

MILIK KEMENTERIAN AGAMA RI  
TIDAK DIPERJUALBELIKAN



# Standarisasi Amil Zakat Di Indonesia

KEMENTERIAN AGAMA RI  
DIREKTORAT JENDERAL BIMBINGAN MASYARAKAT ISLAM  
DIREKTORAT PEMBERDAYAAN ZAKAT  
TAHUN 2012

# **Standarisasi Amil Zakat Di Indonesia**

**MENURUT  
UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2011  
TENTANG PENGELOLAAN ZAKAT**



**Kementerian Agama RI  
Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam  
Direktorat Pemberdayaan Zakat  
Tahun 2012**

## PENGANTAR DIREKTUR PEMBERDAYAAN ZAKAT

Potensi zakat di Indonesia terbilang cukup besar. Dalam laporan hasil penelitian Center for the Study of Religion and Culture (CSRC) UIN Syarif Hidayatullah Jakarta bersama The Ford Foundation (2006), disebutkan bahwa dana zakat, infak, sadaqah mencapai sekitar 19,3 triliun rupiah per tahun. Sementara menurut Habib Ahmed (2010), potensi zakat, infak, dan sadaqah diperkirakan mencapai sekitar 100 triliun.

Besarnya potensi zakat tersebut tentu saja diharapkan dapat diberdayakan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Agar zakat, infak dan sadaqah dapat dioptimalkan sebagai aspek yang menunjang pembangunan masyarakat, maka diperlukan pengelolaan yang tertata secara profesional.

Untuk itu, kini telah hadir UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, menyempurnakan UU sebelumnya yaitu Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999. Di dalam UU Nomor 23 Tahun 2011, dijelaskan mengenai kelembagaan amil zakat, fungsi, wewenang dan tugas serta sistem pengawasannya.

Ada dua jenis lembaga amil zakat yang termaktub dalam UU tersebut; lembaga amil yang dibentuk oleh pemerintah yaitu Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) beserta unitnya

(Unit Pengumpul Zakat/UPZ), dan kedua, lembaga amil yang dibentuk secara swadaya oleh masyarakat (Lembaga Amil Zakat/LAZ).

Dalam pasal 5 ayat (3) Undang-Undang tersebut, dijelaskan bahwa Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) sebagai “lembaga pemerintah nonstruktural yang bersifat mandiri dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri”. Secara teknis, koordinasi dan supervisi atas pelaksanaannya dilakukan oleh Kementerian Agama RI melalui Direktorat Pemberdayaan Zakat, Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat Islam.

Peran serta masyarakat dalam pengelolaan zakat dibuka lebar dalam UU ini. Dengan sejumlah kriteria tertentu, organisasi-organisasi Islam dapat membentuk lembaga amil zakat. Baik BAZNAS atau LAZ, keduanya memiliki peran besar untuk menunjang tercapainya optimalisasi potensi zakat bagi peningkatan kesejahteraan rakyat.

Dalam kaitan ini, kehadiran buku ini diharapkan dapat menjadi media untuk sosialisai UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat; latar belakang lahirnya UU tersebut, sistematika isinya, serta sejumlah informasi lainnya mengenai upaya meningkatkan kapabilitas lembaga amil zakat dalam mengelola zakat, infak sadaqah sehingga tujuan tercapainya kesejahteraan masyarakat melalui zakat, dapat tercapai secara optimal.

Jakarta, November 2012  
Direktur Pemberdayaan Zakat

Ttd.

Drs. II. Hamka, M.Ag

## DAFTAR ISI

<b>Pengantar Direktur Pemberdayaan Zakat</b>	iii
<b>BAB I ZAKAT DALAM TINJAUAN ISLAM</b>	
A. Kedudukan Zakat dalam Islam	1
B. Konsepsi Mendasar tentang Zakat dan Pengelolaannya	6
C. Isu-isu Kontemporer Zakat	17
<b>BAB II ZAKAT DALAM TINJAUAN UNDANG-UNDANG</b>	
A. Dari UU Nomor 38/1999 ke UU Nomor 23/2011	25
B. Alur-Pikir Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat	33
<b>BAB III KENISCAYAAN STRUKTUR KELEMBAGAAN PENGELOLAAN ZAKAT</b>	
A. Badan Amil Zakat Nasional	45
B. Lembaga Amil Zakat	59
C. Unit Pengumpul Zakat	65

## BAB IV MEKANISME PENGELOLAAN ZAKAT

- A. Menelaah Aspek-aspek Mendasar Pengelolaan Zakat 71
- B. Pengumpulan: Mendiskusikan Kembali Kategori Masyarakat 78
- C. Pendistribusian: Dari Konsumtif ke Produktif 81
- D. Pendayagunaan: Orientasi Penanggulangan Kemiskinan 85
- E. Pelaporan: Menuju Transparansi dan Kepuasan Publik Zakat 90
- F. Sedekah dan Infak: Sisi Lain Pendayagunaan Harta 95
- G. Kedudukan Masyarakat dalam Lingkaran Pengelolaan Zakat 96

## BAB V PEMBINAAN, PENGAWASAN, DAN SANKSI

- A. Pembinaan dan Pengawasan Pengelolaan Zakat 101
- B. Aspek Pidana bagi Pengemplang Zakat 110

## DAFTAR PUSTAKA 121

## TIM PENYUSUN 124

# BAB I

## ZAKAT DALAM TINJAUAN ISLAM

### A. Kedudukan Zakat dalam Islam

Dalam sejarah, zakat baru diwajibkan di Madinah. Meskipun ayat-ayat al-Qur'an yang turun di Makkah menjelaskan mengenai perintah menunaikan zakat, tetapi belum menentukan batas dan besarnya. Al-Qur'an surat Al-Taubah ayat 103:

حُذِّ مِنْ أَمْوَالِهِمْ صَدَقَةٌ تُطَهِّرُهُمْ وَتُزَكِّيهِمْ بِهَا

*"Ambillah sebagian dari harta mereka (muslim) sebagai sedekah yang akan membersihkan dan mensucikannya."*

Pada masa Makkah, zakat lebih ditunaikan berdasarkan kemurahan hati, rasa iman dan tanggung jawab kepada sesama umat yang beriman. Penentuan mengenai batas dan besarnya zakat baru ditetapkan pada masa Madinah. Hal tersebut, diantaranya disebabkan oleh keadaan umat Islam yang sudah

memiliki daerah, eksistensi dan “pemerintahan” sendiri yang membedakan dengan saat mereka berada di Makkah.

Kewajiban menunaikan zakat sendiri dalam ayat-ayat al-Qur’an periode Madinah kerap diiringi dengan kalimat perintah menunaikan shalat. Perintah tersebut, menurut beberapa ulama mengandung pengertian bahwa kedudukan zakat dan shalat memiliki kesetaraan. Berbagai tafsir mutakhir juga menjelaskan bahwa shalat sebagai ekspresi spiritualitas muslim yang berhubungan langsung dengan Sang Khalik tidak akan memiliki nilai amaliah apa pun ketika zakat yang dianggap sebagai dimensi sosial Islam tidak ditunaikan.

Sebagaimana diketahui bahwa anjuran pelaksanaan zakat secara terperinci dalam Islam dimulai sejak tahun ke-2 hijriah. Tetapi hingga beberapa waktu lamanya, proses pelaksanaan zakat yang terjadi berjalan begitu saja, dalam arti belum terdapat peraturan yang lebih tegas dan gamblang mengenai pengeluarannya. Hal tersebut berjalan hingga memasuki tahun ke-9 hijriah ketika Islam mulai meluas hingga ke berbagai belahan negara-negara lain. Peraturan yang lebih tegas tersebut meliputi sistem pengumpulan zakat, barang-barang yang dikenai zakat, batas-batas zakat, dan tingkat presentase zakat untuk barang yang berbeda-beda. Para pengumpul zakat bukanlah pegawai khusus dan menerima gaji resmi, melainkan memperoleh bayaran dari dana zakat.

Pada masa awal Islam, Rasulullah SAW dan Abu Bakar adalah sosok yang sangat penting dalam mengatur mekanisme pengelolaan zakat. Pada saat itu, Nabi sendiri selain menempatkan dirinya sebagai *amil*, juga pernah mengangkat orang lain sebagai *amil*. Diantara orang yang pernah diangkat oleh Nabi Muhammad SAW menjadi *amil* ialah Mu’adz bin Jabal, salah seorang ahli hukum Islam (*fiqih*) terkemuka yang oleh Nabi Muhammad SAW sebagai salah seorang *amilin* di daerah Yaman. Pengangkatan *amil* ini selanjutnya dipahami

oleh para ulama sebagai suatu pelimpahan tata kelola zakat dari pemerintah pusat (Nabi SAW di Madinah) kepada Mu’adz yang ada di pemerintah daerah (Yaman).

Dalam hal pengangkatan *amil*, Nabi Muhammad SAW memilih orang-orang yang bukan saja memiliki sifat-sifat kejujuran dan keadilan (amanah dan adil), melainkan juga yang sangat memahami persoalan zakat pada khususnya dan perkara-perkara hukum Islam pada umumnya. Mu’adz sendiri misalnya, merupakan salah satu sahabat handal yang memiliki kecerdasan secara akademik dan mengedepankan nilai dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya. Rasulullah SAW pernah memuji kepaiawaian Mu’adz dalam hal wawasan keagamaan yang dimilikinya. Rasulullah bersabda: “*Orang yang paling alim pengetahuannya tentang halal dan haram di antara umatku ialah Mu’adz bin Jabal.*”

Sebegitu pentingnya peran *amil* dalam pengelolaan zakat, Rasulullah SAW juga tidak segan-segan mengganti *amilin* yang nakal atau tidak jujur. Salah satu peristiwa tentang penggantian posisi *amil* saat itu adalah kisah tentang al-Walid bin Uqbah. Suatu ketika Rasulullah SAW mengutus al-Walid bin Uqbah supaya mengambil zakat sebuah kampung pemukiman Al-Harist dan kawan-kawan yang belum lama masuk Islam. Al-Harits sudah menyatakan bahwa para pengikutnya siap mengeluarkan zakat. Al-Walid yang diutus oleh Rasulullah SAW pun berangkat menuju perkampungan al-Harits. Di tengah perjalanan, hati al-Walid merasa gentar dan diapun pulang sebelum sampai tempat yang dituju seraya melaporkan kepada Rasulullah SAW bahwa al-Harits dan para pengikutnya tidak membayar zakat. Atas laporan al-Walid, Rasulullah SAW pun mengganti al-Walid dengan sahabat lain dan memberinya tugas yang sama yaitu memungut zakat. Pada saat yang bersamaan, al-Harist dan para pengikutnya menghadap Rasulullah SAW dalam upaya melaporkan hasil

penarikan zakat yang telah dia lakukan. Akhirnya diketahui bahwa al-Walid telah berdusta.

Kisah tersebut menggambarkan bahwa selain adanya keniscayaan pengelola zakat yang jujur dan bertanggung jawab, penarikan atau pengumpulan zakat pada dasarnya harus bersifat proaktif. Perintah penarikan/pengambilan zakat pada ayat 103 surat At-Taubah dan instruksi Nabi kepada Mu'adz atau kepada al-Walid supaya mengambil zakat penduduk menunjukkan asas proaktif tersebut.

Setelah masa Nabi SAW dan Abu Bakar, pelaksanaan pengelolaan zakat pada masa Umar bin Khattab pun tidak kalah mencengangkan. Masa pemerintahan Umar bin Khattab dinilai sebagai salah satu periode kesejahteraan umat Islam. Baitul mal yang ada sejak zaman Rasulullah SAW semakin diperluas fungsinya dan diposisikan sebagai lembaga keuangan negara dan tempat mengumpulkan harta orang Islam. Baitul maal pada masa itu juga berfungsi sebagai pelaksana kebijakan fiskal negara Islam dan hanya digunakan untuk kepentingan umum, bahkan khalifah sekalipun tidak boleh menggunakan dana tersebut untuk kepentingan pribadi. Akmal Tarigan (2006) menyatakan bahwa zakat pada masa itu merupakan salah satu pendapatan negara yang luar biasa, selain juga terdapat pendapatan lain berupa *usyr* (bea impor), *kharaj* (biaya sewa tanah dan hutan, terutama tanah non muslim yang jatuh ke tangan umat Islam), dan *jizyah* (pajak nonmuslim untuk perlindungan mereka). Pendapatan negara ini dimanfaatkan untuk berbagai kepentingan penyelenggara negara seperti untuk kesejahteraan fakir miskin tanpa diskriminasi, pembayaran gaji pegawai, biaya operasional penyelenggaraan negara dan kegiatan sosial lainnya. Keadaan ini juga diteruskan oleh khalifah setelahnya, seperti Utsman bin Affan dan Ali bin Abi Thalib.

Beberapa teks al-Qur'an yang mengatur kedudukan zakat dalam Islam, hampir semua mengandung penegasan, di antaranya:

1. Zakat adalah rukun Islam yang ketiga sehingga kedudukannya merupakan pilar bangunan Islam yang sangat penting.
2. Zakat merupakan salah satu bukti identitas keislaman seseorang dan pembayarannya berhak atas persaudaraan dengan kaum muslimin.
3. Terdapat dua puluh delapan persandingan antara kalimat shalat dan zakat di dalam Alqur'an, hal ini menunjukkan adanya urgensi yang tinggi di dalamnya.
4. Al-Qur'an dan Hadits Rasulullah SAW juga menguraikan adanya kecaman keras terhadap orang-orang yang tidak menunaikan zakat. Ketentuan ini menjadi rujukan bagi para sahabat untuk memerangi orang-orang yang enggan membayar zakat.
5. Imam Ibnu al-Atsir dalam kitabnya *Jaami' al-Ushul* menyebutkan lebih dari seratus sepuluh hadits tentang zakat. Hal ini menunjukkan betapa Rasulullah SAW memberikan perhatian yang cukup besar terhadap pentingnya zakat.
6. Zakat, pada dasarnya merupakan amal kebaikan yang juga dianjurkan pada zaman sebelum Islam sebagaimana dijelaskan dalam kisah Nabi Ibrahim, Ishaq dan Ya'qub: "*Kami telah menjadikan mereka itu sebagai pemimpin-pemimpin yang memberi petunjuk dengan perintah Kami dan telah Kami wahyukan kepada mereka untuk mengerjakan kebajikan, mendirikan sembahyang, menunaikan zakat, dan hanya kepada kamilah mereka selalu menyembah.*" (Qs al-Aubiyah: 73). Demikian juga dianjurkan untuk

Bani Israel: “Dan (ingatlah), ketika Kami mengambil janji dari Bani Israil (yaitu): janganlah kamu menyembah selain Allah, dan berbuat kebaikanlah kepada ibu bapa, kaum kerabat, anak-anak yatim, dan orang-orang miskin, serta ucapkanlah kata-kata yang baik kepada manusia, dirikanlah shalat dan tunaikanlah zakat. kemudian kamu tidak memenuhi janji itu, kecuali sebahagian kecil daripada kamu, dan kamu selalu berpaling.” (Qs al-Baqarah: 83).

Dari keenam penegasan tersebut, Islam meletakkan zakat pada posisinya yang sangat penting. Zakat merupakan ajaran yang bersifat *mahdlah* dan *ghairu mahdlah*. Sebagai ajaran Islam yang bersifat *mahdlah*, maka zakat dinilai sebagai ibadah wajib yang memiliki sistem, mekanisme, jenis, dan waktu tertentu sebagaimana ibadah *mahdlah* lainnya. Sementara *ghairu mahdlah*, zakat memiliki fungsi sosial berupa perlindungan bagi sekelompok masyarakat yang membutuhkan pemberdayaan hidup. Pada sisi inilah, zakat akan bersinggungan dengan persoalan-persoalan hukum, sosial, ekonomi, dan politik.

## B. Konsepsi Mendasar tentang Zakat dan Pengelolaannya

Sebagai salah satu rukun Islam, zakat memiliki ketentuan khusus yang terdapat di dalamnya. Ia memiliki mekanisme, jenis, sasaran, dan waktu tertentu yang keseluruhannya dijelaskan secara detail dalam teks-teks Islam, baik yang bersumber pada Al-Qur'an, Hadits, maupun hasil ijtihad para ulama. Dalam hal ini, konsep mendasar zakat akan diurai dari sudut pandang hukum Islam melalui penjelasan para ahli fikih

dan juga dari sudut pandang hukum positif yang mengatur tentang pengelolaan zakat.

Beberapa ulama fikih seperti Abdullah bin Jarillah dalam kitabnya *Ahkam al-Zakat*, Zakariya bin Muhammad bin Ahmad bin Zakariya al-Anshari Abu Yahya dalam kitabnya *Fathul Wahhab*, Syamsuddin al-Syarbini dalam kitabnya *Mughni al-Muhtaj*, Muhammad bin Ali bin Muhammad al-Syaukani dalam kitabnya *Nailul Authar* menjelaskan bahwa secara etimologis, zakat bermakna mensucikan, membersihkan, tumbuh, berkembang, dan bertambah.

Sementara secara terminologis, terdapat beberapa pengertian yang sepadan di antara ulama fikih. Syamsuddin al-Syarbani dalam kitabnya *Mughni al-Muhtaj* mendefinisikan zakat sebagai penyebutan tentang kadar harta yang wajib dibelanjakan (diberikan, disalurkan) kepada sekelompok orang (*ashnaf*) dengan ketentuan dan persyaratan yang telah ditentukan pula. Abdullah bin Jarillah dalam kitabnya *Ahkam al-Zakat* mendefinisikan zakat sebagai hak wajib yang terdapat dalam harta tertentu untuk diberikan kepada sekelompok orang pada waktu yang telah ditentukan. Zakariya bin Muhammad bin Ahmad bin Zakariya al-Anshari Abu Yahya dalam kitabnya *Fathul Wahhab* mendefinisikan zakat sebagai penyebutan terhadap sebagian harta atau jiwa yang harus dikeluarkan pada kondisi tertentu. Sedangkan Muhammad al-Syaukani dalam kitabnya *Nailul Authar* mendefinisikan zakat dengan pemberian *nishab* (takaran harta) kepada fakir dan yang lainnya tanpa ada kendala (penghalang) secara *syar'i* dalam pembelanjanya (pemberian, penyaluran).

Dari sekian definisi terminologis tersebut, terdapat kesetaraan pengertian dalam memaknai zakat. Paling tidak, terdapat beberapa unsur yang harus dipenuhi untuk disebut zakat: 1) adanya pemberian; 2) harta benda (materi lainnya);



3) sekelompok orang sebagai penerima; 4) terdapat takaran (*nishab*); 5) waktu yang ditentukan.

Dalam kehidupan sosial, pendapatan ekonomi masyarakat tidaklah setara. Kesenjangan tersebut kerap menyebabkan terjadinya posisi yang saling berlawanan serta persinggungan sosial. Potensi konflik tersebut sangat besar ketika perbedaan kedudukan berdasarkan disparitas sosial-ekonomi tersebut hanya dipahami menurut sudut pandang duniawi sehingga perlu alternatif pencegahan dan penanggulangannya.

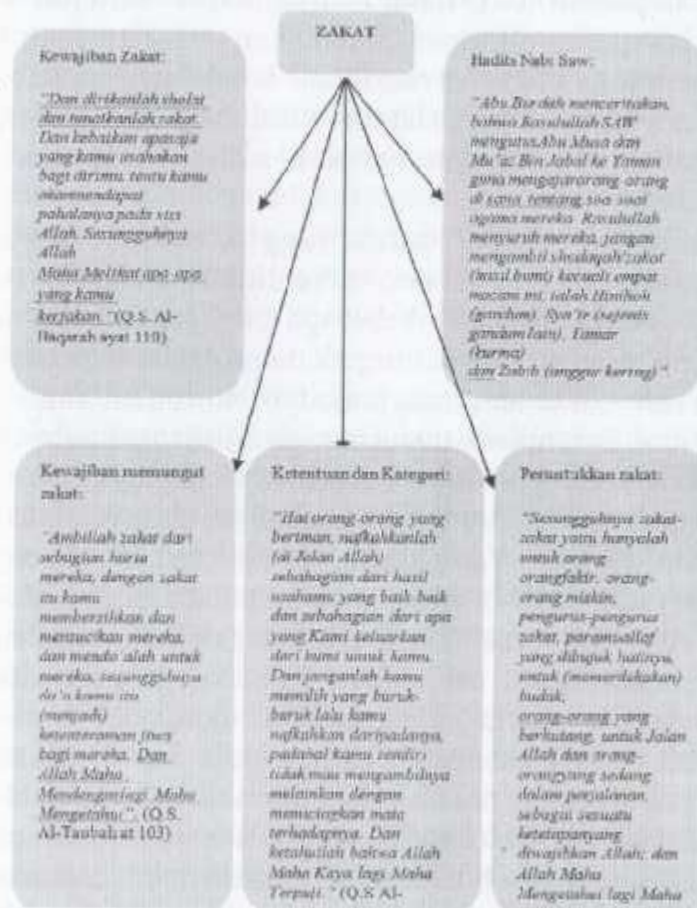
Hadits-hadits Rasulullah SAW yang memuat anjuran zakat cenderung bersifat “keras”, bahkan beberapa diantaranya berdimensi “paksaan.” Ungkapan Rasulullah SAW bahwa “*harta yang tidak dikeluarkan zakatnya akan mengalami kemusnahan,*” atau “*Saya diperintahkan untuk memerangi manusia sehingga mereka bersaksi bahwa tidak ada Tuhan yang haq selain Allah dan bahwa Muhammad adalah utusan Allah, menegakkan shalat dan membayar zakat,*” merupakan penegasan bahwa zakat memiliki kedudukan yang sangat strategis bagi alternatif penyelesaian persoalan sosial-ekonomi masyarakat.

Kesadaran betapa pentingnya kedudukan zakat dalam Islam dan juga sejarah kemanusiaan tersebut juga dipahami oleh setiap masyarakat muslim di berbagai negara. Oleh karena itu, beberapa negara, baik yang mengidentifikasi diri sebagai negara Islam atau negara yang mayoritas muslim membuat peraturan khusus dalam bentuk undang-undang/*qanun* yang mengatur tentang zakat dan pengelolaannya.

Di Indonesia, peraturan hukum yang mengatur tentang pengelolaan zakat baru muncul pada tahun 1999 dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat yang kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat. Undang-Undang tersebut lahir setelah melalui proses

kesejarahan yang cukup panjang. Konteks pengelolaan zakat di Indonesia juga tidak dapat dilepaskan dari dimensi kesejarahan masyarakat muslim Indonesia sejak era kolonialisme.

### Bagan Argumentasi Syar’i tentang Zakat dalam Islam



Dalam memperlakukan umat Islam, pemerintahan Hindia Belanda sangat dikenal dengan kebijakan politik etisnya. Menurut Taufik Abdullah (1983), kebijakan ini

dipengaruhi oleh C. Snouck Hurgronje sebagai penasihat resmi pemerintah dalam segala urusan yang berkaitan dengan umat Islam. Snouck memberikan suatu pedoman umum yang menyebutkan bahwa Islam pada dasarnya terbagi atas tiga wilayah, yaitu: 1) keagamaan murni atau ibadah; 2) kemasyarakatan; dan 3) kenegaraan. Terhadap yang pertama, pemerintah, menurutnya, harus berlepas tangan atau tidak mencampurinya. Sedangkan terhadap yang kedua, jika memungkinkan, pemerintah hendaknya memberikan bantuannya, misalnya, dalam masalah haji. Namun terhadap yang ketiga, pemerintah harus bersikap keras dan tanpa kompromi.

