

IMPLIKASI KAIDAH FIQIH

“تَصَرُّفُ الْإِمَامِ عَلَى الرَّعِيَّةِ مَنْوُطٌ بِالْمَصْلَحَةِ”

TERHADAP PERAN NEGARA DALAM PENGELOLAAN ZAKAT
DI INDONESIA

Oleh: Ahmad Rifai*

ABSTRAK

Zakat merupakan salah satu rukun Islam yang memiliki dua dimensi ubudiyah yaitu dimensi vertical dan dimensi horizontal. Bahkan di samping dua dimensi di atas, ada fungsi lain dari zakat yang sangat strategis pada ranah kehidupan yang lebih luas yaitu zakat menjadi salah satu dari alternatif instrumen kebijakan fiskal suatu negara dalam rangka mewujudkan pemerataan pendapatan dalam kehidupan masyarakat. Implementasi zakat di negara-negara Muslim mengarah pada dua kutub yang berbeda. Pertama, negara-negara muslim dengan sistem wajib zakat (obligatory basis). Sistem seperti ini diterapkan di Pakistan, Sudan, Arab Saudi, Libya dan Malaysia. Kedua, negara-negara muslim dengan sistem zakat yang dibayarkan atas dasar kesadaran atau kesukarelaan masyarakat (voluntary basis). Sistem ini diterapkan di Kuwait, Yordania, Bangladesh, Qatar, Oman, Iran, Bahrain, Mesir. Di Indonesia sendiri, sampai saat ini masih menganut sistem sukarela dalam pengelolaan zakatnya. Namun potensi zakat yang sangat besar Negara harus berperan lebih termasuk melakukan sentralisasi pengelolaan zakat sehingga memiliki full power dalam pengamalan, pendistribusian dan pemberian sanksi atas pelanggaran dalam masalah zakat ini.

Kata Kunci : *Potensi zakat, Dimensi Vertical dan Horizontal, Obligatory Basis, Voluntary Basis, Sentralisasi Pengelolaan.*

A. Latar Belakang Masalah

Dalam Islam, ada salah satu potensi keuangan yang sangat besar, jika ia dikelola dengan baik. Ia dapat mempengaruhi kondisi perekonomian sebuah negara jika tidak bisa dikatakan merubahnya. Dialah zakat yang telah Allah ﷻ syariatkan agar harta kekayaan tidak berakumulasi pada kelompok *the have* saja, yang akan mengakibatkan ketidakmerataan kekayaan dan ketidakadilan, sehingga keadaan kelompok *the haven't* tidak mendapatkan perbaikan yang layak dan pertumbuhan ekonomi hanya terjadi pada kelompok yang pertama saja. Zakat juga diharapkan mampu merubah status kelompok *the haven't* dari *mustahiq* menjadi orang yang tidak berhak menerima zakat atau bahkan bisa lebih baik dari itu, yaitu merubah mereka menjadi para

muzakki yang akhirnya akan dapat memberikan perubahan pada kondisi ekonomi dan seluruh aspek kehidupan umat manusia. Dengan demikian, keadilan yang merupakan tujuan ditegakkannya syariat di muka bumi ini dapat dirasakan oleh seluruh kaum muslimin.

Zakat merupakan salah satu rukun Islam yang memiliki dua dimensi *ubudiyah* yaitu dimensi vertical dan dimensi horizontal. Dimensi vertical pada zakat ketika ia merupakan kewajiban harta yang harus dikeluarkan atas perintah Allah ﷻ dan dimensi horizontal ketika zakat sebagai pengalihan atau pemerataan kekayaan yang diambil dari orang-orang kaya (*al-aghniya*) dan diberikan kepada orang-orang fakir (*al-fuqarâ*). Pada dimensi horizontal itulah zakat memiliki peran yang luar biasa sebagai institusi yang menjamin

adanya aliran dari kelompok kaya kepada kelompok miskin. Bahkan di samping dua dimensi di atas, ada fungsi lain dari zakat yang sangat strategis pada ranah kehidupan yang lebih luas yaitu zakat menjadi salah satu dari alternatif instrumen kebijakan fiskal suatu negara dalam rangka mewujudkan pemerataan pendapatan dalam kehidupan masyarakat.

Perintah untuk mengeluarkan zakat harta telah di atur oleh Allah ﷻ dalam banyak ayat al-Qur'an, diantaranya adalah firman Allah ﷻ dalam surat al-Baqarah ayat 43:

وَأَقِيمُوا الصَّلَاةَ وَآتُوا الزَّكَاةَ وَارْكَعُوا مَعَ

الرَّكَّعِينَ ﴿٤٣﴾

“Dan dirikanlah shalat, tunaikanlah zakat dan ruku'lah beserta orang-orang yang ruku'.”

Pelaksanaan zakat yang telah Allah ﷻ tentukan proses pengambilannya dalam surat al-Taubah ayat 103 dan pendistribusiannya dalam surat al-Taubah ayat 60:

﴿ إِنَّمَا الصَّدَقَتُ لِلْفُقَرَاءِ وَالْمَسْكِينِ

وَالْعَمَلِينَ عَلَيْهَا وَالْمُؤَلَّفَةِ قُلُوبِهِمْ وَفِي

الرِّقَابِ وَالْغَرَمِينَ وَفِي سَبِيلِ اللَّهِ وَابْنِ

السَّبِيلِ ۗ فَرِيضَةً مِّنَ اللَّهِ ۗ وَاللَّهُ عَلِيمٌ

حَكِيمٌ ﴿٦٠﴾

“Ambillah zakat dari sebagian harta mereka, dengan zakat itu kamu membersihkan dan mensucikan mereka lalu berdo'alah untuk mereka. Sesungguhnya do'a kamu itu (menjadi) ketenteraman jiwa bagi mereka. Dan Allah Maha Mendengar lagi Maha mengetahui”.

Distribusi harta dalam Islam, tidak hanya didasari oleh keinginan untuk mengembangkan harta dalam bentuk nominal saja melalui transaksi ekonomi yang bernilai komersil. Akan tetapi keberkahan dari harta yang dimiliki serta penyucian diri pemiliknya merupakan hal penting yang ditekankan oleh Islam. Oleh karena itu distribusi harta dalam Islam juga dilandaskan pada keimanan seseorang terhadap perintah Allah ﷻ untuk mendistribusikan harta yang ia miliki kepada orang-orang yang telah Allah ﷻ tentukan.

Menurut M. Syafi'i Antonio sebagaimana yang dikutip oleh Euis Amalia, pada dasarnya Islam memiliki dua sistem distribusi utama, yakni distribusi secara komersial dan mengikuti mekanisme pasar serta sistem distribusi yang bertumpu pada aspek keadilan sosial masyarakat. Sistem distribusi *pertama*, bersifat komersial, berlangsung melalui proses ekonomi. Adapun sistem yang *kedua*, berdimensi sosial, yaitu Islam menciptakannya untuk memastikan keseimbangan pendapatan di masyarakat. Mengingat tidak semua orang mampu terlibat dalam proses ekonomi karena yatim piatu atau jompo dan cacat tubuh, Islam memastikan distribusi bagi mereka dalam bentuk zakat, infak, dan sedekah.¹

Terkait dengan potensi zakat yang ada, beberapa studi telah mencoba mengkalkulasikan potensi zakat ini secara nasional. Monzer Kahf (1989) misalnya, menyimpulkan bahwa potensi zakat nasional berada pada kisaran 1-2 persen dari total PDB. Sedangkan Pusat Bahasa

* Alumni Program Magister Ekonomi Islam UIKA Bogor tahun 2014.

¹ Euis Amalia, *Keadilan Distributif Dalam Ekonomi Islam*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2009, hlm. 119.

dan Budaya UIN Syarif Hidayatullah Jakarta (2005) menyatakan bahwa potensi zakat nasional mencapai angka Rp 19,3 triliun. IMZ pada 2007 sempat pula merilis prediksi potensi zakat nasional pada kisaran Rp 27,2 triliun.

Studi terbaru yang dilakukan BAZNAS (Badan Amil Zakat Nasional) dan Fakultas Ekonomi dan Manajemen Institut Pertanian Bogor (FEM IPB) menunjukkan angka yang lebih besar. Menurut studi yang dilakukan pada Tahun 2011 lalu, terungkap bahwa potensi zakat nasional mencapai angka 3,40 persen dari PDB, atau tidak kurang dari Rp 217 triliun.²

Potensi yang sangat besar ini tentu saja merupakan peluang yang sangat luas untuk memperbaiki tingkat kesejahteraan umat manusia sekaligus perekonomian suatu negara atau bahkan dunia. Di samping sebagai peluang, ia juga merupakan tantangan bagi seluruh elemen yang hendak melakukan pengelolaan terhadap potensi dana kaum muslimin ini. Karena pengelola zakat harus mampu menunjukkan sikap amanah dan transparan dalam pengelolaannya serta tuntutan profesionalitas dari kaum muslimin agar mereka dapat menyalurkan kewajiban zakatnya melalui lembaga amil yang ada. Di samping manajemen yang kuat, diperlukan kekuatan penuh untuk menggali potensi yang sangat besar tersebut; sehingga perolehan dana zakat akan semakin besar dan distribusinya pun akan semakin terarah dan tepat sasaran.

Zakat sebagai salah satu sistem distribusi islami terhadap kekayaan dan pendapatan seseorang tentu menjadi harapan besar bagi kaum muslimin untuk

dapat menjadi salah satu solusi bagi permasalahan sosial ekonomi yang terjadi di tengah-tengah kehidupan mereka baik berupa masalah kesenjangan yang sangat tinggi maupun dalam bentuk masalah lain. Tingkat kesenjangan yang dapat terlihat dalam lingkup kecil kehidupan dan juga tingkat kemiskinan dengan berbagai dimensinya merupakan masalah yang harus segera mendapatkan perhatian serius dari orang-orang yang mendapatkan karunia harta dari Allah ﷻ. Karena zakat memiliki peran ganda dalam meningkatkan keadilan distribusi, yaitu: (1) mengurangi tingkat pendapatan yang siap dikonsumsi oleh segmen orang kaya (*muzakky*); dan (2) sebagai media transfer pendapatan sehingga mampu meningkatkan daya beli orang miskin.³

Bermunculannya organisasi-organisasi pengelola zakat di Indonesia saat ini dapat dikatakan sebagai indikasi positif penanganan potensi zakat yang ada, meskipun realitas yang ada menunjukkan bahwa antara potensi zakat dan penghimpunan yang telah dilakukan masih terdapat perbedaan yang sangat jauh. Potensi zakat yang menurut Didin Hafidhuddin mencapai Rp 210 triliun per tahun, nyatanya, baru terkumpul Rp 1,7 triliun pada 2011.⁴ Untuk itulah pengelolaan dan manajemen organisasi pengelola zakat patut mendapatkan perhatian serius dari para pengemban amanahnya. Karena secara historis dan dalam prakteknya, Rasulullah ﷺ telah mencontohkan sistem pengelolaan zakat yang profesional sejak diwajibkannya pada

² Indonesia Zakat and Development Report 2012, IMZ, Jakarta: 2012, hlm. 25

³ Pusat Pengkajian dan Pengembangan Ekonomi Islam (P3EI) Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, *Ekonomi Islam*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2009, hlm. 405.

⁴ Indonesia Zakat Development Report 2012, IMZ: Jakarta, 2012, hlm. 89.

tahun ke-2 hijriyah. Meskipun setelah itu, terutama setelah runtuhnya kekhalifahan utsmani pada tahun 1924, pengelolaan zakat terus mengalami penurunan; bahkan termarginalkan dari ranah publik.

Implementasi zakat di negara-negara Muslim mengarah pada dua kutub yang berbeda. *Pertama*, negara-negara muslim dengan sistem wajib zakat (*obligatory basis*). Sistem seperti ini diterapkan di Pakistan, Sudan, Arab Saudi, Libya dan Malaysia. *Kedua*, negara-negara muslim dengan sistem zakat yang dibayarkan atas dasar kesadaran atau kesukarelaan masyarakat (*voluntary basis*). Sistem ini diterapkan di Kuwait, Yordania, Bangladesh, Qatar, Oman, Iran, Bahrain, Mesir, dll.⁵

Beragamnya model pengelolaan zakat tersebut menunjukkan bahwa pada masa kontemporer relasi zakat dan negara bersifat kondisional. Meski perhatian dan dukungan pemerintah rendah, zakat akan tetap eksis meski mungkin belum berperan secara maksimum dalam perekonomian. Berbeda dengan pajak yang implementasinya sangat bergantung pada keberadaan negara. Sedangkan zakat tidak tergantung pada negara, meski untuk berjalan ideal membutuhkan peran negara. Di negara-negara yang menganut sistem pembayaran zakat secara wajib, pengelolaan zakat ditangani secara penuh oleh negara.⁶ Adapun negara-negara yang menganut sistem sukarela dalam pengelolaan zakatnya, pemerintah yang berkuasa relatif tidak memberikan perhatian yang memadai terhadap pengelolaan zakat secara kolektif. Di Indonesia sendiri, sampai saat ini masih

menganut sistem sukarela dalam pengelolaan zakatnya.⁷ Meskipun dari waktu ke waktu terus mengalami perbaikan dan dalam upaya agar pengelolaan zakat menjadi bagian dari otoritas pemerintahan.⁸ Dengan disetujuinya Undang-Undang RI No. 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat diharapkan Indonesia akan mampu menggali potensi zakat yang ada untuk digunakan sebesar-besarnya bagi kesejahteraan kaum muslimin dan kemajuan ekonomi negara secara umum. Namun demikian, keberadaan undang-undang ini belum secara penuh meletakkan kekuatan pengelolaan dengan tiga sisinya yaitu regulator, fasilitator dan operator pada pemerintah; sehingga kekuatan yang ada dari pemerintah untuk mengelola zakat masih belum sepenuhnya.

Lemahnya kekuatan pemerintah ini semakin diperparah dengan adanya sebagian kaum muslimin yang menganggap dan meyakini bahwa zakat merupakan kewajiban individu bagi yang memiliki kesadaran untuk mengeluarkannya tanpa harus ada paksaan dari luar termasuk aturan dari negara atau pemerintah. Sehingga disahkannya Undang-Undang no. 23 tahun 2011 pada tanggal 27 Oktober 2011 yang seharusnya mendapatkan dukungan dari semua pihak untuk terus diperjuangkan dan mendapatkan masukan untuk perbaikan justru menimbulkan pro kontra di tengah-tengah masyarakat. Hal itu dikarenakan munculnya asumsi bahwa akan terjadi marginalisasi Lembaga Amil Zakat (LAZ) yang dibentuk oleh masyarakat dan sentralisasi pengelolaan zakat secara nasional sekaligus pengendalian penuh akan ada dipihak pemerintah. Implikasi dari asumsi ini adalah adanya permintaan dari

⁵ Indonesia Zakat Development Report 2009, IMZ: Jakarta, 2009, hlm. 99.

