



NASKAH AKADEMIK

RANCANGAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN SIDOARJO TENTANG FASILITASI PELAKSANAAN PENGELOLAAN ZAKAT, INFAQ DAN SEDEKAH



Bagian Kesejahteraan Rakyat

Sekretariat Daerah Pemerintah Kabupaten Sidoarjo

Jalan Gubernur Suryo No. 1 Sidoarjo - Jawa Timur 61211

No. Telpn : (031) 8921946, 8921960, 8921853; Fax: (031) 8941145

KATA PENGANTAR

Dalam rangka mengimplementasikan aturan yuridis mengenai Fasilitasi Pelaksanaan Pengelolaan Zakat, Infaq dan Sedekah Di Daerah, maka disusunlah Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Sidoarjo tentang Fasilitasi Pelaksanaan Pengelolaan Zakat, Infaq dan Sedekah.

Naskah akademik ini memaparkan beberapa hal pokok diantaranya urgensi penyusunan secara filosofis, sosiologis maupun yuridis, kajian empirik hasil penelitian berupa: (1) Kondisi saat ini Kabupaten Sidoarjo, (2), kajian yuridis atas peraturan perundang-undangan yang terkait (3) aspek filosofis, sosiologis dan yuridis, (4) arah pengaturan dan ruang lingkup dalam Peraturan Daerah Kabupaten Sidoarjo tentang Fasilitasi Pelaksanaan Pengelolaan Zakat, Infaq dan Sedekah.

Disamping itu, dalam penyusunan Naskah Akademik ini tentu memperhatikan aspek kearifan lokal yang ada di wilayah Kabupaten Sidoarjo, disamping pula memberikan ruang seluas-luasnya bagi pengembangan kesejahteraan masyarakat yang dapat memberikan nilai kemajuan masyarakat dan Kabupaten Sidoarjo.

Semoga Rancangan Naskah Akademik ini dapat dijadikan acuan ilmiah yang komprehensif dalam menyusun Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Sidoarjo tentang Fasilitasi Pelaksanaan Pengelolaan Zakat, Infaq dan Sedekah.

Sidoarjo, Oktober 2021

Tim Penyusun

DAFTAR ISI

Halaman Sampul	i
Kata Pengantar	ii
Daftar Isi	iii
 BAB I PENDAHULUAN	 1
1.1. Latar Belakang	1
1.2. Identifikasi Permasalahan.....	7
1.3. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik	7
1.4. Metodologi Penelitian Naskah Akademik	9
1.4.1. Jenis dan Pendekatan Penelitian	9
1.4.2. Jenis Bahan Hukum.....	12
1.4.3. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum	14
1.4.4. Metode Pengolahan Bahan Hukum	15
1.4.5. Teknik Analisis Bahan Hukum	16
1.4.6. Desain Penelitian Naskah Akademik	16
 BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTEK EMPIRIS.....	 19
2.1. Kajian Teoritis	19
2.1.1. Teori Negara Kesejahteraan	19
2.1.2. Teori Kebijakan Publik.....	26
2.1.3. Teori Perancangan Peraturan Perundang-Undangan.....	29
2.1.4. Pengelolaan Zakat	34
2.1.4.1. Konsep Umum Pengelolaan Zakat	34
2.1.4.2. Peran Pemerintah dalam Pengelolaan Zakat.....	37
2.2. Kajian Terhadap Asas/Prinsip Yang Terkait Dengan Penyusunan Norma	42
2.2.1. Pengertian dan Peranan Asas Hukum.....	42
2.2.2. Asas-Asas Pembentukan Perundang-Undangan	44
2.3. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi Yang Ada, Serta Permasalahan Yang Dihadapi Masyarakat.....	48
2.3.1. Kondisi Kabupaten Sidoarjo.....	48
2.4. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru Yang Akan Diatur Dalam Peraturan Daerah Terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat Dan Dampaknya Terhadap Aspek Beban Keuangan Negara	51
 BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT	 53

BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, LANDASAN SOSIOLOGIS DAN LANDASAN YURIDIS 58

4.1. Landasan Filosofis 58

4.2. Landasan Sosiologis 59

4.3. Landasan Yuridis..... 62

BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH 63

BAB VI PENUTUP..... 67

6.1. Kesimpulan 67

6.2. Saran 67

DAFTAR PUSTAKA.....

LAMPIRAN Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Sidoarjo tentang Fasilitasi Pelaksanaan Pengelolaan Zakat, Infaq dan Sedekah

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Konsekuensi dari tata pemerintahan negara yang menganut Negara Kesatuan maka tidak boleh ada negara dalam negara atau tidak boleh ada daerah provinsi yang merasa dirinya bersifat “negara” (negara bagian), di mana residual power (kekuasaan sisa), tetap ada pada pemerintah pusat sebagai ciri dari negara kesatuan. Dalam perkembangan ketatanegaraan Republik Indonesia, melalui Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang merupakan penjabaran dari Pasal 18 Undang-undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam undang-undang tersebut pemerintah daerah diberi otonomi yaitu: hak dan wewenang, serta kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat. Adanya pemerintahan daerah, menimbulkan hubungan antara pemerintah dengan pemerintah daerah, hubungan tersebut menimbulkan konsekuensi padap pembagian urusan.

Pelaksanaan otonomi, sebagai salah satu pilihan sistem yang dapat digunakan oleh pemerintah untuk mempercepat terciptanya kesejahteraan masyarakat. Secara kontekstual dalam penerapan otonomi daerah, kebijakan dilakukan dengan mendesentralisasikan kewenangan-kewenangan pemerintah pusat yang selama ini tersentralisasi. Dalam proses desentralisasi itu, kekuasaan pemerintah pusat dialihkan dari tingkat pusat ke pemerintahan daerah sebagaimana mestinya, sehingga terwujud pergeseran kekuasaan dari pusat ke daerah Kabupaten/Kota. Jika dalam kondisi semula arus kekuasaan pemerintahan bergerak dari daerah ke tingkat pusat, maka diidealkan bahwa sejak diterapkannya kebijakan otonomi daerah itu, arus dinamika kekuasaan akan bergerak sebaliknya, yaitu dari pusat ke daerah.¹

¹Jimly, Asshidique, *2Otonomi Daerah dan Parlemen di daerah*, Makalah Disampaikan dalam “Lokakarya tentang Perda dan Budget Bagi Anggota DPRD se-Propinsi (baru) Banten” yang diselenggarakan oleh Institute for the Advancement of Strategies and Sciences (IASS), di Anyer, Banten, 2 Oktober 2000, hlm 4

Beranjak dari pemahaman diatas maka dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan maka, Menurut ketentuan Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memberikan batasan definisi bahwa Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sehubungan dengan konsep Pemerintahan sebagaimana dimaksud maka, dalam rangka mendukung kinerja Bupati dan DPRD dalam menyelenggaraan Pemerintahan di daerah maka, dipandang penting untuk dilakukan penataan dan penyelarasan terhadap urusan pemerintahan agar tercipta suatu tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*).

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, klasifikasi urusan pemerintahan terdiri dari 3 urusan yakni urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan absolut adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat. Urusan pemerintahan konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan Kabupaten/Kota. Urusan pemerintahan umum adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Perkembangan otonomi daerah melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU 22/1999) merubah kewenangan pemerintahan yang tadinya sangat terpusat didistribusi ke daerah-daerah melalui desentralisasi, kecuali kewenangan dalam bidang: politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan

pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi, dan standardisasi nasional.

UU 22/1999 yang kemudian dicabut dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU 32/2004) yang kemudian juga dicabut dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberap kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU 23/2014). Ketiga rezim UU tentang Pemerintahan Daerah tersebut menetapkan agama sebagai salah satu kewenangan Pemerintah Pusat selain Politik luar negeri; pertahanan; keamanan, yustisi; serta moneter dan fiskal nasional.

Karena zakat bagian dari rukun Islam, sehingga termasuk dalam urusan agama yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat, maka untuk mengaturnya lahirlah UU 38/1999. Kemudian UU 38/1999 diganti dengan UU 23/2011, Pengaturan zakat dalam UU 23/2011 beserta berbagai peraturan pelaksana dan peraturan kebijakan mengenai zakat merupakan upaya Pemerintah Pusat untuk melakukan unifikasi hukum pengelolaan zakat.

Pengelolaan zakat tidak dapat dipisahkan dari kewenangan pemerintah daerah sebagaimana dijelaskan dalam UU No. 23 Tahun 2011, h. Pasal 15, ayat 3, menjelaskan bahwa BAZNAS kabupaten / kota dibentuk oleh Menteri atau pejabat yang ditunjuk atas usul bupati / walikota yang menerima pertimbangan dari BAZNAS. Dan dalam Pasal 29 ayat 1 dari BAZNAS kabupaten / kota menyampaikan laporan tentang pelaksanaan pengelolaan zakat, infak, sedekah, dan dana sosial keagamaan lainnya kepada BAZNAS Provinsi dan pemerintah daerah secara teratur.

Jika dilihat dari materi muatan, zakat merupakan urusan pemerintahan absolut. Urusan pemerintahan absolut adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan

Pemerintah Pusat. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan absolut Pemerintah Pusat: a. melaksanakan sendiri; atau b. melimpahkan wewenang kepada instansi vertikal yang ada di daerah atau gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat berdasarkan asas dekonsentrasi. Akan tetapi jika mencermati Penjelasan Pasal 10 ayat (1) huruf f UU 23/2014 yang menyatakan bahwa Daerah dapat memberikan hibah untuk penyelenggaraan kegiatan-kegiatan keagamaan sebagai upaya meningkatkan keikutsertaan daerah dalam menumbuhkembangkan kehidupan beragama, misalnya penyelenggaraan Musabaqah Tilawatil Qur'an (MTQ), pengembangan bidang pendidikan keagamaan, dan sebagainya.

Frasa upaya meningkatkan keikutsertaan daerah dalam menumbuhkembangkan kehidupan beragama ini dapat diwujudkan melalui penetapan Perda oleh pemerintah daerah.

Berdasarkan ketentuan Pasal 18 ayat (6) UUD NRI 1945 diatur bahwa pemerintahan daerah berhak untuk menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Dalam kaitan ini maka sistem hukum nasional memberikan kewenangan atributif kepada daerah untuk menetapkan Perda dan peraturan daerah lainnya, dan Perda diharapkan dapat mendukung secara sinergis program-program Pemerintah di daerah. Dengan demikian, dalam rangka mengatur urusan pemerintahan daerah, Pemerintah Daerah memiliki kewenangan untuk menyusun peraturan daerah sesuai dengan kebutuhan dari masing-masing daerah. Peraturan daerah ini merupakan wujud kongkrit dari peran pemerintah di tingkat daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Suatu peraturan daerah memiliki beberapa fungsi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, yaitu:²

- a. Sebagai instrumen kebijakan untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan, sebagaimana diamanatkan dalam UUD NRI 1945 dan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;

² Kementerian Hukum dan HAM RI, *Panduan Praktis Memahami Perancangan Peraturan Daerah*, Jakarta: Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, 2014, hlm. 21.

- b. Merupakan peraturan pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam fungsi ini, peraturan daerah tunduk pada ketentuan hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
- c. Sebagai penampung kekhususan dan keragaman daerah, serta penyalur aspirasi masyarakat di daerah. Namun dalam pengaturannya tetap dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berlandaskan Pancasila dan UUD NRI 1945;
- d. Sebagai alat pembangunan dalam meningkatkan kesejahteraan daerah.

Apabila kita melihat merujuk pada konstitusi, Pasal 29 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menyatakan bahwa:

- (1) Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa;
- (2) Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.

Zakat merupakan satu-satunya ibadah yang dalam syariat islam secara eksplisit dinyatakan ada petugasnya. Ada dua model pengelolaan zakat. Pertama, zakat dikelola oleh negara dalam sebuah lembaga atau departemen khusus yang dibentuk oleh pemerintah Kedua, zakat yang dikelola oleh lembaga non-pemerintah (masyarakat) atau semi pemerintah dengan mengacu pada aturan yang telah ditentukan oleh negara.

Selanjutnya Zakat memiliki peran yang strategis dalam pengentasan kemiskinan maka wajib dikelola oleh negara maksudnya, bukan untuk memenuhi keperluan negara, seperti membiayai pembangunan dan biaya-biaya rutinitas lainnya. Zakat dikelola oleh negara untuk dikumpulkan dan dibagikan kepada yang berhak menerimanya. Jadi negara hanya sebagai fasilitator, untuk memudahkan dalam pengelolaan zakat tersebut.

Maka dari itu pengelolaan zakat telah diatur melalui Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat. Seiring perkembangan yang ada pada masyarakat peraturan

perundang-undangan tersebut telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat. Dimana Undang-Undang tersebut mengamahkan pengelolaan zakat secara terintegrasi, dengan memberikan kewenangan kepada BAZNAS (Badan Amil Zakat Nasional) sebagai lembaga pengelola zakat milik pemerintah yang menjalankan pengelolaan zakat secara nasional.

Pasal 15 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat menyatakan bahwa: Dalam rangka pelaksanaan pengelolaan zakat pada tingkat provinsi dan kabupaten/kota dibentuk BAZNAS provinsi dan BAZNAS kabupaten/kota. Sementara ayat (3) nya menyatakan bahwa BAZNAS kabupaten/kota dibentuk oleh Menteri atau pejabat yang ditunjuk atas usul bupati/walikota setelah mendapat pertimbangan BAZNAS.

Adanya perubahan peraturan perundang-undangan secara hirarki berdaa di atas maka perlu penyesuaian terhadap perda yang telah berlaku Peraturan yakni Peraturan Daerah Kabupaten Sidoarjo Nomor 4 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Zakatinfq dan Sedekah.

Adanya perubahan yang mendasar mengenai pengelolaan zakat dengan terbitnya UU No. 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat dan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah ini berimplikasi bahwa peraturan yang berada di bawahnya harus melakukan penyesuaian dengan aturan yang berada di atasnya dalam hierarkhi norma. Peraturan Daerah Kabupaten Sidoarjo Nomor 4 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Zakatinfq dan Sedekah karena masih merujuk pada UU No. 38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat harus segera dilakukan perubahan karena sudah tidak sesuai dengan kondisi sekarang.

Perda sebagaimana Peraturan perundang-undangan lainnya memiliki fungsi untuk mewujudkan kepastian hukum (*rechtszekerheid, legal certainty*). Untuk berfungsinya kepastian hukum Peraturan perundang-undangan harus memenuhi syarat-syarat tertentu antara lain konsisten dalam perumusan dimana dalam Peraturan perundang-undangan yang sama harus

terpelihara hubungan sistematis antara kaidah-kaidahnya, kebakuan susunan dan bahasa, dan adanya hubungan harmonisasi antara berbagai peraturan perundang-undangan. Pengharmonisasian Peraturan perundang-undangan memiliki urgensi dalam kaitan dengan asas peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, sehingga hal yang mendasar dalam penyusunan rancangan peraturan daerah adalah kesesuaian dan keharmonisannya dengan Peraturan perundang-undangan lainnya.

1.2. Identifikasi Permasalahan

Penyusunan rancangan peraturan daerah yang berkaitan dengan Peraturan Daerah Kabupaten Sidoarjo tentang Fasilitas Pelaksanaan Pengelolaan Zakat, Infak dan Sedekah memiliki karakteristik permasalahan yang selanjutnya dapat diperinci menjadi:

1. Bagaimanakah urgensi Penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten Sidoarjo tentang Fasilitas Pelaksanaan Pengelolaan Zakat, Infak dan Sedekah?
2. Bagaimanakah upaya yang dilakukan untuk melengkapi dan menjabarkan pengaturan yang akan dituangkan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Sidoarjo tentang Fasilitas Pelaksanaan Pengelolaan Zakat, Infak dan Sedekah?
3. Bagaimana arah dan ruang lingkup pengaturan Peraturan Daerah Kabupaten Sidoarjo tentang fasilitas Pelaksanaan Pengelolaan Zakat, Infak dan Sedekah?

1.3. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik

Tujuan disusunnya Naskah Akademik adalah sebagai acuan dalam proses penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten Sidoarjo tentang Fasilitas Pelaksanaan Pengelolaan Zakat, Infak dan Sedekah dan sebagai dasar penelitian yang komprehensif sehingga memiliki tingkat validitas yang dapat dipertanggungjawabkan sebagai sarana menciptakan tatanan peraturan perundang-

undangan yang baik, berkualitas, dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien.

Menurut pasal 1 angka 11 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah terakhir kali dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.

Dengan demikian, penyusunan naskah akademik adalah sebagai landasan ilmiah bagi penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan dalam hal ini adalah Peraturan Daerah Kabupaten Sidoarjo tentang Fasilitasi Pelaksanaan Pengelolaan Zakat, Infak dan Sedekah yang diharapkan dapat memberi arah dan menetapkan ruang lingkupnya.

Manfaat dari Naskah Akademik ini adalah merupakan gambaran dan pengkajian untuk pihak-pihak yang berkepentingan (stakeholder) dalam pembuatan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Sidoarjo . Selain itu penyusunan Naskah Akademik ini adalah untuk menyatukan persepsi/kesatuan pandang perumusan kebijakan tentang Peraturan Daerah.

Kegunaan Naskah Akademik ini sebagai pedoman dan bahan awal yang memuat gagasan tentang urgensi, pendekatan, ruang lingkup dan materi muatan Rancangan Peraturan Daerah. Naskah Akademik berperan sebagai “quality control” yang sangat menentukan kualitas suatu produk hukum. Naskah Akademik memuat seluruh informasi yang diperlukan untuk mengetahui landasan pembuatan suatu peraturan perundang-undangan yang baru, termasuk tujuan dan isinya. Kemudian, Naskah Akademik juga merupakan potret ataupun peta tentang berbagai hal terkait dengan peraturan perundang-undangan yang hendak diterbitkan.

Tidak hanya itu, Naskah Akademik dapat juga berfungsi untuk memberi arah kepada para pemangku kepentingan (stakeholders) dan perancang (drafter). Pemangku kepentingan, terutama yang menduduki posisi sebagai pengambil kebijakan akan mendapat informasi yang memadai dalam pengambilan keputusan. Sedangkan bagi perancang akan berfungsi sebagai acuan untuk dapat menentukan apa yang akan diatur dan diterjemahkan ke dalam kalimat hukum.

1.4. Metodologi Penelitian Naskah Akademik

1.4.1. Jenis dan Pendekatan Penelitian

Menurut Soetandyo Wignyosoebroto³ Penelitian atau riset itu bermakna pencarian, yaitu pencarian jawab mengenai suatu masalah. Maka dengan demikian apa yang disebut metode penelitian itu pada dasarnya akan merupakan metode (atau cara dan/atau prosedur) yang harus ditempuh agar orang bisa menemukan jawab yang boleh dipandang benar (dalam arti *true*, bukan atau tidak selalu dalam arti *right* atau *just*) guna menjawab masalah tertentu itu. Apa yang harus dipandang benar dan bagaimana prosedur yang benar untuk memperoleh kesimpulan yang benar guna menjawab permasalahan hukum secara benar.