Terhadap urusan zakat yang *notabene* merupakan urusan keagamaan murni, pemerintah Belanda tercatat pernah mengeluarkan beberapa kebijakan. Kebijakan-kebijakan tersebut sangat tampak memperlemah pelaksanaan ibadah zakat di dalam masyarakat. Menurut Ali Yafie (1997), pemerintah Belanda memang menghendaki agar potensi zakat terabaikan sehingga rakyat Indonesia yang mayoritas muslim tetap lemah kondisi ekonominya sekaligus tetap rendah tingkat kesejahteraannya. Tampaknya, kebijakan ini dipengaruhi oleh kenyataan bahwa sebagian dana zakat dipergunakan oleh umat Islam untuk membiayai peperangan melawan Belanda.

Sebelum masa penjajahan Belanda, pengelolaan zakat di Nusantara masih menggunakan pola-pola tradisional. Abdullah (1991) mencatat bahwa pola ini dicirikan oleh hubungan langsung antara pihak muzakki dan mustahik yang sepenuhnya bersifat lokal. Dalam pelaksanaannya di lapangan, pola tradisional tersebut dapat dibedakan menjadi dua bentuk. *Pertama*, muzakki menyerahkan langsung zakatnya kepada mustahik yang ditentukannya sendiri. Para mustahik tersebut pada umumnya adalah guru agama, ulama, atau anak yatim yang berada di sekitar tempat tinggal muzakki. Penyerahan

zakat untuk keperluan produktif atau untuk kawasan lain, walaupun ada, sangat jarang terjadi. *Kedua*, dianggap sebagai metode baru dari pola tradisional di mana muzakki membagi-bagikan semacam kupon kepada para mustahik, lalu mencairkan kupon tersebut di tempat muzakki. Metode seperti ini boleh jadi sengaja dilakukan oleh sebagian orang kaya untuk tujuan memperoleh popularitas di tengah-tengah masyarakat.

Tetapi kehadiran Belanda yang kemudian membentuk jaringan birokrasi pemerintahan dari pusat hingga ke daerah-daerah, melahirkan pola baru dalam pengelolaan zakat, yaitu penyerahan zakat kepada para petugas keagamaan formal yang diangkat pemerintah, seperti penghulu dan *naib*. Selain itu, banyak pula aparat pemerintahan, mulai dari bupati hingga kepala desa yang turut terlibat dalam pengumpulan dana zakat umat Islam.

Dalam hal penyaluran dana zakat, praktik yang berjalan dinilai oleh sebagian ahli hukum Islam tidak sepenuhnya sesuai dengan aturan yang digariskan oleh hukum Islam. Misalnya, zakat dianggap sebagai gaji pegawai masjid. Para pegawai ini menganggap bahwa hak atas zakat itu disebabkan oleh dua hal, *pertama* pengumpulan zakat dapat berjalan berkat kerja keras mereka, dan *kedua* karena segenap waktu dan tenaga mereka senantiasa dicurahkan untuk pengabdian kepada Tuhan. Di beberapa daerah lain, para pegawai, seperti bupati, wedana, dan kepala desa juga turut mengumpulkan zakat dan menerima sebagian hasil zakat mal dan zakat fitrah. Di Banten, penyaluran zakat fitrah sebagian besarnya diberikan kepada para kyai atau guru mengaji. Sedangkan di Jawa Timur, seperti terdapat pola-pola khusus pembagian zakat, yakni zakat mal berada di bawah kekuasaan kyai dan ulama, sementara zakat fitrah diserahkan kepada para petugas agama di desa, seperti khatib, tukang adzan (*mu'adzin*), dan imam masjid.

Pada perkembangan selanjutnya, fenomena keterlibatan aparat pemerintahan dalam pengumpulan zakat seperti kurang disenangi oleh pemerintah Belanda. Mohammad Daud Ali (1988) menyatakan bahwa disebabkan oleh fenomena tersebut, pemerintah Belanda mengeluarkan kebijakannya yang pertama mengenai zakat berupa *Bijblaad* Nomor 1892 tahun 1866 yang isinya melarang para petugas keagamaan, seperti penghulu, naib dan yang lainnya untuk turut campur dalam pengumpulan zakat dengan alasan untuk menghindari penyelewengan dana zakat. Kebijakan tersebut sangat disayangkan oleh para aparat pemerintahan karena dianggap memusnahkan sebagian pendapatan mereka, sementara pekerjaan mereka sebagai pelaksanaan administrasi pemerintah Belanda tidak memperoleh gaji atau tunjangan apapun dari pemerintah.

Implikasi dari kebijakan ini ternyata menimbulkan perubahan sosial, khususnya dalam hal menunaikan zakat. Masyarakat tidak lagi memberikan zakatnya kepada penghulu atau naib, melainkan kepada ahli agama yang lebih dihormati, seperti kyai atau guru dengan harapan mendapatkan syafaat dan *barakah*. Di sisi lain, kebijakan ini berpengaruh pada keengganan sebagian umat Islam di beberapa tempat untuk mengeluarkan zakatnya.

Lalu, pada tanggal 28 Pebruari 1905 pemerintah Belanda kembali mengeluarkan kebijakan tentang zakat berupa *Bijblaad* 6200 yang secara khusus melarang petugas pribumi (priyayi dan yang setingkat dengannya) untuk mengintervensi pengelolaan zakat. Heru Susetyo (2008) menulis bahwa kebijakan pemerintah Hindia Belanda tersebut disinyalir sebagai upaya untuk membatasi dan membedakan antara urusan negara dengan urusan masyarakat muslim dalam bidang keagamaan. Implikasinya sangat memprihatinkan. Potensi penggalangan dana zakat umat semakin lemah dan

pengelolaan zakat sepenuhnya kembali bersifat tradisional dalam pengertian tidak melibatkan amil lagi.

Pada masa pendudukan Jepang, terjadi perubahan mekanisme pengelolaan zakat jika dibanding pada masa penjajahan Belanda yang mengalami penurunan. H.J. Benda (1958) menyatakan bahwa pengelolaan zakat pada masa pendudukan Jepang dilakukan melalui institusi Majelis Islam A'la Indonesia (MIAI), suatu federasi partai politik dan organisasi massa Islam. Lembaga ini mengambil inisiatif membentuk Baitul Mal Pusat untuk mengorganisasikan dana zakat secara terkoordinasi. Awalnya, MIAI memiliki tiga proyek yang berkaitan dengan umat Islam, yaitu: pembentukan Baitul Mal sebagai sarana pengorganisasian pengelolaan zakat, pembangunan sebuah Masjid Agung dan pendirian universitas Islam. Pembentukan Baitul Mal sendiri dapat direalisasikan, sedangkan dua proyek lainnya, yaitu pembangunan sebuah Masjid Agung dan pendirian universitas Islam gagal direalisasikan. Baitul Mal Pusat berhasil didirikan pada bulan Juni 1943 yang dikepalai oleh Ketua MIAI sendiri, Windoamiseno dengan anggota komite berjumlah 5 orang, yaitu Mr. Kasman Singodimedjo, S.M. Kartosuwirjo, Moh. Safei, K. Taufiqurrachman, dan Anwar Tjokroaminoto. Publikasi besar-besaran yang dilakukan pengurusnya dalam jurnal federasi itu rupanya mampu membangkitkan antusiasme yang cukup besar dari masyarakat. Pada bulan itu juga para delegasi MIAI melakukan perjalanan ke Jawa Tengah dan Timur untuk berdiskusi dengan para pimpinan agama dan pejabat pemerintahan tentang pendirian Baitul Mal di daerah mereka masing-masing. Upaya itu tidak sia-sia. Dalam jangka waktu beberapa bulan saja, Baitul Mal berhasil didirikan di 35 kabupaten dari 67 kabupaten yang ada di Jawa pada saat itu.

Tetapi, lagi-lagi upaya MIAI yang sangat progresif itu pun akhirnya terpaksa kandas di tengah jalan. Penguasa Jepang mulai khawatir jika proyek penggalangan zakat melalui Baitul Mal ini berhasil, proyek itu nanti bukan saja akan menghimpun dana besar bagi umat Islam yang saat itu mulai tidak pro-Jepang, tetapi juga akan memotong jalur pengawasan terhadap ulama. Pada akhirnya, MIAI dibubarkan Jepang pada tanggal 24 Oktober 1943. Sejak saat itu pula, agenda optimalisasi pengelolaan zakat kembali terabaikan (Budiman, 2005).

Terbentuknya Kementerian Agama (sebelumnya bernama Departemen Agama) pada masa kemerdekaan, yang diberi kewenangan secara khusus untuk mengurus dan memberikan pelayanan bagi masyarakat dalam bidang keagamaan memberikan angin segar bagi umat Islam untuk melanjutkan upaya-upaya pengelolaan zakat secara lebih terorganisir. Awalnya, upaya tersebut juga mengalami banyak kendala. Berbagi upaya legislasi pengelolaan zakat pun tidak pernah berhasil dilakukan. Barulah pada tahun 1999, pemerintah Indonesia dan DPR menyetujui lahirnya Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat.

Meskipun lahirnya Undang-Undang tersebut cukup disambut gembira, sayangnya, banyak pihak menilai UU itu memiliki banyak kelemahan dan tidak efektif dalam pelaksanaannya dan perlu direvisi. Pada akhirnya, UU tersebut diganti dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat.

Dalam Undang-Undang Nomor 23/2011 ini, definisi zakat memiliki unsur yang sedikit berbeda dengan definisi zakat sebagaimana diuraikan oleh beberapa ulama fikih yang telah disebutkan di atas. Dalam Undang-Undang ini, zakat didefinisikan sebagai *harta yang wajib dikeluarkan oleh seorang muslim atau badan usaha untuk diberikan kepada yang berhak menerimanya sesuai dengan syariat*

*Islam*. Perbedaan definisi tersebut terlihat pada pencantuman kalimat “badan usaha”, serta di sisi lain tidak terdapat ketentuan yang mengatur mengenai “waktu-waktu tertentu” dalam penunaianya.

Tampaknya, para perancang Undang-Undang tersebut sengaja memberikan perluasan definisi dan juga kelonggaran dalam beberapa ketentuannya dengan harapan agar jangkauan zakat pun dapat merambah pada wilayah yang luas, dilakukan secara lebih leluasa, dan dapat memperoleh manfaat yang lebih maksimal. Hal tersebut dilakukan dengan pertimbangan bahwa kondisi kehidupan masyarakat saat ini mengalami perkembangan yang sangat signifikan dibanding dengan kehidupan masyarakat awal Islam, atau juga masyarakat Islam di beberapa negara masa-masa terakhir.

Di samping itu, Undang-Undang tersebut lebih menekankan aspek pengelolaan zakat. Dalam Undang-Undang Nomor 23/2011, pengelolaan zakat didefinisikan sebagai *kegiatan perencanaan, pelaksanaan, dan pengorganisasian dalam pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat*. Definisi Pengelolaan Zakat tersebut dengan sengaja ingin menekankan pada pentingnya untuk menjawab pertanyaan mendasar perlunya Undang-Undang Pengelolaan Zakat, yaitu: bagaimana memaksimalkan potensi dana selain pajak yang ada pada umat Islam untuk dipergunakan sebagai alternatif pemberdayaan masyarakat dan penanggulangan kemiskinan.

Dengan menekankan pada sisi pengelolaan zakat, maka yang menjadi fokus Undang-Undang Pengelolaan Zakat ini adalah, bagaimana peran lembaga pengelola zakat serta kriteria apa yang harus dipenuhi. Tata kelola yang profesional serta kapasitas pengetahuan keagamaan para pengelola zakat merupakan prinsip-prinsip yang tidak dapat dihindari. Dengan pengertian lain, juga merujuk pada sejarah panjang

pengelolaan zakat baik pada masa awal Islam maupun di Indonesia, Undang-Undang ini memberi amanat untuk melakukan transformasi fungsi *amil*, yaitu dari perorangan menjadi pengelolaan zakat secara kelembagaan.

Lembaga pengelola zakat harus memiliki jiwa “*entrepreneurship*” untuk mengembangkan potensi zakat yang dikelolanya, memberikan pencerahan kepada para muzakki, dan amil memiliki kapasitas mengembangkan harta zakat untuk dikelola dengan cara yang tidak menyimpang dari ajaran Islam maupun juga Undang-Undang.

Lembaga pengelola zakat juga diberi kewenangan untuk meneliti dan mencermati kategori delapan kelompok (*ashnaf*) yang telah ditentukan oleh Syariat Islam (fakir, miskin, *muallaf*, *âmil*, hamba sahaya, orang-orang yang berhutang, orang-orang yang sedang dalam perjalanan, dan orang-orang yang berjuang di jalan Allah SWT). Kedelapan *ashnaf* ini perlu diformulasikan dengan baik sehingga dapat memberikan dampak positif bagi lembaga pengelola zakat, *muzakki*, dan *mustahik* itu sendiri.

Lembaga pengelola zakat juga didorong mampu mengatasi kendala-kendala yang muncul pada proses pengelolaan zakat, seperti: 1) ketidakpahaman umat secara utuh segi kewajiban dan pentingnya membayar zakat; 2) ketidakpahaman umat mengenai konsekuensi (agama dan sosial) jika tidak menunaikan zakat; 3) kurangnya memberikan penerangan dan pemahaman mengenai pentingnya zakat kepada publik; 4) kurangnya transparansi dan akuntabilitas pengelolaan zakat, khususnya dalam proses pengumpulan dan pendistribusian (pendayagunaan); 5) masih banyaknya masyarakat yang lebih suka mendistribusikan zakatnya secara sendiri-sendiri; dan 6) masih terdapatnya pemahaman umat bahwa perhitungan zakat dianggap sangat rumit.

Oleh sebab itu, kesuksesan lembaga pengelola zakat juga ditentukan beberapa hal sebagai berikut, di antaranya: 1) memiliki kriteria sebagai pengelola sebagaimana yang dianjurkan oleh ajaran Islam, seperti harus muslim, jujur, terampil dalam bekerja sama dan memiliki pengetahuan yang cukup; 2) berani memperluas ijtihad terhadap perkembangan jenis harta dalam konteks perkembangan kehidupan masyarakat; 3) terbuka terhadap pendapat para ulama dan menghindari *taklid* buta; 4) tumbuhnya keyakinan dan kepercayaan umat bahwa pengelolaan zakat oleh pemerintah atau lembaga lain yang legal memiliki manfaat yang sangat besar bagi pemberdayaan masyarakat.

Dengan pengertian lain, lembaga pengelola zakat diberi amanah Undang-Undang untuk menjadi lembaga yang profesional, yaitu suatu lembaga pengelola zakat yang memiliki: kompetensi, totalitas dalam bekerja, mendapatkan *payment* (upah), selalu ingin belajar, kesadaran bahwa seluruh perilaku dan tindakannya memiliki tanggung jawab sosial dan agama.

### C. Merespon Isu-isu Kontemporer Zakat

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya bahwa di dalam Islam, pada harta yang dimiliki seseorang terdapat hak Allah dan juga hak sesama manusia. Para pemikir Islam, baik klasik maupun kontemporer telah menjelaskan bahwa zakat merupakan ibadah yang berdimensi vertikal dan dimensi horizontal. Pada masa kejayaan Islam, khususnya pada masa khalifah Umar bin Abdul Aziz, zakat pernah mengangkat kemuliaan kaum muslimin dengan mengentaskan kemiskinan sehingga tidak ditemukan seorang pun yang mau menerima zakat.

Dalam perkembangannya, cakupan zakat mengalami perluasan bukan hanya pada definisi yang diungkapkan melainkan juga pada bentuk dan jenis harta (kekayaan) yang ada. Pada masa awal-awal Islam, kegiatan niaga dan transaksi keuangan yang menguntungkan seperti surat saham dan bursa efek, tabungan dalam bentuk premi dan dana pensiun, rumah dan kendaraan yang disewakan, mesin-mesin pabrik, dan pendapatan berdasarkan profesi belumlah dikenal. Meskipun Al-Qur'an dan al-Sunnah menyebutkan harta yang wajib dikeluarkan zakatnya secara rinci seperti hewan ternak (unta, sapi, dan kambing/domba), emas-perak, harta perdagangan, hasil pertanian, barang tambang dan rikaz, tetapi di sisi lain Al-Qur'an dan Sunnah juga hanya menyebutkan jenis harta secara global, misalnya hanya menyebut dengan kata-kata *amwal* (segala bentuk harta-benda) atau *ma kasaba* (segala hasil usaha atau pendapatan yang halal).

Dimensi umum (global) dari bentuk harta benda ini memberikan peluang kepada para ahli fikih, khususnya ahli fikih kontemporer untuk mengembangkan variasi jenis harta yang wajib dikeluarkan zakatnya kepada jenis-jenis yang belum ditemukan pada masa Rasulullah SAW, seperti deposito, saham, obligasi, jasa konsultan, industri, pendapatan profesi, dan sebagainya. Pengembangan harta yang wajib dizakati tentu saja berimplikasi pada pengembangan kategori muzakki serta bagaimana cara pengelolaannya.

Wacana yang tengah hangat dalam dunia zakat selama beberapa dekade terakhir ini adalah diperkenalkannya istilah zakat profesi. Sebagian masyarakat masih mempertanyakan legalitas zakat profesi tersebut yang dianggap tidak terdapat dalam teks-teks ajaran Islam atau juga literatur fikih klasik.

Munculnya perbedaan pendapat di kalangan masyarakat mengenai zakat profesi dan juga zakat terhadap bentuk harta-benda dalam kategori masyarakat modern saat ini, paling

tidak dapat ditelusuri dari beberapa hal berikut, di antaranya: *pertama*, perbedaan pandangan mengenai dimensi zakat, apakah ia semata-mata masuk dalam dimensi ibadah atau *mu'amalah*. Jika zakat masuk dalam dimensi ibadah, tidak boleh ada perluasan nalar di dalamnya. Tetapi jika ia masuk dalam dimensi *mu'amalah* (interaksi sosial sehari-hari), ia dapat diberi perluasan pemikiran berdasarkan ijthad yang dilakukan.

*Kedua*, dari segi peristiwa kesejarahan, sebagian berpendapat bahwa zakat profesi tidak memiliki akar sejarah yang kuat pada zaman Rasulullah SAW atau sahabat. Tetapi sebagian kalangan berpendapat bahwa perkembangan dimensi ekonomi saat ini sangat luas dan hal tersebut membutuhkan pemikiran untuk memasukkannya ke dalam jenis harta benda sebagaimana makna implisit yang ditegaskan oleh Allah SWT mengenai dimensi umum dari *al-amwal* (segala bentuk harta benda) dan *ma kasaba* (jenis pendapatan yang dihasilkan/diperoleh).

*Ketiga*, khusus bagi pemikir Islam kontemporer memiliki perluasan sudut pandang mengenai jenis profesi yang berkembang saat ini dan hal tersebut patut dimasukkan dalam ranah kajian Islam berlandaskan asas keadilan dan kemanfaatan untuk kemaslahatan umum. Bagi ulama kontemporer yang menelisik wajibnya zakat profesi lebih mendasarkan pada perubahan fenomena sosial di masyarakat, sedangkan aturan dasar zakatnya adalah tetap. Pada dasarnya, yang wajib mengeluarkan zakat adalah mereka yang kaya dan telah memiliki kecukupan. Tetapi karena kriteria orang kaya selalu berubah dan berkembang pada setiap zaman dan konteks, penentuannya pun dapat berubah dan berkembang sesuai dengan perubahan fenomena sosialnya.

Mengingat perubahan dan perkembangan fenomena sosial masyarakat, paradigma mengenai zakat pun perlu

mengalami perubahan. Menurut Suciaty (2008), perubahan paradigma lama kearah paradigma baru tentang zakat perlu diorientasikan pada:

1. Pandangan yang menyatakan bahwa zakat bersifat sukarela dan belas kasihan orang kaya terhadap fakir miskin diubah kearah perspektif yang memposisikan zakat sebagai perintah Allah, hukumnya dan memiliki kemanfaatan sosial-ekonomi.
2. Zakat dibayarkan setelah satu tahun, menjadi zakat dibayarkan tidak mesti satu tahun tetapi dapat dicicil setiap bulan (sistem kredit).
3. Pendistribusian zakat yang selama ini lebih dominan untuk kelompok tertentu (tokoh agama, tokoh masyarakat) perlu diarahkan kepada *ashnaf* yang memiliki skala prioritas tertinggi.
4. Penyaluran zakat secara langsung (*direct zakat*) kepada orang per orang, menjadi penyaluran zakat melalui lembaga pengelola zakat yang dilegalisasi oleh pemerintah.
5. Penyaluran zakat secara konsumtif diprioritaskan untuk menutupi kebutuhan *ashnaf* yang sangat mendesak.
6. Pendayagunaan zakat perlu dilakukan untuk produktifitas ekonomi masyarakat dengan mempertimbangkan manfaat jangka panjang.
7. Menjadikan zakat sebagai sarana pemberdayaan masyarakat untuk membentuk masyarakat yang mandiri dan mampu keluar dari kemiskinan.
8. Jenis dan kategori harta benda dikembangkan dalam bentuk dan jenis harta benda menurut perkembangan masyarakat.
9. Menanamkan keyakinan bahwa zakat tidak akan

mengurangi kekayaan muzakki, melainkan justru menambah dan memberkahi kekayaannya.

Yusuf al-Qardawi melihat bahwa perkembangan kegiatan ekonomi masyarakat terjadi cukup signifikan, terlebih jika dibanding dengan kegiatan ekonomi pada zaman Rasulullah SAW dan para sahabat. Saat itu kegiatan ekonomi masyarakat yang menghasilkan masih terbatas seputar pada perdagangan, pertanian dan peternakan. Sementara sekarang, selain kegiatan ekonomi masyarakat semakin berkembang, profesi petani atau peternak belum tentu sebanding dengan penghasilan profesi lain yang lebih mutakhir. Tidak sedikit dari profesi masyarakat muslim zaman ini yang dari segi pekerjaannya tidak terlalu menguras energi fisik dan modal yang besar tetapi menghasilkan pendapatan yang melimpah. Jika keadaan seperti dibiarkan dan tidak dijangkau melalui mekanisme hukum Islam yang tepat, tentu saja sangat disayangkan.

Dalam konteks inilah, beberapa ulama kontemporer menyepakati kewajiban zakat profesi. Apa yang dimaksud dengan zakat profesi adalah zakat yang dipungut dari pekerjaan profesional, yakni pekerjaan yang berdasarkan keahlian, ketrampilan atau kecakapan tertentu. Menurut Yusuf al-Qardawi, pekerjaan yang menghasilkan uang ada dua macam. Pertama adalah pekerjaan yang dikerjakan sendiri tanpa tergantung kepada orang lain, berkat kecekatan tangan ataupun otak. Penghasilan yang diperoleh dengan cara ini merupakan penghasilan profesional, seperti penghasilan seorang dokter, insinyur, advokat, seniman, penjahit, tukang kayu dan lain-lainnya. Kedua adalah pekerjaan yang dikerjakan seseorang buat pihak lain-baik pemerintah, perusahaan, maupun perorangan dengan memperoleh upah, yang diberikan, dengan tangan, otak, ataupun kedua-duanya.