⁶ Indonesia Zakat Development Report 2010, IMZ: Jakarta, 2010, hlm. 63.

⁷ *Ibid*, hlm. 65.

⁸ Indonesia Zakat Development Report 2009, IMZ: Jakarta, 2009, hlm.2-3.

sebagian kaum muslimin untuk diadakan *yudisial review* guna meninjau kembali undang-undang tersebut.

Sebagai agama (*din*) yang telah Allah ﷻ sempurnakan,⁹ Islam datang dengan membawa segala aturan yang mencakup seluruh aspek kehidupan. Baik kehidupan khusus keagamaan ataupun kehidupan umum keduniawian.¹⁰ Sehingga gambaran global dari setiap masalah yang dihadapi oleh kaum muslimin dapat dipelajari dari sumber syariah dari din ini yaitu al-Qur'an. Adapun rincian dari syariah yang dibawa oleh Rasulullah ﷺ dapat dipelajari melalui sunnah beliau dengan didukung oleh komponen-komponen hukum lain seperti *ijma*, *qiyas* dan lainnya.

Untuk sampai pada kesimpulan-kesimpulan hukum tertentu pada setiap masalah yang dihadapi oleh kaum muslimin, para ulama telah membuat konsep-konsep sederhana untuk mempermudah pengkajian suatu hukum yang diawali pada abad keempat Hijriyyah yang dikenal dengan ilmu Ushul al-Fiqh, dimana salah satu objek pembahasan di dalamnya adalah tentang kaidah-kaidah baik dalam bentuk kaidah-kaidah ushul (*al-Qawâ'id al-Ushûliyyah*) maupun kaidah-kaidah fiqh (*al-Qawâ'id al-Fiqhiyyah*).

Dalam literatur hukum Islam, kaidah-kaidah fiqh memiliki kedudukan sangat penting. Bahkan bisa jadi lebih penting dari madzhab fiqh itu sendiri. Karena kaidah-kaidah fiqh akan diterima dan diterapkan oleh berbagai madzhab, sedangkan madzhab fiqh tertentu hanya akan diterapkan oleh kebanyakan para pendukung madzhab tersebut saja.

Urgensi kaidah-kaidah fiqh dalam membicarakan berbagai persoalan dalam

kehidupan kaum muslimin merupakan hal yang tak terbantahkan. Kaidah-kaidah fiqh akan membuat berbagai permasalahan fiqh yang terus mengalami perkembangan tereduksi menjadi beberapa pernyataan ringkas saja.

Salah satu kaidah fiqh yang erat kaitannya dengan pemerintahan ketika dilihat dari sudut pandang cakupannya yang luas adalah kaidah fiqh yang berbunyi “*تَصَرُّفُ الْإِمَامِ عَلَى الرَّعِيَّةِ مَنُوطٌ بِأَلْمَصْلَحَةِ*” yang artinya tindakan atau kebijakan seorang pemimpin terhadap orang-orang yang dipimpinnya harus dikaitkan dengan kemaslahatan. Sehingga kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah selalu berorientasi terhadap perbaikan seluruh rakyatnya; mengingat tindakan dan kebijakan yang ditempuh dan diambil oleh seorang pemimpin atau penguasa harus sejalan dengan kepentingan bersama dan bukan untuk kepentingan golongan tertentu saja atau bahkan untuk kepentingan diri pribadinya.

B. Pembahasan

1. Makna Kaidah Fiqh

“*تَصَرُّفُ الْإِمَامِ عَلَى الرَّعِيَّةِ مَنُوطٌ بِأَلْمَصْلَحَةِ*”

Secara umum, kaidah fiqh “*تَصَرُّفُ الْإِمَامِ عَلَى الرَّعِيَّةِ مَنُوطٌ بِأَلْمَصْلَحَةِ*” dapat diartikan bahwa segala tindakan atau kebijakan seorang *imâm* (pemimpin) terhadap orang yang berada di bawah kepemimpinannya harus mengacu pada terwujudnya manfaat dalam kebijakannya, baik berupa manfaat duniawi maupun manfaat ukhrawi yang diraih atau berupa bahaya dan kerusakan yang terhindarkan dari orang-orang yang ada di bawah kepemimpinannya.

Abdul Mudjib berkata, “Tindakan dan kebijaksanaan yang ditempuh oleh pemimpin atau penguasa harus sejalan

⁹ Lihat al-Qur'an surat al-Maidah ayat 3.

¹⁰ HASMI, *Dinul Islam*, Marwah Indo Media: Bogor, 2012, hlm. 15.

dengan kepentingan umum bukan untuk golongan atau untuk diri sendiri.”¹¹

Dari keenam lafadz di atas, penulis lebih memilih lafadz untuk kaidah fiqih ini yang berbunyi “تَصَرَّفُ الْإِمَامُ عَلَى الرَّعِيَّةِ مَنُوطٌ” بِأَلْمَصْلَحَةِ” mengingat lafadz ini lebih banyak dikenal dan tersebar di kalangan *fuqaha* (ahli fiqih) dan ulama-ulama yang memiliki karya terkait kaidah-kaidah fiqih;¹² di samping itu juga, lafadz ini memiliki keunggulan dari sisi makna yang lebih terfokus pada satu permasalahan besar yaitu terkait kepemimpinan seorang imam terhadap rakyatnya yang harus dijalankan sesuai dengan kemaslahatan yang diharapkan, mengingat penulis hendak melihat adanya implikasi dari kaidah fiqih ini terhadap peran negara atau pemerintah dalam pengelolaan zakat di Indonesia.

Kata تَصَرَّفُ dalam bahasa Arab terbentuk dari kata الصَّرَفُ yang berarti memalingkan¹³, disamping itu kata ini juga memiliki makna lain seperti menukar, bertindak, bekerja dan lain-lain.¹⁴ Dan kata ini tidak memiliki penjelasan khusus secara istilah, namun ia dapat dipahami dari penggunaan orang Arab, dimana mereka menggunakan kata ini untuk menunjukkan tindakan yang dilakukan oleh seseorang;

baik tindakan itu berupa perkataan maupun perbuatan.

Definisi الإمام berasal dari kata ائِمُّ yang berarti asal dari sesuatu.¹⁵ Kemudian setelah mengalami *tashrif* atau perubahan pola kata dalam bahasa Arab, terbentuklah kata الإمام yang berarti pemimpin yang harus diikuti,¹⁶ atau bisa juga diartikan yang menjadi panutan.¹⁷ Sedangkan secara istilah, kata الإمام¹⁸ sebagaimana yang didefinisikan oleh al-Jurjani dalam *al-Ta'rifât* adalah seseorang yang memegang jabatan umum dalam urusan agama dan urusan dunia sekaligus.¹⁹

Ketika membahas kepemimpinan dan masalah yang terkait dengannya, kebanyakan para ulama lebih berbicara tentang *imamah* saja yang notabene merupakan tugas atau amanah bagi seorang pemimpin. Hal itu tentu saja sangat bisa dimaklumi, mengingat seorang *imam* hanyalah pemeran (*subject*) dari tugas *imamah* yang ada.

Diantara definisi *imamah* adalah apa yang disebutkan oleh Ibn Khaldun yang mengatakan bahwa *imamah* adalah pengganti peran dari pemilik syari'at dalam menjaga agama dan dunia.²⁰ Sejalan

¹¹ Abdul Mudjib, *Kaidah-Kaidah Ilmu Fiqih*, Jakarta: Kalam Mulia, 2005, hlm. 61.

¹² Seperti Jalâl al-Dîn al-Suyûthi dalam kitab *al-Asybah wa al-Nadhâir*, Zakariyyâ bin Muhammad al-Anshâri dalam kitab *Asnâ' al-Mathâlib fî Syarh Raudhah al-Thâlib*, Zain al-Dîn Ibrâhîm bin Nujaim dalam kitab *al-Asybah wa al-Nadhâir*, dan ulama-ulama lainnya.

¹³ al-Thâhir Ahmad al-Zâwi, *Tartib al-Qâmus al-Muhîth 'alâ Tharîqat al-Misbâh al-Munîr wa Asâs al-Balâghah*, Riyâdh: Dâr 'Alam al-Kutub, 1996, hlm. 816.

¹⁴ Lihat: Muhammad bin Abi Bakr bin Abd al-Qâdir al-Râzi, *Mukhtâr al-Shihâh*, Beirut: al-Maktabah al-'Ashriyyah, 2004, hlm. 346 dan Ibrâhîm Anîs, Abd al-Halîm Muntashir, dll., *al-Mu'jam al-Wasîth*, 1972, hlm. 538.

¹⁵ Muhammad bin Abi Bakr bin Abdul Qadir al-Râzi, *Mukhtâr al-Shihâh*, Beirut: al-Maktabah al-'Ashriyyah, 2004, hlm. 39.

¹⁶ Al-Thâhir Ahmad al-Zâwi, *Tartib al-Qâmus al-Muhîth*, hlm. 181.

¹⁷ Muhammad bin Abi Bakr bin Abdul Qadir al-Râzi, *Mukhtâr al-Shihâh*, hlm. 40.

¹⁸ Sebutan gelar yang paralel dengan gelar imam dalam sejarah pemerintahan Islam adalah khalifah yang juga memiliki turunan yang merupakan sinonim dari kata *imam*, seperti kata *amir* dan *wali*, yang juga digunakan untuk orang-orang yang memiliki kedudukan sebagai pemimpin dengan cakupan luas kekuasaan yang berbeda.

¹⁹ Ali bin Muhammad bin Ali al-Jurjani, *al-Ta'rifât*, Beirut: Dar al-Kutub al-Arabi, 1405, hlm. 53.

²⁰ Abd al-Rahman bin Muhammad bin Khaldun, *Muqaddimah Ibn Khaldun*, hlm. 337.

dengan itu adalah apa yang diungkapkan oleh al-Mawardi yang mengatakan bahwa imamah atau kepemimpinan adalah penggantian peran kenabian dalam menjaga agama dan dunia.²¹ Ada definisi-definisi yang disebutkan oleh ulama lain,²² namun semuanya hampir bermuara pada hal yang sama yaitu bahwa imamah diwujudkan guna menegakkan kemaslahatan dunia dan akhirat bagi seorang hamba.

Definisi yang ada dapat diketahui beberapa hal terkait dengan gambaran seorang pemimpin dalam Islam, yaitu: (a) seorang pemimpin adalah figur umum yang akan diikuti dan menjadi panutan bagi orang yang berada di bawah kepemimpinannya; (b) ketika seorang pemimpin adalah panutan, maka ia harus bisa memberikan contoh terbaik, baik dalam menjalankan perintah maupun meninggalkan larangan; dan (c) seorang pemimpin adalah orang yang menguasai agama sekaligus mengetahui tentang pengaturan dan tata kelola masalah kehidupan dunia.

Kata الرَّعِيَّةُ berasal dari kata رَعَى yang berarti menggembala, dan orang yang menggembalakan sesuatu disebut dengan الرَّاعِي²³ yang notabene adalah sinonim dari kata الإمام yang berarti pemimpin. Sedangkan الرَّعِيَّةُ adalah yang digembalakan dan dalam konteks manusia الرَّعِيَّةُ berarti masyarakat umum yang memiliki seorang pemimpin yang bertugas untuk mengatur segala urusan dan memperhatikan kemaslahatan mereka.²⁴ Dianalogikan

demikian karena keadaan masyarakat yang tidak bisa hidup tanpa pemimpin, karena ketiadaan pemimpin akan membuat kehidupan mereka berantakan dan tidak beraturan. Abd al-Karim Zaidan berkata :

*“Ra’iyyah adalah mereka yang berada di bawah orang-orang yang diberikan kekuasaan oleh syara’ untuk memelihara dan melindungi mereka. Sehingga termasuk ke dalam makna al-Ra’i adalah penguasa dan hakim serta seluruh pemimpin dalam segala amal dan pekerjaan dan setiap orang yang memiliki kekuasaan terhadap orang lain. Oleh karena itu, siapa saja yang memegang kekuasaan atas manusia harus bertindak dengan tindakan yang dilakukan dalam rangka mewujudkan kemaslahatan buat mereka, karena ia tidak memimpin mereka dan tidak pula diberikan kekuasaan kecuali untuk melayani orang-orang yang berada di bawah kekuasaannya, menegakkan keadilan, dan berusaha untuk merealisasikan kemaslahatan serta kebaikan untuk mereka. Berdasarkan hal ini, maka tindakan seorang pemimpin (baik penguasa ataupun orang-orang yang memiliki kepemimpinan selainnya) tidak akan terwujud secara syar’i kecuali jika tujuannya adalah untuk merealisasikan kemaslahatan untuk manusia”.*²⁵

Abd al-Karim Zaidan menekankan pada tiga hal pokok yang harus dilakukan oleh seorang pemimpin, yaitu: (a) melayani orang-orang yang berada di bawah kepemimpinannya; (b) menegakkan keadilan; dan (c) merealisasikan kemaslahatan untuk manusia. Dan hal ini

²¹ ‘Ali bin Muhammad bin Muhammad al-Mâwardi, *al-Ahkâm al-Sulthâniyyah*, Kairo: Dâr al-Hadîs, hlm. 3.

²² Seperti al-Hilli, al-Ashbahani, dan al-Qausyaji (lihat: Rusydi ‘Ulyan, *al-Islam wa al-Khilafah*, Baghdad: Dar al-Salam, 1976, hlm. 19.)

²³ Ibrâhîm Anîs, Abd al-Halîm Muntashir, dll., *al-Mu’jam al-Wasîth*, 1972, hlm. 380.

²⁴ *Ibid*, hlm. 380.

²⁵ Abd al-Karîm Zaidân, *al-Wajîz Fî Syarh al-Qawâ'id al-Fiqhiyyah*, Beirut: Muassasah al-Risâlah, 2004, hlm. 122.

bisa dijadikan sebagai barometer keberhasilan sebuah kepemimpinan; jika sang pemimpin mampu melayani orang yang dipimpinnya, bisa berbuat adil dan dapat membaca serta menghasilkan kebijakan yang berpihak pada kemaslahatan rakyat atau orang yang berada di bawah kepemimpinannya, maka ia dapat dikatakan sebagai seorang pemimpin yang berhasil.