Berdasarkan sifatnya penelitian dibedakan atas penelitian dasar dan penelitian terapan. Penelitian dasar bertujuan untuk menemukan suatu konsep baru. Sedangkan penelitian terapan berusaha merumuskan suatu kebijakan. Penelitian ini merupakan penelitian terapan yang berusaha merumuskan suatu kebijakan. Kebijakan yang dihasilkan dari penelitian ini adalah berupa usulan perlunya perumusan Peraturan Daerah Kabupaten Sidoarjo tentang Fasilitasi Pelaksanaan Pengelolaan Zakat, Infak dan Sedekah.

³Soetandyo Wignyosoebroto, *Hukum Paradigma, Metode dan Masalah*, (Jakarta: Elsam dan Huma, 2002), hlm 78

Beranjak dari penjelasan di muka maka, metode penelitian secara umum dapat dikatakan sebagai suatu pendekatan umum ke arah fenomena yang dipilih oleh peneliti untuk diselidiki atau suatu pedoman untuk mengarahkan penelitian. Hakikat penelitian itupun merupakan suatu penemuan informasi lewat prosedur tertentu atau lewat prosedur yang terstandar secara akademik. Dengan prosedur tertentu itu diharapkan orang lain dapat mengikuti, mengulangi atau menguji kesahihan (*validitas*) dan keterandalan (reliabilitas informasi yang diteliti). Menurut Peter Mahmud Marzuki⁴ dalam bukunya penelitian hukum, menyatakan bahwa penelitian hukum merupakan proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi. Lebih lanjut dikatakan dalam melakukan penelitian hukum, langkah-langkah yang dilakukan adalah sebagai berikut :

- a) Mengidentifikasi fakta hukum dan mengeliminir hal-hal yang tidak relevan untuk menetapkan isu hukum yang hendak dipecahkan;
- b) Pengumpulan bahan-bahan hukum yang sekiranya dipandang mempunyai relevansi dengan isu hukum dibidang Zakat Infaq dan sedekah termasuk juga didalamnya terdiri dari bahan-bahan non hukum;
- c) Melakukan telaah atas isu hukum (*legal issue*) yang diajukan berdasarkan bahan-bahan yang telah dikumpulkan;
- d) Menarik kesimpulan dalam bentuk argumentasi yang menjawab isu hukum; dan
- e) Memberikan preskripsi dan/atau rekomendasi berdasarkan argumentasi yang telah dibangun di dalam kesimpulan⁵

Dalam penyusunan Naskah Akademik Peraturan Daerah Kabupaten Sidoarjo tentang Fasilitasi Pelaksanaan

⁴Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum (Edisi Revisi ke II)*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010), hlm 35

⁵ Ibid., hlm. 171-172

Pengelolaan Zakat, Infak dan Sedekah menggunakan metode penelitian hukum *Yuridis Normatif (Normative Legal Reserach)*. Untuk mengkaji permasalahan yang ada, maka penggalan bahan hukum sekunder menggunakan beberapa pendekatan yakni:

Pertama *statute approach* (pendekatan perundang-undangan)⁶. Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah dan menganalisis semua undang-undang dan/atau regulasi pelaksanaan yang bersangkutan paut dengan isu hukum (*legal issue*) di bidang Pemerintahan daerah dan pengelolaan zakat baik dalam skala peraturan hierariki yang lebih tinggi sampai perturan paling rendah (*lex superior derogat lex inferior*) maupun ranah kebijakan dalam lingkup Pemerintah Kabupaten Sidoarjo.⁷

Kedua, adalah *conceptual approach* (pendekatan konsep) yakni pendekatan melalui prinsip-prinsip dan konsep-konsep yang dapat ditemukan dalam pandangan-pandangan sarjana ataupun doktrin-doktrin hukum dalam optik hukum Pemerintahan daerah sebagai bagian dari analisis untuk merekonstruksi pengelolaan zakat. Sebagaimana diutarakan oleh Abdulkadir Muhammad⁸ bahwa penelitian hukum adalah kegiatan mengungkapkan kembali konsep hukum⁹, bahan hukum, fakta hukum, dan sistem hukum yang telah pernah ada untuk dikembangkan atau diperbaiki atau dimodifikasi sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Selain itu penelitian hukum juga berupaya menggali, mencari, dan menemukan nilai-nilai baru yang bermanfaat bagi kesejahteraan manusia akibat perkembangan ilmu pengetahuan.

⁶ Ibid., hlm 93

⁷ Johny Ibrahim, *Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif*, (Malang: Bayumedia, 2006), hlm. 313-315, Lihat juga K. Zweigert H. Kotz, *An Intoduction To Comparative Law*, (Oxford: Clarendon Press, 1998), hlm 34-44

⁸ Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, (Bandung: Penerbit PT. Citra Aditya Bakti, 2004), hlm 37

⁹ Dalam penelitian terhadap taraf sinkronisasi baik vertikal maupun horizontal, maka yang diteliti adalah sampai sejauh manakah hukum positif tertulis yang ada serasi. Hal ini dapat ditinjau secara vertikal, yakni apakah peraturan perundang-undangan yang berlaku bagi suatu bidang kehidupan tertentu tidak saling bertentangan, apabila dilihat dari sudut hirarki perundang-undangan tersebut. Sedang apabila dilakukan penelitian taraf sinkronisasi secara horisontal, maka yang ditinjau adalah perundang-undangan yang sederajat yang mengatur bidang yang sama.

Ketiga, pendekatan lintas disiplin keilmuan yaitu memotret pelaksanaan pengelolaan zakat di Kabupaten Sidoarjo ditinjau dari perspektif ilmu-ilmu non hukum antara lain dari aspek ilmu politik dan birokrasi pemerintahan khususnya terkait dengan implementasi prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*).¹⁰

1.4.2. Jenis Bahan Hukum

Menurut Soerjono Soekanto,¹¹ ranah dari penelitian hukum normatif (*Normative Legal Research*) mencakup penelitian terhadap asas-asas hukum, sistematika hukum, taraf harmonisasi dan sinkronisasi hukum, sejarah hukum dan perbandingan hukum. Penelusuran bahan hukum dalam pendekatan normatif dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah bahan hukum primer, baik yang berupa perundang-undangan, hasil pengkajian dan referensi lainnya. Adapun jenis dan sumber bahan hukum dalam penelitian naskah akademik ini mencakup:

a) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer terdiri dari serangkaian peraturan perundang-undangan yang disusun secara sistematis dan hierarkis yang meliputi:

1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kota Besar Dalam Lingkungan Propinsi Jawa Timur, Jawa Tengah, Jawa Barat dan Dalam Daerah Istimewa Yogyakarta

¹⁰ Keterlibatan ilmu-ilmu non-hukum dibahas lebih khusus, maka pendekatan sosial budaya, biologi dan ekonomi pada pengelolaan sumberdaya alam implikasinya pada pembentukan hukum baru, merupakan bidang-bidang ilmu yang paling banyak dibahas. Pendekatan sosial budaya sebagai bagian konsep pembangunan telah diuraikan oleh Mochtar Kusumaatmadja dalam tulisannya yang membahas masalah hukum dan masyarakat yang pada pokoknya membagi masalah ini atas (1) arti dan fungsi hukum dalam masyarakat; (2) hukum sebagai kaidah sosial; (3) hukum dan kekuasaan; (4) hukum dan nilai-nilai sosial; hakekat pembangunan sebagai perubahan sikap dan sifat-sifat manusia dan (5) hukum sebagai alat pembaharuan masyarakat. Selanjutnya, Otto Sumarwoto, sebagai ahli ekologi membahas keterkaitan dan kesaling tergantungan ekonomi dan lingkungan dalam konsep pembangunan. dikutip dari Otto Sumarwoto, *Ekologi, Lingkungan Hidup, dan Pembangunan*, (Jakarta: Penerbit Jembatan, 1997), Cetakan Ketiga, hlm 105

¹¹ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI-Press, 1986), hlm. 50-51.

- (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 1950 Nomor 45) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1954 tentang Pengubahan Undang-Undang Nomor 16 dan Nomor 17 Tahun 1950 (Republik Indonesia Dahulu) tentang Pembentukan Kota-kota Besar dan Kota-kota Kecil di Jawa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1954 Nomor 40, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 551);
3. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 183, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6398)
 4. Undang-Undang No. 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5255) ;
 5. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679);

6. Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2014 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang No. 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 38, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5508);
7. Peraturan Menteri Agama Nomor 52 Tahun 2014 tentang Syarat dan Tata cara Penghitungan Zakat Mal Zakat Fitrah Serta Pendayagunaan Zakat Untuk Usaha Produktif (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 1830)

b) Bahan Hukum Sekunder

Adapun bahan hukum sekunder terdiri dari buku-buku literatur yang relevan dengan topik Pemerintahan Daerah dan pengelolaan zakat antara lain makalah, dokumen kajian pemetaan organisasi perangkat daerah, dokumen kajian analisis jabatan, prosiding, jurnal, laporan hasil penelitian sebelumnya, dan *position paper* yang relevan dengan topik pengaturan. Disamping itu bahan hukum sekunder juga terdiri hasil wawancara dan/atau pelaksanaan rapat *Focus Group Discussion (FGD)* dengan *stakeholder* terkait antara lain Organisasi Perangkat Daerah dalam lingkup Pemerintah Kabupaten Sidoarjo antara lain Dinas Sosial, Baznas Kabupaten Sidoarjo, serta Kankemenag Kabupaten Sidoarjo, dan para *stakeholder* lainnya.

c) Bahan Hukum Tersier

Adapun bahan hukum tersier bersumber dari Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), Kamus Bahasa Inggris dan Kamus Hukum.

1.4.3. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan bahan hukum dalam penelitian naskah akademik ini meliputi:

- a) Bahan Hukum Primer dikumpulkan dengan cara pertama inventarisasi peraturan perundang-undangan yang relevan dengan topik pengaturan yaitu penataan dan pembentukan perangkat daerah. Inventarisasi dimaksud ditindak lanjuti melalui analisis yang dituangkan dalam matriks peraturan perundang-undangan. Kedua, studi kepustakaan dilakukan beberapa Perpustakaan antara lain PDIH Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Perpustakaan UIN Maulana Malik Ibrahim, Perpustakaan Fakultas Syariah UIN Maulana Malik Ibrahim. Ketiga, penelusuran informasi melalui internet.
- b) Bahan Hukum Sekunder dan tersier dikumpulkan dengan cara pertama, wawancara, observasi, dan *Focus Group Discussion* (FGD). Kedua, dokumentasi yang dilakukan dengan cara mengidentifikasi dan menganalisis obyek-obyek pengaturan data dan/atau bahan hukum yang relevan.
- c) Bahan Hukum tersier dikumpulkan melalui studi kepustakaan.

1.4.4. Metode Pengolahan Bahan Hukum

Pengolahan bahan hukum dilakukan dengan tahapan sebagai berikut:

- a) Tabulasi, yaitu menginventarisasi peraturan perundang-undangan dalam bentuk matriks dengan mencantumkan relevansi pasal-pasal perundang-undangan secara hierarkis dan sistematis khususnya norma hukum yang berkaitan dengan Pengelolaan Zakat.
- b) Analisis, yaitu menguraikan secara detail informasi yang diperoleh secara deskriptif melalui wawancara dengan *stakeholder* terkait .
- c) Perumusan norma-norma ke dalam Rancangan Peraturan Daerah secara sistematis sebagaimana yang

termaktub di dalam (a) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2001 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, (b) Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2001 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 199); dan (c) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 2036) sebagaimana diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 157).

1.4.5. Teknik Analisis Bahan Hukum

Untuk mencapai tujuan dari adanya penelitian yang ditetapkan dalam uraian bab satu, maka teknik analisis yang digunakan deskriptif kualitatif¹² dan analisis isi (*content analysis*). Analisis deskriptif adalah suatu kajian terhadap data yang diperoleh baik dari sumber primer maupun sumber sekunder untuk memperoleh informasi yang diperlukan yang dikaitkan dengan tujuan penelitian. Sedangkan untuk analisis isi (*content analysis*) adalah analisis yang dilakukan terhadap dokumen hukum perundang-undangan untuk memperoleh informasi yang tersirat dalam usaha mencari dasar hukum pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Sidoarjo tentang Fasilitas Pelaksanaan Pengelolaan Zakat, Infak dan Sedekah.

¹² Bahan hukum yang diperoleh kemudian dianalisis secara kualitatif, yaitu analisis yang dilakukan dengan memahami dan merangkai data yang telah diperoleh dan disusun sistematis, kemudian ditarik kesimpulan. Kesimpulan yang diambil dengan menggunakan cara berpikir deduktif, yaitu dengan cara berpikir yang mendasar pada hal-hal yang bersifat umum kemudian ditarik kesimpulan secara khusus.

1.4.6. Desain Penelitian Naskah Akademik

Desain riset merupakan kerangka kerja yang secara detil merinci prosedur yang diperlukan untuk memperoleh informasi guna menjawab permasalahan yang dirumuskan dalam penelitian dan menyediakan informasi yang dibutuhkan untuk pengambilan keputusan. Desain penelitian disebut juga rencana penelitian. Rencana merupakan suatu kehendak atau keputusan yang dilakukan oleh seseorang. Rencana bisa juga berarti sebuah usulan (proposal) yang rinci untuk melakukan atau mencapai sesuatu. Adapun penelitian adalah pengamatan secara sistematis dan kajian atas bahan dan sumber sesuatu untuk membangun fakta dan kesimpulan. Jadi yang dimaksud dengan rencana penelitian adalah sebuah keputusan untuk mengamati atau mengkaji suatu bahan atau sumber secara sistematis.¹³

Desain penelitian berfungsi sebagai pedoman penelitian. Oleh karena itu sebuah desain penelitian harus dibuat secara rinci, jelas dan bersifat operasional, agar benar-benar berfungsi sebagai penuntun. Penyusunan desain yang bersifat rinci tidak berarti sama sekali tidak boleh diperbaiki dan dikembangkan. Dalam kenyataannya apabila terdapat kekeliruan, selama penelitian berlangsung, maka mungkin saja dilakukan perubahan dan perbaikan. Namun harus disadari oleh setiap peneliti terapan, bahwa semakin sedikit perbaikan dan perubahan yang dilakukan, selama penelitian berlangsung berarti desain telah disusun secara baik dan benar.¹⁴

Berdasarkan pemahaman diatas maka dapat disimpulkan bahwa hukum itu selalu ada hubungannya dengan manusia dalam arti ada hukum karena ada manusia yang hidup bermasyarakat dan sebaliknya ada manusia yang hidup bermasyarakat pasti ada hukum. Jadi desain penelitian hukum merupakan suatu rancangan kegiatan ilmiah yang

¹³ Burhan Ashofa, 2004, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Rineka Cipta, hlm 10-12.

¹⁴ Bambang Sunggono, 2002, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, hlm 42-

didasarkan pada metode, sistematika, dan pemikiran tertentu yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan jalan menganalisisnya, selain itu maka juga diadakan pemeriksaan yang mendalam terhadap fakta hukum tersebut untuk kemudian mengusahakan suatu pemecahan terhadap permasalahan-permasalahan dalam gejala yang bersangkutan.

BAB II

KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTEK EMPIRIS

2.1. Kajian Teoritis

2.1.1. Teori Negara Kesejahteraan

Negara merupakan integrasi dari kekuasaan politik, negara adalah organisasi pokok dari kekuasaan politik. Negara adalah alat (*agency*) dari masyarakat yang mempunyai kekuasaan untuk mengatur hubungan-hubungan manusia dalam masyarakat dan menertibkan gejala-gejala kekuasaan dalam masyarakat. Manusia hidup dalam suasana kerjasama, sekaligus suasana antagonis dan penuh pertentangan. Negara adalah organisasi yang dalam sesuatu wilayah dapat memaksakan kekuasaannya secara sah terhadap semua golongan kekuasaan lainnya dan yang dapat menetapkan tujuan-tujuan dari kehidupan bersama itu. Negara menetapkan cara-cara dan batas-batas sampai di mana kekuasaan dapat digunakan dalam kehidupan bersama, baik oleh individu, golongan atau asosiasi, maupun oleh negara sendiri. Dengan demikian negara dapat mengintegrasikan dan membimbing kegiatan-kegiatan sosial dari penduduknya ke arah tujuan bersama.

Dalam rangka ini boleh dikatakan bahwa negara mempunyai tugas: (a) mengendalikan dan mengatur gejala-gejala kekuasaan yang asosial, yakni yang bertentangan satu sama lain, supaya tidak menjadi antagonis yang membahayakan; dan (b) mengorganisir dan mengintegrasikan kegiatan manusia dan golongan-golongan ke arah tercapainya tujuan-tujuan dari masyarakat seluruhnya. Negara menentukan bagaimana kegiatan-kegiatan asosiasi-asosiasi kemasyarakatan disesuaikan satu sama lain dan diarahkan kepada tujuan nasional. Pengendalian ini dilakukan berdasarkan sistem hukum dan dengan perantaraan pemerintah beserta segala alat perlengkapannya. Kekuasaan negara mempunyai organisasi yang paling kuat dan teratur, maka dari itu semua golongan atau asosiasi yang

memperjuangkan kekuasaan harus dapat menempatkan diri dalam rangka ini.¹⁵

Sebenarnya gagasan tentang Negara Kesejahteraan (*welfare state*) bukanlah suatu gagasan yang baru. Ide tentang Negara Kesejahteraan (*welfare state*) sudah lahir sejak sekitar abad ke-18. Menurut Bessant, Watts, Dalton dan Smith, ide dasar negara kesejahteraan beranjak dari abad ke-18 ketika Jeremy Bentham (1748-1832) mempromosikan gagasan bahwa pemerintah memiliki tanggung jawab untuk menjamin *the greatest happiness* (atau *welfare*) *of the greatest number of their citizens*. Bentham menggunakan istilah '*utility*' (kegunaan) untuk menjelaskan konsep kebahagiaan atau kesejahteraan. Berdasarkan prinsip utilitarianisme yang ia kembangkan, Bentham berpendapat bahwa sesuatu yang dapat menimbulkan kebahagiaan ekstra adalah sesuatu yang baik. Sebaliknya, sesuatu yang menimbulkan sakit adalah buruk. Menurutnya, aksi-aksi pemerintah harus selalu diarahkan untuk meningkatkan kebahagiaan sebanyak mungkin orang. Gagasan Bentham mengenai reformasi hukum, peranan konstitusi dan penelitian sosial bagi pengembangan kebijakan sosial membuat ia dikenal sebagai "bapak negara kesejahteraan" (*father of welfare states*).¹⁶

Negara kesejahteraan menurut Husodo adalah suatu negara di mana pemerintahan negara dianggap bertanggungjawab dalam menjamin standar kesejahteraan hidup minimum bagi setiap warga negaranya.¹⁷ Spicker berpendapat bahwa negara kesejahteraan dapat diartikan sebagai sebuah sistem kesejahteraan sosial yang memberi peran lebih besar kepada negara (pemerintah) untuk

¹⁵ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia, 2008), hlm. 48

¹⁶ Edi Suharto. *Negara Kesejahteraan dan Reinventing Depsos*. Makalah, disampaikan dalam Seminar yang bertajuk "Mengkaji Ulang Relevansi *Welfare State* dan Terobosan melalui Desentralisasi-Otonomi di Indonesia" dilaksanakan di Wisma MMUGM, Yogyakarta, 25 Juli 2006.