Yusuf al-Qardawi juga mengemukakan bahwa penerapan zakat profesi telah sejak lama berlangsung dalam pemerintahan Islam sebagaimana pernah terjadi pada masa Ibnu Abbas, Ibnu Mas'ud, Muawiyah, serta Umar bin Abdul Aziz yang memberlakukan pemotongan gaji para pegawai pemerintahan. Di Indonesia sendiri, zakat profesi telah ditetapkan berdasarkan fatwa Majelis Ulama Indonesia dengan Keputusan Nomor 3 tahun 2003. Majelis Ulama Indonesia melihat adanya asas keadilan Islam dalam kewajiban zakat profesi. Tentu tidak adil apabila seorang petani yang bekerja sangat keras untuk panen harus mengeluarkan zakat pertanian sebesar 5 - 10 % sementara kaum profesional yang memiliki penghasilan lebih besar dari petani tersebut tidak dikenai zakat.

Selain zakat profesi, pendayagunaan secara produktif juga menjadi perbincangan mengingat bahwa program-program penanggulangan kemiskinan belum sepenuhnya berhasil. Sikap mental dan budaya miskin masih melekat di sebagian masyarakat, sementara zakat sebagai sumber dana yang memiliki potensi penanggulangan kemiskinan belum didayagunakan dengan maksimal. Sebagian kelompok kaya lebih suka menyalurkan zakat secara konsumtif dan sesaat, sehingga distribusi yang dilakukan dengan cara-cara demikian tidak memiliki dampak yang signifikan untuk membantu masyarakat yang mengalami kesulitan ekonomi.

Pada era Kabinet Indonesia Bersatu (KIB) I, pemerintah menetapkan penanggulangan kemiskinan sebagai salah satu prioritas pembangunan. Prioritas pada penanggulangan kemiskinan dilanjutkan oleh KIB II. Dalam meningkatkan upaya penanggulangan kemiskinan, Presiden mengeluarkan Perpres No. 15 Tahun 2010 tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan. Tujuan dikeluarkannya perpres tersebut adalah untuk mewujudkan visi dan misi Presiden dan Wakil Presiden untuk menurunkan angka kemiskinan hingga 8 - 10% pada

akhir tahun 2014. Bahkan, Kabinet Indonesia Bersatu II telah membuat program penanggulangan kemiskinan secara gamblang, tetapi ditengarai masih sulit untuk menanggulangi kemiskinan secara signifikan.

### Bagan Program Penanggulangan Kemiskinan

NO	KLASTER I	KLASTER II	KLASTER III
1	Program Keluarga Harapan (PKH)	1. Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) - PNPM Mandiri Perdesaan - PNPM Perdesaan R2PN	1. Kredit Usaha Rakyat (KUR)
2	Bantuan Operasional Sekolah (BOS)	(Rehabilitasi dan Rekonstruksi Pulau Nias) - PNPM Mandiri Agribisnis/SADI (Smallholder Agribusiness Development Initiative)	2. Kredit Usaha Bersama (KUBE)
3	Program Bantuan Siswa Miskin (BSM)	- PNPM Generasi Sehat Dan Cerdas - PNPM Lingkungan Mandiri Perdesaan (PNPM-LMP)	
4	Program Jaminan Kesehatan Masyarakat (JAMKESMAS)	- Program Pengembangan Sistem Pembangunan Partisipatif (P2SPP) - PNPM Mandiri Respek (Rencana Strategis Pengembangan kampung) Bagi Masyarakat Papua	
5	Program Beras Untuk Keluarga Miskin (RASKIN)	- PNPM Mandiri Perkotaan - PNPM Mandiri Infrastruktur Perdesaan - Pengembangan Infrastruktur Sosial Ekonomi Wilayah (PISEW) - Program Penyediaan Air Minum Berbasis Masyarakat (PAMSIMAS) - PNPM-Mandiri Daerah Tertinggal Dan	



	<p>Khusus/Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal Dan Khusus (P2DTK)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- PNPM Mandiri Kelautan Dan Perikanan (PNPM Mandiri-KP)</li> <li>- PNPM-Mandiri Pariwisata</li> <li>- PNPM-Mandiri Perumahan dan Permukiman (PNPM-Mandiri Perkim)</li> </ul> <p>2. Program Perluasan Dan Pengembangan Kesempatan Kerja/Padat Karya Produktif</p>	
--	---	--

Program penanggulangan kemiskinan tersebut mengandalkan anggaran negara. Padahal, di sektor masyarakat, terdapat sumber dana yang sangat besar dan diyakini memiliki potensi untuk dikembangkan bagi penanggulangan kemiskinan. Oleh sebab itulah, tantangan pengelolaan zakat pada masa kini adalah bagaimana merumuskan desain pendayagunaan zakat secara lebih produktif untuk pemberdayaan masyarakat.

Maka dengan hadirnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat akan memberikan peluang pendayagunaan zakat untuk mendesain program-program pemberdayaan masyarakat berbasis zakat dengan mengoptimalkan peran lembaga pengelola zakat, baik yang dibentuk oleh pemerintah maupun yang dibentuk oleh masyarakat. Oleh sebab itu, sinergi antara masyarakat, pemerintah, dan kelompok lain merupakan suatu kebutuhan untuk membentuk suatu kehidupan masyarakat yang lebih baik dan bermartabat. Inilah angan-angan yang berusaha diwujudkan oleh Undang-Undang tentang Pengelolaan Zakat.

## BAB II

### ZAKAT DALAM TINJAUAN UNDANG-UNDANG

#### A. Dari UU Nomor 38/1999 ke UU Nomor 23/2011

Tahun 1999 dapat dianggap sebagai waktu bersejarah bagi bangsa Indonesia, khususnya warga negara muslim di mana pada tahun itulah negara ini menerbitkan suatu peraturan hukum yang khusus mengatur tentang pengelolaan zakat. Meskipun ditilik dari sejarah perjalanan bangsa ini, dinamika keinginan untuk menelurkan peraturan hukum tentang zakat sudah dimulai sejak lama. Pada tahun 1960-an, Rancangan Undang-Undang tentang zakat sudah coba diajukan tetapi 'ditolak' dengan alasan bahwa undang-undang yang khusus mengatur tentang zakat tidak diperlukan tetapi cukup diatur melalui Peraturan Menteri Agama.

Pada akhirnya, keluarlah Peraturan Menteri Agama (PMA) Nomor 4 Tahun 1968 tertanggal 15 Juli 1968 tentang Pembentukan Badan Amil Zakat pada tingkat Desa dan Kecamatan di seluruh Indonesia. Di antara poin di dalam Peraturan Menteri Agama tersebut adalah terdapatnya ketentuan bahwa pengurus Badan Amil Zakat terdiri dari

aparatur pemerintah. Sayangnya, PMA tersebut tidak berumur panjang karena tidak lama setelah itu, muncul instruksi Menteri Agama Nomor 1 Tahun 1969 yang menetapkan penundaan pelaksanaan PMA Nomor 4 Tahun 1968 tentang Pembentukan Badan Amil Zakat di atas hingga batas waktu yang tidak ditentukan.

Penundaan tersebut, disinyalir, dipengaruhi oleh pernyataan Presiden Soeharto yang bersedia dan siap diri mengurus pengumpulan zakat. Bahkan, Soeharto kemudian mengeluarkan Surat (Edaran) No B.133/Pres/11/1968 yang dialamatkan kepada seluruh instansi/pejabat terkait untuk membantu merealisasikan pengumpulan zakat. Meskipun pelaksanaan peraturan itu ditunda, hal tersebut tidak menghalangi munculnya berbagai badan pengelola zakat di Indonesia. Salah satu badan yang populer adalah Yayasan Amal Bhakti Muslim Pancasila yang dibentuk oleh Soeharto pada tahun 1982 dengan salah satu fungsinya adalah memaksimalkan pengelolaan zakat di Indonesia.

Terlepas dari dinamika kesejarahannya, lahirnya Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat tersebut perlu mendapat apresiasi yang semestinya. Hal tersebut bukan hanya menandai adanya *political will* dari pemerintah untuk meneruskan keinginan umat Islam, melainkan juga menandai adanya kejelian pemerintah dalam melihat potensi yang luar biasa dalam zakat itu sendiri.

Potensi tersebut terdapat pada spirit yang dibangun zakat, yaitu sebagai pendorong pemberdayaan masyarakat, baik secara ekonomi maupun sosial. Secara ekonomi, baik muzakki (pihak yang menunaikan zakat) dan mustahik (pihak yang menerima zakat) sama-sama mendapat keuntungan dan manfaat. Bagi muzakki, selain telah menunjukkan komitmen keberimanannya melalui penunaian zakat sebagai ajaran Islam yang prinsipil, zakat juga akan membantu upaya

pemberdayaan ekonomi masyarakat. Bagi mustahik, zakat yang ia terima dapat mendorongnya hidup secara mandiri dan layak. Sedangkan secara sosial, karena kepedulian yang ditampilkannya, muzakki akan memperoleh prestise tertentu serta dimuliakan oleh lingkungan sekitarnya. Di sisi lain, mustahik dapat hidup secara setara dengan kelompok sosial lainnya.

Potensi besar secara ekonomi dan sosial turut mendorong lahirnya Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat. Undang-Undang ini terdiri dari 10 bab dan 25 pasal yang secara umum menguraikan ketentuan-ketentuan mengenai cara-cara pengelolaan zakat, pihak yang diberi wewenang untuk mengelolanya hingga pemberian sanksi bagi pihak-pihak yang menyelewengkannya. Menilik bagian menimbang Undang-Undang ini, terdapat beberapa alasan yang sangat mendasar mengapa peraturan hukum tentang pengelolaan zakat itu perlu dibuat. *Pertama*, zakat merupakan sumber dana yang potensial bagi upaya mewujudkan kesejahteraan masyarakat. *Kedua*, zakat merupakan pranata keagamaan untuk mewujudkan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia dengan memperhatikan masyarakat yang kurang mampu.

Penyebutan kata “pengelolaan” dalam judul Undang-Undang ini memiliki makna sebagai suatu skema konseptual yang tidak sederhana. Istilah itu mengarah pada lokus proses pemanfaatan seluruh sumberdaya yang ada untuk mencapai tujuan zakat. Lokus itu kemudian dirumuskan dalam Undang-Undang ini dengan mendefinisikan Pengelolaan Zakat sebagai kegiatan perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan terhadap pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat.

Di sisi lain, upaya pengelolaan itu memiliki tujuan agar potensi zakat yang luar-biasa ini dapat dilakukan secara optimal. Hasil penelitian *Center for the Study of Religion and*

*Culture* (CSRC) UIN Syarif Hidayatullah Jakarta bersama *The Ford Foundation* (2006), perkiraan dana Zakat, Infak, Shadaqah mencapai sekitar 19,3 triliun rupiah pertahun. Sementara menurut Habib Ahmed (2010) memperkirakan potensi zakat, infak, dan shadaqah mencapai sekitar 100 triliun. Sayangnya, potensi tersebut belum didayagunakan secara optimal sehingga upaya pemberdayaan masyarakat melalui zakat pun belum terlaksana dengan memadai. Maka dengan adanya potensi tersebut, pemerintah dengan dorongan masyarakat, menerbitkan suatu peraturan baru berupa undang-undang yang secara khusus mengatur tentang pengelolaan zakat di Indonesia.

Sebagai suatu peraturan perundang-undangan, Undang-Undang ini dilengkapi pula dengan beberapa peraturan lain yang memperjelas keterlaksanaannya, antara lain, Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2001 tentang Badan Amil Zakat Nasional dan Keputusan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 581 Tahun 1999 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat. Karena menitikberatkan pada pengelolaan sebagai lokus, salah satu sektor yang dibidik oleh Undang-Undang ini adalah ketentuan yang mengatur mengenai keberadaan badan atau lembaga pengelola zakat, yang di dalam Undang-Undang ini disebut dengan Badan Amil Zakat.

Undang-Undang ini memberi kewenangan kepada pemerintah untuk membentuk Badan Amil Zakat. Merujuk pada kenyataan sejarah di masa awal Islam, pemungutan zakat selalu dilakukan atas dasar perintah pemimpin Islam. Pemerintah (penguasa, sultan, imam negara) bertindak sebagai amil atau dapat membentuk badan amil zakat (*amalah*) yang bertugas mengelola zakat untuk kepentingan masyarakat. Pentingnya kewenangan pengelolaan zakat ini dipegang oleh

pemerintah, Yusuf al-Qardhawi (1994) memberi beberapa alasan sebagai berikut:

*Pertama*, sifat egoistis serta kecintaan kepada dunia, menyebabkan hati nurani mengeras. Oleh sebab itu, bila menggantungkan hak kaum muslimin kepada orang yang berwatak seperti itu, kesejahteraan mereka tidak akan terjamin.

*Kedua*, kehormatan dan martabat kaum miskin tetap terpelihara jika mengambil haknya dari pemerintah, bukan dari orang kaya, karena akan terhindar dari perkataan menyakitkan yang mungkin diucapkan oleh pemberi.

*Ketiga*, pendistribusian zakat akan kacau apabila diserahkan kepada perorangan sebab, dalam hal ini, bisa saja terjadi beberapa orang kaya memberikan zakatnya kepada salah seorang fakir miskin, serta mengabaikan lainnya yang mungkin lebih membutuhkan.

*Keempat*, pendistribusian zakat tidak merata di kalangan mustahik sebab ada pihak lain—selain orang miskin—yang berhak menerima zakat demi kemaslahatan umum, seperti *muallaf*, mereka yang mempersiapkan kekuatan untuk berjihad di jalan Allah SWT, dan mereka yang melengkapi kebutuhan da'i untuk menyebarkan risalah Islam.

*Kelima*, Zakat dapat menjadi salah satu sumber dana penting yang dapat digunakan negara untuk menjalankan berbagai fungsinya.

Dengan demikian, dapat dimaklumi, Undang-Undang ini memberi kewenangan kepada pemerintah untuk bertindak sebagai pihak pemberi “restu” sekaligus pengawas, pembimbing, dan penerima laporan pengelolaan zakat. Bahkan komposisi pengurus Badan Amil Zakat yang juga terdiri dari unsur pemerintah, turut menegaskan bahwa pengelolaan zakat menjadi bagian dari kewenangan pemerintah.

Awalnya, upaya pembentukan Undang-Undang ini menyulut perdebatan yang cukup sengit. Sebagian berpendapat bahwa pengelolaan zakat sangat diperlukan dengan alasan untuk mempositifkan (*positivering*) ketentuan normatif dalam ajaran Islam. Sebagian lagi berpendapat bahwa tidak perlu ada undang-undang khusus yang mengatur tentang pengelolaan zakat karena hal ini terkait dengan keimanan yang tidak membutuhkan campur tangan pemerintah serta dengan alasan bahwa Indonesia bukanlah negara Islam.

Perdebatan itu pun mereda ketika perspektif Undang-Undang tersebut yang hendak mewujudkan pengentasan kemiskinan melalui pengelolaan zakat dapat dipahami bersama. Sehingga, pada akhirnya, norma yang diatur kemudian lebih menonjolkan aspek pengelolaan zakat yang penyelenggaraannya dilaksanakan oleh suatu badan atau lembaga.

Sejak kelahirannya, undang-undang ini segera merebut perhatian berbagai lapisan masyarakat. Antusiasme tersebut tampak dari serangkaian penelitian dan kajian ilmiah yang dilakukan oleh masyarakat, baik dalam bentuk skripsi, tesis, disertasi, atau buku dan jurnal berbasis riset. Seberapa besar dorongan keinginan memiliki undang-undang ini, sebesar itu pula partisipasi masyarakat dalam mengawal pelaksanaannya dengan mengkaji substansinya sekaligus membandingkannya dengan kajian lapangan. Mengingat Undang-Undang ini memiliki fokus dan prioritas pengaturan pada pengelolaan zakat melalui badan atau lembaga, berbagai hasil kajian pun lebih banyak melihatnya dari segi efektifitas pelaksanaannya dilihat dari tata kelola lembaga pengelola zakat di beberapa wilayah.

Beberapa penelitian menunjukkan rendahnya kecenderungan masyarakat untuk menyalurkan zakat melalui badan atau lembaga pengelola zakat. Bariyah (2010), di

dalam disertasinya menjelaskan bahwa masyarakat lebih suka menyalurkan zakatnya secara langsung (44%) atau kepada panitia sekitar masjid (36%), ketimbang memberikannya melalui Badan Amil Zakat (6,67%), Lembaga Amil Zakat (8,8%), atau organisasi lainnya (5%). Tak jauh berbeda dengan itu, penelitian yang dilakukan oleh CRSC UIN Syarif Hidayatullah Jakarta (2010) juga mengungkapkan bahwa kecenderungan masyarakat memberikan zakat melalui masjid (68%) atau langsung kepada penerima (59%) jauh lebih besar dari pada yang disalurkan melalui Badan Amil Zakat, Infak, dan Shadaqah (4,5%), Lembaga Amil Zakat, Infak, dan Shadaqah (0,6%), atau melalui *Baitul Mal wa Tamwil* (0,2%).

Kenyataan bahwa besarnya kecenderungan masyarakat menunaikan zakatnya secara langsung atau melalui pengurus masjid boleh jadi disebabkan oleh minimnya informasi yang diterima masyarakat mengenai aspek pengelolaan terkait kinerja badan dan lembaga pengelola zakat, juga terdapat kekhawatiran bahwa zakat mereka tidak sampai ke tangan yang berhak, dan selain itu, diperolehnya kepuasan tersendiri oleh muzakki pada saat menyalurkan zakatnya secara langsung kepada mustahik.

Ketika Undang-Undang Pengelolaan Zakat lahir, sederet pertanyaan baru muncul. Apakah penyaluran zakat melalui badan atau lembaga amil zakat yang dibentuk oleh pemerintah ini bersifat wajib? Juga, apakah para muzakki yang menyalurkan zakat secara langsung kepada mustahik akan dipandang melanggar undang-undang? Permasalahannya adalah, dalam konteks ini, undang-undang tidak mengatur secara tegas. Pada Bab III pasal 6 ayat (1) UU Nomor 38/1999 ini disebutkan bahwa pengelolaan zakat dilakukan oleh badan amil zakat yang dibentuk oleh pemerintah. Ketentuan tersebut masih menyisakan pertanyaan, apakah pengelolaan tersebut *mandatory* yang bersifat wajib ataukah sekadar

*voluntary* yang bersifat boleh semata. Ketidaktegasan tersebut pada gilirannya mengesankan bahwa antara “kewajiban menunaikan zakat” dan “pengelolaan zakat” merupakan dua hal yang berdiri sendiri dan tidak memiliki keterkaitan satu sama lain. Mungkin akan berbeda jika ketentuan Undang-Undang ini menyebutkan bahwa setiap muslim yang menurut syariat wajib zakat, wajib pula membayarkan zakatnya melalui badan atau lembaga amil zakat.

Ketidaktegasan ini disinyalir menjadi salah satu faktor keengganan masyarakat untuk menyalurkan zakat melalui badan atau lembaga pengelola zakat. Di samping itu, undang-undang tidak menegaskan secara eksplisit kewajiban membayar zakat. Berbeda dengan praktik pada zaman Rasulullah SAW dan sahabat, zakat merupakan kewajiban yang diterapkan secara “paksa” oleh pihak-pihak yang diberi wewenang memungutnya. Sedangkan pihak yang enggan atau menolak membayar zakat, diancam akan diperangi oleh sahabat.

Terlepas dari kelemahan yang terdapat di dalam Undang-Undang tersebut, Undang-Undang ini mengusung semangat tujuan pemberdayaan zakat, yaitu pengentasan kefakiran dan kemiskinan yang sampai saat ini belum memperoleh solusi yang cukup signifikan. Badan Pusat statistik (BPS) merilis jumlah penduduk miskin di Indonesia pada Maret 2012 mencapai 29,13 juta orang (11,96 persen), dengan penduduk miskin perkotaan 10,65 juta orang dan penduduk miskin pedesaan 18,48 juta orang. Merujuk pada demografi masyarakat Indonesia yang mayoritas muslim, mayoritas penduduk miskin tersebut juga masyarakat muslim. Ironisnya, metode dan sarana pengentasan kemiskinan yang dimiliki oleh Islam dalam bentuk zakat itu justru tidak didayagunakan semaksimal mungkin.

Sayangnya lagi, setelah bertahun-tahun terdapat Undang-Undang Nomor 38/1999, zakat yang dapat didayagunakan secara maksimal belum berhasil secara signifikan. Pada akhirnya, masyarakat menuntut agar Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat tersebut direvisi untuk memperjelas dan mempertegas tujuan pengelolaan zakat di Indonesia sehingga dapat mencapai tujuan yang diinginkan.

## **B. Alur-Pikir Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat**

Setelah lebih dari sepuluh tahun Undang-Undang 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat dinilai tidak optimal, muncul dorongan untuk mengubah dan memperjelas substansinya agar lebih menggigit dan mengarah pada tujuan yang lebih terukur. Beberapa alasan perubahan tersebut perlu dilakukan, di antaranya: tidak maksimalnya peran pemerintah dan lembaga zakat dalam mengumpulkan, mengelola, dan mendistribusikan zakat; belum jelasnya penentuan wajib zakat, barang-barang yang dizakati, nishab, dan batasan haulnya. Hal utama lain yang tidak kalah penting adalah belum maksimalnya pengelolaan zakat memberikan *output* yang signifikan bagi perbaikan ekonomi.

Kondisi itulah yang melatarbelakangi perubahan Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 dengan tujuan untuk memaksimalkan peran zakat, infaq, dan shadaqah untuk pembangunan umat. Perubahan itu melahirkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat. Meskipun terdapat beberapa perubahan, Undang-Undang Pengelolaan Zakat terbaru ini sebenarnya memiliki kemiripan, di antaranya adalah fokus yang cukup mendalam mengenai

keberadaan badan atau lembaga pengelola zakat. Sebenarnya, keberadaan badan atau lembaga pengelola zakat inilah yang menjadi salah satu persoalan mengapa perubahan undang-undang tersebut dilakukan.

Sebagai suatu undang-undang, UU Nomor 23 Tahun 2011 ini disusun berdasarkan tiga landasan utama, yaitu: filosofis, sosiologis, dan yuridis. Landasan filosofis UU tersebut berupaya menjabarkan adanya prinsip-prinsip ketuhanan dan keadilan sosial yang terdapat di dalam Pancasila. Melalui zakat, prinsip ketuhanan dapat terlihat mengingat zakat merupakan salah satu ajaran agama (Islam). Demikian halnya, prinsip keadilan sosial pun terwujud dengan penempatan pemerataan dan solidaritas sosial sebagai prinsip penting yang diejawantahkan dalam kehendak untuk mewujudkan kemaslahatan bersama.

Landasan sosiologis mendasarkan pada kebutuhan mendesak akan peraturan perundang-undangan yang dapat menciptakan tatakelola yang baik (*good governance*) dalam pengelolaan zakat, infaq, dan shadaqah. Pengelolaan zakat, infaq, dan shadaqah yang ada dinilai memiliki kelemahan dalam aspek pertanggungjawaban publik, akuntabilitas, transparansi, dan penataan kelembagaan.

Sedangkan landasan yuridisnya merujuk pada ketentuan konstitusi yang menyebutkan bahwa fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara—sebagaimana terdapat dalam UUD 1945 Pasal 34 ayat (1). Artinya, negara memiliki kewajiban untuk memelihara fakir miskin dan anak-anak terlantar serta melakukan pemberdayaan terhadap mereka. Pemberdayaan itu, dapat dilakukan secara efektif melalui zakat, terutama bagi umat Islam sebagai kelompok masyarakat yang teridentifikasi memiliki jumlah masyarakat miskin terbesar.