Kata *مَنْوُطٌ* dalam bahasa Arab berasal dari kata *نَاطٌ* yang berarti menggantungkan²⁶, sehingga dari susunan kalimat dalam kaidah itu dapat dipahami bahwa makna dari kata *مَنْوُطٌ* di sana adalah adanya keterikatan atau ketergantungan dari sebuah tindakan atau kebijakan seorang pemimpin dengan kemaslahatan bagi orang yang berada di bawah kepemimpinannya.

Definisi *Mashlahah مَصْلَحَةٌ* berasal dari kata *صَلَحٌ - يَصْلُحُ* yang kemudian mengalami *tashrif* (perubahan bentuk kata) menjadi *صَلْحًا* atau *مَصْلَحَةً* yang dalam bahasa Arab memiliki arti tidak memiliki bahaya,²⁷ atau lawan dari bahaya.²⁸

Secara istilah, ada beberapa definisi yang disebutkan oleh para ulama tentang *mashlahah*. Imam Ghozali misalnya mengatakan bahwa maslahat adalah menjaga *maqâshid syari'ah* (tujuan dari adanya syari'ah) itu sendiri. Dan *maqâshid syari'ah* atas manusia ada lima, yaitu menjaga agama, jiwa, akal, nasab

keturunan, dan harta mereka; sehingga segala yang mengandung penjiwaan terhadap lima hal pokok ini adalah maslahat, dan segala yang mengabaikan masalah pokok ini adalah *mafsadah* serta menolak atau menghilangkannya adalah bagian dari maslahat.²⁹ Di samping al-Ghozali, al-Khowarizmi juga memberikan definisi tentang maslahat dengan mengatakan, yang dimaksud dengan maslahat adalah memelihara *maqâshid syari'ah* dengan menghindari *mafsadah* (kerusakan) pada manusia.³⁰

Dua variabel terpenting yang merupakan inti dalam kaidah fiqih yang agung ini adalah kata *الإمام* yang berarti pemimpin dan kata *المصلحة* yang sudah diadopsi ke dalam bahasa Indonesia dengan arti maslahat atau manfaat.

2. Penerapan Kaidah Fiqih

“تَصَرُّفُ الإِمَامِ عَلَى الرَّعِيَّةِ مَنْوُطٌ بِالمَصْلَحَةِ”

Kaidah fiqih yang terkait dengan kepemimpinan seseorang terhadap orang lain ini, sangat erat kaitannya dengan segala bentuk kepemimpinan, terutama dengan kepemimpinan yang menyangkut kehidupan orang banyak. Sehingga kaidah ini memberikan batasan pasti terhadap kepemimpinan dalam bentuk perintah bagi orang yang memimpin untuk melakukan segala tindakan dengan dasar maslahat yang ingin diraih untuk semua orang yang ada di bawah kepemimpinannya; sekaligus adanya larangan bagi mereka untuk melakukan tindakan yang dapat mendatangkan bahaya atau kerugian bagi orang-orang yang dipimpinnya.

²⁶ Ibrâhîm Anîs, Abd al-Halîm Muntashir, dll., *al-Mu'jam al-Wasîth*, 1972, hlm. 1004.

²⁷ Ibrâhîm Anîs, Abd al-Halîm Muntashir, dll., *al-Mu'jam al-Wasîth*, 1972, hlm. 545.

²⁸ Al-Thâhir Ahmad al-Zâwi, *Tartîb al-Qâmûs al-Muhîth 'alâ Tharîqat al-Misbâh al-Munîr wa Asâs al-Balâghah*, Riyâdh: Dâr 'Alam al-Kutub, 1996, hlm. 839; Ibn al-Mandzûr, *Lisân al-'Arab al-Muhîth*, Beirut: Dâr Lisân al-'Arab, hlm. 462; Muhammad bin Abi Bakr bin Abd al-Qâdir al-Râzi, *Mukhtâr al-Shihâh*, Beirut: al-Maktabah al-'Ashriyyah, 2004, hlm. 351.

²⁹ Muhammad bin Muhammad al-Ghazâli, *al-Mustashfâ fi Ushûl al-Fiqh*, Beirut: Muassasah al-Risâlah, 1997, hlm. 378-379.

³⁰ Muhammad bin 'Ali al-Syaukânî, *Irsyâd al-Fuhûl Ilâ Tahqîq al-Haq min 'Ilm al-Ushûl*, Riyâdh: Dâr al-Fadhîlah, 2000, hlm. 990.

Diantara penerapan kaidah ini adalah apa yang telah disebutkan oleh al-Suyuthi dalam *al-Asybah wa al-Nadhâir*,³¹ diantaranya adalah: (a) ketika seorang pemimpin membagi harta zakat kepada delapan *ashnaf* (kelompok) yang merupakan para *mustahiq* (yang berhak menerima zakat), maka ia tidak boleh mengutamakan salah satu kelompok dari yang lainnya ketika kebutuhan mereka sama;³² (b) jika seorang pemimpin hendak memakzulkan sebagian dari tentaranya karena sebab tertentu, maka hal itu diperbolehkan, namun jika tanpa ada sebab yang melatarbelakanginya tidak diperbolehkan; dan (c) sebagaimana yang disebutkan oleh al-Mawardi,³³ tidak bolehnya seorang pemimpin mengangkat orang yang fasiq sebagai imam dalam shalat, walaupun kami berpendapat tentang sahnya shalat di belakang mereka, karena hal itu hukumnya makruh. Dan seorang pemegang kekuasaan diwajibkan untuk memperhatikan kemaslahatan orang yang dipimpinya, dan tidak ada maslahatnya ketika ia mengajak kepada hal yang makruh hukumnya.

Di samping contoh di atas, penerapan kaidah ini juga dapat dilihat dalam pengutusan para pengambil harta zakat yang telah dilakukan oleh Rasulullah ` dan

para sahabatnya serta para pemimpin kaum muslimin yang mengikuti jejak mereka.

Petugas-petugas zakat yang diangkat Nabi ﷺ diantaranya ialah Ibn Lutaibiyah,³⁴ Abu Mas'ud, Abu Jahem, Uqbah bin Amir, Dhahhak, Ibn Qais dan Ubadah bin Shamit. Petugas zakat tersebut dinamai *mushaddiq* atau *sa'i*. Perbuatan Nabi tersebut diteruskan oleh para khalifah empat. Mereka semua mengadakan *amal*ah (petugas) untuk mengumpulkan zakat.³⁵

Orang-orang yang diutus untuk mengambil harta zakat oleh Rasulullah ﷺ yang dikenal dengan *al-Su'âh* atau *al-Jâbi* dan para khalifah setelah beliau serta pemimpin kaum muslimin yang mengikuti mereka³⁶ dilandasi oleh kepriawaian mereka sebagai seorang pemimpin yang mampu melihat kemaslahatan yang dibutuhkan oleh orang-orang yang berada di bawah kepemimpinannya sehingga amanah yang telah diterimanya menuntut mereka untuk mengambil kebijakan yang tepat sesuai dengan maslahat yang dibenarkan oleh syari'ah. Dan mengirimkan orang-orang tertentu sebagai para pengambil harta zakat dari para *aghniya* dan kemudian mereka juga bertugas untuk mendistribusikannya kepada para *mustahiq*, merupakan kebijakan yang sesuai dengan kemaslahatan kaum muslimin. Karena di samping mereka mempermudah para *muzakki* dalam mengeluarkan dan mendistribusikan harta zakatnya, mereka juga telah membantu para

³¹ Abd al-Rahmân bin Abi Bakr al-Suyûthi, *al-Asybah wa al-Nadzâir*, Dâr al-Kutub al-Ilmiyah, 1990, hlm. 121

³² Ulama lain yang juga menyebutkan contoh ini adalah Muhammad bin Abd Allah al-Zarkasyi dalam *al-Mantsûr fî al-Qawâ'id*, hlm. 309/1.

³³ Al-Suyuthi mengikuti pendahulunya dari madzhab Syafi'i yaitu Muhammad bin Bahadir al-Zarkasyi yang juga menyandarkan pernyataan tersebut kepada Imam al-Mawardi; sayangnya pendahulunya ini tidak menyebutkan dimana al-Mawardi menyebutkan hal tersebut sehingga penulis tidak mendapati sumber asli dari pernyataan itu, dan penulis tidak menemukannya pula dalam kitab *al-Ahkâm al-Sulthâniyyah* karya beliau.

³⁴ Ada beberapa sumber yang menyebutnya ibn Lutaibah, ibn Lutaibiyah, ibn Labinah dan ada pula yang menyebutnya Ibn al-Lutbiyyah. Dan yang lebih masyhur adalah penyebutannya dengan ibn Lutaibiyah.

³⁵ M. Hasbi ash-Shiddieqy, *Pedoman Zakat*, Semarang: Pustaka Rizki Putra, 2009, hlm. 52.

³⁶ Dan belakangan ini para pengambil zakat lebih dikenal dengan istilah *Amil Zakat* saja, sesuai dengan apa yang disebutkan dalam surat al-Taubah ayat 60.

mustahiq untuk mendapatkan hak mereka. Dan perputaran dana zakat yang ada tentu saja akan memberikan dampak perekonomian terhadap kehidupan kaum muslimin secara lebih luas.

Sebagai sebuah Negara yang memiliki pemerintahan yang sah, pemerintah Indonesia memiliki wewenang untuk mengatur dan membuat undang-undang yang dimaksudkan untuk mencapai kemaslahatan bersama bagi seluruh warga negaranya. Melihat dan menimbang bahwa segala hal yang terkait dengan kemaslahatan hidup tiap warga negara menjadi kewajiban setiap pemimpin yang telah menerima amanah dari rakyat untuk memenuhi kemaslahatan mereka.

Salah satu pranata hukum syari'at Islam yang terkait dengan ekonomi kerakyatan adalah syari'at zakat; dimana Allah telah mewajibkan kepada setiap orang yang memiliki jenis harta tertentu dalam jumlah tertentu untuk mengeluarkan sejumlah tertentu dari hartanya tersebut untuk orang-orang yang telah ditentukan dalam syari'at tersebut.

Pengelolaan zakat di Indonesia sudah dilakukan semenjak awal Islam masuk dan berkembang di nusantara, baik oleh individu maupun kelompok atau institusi tertentu. Namun demikian, mayoritas ulama di dunia dan di Indonesia sepakat bahwa sebaiknya pengelolaan zakat dilakukan oleh pemerintah.³⁷ Karena sebuah pemerintahan dalam Islam bertindak sebagai wakil dari seluruh masyarakat dan warga negaranya, sehingga mereka harus membantu mewujudkan segala kebutuhan mereka,

³⁷ Indonesia Zakat Development Report 2009, IMZ: Jakarta, 2009, hlm. 2, sebagaimana yang dikutip dari Didin Hafidhuddin, *Zakat Dalam Perekonomian Modern*, Jakarta: Gema Insani Press, 2006, tanpa menyebutkan halaman, namun penulis tidak mendapati kalimat tersebut dalam buku itu.

terutama dalam hal ini adalah hak fakir miskin dalam mendapatkan harta dari orang-orang kaya yang berkewajiban mengeluarkan zakat hartanya.

Ketika mengomentari hadits Ibn Abbas رضي الله عنه yang meriwayatkan tentang diutusnya Mu'adz bin Jabal ke Yaman,³⁸ Ibn Hajar al-'Asqalani رحمته الله mengatakan,

*"Hadits ini dijadikan dalil bahwa para penguasalah yang mempunyai hak dalam mengelola zakat, dalam hal menerima ataupun membaginya, baik dilakukan oleh sendiri, maupun dengan mengadakan naib (wakil) nya. Dan terhadap mereka yang enggan membayar zakat, para penguasa dapat mengambilnya secara paksa".*³⁹

Meskipun secara prinsipil, seorang muslim dibolehkan untuk mengelola dana zakatnya sendiri atau membayarkannya kepada pemerintah yang berkuasa; namun seluruh kaum muslimin sepakat bahwa maslahat untuk orang banyak tentu lebih didahulukan daripada maslahat untuk pribadi maupun sekelompok orang saja. Disinilah letak peran yang harus dilakukan oleh pemerintah sebagai institusi yang

³⁸ Hadits yang dimaksud adalah Sabda Rasulullah ﷺ kepada Mu'adz رضي الله عنه:

Ajaklah mereka untuk bersyahadat bahwa tidak ada ilah (yang berhak untuk diibadahi) kecuali Allah dan bahwa aku adalah Rasulullah; jika mereka mentaatimu dalam hal itu, maka beritahukanlah kepada mereka bahwa Allah mewajibkan kepada mereka shalat lima kali dalam sehari semalam; jika mereka mentaatimu dalam hal itu, beritahukanlah kepada mereka bahwa Allah mewajibkan zakat pada harta mereka yang diambil dari orang-orang kaya mereka untuk kemudian dikembalikan kepada orang-orang miskin diantara mereka. (lihat: Muhammad bin Ismail al-Bukhari, *Shahih al-Bukhari*, Dar Thauq al-Najah, 1422, hlm. 104/2 dalam bab Kewajiban Zakat).

³⁹ Ahmad bin 'Ali bin Hajar al-'Asqalani, *Fath al-Bâri Syarh Shahih al-Bukhâri*, Riyâdh: Dâr al-Salâm, 2000, hlm. 453/3.

memiliki kewenangan untuk mengatur warga negaranya sehingga kemaslahatan umum seluruh warga negara dapat terealisasikan.

Kalau kita perhatikan peran pemerintah Indonesia dalam memperhatikan kemaslahatan warga negaranya, terutama terkait dengan masalah sosial dan kesejahteraan warga negara yang juga memiliki keterkaitan dengan masalah pengelolaan zakat dalam Islam, kita akan dapati beberapa perkembangan yang telah ditempuh oleh pemerintah. Hal ini dapat dilihat dari sejak disahkannya UUD 1945 hingga disahkannya UU no.23 tahun 2011.

Dari sini dapat dipahami bahwa pada dasarnya pengelolaan zakat yang dicetuskan untuk dilakukan oleh pemerintah Indonesia adalah langkah yang tepat yang sudah memiliki pijakan dan juga telah dilakukan oleh beberapa negara Islam di dunia.