¹⁷ Darmawan Triwibowo dan Sugeng Bahagijo, *Mimpi Negara Kesejahteraan*, (Jakarta: Pustaka LP3ES, 2006), hlm. xv

mengalokasikan sebagian dana publik demi menjamin terpenuhinya kebutuhan dasar warganya.¹⁸

Secara umum suatu negara bisa digolongkan sebagai negara kesejahteraan jika mempunyai 4 (empat) pilar utamanya, yaitu : 1) *social citizenship* (pengakuan terhadap hak-hak social yang melekat pada tiap-tiap warganegara); 2) *full democracy* (demokrasi yang menyeluruh); 3) *modern industrial relation systems* (relasi sistem sosial-ekonomi berbasis industri modern); serta 4) *rights to education and the expansion of modern mass education systems* (hak untuk mendapatkan pendidikan dengan perluasan sistem pendidikan modern secara massif.) Keempat pilar tersebut harus diupayakan terdapat dalam negara kesejahteraan karena negara wajib memperlakukan penerapan kebijakan sosial sebagai penganugerahan hak-hak sosial kepada warganya yang berdasarkan atas basis kewarganegaraan dan bukan atas dasar kinerja atau kelas sosial.¹⁹

Goodin mengatakan bahwa negara kesejahteraan sering diasosiasikan dengan proses distribusi sumber daya yang ada kepada publik, baik secara tunai maupun dalam bentuk tertentu (*cash benefits or benefits in kind*). Konsep kesejahteraan juga terkait erat dengan kebijakan sosial-ekonomi yang berupaya untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat secara umum. Beberapa bidang yang paling mendesak untuk diperhatikan dalam kebijakan kesejahteraan adalah masalah pendidikan, kesehatan dan penyediaan lapangan kerja.

Welfare state menurut Black's Law Dictionary adalah "*A nation in which the government undertakes various social insurance programs, such as unemployment compensation, old-age pensions, family allowances, food stamps, and aid to the blind or deaf*".²⁰ (Suatu pemerintahan Negara disebut sebagai Negara kesejahteraan apabila pemerintahan Negara itu

¹⁸ Suharto, *Analisis Kebijakan Publik: Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial*, (Bandung: Alfabeta, 2005), hlm. 50

¹⁹ Triwibowo dan Bahagijo, *Op. Cit*, hlm. 9

²⁰ Bryan A Ganner ed, *Black's Law Dictionary*, (St. Paul, Minn: West Group, 1999), hlm. 1588

melakukan berbagai program asuransi sosial seperti ganti rugi untuk pengangguran, tunjangan hari tua, tunjangan keluarga, bantuan makanan dan memberikan bantuan bagi orang buta dan tuli).

Konsep negara kesejahteraan ini juga sesuai dengan tujuan dari didirikannya negara Indonesia sebagaimana yang termaktu di dalam Pembukaan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada alenia ke-4 yang berbunyi “Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.....”

Selanjutnya Barr mengidentifikasi beberapa hal penting ketika kita bicara mengenai peran negara kesejahteraan. Beberapa hal itu adalah:²¹

- 1) bahwa sumber kesejahteraan masyarakat tidak hanya berasal dari negara. Sumber kesejahteraan masyarakat bisa berasal dari:
 - a) Kesejahteraan masyarakat dapat mengalir lewat gaji atau pemasukan (*income*) dari tempat di mana ia bekerja. Gaji yang layak dan aturan pekerjaan yang manusiawi dapat membawa warga pada kehidupan yang sejahtera. Selain itu, adanya jaminan ketika mereka menghadapi masa sulit, seperti sakit atau di-PHK juga menjadi ukuran penting bagi kesejahteraan masyarakat;
 - b) Adanya kemampuan untuk menyisihkan sebagian dari pendapatannya juga menjadi ukuran kesejahteraan warga negara. Kemampuan itu dimungkinkan bila mereka sudah mendapatkan gaji yang lebih dari cukup. Bagaimana mungkin mereka dapat menabung atau membuat asuransi secara pribadi ketika gaji yang

²¹ Henry T. Simarmata, *Negara Kesejahteraan dan Globalisasi: Pengembangan Kebijakan dan Perbandingan Pengalaman*, (Jakarta: PSIK Universitas Paramadina. Simarmata, 2008), hlm. 19-20

mereka terima sangat jauh dari cukup. Karenanya, kelayakan gaji menjadi pengandaian bagi inisiatif untuk menyisihkan sebagian dari penghasilannya;

- c) Selain itu, sumber kesejahteraan juga bisa datang dari donasi warga yang lebih mampu secara sukarela. Pemberian sukarela ini memang tidak hanya dalam bentuk uang. Ia bisa saja diberikan dalam bentuk penjualan barang di bawah harga pasar atau memberikan tambahan waktu libur kepada para pekerja; dan
 - d) Sementara peran negara bagi perwujudan kesejahteraan datang lewat kebijakan pemberian uang tunai atau dalam bentuk tertentu (*cash benefits or benefits in kind*).
- 2) Hal yang patut diperhatikan dalam sistem negara kesejahteraan adalah bahwa cara penyampaian (*modes of delivery*) sumber daya kesejahteraan juga beragam. Menurutnya, penyampaian manfaat kesejahteraan itu, misalnya, bisa dilakukan dengan cara memberikan pelayanan gratis (seperti pelayanan kesehatan tanpa biaya) atau memberikan uang lewat peringanan pajak, dan sebagainya.

Berkenaan dengan modelnya, setidaknya terdapat tiga model utama tentang Negara Kesejahteraan. Ketiga model utama ini dapat dijabarkan secara sederhana, sebagai berikut:²²

- 1) Model Liberal atau Residual (*Anglo-Saxon*) dengan ciri-ciri meliputi:
 - a) Dukungan sosial yang *means-tested*, atau terbatas, atau bersyarat, dan lebih berupa jaring pengaman;
 - b) Upaya negara yang lebih besar dipusatkan pada upaya menciptakan skema pembiayaan supaya warga negara dapat berpartisipasi (kembali) dalam arus besar ketenagakerjaan; dan

²² *Ibid*, hlm. 31-33

- c) Secara sekaligus, pengembangan industri dan perdagangan dikembangkan terlebih dahulu (*precursory*) untuk menciptakan akses atas barang dan jasa, serta daya beli yang berkelanjutan. Contoh negara penganut model ini adalah: Amerika Serikat, Kanada, dan Australia.
- 2) Model Konservatif (Korporatis, *Continental Europe*) dengan ciri-ciri meliputi:
- a) Negara mengusahakan skema kesejahteraan yang dikelola oleh negara;
 - b) Dalam produksi dan pengorganisasian, negara bukan satu-satunya pelaksana, melainkan juga kolaborasi warga negara/pekerja dengan sektor swasta, dan juga pajak negara yang dikaitkan dengan tunjangan tertentu;
 - c) Namun demikian, pajak dapat dikatakan tetap tinggi, yang ini terkait dengan pembiayaan secara meluas kebutuhan-kebutuhan warga negara, termasuk hal-hal yang tidak dapat dibiayai dengan kolaborasi warga negara/pekerja dan sektor swasta; dan
 - d) Arah dari skema kesejahteraan terutama membiayai kondisi-kondisi dimana warga negara "sakit" baik secara sosial (pengangguran, cacat, tua, dan sebagainya) maupun secara fisik (soal kesehatan), sehingga seringkali model ini disebut model proteksi sosial. Contoh negara penganut model ini adalah: Austria, Perancis, Jerman, dan Italia.
- 3) Model Sosial-Demokratis (*Redistributif-Institusional*) dengan ciri-ciri meliputi:
- a) Satu skema pajak dipakai untuk membiayai keseluruhan pembiayaan skema kesejahteraan;
 - b) Skema kesejahteraan ini mencakup layanan yang menyeluruh dengan standar setinggi-tingginya, dan akses yang semudah-mudahnya (*universal coverage*), warga negara dianggap mempunyai hak atas pengaturan skema kesejahteraan (prinsip *equity*); dan

c) Kebijakan negara diarahkan pada integrasi industri dan perdagangan dengan skema-skema kesejahteraan itu. Contoh negara penganut model ini adalah negara-negara: Skandinavia, seperti: Swedia dan Norwegia.

Sedangkan, Esping-Andersen membagi tipologi negara kesejahteraan kedalam tiga bentuk, yakni:²³

- 1) *Residual welfare state*, yang meliputi negara seperti Australia, Kanada, Selandia Baru, dan Amerika Serikat, dengan basis rezim kesejahteraan liberal dan dicirikan dengan jaminan sosial yang terbatas terhadap kelompok target yang selektif serta dorongan yang kuat bagi pasar untuk mengurus pelayanan publik;
- 2) *Universal Welfare State*, yang meliputi negara seperti Denmark, Finlandia, Norwegia, Swedia, dan Belanda, dengan basis rezim kesejahteraan demokrat dan dicirikan dengan cakupan jaminan sosial yang universal dan kelompok target yang luas serta tingkat dekomodifikasi yang ekstensif; dan
- 3) *Social Insurance Welfare State*, yang meliputi negara seperti Australia, Belgia, Perancis, Jerman, Italia, dan Spanyol dengan basis rezim kesejahteraan konservatif dan dicirikan dengan sistem jaminan sosial yang tersegmentasi serta peran penting keluarga sebagai penyedia pasok kesejahteraan.

Berdasarkan beberapa teori yang tentang negara kesejahteraan yang dikemukakan para ahli tersebut di atas, maka penulis menyimpulkan bahwa negara kesejahteraan atau *welfare state* merupakan bentuk negara di mana pemerintahan negara memiliki tanggungjawab yang besar untuk memberikan perlindungan kepada setiap warga negaranya dalam rangka menciptakan kesejahteraan rakyat secara umum.

²³ Triwibowo dan Bahagijo, *Op. Cit*, hlm. 14

2.1.2. Teori Kebijakan Publik

Carl J Frederick sebagaimana dikutip Leo Agustino²⁴ mendefinisikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Pendapat ini juga menunjukkan bahwa ide kebijakan melibatkan perilaku yang memiliki maksud dan tujuan merupakan bagian yang penting dari definisi kebijakan, karena bagaimanapun kebijakan harus menunjukkan apa yang sesungguhnya dikerjakan daripada apa yang diusulkan dalam beberapa kegiatan pada suatu masalah.

James E Anderson sebagaimana dikutip Islamy²⁵ mengungkapkan bahwa kebijakan adalah “*a purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern*” (Serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu). Konsep kebijakan yang ditawarkan oleh Anderson ini menurut Budi Winarno²⁶ dianggap lebih tepat karena memusatkan perhatian pada apa yang sebenarnya dilakukan dan bukan pada apa yang diusulkan atau dimaksudkan. Selain itu konsep ini juga membedakan secara tegas antara kebijakan (*policy*) dengan keputusan (*decision*) yang mengandung arti pemilihan diantara berbagai alternatif yang ada.

Menurut William Dunn,²⁷ perumusan kebijakan (*policy formulation*) adalah pengembangan dan sintesis terhadap alternatif-alternatif pemecahan masalah. Budi Winarno²⁸, menyatakan bahwa masing-masing alternatif bersaing untuk

²⁴ Leo Agustino, *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*, (Bandung: Alfabeta, 2008), hlm. 7

²⁵ Muhammad Irfan Islamy, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*, (Jakarta: PT Bumi Aksara, 2014), hlm. 17

²⁶ Budi Winarno, *Kebijakan Publik: Teori dan Proses*, (Yogyakarta: Med Press, 2007), hlm. 18

²⁷ William Dunn, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2003), hlm 132

²⁸ Budi Winarno, *Op Cit.*, hlm. 29

di pilih sebagai kebijakan dalam rangka untuk memecahkan masalah.

Tjokroamidjojo mengatakan bahwa *folicy formulation* sama dengan pembentukan kebijakan merupakan serangkaian tindakan pemilihan berbagai alternatif yang dilakukan secara terus menerus dan tidak pernah selesai, dalam hal ini didalamnya termasuk pembuatan keputusan. Lebih jauh tentang proses pembuatan kebijakan negara (*publik*).²⁹

Studi mengenai formulasi kebijakan memberikan perhatian yang sangat dalam pada sifat-sifat (perumusan) permasalahan publik. Permasalahan publik merupakan fundamen besar dalam merumuskan kebijakan publik sehingga arahnya menjadi benar, tepat dan sesuai. Perumusan masalah menurut William Dunn³⁰, akan sangat membantu para analis kebijakan untuk menemukan asumsi-asumsi yang tersembunyi, mendiagnosis penyebaran-penyebagian masalah publik, memetakan tujuan-tujuan yang memungkinkan, memadukan pandangan-pandangan yang berseberangan/bertentangan, dan merancang peluang-peluang kebijakan yang baru. Formulasi kebijakan akan berkaitan dengan beberapa hal yaitu cara bagaimana suatu masalah, terutama masalah publik memperoleh perhatian dari para pembuat kebijakan, cara bagaimana merumuskan usulan-usulan untuk menganggapi masalah tertentu yang timbul, cara bagaimana memilih salah satu alternatif untuk mengatasi masalah publik.

Menurut Anderson, perumusan kebijakan menyangkut upaya menjawab pertanyaan bagaimana berbagai alternatif disepakati untuk masalah-masalah yang dikembangkan dan siapa yang berpartisipasi.³¹ Perumusan masalah dapat dipandang sebagai suatu proses yang terdiri dari empat tahap yakni: pencarian masalah, pendefenisian masalah, spesifikasi

²⁹ Muhammad Irfan Islamy, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*, (Jakarta: PT Bumi Aksara, 2014), hlm. 24.

³⁰ William Dunn, *Op Cit.*, hlm 26

³¹ Budi Winarno, *Op Cit.*, hlm. 93.

masalah, pengenalan masalah.³² Proses perumusan kebijakan meliputi tahap-tahap sebagai berikut:

- a. Mengumpulkan sejumlah informasi selengkap mungkin
- b. Merumuskan berbagai alternatif dengan berbagai kelebihan dan kelemahannya
- c. Menggalang kesatuan pendapat dan koalisi diantara berbagai individu
- d. Mendiskusikan, melakukan tawar-menawar dan kompromi untuk menghasilkan suatu kesepakatan. Formulasi yang dikemukakan oleh Islamy yaitu membagi proses formulasi kebijakan kedalam tahap perumusan usulan kebijakan, penilaian kebijakan. Tahap ini merupakan kegiatan menyusun dan mengembangkan

Riant Nugroho menjelaskan bahwa pada saat ini pemerintah Indonesia mencoba mengembangkan model perumusan kebijakan yang ideal. Proses perumusan kebijakan secara umum dapat digambarkan secara sederhana dalam urutan proses sebagai berikut:³³

1. Munculnya Isu Kebijakan. Isu kebijakan dapat berupa masalah dan atau kebutuhan masyarakat dan atau negara, yang bersifat mendasar, mempunyai lingkup cakupan yang besar, dan memerlukan pengaturan pemerintah.
2. Setelah pemerintah menangkap isu tersebut, perlu dibentuk tim perumus kebijakan, yang terdiri atas pejabat birokrasi terkait dan ahli kebijakan publik.
3. Setelah terbentuk rumusan draf nol kebijakan didiskusikan bersama forum public
4. Draf-1 didiskusikan dan diverifikasi dalam *focused group discussion* yang melibatkan dinas atau instansi terkait, pakar kebijakan, dan pakar dari permasalahan yang akan diatur.
5. Tim perumus merumuskan draf 2 yang merupakan draf final dari kebijakan.

³² Subarsono, *Analisis Kebijakan Publik*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011), hlm. 29.

³³ Riant Nugroho, *Kebijakan Publik untuk Negara-Negara Berkembang*, (Jakarta: PT Gramedia, 2006), hlm. 433

6. Draf final ini kemudian diserahkan oleh pejabat berwenang, atau untuk kebijakan undang-undang, dibawa ke proses legislasi.

Perumusan atau formulasi kebijakan dapat dikatakan merupakan tahapan yang sangat penting untuk menentukan tahapan berikutnya pada proses kebijakan publik manakala proses formulasi tidak dilakukan secara tepat dan komprehensif, maka hasil kebijakan yang diperformulasikan tidak akan bisa mencapai tataran optimal. Artinya, bisa jadi kebijakan itu akan sulit diimplementasikan, bahkan bisa jadi tidak bisa diimplementasikan (*unimplemetable*).³⁴

2.1.3. Teori Perancangan Peraturan Perundang-Undangan

Peraturan perundang-undangan merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang sangat berperan dalam pembangunan hukum nasional untuk mewujudkan sistem hukum nasional berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kajian teoritik-akademik ilmu perundang-undangan tidak akan pernah terlepas dari aspek politik yang berjalan secara beriringan dengan aspek hukum dalam bingkai politik hukum ketatanegaraan. Menurut Mahfud MD,³⁵ politik hukum adalah *legal policy* atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara.

Dengan demikian politik hukum merupakan pilihan tentang hukum-hukum yang akan diberlakukan sekaligus pilihan tentang hukum-hukum yang akan dicabut atau tidak diberlakukan yang kesemuanya dimaksudkan untuk mencapai tujuan negara seperti yang tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. L. J. Van Apeldorn berpendapat politik hukum sebagai politik perundang-undangan yang artinya politik hukum tersebut ialah

³⁴ Yanto Kadji, *Kebijakan Publik*, Modul Perkuliahan dalam Mata Kuliah Kebijakan Publik Pada Program S3/DR PPS UNM Kerjasama dengan PPS UNG, 2008, hlm. 11

³⁵ Moh, Mahfud MD, 2009, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta, PT, RajaGrafindo Persada, hlm 1

menetapkan tujuan dan isi peraturan perundang-undangan. Dari pendapat kedua ahli hukum tersebut dapat kita sarikan bahwa politik hukum merupakan sebuah kebijakan tentang hukum yang akan di terapkan maupun penggantian hukum yang sudah diterapkan dengan menetapkan tujuan dan isi dari pembentukan sebuah peraturan perundang-undangan.