Disebutkan dalam Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Pengelolaan Zakat, Infaq, dan Shadaqah yang disusun oleh DPR RI, selama ini terdapat

dualisme pengelolaan zakat dengan adanya Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) dan lembaga Amil Zakat Nasional (LAZNAS), sehingga memunculkan kebutuhan apakah kedua lembaga tersebut perlu dilebur menjadi satu, atau dipisah dengan ketentuan bahwa BAZNAS merupakan institusi negara sementara LAZNAS merupakan institusi pengumpul zakat yang dibentuk oleh masyarakat.

Lebih jauh dijelaskan bahwa,

Organisasi pengelola zakat saat ini tidak memiliki struktur yang jelas ditinjau dari sisi pengendalian. Hubungan kerja yang bersifat koordinatif, konsultatif, dan informatif yang ada dalam Pasal 6 ayat (3) Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 hanya berlaku antar badan amil zakat. Tidak ada pengaturan kewenangan Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) untuk melakukan koordinasi dan pengawasan terhadap BAZ Propinsi, BAZ Kabupaten/Kota, BAZ Kecamatan, dan LAZ sehingga untuk sekadar mengetahui jumlah zakat yang terhimpun secara nasional merupakan sesuatu yang sulit.

Sehubungan dengan pengawasan dan koordinasi sebagaimana diuraikan dalam UU Nomor 38 Tahun 1999 itu disinyalir terdapat beberapa kelemahan, di antaranya:

1. sifat koordinatif, konsultatif, dan informatif hanya ada pada badan amil zakat (tidak untuk lembaga amil zakat), tidak jelas operasionalisasinya, dan tidak bersifat mengikat karena tidak ada hubungan organisasi antar tingkatan badan amil zakat;
2. laporan tahunan badan amil zakat kepada Dewan Perwakilan Rakyat tidak jelas standarnya, tidak ada yang memonitoring atas pelaksanaannya sehingga secara otomatis tidak ada sanksi jika tidak

- dilaksanakan, dan tidak ada Dewan Perwakilan Rakyat tingkat Kecamatan untuk badan amil zakat kecamatan;
3. bentuk pertanggungjawaban badan amil zakat dan lembaga amil zakat kepada pemerintah tidak jelas standarnya dan tidak ada sanksi jika hal itu dilanggar; dan
  4. peran serta masyarakat dalam pengawasan badan amil zakat dan lembaga amil zakat bersifat tidak mengikat dan tidak jelas sarana penyaluran peran tersebut.

Kelemahan-kelemahan tersebut harus diatasi dengan cara merekonstruksi organisasi pengelola zakat. Rekonstruksi merupakan suatu upaya pembentukan dan pembenahan kembali bentukan atau bangunan yang telah ada menjadi suatu bentukan dan bangunan organisasi yang lebih baik. Rekonstruksi organisasi pengelola zakat dianggap perlu dilakukan dalam rangka:

1. menciptakan koordinasi yang baik antara operator pengelola zakat, infaq dan shadaqah;
2. menciptakan regulasi operasional dan pengawasan yang efektif terhadap para pengelola zakat, infaq, dan shadaqah dalam pengumpulan dan penyaluran zakat, infaq, dan shadaqah;
3. meningkatkan posisi tawar organisasi pengelola zakat, infaq, dan shadaqah terhadap berbagai pihak; dan
4. meningkatkan peran organisasi pengelola zakat, infaq dan shadaqah dalam turut serta mengentaskan kemiskinan.

Sebagaimana pula Undang-Undang Nomor 38/1999, pengelolaan zakat menjadi hal yang dinilai sangat penting. Penegasan tersebut terdapat pada huruf d dasar menimbang

UU Pengelolaan Zakat yang baru, bahwa “... dalam rangka meningkatkan daya guna dan hasil guna, zakat harus dikelola secara melembaga sesuai dengan syariat Islam”, sehingga aspek kelembagaan memang mendapat perhatian lebih dari para perancang undang-undang tersebut.

Dari landasan pikir yang digunakan oleh Undang-Undang Pengelolaan Zakat terbaru ini, penegasan mengenai pengelolaan yang dilakukan secara profesional dan tetap berdasarkan pada ketentuan yang ada pada syariat Islam menjadi sesuatu yang tidak dapat dihindarkan. Profesionalitas pengelolaan zakat memerlukan suatu organisasi pengelola yang diisi oleh orang-orang yang memiliki kapasitas, baik secara manajerial maupun pemahaman keilmuan agama yang mumpuni. Di samping itu, profesionalitas pengelolaan juga perlu mendasarkan diri pada sistem tatakelola yang baik sebagaimana telah menjadi tuntutan bagi keterlaksanaan pengelolaan kelembagaan publik masa kini.

Dari kerangka pemikiran tersebut, pengelolaan zakat melalui suatu organisasi yang profesional tidak hanya butuh menumbuhkembangkan kepercayaan masyarakat kepada lembaga pengelola zakat, melainkan juga memerlukan suatu perubahan olah pikir (*mind set*) mengenai pentingnya kedudukan zakat dalam kehidupan masyarakat. Hal ini berarti pula membutuhkan kesadaran bahwa agama telah sedari awal menancapkan pedoman bahwa ajaran yang dibawanya tidak hanya diperuntukkan untuk mengarahkan pada terbentuknya kesalehan spritual belaka, melainkan juga kesalehan sosial. Di dalam ajaran agama selalu terdapat dimensi humanisasi yang memiliki semangat transendensi, dan sebaliknya terdapat dimensi transendensi dalam tindakan manusiawi.

Zakat, infaq dan shadaqah merupakan ajaran agama yang memiliki kedua dimensi tersebut. Dalam konteks ini, pengelolaan yang melibatkan organisasi pengelola zakat akan

mampu mengembangkan gagasan pemberdayaan umat karena zakat dapat menjadi ruang bagi transformasi masyarakat. Ia pun tidak lagi dipahami sebagai proses “penyucian harta” semata, atau sekadar memperlihatkan kepedulian sosial belaka, melainkan juga sebagai solusi persoalan keumatan dengan upaya menyentuh akar masalah dan dapat direalisasikan dengan kondisi keumatan masa kini.

Berikut beberapa perbedaan antara UU Nomor 38/1999 dan UU Nomor 23/2011 tentang Pengelolaan Zakat.

UU Nomor 38/1999	UU Nomor 23/2011
- Terdiri dari 10 BAB dan 25 Pasal	- Terdiri dari 11 BAB dan 47 Pasal
- Sistematika:	- Sistematika:
BAB I Ketentuan Umum	BAB I Ketentuan Umum
BAB II Asas dan Tujuan	BAB II Badan Amil Zakat Nasional
BAB III Organisasi Pengelolaan Zakat	BAB III Pengumpulan, Pendistribusian, Pendayagunaan, dan Pelaporan
BAB IV Pengumpulan Zakat	BAB IV Pembiayaan
BAB V Pendayagunaan Zakat	BAB V Pembinaan dan Pengawasan
BAB VI Pengawasan	BAB VI Peran Serta Masyarakat
BAB VII Sanksi	BAB VII Sanksi Administratif
BAB VIII Ketentuan-Ketentuan Lain	BAB VIII Larangan
BAB IX Ketentuan Peralihan	BAB IX Ketentuan Pidana
BAB X Ketentuan Penutup	BAB X Ketentuan Peralihan
	BAB XI Ketentuan Penutup
- Koordinasi antar lembaga pengelola zakat tidak tegas	- Koordinasi secara tegas diatur dan BAZNAS sebagai koordinator
- Hierarki antar BAZNAS, BAZNAS Prov, dan Baznas Kab/Kota tidak jelas	- Hierarki telah disusun, BAZNAS berperan sebagai regulator pengelolaan zakat nasional

- Masing-masing lembaga pengelola zakat melaksanakan dan mengembangkan program pengelolaan zakat sendiri-sendiri	- Pengelolaan zakat lebih terkoordinasi dan terintegrasi baik dalam tatakelola maupun pelaporannya
- Ketentuan-ketentuan mengenai pengumpulan dan pendayagunaan zakat diatur secara terpisah	- Ketentuan-ketentuan mengenai pengumpulan, pendistribusian, pendayagunaan, dan pelaporan dibuat sebagai suatu mekanisme yang lebih terintegrasi
- Penyebutan lembaga pengelola zakat dibuat secara lebih umum, sehingga tidak memperjelas posisi antara lembaga pengelola zakat yang dibentuk oleh pemerintah dan masyarakat.	- Penyebutan lembaga pengelola zakat dibuat secara lebih spesifik dengan menyebutkan nama Badan Amil Zakat Nasional, sedangkan lembaga pengelola zakat yang dibentuk oleh masyarakat disebut dengan nama Lembaga Amil Zakat
- Tidak terdapat pembiayaan bagi lembaga pengelola zakat	- Lembaga pengelola zakat yang dalam hal ini disebut dengan BAZNAS memperoleh anggaran dari negara.
- Tidak terdapat ketentuan mengenai kriteria dan persyaratan anggota serta pengurus lembaga pengelola zakat	- Terdapat kriteria dan persyaratan yang spesifik mengenai anggota dan pengurus BAZNAS
- Masyarakat hanya berperan dalam hal pengawasan	- Masyarakat berperan serta dalam hal pembinaan dan pengawasan.
- Sanksi diurai secara lebih sederhana, baik ketentuannya maupun bentuk sanksinya.	- Sanksi diurai menurut jenis dan bentuknya. Ada yang disebut dengan sanksi administratif dan sanksi pidana.

Di dalam undang-undang baru ini, pengelolaan secara kelembagaan memiliki porsi yang sangat besar. Dari 47 pasal, 32 pasal di antaranya mengatur kelembagaan, seperti Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS), BAZNAS provinsi, BAZNAS



Sifat mandiri itu seharusnya menempatkan lembaga pengelola zakat, dalam hal ini BAZNAS, tidak dapat diintervensi oleh pemerintah karena kedudukannya harus setara dengan badan atau lembaga lain yang bersifat mandiri (independen).

kabupaten/kota, Lembaga Amil Zakat (LAZ), dan Unit Pengumpul Zakat (UPZ). Selain dari beberapa perbedaan yang terdapat pada kedua Undang-Undang tersebut, terdapat kesamaan keduanya yaitu dalam hal tiadanya sanksi bagi pihak-pihak yang telah layak disebut sebagai wajib zakat. Padahal, dalam sejarah awal Islam, pihak wajib zakat inilah yang mengalami “pemaksaan” untuk dipungut sebagian dari harta mereka.

Hanya saja, posisi kelembagaan yang demikian dominan ditengarai oleh beberapa pihak sebagai pemicu disfungsi. Fajri Nursyamsi dalam artikelnya *Potensi Disfungsi Baznas Pasca UU Pengelolaan Zakat (2012)* memberi catatan kritis bahwa beberapa pengaturan kelembagaan zakat tersebut memiliki potensi disfungsional dan juga paradoks. Ia menunjuk pasal 5 ayat (3) yang disinyalirnya sebagai poros paradoks, yaitu bahwa “BAZNAS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan lembaga pemerintah nonstruktural yang bersifat mandiri dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri.”

Bentuk BAZNAS sebagai lembaga nonstruktural dan bersifat

mandiri. Sifat mandiri itu seharusnya menempatkan lembaga pengelola zakat, dalam hal ini BAZNAS, tidak dapat diintervensi oleh pemerintah karena kedudukannya harus setara dengan badan atau lembaga lain yang bersifat mandiri (independen). Tetapi, menilik komposisi keanggotaan pengurus dan juga pertanggungjawaban yang ditujukan kepada Presiden sebagai eksekutif menunjukkan bahwa kemandirian BAZNAS masih dapat dipertanyakan.

Selain itu, bentuknya sebagai lembaga nonstruktural juga mengandung pertanyaan. Mengacu kepada bentuk lembaga-lembaga yang ada di Indonesia, penyebutan “lembaga pemerintah nonstruktural” menunjuk kepada lembaga-lembaga yang berada di luar eksekutif, legislatif dan yudikatif. Sifat mandiri diberikan kepada lembaga pemerintah nonstruktural untuk tujuan pengawasan atau penyeimbang bagi keterlaksanaan ketiga kekuasaan tersebut.

Kritik Fajri Nursyamsi tersebut tampaknya masuk akal dan menarik sebagai bahan kajian lebih lanjut. Kekhawatirannya bahwa paradoks pada lembaga pengelola zakat ini akan “mengacaukan” sistem ketatanegaraan Indonesia patut diapresiasi, meskipun dalam beberapa hal terdapat hal yang lebih mendasar dari sekadar diskusi mengenai paradoks tersebut.

Hal mendasar tersebut adalah bagaimana menumbuhkan kesadaran dan kepercayaan publik mengenai perlunya menyalurkan zakat melalui lembaga pengelola zakat yang dibentuk oleh pemerintah, atau melalui lembaga pengelola zakat yang dibentuk oleh masyarakat. Kesadaran dan kepercayaan tersebut akan mengantarkan pada tujuan pengelolaan zakat, yaitu pemberdayaan masyarakat dan pengentasan kemiskinan. Untuk membangun dan menumbuhkan kepercayaan itu, pemerintah dan masyarakat perlu bekerjasama dan saling meyakinkan satu sama lain bahwa

zakat dan seluruh pengelolaannya diperlukan dalam rangka mengangkat harkat, derajat, dan martabat kemanusiaan. Kepercayaan itu dapat tumbuh jika para pengelola zakat memiliki kapasitas dan tingkat profesionalitas yang memadai, serta akuntabel, transparan, jujur, dan amanah.

## BAB III

### KENISCAYAAN STRUKTUR KELEMBAGAAN PENGELOLAAN ZAKAT

Pengelolaan zakat, sebagaimana termuat dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 diatur dengan dua model, yaitu: pertama, zakat dikelola lembaga yang dibentuk oleh pemerintah. Kedua, zakat dikelola lembaga yang dibentuk oleh masyarakat. Untuk model yang pertama, pemerintah memiliki wewenang dalam mengatur berbagai ketentuan mengenai pengelolaan zakat. Tetapi dalam pelaksanaannya, pemerintah lebih memosisikan diri sebagai regulator dan fasilitator dalam rangka memastikan bahwa pengelolaan zakat dilakukan dengan baik dan diperuntukkan demi kemaslahatan umat. Sementara untuk model yang kedua, masyarakat memiliki wewenang yang besar untuk mengelola zakat, akan tetapi ia diharuskan berkoordinasi, melaporkan, dan siap dibina oleh pemerintah.

Penerapan kedua model tersebut untuk mewujudkan tata kelola zakat yang ideal. Jika wewenang pengelolaan zakat diserahkan sepenuhnya kepada negara, intervensi negara dinilai sangat kuat dan hal itu akan melemahkan peran serta masyarakat. Terlebih lagi jika negara belum memiliki good governance, pengelolaan zakat juga akan sulit berjalan

dengan baik. Sebaliknya, jika pengelolaan zakat diserahkan sepenuhnya kepada masyarakat, pendayagunaan zakat untuk pemberdayaan umat tidak akan optimal.

Pada masa awal Islam, pengelolaan zakat dilakukan oleh pemimpin Islam yang dinilai sebagai representasi “negara”. Mua’dz bin Jabal, misalnya, mendapat tugas untuk mengelola zakat di daerah Yaman di bawah pengawasan Rasulullah SAW. Hubungan Mu’adz di Yaman dan Rasulullah SAW di Madinah bersifat koordinatif. Model pengelolaan zakat seperti ini, dimana negara mengambil peran maksimal dinilai sangat ideal karena sosok Nabi Muhammad SAW di “pemerintahan pusat” dengan Mu’adz bin Jabal di “pemerintahan daerah” merupakan sosok yang amanah, dipercaya, dan memiliki komitmen untuk mengangkat derajat kaum fakir-miskin. Di samping itu proses pengumpulan dan distribusinya pun dilakukan secara transparan dan akuntabel (Asep Saefuddin Jahar, 2008).

Pada masa kekinian, pengelolaan zakat seringkali diseret dalam arus perdebatan mengenai siapa yang berwenang melakukan pengelolaan dan bagaimana mekanismenya. Menurut kelompok yang berperspektif sekularistik, pengelolaan zakat tidak perlu melalui campur tangan negara. Sementara bagi yang berperspektif *centered-state*, negara harus mengambil wewenang pengelolaan itu. Dikotomi perspektif tersebut tampaknya tidak akan menjadi suatu perdebatan yang produktif ketika konteks kehidupan masyarakat mutakhir justru tidak bisa melepaskan diri dari relasi-konstruktif dan kritis antara negara dan masyarakat. Dengan pengertian lain, publik masa kini merupakan subjek yang dapat terlibat aktif dan partisipatif dalam proses-proses pengelolaan sumber daya publik, sementara pada situasi yang sama negara pun harus berdampingan dengan masyarakat dalam melaksanakan program-program kenegaraan.

Pengelolaan zakat yang diamanatkan oleh Undang-Undang merupakan suatu cermin dari hubungan yang konstruktif dan kritis itu. Negara merupakan regulator dan fasilitator, tetapi pelaksanaannya dilakukan oleh lembaga yang diberi kewenangan secara mandiri. Hal ini menunjukkan bahwa antara negara dan masyarakat tidak dapat berdiri sendiri-sendiri dalam proses pengelolaan zakat karena keduanya menyadari adanya tujuan penting dari pengelolaan zakat itu, yaitu pemberdayaan umat—suatu tujuan yang menjadi idaman oleh masyarakat manapun.

Di negara lain, pengelolaan zakat memiliki beberapa model. Arab Saudi, Pakistan, dan Sudan memiliki undang-undang wajib zakat berikut institusi yang menanganinya. Sementara di Kuwait dan Yordania, zakat diterapkan secara sukarela, tidak diatur undang-undang khusus. Indonesia memilih caranya sendiri yang lebih merupakan “jalan tengah”, yakni meskipun telah memiliki undang-undang yang mengatur pengelolaan zakat tetapi tidak secara tegas mewajibkan zakat. Pengelolaan zakat dilakukan oleh dua lembaga pengelola zakat, yaitu Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) sebagai lembaga pengelola zakat yang dibentuk oleh pemerintah dan Lembaga Amil Zakat (LAZ) sebagai lembaga pengelola zakat yang dibentuk oleh masyarakat.

### A. Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS)

Sebagaimana telah disinggung diatas, bahwa pengelolaan zakat di Indonesia berusaha menjembatani dikotomi antara perspektif *centered-state* dengan perspektif sekularistik. Upaya “kompromis” tersebut perlu dilakukan sebab zakat memiliki tujuan pemberdayaan publik untuk mewujudkan keadilan sosial. Penyerahan total pengelolaan zakat ke negara dikhawatirkan akan menimbulkan penyimpangan ketika

sistem birokrasi yang ada masih lemah dan kepemimpinan belum mendapat kepercayaan penuh dari masyarakat. Sementara penyerahan total ke masyarakat mengandung risiko sulit mengontrol pengumpulan, pendistribusian, serta pendayagunaannya untuk kemaslahatan umat.

### **Status dan Positioning BAZNAS**

Sinergi antara peran negara dan masyarakat sangat diperlukan karena pengelolaan zakat membutuhkan skala prioritas, kerjasama dan data-data yang komprehensif untuk pendayagunaan zakat. Dengan dibentuknya lembaga khusus yang menangani pengelolaan zakat, lembaga tersebut berfungsi seperti *“holding company”* yang memiliki hubungan sinergis dengan lembaga-lembaga di bawahnya, juga lembaga pengelola zakat yang dibentuk oleh masyarakat. Asep Saefudin Jahar (2008) berpandangan bahwa pengelolaan zakat model ini akan memudahkan pengelolaan zakat secara sinergis. Pada konteks yang lebih praktis, misalnya, lembaga pengelola zakat dapat bekerjasama dengan kementerian atau lembaga milik negara untuk secara mudah mengakses data muzakki dan mustahik. Data-data tersebut akan bermanfaat bagi pemetaan program dan skala prioritas distribusi zakat. Dalam kerangka inilah, Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) diharapkan dapat memerankan fungsi tersebut.

Pasal 5 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (selanjutnya cukup disebut UU Nomor 23/2011), mendeskripsi Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) sebagai *“lembaga pemerintah nonstruktural yang bersifat mandiri dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri”*. Pengertian BAZNAS sedemikian rupa memiliki 3 (tiga) sifat dasar yang melekat padanya, yaitu:

1. Lembaga pemerintah nonstruktural;
2. Bersifat mandiri;

3. Bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri.

*Pertama*, BAZNAS merupakan lembaga pemerintah nonstruktural. Apa yang dimaksud dengan nonstruktural disini adalah, ia tidak termasuk dalam struktur organisasi kementerian ataupun lembaga pemerintah nonkementerian. Pengangkatan kepala lembaga ini dilakukan secara langsung oleh Presiden. Karena ia merupakan lembaga yang dibentuk oleh pemerintah, pembiayaannya pun difasilitasi oleh pemerintah (anggaran negara). Pada umumnya, lembaga nonstruktural seperti ini berada di luar kekuasaan eksekutif, yudikatif, dan legislatif. Keberadaannya berfungsi untuk penyeimbang bagi ketiga kekuasaan tersebut. Pembentukan lembaga nonstruktural juga diharapkan mengisi kekosongan dalam sektor-sektor tertentu atau mempertegas fungsi lembaga pemerintah yang dipandang tidak dapat menjalankan fungsinya secara maksimal.

### **Tugas dan Fungsi BAZNAS**

Pembentukan BAZNAS sendiri dinilai sebagai sebuah keniscayaan mengingat pentingnya sektor zakat yang menjadi area kerjanya. Pengelolaan zakat bukanlah perkara yang mudah mengingat bangsa Indonesia sendiri, terutama yang muslim, belum sepenuhnya menyadari letak urgensinya zakat dan pendayagunaannya. Wajarlah jika potensi zakat yang ada belum terserap sepenuhnya dan hanya menjadi kebanggaan karitatif semata.

BAZNAS merupakan lembaga pengelola zakat yang memiliki tugas utama pengelolaan zakat secara nasional. Dalam rangka melaksanakan tugasnya sebagai lembaga pengelola zakat nasional, BAZNAS menjalankan fungsi-fungsi utama, sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 23/2011 adalah sebagai berikut:

1. perencanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat;
2. pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat;
3. pengendalian pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat; dan
4. pelaporan dan pertanggungjawaban pelaksanaan pengelolaan zakat.

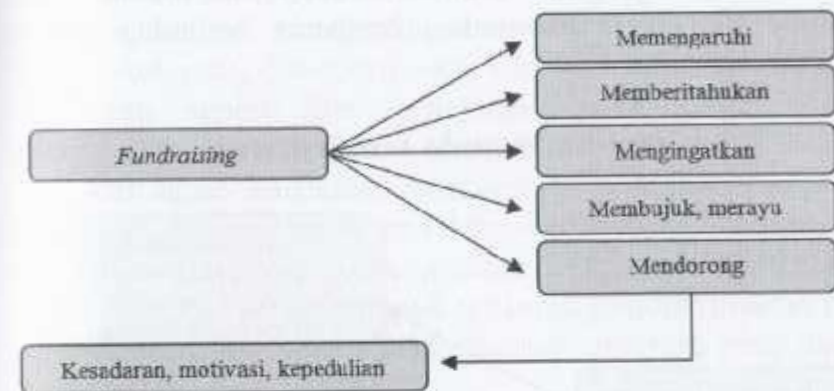
Secara umum, tugas dan fungsi BAZNAS adalah melakukan upaya pengumpulan, pendistribusian, pendayagunaan, pelaporan dan pertanggungjawaban atas pelaksanaan pengelolaan zakat.