Ketika menafsirkan kata “*وَالْعَامِلِينَ عَلَيْهَا*” dalam firman Allah l pada surat al-Taubah ayat 60,⁴⁰ Imam al-Qurthubi menyatakan bahwa ‘*amil* adalah *al-su'ah* atau *al-jubah* yaitu orang-orang yang diutus oleh *imam* untuk mengambil zakat.⁴¹ Hal itulah yang telah dipraktekkan oleh pemimpin umat sekaligus penutup para nabi, Rasulullah Muhammad ` yang telah mempekerjakan salah seorang dari al-Asd yang biasa dipanggil dengan bin al-

Lutbiyyah untuk mengambil zakat dari kabilah Bani Sulaim⁴² dan juga pernah mengutus Ali bin Abi Thalib untuk mengambil zakat dari negeri Yaman, sekaligus pernah memberikan kuasa yang sama kepada sekelompok orang dari Bani Hasyim dan juga para khalifah setelah itu.⁴³ Diantara khalifah yang pernah diutus untuk kepentingan ini adalah khalifah Umar bin Khathab. Imam al-Nawawi rahimahullah menyebutkan adanya riwayat dari Imam Bukhari dan Muslim dari Abu Hurairah rahimahullah bahwa Rasulullah shallallahu alaihi wasallam mengutus Umar bin Khaththab⁴⁴ rahimahullah untuk mengambil harta zakat. Dan dalam *shahihain* juga diriwayatkan dari Sahl bin Sa'd bahwa Rasulullah shallallahu alaihi wasallam mengangkat Ibn Labinah untuk mengambil zakat.⁴⁵

3. Implikasi Kaidah Fiqih

“*تَصَرَّفُ الْإِمَامِ عَلَى الرَّعِيَّةِ مُنْوَطٌ بِالْمَصْلَحَةِ*”

Terhadap Peran Negara dalam Pengelolaan Zakat

Sebagai agama yang telah Allah shallallahu alaihi wasallam sempurnakan, agama Islam menghendaki agar setiap aktivitas manusia dilandaskan

⁴⁰ Yaitu firman Allah l yang berbunyi:

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

⁴¹ Muhammad bin Ahmad bin Abi Bakr al-Qurthubi, *al-Jâmi' li Ahkâm al-Qur'ân*, Kairo: Dâr al-Kutub al-Mishriyyah, 1964, hlm. 177/8.

⁴² Muhammad bin Ismâ'il al-Bukhâri, *Shahih Bukhâri*, Dâr Thauq al-Najâh, 1422, hlm. 130/2. Dalam bab firman Allah l: “*وَالْعَامِلِينَ عَلَيْهَا*”

⁴³ Muhammad bin Ahmad bin Abi Bakr al-Qurthubi, *al-Jâmi' li Ahkâm al-Qur'ân*, hlm. 178/8.

⁴⁴ Menurut al-Arif, *amil* ada dua macam, yaitu: (a) *amil* yang berdomisili di dalam kota Madinah, statusnya bersifat *free-lance*, tidak memperoleh gaji tetap hanya kadang-kadang memperoleh honorarium sebagai balas jasa atas kerjanya dalam pendayagunaan zakat. Diantara sahabat Nabi yang pernah berstatus demikian adalah Umar bin Khaththab; dan (b) *amil* yang tinggal di luar kota Madinah; status mereka adalah sebagai wali pemerintah pusat (pemerintah daerah) yang merangkap menjadi *amil*. Diantara sahabat yang pernah menduduki jabatan ini adalah Mu'adz bin Jabal. (lihat: M. Nur Rianto al-Arif, *Dasar-Dasar Ekonomi Islam*, Solo: Era Adicitra Intermedia, 2011, hlm. 268).

⁴⁵ Yahya bin Syaraf al-Nawawi, *al-Majmu' Syarh al-Muhadzdzab*, Beirut: Dar al-Fikr, hlm. 167/6.

pada landasan yang benar, agar aktivitas-aktivitas itu bisa bernilai ibadah di sisi Allah ﷻ Landasan-landasan itu bisa berupa dalil langsung (*nash*) baik dari al-Qur'an maupun al-Sunnah atau dalil-dalil lain yang telah melewati proses penggalan hukum (*istinbâth al-ahkâm*) yang dilakukan oleh para ulama terhadap ayat atau hadits Rasulullah ﷺ tentang berbagai permasalahan yang ada.

Kepemimpinan merupakan salah satu ajaran Islam yang sangat penting. Ia mendapatkan perhatian yang cukup besar dalam Islam; bahkan ia dikaitkan dengan seluruh pribadi muslim dan muslimah sebagaimana yang terdapat dalam riwayat yang disebutkan dari Abdullah bin Umar ﷺ bahwa Rasulullah ﷺ bersabda:

كُلُّكُمْ رَاعٍ وَمَسْئُولٌ عَنْ رَعِيَّتِهِ

*Setiap kalian adalah pemimpin dan akan dimintai pertanggungjawaban atas yang dipimpinnya.*⁴⁶

(HR. Bukhari)

Di samping dibebankan kepada masing-masing pribadi muslim dan muslimah, kepemimpinan juga dituntut untuk dapat terwujud dalam lingkup kecil sebuah komunitas manusia sebagaimana yang telah diperintahkan oleh Rasulullah ﷺ kepada kaum muslimin untuk menjadikan salah seorang dari mereka menjadi pemimpin jika ada tiga orang yang melakukan *safar* atau perjalanan. Rasulullah ﷺ bersabda:

إِذَا خَرَجَ ثَلَاثَةٌ فِي سَفَرٍ فَلْيُؤَمِّرُوا أَحَدَهُمْ

Jika ada tiga orang yang melakukan perjalanan, maka jadikanlah salah

*seorang menjadi amir dari mereka.*⁴⁷ **(HR. Abu Daud)**

Jika dalam keadaan perjalanan yang bersifat temporer dalam kehidupan seorang muslim, mereka diperintahkan untuk menjadikan salah seorang dari mereka menjadi imam atau pemimpin, maka untuk menetapkan kewajiban adanya seorang pemimpin dalam komunitas yang lebih besar dan dalam keadaan menetap pada sebuah tempat atau wilayah dapat diberlakukan satu istilah yang dipergunakan ulama ushul fiqih dalam menggali sebuah hukum dalam hal ini yaitu *qiyâs al-aulâ*, yaitu qiyas yang lebih mengharuskan hukum yang telah ada pada masalah pokok terwujud pada sesuatu yang diqiyaskan kepadanya.⁴⁸ Artinya bahwa *illah al-hukm*⁴⁹ yang ada pada masalah yang diqiyaskan lebih kuat daripada *illah al-hukm* yang ada pada masalah pokok yang sudah ada hukumnya.⁵⁰

Kebutuhan terhadap keberadaan seorang pemimpin mutlak diperlukan, karena pemimpin dapat menentukan kebijakan strategis demi kepentingan bersama, sekaligus bertindak sebagai penegak hukum atau aturan jika terjadi pelanggaran di dalamnya. Hal inilah yang membuat Ibn Taimiyyah mendasarkan urgensi penetapan negara dan

⁴⁶ Muhammad bin Ismâ'il bin Ibrâhîm al-Bukhârî, *al-Jâmi' al-Shahîh*, Kairo: Dâr al-Sya'b, 1987, hlm. 157.

⁴⁷ Abu Daûd Sulaimân bin al-Asy'ats al-Sajastâni, *Sunan Abi Daûd*, Beirut: Dâr Bin Hazm, 1998, hlm. 402.

⁴⁸ Muhammad bin Shâlih al-Utsaimîn, *Syarh Nadzm al-Waraqât*, Maktabah al-Anshâr, 2003, hlm. 174.

⁴⁹ Yaitu suatu sifat atau keadaan yang terdapat pada sesuatu yang telah ada ketentuan hukumnya, yang membuat hukum itu dilekatkan kepadanya. (lihat: 'Abd al-Karîm Zaidân, *al-Wajîz fî Ushûl al-Fiqh*, Beirut: Muassasah al-Risâlah, 2004, hlm. 154)

⁵⁰ 'Abd al-Karîm Zaidân, *al-Wajîz fî Ushûl al-Fiqh*, Beirut: Muassasah al-Risâlah, 2004, hlm. 172.

kepemimpinan dalam sebuah negara sebagai salah satu kewajiban dari agama Islam pada riwayat yang menyebutkan perlunya seorang pemimpin dalam sebuah perjalanan jauh yang dilakukan oleh tiga orang.

A.A. Islahi mengutip penjelasan Ibn Taimiyyah tentang hadits Abi Sa'id al Khudri رضي الله عنه di atas yang mengatakan bahwa jika seorang pemimpin dibutuhkan dalam sebuah perjalanan, sungguh merupakan perintah untuk memiliki seorang pemimpin pula untuk mengatur sebuah asosiasi banyak orang yang sangat besar.⁵¹

Di samping itu, Ibn Taimiyyah رحمته الله telah menyusun sebuah buku yang berjudul *al-Siyâsah al-Syar'iyah fî Ishlâh al-Râ'i wa al-Ra'iyah* (politik yang sesuai dengan syari'at dalam rangka memperbaiki pemimpin dan rakyat) yang diinspirasi oleh dua ayat dari firman Allah ﷻ dalam surat al-Nisa yang beliau sebut dengan *ayat al-umara'* (ayat yang berbicara tentang pemimpin).⁵²

⁵¹ A.A. Islahi, *Konsep Ekonomi Ibn Taimiyyah*, Surabaya: Bina Ilmu, 1997, hlm. 215-216.

⁵² Ibn Taimiyyah رحمته الله berkata, 'Buku ini didasarkan pada *ayat al umara'* (ayat tentang para pemimpin) dari Kitabullah, yaitu firman Allah ﷻ dalam surat al-Nisa ayat 58 dan 59: Sesungguhnya Allah menyuruh kalian menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kalian) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya menetapkannya dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepada kalian. Sesungguhnya Allah adalah Maha Mendengar lagi Maha Melihat. Hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul (Nya), dan ulil amri di antara kalian. kemudian jika kalian berlainan pendapat tentang sesuatu, maka kembalikanlah ia kepada Allah (Al Quran) dan Rasul (sunnahnya), jika kalian benar-benar beriman kepada Allah dan hari kemudian. yang demikian itu lebih utama (bagi kalian) dan lebih baik akibatnya.

(lihat: Ahmad bin 'Abd al-Halim bin 'Abd al-Salâm bin Taimiyyah, *al-Siyâsah al-Syar'iyah fî Ishlâh al-Râ'i wa al-Ra'iyah*, Dâr 'Alam al-Fawâ'id, hlm. 5).

Selain dari ayat dan hadits-hadits shahih yang berbicara tentang kepemimpinan, sejarah Islam juga telah mencatat bagaimana Rasulullah ﷺ telah mencurahkan segala kemampuannya untuk mewujudkan satu sistem kepemimpinan yang telah beliau tunjukkan melalui ucapan dan perbuatan dalam memimpin para sahabat hingga mereka dapat melewati masa-masa sulit di awal keislaman dan menancapkan pengaruh yang sangat kuat terhadap mereka untuk menjadi para pemimpin masa depan.

Meskipun secara umum kata الإمام memiliki makna seorang pemimpin baik dalam lingkup kecil seperti dalam *safaratau* bepergian maupun dalam lingkup yang luas yaitu konteks pemimpin sebuah negara atau bahkan lebih luas dari keduanya adalah menjadi pemimpin dunia Islam bagi seluruh kaum muslimin; namun dalam pembahasan-pembahasan para ulama terutama yang tercantum dalam buku-buku Fiqih tentang kepemimpinan ini, kata الإمام lebih cenderung digunakan untuk makna kepemimpinan seseorang bagi seluruh kaum muslimin yang dikenal dengan istilah *al-imamah al-'udzma* (kepemimpinan yang agung) seperti yang ditulis oleh al-Mawardi dalam *al-Ahkâm al-Sulthâniyyah* ketika beliau membahas tentang *al-Imamah*.

Namun demikian, dalam al-Qur'an sendiri, kata الإمام yang disebutkan dalam dua bentuk yaitu bentuk tunggal dan bentuk *plural* nya digunakan untuk menunjukkan banyak makna, dan semua bentuk kata yang memiliki makna pemimpin, hanya memberikan gambaran makna umum dari kata tersebut yaitu seorang pemimpin yang diberi amanah untuk memimpin orang lain baik dalam hal kebaikan maupun keburukan. Artinya kata الإمام tidak menunjukkan adanya makna yang lebih spesifik, dan itu selaras dengan apa yang

telah disebutkan dalam beberapa riwayat hadits yang menyebutkan kata الإمام atau kata lain yang semakna dengannya seperti kata الأمير atau bentukan kata darinya sebagaimana sabda Rasulullah ` saat haji wada' yang dikisahkan Ummu Yahya bin Hushain:

((يَا أَيُّهَا النَّاسُ، اتَّقُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا، وَإِنْ أَمَرَ عَلَيْكُمْ عَبْدٌ حَبَشِيٌّ مُجَدِّعٌ مَا أَقَامَ فِيكُمْ كِتَابَ اللَّهِ عَزَّ وَجَلَّ))

*Wahai manusia, bertakwalah kalian kepada Allah; dengarkanlah dan taatlah kalian, walaupun yang memimpin kalian adalah seorang budak dari Habasyah yang berambut keriting selama dia menegakkan kitabullah di tengah-tengah kalian.*⁵³

Selain kata الإمام, dalam al-Qur'an ada kalimat yang memiliki makna senada yaitu kalimat yang memiliki makna senada yaitu kalimat أولي الأمر, yang berarti orang yang memiliki kewenangan. Dimana seorang pemimpin sendiri adalah orang yang telah diamanahkan kepadanya kewenangan untuk memimpin orang lain.

Allah ﷻ berfirman dalam surat al-Nisa ayat 59:

"Hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul (Nya), dan ulil amri di antara kalian. Kemudian jika kalian berlainan pendapat tentang sesuatu, maka kembalikanlah ia kepada Allah (al-Quran) dan Rasul-Nya (sunnahnya), jika kalian benar-benar beriman kepada Allah dan hari kemudian. Yang demikian itu lebih utama (bagi kalian) dan lebih baik akibatnya".

⁵³ Ahmad bin Muhammad bin Ahmad bin Hanbal, *Musnad al-Imam Ahmad*, Muassasah al-Risalah, 2001, hlm. 235/45 bab Hadits Ummu al-Hushain al-Ahmashiyah.