Penjabaran di atas dipertegas oleh pendapat yang diutarakan oleh Satjipto Rahardjo, menurut pendapat Satjipto Rahardjo³⁶ mendefinisikan politik hukum sebagai aktifitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dengan hukum tertentu di dalam masyarakat yang cakupannya meliputi jawaban atas beberapa pertanyaan mendasar yaitu, 1) tujuan apa yang hendak dicapai melalui sistem yang ada, 2) cara-cara apa dan yang mana dirasa paling baik untuk dipakai dalam mencapai tujuan tersebut, 3) kapan waktunya dan melalui cara bagaimana hukum itu perlu diubah, 4) dapatkah suatu pola yang baku dan mapan dirumuskan untuk membantu dalam memutuskan proses pemilihan tujuan serta cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut dengan baik.

Menurut Bagir Manan menyatakan bahwa politik hukum tidak lain adalah kebijaksanaan yang akan dan sedang ditempuh mengenai penentuan isi hukum, pembentukan hukum, penegakan hukum, beserta segala urusan yang akan menopang pembentukan dan penegakan hukum tersebut.³⁷ Secara internal, menurut Bagir Manan, ada tiga lingkup utama politik hukum,yaitu :

- a) Politik pembentukan hukum;
- b) Politik mengenai isi (asas dan kaidah) hukum; dan
- c) Politik penegakan hukum.

Politik pembentukan hukum adalah kebijaksanaan yang bersangkutan dengan penciptaan,pembaruan dan pengembangan hukum. Politik pembentukan hukum seperti itu mencakup:

³⁶ Ibid.hlm 10

³⁷Bagir Manan,1996, *Politik Perundang-Undangan Dalam Rangka Mengantisipasi Liberalisasi Ekonomi*,makalah disampaikan pada Seminar Nasional tentang Perseroan Terbatas, diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Lampung, Bandar Lampung, 9 Maret 1996, hlm 2

- a) Kebijakan (pembentukan) perundang-undangan;
- b) Kebijakan (pembentukan) hukum yurisprudensi atau putusan hakim dan
- c) Kebijakan terhadap peraturan tidak tertulis lainnya.

Politik mengenai isi hukum adalah kebijakan agar asas dan kaidah hukum :

- a) Memenuhi unsur filosofis, yuridis dan sosiologis;
- b) Mencerminkan kebijakan di bidang ekonomi, sosial, budaya, politik dan hankam;
- c) Mencerminkan tujuan dan fungsi hukum tertentu yang hendak dicapai;
- d) Mencerminkan kehendak mencapai cita-cita berbangsa dan bernegara di bidang politik, ekonomi, sosial, budaya dan lain-lain.

Lebih lanjut menurut Jimly Asshidiqie³⁸ bahwa, pembangunan nasional Indonesia dalam arti pembangunan hukum nasional mencakup komponen pembangunan *structural-institutional*, komponen pembangunan *cultural-behavioral*, dan pembangunan hukum *instrumental* yang menyangkut materi hukum nasional. Ketiga komponen pembangunan hukum tersebut berlaku, baik dalam kerangka fungsi-fungsi legislasi, administrasi, maupun fungsi judisial. Dalam ketiga fungsi itu, masing-masing terkait adanya institusi-institusi hukum, adanya unsur subjek hukum pendukungnya, dan instrumen normatif yang mengaturnya.

Dalam arti yang lebih sempit, instrumen peraturan perundang-undangan itu sendiri terkait pula dengan kegiatan pembuatannya (*law making*), kegiatan pemuatannya (*law promulgation and law socialisation*), dan kegiatan penegakannya (*law enforcement*) yang di dalamnya juga terkait dengan elemen institusionalnya, elemen manusianya, dan elemen-elemen proseduralnya. Untuk menunjang keseluruhan fungsi dan aktifitas terkait dengan hukum itu diperlukan (a) makro desain kebijakan pembangunan hukum nasional yang menyeluruh, dan (b) pusat administrasi informasi hukum yang terpadu yang

³⁸ Lihat dalam Jimly, Asshidiqie, Negara Hukum Indonesia Ibid, hlm 16-18

mencakup informasi berkenaan dengan peraturan (*regelen*), penetapan administrasi negara (*beschikkingen*), dan putusan-putusan peradilan (*vonis*), serta putusan-putusan penyelesaian sengketa lain, seperti arbitrase dan '*despute desolution*' lainnya. Sistem informasi terpadu tersebut diharapkan dapat pula mencakup kebutuhan baik untuk tingkat pusat maupun sampai ke tingkat daerah.³⁹

Berpangkal dari konteks politik hukum perundang-undangan sebagaimana dijelaskan di atas menunjukkan bahwa perjalanan pengaturan perundang-undangan di Indonesia mengalami dinamisasi dan pasang surut dalam kerangka implementasi di masyarakat. Dalam aspek sejarah dinamisasi sebagaimana dimaksud nampak pada kelahiran TAP MPRS No XX/MPRS/1966 yang di revisi dengan TAP MPR No III/MPR/2000 dan pasca amandemen UUD NRI Tahun 1945, problematika perundang-undangan diakomodir di dalam UU No 10 Tahun 2004 maupun UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Setiap produk perundang-undangan yang lahir tidak terlepas dari kewenangan konstitusional yang diamanatkan di dalam konstitusi maupun peraturan perundang-undangan di bawahnya sesuai dengan yurisdiksi dan teritorial. Adapun kewenangan sebagaimana dimaksud mencakup wilayah fungsi kekuasaan negara, yaitu (i) fungsi legislasi dan regulasi, (ii)

³⁹Jimly Asshidiqie mengutarakan bahwa dari segi lain (proses kegiatannya), sistem hukum nasional itu juga meliputi fungsi-fungsi atau kegiatan-kegiatan:

a. Pembuatan hukum (*law making*), yaitu menyangkut kegiatan-kegiatan penelitian, perencanaan, pengkajian, perancangan, pembahasan dan pengesahan rancangan peraturan menjadi peraturan resmi,

b. Pengadministrasian hukum (*the administration of law*), yaitu menyangkut kegiatan pengadministrasian dalam arti sempit berupa penomoran, penerbitan, pengumuman, dan pendokumentasian ataupun dalam arti luas mencakup pelaksanaan atau penerapan hukum dalam praktek penyelenggaraan negara. Dalam pengertiannya yang sempit, misalnya, dapat dipertanyakan sejauhmana produk-produk peraturan perundang-undangan, keputusan-keputusan pejabat administrasi negara, dan vonis-vonis hakim mulai dari tingkat pusat sampai ke daerah-daerah di seluruh Indonesia telah terdokumentasikan dengan baik, tentu masih menjadi tanya tanya besar,

c. Pemasyarakatan hukum (*the socialization and promulgation of law*), yaitu menyangkut kegiatan penyebarluasan dan pemasyarakatan informasi peraturan perundang-undangan. Meskipun dalam ilmu hukum dikenal adanya teori fiktie yang menentukan bahwa pada saat suatu peraturan diundangkan maka pada waktu yang bersamaan semua orang sudah dianggap tahu hukum. Padahal dalam kenyataannya, apalagi di lingkungan negara sebesar dan seberagam dengan tingkat perkembangan yang tidak merata seperti Indonesia, teori fiktie itu hanyalah teori hayalan. Untuk mengatasi kelemahannya itulah diperlukan langkah-langkah bersengaja untuk memasyarakatkan segala peraturan perundang-undangan dengan sungguh-sungguh,

d. Penegakan hukum (*the enforcement of law*), yaitu menyangkut kegiatan pengawasan terhadap penyimpangan, penyelidikan, penyidikan, penuntutan, penghakiman, dan pemidanaan atau penetapan vonis oleh hakim, serta kegiatan eksekusi putusan, dan kegiatan pemasyarakatan kembali (resosialisasi),

fungsi eksekutif dan administratif, serta (iii) fungsi yudikatif atau yudisial.⁴⁰ Organ legislatif adalah lembaga parlemen, organ eksekutif adalah birokrasi pemerintahan, sedangkan organ yudikatif adalah birokrasi aparaturnya penegakan hukum yang mencakup kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan. Semua organ harus dihubungkan dengan hierarkinya masing-masing mulai dari yang tertinggi hingga terendah, yaitu terkait dengan aparaturnya tingkat pusat, tingkat Provinsi, dan tingkat Kabupaten/Kota. Keseluruhan elemen, komponen, hierarki dan aspek-aspek yang bersifat sistemik dan saling berkaitan satu sama lain itulah tercakup pengertian sistem hukum yang harus dikembangkan dalam kerangka Negara Hukum Indonesia berdasarkan UUD 1945. Mengacu pada konteks tersebut maka salah satu elemen dalam sistem hukum nasional adalah kaidah aturan.

Kaidah-kaidah peraturan tersebut berupa peraturan perundang-undangan yang hanya dapat dikatakan sebagai suatu tata hukum dalam sebuah sistem hukum nasional jika validitasnya dapat dilacak baik secara langsung maupun tidak langsung kepada konstitusi.⁴¹ Tata hukum, sebagai personifikasi negara, merupakan suatu hierarki peraturan perundang-undangan yang memiliki level berbeda. Kesatuan peraturan perundang-undangan ini disusun oleh fakta bahwa pembuatan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan lain yang lebih tinggi.⁴²

⁴⁰Montesquieu, *The Spirit of the laws*, Translated by Thomas Nugent, (London: G, Bell & Sons, Ltd, 1914), Part XI, Chapter 67, dikutip dari Jimly Asshidiqie, 2007, *Membangun Budaya Sadar Berkonstitusi Untuk Mewujudkan Negara Hukum Yang Demokratis*, Makalah disampaikan untuk Bahan Orasi Ilmiah Peringatan Dies Natalis ke XXI dan Wisuda 2007 Universitas Darul Ulum (Unisda) Lamongan, 29 Desember 2007, hlm 8

⁴¹Hans Kelsen, 1961, *General Theory of Law and State*, translated by: Anders Wedberg, (New York; Russell & Russell, 1961), hlm 115 dan 123-124, dikutip dari Jimly Asshidiqie, Ibid hlm 8,

⁴²Ibid., hal 124, Beberapa penulis menyatakan bahwa teori hirarki norma ini dipengaruhi oleh teori Adolf Merkl, atau paling tidak Merkl telah menulis teori terlebih dahulu dibanding Hans Kelsen, yang disebut Jelić dengan "stairwell structure of legal order", Teori Merkl ini adalah tentang tahapan hukum (*die Lehre vom Stufenbau der Rechtsordnung*) yaitu bahwa hukum adalah suatu sistem tata aturan hirarkis, suatu sistem norma yang mengkondisikan dan dikondisikan dan tindakan hukum, Norma yang mengkondisikan berisi kondisi untuk pembuatan norma lain atau tindakan, Pembuatan hirarkis ini termanifestasi dalam bentuk regresi dari sistem tata hukum yang lebih tinggi ke sistem tata hukum yang lebih rendah, Proses ini selalu merupakan proses konkretisasi dan individualisasi, Lihat Zoran Jelić, A Note On Adolf Merkl's Theory Of Administrative Law, *Journal Facta Universitatis*, Series: Law and Politics, Vol, 1 No, 2, 1998, hal 149, Bandingkan dengan Ian Stewart, The Critical Legal Science of Hans Kelsen, *Journal of Law and Society*, 17 (3), 1990, hal 283, Dikutip dari Jimly Asshidiqie, Ibid hlm 8.

2.1.4. Pengelolaan Zakat

2.1.4.1. Konsep Umum Pengelolaan Zakat

Istilah pengelolaan berasal dari kata mengelola yang berarti mengendalikan atau menyelenggarakan. Pengelolaan zakat maksudnya lembaga yang bertugas secara khusus untuk mengurus dan mengelola zakat. Pengelolaan berarti proses melakukan kegiatan tertentu dengan menggerakkan tenaga orang lain, atau dapat juga diartikan proses pemberian pengawasan pada semua hal yang terlibat dalam pelaksanaan kebijaksanaan dan pencapaian tujuan. Jika pengelolaan dilakukan secara efektif maka akan berjalan secara lebih terarah dan teratur rapi. Dalam kaitannya dengan zakat, proses tersebut meliputi pengumpulan, pendistribusian, pendayagunaan serta pengawasan. Dengan demikian yang dimaksud pengelolaan zakat adalah proses pengumpulan, pendistribusian, pendayagunaan serta pengawasan dalam pelaksanaan zakat.⁴³

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang pengelolaan zakat, yang dimaksud Pengelolaan zakat adalah kegiatan perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, dan pengawasan terhadap pengumpulan dan pendistribusian serta pendayagunaan zakat.

Menurut konteks Al- Qur'an, pengelola zakat disebut amil. Amil zakat merupakan lembaga pengelola zakat yang dituntut bekerja secara profesional untuk dapat memanajemen pengelolaan zakat. Orang yang berhak menjadi amil adalah orang yang memenuhi syarat-syarat berikut:⁴⁴

1. Muslim
2. Mukallaf, yaitu orang dewasa yang sehat akal dan pikirannya

⁴³ Muhammad Hasan, *Manajemen Zakat Model Pengelolaan yang Efektif*, (Yogyakarta: Idea Press, 2011), hlm. 17

⁴⁴ Ilyas Supena dan Darmuin, *Manajemen Zakat*, Semarang: Walisongo Press, 2009, h.1

3. Jujur, karena ia diamanati harta kaum muslimin,
4. Memahami hukum-hukum zakat,
5. Mampu melaksanakan tugas sebagai amil.

Terdapat beberapa dalam pengelolaan zakat prinsip yang harus diikuti dan ditaati agar pengelolaan itu dapat berhasil guna sesuai dengan yang diharapkan, yakni prinsip keterbukaan, sukarela, keterpaduan, profesionalisme dan kemandirian.⁴⁵ Pengelolaan zakat secara efektif dan efisien, perlu dimanage dengan baik. Pada pengelolaan zakat memerlukan penerapan fungsi manajemen yang meliputi perencanaan (*planning*), pengorganisaian (*organizing*), pengarahan (*actuating*), dan pengawasan (*controlling*). Keempat hal tersebut perlu diterapkan dalam tahapan pengelolaan zakat..

1. Perencanaan (*planning*)

Perencanaan adalah menentukan dan merumuskan segala yang dituntut oleh situasi dan kondisi pada badan usaha atau unit organisasi. Perencanaan berkaitan dengan upaya yang akan dilakukan untuk mengantisipasi kecenderungan dimasa yang akan datang dan penentuan strategi yang tepat untuk mewujudkan target dan tujuan organisasi.⁴⁶ Dalam perencanaan pengelolaan zakat terkandung perumusan dan persoalan tentang apa saja yang akan dikerjakan amil zakat. Dalam Badan Amil zakat perencanaan meliputi unsur-unsur perencanaan pengumpulan, perencanaan pendistribusian, perencanaan pendayagunaan. Tindakan-tindakan ini diperlukan dalam pengelolaan zakat guna mencapai tujuan dari pengelolaan zakat.

2. Pengorganisasian (*organizing*)

⁴⁵ Djazuli dan Yadi Janwari, *Lembaga-lembaga Perekonomian Umat*, (Jakarta: PT Raja GrafindoPersada, 2002), hlm. 36

⁴⁶ Muhammad Hasan, *Op Cit.*, hlm. 23

Pengorganisasian adalah pengelompokan dan pengaturan sumber daya manusia untuk dapat digerakkan sebagai satu kesatuan sesuai dengan rencana yang telah dirumuskan untuk dapat mencapai tujuan yang telah ditetapkan.⁴⁷ Pengorganisasian berarti mengkoordinir pemanfaatan sumber daya manusia dan sumber daya materi yang dimiliki oleh Badan Amil Zakat yang bersangkutan. Efektifitas pengelolaan zakat sangat ditentukan oleh pengorganisasian sumber daya yang dimiliki oleh Badan Amil Zakat. Pengorganisaian ini bertujuan untuk dapat memanfaatkan sumber daya manusia dan sumber daya materi secara efektif dan efisien. Sehingga dalam pengorganisasian ini yang harus diketahui adalah tugas-tugas apa saja yang akan dilaksanakan oleh masing-masing divisi yang telah dibentuk oleh lembaga tersebut, kemudian baru dicari orang yang akan menjalankan tugas tersebut sesuai dengan kemampuan dan kompetensinya. Pengorganisasian pengelolaan zakat ini meliputi pengorganisasian pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan zakat.

3. Pengarahan (actuating)

Pengarahan (actuating) adalah suatu fungsi bimbingan dari pimpinan terhadap karyawan agar suka dan mau bekerja. Penekanan yang terpenting dalam pengarahan adalah tindakan membimbing dan menggerakkan karyawan agar bekerja dengan baik, tenang dan tekun sehingga dipahami fungsi dan diferensiasi tugas masing-masing. Hal ini diperlukan karena dalam suatu hubungan kerja, diperlukan suatu kondisi yang normal, baik dan kekeluargaan. Maka dari itu seorang pemimpin harus mampu membimbing dan mengawasi

⁴⁷Domi C Maututina, dkk, *Manajemen Personalialia*, (Jakarta: Rineka Cipta, 1993), hlm. 2

karyawan agar apa yang sedang mereka kerjakan sesuai dengan yang telah direncanakan.⁴⁸ Berkaitan dengan pengelolaan zakat, pengarahan ini memiliki peran strategis dalam memberdayakan kemampuan sumber daya amil zakat. Dalam konteks ini pengarahan memiliki fungsi sebagai motivasi, sehingga sumber daya amil zakat memiliki disiplin kerja yang tinggi.

4. Pengawasan (controlling)

Pengawasan adalah mengetahui kejadian-kejadian yang sebenarnya dengan ketentuan dan ketetapan peraturan, serta menunjuk secara tepat terhadap dasar-dasar yang telah ditetapkan dalam perencanaan semula. Proses kontrol merupakan kewajiban yang harus terus menerus dilakukan untuk pengecekan terhadap jalannya perencanaan dalam organisasi, dan untuk memperkecil tingkat kesalahan kerja. Pengawasan harus selalu melakukan evaluasi terhadap keberhasilan dalam pencapaian tujuan dan target kegiatan sesuai dengan ketetapan yang telah dibuat. Untuk dapat mengklarifikasi dan koreksi apabila terjadi penyimpangan yang mungkin ditemukan, dan dapat segera menemukan solusi atas berbagai masalah yang terkait dengan pencapaian tujuan dan target kegiatan.