UU ini belum memperjelas apakah pengumpulan tersebut sama dengan pemungutan. Ataukah itu sekadar imbauan yang bersifat informatif kepada masyarakat untuk menyalurkan zakat ke lembaga pengelola zakat. Berbeda dengan di Pakistan, lembaga pengelola zakatnya—Central Zakat Fund (CZF)—memiliki wewenang untuk memungut zakat dari para muzakki. Karena asumsi pengumpulan zakat di sini memiliki perbedaan dengan pemungutan, proses pengumpulan yang dilakukan BAZNAS sudah barang tentu memerlukan kesadaran dan kepercayaan penuh dari muzakki untuk menyeter zakatnya melalui BAZNAS.

Proses pengumpulan zakat dalam konteks masa kini lebih banyak mengikuti konsep *fundraising*, yaitu suatu kegiatan yang memiliki tujuan penggalangan dana untuk tujuan tertentu. *Fundraising* zakat berarti upaya mengumpulkan zakat dari perorangan atau badan usaha untuk mencapai tujuan zakat. Sumber utama *fundraising* zakat adalah muzakki. Maka, mengingat proses *fundraising* zakat merupakan hal yang mendasar bagi upaya pengelolaan zakat, pihak-pihak yang telah diberi wewenang untuk mengelola zakat harus mampu

meyakinkan masyarakat muslim mengenai pentingnya zakat. Oleh sebab itu, para pengurus BAZNAS sebaiknya memiliki kapasitas untuk melakukan hal-hal seperti tergambar dalam bagan berikut.

### Skema Proses *Fundraising*

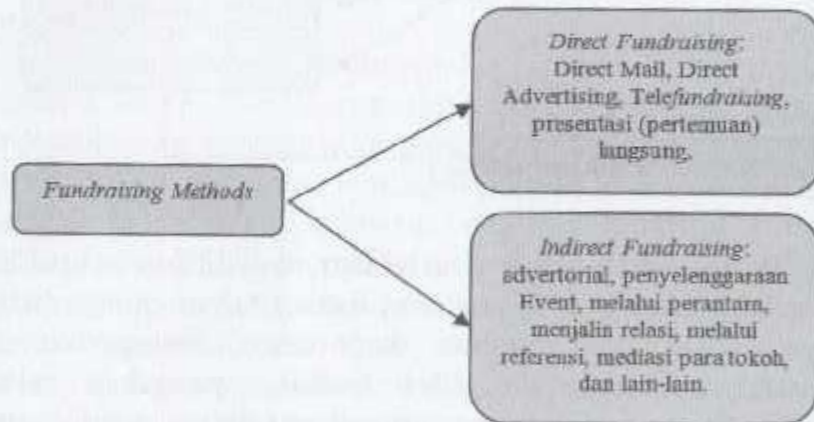


Proses awal tersebut akan lebih mudah dilakukan apabila pengelola zakat juga memahami bahwa tujuan *fundraising* zakat adalah: menghimpun dana zakat, memperbanyak muzakki, meningkatkan citra lembaga pengelola zakat (BAZNAS), menghimpun simpatisan/relasi pendukung, meningkatkan kepuasan muzakki. Dari sekian tujuan *fundraising* tersebut, mencapai kepuasan muzakki merupakan tujuan pada tingkatan tertinggi karena kepuasan muzakki bukan hanya akan memperdalam kepercayaan publik kepada lembaga pengelola zakat melainkan juga semakin menambah penghimpunan dana secara terus-menerus.

Dalam rangka mencapai tujuan pengumpulan zakat tersebut, *fundraising* membutuhkan strategi atau metode tertentu, antara lain, secara langsung (*direct fundraising*) dan tidak langsung (*indirect fundraising*). *Fundraising* secara

langsung adalah teknik-teknik atau cara-cara yang melibatkan partisipasi muzakki secara langsung, yaitu bentuk-bentuk *fundraising* di mana proses interaksi dan daya akomodasi terhadap respon muzakki bisa seketika (langsung) dilakukan. Sedangkan *fundraising* tidak langsung adalah teknik-teknik atau cara-cara yang tidak melibatkan partisipasi muzakki secara langsung, yaitu bentuk-bentuk *fundraising* tanpa memberikan daya akomodasi langsung terhadap respon muzakki seketika.

### Skema Metode *Fundraising*



Pendistribusian zakat dilakukan setelah potensi zakat terkumpul. Pengelola zakat melakukan pembagian zakat kepada orang-orang yang berhak menerimanya. Permasalahan yang kerap terjadi di masyarakat, pendistribusian zakat dilakukan secara langsung oleh pihak pengelola kepada mustahik. Di banyak pedesaan di Indonesia, tidak sedikit yang membagikan zakat harta secara langsung, baik yang dikirim melalui amplop maupun dengan cara mengumpulkan mustahik pada suatu tempat tertentu. Fenomena yang cukup memprihatinkan

adalah, muzakki membagikan zakat hartanya dengan cara membagikan kupon, lalu para mustahik berkumpul di depan rumahnya dan saling berebut zakat yang dibagikan. Penyaluran zakat seperti itu justru menimbulkan banyak korban dan, bahkan, dapat menghabiskan biaya perawatan yang lebih besar daripada jumlah zakat yang diterima.

Pendistribusian melalui cara tersebut juga dinilai banyak kalangan sebagai pendistribusian secara konsumtif, yaitu harta zakat yang diberikan segera habis setelah digunakan. Kenyataan seperti itu menggugah para ulama untuk merumuskan suatu skema pendistribusian zakat secara produktif agar mustahik memperoleh manfaat pendayagunaan zakat yang lebih besar. Oleh sebab itu, BAZNAS dituntut untuk dapat merumuskan pengalihan cara, teknik, strategi dan metode dari mulai pengumpulan hingga pendistribusian dan pendayagunaan zakat melalui program-program yang dapat diterima oleh masyarakat.

### Standar dan Kriteria BAZNAS

Dalam rangka menjalankan tugas dan fungsinya tersebut, BAZNAS memiliki standar dan kriteria yang telah ditentukan berdasarkan Undang-Undang. Beberapa pasal dalam Undang-Undang Nomor 23/2011, menetapkan standar kelembagaan BAZNAS, di antaranya:

1. Dibentuk oleh pemerintah (pasal 5)
2. Memiliki dan menjalankan tugas kelembagaan yang jelas (Pasal 7)
3. Memiliki struktur kelembagaan (Pasal 8)
4. Memiliki masa kepengurusan yang jelas (pasal 9)
5. Memiliki keanggotaan dengan kriteria yang sesuai dengan peraturan yang berlaku (Pasal 10)
6. Didukung oleh BAZNAS tingkat provinsi, tingkat Kabupaten/Kota (pasal 15).

Masing-masing standar kelembagaan BAZNAS tersebut harus memenuhi kriteria sebagai berikut.

*Pertama*, secara kelembagaan, BAZNAS harus memenuhi kriteria:

1. Dibentuk oleh pemerintah
2. Lembaga pemerintah nonstruktural
3. Bersifat mandiri
4. Bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri
5. Pelaporan dari pelaksanaan tugasnya diberikan kepada Presiden melalui Menteri dan kepada Dewan Perwakilan Rakyat RI.

*Kedua*, memiliki dan menjalankan tugas kelembagaan. Ketentuan ini dimuat dan diatur dalam pasal 7 UU Nomor 23/2011. Tugas dan fungsi pengumpulan, pendistribusian, pendayagunaan harus dilakukan melalui mekanisme perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian hingga pelaporan dan pertanggungjawabannya. Dalam melaksanakan tugas ini, BAZNAS dapat bekerjasama dengan pihak-pihak terkait seperti kementerian, Badan Usaha Milik Negara (BUMN), dan lembaga luar negeri sejauh dilakukan untuk kepentingan umat.

*Ketiga*, memiliki struktur kelembagaan. Jika merujuk pada pasal 8 UU Nomor 23/2011, struktur kelembagaan tersebut mencakup beberapa kriteria, di antaranya:

1. Struktur organisasi BAZNAS dipimpin oleh seorang ketua dan seorang wakil ketua
2. Memiliki jumlah keanggotaan sebanyak 11 (sebelas) orang, yang terdiri atas 8 (delapan) orang dari unsur masyarakat dan 3 (tiga) orang dari unsur pemerintah.

*Keempat*, memiliki masa kepengurusan yang jelas. Setiap organisasi selalu memiliki masa kepengurusan sehingga

Fenomena yang cukup memprihatinkan adalah, muzakki membagikan zakat hartanya dengan cara membagikan kupon, lalu para mustahik berkumpul di depan rumahnya dan saling berebut zakat yang dibagikan. Penyaluran zakat seperti itu justru menimbulkan banyak korban dan, bahkan, dapat menghabiskan biaya perawatan yang lebih besar daripada jumlah zakat yang diterima.

ia dapat mengalami pergantian pengurus di masa-masa selanjutnya. Masa kepengurusan BAZNAS adalah:

1. 5 (lima) tahun
2. Dapat dipilih kembali untuk satu kali masa jabatan.

*Kelima*, keanggotaan BAZNAS ditentukan berdasarkan beberapa kriteria sebagai berikut:

1. Anggota BAZNAS diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas usul Menteri.
2. Anggota BAZNAS terdiri dari unsur masyarakat yang terdiri dari unsur ulama, tenaga profesional, dan tokoh masyarakat Islam di mana pengangkatannya dilakukan oleh Presiden setelah mendapat pertimbangan DPR-RI, serta unsur pemerintah yang ditunjuk/diambil dari kementerian/instansi yang berkaitan dengan pengelolaan zakat.

3. Secara lebih spesifik, anggota BAZNAS harus memenuhi kriteria:

a. Warga negara Indonesia;

Kriteria ini tampaknya menyesuaikan serta merujuk pada berbagai peraturan hukum lainnya yang menekankan bahwa setiap lembaga atau badan yang dibentuk oleh pemerintah harus diisi oleh warga negara Indonesia. Secara agama, ketentuan ini tentu saja tidak bertentangan, sementara secara sosial-budaya, ketentuan ini akan lebih memudahkan identifikasi dan juga pertanggungjawaban secara sosial dan hukum bagi warga negara sendiri.

b. Beragama Islam;

Kriteria ini sangat dianjurkan oleh ulama-ulama fikih di mana seorang pengelola zakat (*'amil*) sangat dianjurkan dari kalangan muslim. Meskipun terdapat pendapat yang tidak mengharuskan kategori muslim untuk menjadi *'amil*, tetapi banyak dari kalangan ulama yang mensyaratkan keislaman sebagai syarat untuk menjadi pengelola zakat. Sebut saja Yusuf al-Qardhawi (1994) yang lebih mengutamakan muslim sebagai pengelola zakat dengan pertimbangan kemaslahatan secara agama dan menganggap bahwa urusan keislaman tetap lebih payut dikelola oleh muslim. Atau juga Ibnu Qudamah (1956) yang skeptis jika urusan keislaman, seperti zakat dikelola oleh nonmuslim karena mereka akan sulit mendapat kepercayaan dari masyarakat muslim.

c. Bertakwa kepada Allah SWT;

Hampir senada dengan kriteria sebelumnya, kriteria ini untuk menekankan bahwa ketakwaan

kepada Allah SWT akan membuat pengelola zakat akan bertindak secara amanah dan bertanggungjawab karena ia sangat takut kepada Allah SWT jika ia sampai tidak menjalankan tugasnya dengan baik. Hanya saja, kriteria ini agak sulit diukur mengingat ketakwaan merupakan persoalan batiniah yang sulit diukur melalui perilaku badaniah. Meskipun demikian, kesaksian dan rekomendasi kalangan yang bisa dipercaya mengenai seseorang dapat dijadikan sebagai salah satu faktor untuk menjadikan sosok yang kuat iman serta takwanya itu untuk dapat dipilih sebagai pengelola zakat.

d. Berakhlak mulia;

Kriteria ini mencakup perilaku keseharian yang dilihat dan disaksikan secara sosial. Dengan pengertian lain, masyarakat umum dapat menilai apakah seseorang berperilaku mulia atau tidak.

e. Berusia minimal 40 (empat puluh) tahun;

Kriteria ini lebih mengutamakan pada pertimbangan berdasarkan kematangan, kedewasaan, dan pengalaman hidup seseorang. Berbagai kajian mengenai psikologi, biologi, fisiologi dan juga medis mengutarakan bahwa usia 40 tahun dianggap sebagai usia kematangan dan merupakan tahap puncak dari kondisi fisik, sehingga seseorang berada dalam kondisi yang sangat mendukung bagi segala usaha untuk memenuhi tantangan dalam mencapai kekuasaan atau prestasi terbaik.

f. Sehat jasmani dan rohani;

Kriteria ini merupakan keharusan untuk dimiliki setiap orang yang akan melaksanakan suatu proses pekerjaan yang berat dan menuntut



tanggung jawab. Kriteria ini merupakan syarat mendasar yang selalu dicantumkan dalam berbagai persyaratan untuk menduduki jabatan atau melaksanakan tugas yang berhubungan dengan kepentingan publik.

g. Tidak menjadi anggota partai politik;

Kriteria ini ingin menegaskan bahwa anggota BAZNAS tidak terlibat dalam wilayah politik praktis karena dikhawatirkan akan menjauhkan diri dari tujuan pengelolaan zakat yang sebenarnya. Keterlibatan dalam partai politik dikhawatirkan akan membawa kepentingan tertentu yang dapat merugikan tujuan pengelolaan zakat itu sendiri.

h. Memiliki kompetensi di bidang pengelolaan zakat;

Kriteria ini merupakan anjuran yang ditekankan baik oleh ajaran agama maupun ajaran pengetahuan kemanusiaan. Kompetensi merupakan seperangkat pengetahuan, keterampilan, dan perilaku yang harus dimiliki, dihayati, dan dikuasai oleh seseorang dalam melaksanakan tugas keprofesionalan.

i. Tidak pernah dihukum karena melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun.

Kriteria ini merupakan sesuatu yang tidak dapat ditawar. Pengelolaan zakat memerlukan kepercayaan yang tinggi dari masyarakat. Hal-hal yang terkait dengan sisi negatif yang dimiliki oleh pengelola zakat harus dihindari agar masyarakat percaya dan ikhlas dalam menunaikan zakatnya melalui BAZNAS. Seseorang yang pernah dihukum karena melakukan tindak pidana kejahatan sangat

tidak patut menjadi anggota BAZNAS karena akan mengurangi nilai kemuliaan dari lembaga pengelola zakat tersebut.

4. Dapat diberhentikan apabila: meninggal dunia, habis masa jabatan, mengundurkan diri, tidak melaksanakan tugas selama 3 (tiga) bulan secara terus-menerus, atau tidak memenuhi syarat lagi sebagai anggota.

Dibandingkan dengan kriteria pengelolaan zakat (*'amil*) yang disyaratkan dalam beberapa literatur fiqih, kriteria anggota tersebut tampak sebagai suatu perluasan tanpa mengurangi prinsip-prinsip mendasarnya. Dalam literatur fiqih, syarat untuk menjadi pengelola zakat (*'amil*) setidaknya harus: muslim, *mukallaf* (akil baligh), amanah (dapat dipercaya), mengerti dan memahami dengan baik hukum-hukum di sektor zakat, dan mengerti pekerjaan yang dilakukan dengan penuh tanggung jawab. Beberapa literatur lain juga menambahkan persyaratan, yaitu pengelola zakat (*'amil*) haruslah laki-laki, merdeka (bukan budak), serta bukan berasal dari keluarga Nabi SAW (Bani Hasyim).

*Keenam*, BAZNAS yang berkedudukan di ibukota perlu didukung oleh BAZNAS tingkat provinsi dan tingkat Kabupaten/Kota. Pembentukan BAZNAS pada tingkat Provinsi dan Kabupaten/kota untuk mengelola zakat di masing-masing wilayah dan meringankan beban kerja dari BAZNAS. Di samping itu, koordinasi yang baik antara BAZNAS di berbagai tingkatan akan membantu pemetaan warga masyarakat yang berstatus sebagai muzakki dan mustahik serta dapat dibuat skala prioritasnya. Menurut Pasal 15 UU Nomor 23/2011, disebutkan bahwa BAZNAS Provinsi dan BAZNAS Kabupaten/

Kota dibentuk untuk melaksanakan pengelolaan zakat di wilayahnya masing-masing.

### **Pembentukan BAZNAS Provinsi dan Kab/Kota**

BAZNAS Provinsi dan BAZNAS Kabupaten/Kota dibentuk dengan cara:

1. BAZNAS provinsi dibentuk oleh Menteri atas usul gubernur setelah mendapat pertimbangan BAZNAS.
2. BAZNAS kabupaten/kota dibentuk oleh Menteri atau pejabat yang ditunjuk atas usul bupati/walikota setelah mendapat pertimbangan BAZNAS.
3. Jika gubernur atau bupati/walikota tidak mengusulkan pembentukan BAZNAS provinsi atau BAZNAS kabupaten/kota, Menteri atau pejabat yang ditunjuk dapat membentuk BAZNAS provinsi atau BAZNAS kabupaten/kota setelah mendapat pertimbangan BAZNAS.

Pembentukan BAZNAS dan beban tugas kerjanya yang tidak sederhana tersebut menuntut kapasitas kelembagaan dan keanggotaan yang mumpuni. Dalam Naskah Akademik RUU Pengelolaan Zakat yang baru ini, sempat diutarakan mengenai posisi strategis dari lembaga pengelola zakat yang dibentuk oleh pemerintah. Di sana disebutkan bahwa sebagai badan yang dibentuk dengan Keputusan Presiden, Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) memiliki kewenangan yang meliputi:

1. Pemberian izin pembentukan dan operasional BAZ dan LAZ serta pencabutan izinnya;
2. Pengaturan susunan organisasi tata kerja badan amil zakat;
3. Pengaturan terhadap pengumpulan, penyaluran,

dan pendayagunaan zakat oleh BAZ dan LAZ serta pelaporannya;

4. Pengawasan terhadap BAZ dan LAZ dalam hal kelembagaan, hubungan kelembagaan, sumber daya manusia (*amil*), sistem, muzakki, mustahik, aspek syariah, dan hal lainnya.

Beberapa kewenangan tersebut masih harus menunggu peraturan pelaksanaannya. Apapun bentuknya, lembaga pengelola zakat yang dicita-citakan oleh Undang-Undang Nomor 23/2011 adalah institusi yang mandiri, berwibawa dan memiliki otoritas yang cukup untuk melakukan koordinasi terhadap para pengelola zakat dalam berbagai aspek. Dengan demikian, berbagai lembaga pengelola zakat yang ada di tanah air mengalami sinergi, koordinasi satu sama lain dan tetap terkontrol sehingga pengelolaan zakat tidak menyimpang dari tujuan yang ingin dicapai.

### **B. Lembaga Amil Zakat(LAZ)**

Lembaga Amil Zakat (LAZ) merupakan lembaga pengelola zakat yang dibentuk oleh masyarakat. Keberadaan LAZ yang tetap dilindungi dan diberi “keleluasaan” untuk mengelola zakat merupakan cara pemerintah untuk tetap mendorong peran serta masyarakat di dalam pengelolaan zakat.

#### **Standar dan Kriteria LAZ**

Menurut UU Nomor 23/2011, untuk dapat menjadi Lembaga Amil Zakat (LAZ) harus memenuhi beberapa standar sebagai berikut:

1. LAZ merupakan lembaga pengelola zakat yang dibentuk oleh masyarakat.

2. Mampu melaksanakan fungsi pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat.
3. Pembentukan LAZ harus mendapat izin Menteri atau pejabat yang ditunjuk oleh Menteri.
4. Siap melakukan koordinasi dengan BAZNAS dalam rangka mengoptimalkan fungsi pengelolaan zakat.

Standar kelembagaan LAZ tersebut didukung oleh kriteria-kriteria yang harus dipenuhi, di antaranya adalah:

1. Terdaftar sebagai organisasi kemasyarakatan Islam yang mengelola bidang pendidikan, dakwah, dan sosial. Ormas yang dimaksud di sini adalah setiap organisasi nonpemerintah yang bergerak di bidang sosial kemasyarakatan. Penekanan pada pengelolaan di bidang pendidikan, dakwah, dan sosial ini diharapkan agar lembaga-lembaga zakat lebih fokus melaksanakan program pemberdayaan masyarakat di ketiga bidang tadi, serta lebih menonjolkan sifat nirlaba. Selain itu, dengan berbentuk atau berafiliasi terhadap ormas tertentu, pendataan muzakki dan mustahik akan lebih mudah dilakukan. Pada gilirannya, pemerataan pengumpulan dan pendistribusian zakat dapat terwujud.
2. Berbentuk lembaga berbadan hukum  
Pengelolaan zakat merupakan perbuatan hukum yang menuntut kesungguhan dan kesesuaian dengan peraturan perundangan. Sejumlah besar dana zakat yang dikumpulkan dari masyarakat harus dikelola dan dipertanggungjawabkan dengan sebenar-benarnya. Maka, terkait dengan aspek pertanggungjawaban publik atas pengelolaan zakat masyarakat, lembaga yang akan melakukan penggalangan dan pendayagunaan sumber dana publik tersebut harus berbadan hukum untuk mendapatkan legalitasnya sebagai pengelola zakat.

3. Mendapat rekomendasi dari BAZNAS.  
Mengingat LAZ harus bersedia melakukan pengelolaan zakat di bawah koordinasi BAZNAS selaku koordinator, pembentukan LAZ perlu mendapatkan rekomendasi dari BAZNAS sesuai tingkatannya. Selain itu, rekomendasi juga untuk melihat dan mengenali tingkat kelayakan dan kepatutan, baik secara hukum maupun secara sosial mengenai kapasitas untuk melakukan pengelolaan zakat.
4. Memiliki pengawas syariat.  
Pengawas syariat adalah pihak yang mengkaji, meneliti, dan menilai apakah pengelolaan zakat telah berpedoman pada syariat. Apakah dalam kegiatan pengelolaan zakat ketentuan mengenai muzakki, jumlah harta, haul, nishab, ashnaf, serta program pendayagunaannya telah sesuai dengan prinsip-prinsip hukum Islam (Syariat). Pengawas Syariat juga dapat memberikan rekomendasi bagi pihak-pihak yang berwenang untuk melakukan suatu teguran jika LAZ dinilai menyimpang dari ajaran Islam atau prinsip-prinsip pengelolaan zakat.
5. Memiliki kemampuan teknis, administratif, dan keuangan untuk melaksanakan kegiatannya.  
LAZ merupakan lembaga publik yang mengelola sumberdaya ekonomi (zakat) masyarakat muslim. Prinsip-prinsip administrasi modern harus dikuasai untuk menjamin akuntabilitas dan transparansi pengelolaannya. Akuntabilitas dan transparansi tersebut dapat menjadi meningkatkan kepuasan muzakki sehingga mereka akan selalu menjadi sumber zakat.
6. Bersifat nirlaba  
Ketentuan mengenai sifat nirlaba ini untuk mencegah penyimpangan pendayagunaan zakat ke arah *profit-*

*oriented*. Program pemberian zakat kepada mustahik bersifat hibah serta tak dapat dianggap sebagai pinjaman modal sebagaimana praktik lembaga keuangan konvensional. Demikian juga, dana zakat tak dapat dialihkan sebagai kapital oleh lembaga zakat untuk tujuan mencari keuntungan. Pada dasarnya, seluruh program dan kegiatan yang dilakukan lembaga zakat harus berdasarkan tujuan demi mewujudkan kemaslahatan umum tanpa diwarnai komersialisasi untuk mendapatkan laba. Oleh sebab itu, LAZ dilarang melakukan tindakan jual-beli, perdagangan, atau tindakan lain dari harta zakat ini.