Menurut Imam al-Bukhari ﷺ sebagaimana yang disebutkan oleh Ibn Katsir ﷺ dalam tafsirnya, bahwa yang melatarbelakangi turunnya (*Asbâb al-nuzûl*) ayat ini adalah ketika Rasulullah ` mengutus salah seorang sahabat yang bernama Abdullah bin Hudzafah ﷺ dalam salah satu peperangan.⁵⁴

Ibn Jarir ﷺ juga menyebutkan sebuah riwayat dari al-Suddi tentang sebab turunnya ayat ini, bahwa Rasulullah ` mengutus sebuah pasukan perang yang dipimpin oleh Khalid bin Walid a dan dalam pasukan itu ada juga Ammar bin Yasir ﷺ. Dalam perjalanannya, terjadi perselisihan antara Khalid dan Ammar tentang salah seorang yang telah masuk Islam di hadapan Ammar bin Yasir dan tetap dirampas hartanya oleh Khalid karena ketidaktahuan Khalid atas keislaman orang tersebut. Dan ketika perselisihan mereka diketahui oleh Rasulullah ﷺ, Allah ﷻ mewahyukan kepada beliau tentang kewajiban mereka untuk taat kepada Allah, Rasul-Nya dan pemimpin yang ada diantara mereka.⁵⁵

Setelah menyebutkan berbagai riwayat terkait dengan turunnya ayat 59 dari surat al-Nisa di atas, Ibn Katsir v menguatkan bahwa yang dimaksud dengan أولي الأمر dalam ayat ini mencakup para ulama (ahli agama) dan umara (para pemimpin).⁵⁶

Tafsir untuk kata yang sama juga dikemukakan oleh Muhammad bin Jarir al-Thabariv dalam *Jami' al-Bayan*, bahkan beliau menyebutkan empat makna dari kata

⁵⁴ Ismâ'il bin'Umar bin Katsîr, *Tafsîr al-Qur'ân al-'Adzîm*, Beirut: Dâr al-Kutub al-'Ilmiyyah, 1419, hlm. 301.

⁵⁵ Muhammad bin Jarîr al-Thabarî, *Jâmi' al-Bayân fî Ta'wîl al-Qur'ân*, Mu'assasah al-Risalah, 2000, hlm. 498-499.

⁵⁶ Ismâ'il bin'Umar bin Katsîr, *Tafsîr al-Qur'ân al-'Adzîm*, hlm. 304.

أولي الأمر yaitu: (a) *al-umara'* (para pemimpin); (b) *ahl al-'ilm wa al-fiqh* (ahli ilmu dan fiqh atau para ulama); (c) para sahabat Nabi Muhammad ﷺ; dan (d) Abu Bakar dan Umar ﷺ. Setelah menyebutkan keempat tafsir kata *أولي الأمر*, beliau mengatakan bahwa yang lebih mendekati kebenaran adalah pendapat yang mengatakan bahwa makna *أولي الأمر* dalam ayat ini adalah para pemimpin. Yang juga didasarkan pada adanya riwayat dari Nabi ﷺ yang memerintahkan untuk mentaati para pemimpin dan wali dalam ketaatan kepada Allah dan dalam hal-hal yang mengandung maslahat bagi kaum muslimin.⁵⁷

Dari kedua riwayat yang menyebutkan tentang latarbelakang turunnya ayat ini dan juga tafsir dari para ulama, dapat diketahui bahwa ayat ini juga memberikan gambaran makna umum dari seorang pemimpin dan tidak dikhususkan untuk pemimpin yang memiliki tingkat teritorial wilayah kekuasaan tertentu. Karena Rasulullah ﷺ juga menyebut orang yang memimpin tiga orang dalam safar sebagai *imam*. Bahkan Beliau juga menyatakan bahwa masing-masing manusia adalah pemimpin bagi dirinya sendiri; Sehingga kata *الإمام* dapat digunakan untuk menunjukkan segala jenis kepemimpinan yang ada.

'Abd al-'Aziz Muhammad Azzam mengatakan bahwa yang dimaksud dengan *الإمام* bisa jadi adalah seorang pemimpin untuk kaum muslimin di seluruh penjuru dunia seperti *al-Khulafâ al-Râsyidîn* atau para pemimpin setelah mereka seperti para pemimpin negara-negara Islam atau juga setiap pemimpin atau pemimpin yang

diberikan wewenang tertentu dalam sebuah negara.⁵⁸

Al-Nadawi juga mengungkapkan hal yang serupa, beliau mengatakan bahwa kaidah ini memberikan rambu-rambu batasan dalam bersikap bagi para hakim, imam, wali dan selain mereka dalam segala kebijakannya. Dan kaidah ini adalah kaidah yang sudah dikenal dan bersifat umum, berlaku pada para hakim dan wali sebagaimana ia juga berlaku pada keluarga dan kepemimpinan di dalamnya.⁵⁹

Kepemimpinan sendiri dalam Islam diproyeksikan untuk melanjutkan peran kenabian dalam memelihara agama dan mengatur dunia, dimana memberikan amanah kepada orang yang mampu menjalankan tugas di atas (memelihara agama dan mengatur dunia) dalam tubuh umat merupakan satu kewajiban yang sudah menjadi *ijmâ'* (konsensus para ulama).⁶⁰

Ibn Taimiyyah رحمه الله mengatakan bahwa tujuan inti dari sebuah kekuasaan adalah memperbaiki agama manusia yang ketika mereka kehilangan hal itu, mereka akan menjadi manusia yang benar-benar merugi dan tidak lagi dapat menikmati berbagai kenikmatan duniawi; dan memperbaiki sisi duniawi manusia yang menjadi penopang agama mereka yang terdiri dari dua hal, yaitu pembagian harta kepada yang berhak menerimanya dan memberi hukuman kepada orang-orang yang melakukan pelanggaran.⁶¹

⁵⁷ Muhammad bin Jarîr al-Thabari, *Jâmi' al-Bayân fî Ta'wîl al-Qur'ân*, hlm. 497-502.

⁵⁸ Abd al-Azîz Muhammad Azzâm, *al-Qawâ'id al-Fiqhiyyah*, Kairo: Dâr al-Hadîs, 2005, hlm. 260.

⁵⁹ Ali Ahmad al-Nadawi, *al-Qawâ'id al-Fiqhiyyah, Mafhumuhâ, Nasyatuhâ, Tathawwaruhâ, Dirâsatuhâ Muallafâtihâ, Adillatuhâ, Muhimmatuhâ, Tathbiqâtuhâ*, hlm. 265-266.

⁶⁰ 'Ali bin Muhammad bin Habîb al-Mâwardi, *al-Ahkâm al-Sulthâniyyah*, Kairo: Dâr al-Hadîs, 2006, hlm. 15.

⁶¹ Ahmad bin 'Abd al-Halîm bin 'Abd al-Salâm bin Taimiyyah, *al-Siyâsah al-Syar'iyyah fî*

Dan agama Islam sebagai agama yang sesuai dengan fitrah manusia,⁶² telah menjadikan *maslahat* atau manfaat sebagai tujuan utama dari lahirnya dan diberlakukannya berbagai macam aturan dalam kehidupan manusia; sehingga setiap aturan yang dibuat oleh pemegang wewenang atau yang telah diamanahi untuk mengatur kehidupan manusia di muka bumi juga harus mengacu pada ada tidaknya manfaat bagi manusia itu sendiri ketika aturan tersebut diberlakukan kepada mereka.

Menurut para ulama ushul fiqih, manfaat (*utility*) dapat diperoleh melalui dua hal yaitu *jalb al-mashâlih* atau upaya untuk menghasilkan *maslahat* dan *dar' al-mafâsid* yang berarti menolak bahaya atau kerusakan. Sehingga dapat ditegaskan bahwa kebijakan yang diberlakukan oleh seorang pemimpin harus mengacu pada tercapainya manfaat atau tertolaknya bahaya dari orang-orang yang berada di bawah tanggungjawab kepemimpinannya.

Adapun yang dapat dijadikan sebagai tolak ukur dalam menentukan manfaat atau bahaya pada suatu kebijakan yang hendak diambil adalah⁶³:

- a. Tercapainya tujuan syari'ah (*maqâshid al-syari'ah*) yang diwujudkan dalam bentuk terpeliharanya lima kebutuhan dasar (*al-dharûriyyât al-khams*), yaitu

Ishlâh al-Râ'i wa al-Ra'iyyah, Dâr Alam al-Fawâ'id, hlm. 30-31.

⁶² Dalil yang menunjukkan bahwa Islam adalah agama yang sesuai dengan fitrah manusia adalah firman Allah ﷻ dalam surat al-Rum ayat 30: Maka hadapkanlah wajahmu dengan lurus kepada agama Allah; (tetaplah atas) fitrah Allah yang telah menciptakan manusia menurut fitrah itu. Tidak ada perubahan pada fitrah Allah. (Itulah) agama yang lurus; tetapi kebanyakan manusia tidak mengetahui.

⁶³ Sebagaimana keputusan Majelis Ulama Indonesia (MUI) Nomor: 6/MUNAS VII/MUI/10/2005.

kebutuhan yang terkait dengan agama, akal, jiwa, harta, dan keturunan.

- b. *Maslahat* yang ingin diwujudkan tidak bertentangan dengan *nash* (dalil syari'ah baik dari al-Qur'an maupun al-Hadits). Oleh karena itu, *maslahat* tidak boleh bertentangan dengan *nash*.

Dari kedua hal di atas, dapat dipahami bahwa validitas sebuah *maslahat* yang akan dijadikan landasan dalam memutuskan sebuah kebijakan harus mengacu pada tercapainya tujuan syari'ah dan tidak bertentangan dengan al-Qur'an dan hadits Rasulullah ﷺ. Hal ini diperkuat dengan konsep yang telah disepakati oleh para ulama bahwa adanya syari'at yang mengatur kehidupan manusia adalah untuk kemaslahatan manusia itu sendiri. Konsep ini memberikan satu pengertian bahwa setiap syari'at yang Allah ﷻ tentukan mengandung *maslahat* bagi manusia. Dan *maslahat* yang dimaksud di sini bukan *maslahat* yang berdimensi material dan duniawi saja seperti yang dikenal di kalangan filosof, akan tetapi juga *maslahat* yang berdimensi spiritual dan concern dengan masalah-masalah ukhrawi.

Sa'id Ramadhan Al-Buthi⁶⁴ menjelaskan bahwa *maslahat* yang valid mempunyai tiga kriteria:

- a. *Maslahat* harus mengandung dua dimensi masa, yaitu dimensi dunia dan akhirat.

Bagi orang-orang yang tidak beriman, kematian merupakan akhir dari seluruh rangkaian kehidupan manusia, sehingga kehidupan akhirat

⁶⁴ Ketiga point kriteria di atas diambil dari: Muhammad Sa'id Ramadhân al-Bûthi, *Dhawâbith al-Mashlahah fî al-Syari'ah al-Islâmiyyah*, 2001, hlm. 45-70.

dipandang sebagai kehidupan yang fatamorganik dan semu. Untuk itu mereka mengabaikan *mashlahah* yang bersifat ukhrawi dan tidak beramal kecuali apa yang dapat dirasakan manfaatnya saat mereka masih hidup. Bagi orang-orang yang beriman, kehidupan akhirat dipandang sebagai kelanjutan dari kehidupan dunia. Karenanya mereka meyakini adanya masalah atau manfaat yang bersifat ukhrawi, sebagaimana halnya mereka merasakan masalah duniawi.

- b. Masalah tidak hanya terbatas pada sisi dan norma material semata, tetapi juga harus mengandung norma spiritual agar masalah tersebut bisa memenuhi kebutuhan jasmani dan rohani.

Sebagian Filosof menentang adanya *mashlahah ruhaniyyah* (yang bersifat spiritual). Karena masalah ini, menurut pandangan mereka akan terwujud dengan sendirinya jika kebutuhan jasmani terpenuhi; Bahkan mereka beranggapan bahwa setiap masalah atau manfaat yang tidak bisa dinikmati secara material tidaklah disebut sebagai masalah.

- c. Norma masalah yang ditetapkan oleh agama merupakan dasar pijakan bagi masalah-masalah lainnya.

Semua masalah yang menjadi alasan diberlakukannya sebuah kebijakan harus menginduk pada norma agama. Sehingga validitas sebuah kemaslahatan akan sangat bergantung pada kesesuaiannya dengan norma agama yang telah diatur dalam al-Qur'an dan Sunnah Nabi Muhammad ﷺ. Dengan begitu, ketika didapati sesuatu yang dianggap sebagai masalah menyelisih atau bertentangan dengan ayat al-Qur'an

maupun hadits Nabi ﷺ, maka masalah tadi adalah *mashlahah ghairu mu'tabarah* (masalah yang tidak dianggap) atau *mashlahah mulghâh* (masalah yang sudah tidak dipakai).

Terkait kebutuhan dasar yang menjadi target dari masalah itu sendiri dilihat dari sisi *maqâshid al-syari'ah*, Imam Syathibi⁶⁵ telah membagi kemaslahatan ke dalam tiga bentuk, yaitu: (a) *dharûriyyah* (primer); (b) *hâjiyah* (sekunder); dan (c) *tahsîniyyah* (tersier).

Masalah paling mendasar yang bersifat primer ini menurut beliau adalah tujuan yang harus ada untuk mewujudkan masalah agama dan dunia pada seseorang yang ketiadaannya membuat masalah di dunia tidak akan bisa tegak bahkan yang ada adalah kerusakan dan kehancuran, dan di akherat nanti orang tersebut akan kehilangan keselamatan dan kenikmatan serta akan merugi. Adapun masalah yang bersifat sekunder adalah tujuan yang dibutuhkan guna memperluas ruang untuk menghilangkan rasa berat hati ketika tidak mendapatkan apa yang diinginkan; dan yang bersifat tersier adalah sebuah pelengkap dengan mengerjakan hal-hal baik dalam adat serta meninggalkan hal-hal yang ditolak oleh akal sehat.⁶⁶

Menurut al-Buthi,⁶⁷ masalah yang bersifat primer adalah masalah yang harus diwujudkan dalam rangka mewujudkan penjagaan terhadap lima hal pokok yang menjadi tujuan syari'at dengan memenuhi rukun dan menguatkan dasar pijakannya

⁶⁵ Ibrâhim bin Mûsa al-Lakhami al-Syâthibi, *al-Muwâfaqât*, Beirut: Dâr Ihya' al-Turâts al-'Arabi, 2001, hlm. 9.

⁶⁶ Ibrâhim bin Mûsa al-Lakhami al-Syâthibi, *al-Muwâfaqât*, hlm. 9-12.

⁶⁷ Muhammad Sa'îd Ramadhân al-Bûthi, *Dhawâbith al-Mashlahah fî al-Syari'ah al-Islâmiyyah*, 2001, hlm. 110.

maupun dengan menolak segala hal yang dapat merusaknya. Sehingga, segala macam kasus hukum, baik yang secara *sharih* (eksplisit) diatur dalam al-Qur'an dan Hadits maupun yang dihasilkan melalui ijtihad, harus mengacu pada tujuan utama disyariatkannya hukum Islam (*syari'ah*) yaitu mendatangkan manfaat (*jalb al-mashâlih*) dan menolak kerusakan (*dar' al-mafâsid*), karena agama Islam hadir dan membangun syariahnya di atas dua hal ini.⁶⁸

Dari sini dapat dipahami bahwa segala tindakan dan kebijakan yang dilakukan oleh seseorang dalam rangka mewujudkan terpeliharanya lima hal pokok ini adalah merupakan maslahat yang dibenarkan; dan sebaliknya segala tindakan dan kebijakan yang bertentangan dengan penjagaan terhadap lima hal ini atau bahkan untuk merusaknya, maka tindakan dan kebijakan tersebut adalah kebijakan yang keliru yang akan menyebabkan terjadinya kerusakan dan bencana.