2.1.4.2. Peran Pemerintah dalam Pengelolaan Zakat

Pelaksanaan zakat diawasi oleh penguasa, dilakukan oleh petugas, dipungut dari yang wajib mengeluarkan untuk diberikan kepada yang berhak menerimanya. Dalil yang paling jelas dari permasalahan ini bahwa Allah telah menyebutkan yang bertugas dalam urusan zakat ini baik pengumpulan, pembagian zakat

⁴⁸ *Ibid*, hlm. 2

dengan nama ‘amalia alaiha sebagaimana Allah berfirman dalam surat At-Taubah (9) : 60.

Mereka ini harus diberikan dari harta zakat agar tanggung jawab dan kewajibannya dapat dikerjakan dengan sebaik-baiknya. Wajib pemerintah memungut zakat bagi mereka yang wajib mengeluarkannya.⁴⁹ Firman Allah SWT dalam Al-Qur’an surah At-Taubah (9) : 103, yang artinya *“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. Dan Allah Maha Mendengar lagi Maha Mengetahui”*.

Bahwa yang mengambil zakat itu Nabi sendiri, sambil mendo’akan mereka. Dalam hadits sahih Bukhari-Muslim yang lain dari Ibnu Abbas, bahwa Nabi SAW ketika mengutus Mu’adz ke Yaman beliau berkata: “Dari Ibnu Abbas RA, dia berkata “Muadz berkata” Rasulullah SAW mengutusku dan berpesan “Sesungguhnya kamu akan mendatangi suatu kaum dari golongan ahli kitab, maka serulah mereka untuk bersaksi bahwa tiada tuhan selain Allah dan aku adalah utusan Allah. Jika mereka menurutinya maka sampaikanlah kepada mereka bahwa jika mereka menurutinya aka sampaikanlah kepada mereka bahwa Allah mewajibkan mereka sholat lima waktu sehari semalam, jika mereka mentaatinya maka sampaikanlah kepada mereka bahwa Allah telah mewajibkan membayar zakat dari harta orang yang kaya diantara mereka untuk dibagikan kepada fakir miskin dari golongan mereka juga. Jikammereka patuh atas kewajiban itu padamu maka hati-hatilah kamu atas harta mereka yang sangat mulia bagi mereka, Hindarilah doa orang yang terdzalimi

⁴⁹ Yusuf Qardhawi, *Ibadah dalam Islam*, (Jakarta: Akbar Media Eka Sarana, 2005), Cet. Ke-1, hlm. 733.

dan Allah tidak ada penghalang”. (Hadits Riwayat Jamaah dari Ibn Abbas).⁵⁰

Hadits ini bisa dijadikan alasan bahwa penguasa adalah orang yang bertugas mengumpulkan dan membagikan zakat. Maka barang siapa diantara mereka menolak mengeluarkan zakat, maka hendaklah zakat diambil dari orang secara paksa. Rasulullah membekali mereka dengan nasehat dan ajaran bagi mereka dalam rangka bermuamalah dengan pemilik harta, dan senantiasa berwasiat agar mereka memperlihatkan rasa sayang dan memberikan kemudahan kepada pemilik harta, dengan tanpa meremehkan hak Allah. Sebagaimana dinyatakan Ibn Latibah ketika ia mengutus pengawasannya. Ini semua menunjukkan kepada kita dengan jelas bahwa sejak zaman Rasulullah, masalah zakat itu adalah urusan dan tugas pemerintah. Atas dasar ini pula Rasulullah memerlukan sekali untuk menugaskan petugas zakat pada setiap kaum dan suku bangsa yang telah masuk Islam. Petugas itu mengambil zakat dari orang kaya dan membagikannya kepada mustahiq yang berhak menerimanya.⁵¹ Menurut Akhmad Muhajidin, Pemerintah Islam memainkan peran yang amat penting dalam pengelolaan zakat karena kekuasaan merupakan penopang tegaknya syariat Islam di muka bumi, tanpa landasan dan kawalan yudisial yang kuat dari Negara, tak mungkin ajaran Agama dapat berjalan secara optimal.⁵²

Pengelolaan Zakat oleh lembaga pengelolaan zakat, apabila memiliki kekuatan hukum formal, akan memiliki beberapa keuntungan antara lain:

- a. Untuk menjamin kepastian dan disiplin pembayar zakat

⁵⁰ Nashiruddin al-Bani, *Terjemahan Ringkas Shahih Muslim*, (Jakarta: Gema Insani, 2005), Cet. Ke-3, hlm. 365

⁵¹ Yusuf Qardhawi, *Ibadah dalam Islam*, *Op Cit*, hlm. 39

⁵² Akhmad Mujahidin, *Ekonomi Islam*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2007), Cet. Ke-1, hlm. 57

- b. Untuk menjaga perasaan rendah diri para mustahiq zakat apabila berhadapan langsung untuk menerima zakat dari para muzakki
- c. Untuk mencapai efesiensi dan efektifitas serta sasaran yang tepat dalam penggunaan harta zakat menurut skala prioritas harta zakat di suatu tempat
- d. Untuk memperlihatkan syiar Islam dalam semangat penyelenggaraan pemerintah yang Islam.

Sebaliknya jika zakat diserahkan langsung kepada mustahiq meskipun secara hukum syariat adalah sah akan tetapi disamping akan terabainya hal-hal yang tersebut di atas, juga hikmah dan fungsi zakat terutama berkaitan dengan kesejahteraan umat akan sulit diwujudkan. Dalam kondisi saat sekarang ini sebaiknya pengelolaan zakat mal maupun zakat fitrah lebih serius lagi dioptimalkan sehingga memberikan dampak pada peberdayaan ekonomi lemah. Pemberian zakat secara konsumtif tidak akan memberikan jaminan masa depan. Oleh karena itu perlu dievaluasi kembali penyelenggaraan pengumpulan, penyaluran zakat begitu juga dengan cara kerja dan system diterapkan agar dana zakat ini bisa meningkatkan taraf hidup kaum du'afa. Sehingga zakat ini tidak hanya berdampak jangka pendek (sesaat), tetapi memiliki dampak jangka panjang sehingga mereka dapat berusaha lebih produktif.⁵³

UU No. 23 Tahun 2011 adalah dasar pelaksanaan pengelolaan zakat di Indonesia. Aturan tersebut mengarahkan Pengelolaan zakat untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas pengelolaan zakat, dan meningkatkan manfaat bagi masyarakat dan pengentasan kemiskinan. Undang-Undang No. 23 Tahun 2011 tentang pengelolaan zakat sejalan dengan Undang-Undang RI No. 23 Tahun 2014 tentang pemerintah daerah atau sebaliknya Undang-Undang RI No. 23 Tahun

⁵³ M. Abdurrahman, *Dinamika Masyarakat Islam dalam Wawasan Fiqh*, (Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 2006), Cet. Ke-2, hlm. 113

2014 tentang pemerintah daerah sejalan dengan Undang-Undang No. 23 Tahun 2011. Tujuan Undang-Undang RI No. 23 Tahun 2014 adalah penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sedangkan tujuan Undang-Undang No. 23 Tahun 2011 tentang pengelolaan zakat adalah meningkatkan efektivitas dan efisiensi pelayanan dalam pengelolaan zakat; dan meningkatkan manfaat zakat untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan penanggulangan kemiskinan.

Tujuan Undang-Undang No. 23 Tahun 2011 dan Undang-Undang RI No. 23 Tahun 2014 memiliki kesamaan yaitu mewujudkan kesejahteraan rakyat Indonesia, di samping itu Undang-Undang RI No. 23 Tahun 2014 dapat menguatkan pelaksanaan Undang-Undang No. 23 Tahun 2011. Pemerintah daerah dengan kewenangan dan kebijakannya Daerah dapat ikut serta menumbuhkembangkan kehidupan beragama dalam hal ini fasilitasi pelaksanaan pengelolaan zakat infaq dan sedekah. Meskipun zakat merupakan urusan pemerintahan dibidang agama yang menjadi urusan absolut pemerintah pusat, akan tetapi terkait dengan agama sebagaimana disebutkan dalam penjelasan pasal 10 ayat (1) huruf f bahwa pemerintah daerah dapat ikut serta menumbuhkembangkan kehidupan beragama. Salah satu bentuk ikut serta pemerintah daerah dalam menumbuh kembangkan kehidupan beragama dapat diwujudkan dalam Fasilitasi Pelaksanaan Pengelolaan Zakat, Infaq dan Sedekah.

Fasilitasi Pelaksanaan Pengelolaan Zakat, Infaq dan Sedekah tidak dapat dipisahkan dari kewenangan

pemerintah daerah sebagaimana dijelaskan dalam UU No. 23 Tahun 2011 Pasal 5 ayat 1. Aturan tersebut menjelaskan pemerintah membentuk BAZNAS selanjutnya, dalam Pasal 8 ayat 2, keanggotaan BAZNAS sebagaimana dimaksud pada ayat 2 terdiri dari 8 (delapan) orang dari unsur masyarakat dan 3 (tiga) orang dari unsur pemerintah. Pasal 15, ayat 3, menjelaskan bahwa BAZNAS kabupaten / kota dibentuk oleh Menteri atau pejabat yang ditunjuk atas usul bupati / walikota yang menerima pertimbangan dari BAZNAS. Pasal 24 menjelaskan ruang lingkup otoritas penagihan zakat oleh BAZNAS, BAZNAS provinsi, dan BAZNAS kabupaten / kota diatur dalam Peraturan Pemerintah. Dan dalam Pasal 29 ayat 1 dari BAZNAS kabupaten / kota menyampaikan laporan tentang pelaksanaan pengelolaan zakat, infak, sedekah, dan dana sosial keagamaan lainnya kepada BAZNAS Provinsi dan pemerintah daerah secara teratur.

2.2. Kajian Terhadap Asas/Prinsip Yang Terkait Dengan Penyusunan Norma

2.2.1. Pengertian dan Peranan Asas Hukum

Dalam ilmu hukum yang dimaksud dengan asas adalah pikiran dasar yang umum dan abstrak, atau merupakan latar belakang peraturan konkrit yang terdapat di dalam dan di belakang setiap sistem hukum yang terjelma dalam peraturan perundang-undangan dan putusan hakim, yang merupakan hukum positif dan dapat ditemukan dengan mencari sifat-sifat atau ciri-ciri yang umum dalam peraturan konkrit tersebut.⁵⁴

⁵⁴Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum: Sebuah Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 1996, hal. 5.2 Istilah asas dan prinsip seringkali digunakan secara bergantian. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia kata "prinsip" diartikan sebagai dasar atau asas.

Lebih lanjut, beberapa pakar memberikan pengertian asas hukum, seperti Paul Scholten yang memberikan pengertian asas hukum sebagai berikut :⁵⁵

“Asas hukum adalah pikiran-pikiran dasar, yang terdapat di dalam dan di belakang sistem hukum, masing-masing dirumuskan dalam aturan-aturan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim, yang berkenaan dengannya dimana ketentuan-ketentuan dan keputusan-keputusan individual dapat dipandang sebagai penjabarannya”.

Kemudian Satjipto Rahardjo, mengartikan asas hukum sebagai suatu hal yang dianggap oleh masyarakat hukum yang bersangkutan sebagai basic truth atau kebenaran asasi, sebab melalui asas-asas hukum itulah pertimbangan etis dan sosial masyarakat masuk ke dalam hukum. Dengan demikian, asas hukum menjadi semacam sumber untuk menghidupi tata hukumnya dengan nilai-nilai etis, moral, dan sosial masyarakatnya.⁵⁶ Asas-asas hukum berfungsi untuk menafsirkan aturan-aturan hukum dan juga memberikan pedoman bagi suatu perilaku. Asas hukum pun menjelaskan dan menjustifikasi norma-norma hukum, dimana di dalamnya terkandung nilai-nilai ideologis tertib hukum.⁵⁷

Smits, memberikan pandangannya bahwa asas hukum memiliki 3 (tiga) fungsi, yaitu : Pertama, asas-asas hukum memberikan keterjalinan dari aturan-aturan hukum yang tersebar; Kedua, asas-asas hukum dapat difungsikan untuk mencari pemecahan atas masalah-masalah baru yang muncul dan membuka bidang-bidang liputan masalah baru. Dari kedua fungsi tersebut, diturunkan fungsi ketiga, bahwa asas-asas dalam hal-hal demikian dapat dipergunakan untuk “menulis ulang” bahan-bahan ajaran hukum yang ada

⁵⁵J.J.H. Bruggink, *Refleksi Tentang Hukum*, Alih Bahasa oleh Arief Sidharta, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, hlm. 119-120.

⁵⁶Satjipto Raharjo, *Peranan Dan Kedudukan Asas-asas Hukum Dalam Kerangka Hukum Nasional (Pembahasan Terhadap Makalah Sunaryati Hartono)*, Seminar dan Lokakarya Ketentuan Umum Peraturan Perundang-undangan, Jakarta, 19-20 Oktober 1988, tanpa halaman.

⁵⁷R.J. Jue, *Grondbeginnselen van het recht*, Groningen, 1980, hlm. 63.

sedemikian rupa, sehingga dapat dimunculkan solusi terhadap persoalan-persoalan baru yang berkembang.⁵⁸

Merujuk pada uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa asas-asas hukum bertujuan untuk memberikan arahan yang layak/pantas menurut hukum (*rechtmatig*) dalam hal menggunakan atau menerapkan aturan-aturan hukum. Asas hukum berfungsi sebagai pedoman atau arahan orientasi berdasarkan mana hukum dapat dijalankan. Asas-asas hukum tersebut tidak saja akan berguna sebagai pedoman ketika menghadapi kasus-kasus sulit, tetapi juga dalam hal menerapkan aturan.

Berdasarkan uraian diatas, maka asas-asas hukum menjadi pedoman dalam pemberlakuan suatu hukum atau aturan, sehingga hukum menjadi lebih terarah dan tepat sasaran.

2.2.2. Asas-Asas Pembentukan Perundang-Undangan

Berdasarkan kajian teoritik diatas, maka dalam kerangka perumusan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Sidoarjo tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial digunakan beberapa azas mendasar sebagai kerangka paradigmatis produk hukum daerah yang partisipatif dan memenuhi kaedah peraturan perundang-undangan yang berlaku. Berdasarkan ketentuan Pasal 5 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan disebutkan bahwa dalam membentuk Peraturan Perundang-Undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang baik, yang meliputi:

- 1) Asas tujuan yang jelas, yakni setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan dan manfaat yang jelas untuk apa dibuat. Dalam hal ini penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten

⁵⁸J.M. Smits, *Het vertrouwensbeginsel en de contractuele gebondenheid*, diss, RUL 1995, Arnhem, 1995, hlm. 68-69.

Sidoarjo tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial memiliki tujuan yang jelas yaitu :

- a) Memberikan landasan hukum bagi aparaturnya pemerintahan daerah dan masyarakat atas pengaturan tentang kesejahteraan sosial;
 - b) Memberikan pendataan dan penataan yang optimal dan profesional dalam rangka pengaturan penyelenggaraan kesejahteraan sosial yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, nilai kearifan lokal dan budaya, kaedah sosial, norma kesusilaan dan keagamaan;
 - c) Memberikan arah kebijakan dan pengaturan pemerintah daerah dalam menunjang terciptanya *good governance* bagi penyelenggaraan kesejahteraan sosial;
 - d) Menjamin terselenggaranya penyelenggaraan kesejahteraan sosial yang mengedepankan transparansi dan partisipatif.
- 2) Asas organ/lembaga yang tepat , yakni setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga atau organ pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang; peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan (*vernietegbaar*) atau batal demi hukum (*vanrechtswege nieteg*), bila dibuat oleh lembaga atau organ yang tidak berwenang. Dalam hal ini Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Sidoarjo tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial dibuat oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Sidoarjo sebagai unsur penyelenggara pemerintahan di daerah berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Disamping itu penyelenggaraan kesejahteraan sosial merupakan salah satu urusan pemerintahan daerah dalam skala kabupaten.
- 3) Asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan, bahwa dalam pembentukan Peraturan Perundang-Undang harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan

hierarki peraturan perundang-undangan. Dalam penyusunan Naskah Akademik dan Raperda Kabupaten Sidoarjo tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial ini disusun dengan memperhatikan kaedah-kaedah penyusunan norma yang dirancang secara hierarkis dan sistematis termasuk kebaruan norma peraturan perundang-undangan.

- 4) Asas dapat dilaksanakan, bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-Undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis maupun yuridis. Bahwa penyusunan Raperda Kabupaten Sidoarjo tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial mengacu pada kerangka filosofis dan sosiologis sebagai berikut :
 - a) bahwa setiap warga negara mempunyai hak untuk memperoleh dan mencapai taraf kesejahteraan sosial;
 - b) bahwa untuk mewujudkan adanya jaminan kesejahteraan sosial terutama terhadap penyandang masalah kesejahteraan sosial, Pemerintah Kabupaten Sidoarjo mempunyai kewajiban untuk mengatur penyelenggaraan kesejahteraan sosial.
- 5) Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan, bahwa setiap Peraturan Perundang-Undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Penyusunan Naskah Akademik dan Raperda Kabupaten Sidoarjo tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial dilaksanakan sesuai dengan Peraturan Perundang-Undangan dan uji publik yang memang sejatinya Pemerintah Daerah Kabupaten Sidoarjo dan/atau masyarakat berkeinginan untuk mencapai suatu Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial yang efektif, responsif dan transparan.
- 6) Asas kejelasan rumusan, bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan

teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika pilihan kata atau istilah serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya. Dalam Penyusunan Naskah Akademik dan Raperda Kabupaten Sidoarjo tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial ini dirancang secara objektif dari berbagai aspek sehingga perumusannya disesuaikan dengan kebutuhan mendasar dalam wilayah Kabupaten Sidoarjo.

- 7) Asas keterbukaan, bahwa dalam pembentukan Peraturan Perundang-Undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam pembentukan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Beranjak dari desain makro asas-asas perancangan peraturan perundang-undangan yang baik sebagaimana diuraikan diatas, maka mengenai masalah pengelolaan zakat dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Sidoarjo tentang Fasilitasi Pelaksanaan Pengelolaan Zakat, Infaq dan Sedekah dirumuskan sebagaimana berikut ini :

- 1) Asas kemanfaatan asas kesetiakawanan” adalah dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial harus dilandasi oleh kepedulian sosial untuk membantu orang yang membutuhkan pertolongan dengan empati dan kasih sayang (*Tat Twam Asi*).
- 2) Asas keadilan adalah dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial harus menekankan pada aspek pemerataan, tidak diskriminatif dan keseimbangan antara hak dan kewajiban
- 3) Asas kemanfaatan dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial harus memberi manfaat bagi peningkatan kualitas hidup warga negara.