7. Memiliki program untuk mendayagunakan zakat bagi kesejahteraan umat.

Apa yang dimaksud dengan pendayagunaan disini adalah upaya untuk memperluas manfaat zakat demi kemaslahatan umat. Sedangkan program merupakan rumusan yang terarah dan pedoman kerja LAZ dalam rangka mendayagunakan zakat. Biasanya, program yang dirumuskan mengarah pada tiga hal, yaitu: *pertama*, program yang ditujukan bagi peningkatan kesadaran serta motivasi muzakki untuk menunaikan zakat; *kedua*, program yang ditujukan bagi peningkatan kualitas para pengelola (*amil*); *ketiga*, program yang ditujukan bagi peningkatan kualitas pendayagunaan zakat untuk mengentaskan mustahik atau kelompok sosial lain yang membutuhkan.

8. Bersedia diaudit syariat dan keuangan secara berkala. Apa yang dimaksud dengan audit disini adalah kegiatan untuk memeriksa program, kegiatan dan keuangan LAZ. Audit tersebut untuk memastikan akuntabilitas pengelolaan zakat karena harta zakat yang dikumpulkan, didistribusikan dan didayagunakan

merupakan harta milik masyarakat yang dimanfaatkan untuk kepentingan masyarakat pula. Pengelolaan zakat harus dilakukan sesuai dengan kaidah dan prinsip-prinsip syariat. Hal itu dimaksudkan agar pengumpulan, pendistribusian, maupun pendayagunaan zakat benar-benar memenuhi persyaratan yang ditetapkan. Melalui auditsyariat, penerapan prinsip syariat Islam dalam sistem dan manajemen lembaga pengelolaan zakat akan lebih terjaga.

### **Positioning LAZ dalam Tata kelola Zakat Nasional**

Irfan Syauqi Beik (2012) menilai bahwa terdapat beberapa hal yang perlu mendapat perhatian para pengelola zakat. *Pertama*, pemahaman tentang konsep *amil*. Dalam sejarah masa awal Islam, pengelolaan zakat tidak pernah dilakukan oleh perorangan. Kalimat '*aamilin 'alaiha* sebagaimana tercantum dalam Al-Qur'an Surat Al-Taubah ayat 60 mengandung pengertian adanya pengelolaan zakat yang dilaksanakan oleh '*amil* yang memiliki kewenangan dan kekuatan hukum yang kuat—atau dalam konteks negara modern berupa Undang-Undang. Lebih jauh, '*amil* di zaman Rasulullah pun mendapat *back up* penuh dari Rasulullah SAW sebagai pemimpin umat Islam kala itu. Beliau telah menugaskan 25 orang sahabat sebagai petugas '*amil* resmi, seperti Ibnu Luthaibah, Mu'adz bin Jabal, dan Ali bin Abi Thalib.

Ketika Islam makin meluas, pendelegasian kewenangan pengelolaan zakat diberikan kepada para gubernur untuk mengembangkan institusi '*amil* di wilayahnya masing-masing. Tugas pokoknya adalah menghimpun zakat dari kelompok kaya yang ada di wilayah tersebut, dan menyalurkannya kepada kaum dhuafa yang ada di wilayah tersebut secara tepat dan efektif. Konsep BAZNAS yang dikembangkan oleh pemerintah memiliki analogi yang sama dengan konsep

ini. Asumsi mengenai BAZNAS yang dinilai sentralistik pun dinilai tidak tepat, karena posisi BAZNAS lebih banyak menghimpun potensi zakat yang ada di wilayah pusat seperti PNS kementerian, pegawai BUMN pusat, dan perusahaan-perusahaan nasional dan multinasional untuk kemudian disalurkan ke daerah-daerah yang memang kekurangan. Sedangkan potensi zakat yang ada di daerah ditangani dan dikelola oleh BAZNAS daerah dan juga LAZ.

Senada dengan ungkapan tersebut adalah penjelasan dari ketua BAZNAS Didin Hafidhuddin yang dimuat dalam Media Indonesia (21/9/2012):

“Untuk mengonfirmasi hal tersebut (tuduhan dari Komaz, *pen.*), sebenarnya dugaan terhadap sentralisasi di tangan Baznas tidaklah tepat. Dalam UU No 23 tahun 2011 tidak ditemukan kata sentralisasi secara khusus. Yang sedang dilakukan adalah proses integrasi antara lembaga pengelola zakat. Sedangkan di dalam proses integrasi itu membutuhkan koordinator.”

Dalam pengertian ini, BAZNAS lebih diposisikan sebagai koordinator antar berbagai lembaga pengelola zakat seperti BAZNAS provinsi, BAZNAS Kabupaten/Kota, dan LAZ. Artinya, keberadaan LAZ yang sudah ada saat ini tidak dimatikan, melainkan tetap dapat berfungsi dan dilindungi. Selanjutnya, Didin menambahkan,

“Kata membantu dalam pasal 17 (UU Nomor 23/2011) tidak berarti membatasi ruang gerak LAZ, atau LAZ berkewajiban menyetorkan zakatnya ke Baznas. Namun demikian, ada satu kewajiban tambahan LAZ yakni

memberikan laporan kepada Baznas. Dan hal ini *kan* bisa diartikan sebagai bagian dari integrasi.”

Dalam konteks perlunya lembaga pengelola zakat itu, Irfan Syauqi Beik juga merujuk pada fatwa Majelis Ulama Indonesia (MUI) No 8 tahun 2011 tentang Amil Zakat yang menyatakan bahwa yang dimaksud dengan amil zakat adalah seseorang atau sekelompok orang yang diangkat oleh pemerintah, ataupun yang dibentuk oleh masyarakat dan disahkan oleh pemerintah, untuk mengelola pelaksanaan ibadah zakat. Fatwa ini mengindikasikan bahwa tidak bisa sembarangan orang mengklaim dirinya sebagai ‘amil, apalagi ‘amil ini hanya muncul setahun sekali, yaitu di bulan Ramadhan saja. Sehingga, ini akan mereduksi edukasi publik mengenai ‘amil yang harus profesional dan bekerja penuh waktu. Bukan hanya bekerja secara asal-asalan, terlebih ketika orientasinya hanyalah sekadar untuk mendapatkan uang.

Fatwa MUI tersebut juga dapat digunakan sebagai penjelasan bahwa tuduhan mengenai adanya potensi kriminalisasi sangatlah tidak tepat. Norma hukum mengenai sanksi tersebut dibuat dalam rangka penataan dan agar tidak sembarangan orang menjadi *amil* karena dikhawatirkan akan melakukan tindakan yang keluar dari prinsip-prinsip pengelolaan zakat.

### C. Unit Pengumpul Zakat (UPZ)

Kekhawatiran mengenai potensi kriminalisasi dan pelemahan lembaga pengelola zakat yang sudah ada akibat lahirnya UU Nomor 23/2011, selain berlebihan juga perlu direnung ulang. UU Nomor 23/2011 berupaya melakukan penataan terhadap lembaga pengelola zakat yang sudah ada sehingga potensi zakat dapat terhimpun secara maksimal. Oleh sebab itu, tidak terdapat sama sekali semangat di

dalam UU Nomor 23/2011 tersebut untuk melemahkan atau membunuh keberadaan lembaga penghimpun zakat yang ada di masyarakat.

Lalu, bagaimana dengan masjid-masjid atau sekolah-sekolah yang selama ini telah terbiasa melakukan penghimpunan zakat? Kondisi tersebut sama sekali tidak menyalahi Undang-Undang. Dalam konteks penataan pengelolaan zakat, institusi-institusi masyarakat yang selama ini melakukan penghimpunan zakat dapat memosisikan diri sebagai Unit Pengumpul Zakat (UPZ) untuk bekerja sama dan/atau melakukan koordinasi dengan BAZNAS atau LAZ.

Menurut UU Nomor 23/2011, di dalam Pasal 16 disebutkan bahwa Unit Pengumpul Zakat dibentuk oleh BAZNAS, BAZNAS Provinsi dan BAZNAS Kabupaten/Kota. Pembentukan UPZ tersebut dapat dilakukan pada instansi pemerintah, Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), perusahaan swasta, perwakilan RI di luar negeri, dan dapat membentuk UPZ pada tingkat kecamatan, kelurahan, bahkan di masjid-masjid dan majelis taklim.

Dengan demikian, paling tidak terdapat dua hal yang patut dijadikan catatan. *Pertama*, kenyataan adanya masjid-masjid atau sekolah-sekolah dan majelis taklim yang selama ini melakukan penghimpunan zakat dari masyarakat sama sekali tidak bertentangan dengan Undang-Undang. Bahkan jika memungkinkan, institusi-institusi sosial tersebut dapat dijadikan sebagai UPZ. *Kedua*, walaupun kemudian masih terdapat banyak muzakki yang langsung memberikan zakatnya kepada mustahik (*direct zakat system*), hal itu pun tidak bertentangan dengan Undang-Undang. Hanya saja, jika kenyataan tersebut dibiarkan, visi dan misi zakat untuk mengentaskan kemiskinan dan memberdayakan umat menjadi sulit terlaksana. Disinilah perlunya BAZNAS, LAZ, dan juga masyarakat untuk melakukan pendidikan dan penyadaran

publik agar animo dan motivasi berzakat melalui lembaga pengelola zakat resmi terus mengalami peningkatan.

### Skema Standar dan Kriteria BAZNAS, LAZ, dan UPZ

No	Standard	Kriteria	Rujukan
1	BAZNAS		
	a. Dibentuk oleh pemerintah	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Dibentuk oleh pemerintah</li> <li>2) Lembaga pemerintah nonstruktural</li> <li>3) Bersifat mandiri</li> <li>4) Bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri</li> <li>5) Pelaporan dari pelaksanaan tugasnya diberikan kepada Presiden melalui Menteri dan kepada Dewan Perwakilan Rakyat RI.</li> </ol>	Pasal 5
	b. Memiliki dan menjalankan tugas kelembagaan yang jelas	<p>Tugas dan fungsi tersebut mencakup:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) perencanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat;</li> <li>2) pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat;</li> <li>3) pengendalian pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat; dan</li> <li>4) pelaporan dan pertanggungjawaban pelaksanaan pengelolaan zakat.</li> <li>5) dapat bekerja sama dengan pihak terkait, seperti Kementerian, Badan Usaha Milik Negara (BUMN), atau lembaga luar negeri.</li> </ol>	Pasal 7 & dan penjelasannya
	c. Memiliki struktur kelembagaan	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Struktur organisasi BAZNAS dipimpin oleh seorang ketua dan seorang wakil ketua</li> <li>2) Memiliki jumlah keanggotaan sebanyak 11 (sebelas) orang, yang terdiri atas 8 (delapan) orang dari unsur masyarakat dan 3 (tiga) orang dari unsur pemerintah.</li> </ol>	Pasal 8



3	UPZ		
	Dibentuk oleh BAZNAS	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Dapat berada pada berbagai instansi pelayanan publik, seperti kementerian.</li> <li>2) Dapat berada pada institusi sosial-keagamaan, seperti masjid dan sekolah</li> <li>3) Dapat berada pada institusi ekonomi, seperti perusahaan.</li> </ol>	Pasal 16

## BAB IV

### MEKANISME PENGELOLAAN ZAKAT

#### A. Menelaah Aspek-aspek Mendasar Pengelolaan Zakat

**D**alam teori politik, keberadaan negara merupakan suatu keniscayaan. Awal mula terbentuknya suatu negara adalah, ketika kelompok-kelompok masyarakat yang berinteraksi satu sama lain memerlukan wadah bagi penyaluran kepentingan mereka secara bersama sehingga tidak ada kelompok masyarakat yang mendominasi demikian kuat serta sebagian lainnya teraniaya. Wadah yang kemudian didefinisi sebagai negara itu merupakan sarana pengaturan bagi kepentingan masyarakat secara keseluruhan. Oleh sebab itu, konsep negara selalu terkait dengan kepentingan seluruh masyarakat dan bukan masyarakat sebagai kelompok-kelompok. Dan akhirnya, keberadaan negara disepakati untuk mewujudkan kebutuhan mendasar masyarakat, yaitu kesejahteraan secara lahir maupun batin.



## Zakat dan Kesejahteraan Masyarakat

Dalam Undang-Undang Dasar 1945, tertuang pada pembukaan maupun di dalam batang tubuhnya, kalimat “memajukan kesejahteraan umum” atau “rakyat miskin dan anak terlantar dipelihara oleh negara” (Pasal 34 UUD 1945) merupakan amanah konstitusional kepada negara untuk menjamin kesejahteraan warganya. Negara memiliki tanggung jawab untuk merumuskan langkah-langkah strategis bagi kesejahteraan warga dan cara-cara praktis untuk mengangkat martabat masyarakat.

Sebagai negara dengan jumlah mayoritas muslim, Indonesia sebenarnya tidak hanya mengambil rumusan langkah-langkah strategis dari konsepsi negara kesejahteraan (*welfare state*), melainkan juga dapat merujuk pada konsepsi dan paradigma kesejahteraan umat yang ada dalam ajaran Islam. Pada hal yang kedua inilah, para pemikir muslim meyakini bahwa di dalam prinsip dan ajaran Islam tentang zakat mengandung visi dan misi kesejahteraan masyarakat. Kenyataan sejarah bertutur bahwa pengelolaan zakat yang dipraktikkan sejak zaman Rasulullah SAW menjadi bukti yang cukup kuat bagi upaya pembentukan negara dan warga negara yang bermartabat.

Sisi tanggungjawab negara untuk menyejahterakan warga negara ini menjadi salah satu dasar pemikiran Undang-Undang tentang Pengelolaan Zakat. Zakat sendiri diyakini sebagai sumber ekonomi yang cukup besar bagi negara dengan penduduk mayoritas muslim yang sejumlah besar di antaranya telah masuk kategori “wajib zakat”. Akan tetapi, keyakinan terhadap potensi ekonomi yang terkandung di dalam zakat itu saja tidak cukup untuk mewujudkan pengelolaan zakat yang baik serta yang dapat mengantarkan kepada terwujudnya negara kesejahteraan. Diperlukan kerjasama yang baik antara masyarakat dengan negara dalam rangka menciptakan

kesejahteraan secara bersama-sama. Pada satu sisi, masyarakat muslim adalah pihak yang memiliki kewajiban mengeluarkan zakat, di sisi lain negara memegang teguh amanah zakat untuk dikelola demi kepentingan masyarakat pula. Inilah yang dimaksud oleh UU Pengelolaan Zakat dengan perlunya pengelolaan zakat secara komprehensif dan *well managed*, agar dapat menjadi solusi alternatif bagi sumber-sumber pendanaan untuk kesejahteraan masyarakat.

Pengelolaan zakat tidak bermaksud membatasi keinginan masyarakat untuk menunaikan ibadah zakat. Sebaliknya, UU mengajak masyarakat secara bersama-sama untuk mengelola zakat demi terwujudnya kehidupan sosial yang sejahtera. Kehadiran negara diperlukan manakala pelaksanaan kewajiban agama ternyata berhubungan dan berpengaruh secara langsung terhadap kemaslahatan umum. Oleh sebab itu, UU Pengelolaan Zakat mengatur aspek pengelolaan berikut mekanismenya, bukan pencegahan terhadap aspek penunaianannya. Keberadaan UU tersebut mengarahkan penunaian zakat kepada lembaga pengelola zakat untuk didayagunakan demi tujuan zakat itu sendiri.

Aspek pengelolaan inilah yang menjadi titik tekan Undang-undang Nomor 23/2011 ini sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 1 UU ini bahwa *pengelolaan zakat adalah kegiatan perencanaan, pelaksanaan, dan pengoordinasian dalam pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan zakat*.

Sebagaimana telah diketahui, praktik penunaian zakat secara langsung kepada masyarakat lebih dominan dan ia tidak didesain dalam sebuah konsep pemberdayaan umat yang komprehensif. Meski bukan kekeliruan yang fatal, akan lebih efektif dan terukur kalau saja penunaian zakat masyarakat ini didesain dalam sebuah konsep dan mekanisme

pengelolaan zakat yang memiliki target konkret meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

### Prinsip-prinsip Pengelolaan Zakat

Kekhawatiran sebagian masyarakat mengenai kemungkinan pembatasan untuk berzakat itu tampaknya lebih didasarkan pada belum adanya pengetahuan dan pengalaman yang cukup memadai tentang penunaian zakat yang lebih terkelola secara *well-managed*. Juga, masih terdapat sebagian muzakki yang ingin melihat dan mengetahui secara langsung pendistribusian harta zakat mereka sampai kepada yang berhak. Kenyataan bahwa mengetahui secara pasti hal tersebut menumbuhkan kepuasan mereka. Sebagian lainnya bertanya-tanya, apakah harta zakat yang disalurkan melalui lembaga pengelola zakat sudah didistribusikan dan kepada siapa diberikan.

Untuk menjawab kekhawatiran tersebut, Undang-Undang 23/2011 membangun prinsip-prinsip dasar atau asas-asas yang harus dipatuhi dan tidak boleh dilanggar. Asas-asas pengelolaan zakat itu antara lain:

#### 1. Syariat Islam

Pengelolaan zakat harus berdasarkan syariat Islam. Konsep dan mekanisme yang dipakai tidak boleh keluar dari syariat Islam. Dalam berbagai literatur hukum Islam yang menguraikan tentang zakat, zakat merupakan suatu kewajiban yang harus ditunaikan dan didistribusikan kepada sekelompok masyarakat yang telah ditetapkan di dalam al-Qur'an. Kemudian hadits Nabi SAW banyak menjelaskan tentang hal-hal yang bersifat detail dari jenis, masa-waktu, jumlah (kadar), serta siapa yang boleh dan tidak boleh menerima dan memberi. Syariat Islam telah memberikan batasan-batasan yang cukup jelas mengenai hal-hal zakat.

#### 2. Amanah

Pengelola dan pengelolaan zakat harus dapat dipercaya. Asas ini merupakan salah satu faktor yang mendasar bagi pengelolaan zakat. Belum maksimalnya pengelolaan zakat secara terlembaga disebabkan oleh belum tumbuhnya tingkat kepercayaan masyarakat yang tinggi kepada lembaga-lembaga pengelola zakat sehingga para muzaki lebih suka mendistribusikan zakatnya secara langsung kepada mustahik. Dengan adanya asas ini diharapkan dapat mendorong para pengelola zakat untuk melakukan upaya-upaya strategis demi tumbuhnya kepercayaan masyarakat.

#### 3. Kemanfaatan

Apa yang dimaksud dengan asas kemanfaatan di sini adalah bahwa pengelolaan zakat dilakukan untuk memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi mustahik. Pengelolaan zakat tidak boleh dilakukan hanya untuk meraih kemanfaatan pihak pengelola semata. Manfaat yang paling konkret dan terukur adalah, bilamana zakat dapat secara efektif meningkatkan pendapatan ekonomi mustahik agar terbebas dari belitan kemiskinan.

#### 4. Keadilan

Artinya, pendistribusian zakat harus dilakukan secara adil. Apa yang dimaksud dengan adil di sini tidak hanya mencakup skala prioritas berdasarkan proporsinya, melainkan juga kemampuan untuk merumuskan kebutuhan para mustahik secara faktual.

#### 5. Kepastian Hukum

Dalam pengelolaan zakat terdapat jaminan kepastian hukum bagi mustahik dan muzaki. Kepastian hukum bagi mustahik berdasarkan undang-undang dan peraturan hukum lainnya akan menjamin

dan melindungi hak mereka mendapatkan zakat. Sementara bagi muzaki, terwujudnya ketenteraman batin atas kepastian jaminan keabsahan zakat yang telah ditunaikan. Zakat tersebut dapat digunakannya untuk mengurangi besar beban pajak yang harus itanggungnya. Sedangkan bagi amil zakat, dengan asas kepastian hukum, pengelolaan zakat itu akan memperoleh legalitas dan jaminan perlindungan hukum yang semestinya.

#### 6. Terintegrasi

Pengelolaan zakat dilaksanakan secara hierarkis dalam upaya meningkatkan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat. Hirarki pengelolaan zakat secara kelembagaan melibatkan lembaga pengelola zakat yang dibentuk secara legal oleh pemerintah dengan tetap memerhatikan regulasi dan pelaksanaan yang koordinatif satu sama lain.

#### 7. Akuntabilitas

Artinya, pengelolaan zakat dapat dipertanggung-jawabkan dan diakses oleh masyarakat. Asas ini sangat penting dan dapat mendorong tingkat kepercayaan masyarakat kepada lembaga pengelola zakat. Akuntabilitas mengandung kewajiban-kewajiban dari pihak-pihak tertentu untuk melaksanakan tanggung-jawab yang telah dipercayakan kepadanya di mana hasil dari kepercayaan itu dapat diperlihatkan kepada publik untuk dinilai secara terbuka.

Asas-asas tersebut merupakan amanat Undang-Undang dan harus dipenuhi oleh siapapun yang bergerak dalam pengelolaan zakat. Sebagai asas, ia memiliki prinsip kewajiban dan kriteria yang harus dipenuhi. Artinya, tanpa asas-asas

tersebut, penyelenggaraan pengelolaan zakat tidak dapat dilaksanakan.

### Tujuan Pengelolaan Zakat

Dengan menerapkan asas-asas pengelolaan zakat, diharapkan dapat mencapai tujuan pengelolaan zakat itu sendiri. Dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 23/2011 dijelaskan bahwa pengelolaan zakat bertujuan:

- a. *Meningkatkan efektifitas dan efisiensi pelayanan dalam pengelolaan zakat; dan*
- b. *Meningkatkan manfaat zakat untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan penanggulangan kemiskinan.*

Di dalam pasal tersebut, terdapat dua tujuan dari pengelolaan zakat. *Pertama*, peningkatan efektifitas dan efisiensi pelayanan. Apa yang dimaksud dengan efektifitas dan efisiensi adalah pendayagunaan sumberdaya untuk mencapai taraf hasil yang telah ditetapkan. Hubungan antara pendayagunaan sumberdaya dengan pencapaian taraf hasil harus diperantarai oleh dukungan perangkat yang memadai, yaitu:

1. Ketersediaan teknologi pelaksanaan pekerjaan
2. Ketersediaan struktur kelembagaan
3. Ketersediaan sumberdaya manusia yang mumpuni
4. Terdapat dukungan kepada pelaksana pengelolaan zakat
5. Kepemimpinan yang mampu mengarahkan seluruh mekanisme pengelolaan zakat.

*Kedua*, kemanfaatan zakat untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan penanggulangan kemiskinan. Kesejahteraan masyarakat dan penanggulangan kemiskinan merupakan program yang terus diupayakan dengan berbagai

cara. Kemiskinan diyakini sebagai momok penghambat pembangunan sekaligus penghambat proses kemajuan. Kemiskinan yang ada di Indonesia bukan semata-mata disebabkan oleh keterbatasan kemampuan masyarakat miskin dalam menjangkau sumber-sumber ekonomi, atau ketidakterediaan lapangan kerja yang memadai. Kemiskinan juga disebabkan oleh beberapa hal, di antaranya: belum maksimalnya prioritas program penanggulangan kemiskinan, belum optimalnya penggunaan solusi alternatif pendayagunaan sumber ekonomi, dan masih kuatnya budaya kemiskinan.