Kaidah fiqih:

”تَصْرُفُهَا إِلَّا مَا عَمِلَ الرَّعِيَّةُ مَمْنُونًا لِمَصْلَحَةٍ“

menuntut setiap orang yang diberikan amanah untuk memimpin agar menjaga orang-orang yang berada di bawah kepemimpinannya dengan penuh tanggung jawab, membela kebenaran dan keadilan serta memberikan batasan terkait kebijakan yang ingin diterapkan pada masyarakat dengan ada tidaknya maslahat atau manfaat bagi mereka. Jika ada manfaat dari kebijakan yang akan digulirkan, maka kebijakan itu harus dilaksanakan; dan jika tidak ada maslahat dalam kebijakan itu atau bahkan akan menimbulkan bahaya

(*madharrah*), maka kebijakan itu harus ditolak dan tidak diberlakukan.

Sebagai sebuah negara yang memiliki otoritas untuk mengatur warga negaranya, pemerintah Republik Indonesia telah membuat berbagai peraturan yang dituangkan dalam Undang-Undang yang diharapkan telah mengakomodir kepentingan seluruh warga negaranya. Salah satu Undang-Undang yang telah disahkan oleh Pemerintah yang terkait dengan maslahat warga negaranya adalah Undang-Undang No. 38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat yang kemudian di revisi menjadi Undang-Undang No. 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat.

Zakat merupakan salah satu instrumen penting dalam membangun ekonomi umat. Di samping karena potensi jumlah zakat yang harus dikeluarkan oleh para *muzakki* yang sangat besar, juga dikarenakan potensi pendayagunaan pada warga masyarakat yang memiliki usaha mikro cukup besar. Selain itu, zakat juga merupakan salah satu instrumen dalam pemerataan dan distribusi pendapatan masyarakat. Sehingga diharapkan kaum *dhuafa* yang menerima zakat mampu meningkatkan kesejahteraan hidup mereka baik dari sisi konsumsi maupun produksi sehingga akan ada pertumbuhan ekonomi yang bagus di masyarakat.

Zakat juga merupakan salah satu sistem fiskal yang memiliki kelengkapan aturan yang sangat komprehensif dimana dalam zakat telah diatur tentang subjek, objek dan alokasi pendistribusiannya, sehingga sistem fiskal dalam Islam yang sangat sempurna ini diharapkan mampu bekerja secara maksimal baik secara mikro maupun makro. Secara mikro, zakat akan berimplikasi baik secara individual maupun komunal. Implikasi individual yang dimunculkan oleh instrumen zakat inidapat

⁶⁸ Sa'd bin Nâshir bin Abd al-Aziz al-Tsatsri, *Syarh al-Mandzûmah al-Sa'diyyah fi al-Qawâ'id al-Fiqhiyyah*, KSA: Dâr Asybiliya, 2005, hlm. 51.

dilihat pada perilaku (*behavior*) konsumsi dan tabungan (*saving*) individu masyarakat; sedangkan secara komunal, implikasi tersebut dapat dilihat pada perilaku produksi dan investasi yang dilakukan oleh perusahaan atau unit usaha lainnya, karena zakat akan memacu produktivitas perusahaan dan etos kerja yang tinggi. Dan secara makro, zakat akan berimplikasi pada terciptanya lapangan kerja yang luas, adanya pertumbuhan ekonomi yang baik, pendistribusian pendapatan yang adil dan pengentasan kemiskinan menuju stabilitas ekonomi bangsa.

Disahkannya Undang-Undang no. 38 tahun 1999 pada masa pemerintahan B.J. Habibie, merupakan titik balik istimewa bagi pengelolaan zakat di Indonesia. Meskipun masih terdapat kelemahan dalam Undang-Undang ini, namun dukungan resmi dari pemerintah untuk mengelola zakat dari dan untuk kaum muslimin di negeri ini merupakan satu bukti bahwa pemerintah telah berusaha untuk memenuhi tanggung jawab dan amanah yang diembannya, yaitu amanah mensejahterakan warga negara di bidang ekonomi yang telah termaktub dalam Undang-Undang Dasar 1945, tepatnya pada BAB XIV tentang Kesejahteraan Sosial,⁶⁹ dimana di sana dengan jelas disebutkan bahwa negara harus menguasai cabang-cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak dan salah satunya akan digunakan untuk menghidupi fakir miskin dan anak-anak yang terlantar. Bahkan setelah mengalami perubahan pada tahun 2002, pada pasal 34 ayat (2) dinyatakan bahwa Negara mengembangkan sistem jaringan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan

masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan.

Kalau kita lihat keberadaan zakat dalam Islam, maka kita akan dapati bahwa syariat zakat diwajibkan kepada orang-orang yang telah memiliki harta tertentu pada batas kepemilikan tertentu (*nishab*) dan diperuntukkan untuk orang-orang yang telah ditentukan pula. Orang-orang yang berhak menerima zakat (*mustahiq*) ada delapan kelompok: (a) fakir; (b) miskin; (c) pengelola zakat; (d) orang-orang yang sedang dilunakkan jiwanya; (e) budak; (f) orang yang terlilit hutang; (g) orang yang berjuang di jalan Allah; dan (h) orang yang tengah dalam perjalanan ketika kehabisan bekal.

Menurut al-Arif, delapan golongan di atas dapat dibagi secara garis besar kepada dua tipe manusia. Tipe *pertama*, mereka yang mendapatkan jatah dari zakat karena membutuhkannya. Mereka mendapatkannya sesuai dengan keperluannya baik banyak maupun sedikit. Seperti fakir, miskin, untuk memerdekakan budak, dan *ibn sabil*. Tipe *kedua*, mereka yang mendapatkan bagian karena pertimbangan jasa dan manfaat, serta mereka yang berjuang di jalan Allah.⁷⁰

Kedelapan kelompok manusia yang berhak menerima zakat adalah orang-orang yang sangat membutuhkan, apalagi jika kita merujuk pada kebanyakan badan atau lembaga pengelola zakat yang seringkali mengkonsentrasikan pendistribusian dan pendayagunaan harta zakat pada dua kelompok pertama, maka kita akan dapati kesesuaian yang sangat mendasar dari cita-cita dan harapan bangsa ini untuk memelihara orang-orang fakir dan anak-anak terlantar dengan syariat Allah l dalam

⁶⁹ Sebelum akhirnya dirubah menjadi BAB XIV Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial pada tahun 2002.

⁷⁰ M. Nur Rianto al-Arif, *Dasar-Dasar Ekonomi Islam*, Solo: Era Adicitra Intermedia, 2011, hlm. 255-256.

zakat yang menunjukkan bahwa syariat zakat sangat *pro-poor* (pro kemiskinan).

Beberapa kekurangan yang ada dalam Undang-Undang no. 38 tahun 1999 tentang pengelolaan zakat sedikit banyak telah diperbaikidengan disahkannya Undang-Undang no. 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat. Undang-undang yang baru ini semakin menunjukkan perhatian pemerintah terhadap pengelolaan zakat di Tanah Air, sekaligus menunjukkan bahwa pemerintah merasa perlu melembagakan atau memiliki lembaga resmi yang bertugas untuk mengelola zakat dari tingkat nasional hingga ke daerah. Hal itu ditunjukkan dengan dijadikannya lembaga pengelola zakat sebagai usaha dalam meningkatkan daya guna dan hasil guna zakat yang ada dan dibentuknya Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) oleh pemerintah yang memiliki wewenang untuk melakukan pengelolaan zakat secara nasional.

Dilembagakannya pengelolaan zakat diharapkan dapat membantu beban dan tanggungjawab negara dalam mengentaskan kemiskinan dan meningkatkan kesejahteraan kaum lemah di negeri ini. Di samping itu, negara akan mendapatkan kemudahan lebih karena sesuai dengan Undang-Undang yang baru ini, BAZNAS berkewajiban untuk melaporkan pengelolaan zakat secara berkala baik di tingkat nasional maupun daerah. Dan pengelolaan yang dimaksud meliputi pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan zakat baik terkait dengan perencanaan, pelaksanaan, maupun pengendalian serta pelaporannya.

Berdasarkan Undang-Undang No. 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat ini, pemerintah telah memberikan kewenangan secara khusus kepada BAZNAS untuk melakukan pengelolaan zakat di Indonesia. Hal ini sebagai implementasi dari

kewajiban pemerintah dalam menata dan memperhatikan kemaslahatan warga negaranya baik yang beragama Islam maupun orang-orang diluar Islam. Karakteristik syari'at Islam inilah yang telah menunjukkan kesempurnaannya, dimana ketika berbicara tentang kehidupan duniawi, Islam telah memberikan ruang dan waktu bagi orang-orang yang belum memeluk Islam untuk dapat hidup bersama; dan bahkan mendapatkan perhatiandengan dicantumkannya mereka sebagai salah satu *ashnâf* (kelompok) yang berhak menerima zakat yaitu *al-muallafah qulûbihim* (orang-orang yang dilunakkan jiwanya).

Ketika menafsirkan tentang '*al-muallafah qulûbihim*', Imam al-Syaukani ؒ mengatakan bahwa mereka adalah sekelompok orang pada masa-masa awal Islam. Kemudian beliau menyebutkan tentang mereka, yaitu: (a) mereka adalah orang-orang kafir yang Rasulullah ﷺ coba lunakan hati mereka agar mau masuk Islam, karena mereka tidak mau masuk Islam dengan kekuatan atau pedang, akan tetapi dengan diberi sesuatu; (b) orang yang secara dzahir telah masuk Islam, namun keislamannya belum baik, sehingga Rasulullah ﷺ melembutkan jiwa-jiwa mereka dengan diberi bagian harta; (c) orang-orang yang masuk Islam dari kalangan Yahudi dan Nashrani, dan (d) mereka adalah sekelompok pembesar orang-orang musyrik yang memiliki pengikut, Nabi ` memberi mereka bagian untuk melunakkan hati-hati para pengikut mereka agar mau masuk Islam. Dan Nabi ` telah memberikan bagian harta kepada sekelompok orang yang secara dzahir telah masuk Islam seperti Sufyan bin Harb, al-Haris bin Hisyam, Suhail bin 'Amr, dan Huwathib bin Abd al-'Uzza. Masing-masing mereka telah diberi 100 ekor unta untuk melunakkan jiwa-jiwa mereka, dan

juga memberi kepada selain mereka dengan jumlah yang kurang dari itu⁷¹

Kewenangan yang telah diberikan oleh pemerintah kepada BAZNAS merupakan sebuah rangkaian dari penerapan perintah untuk mengambil atau menarik zakat dari yang berkewajiban untuk mengeluarkannya.

Allah ﷻ berfirman dalam surat al-Taubah ayat 103:

“Ambillah zakat dari sebagian harta mereka, dengan zakat itu kamu membersihkan dan mensucikan mereka dan berdo’alah untuk mereka. Sesungguhnya do’a kamu itu (menjadi) ketenteraman jiwa bagi mereka. Dan Allah Maha mendengar lagi Maha mengetahui”.

Ketika menafsirkan ayat ini, Ibn Katsir ﷺ berkata:

“Allah ﷻ memerintahkan Rasulullah untuk mengambil zakat dari harta mereka sebagai alat untuk membersihkan dan mensucikan mereka. Dan perintah ini bersifat global... oleh karena itu sebagian dari masyarakat Arab yang menolak untuk membayar zakat kepada pemimpin (al-imam) tidak perlu, dan hanya berlaku khusus untuk Nabi ` saja dan berdalil dengan firman Allah ﷻ “Ambillah zakat dari sebagian harta mereka, dengan zakat itu kamu membersihkan dan mensucikan mereka dan mendoalah untuk mereka. Sesungguhnya doa kamu itu (menjadi) ketenteraman jiwa bagi mereka.” Tafsir dan pemahaman yang keliru ini telah dibantah oleh Abu Bakar al-

*Shiddiq ﷺ dan seluruh sahabat yang kemudian memerangi mereka hingga mau membayar zakat kepada pemimpin (al-khalifah) sebagai-mana mereka sebelumnya menunaikannya kepada Rasulullah”.*⁷²

Dari penjelasan Ibn Katsir ﷺ, kita dapat menyimpulkan bahwa pemerintah memiliki hak dan kepentingan untuk mengambil harta zakat dari yang berkewajiban untuk mengeluarkannya. Mengingat kewajiban pemerintah dalam mengatur dan mensejahterakan warga negaranya melalui kebijakan-kebijakan yang sesuai dengan maslahat mereka; diantaranya adalah kebijakan untuk mengentaskan kemiskinan dengan mengembangkan sistem jaringan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan sesuai dengan amanah pada Pasal 34 UUD 1945 ayat 2.⁷³

Mengembangkan sistem jaringan sosial dan memberdayakan masyarakat lemah inilah yang sebenarnya telah diajarkan oleh syari’at Islam melalui zakat. Karena menurut Said Sa’ad Marthon,⁷⁴ dalam implementasinya, zakat mempunyai efek domino dalam kehidupan masyarakat. Diantara dampak ekonomi yang timbul dari implementasi zakat adalah sebagai berikut:

- a. Produksi; dengan adanya zakat, fakir dan miskin dapat memenuhi kebutuhan dasarnya. Seluruh *income* yang mereka dapatkan dari zakat akan dikonsumsi untuk memenuhi

⁷¹ Muhammad bin ‘Ali bin Muhammad al-Syaukâni, *Fath al-Qadîr*, Beirut: Dâr Ibn al-Katsîr, 1414, hlm. 425/2.

⁷² Ismâ’îl bin ‘Umar bin Katsîr, *Tafsîr al-Qur’ân al-‘Adzîm*, Dâr Thayyibah, 1999, hlm. 207/4.

⁷³ Pada perubahan UUD 1945 keempat tahun 2002.

⁷⁴ Said Sa’ad Marthon, *Ekonomi Islam di Tengah Krisis Ekonomi Global*, Jakarta: Dzikirul Hakim, 2007, hlm. 126-128.