- 4) Asas keterpaduan adalah dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial harus mengintegrasikan berbagai komponen yang terkait sehingga dapat berjalan secara terkoordinir dan sinergis.
- 5) Asas kemitraan adalah dalam menangani masalah kesejahteraan sosial diperlukan kemitraan antara Pemerintah dan masyarakat, Pemerintah sebagai penanggung jawab dan masyarakat sebagai mitra Pemerintah dalam menangani permasalahan kesejahteraan sosial dan peningkatan kesejahteraan sosial.
- 6) Asas keterbukaan” adalah memberikan akses yang seluas-luasnya kepada masyarakat untuk mendapatkan informasi yang terkait dengan penyelenggaraan kesejahteraan sosial.
- 7) Asas akuntabilitas” adalah dalam setiap penyelenggaraan kesejahteraan sosial harus dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 8) Asas partisipasi adalah dalam setiap penyelenggaraan kesejahteraan sosial harus melibatkan seluruh komponen masyarakat.
- 9) Asas profesionalitas adalah dalam setiap penyelenggaraan kesejahteraan sosial kepada masyarakat agar dilandasi dengan profesionalisme sesuai dengan lingkup tugasnya dan dilaksanakan seoptimal mungkin.
- 10) Asas keberlanjutan” adalah dalam menyelenggarakan kesejahteraan sosial dilaksanakan secara berkesinambungan, sehingga tercapai kemandirian.

2.3. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi Yang Ada, Serta Permasalahan Yang Dihadapi Masyarakat

2.3.1. Kondisi Kabupaten Sidoarjo

Kabupaten Sidoarjo, secara astronomis terletak di antara $7,3^{\circ}$ – $7,5^{\circ}$ LS (Lintang Selatan) dan antara $112,5^{\circ}$ – $112,9^{\circ}$ BT (Bujur Timur). Sementara secara geografis, kabupaten ini berbatasan dengan Kota Surabaya dan

Kabupaten Gresik di sebelah utara, Kabupaten Pasuruan di sebelah selatan, Selat Madura di sebelah timur, dan Kabupaten Mojokerto di sebelah barat. Kabupaten yang memiliki luas wilayah sebesar 714.243 km ini terbagi menjadi 18 kecamatan. Kecamatan terluas adalah Kecamatan Jabon dengan luas wilayah sebesar 11,34 persen terhadap luas wilayah kabupaten secara keseluruhan. Diikuti oleh Kecamatan Sedati yang memiliki luas sebesar 11,12 persen terhadap luas wilayah kabupaten.

Kabupaten Sidoarjo juga dikenal dengan sebutan kota “Delta”, dikarenakan wilayahnya yang berada di antara dua sungai besar pecahan Kali Brantas, yakni Kali Surabaya di sebelah utara dan Kali Porong di sebelah selatan. Kabupaten Sidoarjo merupakan salah satu kabupaten penyangga utama Kota Surabaya, termasuk pula ke dalam kawasan metropolitan di Provinsi Jawa Timur (Kawasan Gerbangkertosusila). Kabupaten ini terdiri dari 18 kecamatan yang kemudian terbagi menjadi 322 desa dan 31 kelurahan. Jumlah penduduk merupakan salah satu indikator yang menggambarkan potensi sumber daya manusia di suatu daerah. Terdapat beberapa sumber data kependudukan, antara lain sensus penduduk, registrasi penduduk, dan survei kependudukan. Berdasarkan hasil registrasi penduduk, jumlah penduduk di Kabupaten Sidoarjo tahun 2020 tercatat sebesar 2,03 juta dengan pertumbuhan penduduk sebesar -0,1 persen dibanding tahun sebelumnya. Kecamatan Waru dan Taman, dengan persentase terhadap total penduduk berturut-turut sebesar 9,87 persen dan 10,22 persen merupakan dua kecamatan yang memiliki jumlah penduduk terbanyak, sekaligus kecamatan yang paling padat, terdapat rata-rata enam ribu sekian orang di setiap kilometer persegi. Sementara menurut jenis kelamin, penduduk di Kabupaten Sidoarjo terdiri dari 1,02 juta penduduk laki-laki dan 1,01 juta penduduk perempuan dengan sex ratio sebesar 101, yang berarti terdapat 101 penduduk laki-laki dalam setiap 100 penduduk perempuan.

Di tahun 2020, penduduk usia 15 tahun ke atas (penduduk usia kerja/PUK) di Sidoarjo berjumlah 1,78 juta yang terdiri dari 892 ribu penduduk laki-laki atau 50,04 persen dan 891 ribu penduduk perempuan atau 49,96 persen.

Berdasarkan jenis kegiatan utama selama seminggu yang lalu, sebanyak 1,2 juta PUK merupakan angkatan kerja yang terdiri dari penduduk yang bekerja sebesar 89,03 persen dan yang menganggur sebesar 10,97 persen. Sementara sebanyak 585,53 ribu atau 32,82 persen adalah penduduk bukan angkatan kerja atau tidak mempunyai/melakukan aktivitas ekonomi, yang dirinci menjadi 143,78 ribu penduduk yang sedang sekolah, 344,45 ribu penduduk dengan kegiatan mengurus rumah tangga, dan sebanyak 97,3 ribu penduduk dengan kegiatan lainnya (pensiun, penerima transfer/kiriman, penerima deposito/bunga bank, jompo, atau alasan lain). Dengan kata lain, sebagian besar PUK adalah angkatan kerja atau penduduk yang aktif secara ekonomi dengan besaran kurang lebih 2 kali lipat dari penduduk yang tidak aktif.

Jika dilakukan perbandingan antara jumlah angkatan kerja dengan jumlah penduduk usia kerja, maka didapatkan tingkat partisipasi angkatan kerja (TPAK) di Sidoarjo sebesar 67,17 persen. Angka tersebut berarti terdapat 67-68 angkatan kerja di setiap 100 orang penduduk usia kerja. Lebih lanjut menurut jenis kelamin, TPAK laki-laki sebesar 81,55 persen, lebih tinggi dibandingkan TPAK perempuan yang sebesar 52,78 persen.

Dari sisi agama, penduduk Kabupaten Sidoarjo tergolong masyarakat majemuk. Sebanyak 95,75 persen penduduk memeluk agama Islam, 2,71 persen menganut agama Kristen, 1,17 persen penduduk adalah katolik, dan 0,36 persen penduduk menganut agama Hindu, Buddha, dan kepercayaan lainnya..

2.4. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru Yang Akan Diatur Dalam Peraturan Daerah Terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat Dan Dampaknya Terhadap Aspek Beban Keuangan Negara

Fasilitasi Pelaksanaan Pengelolaan Zakat, Infaq dan Sedekah oleh Pemerintah Daerah dalam konsep otonomi daerah, sebenarnya merupakan pembumian Syari'at Islam terhadap realitas sosial yang berada dalam lingkungan masyarakat muslim. Adalah Kuntowijoyo yang membagi zakat ke dalam dua eskalasi. Bagi dia, pemberlakuan zakat dalam konteks masyarakat modern bukan semata tuntutan basis subyektif-normatif syariat Islam yang menentukan kewajiban zakat, akan tetapi merupakan reaktualisasi dari basis obyektif-empiris. Karenanya, semua elemen masyarakat muslim harus berusaha menjadikan zakat sebagai donasi pembangunan yang ditata dengan legislasi peraturan perundangan.

Asas desentralisasi dalam paradigma zakat tersebut erat kaitannya dengan upaya pemberlakuan otonomi daerah belakangan ini. Pembangunan sentralistik yang terjadi pada masa Orde Baru, telah membidani lahirnya alternatif strategi pembangunan, menuju desentralisasi atas sumber daya ekonomi yang pada gilirannya akan melahirkan pemerataan kesejahteraan masyarakat. Relasi paradigmatis ini, dalam sistem hukum nasional dipetakan dengan pemberlakuan UU No. 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat dan UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Kebutuhan Regulasi Perda akan menjadi penting, mengingat potensi dana zakat, infaq, dan shadaqah (ZIS) dalam setiap daerah berbeda-beda. Karakteristik potensi dana ZIS tersebut harus mendapat pengaturan agar menjadikan sistem pengelolaan yang tepat sasaran. Idealnya, pengelolaan zakat dapat menunjang kemandirian ekonomi daerah muzakki (orang yang mengeluarkan zakat) untuk didistribusikan kepada mustahik (orang yang berhak menerima zakat) dalam wilayahnya. Inilah kata kunci dari Fasilitasi Pelaksanaan Pengelolaan Zakat, Infak dan Sedekah dalam era penerapan otonomi daerah yang sedianya diterapkan oleh

pemerintahan daerah. Karena konsep zakat pada masa awal kerasulan merupakan tonggak pembangunan ekonomi kedaerahan yang utuh.

Korelasi paradigma zakat dan Otonomi Daerah secara telaah normatif (*law in book*) sebenarnya telah menemukan bentuknya yang sempurna, akan tetapi dalam realitas empiris (*law in action*) peran Pemerintahan Daerah terhadap pengelolaan zakat masih menyiratkan problema yuridisnya. Untuk itu langkah responsive yang dilakukan pemerintah Daerah Kabupaten Sidoarjo dalam menyusun Rancangan Peraturan Daerah tentang Fasilitasi Pelaksanaan Pengelolaan Zakat, Infaq dan Sedekah tidak terlepas pemberlakuan UU No. 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat dan UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang memberi peluang kepada daerah untuk meningkatkan keikutsertaan Daerah dalam menumbuhkembangkan keagamaan di bidang zakat, infaq dan sedekah.

Implikasi penerapan peraturan daerah terhadap pembangunan di bidang agama dan ekonomi yang akan diatur dalam peraturan daerah, akan dikaji kaitannya terhadap aspek kehidupan masyarakat dan dampaknya terhadap aspek beban keuangan negara. Terhadap aspek kehidupan ekonomi masyarakat, pengaturan serta pemberdayaan sumber daya yang ada dengan peraturan daerah tentu akan memberikan kepastian hukum pengelolaan zakat di Kabupaten Sidoarjo dengan tujuan meningkatkan daya guna dan hasil guna zakat harus dikelola secara melembaga sesuai dengan ketentuan syariat islam.

Terhadap aspek beban keuangan daerah, pengaturan penyesuaian perda Pengelolaan Zakat dengan peraturan daerah akan menimbulkan program-program atau kebijakan tertentu di pembangunan ekonomi khususnya BAZNAS Kabupaten Sidoarjo dalam program kegiatan yang di atur dalam Perda, harus dilaksanakan oleh pemerintah daerah dan dianggarkan dalam anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD). Dengan demikian, akan terdapat alokasi dari dana APBD untuk membangun pengelolaan zakat yang melembaga dan profesional di Kabupaten Sidoarjo.

BAB III
EVALUASI DAN ANALISIS
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

Berdasarkan kajian teoritik dan praktek empiris sebagaimana telah diuraikan diatas, maka pada bab ini akan dikupas aspek relevansi dan keterkaitan peraturan perundang-undangan sebagai acuan yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Sidoarjo Tentang Fasilitasi pelaksanaan Zakat, Infaq dan Sedekah. Adapun aspek peraturan Perundang-Undangan sebagaimana dimaksud adalah sebagai berikut

1. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

- Pasal 18 Ayat (1)

Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dalam undang-undang. Ketentuan tersebut merupakan suatu dasar yuridis mengenai perubahan sistem pemerintahan daerah yang semula berasal dari sistem sentralisasi ke arah desentralisasi yang melahirkan Otonomi daerah di Indonesia

- Pasal 18 ayat (5)

Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluasluasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat. Otonomi daerah di Indonesia memberikan kewenangan yang besar kepada daerah dalam rangka untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri berdasarkan asas desentralisasi dan tugas pembantuan, kecuali urusan yang menjadi kewenangan pusat

- Pasal 18 ayat (6)

Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Dalam rangka otonomi daerah, daerah berhak untuk menerbitkan Perda untuk kepentingan daerah tersebut. Tujuannya adalah untuk memajukan dan mensejahterakan rakyat.

2. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten di Lingkungan Provinsi Jawa Timur (Berita Negara

Republik Indonesia Tahun 1950 Nomor 41), sebagaimana telah diubah dengan undang-undang Nomor 2 Tahun 1965 tentang Perubahan Batas Wilayah Kotapraja Surabaya dan Daerah Tingkat II Surabaya dengan mengubah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kota Besar dalam Lingkungan Propinsi Jawa Timur, Jawa Tengah, Jawa Barat dan Daerah Istimewa Yogyakarta (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1965 Nomor 19, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2730)

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1950 merupakan dasar yuridis dalam pembentukan daerah di wilayah Jawa Timur, tidak terkecuali menjadi dasar yuridis pembentukan wilayah Kabupaten Sidoarjo

3. Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234);

Pasal 14, Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi.

Pembentukan Peraturan Daerah ditujukan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan

4. Undang-Undang No. 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5255)

- Pasal 15 Ayat (1), ayat (3) dan ayat (5)

(1) Dalam rangka pelaksanaan pengelolaan zakat pada tingkat provinsi dan kabupaten/kota dibentuk BAZNAS provinsi dan BAZNAS kabupaten/kota.

(3) BAZNAS kabupaten/kota dibentuk oleh Menteri atau pejabat yang ditunjuk atas usul bupati/walikota setelah mendapat pertimbangan BAZNAS.

(5) BAZNAS provinsi dan BAZNAS kabupaten/kota melaksanakan tugas dan fungsi BAZNAS di provinsi atau kabupaten/kota masing-masing.

Pasal 16 Ayat (1) dan ayat (2)

- (1) Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, BAZNAS, BAZNAS provinsi, dan BAZNAS kabupaten/kota dapat membentuk UPZ pada instansi pemerintah, badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, perusahaan swasta, dan perwakilan Republik Indonesia di luar negeri serta dapat membentuk UPZ pada tingkat kecamatan, kelurahan atau nama lainnya, dan tempat lainnya.
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai organisasi dan tata kerja BAZNAS provinsi dan BAZNAS kabupaten/kota diatur dalam Peraturan Pemerintah. Ketentuan ini mendelegasikan pembentukan Baznas di setiap Kab/Kota termasuk Kabupaten Sidoarjo

BAZNAS Kabupaten Sidoarjo dapat membentuk UPZ pada instansi pemerintah, badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, perusahaan swasta, dan perwakilan Republik Indonesia di luar negeri serta dapat membentuk UPZ pada tingkat kecamatan, kelurahan atau nama lainnya, dan tempat lainnya.

5. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 224, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679);

- Pasal 9 Ayat (1)

Urusan Pemerintahan Terdiri Atas Urusan Pemerintahan Absolut, Pemerintahan Konkuren, Dan Urusan Pemerintahan Umum

- Penjelasan Pasal 10 ayat (1) huruf f

Daerah dapat memberikan hibah untuk penyelenggaraan kegiatan-kegiatan keagamaan sebagai upaya meningkatkan keikutsertaan Daerah dalam menumbuhkembangkan kehidupan beragama, misalnya penyelenggaraan Musabaqah Tilawatil Qur'an (MTQ), pengembangan bidang pendidikan keagamaan, dan sebagainya.

Berdasarkan ketentuan diatas dapat kita lihat bahwa Pemerintah Daerah Kabupaten Sidoarjo dapat meningkatkan keikutsertaan Daerah

dalam menumbuhkembangkan keagamaan di bidang zakat, infaq dan sedekah.

Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2014 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang No. 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 38, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5508);

Pasal 39

BAZNAS kabupaten /kota dibentuk oleh direktur jenderal yang mempunyai tugas dan fungsi di bidang zakat pada kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agama atas usul bupati/walikota setelah mendapat pertimbangan BAZNAS.

Pasal 40 Ayat (1) dan ayat (2)

(1) BAZNAS kabupaten /kota sebagaimana dimaksud dalam pasal 39 bertanggung jawab kepada BAZNAS provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/ kota.

(2) BAZNAS kabupaten /kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) melaksanakan tugas dan fungsi BAZNAS pada tingkat kabupaten /kota sesuai dengan kebijakan BAZNAS.

Pendirian Baznas di Kabupaten Sidoarjo harus dibentuk oleh Dirjen yang mempunyai tugas dan fungsi di bidang zakat pada kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agama atas usul Bupati Sidoarjo

Baznas Kabupaten Sidoarjo bertanggung jawab pada Baznas Provinsi Jawa Timur dan Bupati Sidoarjo.

6. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 2036);

Pasal 4 Ayat (2) dan Ayat (3)

Peraturan daerah provinsi dan/atau peraturan daerah kabupaten/kota memuat materi muatan tentang penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta peraturan daerah provinsi dan/atau kabupaten/kota dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pembentukan Peraturan Daerah ditujukan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta memuat materi muatan lokal yang sesuai dengan kondisi daerah.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, LANDASAN SOSIOLOGIS DAN LANDASAN YURIDIS

4.1. Landasan Filosofis

Setiap peraturan perundang-undangan selalu mengandung norma-norma hukum yang diidealkan (*ideal norms*) oleh suatu masyarakat ke arah mana cita-cita luhur kehidupan bermasyarakat dan bernegara hendak diarahkan. Keberlakuan nilai-nilai filosofis negara terkandung dalam Pancasila sebagai "*staatsfundamentalnorn*". Di dalam rumusan kelima sila Pancasila terkandung nilai-nilai religiusitas Ketuhanan Yang Maha Esa, humanitas kemanusiaan yang adil dan beradab, nasionalitas kebangsaan dalam ikatan kebineka-tunggal-ikaan, soberenitas kerakyatan, dan sosialitas keadilan bagi segenap rakyat Indonesia. Tidak satupun dari kelima nilai-nilai filosofis tersebut yang boleh diabaikan atau malah ditentang oleh norma hukum yang terdapat dalam berbagai kemungkinan bentuk peraturan perundang-undangan dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia

Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu. Penunaian zakat merupakan kewajiban bagi umat Islam yang mampu sesuai dengan syariat Islam. Zakat merupakan pranata keagamaan yang bertujuan untuk meningkatkan keadilan, kesejahteraan masyarakat, dan penanggulangan kemiskinan. Dalam rangka meningkatkan daya guna dan hasil guna, zakat harus dikelola secara melembaga sesuai dengan syariat Islam, amanah, kemanfaatan, keadilan, kepastian hukum, terintegrasi, dan akuntabilitas sehingga dapat meningkatkan efektivitas dan efisiensi pelayanan dalam pengelolaan zakat.

