Magister Ilmu Hukum yang dijabat oleh Dr. Dominikus Rato, S.H., M.Si. atas kesempatan dan dorongan yang diberikan pada saya untuk mengikuti dan menyelesaikan pendidikan Program Magister dan dorongan untuk segera memulai menyusun tesis.
4. Ketua Tim Penguji Prof. Dr. H. M. Khoidin, S.H., M.Hum, C.N., atas kesediaanya menguji tesis ini dan memberikan percikan ilmu hukumnya.
5. Sekretaris Tim Penguji Moh. Ali, S.H., M.H., yang telah bersedia ikut menguji, memberikan kontribusi pemikirannya dan selalu memotivasi dalam penyelesaian tesis ini.
6. Ketua Sekolah Tinggi Agama Islam Negeri (STAIN) Jember yang memberi kesempatan untuk mengikuti pendidikan Program Magister Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Jember.



7. Dosen dan Karyawan STAIN Jember khususnya teman-teman Kepegawaian yang selalu memotivasi saya dalam menyelesaikan studi S2.
8. Pengurus Yayasan Masjid Jami' Al Baitul Amien Jember yang telah memberikan media pengabdian masyarakat dan lembaga-lembaga di bawah yayasan khususnya Lembaga Amil Zakat Infaq Shadaqah dan Wakaf Al Baitul Amien (AZKA) yang selalu memberikan kesempatan saya untuk mengekspresikan kemampuan dan pengetahuan tentang zakat.
9. Secara khusus, ucapan terima kasih saya sampaikan kepada isteri tercinta, Miftahul Ianah, yang telah memberi dukungan, motivasi, pengorbanan dan selalu mendoakan agar tesis ini segera selesai serta anak-anakku yang tersayang, Nabila Laila Sholihah dan M. Azka Izzauddin Asykarulloh, kalian adalah inspirasi bagi ayah untuk selalu berjuang menyelesaikan studi S2, semoga tesis ini dapat dijadikan motivasi kalian untuk menjadi lebih baik dari pada ayah.
10. Ibunda Hj. Mahmudah dan Ibunda Mujiati, Ayahanda yang terkasih Bapak H. Nur Salim dan M. Syahadat, dan semua saudara-saudaraku khususnya Kakak Muhlisin yang telah mendorong studi S2, terima kasih atas doa dan dukungan kalian selama ini.
11. Teman-teman kuliah angkatan 2007 Program Magister Ilmu Hukum, atas kerjasama dan bantuannya selama ini secara tulus.

Semoga karya tulis ini bermanfaat bagi pengembangan Ilmu Hukum, khususnya berkaitan dengan pengawasan terhadap organisasi pengelolaan zakat, serta berguna bagi pihak-pihak yang terkait.

Penulis

## RINGKASAN

Organisasi Pengelolaan zakat (OPZ) di Indonesia baik yang berbentuk Badan Amil Zakat (BAZ) maupun Lembaga Amil Zakat (LAZ) mempunyai peran strategis dalam meningkatkan hasil guna dan daya guna zakat. Berdasarkan UU No. 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat, kedua lembaga tersebut diberikan kewenangan penuh untuk melakukan pengelolaan zakat mulai dari perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan dan pengawasan terhadap pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat. Seiring dengan meningkatnya tingkat kesadaran umat Islam dalam menunaikan zakat dan adanya kesempatan yang diberikan oleh pemerintah kepada masyarakat untuk membentuk OPZ, jumlah OPZ di Indonesia saat ini sangat signifikan. Apabila semua OPZ melakukan pengelolaan zakat secara profesional dengan didukung regulasi yang dapat memberikan kepastian hukum, maka dana zakat yang dibayarkan masyarakat dapat berhasil guna dan berdaya guna.

Dana zakat merupakan kekayaan publik yang harus didayagunakan untuk mustahik sesuai dengan ketentuan agama. Oleh karena itu, negara mempunyai kewajiban melakukan pengawasan atas pengelolaannya dan masyarakat juga perlu diberikan hak untuk berperan serta dalam pengawasan tersebut. Dengan demikian, peraturan perundang-undangan tentang pengelolaan zakat perlu mengatur pengawasan organisasi pengelolaan zakat secara jelas dan pasti sehingga dapat memberikan kepastian hukum bagi semua pihak. Penelitian ini bertujuan untuk: (1) mengetahui apakah ketentuan pengawasan OPZ sesuai dengan asas kepastian hukum yang diatur dalam UU No. 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat, (2) memberikan preskripsi tentang regulasi pengawasan organisasi pengelolaan zakat agar dapat meningkatkan hasil guna dan daya guna zakat.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian normatif. Pendekatan masalah yang dipakai adalah: (1) pendekatan perundang-undangan (*statute approach*); (2) pendekatan menurut sejarah berlakunya hukum (*rechts historische approach*); dan (3) pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Sumber bahan hukum dalam penelitian ini meliputi bahan hukum primer (undang-undang dan peraturan-peraturan hukum), bahan hukum sekunder (buku teks, pendapat para ahli hukum, jurnal hukum) dan bahan hukum tersier (kamus hukum, ensiklopedia dan tulisan dari internet yang tidak bersifat *autoritatif*). Metode analisa penelitian ini dilakukan secara deduktif dengan menggunakan logika hukum, argumentasi hukum, kemudian dianalisis secara preskriptif.