## B. Pengumpulan: Mendiskusikan Kembali Kategori Masyarakat

Mekanisme pengelolaan zakat sangat dipengaruhi oleh maksimal atau tidaknya proses pengumpulan zakat. Pada tahap pemahaman normatif, umat Islam hampir dipastikan mengerti bahwa menunaikan zakat merupakan kewajiban. Hanya saja, zakat yang sangat populer di tingkat masyarakat adalah zakat fitrah yang dikeluarkan pada bulan ramadhan dan biasanya langsung dibagikan kepada para mustahik. Sedangkan zakat harta (mal) belum begitu menjadi sumber ekonomi yang memadai terbukti dari minimnya pencapaian potensi zakat di Indonesia.

Selain karena kewajiban, prinsip penunaian zakat juga berdasarkan pada kesadaran setiap muslim. Oleh sebab itu, pihak lembaga pengelola zakat harus proaktif untuk mengingatkan dan menggugah kesadaran umat Islam untuk menunaikan zakat. Penyuluhan, komunikasi, dan kegiatan *fundraising* zakat menjadi tugas lembaga pengelola zakat agar terbuka motivasi setiap muslim untuk menunaikan zakatnya.

Undang-Undang Nomor 23/2011 ini menjelaskan bahwa setiap muslim yang menjadi muzakki memiliki kewenangan

untuk menghitung sendiri zakatnya, kecuali jika tidak mampu menghitung maka ia dapat meminta bantuan kepada BAZNAS. Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 21 bahwa:

- (1) Dalam rangka pengumpulan zakat, muzaki melakukan penghitungan sendiri atas kewajiban zakatnya.
- (2) Dalam hal tidak dapat menghitung sendiri kewajiban zakatnya, muzaki dapat meminta bantuan BAZNAS.

Pembayaran zakat dapat mengurangi jumlah penghasilan kena pajak. Artinya, bukti setoran zakat muzaki dapat digunakan untuk mengurangi pajak penghasilannya, sebagaimana disebutkan pada Pasal 22 dan Pasal 23.

Pasal 22:

*Zakat yang dibayarkan oleh muzaki kepada BAZNAS atau LAZ dikurangkan dari penghasilan kena pajak.*

Pasal 23:

- (1) BAZNAS atau LAZ wajib memberikan bukti setoran zakat kepada setiap muzaki.
- (2) Bukti setoran zakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) digunakan sebagai pengurang penghasilan kena pajak.

Persoalannya adalah bagaimana mekanisme pengumpulan zakat dapat berlangsung secara optimal mengingat pengumpulan merupakan faktor mendasar pengelolaan zakat. Selain diperlukan strategi *fundraising* zakat sebagaimana telah dijelaskan pada bab sebelumnya, pihak pengelola zakat harus melakukan pemetaan dan pendataan secara serius mengenai kategori masyarakat Indonesia. Pemetaan dan pendataan tersebut dapat dilakukan melalui kerjasama dengan Badan Pusat Statistik (BPS) atau lembaga lain yang *concern* di bidang pendataan kondisi kependudukan. Dalam

konteks untuk memperoleh dan meraih target potensi zakat, pemetaan dan pendataan tersebut lebih diarahkan pada kondisi kehidupan masyarakat berdasarkan penghasilan atau pendapatan ekonomi mereka. Dengan demikian, akan dapat diketahui siapa saja yang dapat digugah dan didorong kesadarannya untuk mengeluarkan zakat.

Sejauh ini, terdapat beberapa hasil riset yang cukup mencengangkan mengenai kondisi kehidupan masyarakat Indonesia jika ditinjau dari pendapatan atau penghasilan ekonomi mereka. *Pertama*, menurut Standard Chartered Bank menyebutkan terdapat sekitar 4 juta orang mapan yang berpenghasilan Rp 240-500 juta per tahun di Indonesia. *Kedua*, Credit Suisse Research Institute (Credit Suisse Global Wealth Report 2010) dan Merrill Lynch Wealth Management, Bank of America dan Capgemini (Asia Pacific Wealth Report 2010) menyebutkan bahwa terdapat kurang-lebih 60 ribu miliarder Indonesia yang memiliki kekayaan sedikitnya USD 1 juta atau Rp 9 miliar, yang mereka sebut dengan istilah *high net worth*.

Hasil riset dari beberapa lembaga penelitian tersebut sangat menarik untuk ditindaklanjuti, khususnya untuk mendapatkan data-data lebih detail mengenai siapa saja di antara milyarder dan jutawan tersebut yang terkategori muslim untuk dapat didorong motivasinya mengeluarkan zakat.

Selain daripada itu, kategori masyarakat Indonesia juga perlu dipetakan berdasarkan standar kebutuhan ekonomi. Artinya, kategori penduduk berkekurangan secara ekonomi (fakir, miskin) juga harus menjadi perhatian. Terdapat beberapa cara menentukan kondisi masyarakat miskin sebagaimana yang populer di kalangan ahli penelitian sosial-ekonomi. Ada yang menggunakan metode garis kemiskinan berdasarkan pemenuhan kebutuhan dasar (makan dan minum), ada pula yang mendasarkan diri pada penelaahan

terhadap penghasilan per kapita/hari, ada pula yang menggunakan pendekatan Analisis Komponen Dasar (PCA), yang memanfaatkan informasi kepemilikan aset seperti kondisi rumah, fasilitas WC/kamarmandi, dan lain-lain sebagai alternatif pencatatan pengeluaran konsumsi secara rinci dengan karakteristik yang lebih lokal.

Berbagai pendekatan yang digunakan untuk menjelaskan "standar kemiskinan" tersebut dapat menjadi pegangan awal sebagai rujukan metodologis dalam mendiskusikan kemiskinan di Indonesia. Apapun itu, satu hal yang sangat penting dalam proses dan metode menjelaskan kondisi kemiskinan adalah dengan melibatkan partisipasi masyarakat, terutama pengakuan, pengalaman, dan penjelasan mereka sendiri mengenai kondisi hidup miskin. Dengan demikian, pengumpulan zakat dapat dengan mudah direncanakan dan diketahui sasarannya secara tepat.

### C. Pendistribusian: Dari Konsumtif ke Produktif

Sejauh ini, pendistribusian zakat yang terjadi di masyarakat lebih didominasi cara pendistribusian zakat secara konsumtif, yaitu pendistribusian secara langsung dalam rangka memberikan zakat pada waktu yang telah ditentukan. Singkatnya, pendistribusian zakat hanya semata-mata memenuhi kewajiban sebagai muslim tanpa berorientasi pada keinginan untuk memperluas manfaat dari zakat itu sendiri.

Merujuk pada mekanisme pendistribusian zakat sebagaimana yang diisyaratkan oleh ajaran Islam mengenai zakat, pendistribusian zakat itu dilakukan dengan beberapa ketentuan, di antaranya:

1. Mengutamakan distribusi domestik, yaitu distribusi zakat kepada masyarakat setempat (lokal) sebelum ke wilayah lain.

2. Pendistribusian secara merata dengan ketentuan:
  - a. Didistribusikan kepada seluruh golongan yang berhak menerima zakat jika hasil pengumpulan zakat mencapai jumlah yang melimpah.
  - b. Pendistribusiannya menyeluruh kepada delapan golongan yang telah ditetapkan.
  - c. Apabila didapati hanya terdapat beberapa golongan penerima zakat yang membutuhkan penanganan secara khusus, diperbolehkan untuk memberikan semua bagian zakat kepada beberapa golongan tersebut.
  - d. Menjadikan golongan fakir miskin sebagai golongan pertama yang menerima zakat.
3. Membangun kepercayaan antara pemberi dan penerima zakat. Zakat baru bisa diberikan setelah adanya keyakinan dan juga kepercayaan bahwa si penerima adalah orang yang berhak dengan cara mengetahui atau menanyakan hal tersebut kepada orang-orang adil yang tinggal di lingkungannya, ataupun yang mengetahui keadaan penerima zakat yang sebenarnya.

Mekanisme tersebut, meskipun cukup gamblang dan dapat dipahami tetapi belum menyentuh pada hakikat dan tujuan pengelolaan zakat yaitu untuk mewujudkan kesejahteraan dan penanggulangan kemiskinan. Oleh sebab itu, para pemikir Islam menganjurkan agar zakat didistribusikan dengan cara menggeser dan mengalihkan pola-pola pendistribusian secara konsumtif ke pendistribusian secara produktif dan investatif. Pendistribusian zakat secara konsumtif, baik secara langsung untuk memenuhi kebutuhan konsumsi sehari-hari maupun sekadar mengatasi persoalan ekonomi mustahik dinilai sulit untuk mencapai tujuan pengelolaan zakat. Penyebabnya adalah, orientasi distribusi zakat secara konsumtif tersebut lebihsekarad

untuk memenuhi kebutuhan konsumsi dasar mustahik atau memenuhi kebutuhan peningkatan sumber daya manusia secara minimal. Pendistribusian model ini hanya tepat jika dilakukan dalam kondisi yang mendesak, yaitu pada saat mustahik membutuhkan pemecahan masalah ekonomi serta tidak dapat menunggu waktu lebih lama.

Oleh sebab itu, pendistribusian zakat didorong ke arah yang produktif karena dinilai lebih menjanjikan pemenuhan dan pencapaian tujuan pengelolaan zakat. Pendistribusian secara produktif diberikan baik dalam bentuk berbagai sarana usaha maupun dalam bentuk permodalan untuk proyek sosial jangka panjang yang menguntungkan. Meskipun demikian, pendistribusian zakat seperti ini tetap harus memperhitungkan skala prioritas berdasarkan prinsip pemerataan, keadilan dan kewilayahan.

Sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 26 Undang-Undang Nomor 23/2011:

*Pendistribusian zakat, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25, dilakukan berdasarkan skala prioritas dengan memperhatikan prinsip pemerataan, keadilan, dan kewilayahan.*

Yusuf al-Qardhawi (1997), dalam bukunya yang fenomenal *Fiqh Zakat*, berpendapat bahwa pemerintah Islam diperbolehkan membangun pabrik-pabrik atau perusahaan-perusahaan dari uang zakat di mana kepemilikan dan keuntungannya dapat diperuntukkan bagi kepentingan fakir miskin, sehingga akan terpenuhi kebutuhan hidup mereka sepanjang masa.

Pendistribusian zakat yang bersifat produktif juga harus dibarengi dengan pembinaan dan pendampingan kepada para mustahik agar kegiatan usahanya dapat berjalan dengan

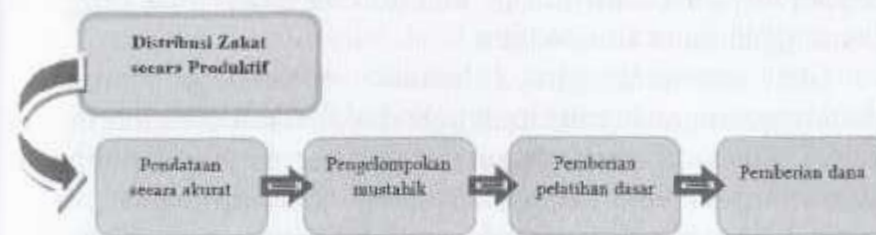
baik. Di sinilah letak pentingnya keberadaan BAZNAS atau LAZ melakukan pembinaan dan pendampingan kepada para mustahik dalam kegiatan usahanya, termasuk juga memberikan pembinaan untuk meningkatkan kualitas mental dan spiritual keagamaan yang dibutuhkan dalam menjalankan usaha serta dalam pergaulan hidup bersama.

Pola distribusi zakat secara produktif dapat mengambil skema *qardul hasan* atau *mudharabah*. Pola *qardul hasan* merupakan salah satu bentuk pinjaman yang menetapkan tidak adanya tingkat pengembalian tertentu dari pokok pinjaman. Namun jika si peminjam dana tersebut tidak mampu mengembalikan pinjaman pokok tersebut, si peminjam tersebut tidak dapat dituntut atas ketidakmampuannya mengembalikan pinjaman, karena pada dasarnya dana tersebut adalah hak mereka.

Sementara distribusi zakat secara produktif dengan skema *mudharabah* berarti lembaga pengelola zakat membuat terobosan dengan bertindak sebagai investor yang menginvestasikan dana hasil pengumpulan zakat kepada mustahik sebagai peminjam dana dengan angsuran pinjaman dan tingkat pengembalian yang dibayarkan menurut kesepakatan. Hasil keuntungan dari usaha tersebut dikembangkan dan diperluas bagi mustahik yang lain sehingga terdapat pemerataan bagi usaha produktif yang menguntungkan.

Pendistribusian zakat secara produktif perlu dilakukan dengan langkah-langkah yang tepat agar dapat mencapai sasaran secara tepat guna. Zainur Rahman (2011) menjelaskan bahwa terdapat beberapa langkah pendistribusian zakat secara produktif, yang dapat digambarkan pada skema berikut.

### Bagan Distribusi Zakat



#### D. Pendayagunaan: Orientasi Penanggulangan Kemiskinan

Sebagaimana disebutkan sebelumnya, kemiskinan di Indonesia bukan semata-mata disebabkan oleh keterbatasan kemampuan masyarakat miskin dalam menjangkau sumber-sumber ekonomi, atau ketidakterediaan lapangan kerja yang memadai. Kemiskinan juga disebabkan oleh beberapa hal, di antaranya: belum maksimalnya prioritas program penanggulangan kemiskinan, belum optimalnya penggunaan solusi alternatif pendayagunaan sumber ekonomi, dan masih kuatnya budaya kemiskinan.

Program penanggulangan kemiskinan yang dicanangkan oleh pemerintah sudah cukup banyak dengan jumlah anggaran dana yang tidak sedikit. Tahun 2012 misalnya, alokasi anggaran untuk kesejahteraan sosial mencapai 47,8 triliun yang terdiri atas alokasi anggaran bantuan sosial yang disalurkan melalui berbagai Kementerian/Lembaga (K/L) sebesar Rp 43,8 triliun, alokasi dana cadangan penanggulangan bencana alam sebesar Rp 4 triliun, dan alokasi dana dalam rangka menjaga keberlanjutan berbagai program penanggulangan kemiskinan, seperti program PNPM adalah sebesar Rp 10 triliun. Anggaran tersebut diambil dari pendapatan negara dengan porsi terbesar dari pendapatan pajak. Harus diakui bahwa sejumlah

anggaran dana penanggulangan kemiskinan tersebut belum sepenuhnya mampu untuk mendorong suksesnya program penanggulangan kemiskinan.

Di samping itu, belum optimalnya program penanggulangan kemiskinan juga diakibatkan oleh minimnya solusi alternatif pendayagunaan sumber ekonomi nonpajak atau sumber dana lainnya. Sumber ekonomi seperti zakat yang potensinya mencapai ratusan triliun rupiah belum didayagunakan secara maksimal sehingga belum dapat membantu program penanggulangan kemiskinan di Indonesia secara memadai.

Sementara itu, kemiskinan juga berkembang menjadi budaya masyarakat. Artinya, budaya kemiskinan cenderung 'mewaris' dalam kehidupan masyarakat miskin dari generasi ke generasi berikutnya. Oscar Lewis (1984) menjelaskan bahwa budaya kemiskinan dapat dilihat dengan ciri-ciri:

1. Kurang atau tidak efektifnya partisipasi dan integrasi golongan miskin dalam pranata-pranata utama yang ada dalam masyarakat luas. Penyebabnya adalah karena lingkungan kemiskinan dan kekumuhan yang disebabkan oleh langkanya sumberdaya ekonomi, menghasilkan adanya segregasi dan diskriminasi, ketakutan, kecurigaan dan apatis. Ini semua menghasilkan adanya jarak sosial antara mereka dengan masyarakat luas.
2. Muncul dan berkembangnya pranata-pranata hutang-menghutang, gadai-menggadai, tolong menolong di antara sesama tetangga secara spontan maupun melalui arisan ataupun perkumpulan-perkumpulan sejenis, tidak adanya kesetiaan kerja terhadap satu jenis pekerjaan yang ditekuni atau dengan kata lain cenderung untuk mudah pindah pekerjaan mengerjakan pekerjaan rangkap asal menguntungkan. Spekulasi atau untung-

untungan juga menjadi salah satu ciri dari kebudayaan miskin. Karena itu jenis pekerjaan yang biasanya mereka tekuni adalah di sektor informal. Sektor ini memudahkan mereka untuk berganti bidang kegiatan yang tidak harus mendapat pengesahan hukum untuk melakukannya dan yang tidak harus memanfaatkan pranata-pranata atau fasilitas-fasilitas yang berlaku dalam masyarakat luas, dan yang pada hakekatnya bersifat untung-untungan yang keuntungannya langsung dapat dihitung seketika itu juga.

3. Adanya semacam pemberontakan tersembunyi terhadap dirimereka sendiri maupun terhadap masyarakat, tetapi di lain pihak juga ada sikap-sikap pasrah dan masa bodoh terhadap nasib yang mereka jalani maupun terhadap mereka yang dianggap mempunyai kekuasaan sosial dan ekonomi. Karenaitu dengan mudah mereka itu menjadi penurut dan tunduk kepada petunjuk-petunjuk dan perintah-perintah tetapi dengan mudah mereka itu juga lupa atau melupakannya bila dianggap terlalu ruwet dan hanya menyulitkan diri serta tidak ada keuntungannya untuk diikuti. Sikap seperti ini juga menghasilkan sikap tidak peduli atau masa bodoh kepada orang lainnya, termasuk tetangganya, dan hanya memikirkan kepentingan diri sendiri.
4. Wanita, lebih khusus lagi, diperlakukan bukan hanya sebagai ibu rumah tangga tetapi juga sebagai penghasil nafkah bagi kelangsungan hidup rumah tangga. Anak bukan hanya sebagai besaran ego yang diperlakukan sebagai mainan untuk disayangi tetapi juga membantu atau tenaga kerja pencari nafkah orang tua. Anak juga diperlakukan sebagai rasa amandan keyakinan diri serta sebagai sandaran masa depan kesejahteraan



hidup mereka di hari tua. Tetapi, bersamaan dengan itu anak juga dijadikan sasaran pelampiasan frustrasi dan keputusan. Karena itu anak juga cepat menjadi dewasa baik secara mental maupun seksual.

Kondisi kemiskinan tersebut harus ditanggulangi secara cermat dan efektif agar dapat terwujud kehidupan masyarakat yang bermartabat. Pendayagunaan zakat yang dilakukan oleh lembaga pengelola zakat harus dirumuskan dalam program-program untuk mencapai tujuan penanggulangan kemiskinan. Hal tersebut juga secara tegas dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 23/2011 tentang Pengelolaan Zakat.

Pasal 27 menyebutkan:

- (1) *Zakat dapat didayagunakan untuk usaha produktif dalam rangka penanganan fakir miskin dan peningkatan kualitas umat.*
- (2) *Pendayagunaan zakat untuk usaha produktif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan apabila kebutuhan dasar mustahik telah terpenuhi.*

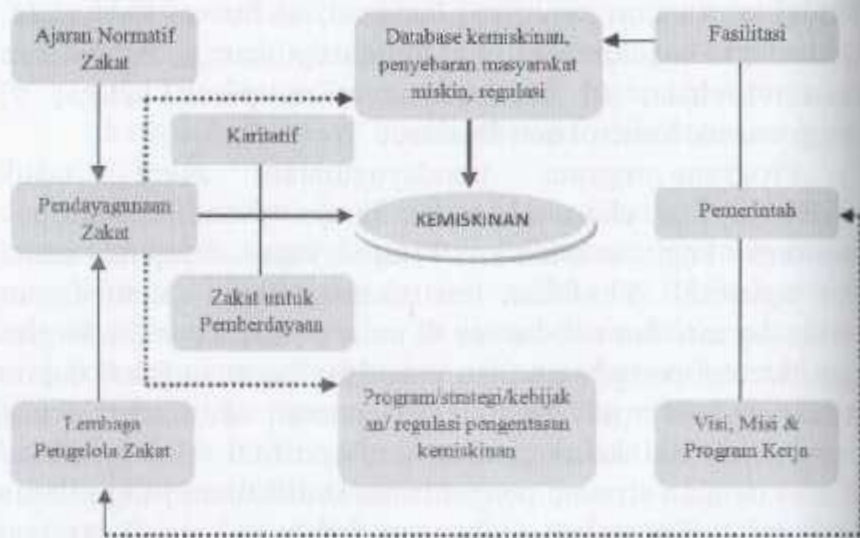
Abdul Kholiq (2012) menyatakan bahwa model pendayagunaan zakat untuk pemberdayaan ekonomi masyarakat miskin adalah program pemanfaatan dana zakat untuk mendorong mustahik mampu memiliki usaha mandiri. Program tersebut diwujudkan dalam bentuk pengembangan modal usaha mikro yang sudah ada atau perintisan usaha mikro baru yang prospektif. Selain itu, program tersebut juga dibarengi dengan pengembangan kapasitas melalui berbagai pendampingan dan pembinaan. Dengan bantuan-bantuan tersebut, masyarakat miskin akan menjadi lebih mandiri dalam mengatasi masalahnya.

Proses pendayagunaan zakat untuk pemberdayaan ekonomi umat meliputi langkah-langkah sebagai berikut : 1)

Pendaftaran calon penerima bantuan; 2) Survei Kelayakan; 3) Strategi Pengelompokan; 4) Pendampingan; 5) Pembinaan secara berkala; 6) Melibatkan mitra pihak ketiga; 7) Pengawasan, Kontrol dan Evaluasi.

Program-program pendayagunaan zakat untuk pemberdayaan ekonomi tidak hanya memiliki dampak ekonomi bagi mustahik. Tetapi juga dampak sosial dan spiritual. Tindakan ini akan mampu membangun persaudaraan dan solidaritas di antara warga miskin. Begitu juga strategi pengelompokan penerima bantuan zakat dalam kelompok-kelompok aktifitas keagamaan akan mendorong warga memiliki ketahanan mental-spiritual. Hal demikian selaras dengan strategi pengentasan kemiskinan yang selama ini hendak diterapkan oleh pemerintah, yaitu : 1) strategi peningkatan pendapatan melalui peningkatan produktifitas, 2) strategi pengurangan beban, melalui pengurangan beban kebutuhan dasar seperti pendidikan, kesehatan dan sebagainya, 3) strategi peningkatan kepedulian dan kerjasama *stakeholders* dalam membantu masyarakat miskin.

Program pendayagunaan zakat untuk penanggulangan kemiskinan akan semakin optimal apabila sinergi antara pemerintah, lembaga pengelola zakat, dan masyarakat terjadi dengan baik. Sinergi tersebut perlu dibangun terus-menerus serta diperkuat demi tujuan pengelolaan zakat itu sendiri. Sinergi tersebut, menurut Abdul Kholiq (2012) dapat digambarkan dalam bagan berikut.



### E. Pelaporan: Menuju Transparansi dan Kepuasan Publik Zakat

Pengelolaan zakat yang baik tidak hanya memfokuskan diri pada pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan semata. Ia harus dilaporkan kepada pihak-pihak yang berwenang dan juga kepada publik secara terbuka. Hal ini disebabkan karena pengelolaan zakat merupakan mekanisme kerja yang melibatkan kepentingan dan kebutuhan publik dalam bentuk penyerahan sebagian harta masyarakat yang harus dikelola.