Zakat adalah salah satu ajaran Islam yang selama ini dikenal oleh hampir semua umat Islam dimanapun berada, karena zakat adalah termasuk salah satu rukun Islam (*arkan al-Islam*), seperti shalat, puasa dan haji. Sebagai salah satu rukun atau pilar Islam, maka zakat hukumnya *fardlu 'ain*. Artinya bahwa zakat wajib

dilakukan oleh setiap individu umat Islam dengan syarat-syarat yang telah ditentukan. Dengan demikian, maka zakat merupakan kewajiban yang bersifat *ta'abbudi*. Karena bersifat *ta'abbudi*, maka zakat termasuk dalam bidang yang *unreaseonable (ghair ma'qul al-ma'na)*. Artinya bahwa zakat termasuk bidang dimana akal pikiran tidak memegang peranan yang penting, ijtihad dan qiyas tidak berlaku, bersifat dogmatikal, *taken for granted (munazzalah)*, tidak boleh ditambah, dirubah atau mengurangi apa yang telah ada.

Landasan filosofis yang relevan adalah prinsip-prinsip yang terdapat dalam Pancasila terutama sila pertama, Ketuhanan yang Maha Esa dan sila kelima, Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia. Kedua sila dalam Pancasila ini menyiratkan pengertian bahwa bangsa Indonesia adalah bangsa yang berketuhanan yang berkeadilan. Melalui keadilan, bangsa Indonesia menempatkan pemerataan dan solidaritas sosial sebagai prinsip yang penting sehingga terdapat kehendak untuk berbagai demi kemaslahatan bersama.

4.2. Landasan Sosiologis

Pembentukan suatu peraturan perundang-undangan memerlukan landasan sosiologis agar mendapat “legitimasi sosial” dari masyarakat. Dengan landasan sosiologis, maka akan dapat diukur potensi ketataatan masyarakat atas suatu peraturan perundangundangan. Jangan sampai dibentuk suatu peraturan yang justru akan mendapatkan resistensi dari masyarakat itu sendiri.

Sistem organisasi dan manajemen persoalan zakat di kalangan masyarakat umum masih bersifat klasikal, pendayagunaan zakat terkesan masih terkesan masih berkesan masih berkisar pada bentuk konsumtif yang kurang atau tidak menimbulkan dampak sosial ekonomi yang berarti, selain itu pendistribusian zakat masih didominasi oleh bentuk peringatan beban sesaat dan tindakan sementara.

Itu sebabnya pendayagunaan zakat sampai saat ini di dunia Islam, khususnya di Indonesia dapat dikatakan hampir tidak ada gunanya bila zakat didistribusikan kepada fakir miskin tetapi tidak

ada perubahan apapun pada mereka. Padahal tujuan zakat sendiri mewujudkan kemakmuran dan keadilan dalam masyarakat.⁵⁹ Persoalan zakat adalah sesuatu yang tidak pernah habis dibicarakan, wacana tersebut terus bergulir mengikuti peradaban Islam. Di Indonesia persoalan yang muncul atas zakat sekarang antara lain.

Pertama, peran zakat sebagai salah satu rukun Islam yang harus ditunaikan oleh umat Islam yang mampu (muzakki) hanya menjadi kesadaran personal. Membayar zakat merupakan kewajiban individual dan sangat sufistik sehingga lebih mementingkan dimensi keakhiratan. Semestinya zakat adalah menjadi sebuah gerakan kesadaran kolektif. Karena zakat bukan hanya sekedar kewajiban yang mengandung nilai teologis, tetapi juga kewajiban finansial yang mengandung nilai sosial yang tinggi. Persoalan ini tidak lepas juga dari pemahaman umat (yang wajib zakat) terhadap makna substansi zakat. Zakat hanya sebagai suatu kewajiban agama (Theologis) untuk membersihkan harta milik dari kekotoran. Pemahaman masyarakat seperti itu tentang zakat, akhirnya zakat diberikan tanpa melihat sisi kemanfaatan kedepan bagi yang berhak menerimanya (mustahiq). Tanpa melihat, bahwa zakat memainkan peran penting dan signifikan dalam distribusi pendapatan dan kekayaan serta berpengaruh nyata pada tingkah laku konsumen. Dengan zakat distribusi lancar dan kekayaan tidak melingkar disekitar golongan elit (konglomerat).

Kedua, meningkatnya kesadaran umat Islam dalam membayar zakat tidak disertai dengan pengumpulan dan penyaluran yang terencana secara komprehensif. Zakat yang mempunyai peran sangat penting dalam menentukan ekonomi umat bisa dapat terkelola dengan baik profesional dan produktif. Pengelolaan yang tidak baik dan profesional menjadikan zakat tidak produktif dalam ikut mengembangkan ekonomi umat. Ditambahn lagi dengan persoalan amanah yang harus dipegang oleh organisasi pengelola zakat agar menjadi *good otganozation govenance* yaitu Amanah, Profesional dan Transparan.

⁵⁹ Zaisi Abdad, *Lembaga Perekonomian Ummat di Indonesia*, (Bandung: Angkasa, 2003), Cet. Ke-3, hlm. 33

Ketiga, sisi pendukung Legal-formal kita kurang proaktif dalam melihat potensi zakat yang sekaligus sebagai aplikasi dari ketaatan kepada agama bagi umat Islam. Seharusnya sebagai Negara yang mayoritas penduduknya beragama Islam, Negara proaktif dalam menyikapi kebutuhan umat, dimana ajaran Islam yang asasi seperti zakat menjadi tulang punggung perekonomian umat dengan melahirkan Undang-Undang zakat dari sejak kemerdekaan.

Lahirnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang pengelolaan zakat walau tidak ada kata terlambat, tidak banyak memberikan angin segar kepada umat Islam dalam mewujudkan suatu tantangan perekonomian yang kuat. Tetapi kita masih bisa bersyukur dengan lahirnya Undang-Undang tersebut, walau terjadi tarik menarik kepentingan (penguasa dan rakyat) dalam lahirnya Undang-Undang tersebut.⁶⁰

Landasan sosiologis pembentukan Perda tentang Pengelolaan Zakat sebagai penyelenggaraan pelayanan publik dan untuk menciptakan tata kelola yang baik (*good governance*) sebagai bentuk dukungan pemerintah daerah dalam pengelolaan zakat, terarah dan berkelanjutan sehingga terwujud pengelolaan zakat yang melembaga dan profesional. Maka secara sosiologis, keberadaan Pengelolaan zakat yang melembaga dan profesional tersebut kedepan dapat memberi manfaat kepada masyarakat sekitar, kepada pemerintah dengan berbagai distribusi, sehingga terwujud masyarakat adil dan sejahtera.

Fasilitasi Pelaksanaan Pengelolaan Zakat, Infak dan sedekah oleh pemerintah daerah dilaksanakan dalam rangka optimalisasi pelaksanaan pengelolaan zakat, infak dan sedekah oleh lembaga pengelola, serta agar penyelenggaraannya dapat berlangsung secara efektif, efisien, transparan dan akuntabel, guna memberikan manfaat secara optimal bagi peningkatan taraf hidup masyarakat dan pemajuan kesejahteraan umum serta kemaslahatan umat.

⁶⁰ Gysfahmi, *Pajak Menurut Syari'ah*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2007), Cet. Ke-1, hlm. 222.

4.3. Landasan Yuridis

Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk Peraturan Perundang-undangan yang baru.

Selain itu landasan yuridis juga merupakan pijakan untuk menentukan keabsahan suatu wewenang atau kekuasaan dalam membentuk peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain landasan yuridis memiliki dua fungsi yakni sebagai landasan formil dan landasan materil bagi suatu peraturan perundang-undangan. Berdasarkan uraian tersebut maka terkait dengan landasan yuridis peraturan daerah tentang Fasilitasi Pelaksanaan Pengelolaan Zakat, Infaq dan Sedekah bahwa dengan ditetapkannya Undang-undang nomor 23 tahun 2011 dan undang-undang Nomor 23 tahun 2014 terjadi pergeseran kewenangan pengelolaan Zakat oleh Pemerintah, sehingga Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Zakat, Infak Dan Shodaqoh sudah tidak sesuai dengan kebutuhan hukum serta perkembangan peraturan perundang-undangan dan dinamika masyarakat, sehingga perlu diganti.

BAB V

JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH

Pembuatan Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Daerah tentang Fasilitasi Pelaksanaan Pengelolaan Zakat, Infaq dan Sedekah merupakan upaya yang perlu dilakukan. Adapun penyusunan rancangan sebagaimana dimaksud diwujudkan dalam aturan yuridis berupa Peraturan Daerah dengan berdasarkan asas keterbukaan, akuntabilitas, kemanfaatan, kepastian Hukum, keberpihakan, dan keberlanjutan.

Istilah “materi muatan” pertama digunakan oleh A. Hamid S.Attamimi sebagai terjemahan atau padanan dari “het onderwerp”. Pada tahun 1979 A. Hamid S.Attamimi membuat suatu kajian mengenai materi muatan peraturan perundang-undangan. Kata materi muatan diperkenalkan oleh A. Hamid S.Attamimi sebagai pengganti istilah Belanda Het onderwerp dalam ungkapan Thorbecke “*het eigenaardig onderwerp der wet*” yang diterjemahkan dengan materi muatan yang khas dari undang-undang, Attamimi mengatakan:

“...dalam tulisan tersebut penulis memperkenalkan untuk pertama kali istilah materi muatan. Kata materi muatan diperkenalkan oleh penulis sebagai pengganti kata Belanda het onderwerp dalam ungkapan Thorbecke het eigenaardig onderwerp der wet. Penulis menterjemahkannya dengan materi muatan yang khas dari Undang-undang, yakni materi pengaturan yang khas yang hanya dan semata-mata dimuat dalam undang-undang sehingga menjadi materi muatan undang-undang”.

Dalam konteks pengertian (*begripen*) tentang materi muatan peraturan perundang-undangan yang hendak dibentuk, semestinya harus diperhatikan apa sesungguhnya yang menjadi materi muatan yang akan dibentuk. Karena masing-masing tingkatan (jenjang) peraturan perundang-undangan mempunyai materi muatan tersendiri secara berjenjang dan berbeda-beda. Sri Sumantari juga berpendapat yang sama bahwa masing-masing peraturan perundang-undangan mengatur materi muatan yang sama, apa yang diatur oleh undang-undang jelas akan berbeda dengan apa yang diatur oleh Peraturan Daerah. Demikian

pula yang diatur dalam UUD 1945 juga berbeda dengan yang diatur dalam Peraturan Presiden.

Dengan demikian istilah materi muatan tidak hanya digunakan dalam membicarakan undang-undang melainkan semua peraturan perundang-undangan. Dalam Lampiran II Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan angka 98 memberikan ketentuan bahwa ketentuan umum berisi: a. batasan pengertian atau definisi; b. singkatan atau akronim yang dituangkan dalam batasan pengertian atau definisi; dan/atau c. hal-hal lain yang bersifat umum yang berlaku bagi pasal atau beberapa pasal berikutnya antara lain ketentuan yang mencerminkan asas, maksud, dan tujuan tanpa dirumuskan tersendiri dalam pasal atau bab. Dalam Lampiran II Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan angka 109 menentukan, urutan penempatan kata atau istilah dalam ketentuan umum mengikuti ketentuan sebagai berikut:

- a. pengertian yang mengatur tentang lingkup umum ditempatkan lebih dahulu dari yang berlingkup khusus;
- b. pengertian yang terdapat lebih dahulu di dalam materi pokok yang diatur ditempatkan dalam urutan yang lebih dahulu; dan
- c. pengertian yang mempunyai kaitan dengan pengertian di atasnya yang diletakkan berdekatan secara berurutan.

Dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Fasilitas Pelaksanaan Pengelolaan Zakat, Infaq dan Sedekah, arah dan jangkauan pengaturan antara lain::

A. Ketentuan Umum

Dalam Peraturan Daerah ini yang dimaksud dengan

1. Daerah adalah Kabupaten Sidoarjo.
2. Pemerintah Daerah adalah Pemerintah Kabupaten Sidoarjo.
3. Bupati adalah Bupati Sidoarjo.
4. Perangkat Daerah adalah unsur pembantu Bupati dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.

5. Zakat adalah harta yang wajib dikeluarkan oleh seorang muslim atau badan usaha untuk diberikan kepada yang berhak menerimanya sesuai dengan syariat Islam.
6. Infak adalah harta yang dikeluarkan oleh seseorang atau badan usaha di luar zakat untuk kemaslahatan umum.
7. Sedekah adalah harta atau non harta yang dikeluarkan oleh seseorang atau badan usaha di luar zakat untuk kemaslahatan umum.

B. Materi Yang Akan di Atur

Adapun materi muatan yang akan di atur dalam rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Sidoarjo tentang Pengelolaan Zakat, Infaq dan Sedekah sebagai berikut:

1. Tujuan dan Ruang Lingkup

- Peraturan Daerah tentang Fasilitasi Pelaksanaan Pengelolaan Zakat, Infaq dan sedekah dibentuk dengan tujuan:
 - a. menumbuhkembangkan partisipasi aparatur sipil negara di lingkungan Pemerintah Daerah serta masyarakat Daerah dalam pelaksanaan pengelolaan Zakat, Infak dan Sedekah;
 - b. meningkatkan transparansi dan akuntabilitas dalam pelaksanaan pengelolaan Zakat, Infak dan Sedekah; dan
 - c. memberikan landasan dan kepastian hukum dalam penyampaian informasi, kerja sama, serta pembinaan dan pengawasan dalam pelaksanaan pengelolaan Zakat, Infak dan Sedekah.
- Ruang lingkup Peraturan Daerah tentang Fasilitasi Pelaksanaan Pengelolaan Zakat, Infaq dan sedekah merupakan pengaturan mengenai cakupan bentuk fasilitasi oleh Pemerintah Daerah dalam pelaksanaan pengelolaan Zakat, Infak dan Sedekah di Daerah.

2. Fasilitasi Pelaksanaan Pengelolaan Zakat, Infak Dan Sedekah

Pada bagian ini kan mengatur bentuk-bentuk kewenangan Bupati dalam melaksanakan Fasilitasi Pelaksanaan Pengelolaan Zakat, Infak dan Sedekah.

3. Pembinaan, Monitoring dan Evaluasi

Pada bagian ini kan mengatur bentuk-bentuk kewenangan Bupati dalam pembinaan, Monitoring dan Evaluasi pengelolaan Zakat, Infak dan Sedekah, dalam rangka peningkatan akuntabilitas dan profesionalitas serta mengoptimalkan pengelolaan Zakat, Infak dan Sedekah di Daerah.

4. Pembiayaan

Pada bagian ini akan memberikan landasan hukum bahwa segala biaya yang timbul atas Pelaksanaan Fasilitasi Pelaksanaan Pengelolaan Zakat, Infak dan Sedekah yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

5. Setatus hukum peraturan daerah yang pernah ditetapkan oleh daerah terkait zakat infaq dan sedekah

Dengan diberlakukannya peraturan daerah tentang Fasilitasi Pelaksanaan Pengelolaan Zakat, Infaq dan Sedekah, maka Peraturan Daerah Kabupaten Sidoarjo Nomor 4 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Zakat infaq dan sedekah (Lembar Daerah Kabupaten Sidoarjo tanggal 17 April 2005 Nomor 4 tahun 2005 seri C) dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

BAB VI

PENUTUP

6.1. Kesimpulan

1. Peraturan Daerah Kabupaten Sidoarjo Nomor 4 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Zakat infaq dan sedekah sudah tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang ada karena dasar hukum yang digunakan pada perda tersebut sudah banyak yang dicabut dan diganti oleh yang baru, sehingga harus dirubah
2. Peraturan Daerah Kabupaten Sidoarjo Nomor 4 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Zakat infaq dan sedekah sudah tidak sesuai dan tidak relevan dengan kondisi saat ini sehingga harus dilakukan perubahan
3. Secara filosofis, kehadiran pemerintah daerah Kabupaten Sidoarjo dalam hal mewujudkan suatu keadilan sosial dan pemerataan serta pemberdayaan masyarakat miskin dengan zakat. Secara sosiologis, zakat dapat mengentaskan kemiskinan apabila dikelola dengan baik. Dan secara yuridis Undang-Undang No. 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat dengan tegas mengamanatkan pembentukan dan pemberdayaan Baznas sebagai pengelola zakat di Kabupaten Sidoarjo merupakan memiliki peran vital dan strategis, sehingga perlu dikembangkan, dilindungi dan diberdayakan secara terencana, terarah dan berkelanjutan. Disinilah Pemerintah daerah Kabupaten Sidoarjo mempunyai komitmen ikut serta dalam menumbuhkembangkan kehidupan beragama yang diwujudkan dalam Fasilitasi Pelaksanaan Pengelolaan Zakat, Infaq dan Sedekah

6.2. Saran

Mengenai permasalahan yang muncul, bahwa dengan politik hukum pengelolaan zakat sudah tidak sesuai dengan Peraturan Daerah Kabupaten Sidoarjo nomor 4 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Zakat infaq dan Sedekah maka perlu segera disusun ulang kedalam sebuah aturan Peraturan Daerah. Ada

beberapa hal yang harus dicermati dalam menyusun ulang Peraturan Daerah diantaranya:

1. Dasar hukum yang digunakan dalam Peraturan daerah Kabupaten Sidoarjo tentang Fasilitasi Pelaksanaan Pengelolaan Zakat, Infaq dan Sedekah harus banyak mengadopsi dan memperhatikan Ketentuan peraturan perundang-undangan yang baru.
2. Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Sidoarjo yang disusun berdasarkan Naskah Akademik ini, perlu segera dibuat dan khususnya berkenaan dengan Kewenangan Daerah terkait dengan pembagian Urusan Pemerintahan di bidang agama yang menjadi kewenangan Pemerintah pusat
menjelaskan Pasal 10 ayat (1) huruf f daerah menumbuhkembangkan kehidupan beragama yang diwujudkan dalam hal ini dalam bentuk Fasilitasi Pelaksanaan Pengelolaan Zakat, Infaq dan Sedekah

DAFTAR PUSTAKA

- Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Bandung: Penerbit PT. Citra Aditya Bakti, 2004
- Abdullah bin Abdurrahman, *Syarah Bulughul Marom*, alih bahasa oleh Thahirin Suparta dkk, Cet. 1, (Jakarta: Pustaka Azzam, 2006
- Akhmad Mujahidin, *Ekonomi Islam*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2007
- Andri Soemitra, *Bank dan Lembaga Keuangan Syariah*, Jakarta : Kencana Prenada, 2009
- Bagir Manan, *Politik Perundang-Undangan Dalam Rangka Mengantisipasi Liberalisasi Ekonomi*, makalah disampaikan pada Seminar Nasional tentang Perseroan Terbatas, diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Lampung, Bandar Lampung, 9 Maret 1996
- Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, Jakarta: IND-HILL,CO, 1992
- Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada 2002
- Bryan A Ganner ed, *Black's Law Dictionary*, St. Paul, Minn: West Group, 1999
- Budi Winarno, *Kebijakan Publik: Teori dan Proses*, (Yogyakarta: Med Press, 2007
- Burhan Ashofa, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Rineka Cipta, 2004
- Darmawan Triwibowo dan Sugeng Bahagijo, *Mimpi Negara Kesejahteraan*, Jakarta: Pustaka LP3ES, 2006
- Departemen Agama RI, *Pedoman Zakat*, Jakarta: Direktorat Pengembangan Zakat dan Wakaf Dirjen Bimas Islam dan Penyelenggara Haji Depag RI, 2003
- Didin Hafhiduddin, *Zakat dalam Perekonomian Modern*, Jakarta: Gema Insani Press, 2002
- Djazuli dan Yadi Janwari, *Lembaga-lembaga Perekonomian Umat*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2002
- Domi C Maututina, dkk, *Manajemen Personalia*, Jakarta: Rineka Cipta, 1993
- Edi Suharto. *Negara Kesejahteraan dan Reinventing Depsos*. Makalah, disampaikan dalam Seminar yang bertajuk "Mengkaji Ulang Relevansi *Welfare State* dan Terobosan melalui Desentralisasi-Otonomi di Indonesia" dilaksanakan di Wisma MMUGM, Yogyakarta, 25 Juli 2006.