Hasil Penelitian menunjukkan bahwa ketentuan pengawasan terhadap OPZ yang diatur dalam UU No. 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat belum sesuai dengan asas kepastian hukum. Hal ini disebabkan adanya ketentuan yang kurang lengkap, ketidakkonsistenan, dan tumpang tindih mengenai obyek pengawasan, peran serta publik dalam pengawasan, pihak-pihak yang berwenang melakukan pengawasan, tata cara atau mekanisme pengawasan, kewajiban OPZ memberikan laporan tahunan, organisasi OPZ, kriteria calon pengurus OPZ, dan pengelolaan zakat. Pengawasan OPZ merupakan salah satu unsur penting dalam pengelolaan zakat, sehingga oleh karena ketentuan yang ada dalam UU No. 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat belum memberikan kepastian hukum, maka ketentuan tersebut perlu disempurnakan. Disamping itu agar ketentuan tentang pengawasan OPZ dapat dijadikan dasar yang jelas dan pasti, maka perlunya penjabaran ketentuan lebih lanjut secara lebih teknis dalam Peraturan Pemerintah.

## ABSTRACT

Alms management organization (OPZ) in Indonesia which in Badan Amil Zakat (BAZ) or Lembaga Amil Zakat (LAZ) have the main role in increasing the result and the efficiency. Based UU No.38 year 1999 about the alms management, both of these organization are given the full authority to supervise the alms management from planner, organization, implementation, supervision in collecting, distribution, and alms efficiency. As the rank of Muslim people awareness are increasing in giving the alms and the chance that giving by the government to the citizens to form OPZ, the number of OPZ in Indonesia are increasing significantly recently. When all of the OPZ manage the alms management professionally which supported by the good regulation, it can give obvious law, so alms funds that will be given to the citizens can be success and efficient.

Alms funds is the public resources that have to use efficiently for the person who accept the zakat based on the rule. Because of that, in the government has to supervise the implementation of the zakat itself and the citizen also have the same rule. So, the law about the implementation of the zakat has to make rules about the zakat's supervision clearly, in order to give clear rules to all. This research is made: (1) to know the rule and law about alms management organization is appropriate with the rule in UU No. 38 year 1999 about alms management, (2) to give the prescription about alms management organization regulation in order to increase the result and the efficiency of zakat.

This research use normative research. The approach that its used is: (1) statute research, (2) rechts historische approach, and (3) conceptual approach. The resources that is used in this research are the main rule and law, secondary resources (text books, the law expert opinions, and law journal), and also from encyclopedia, law dictionary internet resources which not authoritative. The analysis method is deductively which use law logic, law argumentation, and will be analyze prescriptively.

The research result showed that the supervision of the alms management that is formed in UU No. 38 year 1999 about the alms management is inappropriate with the law. It because of there are still have incomplete rules, inconsistent, and unclearly about the object supervision, the mechanism of supervision, the yearly report, OPZ organization, the criteria of the OPZ member, and the alms management. OPZ supervision is one of the main important things in the alms management, so that, it needs more correction and addition based on the UU No.38 year 1999 about alms management. Besides that, in order to make OPZ supervision become clearly, so it needs more explanation technically in the law.

Key words: supervision, alms management organization, the alms' result and the efficiency

## **KATA PENGANTAR**

Dengan menyebut nama Allah Yang Maha Pengasih dan Maha Penyayang.

Puji syukur ke hadirat Allah Swt., atas segala rahmat dan hidayah-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis yang berjudul "Pengawasan Organisasi Pengelolaan Zakat Dalam Rangka Peningkatan Hasil Guna Dan Daya Guna Zakat"

Di dalam tulisan ini disajikan pokok-pokok bahasan tentang kelembagaan pengawasan, tata cara pengawasan, peran serta masyarakat dalam pengawasan dan tujuan pengawasan terhadap organisasi pengelolaan zakat yang diatur dalam Undang-undang No. 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat.

Harapan penulis semoga hasil penulisan tesis ini bermanfaat bagi pengembangan pengelolaan zakat di Indonesia dan pihak-pihak yang terkait yakni DPR/DPRD, pemerintah, pengelola BAZ/LAZ, dan masyarakat yang berkaitan dengan Organisasi Pengelolaan Zakat.