- kebutuhan sekunder mereka. Dengan demikian, permintaan yang ada dalam pasar akan mengalami peningkatan, dan seorang produsen harus meningkatkan produksi yang dilakukan untuk memenuhi *demand* yang ada. Sebagai *multiplier effect*, pendapatan yang diterima akan naik dan investasi yang dilakukan akan bertambah.
- b. Investasi; dengan diwajibkannya zakat, hal tersebut akan mendorong untuk melakukan investasi. Dengan alasan, jika dia tidak melakukan investasi maka dia akan mengalami kerugian finansial, karena harta tersebut ditarik ke dalam zakat setiap tahunnya...dengan adanya alokasi zakat atas fakir dan miskin, hal tersebut akan menambah pemasukan mereka sehingga konsumsi yang dilakukan akan bertambah. Dan peningkatan konsumsi akan mendorong peningkatan produksi dimana hal tersebut akan mendorong adanya peningkatan investasi.
 - c. Lapangan Kerja; ada yang berpendapat bahwa zakat dapat mendorong seseorang untuk bergantung pada orang lain dan bermalasan-malasan untuk bekerja sehingga akan menambah angka pengangguran. Pendapat tersebut tidak benar karena dengan adanya zakat, permintaan akan tenaga kerja semakin bertambah dan akan mengurangi pengangguran. Seperti dijelaskan di atas, zakat akan meningkatkan produksi dan investasi dalam dunia usaha sehingga permintaan terhadap karyawan akan bertambah. Dengan adanya zakat, permintaan terhadap tenaga kerja bertambah dan pengangguran akan berkurang.
 - d. Pengurangan dan Kesenjangan Sosial; Islam mengakui adanya perbedaan atas tingkat kehidupan dan rezeki masyarakat, hal tersebut sesuai dengan karakter dasar dan kemampuan manusia. Akan tetapi, perbedaan yang ada bukan berarti membiarkan orang yang kaya semakin kaya dan orang yang miskin semakin jatuh miskin sehingga kesenjangan sosial semakin nampak. Karena itu, diperlukan intervensi untuk meminimalisir keadaan tersebut. Salah satu instrumen yang berfungsi untuk mengatasi kesenjangan tersebut adalah diwajibkannya zakat bagi orang-orang kaya. Hal tersebut juga dimaksudkan agar harta tidak hanya berputar di sekitar orang-orang kaya...dengan adanya kewajiban zakat, kesenjangan sosial yang ada akan berkurang dan peningkatan hidup masyarakat semakin membaik.
 - e. Pertumbuhan Ekonomi; zakat menyebabkan meningkatnya pendapatan fakir dan miskin yang pada akhirnya konsumsi yang dilakukan juga akan mengalami peningkatan. Secara teori, dengan adanya peningkatan konsumsi maka sektor produksi dan investasi akan mengalami peningkatan. Dengan demikian permintaan terhadap tenaga kerja ikut meningkat sehingga pendapatan dan kekayaan masyarakat juga akan mengalami peningkatan. Fenomena tersebut mengindikasikan adanya pertumbuhan ekonomi dan sosial masyarakat.

Menurut Sayyid Quthb rahmatullah,⁷⁵ penopang kehidupan dalam sistem islami adalah pekerjaan (*'amal*) dengan segala tingkatan dan macamnya; maka negara Islam berkewajiban untuk menyediakan lapangan pekerjaan bagi yang sanggup untuk bekerja (usia produktif), memantapkan program pengadaannya dengan berbagai persiapan dan sarana untuk itu, serta memberikan upah yang cukup bagi mereka. Dan bagi orang-orang yang masih mampu bekerja tidak ada hak dari harta zakat, karena zakat adalah salah satu bentuk jaminan sosial antara orang yang mampu dengan orang yang tidak mampu yang diatur oleh negara dan sekaligus bertanggungjawab dalam pengumpulan dan pendistribusiannya.

Dengan memperhatikan *multiplier effect* dari implementasi zakat di tengah-tengah masyarakat, tentu peran negara sangat dibutuhkan agar pengelolaan zakat di Indonesia lebih maksimal. Dan tindakan pemerintah yang telah menunjuk BAZNAS sebagai lembaga pemerintah nonstruktural yang bersifat mandiri dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden melalui Menteriannya merupakan langkah yang sudah sesuai dengan kemaslahatan umat yang ingin diwujudkan. Karena pengelolaan potensi zakat yang sangat besar untuk kepentingan seluruh warga negara Indonesia yang berhak menerimanya tentu memerlukan manajemen yang rapi sehingga pendistribusian dan hasil guna dari zakat ini dapat terkontrol dengan baik; dan dengan begitu pemerintah akan mendapatkan kemudahan dalam menyelesaikan berbagai problem perekonomian yang dihadapi oleh masyarakat lemah yang ada.

⁷⁵ Sayyid Quthb, *Fi Dzilâl al-Qur'ân*, Kairo: Dâr al-Syurûq, 2008, hlm. 1668.

M. Hasbi al-Shiddiqy berkata, “*Sesungguhnya dalam hal ini penguasa boleh melakukan kemaslahatan yang baik menurut ijtihadnya. Maka tidak ada yang maslahat untuk kebaikan agama dan kebahagiaan fakir miskin pada saat umat Islam telah sangat lemah imannya, telah sangat lemah kepatuhannya dan ketaatannya kepada perintah-perintah ilahi, selain dari memungut zakat dari yang wajib memberikannya.*”⁷⁶

Kebijakan yang telah ditetapkan oleh pemerintah ini juga merupakan kebijakan yang telah dicontohkan oleh Rasulullah dan para khalifah setelah beliau yang telah mengumpulkan zakat dari orang-orang yang berkewajiban untuk mengeluarkannya dengan mengutus sejumlah *amil* dan para *su'ah* kepada mereka. Menurut Hasbi al-Shiddiqy, petugas-petugas zakat yang diangkat Nabi rahmatullah diantaranya ialah Ibn Lutaibiyah, Abu Mas'ud, Abu Jahem, Uqbah bin Amir, Dhahhak, Bin Qais dan Ubadah bin Shamit. Petugas zakat tersebut dinamai *mushaddiq* atau *sâ'i*. Perbuatan Nabi tersebut diteruskan oleh para khalifah empat. Mereka semua mengadakan *amalah* (petugas) untuk mengumpulkan zakat.⁷⁷ Bahkan secara tegas khalifah pertama Abu Bakar al-Shiddiqiakan memerangi orang-orang yang enggan membayar zakat kepada khalifah. Hal ini sebagaimana diriwayatkan oleh Abu Daud dalam *sunannya*,⁷⁸ bahwa beliau mengatakan, ‘Demi Allah, aku akan memerangi orang yang memisahkan antara

⁷⁶ M. Hasbi ash-Shiddieqy, *Pedoman Zakat*, Semarang: Pustaka Rizki Putra, 2009, hlm. 58-59.

⁷⁷ M. Hasbi ash-Shiddieqy, *Pedoman Zakat*, hlm. 52.

⁷⁸ Sulaimân bin al-Asy'ats al-Sajastâni, *Sunan Abi Daud*, Beirut: Dâr bin Hazm, 1998, hlm. 242 dalam kitab *al-zakah*.

kewajiban shalat dan zakat; karena sesungguhnya zakat adalah hak yang terkait dengan harta. Demi Allah, kalau mereka menolak untuk membayarkan zakat unta kepadaku yang biasa mereka bayarkan kepada Rasulullah ﷺ, pasti aku akan memerangi mereka karena penolakan mereka itu.⁷⁹

Menurut Hasbi al-Shiddiqy,⁷⁹ usaha pengumpulan zakat adalah masuk dalam tugas penguasa. Sehingga tidak boleh bagi para pemilik harta yang telah berkewajiban untuk mengeluarkan zakat menyelesaikan sendiri urusan pemberian zakatnya, karena zakat diperuntukan guna memperbaiki nasib orang fakir dan untuk memelihara keamanan, agama dan negara.

Dalam madzhab Syafi'i sendiri, yang notabene menjadi pegangan masyarakat Indonesia, dinyatakan tentang wajibnya seorang imam untuk mengutus para pengumpul zakat.

Al-Syairazi rahimahullah mengatakan dalam *al-Muhadzdzab*,

‘Wajib atas seorang imam untuk mengutus para *su'ah* untuk mengambil zakat. Karena Nabi ﷺ dan para khulafa setelah beliau juga mengutus para *su'ah*. Hal itu dilakukan karena diantara manusia ada yang memiliki harta, namun ia tidak tahu kewajibannya atas harta tersebut; dan diantara mereka ada juga yang kikir, sehingga wajib bagi imam mengutus orang untuk mengambilnya.’⁸⁰

Hal senada juga diungkapkan oleh Ibn Hajar al-‘Asqalani rahimahullah ketika menjelaskan tentang hadits Ibn Abbas yang meriwayatkan tentang pengutusan Mu'adz bin Jabal rahimahullah ke wilayah Yaman oleh

Rasulullah ﷺ tepatnya pada kalimat *tu'khad min aghniyâihim*, dengan mengatakan, ‘hal ini dijadikan dalil bahwa para penguasa mempunyai hak mengelola zakat, menerima dan membaginya sendiri, ataupun dengan mengadakan *naib*-nya. Dan jika ada yang enggan membayar zakat, para penguasa dapat mengambilnya secara paksa.’⁸¹

Urgensi keberadaan tenaga amil zakat dalam pengelolaan zakat merupakan hal yang tak bisa diabaikan. Di samping keberadaan amil yang telah disebutkan dalam kelompok *mustahiq* yang mengisyaratkan pentingnya peran mereka dalam al-Qur'an, pengelolaan zakat yang dilakukan oleh amil zakat memiliki beberapa keutamaan,⁸² yaitu: (a) untuk menjamin kepastian dan disiplin pembayaran zakat; (b) menjaga perasaan rendah diri para *mustahiq* zakat apabila berhadapan langsung menerima haknya dari para wajib zakat (*muzakki*); (c) untuk mencapai efisiensi, efektivitas, dan sasaran yang tepat dalam penggunaan harta zakat menurut skala prioritas yang ada pada suatu tempat; dan (d) untuk memperlihatkan syi'ar Islam dalam semangat penyelenggaraan negara dan pemerintahan yang Islami.

Selain melalui ayat al-Qur'an dan hadits Rasulullah ﷺ, penunaian zakat kepada pemimpin dalam Islam telah menjadi ijma' para ulama. Dan hal itu telah dimulai pada saat Rasulullah ﷺ masih hidup, dimana kaum muslimin menunaikan zakat kepada beliau atau melalui orang-orang yang beliau utus ke daerah-daerah

⁷⁹ M. Hasbi ash-Shiddieqy, *Pedoman Zakat*, hlm. 59.

⁸⁰ Ibrâhîm bin 'Ali bin Yûsuf al-Syairâzi, *al-Muhadzdzab fi Fiqh al-Imâm al-Syâfi'i*, Beirut: Dâr al-Ma'rifah, 2003, hlm. 543.

⁸¹ Ahmad bin 'Ali bin Hajar Al-‘Asqâlâni, *Fath al-Bâri Syarh Shahîh al-Bukhâri*, Riyâdh: Dâr al-Salâm, 2000, hlm. 453/3.

⁸² Abdurrahman Qadir, *Zakat dalam Dimensi Mahdhah dan Sosial*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1998, hlm. 87-88.

untuk mengambil zakat. Ijma' ulama yang dimaksud sebagaimana yang disebutkan oleh al-Imam Ibn al-Mundzir dalam kitabnya *al-Ijma'* yang menyebutkan, mereka (para ulama) telah bersepakat bahwa dahulu zakat ditunaikan kepada Rasulullah ﷺ, kepada utusan-utusan beliau dan para amalnya, dan kemudian zakat ditunaikan kepada orang yang diperintahkan agar kita menunaikan zakat kepadanya.⁸³

Oleh karena itu, ketika dalam sebuah komunitas telah diangkat seorang pemimpin, maka menjadi kewajiban setiap orang yang ada dalam ruang lingkup komunitas tersebut untuk mentaati pemimpinnya, selama pemimpin itu tidak memerintahkan kepada keburukan atau kemaksiatan kepada Allah ﷻ.

Dalam BAB I pasal 3 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 disebutkan bahwa pengelolaan zakat, terutama setelah ditunjuknya BAZNAS sebagai pengelola zakat tingkat nasional, bertujuan untuk:

- a. meningkatkan efektivitas dan efisiensi pelayanan dalam pengelolaan zakat; dan
- b. meningkatkan manfaat zakat untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan penanggulangan kemiskinan.

Berdasarkan tujuan yang ingin dicapai inilah, pengelolaan zakat di Indonesia harus dikumpulkan secara profesional, dikelola dengan sistem yang transparan (*akuntable*), dan disalurkan kepada mustahiq dengan penuh tanggungjawab (*amanah*). Karena kebijakan pemerintah Indonesia yang telah menunjuk BAZNAS sebagai pengelola

zakat di tingkat nasional merupakan kebijakan yang telah mendapatkan dukungan (*support*) dan landasan kuat dari syari'at Islam sebagaimana yang telah dipaparkan sebelumnya, yaitu: (a) keumuman makna dari pemegang kekuasaan dalam surat al-Nisa ayat 59; (b) hadits Rasulullah ﷺ yang memerintahkan untuk mentaati pemimpin dan menjadikannya sebagai bagian dari mentaati dirinya dan juga ketaatan kepada Allah ﷻ; dan (c) ijma' para ulama yang telah menyepakati penunaian zakat melalui Rasulullah ﷺ saat beliau hidup atau kepada orang-orang yang beliau utus, dan menunaikan zakat kepada orang-orang yang diperintahkan untuk menunaikan zakat kepadanya sepeninggal beliau ﷺ.

Kesimpulan

Dari deskripsi yang telah dikemukakan tentang “IMPLIKASI KAIDAH FIQIH “ تَصَرُّفُ الْإِمَامِ عَلَى الرَّعِيَّةِ مَنْوُطٌ بِالْمَصْلَحَةِ ” TERHADAP PERAN NEGARA DALAM PENGELOLAAN ZAKAT DI INDONESIA” dapat disintesis beberapa hal utama sebagai jawaban atas *research questions* dalam tesis ini yaitu sebagai berikut:

Pertama, konsep *imamah* (kepemimpinan) yang dimaksud dalam kaidah fiqih “ تَصَرُّفُ الْإِمَامِ عَلَى الرَّعِيَّةِ مَنْوُطٌ بِالْمَصْلَحَةِ ” mencakup seluruh jenis kepemimpinan dalam kehidupan. Keumumannya dibatasi oleh kaidah yang mengatakan “لَا طَاعَةَ لِمَخْلُوقٍ فِي مَعْصِيَةِ الْخَالِقِ” yang artinya tidak ada ketaatan kepada makhluk dalam bermaksiat kepada Sang Pencipta; sehingga ketaatan pada pemimpin hanya berlaku pada mentaati hal-hal yang baik saja menurut syariah Islam.