- Elsi Kartika Sari, *Pengantar Hukum Zakat dan Wakaf*, Jakarta: PT. Grasindo, 2007
- Fahrur Mu'is, *Zakat A-Z Panduan Mudah, Lengkap, dan Praktis tentang Zakat*, Solo: Tinta Medina, 2011
- Gusfahmi, *Pajak Syari'ah*, cet 1, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2007
- Hans Kelsen, 1961, *General Theory of Law and State*, translated by: Anders Wedberg, (New York; Russell & Russell, 1961
- Henry T. Simarmata, *Negara Kesejahteraan dan Globalisasi: Pengembangan Kebijakan dan Perbandingan Pengalaman*, Jakarta: PSIK Universitas Paramadina. Simarmata, 2008
- Ibnu qudamah, *Al Mughni*, alih bahasa oleh Amir Hamzah, Cet. 3, (Jakarta: Pustaka Azzam, 2007
- Ilyas Supena dan Darmuin, *Manajemen Zakat*, Semarang: Walisongo Press, 2009
- Jimly Asshidiqie, *Otonomi Daerah dan Parlemen di daerah*, Makalah Disampaikan dalam "Lokakarya tentang Perda dan Budget Bagi Anggota DPRD se-Propinsi (baru) Banten" yang diselenggarakan oleh Institute for the Advancement of Strategies and Sciences (IASS), di Anyer, Banten, 2 Oktober 2000
- Jimly Asshidiqie, *Membangun Budaya Sadar Berkonstitusi Untuk Mewujudkan Negara Hukum Yang Demokratis*, Makalah disampaikan untuk Bahan Orasi Ilmiah Peringatan Dies Natalis ke XXI dan Wisuda 2007 Universitas Darul Ulum (Unisda) Lamongan, 29 Desember 2007
- Johny Ibrahim, *Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Bayumedia, 2006
- J.J.H. Bruggink, *Refleksi Tentang Hukum*, Alih Bahasa oleh Arief Sidharta, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996
- J.M. Smits, *Het vertrouwensbeginsel en de contractuele gebondenheid*, diss, RUL 1995, Arnhem, 1995
- K. Zweigert H. Kotz, *An Intoduction To Comparative Law*, Oxford: Clarendon Press, 1998
- Kementerian Hukum dan HAM RI, *Panduan Praktis Memahami Perancangan Peraturan Daerah*, Jakarta: Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, 2014
- Leo Agustino, *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*, Bandung: Alfabeta, 2008

- Masturi Ilham dan Nurhadi, *Fikih Sunnah Wanita*, (Jakarta: Pustaka Al-kautsar, 2008
- Miriam Budihardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia, 2008
- Moh, Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta, PT, RajaGrafindo Persada, 2009
- Montesquieu, *The Spirit of the laws*, Translated by Thomas Nugent, London: G, Bell & Sons, Ltd, 1914
- Muhammad Irfan Islamy, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*, Jakarta: PT Bumi Aksara, 2014
- Muhammad, *Aspek Hukum Dalam Muamalat*, cet 1, Depok: Graha Ilmu, 2007
- Muhammad Hasan, *Manajemen Zakat Model Pengelolaan yang Efektif*, Yogyakarta: Idea Press, 2011
- Muhammad Zen dkk., *Zakat dan Wirausaha*, Jakarta: CED, 2005
- Mursyidi, *Akuntansi Zakat Kontemporer*, Cet. 1, Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 2003
- M. Abdul Ghofar, *Fiqh Wanita*, Jakarta: Pustaka Al- Kautsar, 2010
- M. Abdurrahman, *Dinamika Masyarakat Islam dalam Wawasan Fiqh*, Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 2006
- M. Arif Mufraini, *Akuntansi dan Manajemen Zakat; Mengkomunikasikan Kesadaran dan Membangun Jaringan*, Jakarta: Kencana, 2006
- M. Nur Rianto Al-Arif, *Dasar-Dasar Ekonomi Islam*, Solo: PT Era Adicitra Intermedia, 2011
- Nashiruddin al-Bani, *Terjemahan Ringkas Shahih Muslim*, Jakarta: Gema Insani, 2005
- Otto Sumarwoto, *Ekologi, Lingkungan Hidup, dan Pembangunan*, Jakarta: Penerbit Jembatan, 1997
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum (Edisi Revisi ke II)*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010
- PP OTODA, *sRekonstruksi Hukum Pelaksanaan Otonomi Khusus dalam Bidang Legislasi (Studi di Provinsi Papua dan Papua Barat)*, Bekerjasama PP OTODA Universitas Brawijaya dengan DPD RI, 2011
- Rahadi Zakaria, *Politik Hukum Perubahan Hierarkhi Peraturan Perundang-Undangan dan Implikasinya Terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Makalah disampaikan dalam acara Seminar Nasional dengan tema “Tertib Hukum Indonesia Pasca

- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan”, Malang: FH-UB
- Riant Nugroho, *Kebijakan Publik untuk Negara-Negara Berkembang*, (Jakarta: PT Gramedia, 2006)
- R.J. Jue, *Grondbeginselen van het recht*, Groningen, 1980
- Sa’ad Yusuf Abdul Aziz, *Sunnah Dan Bid’ah*, alih bahasa oleh H. Masturi Irham, dkk, Cet. 4. (Jakarta: Pustaka Al Kautsar, 2008)
- Satjipto Raharjo, *Peranan Dan Kedudukan Asas-asas Hukum Dalam Kerangka Hukum Nasional (Pembahasan Terhadap Makalah Sunaryati Hartono)*, Seminar dan Lokakarya Ketentuan Umum Peraturan Perundang-undangan, Jakarta, 19-20 Oktober 1988
- Satya Arinanto, 1997, *Proses Perumasan Dasar Negara Pancasila (Studi Tentang Kedudukan Pancasila Sebagai Dasar Negara dan Tentang Polemic Mengenai Hari Lahir dan Penggali Pancasila dalam Perspektif Sejarah Hukum Tata Negara)*, Jakarta:PPS-FH UI, Tidak Diterbitkan
- Sayid Sabiq, *Fikih Sunnah*, Terj. oleh Mahyuddin Syaf, Jilid 3, Bandung: Al- Ma’rif, cet. Ke 6, 1988
- Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI-Press, 1986
- Soetandyo Wignyosoebroto, *Hukum Paradigma, Metode dan Masalah*, (Jakarta: Elsam dan Huma, 2002)
- Solichin, A, Wahab, *Masa Depan Otonomi Daerah (Kajian Sosial, Ekonomi, Politik, Untuk Menciptakan Sinergi Dalam Pembangunan Daerah)*, Surabaya: Penerbit SIC, 2000
- Subarsono, *Analisis Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011
- Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum: Sebuah Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 1996
- Suharto, *Analisis Kebijakan Publik: Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial*, Bandung: Alfabeta, 2005
- Syakir Jamaluddin, *Kuliah Fiqih Ibadah*, Yogyakarta: Surya Sarana Grafika, 2010
- Teungku Muhammad Hasby Ash Shiddieqy, *Pedoman Zakat*, Semarang : Pustaka Rizky Putra, 1999
- Wahbah Al-Zuhayly, *Zakat Kajian Berbagai Mazhab*, Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 2008
- Wawan Shofwan Shalehuddin, *Risalah Zakat Infak dan Sedekah*, (Jateng: Tafakur, 2002

- Wildana Wargadinata, *Islam & Pengentasan Kemiskinan*, Malang: UIN Maliki Press, 2011
- William Dunn, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2003
- Yanto Kadji, *Kebijakan Publik*, Modul Perkuliahan dalam Mata Kuliah Kebijakan Publik Pada Program S3/DR PPS UNM Kerjasama dengan PPS UNG, 2008
- Yuliandri, *Problematika Tertib Hukum dalam Undang Undang Pembentukan Peraturan Perundangan-Undangan*, Makalah disampaikan Seminar Nasional dengan Tema, Tertib Hukum Indonesia Pasca UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Malang 4 Oktober 2011, Malang: FH-UB
- Yusuf Qardhawi, *fiqih as-Zakah*, jilid 1, Beirut: Muassasah ar-Risalah
- Yusuf Qardawi, *Hukum Zakat, Studi Komparatif Mengenai Status dan Filsafat Zakat Berdasarkan Al-Qur'an dan Hadist*, Alih bahasa Salman Harun dkk, Bogor: Pustaka Litera Antar Nusa, 2007
- Yusuf Qardhawi, *Fiqh Zakat*, Beirut: Muassasah Risalah, 1991
- Yusuf Qardhawi, *Ibadah dalam Islam*, Jakarta: Akbar Media Eka Sarana, 2005
- Zaisi Abdad, *Lembaga Perekonomian Ummat di Indonesia*, Bandung: Angkasa, 2003
- Zoran Jelić, A Note On Adolf Merkl's Theory Of Administrative Law, *Journal Facta Universitatis*, Series: Law and Politics, Vol, 1 No, 2, 1998, hal 149, Bandingkan dengan Ian Stewart, The Critical Legal Science of Hans Kelsen, *Journal of Law and Society*, 17 (3), 1990



BUPATI SIDOARJO
PROVINSI JAWA TIMUR

PERATURAN DAERAH KABUPATEN SIDOARJO
NOMOR ... TAHUN ...
TENTANG
FASILITASI PELAKSANAAN PENGELOLAAN ZAKAT, INFAK DAN SEDEKAH

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA

BUPATI SIDOARJO,

- Menimba : a. bahwa zakat, infak dan sedekah merupakan
ng salah satu instrumen dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat di Daerah yang berkeadilan berlandaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. bahwa fasilitasi pelaksanaan pengelolaan zakat, infak dan sedekah oleh pemerintah daerah dilaksanakan dalam rangka optimalisasi pelaksanaan pengelolaan zakat, infak dan sedekah oleh lembaga pengelola, serta agar penyelenggaraannya dapat berlangsung secara efektif, efisien, transparan dan akuntabel, guna memberikan manfaat secara optimal bagi peningkatan taraf hidup masyarakat dan pemajuan kesejahteraan umum serta kemaslahatan umat;
- c. bahwa Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2005

tentang Pengelolaan Zakat, Infak Dan Shodaqoh sudah tidak sesuai dengan kebutuhan hukum serta perkembangan peraturan perundang-undangan dan dinamika masyarakat, sehingga perlu diganti;

- d. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b dan huruf c perlu menetapkan Peraturan Daerah Tentang Fasilitasi Pelaksanaan Pengelolaan Zakat, Infak Dan Sedekah;

Mengingat : 1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

2. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten di Lingkungan Provinsi Jawa Timur (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 1950 Nomor 41), sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1965 tentang Perubahan Batas Wilayah Kotapraja Surabaya dan Daerah Tingkat II Surabaya dengan mengubah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1950, tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kota Besar dalam Lingkungan Provinsi Jawa Timur, Jawa Tengah, Jawa Barat dan Daerah Istimewa Yogyakarta (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1965 Nomor 19, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2730);
3. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 61, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4846);
4. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 112, Tambahan

Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5038);

5. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 183, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6398);
6. Undang-Undang 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5255);
7. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah dua kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573);
8. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601);
9. Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang

- 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 38, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5508);
10. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 73, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6041);
 11. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 42, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6322);
 12. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 2036) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 157);
 13. Peraturan Daerah Kabupaten Sidoarjo Nomor 11 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah (Lembaran Daerah Kabupaten Sidoarjo Tahun 2016 Nomor 1 Seri C) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Sidoarjo Nomor 6 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Sidoarjo Nomor 11 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah (Lembaran Daerah Kabupaten Sidoarjo Tahun 2018 Nomor 1 Seri C, Tambahan Lembaran

Daerah Kabupaten Sidoarjo Nomor 88);

Dengan Persetujuan Bersama

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KABUPATEN SIDOARJO

dan

BUPATI SIDOARJO

MEMUTUSKAN :

Menetapkan : PERATURAN DAERAH TENTANG FASILITASI
PELAKSANAAN PENGELOLAAN ZAKAT, INFAQ DAN
SEDEKAH.

BAB I

KETENTUAN UMUM

Pasal 1

Dalam Peraturan Daerah ini yang dimaksud dengan:

1. Daerah adalah Kabupaten Sidoarjo.
2. Pemerintah Daerah adalah Pemerintah Kabupaten Sidoarjo.
3. Bupati adalah Bupati Sidoarjo.
4. Perangkat Daerah adalah unsur pembantu Bupati dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.
5. Zakat adalah harta yang wajib dikeluarkan oleh seorang muslim atau badan usaha untuk diberikan kepada yang berhak menerimanya sesuai dengan syariat Islam.
6. Infak adalah harta yang dikeluarkan oleh seseorang atau badan usahan di luar zakat untuk kemaslahatan umum.
7. Sedekah adalah harta atau non harta yang dikeluarkan oleh seseorang atau badan usaha di luar zakat untuk kemaslahatan umum.

BAB II

TUJUAN DAN RUANG LINGKUP

Pasal 2

Peraturan Daerah ini dibentuk dengan tujuan untuk:

- d. menumbuhkembangkan partisipasi aparatur sipil negara di lingkungan Pemerintah Daerah serta masyarakat Daerah dalam pelaksanaan pengelolaan Zakat, Infak dan Sedekah;
- e. meningkatkan transparansi dan akuntabilitas dalam pelaksanaan pengelolaan Zakat, Infak dan Sedekah; dan
- f. memberikan landasan dan kepastian hukum dalam penyampaian informasi, kerja sama, serta pembinaan dan pengawasan dalam pelaksanaan pengelolaan Zakat, Infak dan Sedekah.

Pasal 3

Ruang lingkup Peraturan Daerah ini adalah bentuk fasilitasi oleh Pemerintah Daerah dalam pelaksanaan pengelolaan Zakat, Infak dan Sedekah di Daerah.

BAB III

FASILITASI PELAKSANAAN PENGELOLAAN ZAKAT, INFAK DAN SEDEKAH

Pasal 4

- (1) Bupati berwenang melaksanakan fasilitasi pelaksanaan pengelolaan Zakat, Infak dan Sedekah dalam bentuk:
 - a. penyampaian data masyarakat Daerah yang menjadi sasaran pemberian Zakat;
 - b. pembangunan dan pengembangan sistem informasi; dan/atau
 - c. pembiayaan.
- (2) Bupati dapat melimpahkan wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada kepala Perangkat Daerah dan/atau unit kerja sesuai dengan wewenang, tugas dan fungsinya.

- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai fasilitasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan Bupati.

BAB IV

PEMBINAAN, MONITORING DAN EVALUASI

Pasal 5

- (1) Bupati berwenang dalam pembinaan pengelolaan Zakat, Infak dan Sedekah, dalam rangka peningkatan akuntabilitas dan profesionalitas serta mengoptimalkan pengelolaan Zakat, Infak dan Sedekah di Daerah.
- (2) Pembinaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berupa:
 - a. pendidikan dan pelatihan dalam pengelolaan Zakat, Infak dan Sedekah;
 - b. pendampingan dalam pengelolaan Zakat, Infak dan Sedekah; dan/atau
 - c. pembinaan lain sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3) Pembinaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh Perangkat Daerah dan/atau unit kerja sesuai dengan wewenang, tugas dan fungsinya.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai pembinaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan Bupati.

Pasal 6

- (1) Bupati melaksanakan monitoring dan evaluasi dalam pelaksanaan fasilitasi pelaksanaan pengelolaan Zakat, Infak dan Sedekah oleh Pemerintah Daerah.
- (2) Monitoring dan evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilakukan terhadap:
 - a. pelaksanaan dan laporan fasilitasi pelaksanaan pengelolaan Zakat, Infak dan Sedekah oleh Perangkat Daerah dan/atau unit kerja; dan

- b. pelaksanaan dan laporan fasilitasi pelaksanaan pengelolaan Zakat, Infak dan Sedekah oleh badan/lembaga Zakat, Infak dan Sedekah yang dibentuk Pemerintah Daerah.

BAB V PEMBIAYAAN

Pasal 7

Segala biaya yang timbul atas pelaksanaan fasilitasi Pelaksanaan pengelolaan Zakat, Infak dan Sedekah yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

BAB VI KETENTUAN PENUTUP

Pasal 8

Pada saat Peraturan Daerah ini mulai berlaku:

- a. Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Zakat, Infak Dan Shodaqoh (Lembar Daerah Kabupaten Sidoarjo tanggal 17 April 2005 Nomor 4 Tahun 2005 Seri C), dicabut dan dinyatakan tidak berlaku; dan
- b. Semua peraturan pelaksanaan di Daerah terkait fasilitasi dan pelaksanaan pengelolaan Zakat, Infak dan Sedekah dinyatakan tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan Peraturan Daerah ini.

Pasal 9

Peraturan pelaksanaan dari Peraturan Daerah ini ditetapkan paling lama 1 (satu) tahun terhitung sejak Peraturan Daerah ini diundangkan.

Pasal 10

Peraturan Daerah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Daerah ini dengan penempatannya dalam Lembaran Daerah Kabupaten Sidoarjo.

Ditetapkan di Sidoarjo
pada tanggal ...
BUPATI SIDOARJO,

AHMAD MUHDLOR

Diundangkan di Sidoarjo
pada tanggal ...

SEKRETARIS DAERAH KABUPATEN SIDOARJO,
ttd.

....

Lembaran Daerah Kabupaten Sidoarjo Tahun ... Nomor ... Seri ...