Jember, 19 Agustus 2011

Penulis

## DAFTAR ISI

SAMPUL DEPAN .....	i
SAMPUL DALAM .....	ii
PRASYARAT GELAR MAGISTER .....	iii
PERSETUJUAN TESIS .....	iv
PENETAPAN PANITIA PENGUJI TESIS .....	v
PENGESAHAN PANITIA PENGUJI TESIS .....	vi
PERNYATAAN ORISINALITAS .....	vii
UCAPAN TERIMA KASIH .....	viii
RINGKASAN .....	x
ABSTRACT .....	xi
KATA PENGANTAR .....	xii
DAFTAR ISI .....	xiii
BAB I PENDAHULUAN .....	1
1.1 Latar Belakang .....	1
1.2 Rumusan Masalah.....	11
1.3 Tujuan Penelitian .....	11
1.3.1 Tujuan Umum .....	12
1.3.2 Tujuan Khusus .....	12
1.4 Manfaat Penelitian .....	13
1.4.1 Manfaat Teoritis .....	13
1.4.2 Manfaat Praktis .....	13
1.5 Metodologi Penelitian .....	14
1.5.1 Tipe Penelitian .....	15
1.5.2 Pendekatan Masalah .....	15
1.5.3 Bahan Hukum .....	16
1.5.4 Prosedur Pengumpulan Bahan Hukum .....	17
1.5.5 Analisis Bahan Hukum .....	18
BAB II TINJAUAN PUSTAKA .....	19
2.1 Zakat .....	19
2.1.1 Pengertian Zakat .....	19

2.1.2 Jenis Zakat .....	20
2.2 Infaq, Shadaqah, Hibah, Wasiat, Waris, Kafarat .....	23
2.2.1 Pengertian Infaq .....	23
2.2.2 Pengertian Shadaqah .....	24
2.2.3 Pengertian Hibah, Wasiat, Waris, Kafarat .....	25
2.3 Perbedaan antara Zakat dengan Infaq dan Shadaqah .....	27
2.4 Pengelolaan Zakat .....	29
2.4.1 Organisasi Pengelolaan Zakat (OPZ) .....	29
2.4.1.1 Badan Amil Zakat .....	31
2.4.1.2 Unit Pengumpul Zakat .....	36
2.4.1.3 Lembaga Amil Zakat .....	37
2.4.2 Mekanisme Pengelolaan Zakat .....	40
2.4.2.1 Pengumpulan Zakat .....	41
2.4.2.2 Pendistribusian Zakat .....	44
2.4.2.3 Pendayagunaan Zakat .....	48
2.4.2.4 Pertanggungjawaban OPZ .....	50
2.4.3 Tujuan Pengelolaan Zakat .....	51
2.4.4 Hasil Guna dan Daya Guna Zakat .....	56
2.5 Pengawasan OPZ .....	62
2.5.1 Pengertian Pengawasan .....	62
2.5.1.1 Pengawasan Menurut Sifatnya .....	63
2.5.1.2 Pengawasan Melekat .....	66
2.5.1.3 Pengawasan Masyarakat .....	69
2.5.2 Tujuan Pengawasan OPZ .....	70
2.5.3 Kelembagaan Pengawasan OPZ .....	72
2.5.4 Sistem Pengawasan Organisasi Pengelolaan Zakat .....	73
2.5.5 Sejarah Pengawasan Organisasi Pengelolaan Zakat .....	77
<b>BAB III KERANGKA KONSEPTUAL .....</b>	<b>83</b>
<b>BAB IV PEMBAHASAN .....</b>	<b>86</b>
4.1 Kesesuaian Ketentuan Pengawasan Organisasi Pengelolaan Zakat dengan Asas Kepastian Hukum .....	86

4.1.1 Ketentuan Pasal yang Spesifik Mengatur Pengawasan Terhadap Organisasi Pengelolaan Zakat .....	88
4.1.2 Ketentuan Pasal yang Tidak Mengatur Pengawasan OPZ akan tetapi Berkaitan dengan Pengawasan terhadap OPZ .....	99
4.2 Regulasi Pengawasan Organisasi Pengelolaan Zakat agar dapat Meningkatkan Hasil Guna dan Daya Guna Zakat .....	105
4.2.1 Regulasi Pengawasan Organisasi Pengelolaan Zakat dalam Perspektif Subtansi Hukum .....	109
4.2.2 Regulasi Pengawasan Organisasi Pengelolaan Zakat dalam Perspektif Struktur Hukum .....	117
4.2.3 Regulasi Pengawasan Organisasi Pengelolaan Zakat dalam Perspektif Budaya Hukum .....	127
4.2.4 Peningkatan Hasil Guna dan Daya Guna Zakat .....	132
 BAB V: KESIMPULAN DAN SARAN .....	 141
5.1 Kesimpulan .....	141
5.2 Saran .....	142
 DAFTAR BACAAN .....	 143