Kedua, konsep *maslahat* yang dimaksud dalam kaidah fiqih “ تَصَرُّفُ الْإِمَامِ عَلَى الرَّعِيَّةِ مَنْوُطٌ بِالْمَصْلَحَةِ ” adalah manfaat

⁸³ Muhammad bin Ibrahim bin al-Mundzir, *al-Ijma'*, Dar al-Muslim, 2004, hlm. 48/1 dalam kitab al-Zakah, ijma' no. 117.

yang ingin diwujudkan oleh seseorang dalam tindakannya. Keumumannya dibatasi oleh norma-norma berikut:

1. Maslahat yang dimaksud termasuk bagian dari *maqâshid al-syari'ah* (tujuan syari'at) yang diturunkan.
2. Maslahat yang dimaksud tidak bertentangan dengan al-Qur'an.
3. Maslahat yang dimaksud tidak bertentangan dengan al-Sunnah.
4. Maslahat yang dimaksud tidak bertentangan dengan ijma' para ulama.
5. Maslahat yang dimaksud tidak bertentangan dengan qiyas.
6. Maslahat yang dimaksud tidak membuat terbengkalainya maslahat yang lebih penting atau yang memiliki kekuatan manfaat sama.

Upaya pemerintah dalam mengatur pengelolaan zakat di Indonesia telah bersesuaian dengan makna yang diusung oleh kaidah fiqih “تَصَرُّفُ الْإِمَامِ عَلَى الرَّعِيَّةِ مَنُوطٌ بِالْمَصْلَحَةِ” karena pengelolaan zakat yang diatur oleh pemerintah bertujuan untuk mewujudkan kemaslahatan seluruh warga negara, terutama orang-orang

Harapan besar dari peneliti terkait implementasi dari kaidah fiqih “تَصَرُّفُ الْإِمَامِ عَلَى الرَّعِيَّةِ مَنُوطٌ بِالْمَصْلَحَةِ” adalah adanya dukungan kuat dari seluruh kaum muslimin di negeri ini terkait kebijakan pemerintah yang secara umum dibuat untuk kemaslahatan seluruh warga negara, dalam hal ini adalah kebijakan pemerintah yang telah menunjuk BAZNAS sebagai lembaga yang bertugas mengelola zakat secara nasional. Dukungan itu diharapkan dapat diwujudkan dengan membayar zakat melalui BAZ atau LAZ yang secara resmi berkewajiban mengelola dana zakat yang ada. Dengan tertunaikannya zakat melalui amil-amil zakat ini diharapkan ekonomi

Indonesia akan semakin mengarah pada tatanan ekonomi yang berkeadilan dan mensejahterakan, sehingga tidak lagi terjadi ketimpangan sosial dan jurang pemisah yang terlalu dalam antara para *aghniya* dan *fuqara* di negeri ini. Di samping itu, peneliti juga berharap dukungan itu terwujud dengan sinerginya semua BAZ atau LAZ yang telah ada sebelumnya dengan BAZNAS sehingga tanggungjawab besar pemerintah dalam mengentaskan kemiskinan dan mensejahterakan warga negaranya dapat segera terealisasikan sebagai cita-cita bersama.

Daftar Pustaka

- Abd al-Salâm, Abd al-'Azîz bin, 2000, *Qowâ'id al-Ahkâm fî Ishlâhi al-Anâm*, Damaskus: Dâr al-Qalam.
- al Mawardi, Imam, 2007, *Hukum-hukum Penyelenggaraan Negara Dalam Syariat Islam*, Jakarta: Darul Falah.
- Al-'Asqalâni, Ahmad bin'Ali bin Hajar, 2000, *Fath al-Bâri Syarh Shahîh al-Bukhâri*, Riyâdh: Dâr al-Salâm.
- Al-Albâni, Muhammad Nâshir al-Dîn, *Silsilah al-Shahîhah*, Riyâdh: Maktabah al-Ma'ârif.
- Al-Arif, M. Nur Rianto, 2011, *Dasar-Dasar Ekonomi Islam*, Solo: Era Adicitra Intermedia.
- Al-Bassâm, Abdullâh bin Abd Al-Rahmân, 2004, *Taisîr Al-'Allâm Syarh 'Umdah Al-Ahkâm*, Libanon: Dâr Bin Hazm.
- Al-Bukhâri, Muhammad bin Isma'îl bin Ibrâhîm, 1987, *al-Jâmi' al-Shahîh*, Kairo: Dâr al-Sya'b.
- Al-Bûthi, Muhammad Sa'îd Ramadhân, 2001, *Dhawâbith al-Mashlahah fî al-Syari'ah al-Islâmiyyah*, Beirût: Muassasah al-Risâlah.

- Al-Ghazâli, Muhammad bin Muhammad, 1997, *al-Mustashfâ fî Ushûl al-Fiqh*, Beirut: Muassasah al-Risâlah.
- Al-Jauziyyah, Muhammad bin Abi Bakr bin Qayyim, 1994, *Zâd al-Ma'âd fî Hadyi Khaîr al-'Ibâd*, Beirut: Muassasah al-Risâlah.
- Al-Manâwi, Zain al-Dîn Abd al-Raûf, 1988, *al-Taisîr Bisyarh al-Jâmi' al-Shaghîr*, Riyâdh: Maktabah al-Imâm al-Syâfi'i.
- Al-Mâwardi, 'Ali bin Muhammad bin Habîb, 2006, *al-Ahkâm al-Sulthâniyyah*, Kairo: Dâr al-Hadîts.
- Al-Nadawi, Ali Ahmad, 1986, *al-Qawâ'id al-Fiqhiyyah, Ma'fûmuhâ, Nasy'atuhâ, Tathawwaruhâ, Dirâsatu Muallafâtihâ, Adillatuhâ, Muhimmatuhâ, Tathbiqâtuhâ*, Damaskus: Dâr al-Qalam.
- Al-Naisâbûri, Muslim bin al-Hajjâj, *shahîh muslim*, Beirut: Dâr Ihyâ' al-Turâts al-'Arabi.
- Al-Nawawi, Yahyâbin Syaraf, *al-Majmû' Syarh al-Muhadzdzab*, Beirut: Dâr al-Fikr.
- Al-Qardhâwi, Yûsuf, 1993, *al-Ibâdah fî al-Islâm*, Beirut: Muassasah al-Risâlah.
- Al-Qaththân, Mannâ', 2002, *Mabâhits fî 'Ulûm al-Qur'ân*, Kairo: Maktabah Wahbah.
- Al-Qurthubi, Muhammad bin Ahmad bin Abi Bakr, 1964, *al-Jâmi' Li Ahkâm al-Qur'ân*, Kairo: Dâr al-Kutub al-Mishriyyah.
- Al-Râzi, Muhammad bin Abi Bakr bin Abd al-Qâdir, 2004, *Mukhtâr al-Shihâh*, Beirut: al-Maktabah al-'Ashriyyah.
- Al-Rifâ'i, Muhammad Nasîb, 1989, *Taisîr al-'Aliy al-Qadîr Li al-Ikhtishâr Tafsîr Bin Katsîr*, Riyâdh: Maktabah al-Ma'ârif.
- Al-Sa'di, Abd al-Rahmân Bin Nâshir, *Taisîr al-Karîm al-Rahmân Fî Tafsîr Kalâm al-Mannân*, Arab Saudi: Dâr al-Salâm.
- Al-Sajastânî, Abu Daûd Sulaimân bin al-Asy'ats, 1998, *Sunan Abi Daûd*, Beirut: Dâr Bin Hazm.
- Al-Subki, Abd al-Wahhâb bin 'Ali bin Abd al-Bâqi, 1991, *al-Asybâh wa al-Nadzâir*, KSA: Dâr al-Kutub al-'Ilmiyyah.
- Al-Suyûthi, Abd al-Rahmân bin Abi Bakr bin Muhammad, 2007, *al-Asybâh wa al-Nadzâir fî al-Qowâ'id al-Fiqhiyyah*, Kairo: al-Maktab al-Tsaqofî.
- Al-Syâfi'i, Muhammad bin Idrîs, 1983, *al-Umm*, Beirut: Dâr al-Fikr.
- Al-Syairâzi, Ibrâhîm bin 'Ali bin Yûsuf, 2003, *al-Muhadzdzab fî Fiqhi al-Imâm al-Syâfi'i*, Beirut: Dâr al-Ma'rifah.
- Al-Syâthibi, Ibrâhîm bin Mûsâ al-Lakhami, 2001, *al-Muwâfaqât fî Ushûl al-Syarî'ah*, Beirut: Dâr Ihyâ al-Turâts al-Arabi.
- Al-Syaukânî, Muhammad bin 'Ali, 2000, *Irsyâd al-Fuhûl Ilâ Tahqîq al-Haq min 'Ilm al-Ushûl*, Riyâdh: Dâr al-Fadhîlah.
- Al-Thabari, Muhammad bin Jarîr bin Yazîd, 2000, *Jâmi' al-Bayân fî Ta'wîl al-Qur'ân*, Muassasah al-Risâlah.
- Al-Tsatsri, Sa'd bin Nâshir bin Abd al-Aziz, 2005, *Syarh al-Mandzûmah al-Sa'diyah fî al-Qawâ'id al-Fiqhiyyah*, KSA: Dâr Asybiliya.
- Al-Utsaimîn, Muhammad bin Shâlih, 2003, *Syarh Nadzm al-Waraqât*, Maktabah al-Anshâr.
- Al-Zarkasyi, Muhammad bin Bahâdir bin Abd Allah, 1405, *al-Mantsûr fî al-*

- Qawâ'id*, Kuwait: Wizârat al-Auqâf wa al-Syu'un al-Islâmiyyah.
- Al-Zâwi, al-Thâhir Ahmad, 1996, *Tartîb al-Qamûs al Muhîth 'alâ Tharîqat al Misbâh al Munîr wa Asâs al Balâghah*, Riyâdh: Dâr 'Alam al-Kutub.
- Amalia, Euis, 2009, *Keadilan Distributif Dalam Ekonomi Islam*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Anîs, Ibrâhîm, Abd al-Halîm Muntashir, dll., 1972, *al-Mu'jam al-Wasîth*.
- Azzâm, Abd al-Azîz Muhammad, 2005, *al-Qawâ'id al-Fiqhiyyah*, Kairo: Dâr al-Hadits.
- Chapra, M. Umer, 2000, *Islam dan Tantangan Ekonomi*, Jakarta: Gema Insani Press.
- Departemen Pendidikan Nasional, 2012, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Doa, Djamal, 2002, *Membangun Ekonomi Umat Melalui Pengelolaan Zakat Harta*, Jakarta: Nuansa Madani.
- Hafidhuddin, Didin, et al, 2000, *Pemimpin Ideal dalam Islam*, Jakarta: Pustaka Zaman.
- HASMI, 2012, *Dinul Islam*, Marwah Indo Media: Bogor.
- Ibn al-Mandzûr, *Lisân al-'Arab al-Muhîth*, Beirut: Dâr Lisân al-'Arab.
- Ibn Hanbal, Ahmad bin Muhammad bin Ahmad, 2001, *Musnad al-Imam Ahmad*, Muassasah al-Risalah.
- Ibn Katsîr, Ismâ'îl bin 'Umar, 1999, *Tafsîr al-Qur'ân al-'Adzîm*, Dâr Thayyibah.
- Ibn Mâjah, Muhammad bin Yazîd al-Rab'i al-Qazwaini, 1999, *Sunan Bin Mâjah*, Riyâdh: Dâr al-Salâm.
- Ibn Nujaim, Zain al-Dîn bin Ibrâhîm, 1997, *al-Asybah wa al-Nadzâir 'alâ Madzhabi Abî Hanîfah al-Nu'mân*, KSA: Maktabah Nizâr Musthafâ al-Bâz.
- Ibn Taimiyyah, Ahmad bin Abd al Halim bin Abd al Salam, *al-Siyâsah al-Syar'iyyah fî Ishlâh al-Râ'i wa al-Ra'iyyah*, Dâr Alam al-Fawâ'id.
- Ibnal-Mundzir, Muhammad bin Ibrahim, 2004, *al-Ijma'*, Dar al-Muslim.
- IbnIbrâhîm, Abu Yûsuf Ya'qûb, 1382, *al-Kharâj*, Kairo: al-Mathba'ah al-Salafiyyah.
- Indonesia Zakat and Development Report, 2009, IMZ, Jakarta.
- Islahi, A.A., 1997, *Konsepsi Ekonomi Binu Taimiyyah*, Surabaya: Bina Ilmu.
- Mahmud, Ali Abd al Halim, 1995, *Fikih Responsibilitas*, Jakarta: Gema Insani Press.
- Mansoori, Muhammad Tahir, 2010, *Kaidah-Kaidah Fiqih Keuangan dan Transaksi Bisnis*, Bogor: Ulil Albab Institute.
- Mubarak, Jaih, 2005, *Ijtihad Kemanusiaan di Indonesia*, Bandung: Pustaka Bani Quraisy.
- Mudjib, Abdul, 2005, *Kaidah-Kaidah Ilmu Fiqih*, Jakarta: Kalam Mulia.
- Mulyana, Deddy, 2008, *Metodologi Penelitian Kualitatif Paradigma Baru Ilmu Komunikasi dan Ilmu Sosial Lainnya*, Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Pulungan, J. Suyuthi, 1999, *Fiqh Siyasah Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Pusat Pengkajian dan Pengembangan Ekonomi Islam (P3EI) Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, 2009, *Ekonomi Islam*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Quthb, Sayyid, 2008, *Fî Dzîlâl al-Qur'ân*, Kairo: Dâr al-Syurûq.
- Rasjid, Sulaiman, 2009, *Fiqh Islam*, Bandung: Sinar Baru algesindo.

- Sâbiq, Al-Sayyid, 1999, *Fiqh Al-Sunnah*, Kairo: Dâr al-Fath li Al-i'lâm Al-‘Arobi.
- Syâkir, Ahmad Muhammad, 2005, ‘*Umdah al-Tafsîr ‘An Hâfidz Bin al-Katsîr*, Dâr al-Wafa.
- Ulyân, Rusydi, 1976, *al-Islâm wa al-Khilâfah*, Baghdad: Dâr al-Salâm.
- Yahya, Mukhtar dan Fatchur Rahman, 1986, *Dasar-Dasar Pembinaan Fiqh Islam*, Bandung: PT al Ma’arif.
- Zaidân, Abdul Karîm, 2004, *al-Wajîz Fî Syarh al-Qawâ'id al-Fiqhiyyah*, Beirût: Muassasah al-Risâlah.