Pelaporan yang dilakukan, paling tidak diarahkan pada proses dan hasil pengelolaan zakat, serta laporan keuangan yang secara umum meliputi: laporan realisasi anggaran, neraca, dan catatan atas laporan keuangan. Pelaporan tersebut digunakan bertujuan untuk:

1. membantu memenuhi kewajiban para pihak pengelola zakat untuk menjadi akuntabel secara publik;

2. membantu memenuhi kebutuhan para pengguna laporan (muzaki, masyarakat luas) yang mempunyai keterbatasan kewenangan, keterbatasan kemampuan atau sumber daya untuk memperoleh informasi dan oleh sebab itu mereka menyandarkan pada laporan sebagai sumber informasi penting;
3. membantu para pengelola zakat untuk mendapatkan kepercayaan publik; serta
4. membantu para pengelola zakat untuk menumbuhkan kepuasan publik, khususnya muzaki.

Pelaporan sumber daya secara publik merupakan pemenuhan tuntutan tatakelola masa kini yang terkait dengan penegakan *good governance*. Oleh sebab itu, pengelolaan apapun jika berhubungan dengan pemanfaatan sumber daya publik, harus dikelola secara transparan dan akuntabel. Hal tersebut bukan hanya disebabkan oleh adanya kesetaraan hubungan antara pihak pengelola sumber daya dengan masyarakat, melainkan juga sebagai bentuk tanggung jawab pelaksanaan pengelolaan secara amanah. Terlebih dengan munculnya berbagai peraturan hukum yang mengatur tentang keterbukaan informasi, pihak-pihak yang melakukan pengelolaan sumber daya publik dituntut untuk memberikan informasi secara terbuka.

Hal ini juga merupakan konsekuensi dari tuntutan penegakan negara demokratis. Transparansi dan akuntabilitas merupakan bagian dari prinsip pengelolaan yang dituntut masyarakat. Transparansi merupakan suatu kebebasan untuk mengakses aktivitas para pengelola zakat berikut keputusan-keputusannya. Transparansi memungkinkan semua *stakeholders* (muzaki, donatur, masyarakat luas) dapat melihat struktur dan fungsi pengelolaan zakat, tujuan dari kebijakan dan proyeksi fiskal, serta laporan pertanggungjawabannya.

Akuntabilitas mengandung arti pertanggungjawaban yang terukur atas pilihan-pilihan dan tindakan-tindakan para pengelola zakat.

Tuntutan terhadap akuntabilitas sendiri muncul sebagai reaksi atau jawaban terhadap persoalan *information asymmetry* (asimetri informasi)—yang menganggap telah terjadi kesenjangan informasi antara pihak manajemen yang mempunyai akses langsung terhadap informasi dengan pihak konstituen atau masyarakat yang berada di luar manajemen. Kondisi tersebut mengakibatkan masyarakat sulit menjangkau informasi yang mereka butuhkan sehingga—dengan itu—sulit pula melakukan kontrol terhadap penyelenggaraan tatakelola.

Sedangkan transparansi dibangun atas dasar kebebasan memperoleh informasi yang dibutuhkan oleh masyarakat. Informasi yang berkaitan dengan kepentingan publik seharusnya dapat diperoleh secara langsung oleh yang membutuhkannya. Dalam konteks pengelolaan zakat, transparansi mengisyaratkan bahwa pelaporan tidak hanya dibuat tetapi juga terbuka dan dapat diakses oleh masyarakat, karena aktivitas para pengelola zakat adalah dalam rangka menjalankan amanat publik.

Dengan demikian, transparansi dan akuntabilitas meupakan pertanggungjawaban atas hasil pengelolaan zakat dari pihak pengelola zakat, terutama masalah keuangan, kepada publik secara terbuka dan jujur melalui media, berupa penyajian pelaporan yang dapat diakses oleh berbagai pihak yang berkepentingan dengan anggapan bahwa publik berhak mengetahui informasi tersebut.

Informasi tentang pelaporan hasil pengelolaan zakat yang diperoleh oleh masyarakat memiliki beberapa manfaat penting, di antaranya:

1. Meningkatkan akuntabilitas para pengelola zakat dan

menunjukkan diri sebagai lembaga yang amanah dan bertanggung jawab.

2. Meningkatkan transparansi dari aktivitas para pengelola zakat.
3. Dapat memfasilitasi penilaian posisi keuangan dengan menunjukkan semua sumber daya dan kewajiban.
4. Memberikan informasi yang lebih luas ketika dibutuhkan untuk pengambilan keputusan.

Akuntabilitas dan transparansi laporan hasil pengelolaan zakat tidak cukup dengan pemenuhan kewajiban menyampaikan laporan semata, melainkan juga sejauhmana aksesibilitas publik terhadap pelaporan tersebut. Dengan pengertian lain, akuntabilitas yang efektif sangat tergantung kepada akses publik terhadap laporan pertanggungjawaban maupun laporan temuan yang dapat dibaca dan dipahami. Dalam demokrasi yang terbuka, akses ini dapat diberikan dan disampaikan melalui media, seperti surat kabar, majalah, radio, stasiun televisi, dan website (internet); dan forum yang memberikan perhatian langsung atau peranan yang mendorong akuntabilitas para pengelola zakat terhadap masyarakat.

Dalam Undang-Undang Pengelolaan Zakat disebutkan bahwa pelaporan hasil pengelolaan zakat merupakan suatu mekanisme yang wajib dilakukan oleh lembaga pengelola zakat. Kata-kata “wajib” sebagaimana diatur di dalam Undang-Undang tersebut meniscayakan adanya sanksi bagi pelanggaran terhadap ketentuan tersebut.

Pasal 29 menyebutkan:

- (1) BAZNAS kabupaten/kota wajib menyampaikan laporan pelaksanaan pengelolaan zakat, infak, sedekah, dan dana sosial keagamaan lainnya

- kepada BAZNAS provinsi dan pemerintah daerah secara berkala.
- (2) BAZNAS provinsi wajib menyampaikan laporan pelaksanaan pengelolaan zakat, infak, sedekah, dan dana sosial keagamaan lainnya kepada BAZNAS dan pemerintah daerah secara berkala.
  - (3) LAZ wajib menyampaikan laporan pelaksanaan pengelolaan zakat, infak, sedekah, dan dana sosial keagamaan lainnya kepada BAZNAS dan pemerintah daerah secara berkala.
  - (4) BAZNAS wajib menyampaikan laporan pelaksanaan pengelolaan zakat, infak, sedekah, dan dana sosial keagamaan lainnya kepada Menteri secara berkala.
  - (5) Laporan neraca tahunan BAZNAS diumumkan melalui media cetak atau media elektronik.

Yang dimaksud pelaporan hasil pengelolaan zakat adalah pelaporan keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, keuangan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan pengelolaan zakat. Oleh sebab itu, untuk dapat membuat pelaporan yang akuntabel dan transparan, pengelolaan zakat harus dilakukan secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efektif, efisien, ekonomis, dan bertanggungjawab dengan memperhatikan azas keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat. Jika pengelola zakat mampu menyajikan pelaporan yang transparan dan akuntabel, dipastikan publik akan puas dan semakin percaya untuk menyalurkan zakat mereka kepada lembaga-lembaga pengelola zakat.

## F. Sedekah dan Infak: Sisi Lain Pendayagunaan Harta

Selain zakat, lembaga pengelola zakat (BAZNAS dan LAZ) dapat menerima dana-dana filantropi yang lain seperti infak, sedekah, atau dana sosial keagamaan lainnya. Artinya, kedudukan lembaga pengelola zakat sangat terbuka dan tidak membatasi diri pada pengelolaan zakat semata, melainkan juga dapat mengelola dana-dana sosial keagamaan lainnya yang dicatat dalam pembukuan tersendiri agar tidak bercampur dengan pencatatan pengelolaan zakat. Hal tersebut penting dilakukan karena sifat dan ketentuan mengenai zakat dan infak/sedekah memiliki perbedaan khusus.

Dalam Islam, infak dan sedekah sangat dianjurkan namun tidak sampai pada tahap wajib seperti halnya zakat. Teks anjuran infak dan sedekah banyak bertebaran di dalam Al-Qur'an maupun hadits Rasulullah SAW. Dengan melakukan infak dan sedekah, paling tidak terdapat beberapa hikmah yang dapat diraih, di antaranya: *pertama*, anjuran tersebut memberikan kesempatan bagi umat Islam yang kondisi hartanya tidak sampai pada kadar zakat, tetapi karena kemauannya untuk membelanjakan sebagian hartanya pada kebaikan maka infak dan sedekah merupakan jalan untuk mendapatkan kebaikan. *Kedua*, infak dan sedekah tidak terbatas dalam bentuk harta semata, juga dapat berupa perbuatan baik yang dianjurkan. *Ketiga*, anjuran tentang infak/sedekah—yang tidak harus berbentuk harta—itu memungkinkan bagi orang miskin untuk melakukan kebaikan yang pahalanya pun setara dengan infak/sedekah dalam bentuk harta.

Ulama sepakat bahwa infak dan sedekah bukan saja amal kebaikan yang sangat dianjurkan dan untuk mendapatkan pahala dari Allah SWT, melainkan juga untuk membantu sesama umat manusia. Prinsip saling tolong di antara sesama

manusia inilah yang memperoleh ruang luas dalam Islam maupun peraturan hukum untuk dikelola dengan baik.

Pasal 28 Undang-Undang Nomor 23/2011 menyebutkan:

- (1) *Selain menerima zakat, BAZNAS atau LAZ juga dapat menerima infak, sedekah, dan dana sosial keagamaan lainnya.*
- (2) *Pendistribusian dan pendayagunaan infak, sedekah, dan dana sosial keagamaan lainnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan sesuai dengan syariat Islam dan dilakukan sesuai dengan peruntukkan yang diikrarkan oleh pemberi.*
- (3) *Pengelolaan infak, sedekah, dan dana sosial keagamaan lainnya harus dicatat dalam pembukuan tersendiri.*

Infak dan sedekah merupakan kesempatan yang diberikan kepada umat Islam agar sebagian hartanya dibelanjakan untuk kepentingan umum. Pasal tersebut mengatur pendayagunaan infak dan sedekah harus disesuaikan dengan ikrar yang disampaikan oleh pemberi, kecuali jika si pemberi membebaskan pengelola untuk mendayagunakannya. Itulah sebabnya, pasal tersebut juga memberikan arahan agar infak dan sedekah dicatat dalam pembukuan tersendiri dan dibedakan dengan pendayagunaan zakat.

## G. Kedudukan Masyarakat dalam Lingkaran Pengelolaan Zakat

Sebagaimana diuraikan sebelumnya, bahwa di antara tujuan pengelolaan zakat adalah untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan menanggulangi kemiskinan. Sejauh ini, program penanggulangan kemiskinan kerap

menghadapi kendala, antara lain, luasnya masalah kemiskinan, penanganan kemiskinan tidak integral dan ego sektoral kuat, tidak melibatkan dan memberdayakan (*empowering*) orang miskin, peraturan tidak memihak orang miskin, kemiskinan dilihat sebagai masalah modal dan keterampilan semata.

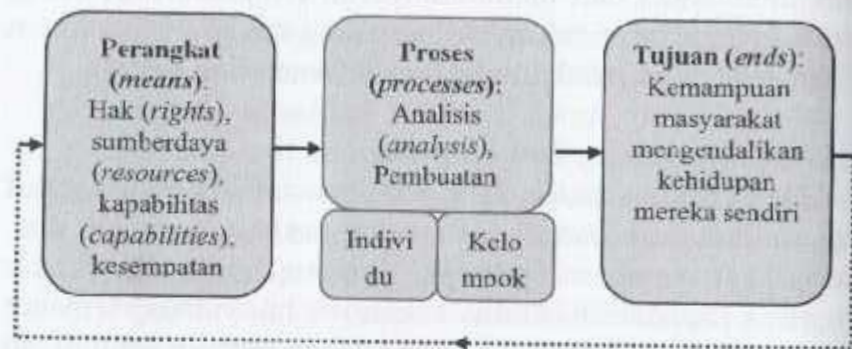
### *Zakat Community Development*

Dari sekian faktor yang ada, masyarakat yang terkait dengan orientasi pengelolaan zakat terbagi menjadi dua: masyarakat pemberi (*muzaki*, donatur) dan masyarakat penerima (*mustahik*). Kedua kelompok masyarakat tersebut memiliki posisi yang cukup penting dalam upaya mewujudkan tujuan pengelolaan zakat. Bertolak dari pengelolaan zakat sebelumnya yang sekadar memenuhi kewajiban menunaikan ajaran Islam semata, pengelolaan zakat masakini harus digeser ke arah upaya pemberdayaan (*empowerment*). Pemberdayaan pun bukan lagi menurut konsep dan praktik sebagaimana yang terjadi pada masa lalu yang memandang masyarakat miskin sebagai objek, tetapi mereka harus ditempatkan sebagai subjek.

Pemberdayaan itu dapat didefinisikan sebagai suatu upaya untuk membuat masyarakat miskin mampu memperluas kapasitas mereka dalam mengembangkan strategi kehidupannya sehingga dengan kapasitas itu mereka dapat hidup secara setara dengan masyarakat lain. Oleh sebab itu, pemberdayaan juga merupakan proses transformasi, yaitu mengubah kondisi masyarakat ke arah kehidupan yang lebih baik dari sebelumnya. Setiap upaya transformasi masyarakat selalu membutuhkan tiga hal, yaitu perangkat (hak, sumberdaya, kapabilitas, dan kesempatan), proses (analisis, pembuatan keputusan, tindakan), dan tujuan (kemampuan masyarakat mengendalikan kondisi hidup mereka sendiri).

### Bagan pemberdayaan untuk transformasi

(Andrew Berlett, 2004)



Dengan memastikan posisi dan kedudukan masyarakat sebagai subjek pemberdayaan, pengelolaan zakat harus dimaknai sebagai proses pengembangan masyarakat berbasis zakat (*Zakat Community Development*). Konsep ini memiliki dua pengertian dasar, yaitu: *pertama*, proses pembangunan di mana masyarakat berinisiatif memulai kegiatan sosial untuk memperbaiki situasi dan kondisi sendiri. *Kedua*, kegiatan untuk memperbesar akses masyarakat secara sosial-ekonomi-budaya yang lebih baik dibandingkan dengan sebelumnya.

Merujuk pada pengertian tersebut, pengelolaan zakat untuk percepatan penanggulangan kemiskinan dilakukan dengan mengubah paradigma pemberdayaan masyarakat dari yang bersifat *top-down* dan menempatkan masyarakat sebagai objek menjadi partisipatif, dengan bertumpu pada kekuatan dan sumber-sumber daya lokal. Pembangunan masyarakat untuk penanggulangan kemiskinan yang tidak berbasis komunitas dan keluarga miskin itu sendiri akan sulit berhasil.

Oleh sebab itu, terdapat beberapa kondisi untuk membentuk pembangunan masyarakat berbasis zakat, yaitu

berbasis masyarakat (*community based*), berbasis sumberdaya setempat (*local resources based*), berbasis riset (*research based*), dan berkelanjutan (*sustainable*). Pada prosesnya, masyarakat diajak untuk mengenali beberapa persoalan yang menjadikan kemiskinan itu sebagai lingkaran hidup mereka yang tidak berkesudahan. Persoalan-persoalan yang perlu dikenali tersebut adalah a) psikologi kemiskinan atau keyakinan mental tidak mampu mengatasi dan keluar dari hidup miskin, b) budaya kemiskinan atau sikap dan perilaku hidup miskin yang terwariskan dari generasi ke generasi, dan c) personalisasi kemiskinan atau keyakinan dan *mindset* individu yang tidak mampu mengubah kondisi dirinya.

Dengan mengenali persoalan kemiskinan tersebut, masyarakat juga diajak untuk melakukan upaya intervensi dalam penanggulangannya. Intervensi tersebut berupa intervensi struktural, intervensi kultural dan intervensi individual. *Pertama*, intervensi struktural merupakan keterlibatan para pihak, khususnya para pembuat dan pengawal kebijakan untuk memengaruhi dan mengubah tatanan yang membentuk struktur kehidupan masyarakat. Intervensi struktural ini biasanya dilakukan dengan cara membuka akses orang miskin terhadap pendidikan, kesehatan, perumahan, sanitasi, peningkatan keterampilan, *enterpreunership*, peluang kerja, dan sebagainya.

*Kedua*, intervensi kultural adalah upaya untuk mengubah tatanan budaya masyarakat yang melanggengkan kemiskinan. Intervensi ini biasanya dilakukan dengan cara mengubah tatanan nilai yang masih mengedepankan sikap malas, tidak memiliki perencanaan hidup, tidak dapat menunda kesenangan, dan tidak memiliki orientasi mengubah taraf hidup.

Sementara *ketiga*, intervensi individual merupakan upaya yang dilakukan untuk mengubah sikap, perilaku dan

*mindset* individu yang merasa tidak dapat keluar dari lingkaran kemiskinan. Intervensi ini perlu dilakukan agar setiap individu memiliki kepercayaan diri dan berkembang menjadi individu yang bermartabat.

Undang-Undang Nomor 23/2011 tentang Pengelolaan Zakat ini memberikan ketentuan mengenai peran serta masyarakat dalam seluruh mekanisme pengelolaan zakat dalam bentuk pembinaan dan pengawasan. Artinya, masyarakat memiliki kesempatan dan peluang untuk melakukan proses-proses pemberdayaan melalui berbagai program dan kegiatan yang dicanangkan oleh pemerintah maupun lembaga pengelola zakat.

Pada tahap inilah lembaga-lembaga pengelola zakat harus melibatkan masyarakat dan menjadikan mereka sebagai subjek dan mitra yang sejajar dalam proses pengelolaan zakat. Lembaga pengelola zakat dapat melakukan program pemberdayaan yang dapat mengubah orientasi hidup mereka sesuai dengan tujuan pengelolaan zakat. Bagi para muzaki dan donatur, pemberdayaan ditujukan untuk memotivasi mereka agar menyalurkan sebagian hartanya ke lembaga pengelola zakat dan terus membelanjakan sebagian harta yang mereka miliki untuk tujuan sosial. Sedangkan bagi mustahik, pemberdayaan dilakukan dengan tujuan untuk mengubah kehidupan mereka menjadi lebih baik dan setara dengan masyarakat yang lain.

## BAB V

### PEMBINAAN, PENGAWASAN DAN SANKSI

#### A. Pembinaan dan Pengawasan Pengelolaan Zakat

Zakat sebagai salah satu prinsip mendasar (*rukun*) dalam Islam merupakan pilar yang ditempatkan oleh Allah SWT dengan tujuan yang tidak sederhana. Ia merupakan ajaran Islam yang memiliki dua dimensi: *ilahiyah* dan sosial. Dimensi ketuhanan (*ilahiyah*) digambarkan zakat untuk mencerminkan keimanan seseorang terhadap ajaran Islam yang diyakini. Dengan pengertian lain, seorang muslim yang telah menunaikan zakat berarti telah memenuhi kewajibannya untuk taat kepada Allah SWT melalui kepatuhannya menunaikan zakat. Sementara dimensi sosial lebih mengarah pada upaya pemberdayaan masyarakat yang tidak mampu atau juga pihak-pihak khusus yang perlu mendapat perhatian lebih, baik secara ekonomi maupun sosial sehingga mereka dapat meningkatkan kualitas kehidupannya melalui zakat.

Misi sosial Islam yang terkandung dalam zakat tersebut dalam praktiknya menjadi beban dan tanggung sebagian masyarakat terhadap kelompok masyarakat lainnya. Misi

zakat mendorong setiap orang untuk memenuhi kebutuhan dan tuntutan yang berorientasi sosial. Meskipun dalam pelaksanaannya dapat dilakukan oleh beberapa anggota masyarakat, terutama mereka yang mampu dan memiliki kelebihan harta, tetapi pada hakikatnya akan menyentuh seluruh elemen masyarakat dan dianggap sebagai bentuk tanggung jawab kolektif. Tanggung jawab individu berdimensi kolektif itulah yang ingin diwujudkan oleh pemerintah melalui pembentukan Undang-Undang Pengelolaan Zakat.

Undang-Undang Nomor 23/2011 mengamanatkan kepada umat Islam untuk mengelola zakat dengan baik dan benar serta secara adil dan merata. Istilah "baik dan benar" serta "adil dan merata" merupakan konsep penting dan harus dipahami secara kolektif oleh umat Islam agar pengelolaan zakat itu dapat mencapai target pemberdayaan umat.

Sebagai suatu peraturan hukum yang "baru", ia memerlukan tahapan pemahaman hingga mencapai seluruh masyarakat. Pemahaman mengenai substansi peraturan hukum tersebut bukan hanya diperuntukkan bagi lembaga pengelola zakat yang sudah ada, juga bagi masyarakat luas sehingga antara pihak pengelola zakat dan masyarakat terjadi sinergi pemahaman yang pada akhirnya akan mempermudah keterlaksanaan pengelolaan zakat di masyarakat. Zakat yang tidak sedikit dipahami sebagai ajaran agama berdimensi ketuhanan pada akhirnya juga dipahami sebagai ajaran agama berdimensi sosial.

Konsep ini pula yang sempat diuraikan oleh Kuntowijoyo (1993: 283-285) yang menawarkan lima kondisi yang dapat menunjang upaya mengaktualkan kembali ajaran Islam kepada tataran riil kehidupan masyarakat, yaitu:

1. Memahami dalil-dalil agama dalam carapandang sosial walaupun dalil tersebut bertutur tentang persoalan individual. Dalam konteks zakat, meskipun Islam

mengecam orang yang menumpuk harta, pemahaman yang muncul bukan hanya mengenai tercelanya para penumpuk kekayaan melainkan juga melacak sebab-sebab terjadinya penumpukan harta pada segelintir orang di tengah kehidupan masyarakat yang membutuhkan perhatian.

2. Memahami dalil-dalil agama ke arah yang lebih obyektif dan tidak hanya bersifat subyektif. Orientasi zakat, sebagaimana dijelaskan sebelumnya bukan hanya sebagai sarana pembersih harta dan penyucian jiwa seseorang, melainkan bertujuan mendorong terciptanya kesejahteraan sosial.
3. Mengembangkan dalil-dalil agama dari cara pandang normatif kepada cara pandang teoritis. Konsep normatif mengenai fakir atau miskin yang menjadi sasaran zakat tidak hanya dilihat dalam konteks lahiriah semata, melainkan dieksplorasi secara komprehensif sehingga dapat diketahui identifikasi yang lebih jelas dan terukur mengenai kategori fakir atau miskin atau pihak lain yang patut menjadi sasaran pendayagunaan zakat.
4. Memahami ajaran Islam secara historis, bukan *a-historis*, yaitu memahami kisah masa lalu dalam rangka menemukan refleksinya di masa kini dan masa yang akan datang. Kategori *mustadh'afin*, *'amiliina 'alaiha*, bukan hanya dipahami menurut kisah masa lalu melainkan juga direfleksikan pada masa kini dengan konteks yang lebih luas tanpa harus kehilangan spiritnya.
5. Menerjemahkan ajaran Islam yang bersifat umum ke dalam wilayah yang lebih spesifik dan empirik. Misalnya, kecaman Islam terhadap praktik perputaran harta di kalangan elit (*aghniya*), juga harus dipahami



sebagai kecaman terhadap praktik-praktik monopoli dan oligopoli oleh penguasa dan pengusaha kapital.

Lima kondisi yang ditawarkan oleh Kuntowijoyo tersebut patut dipertimbangkan sebagai upaya untuk mengkontekstualisasikan pemahaman mengenai pengelolaan zakat pada masa kini. Lahirnya Undang-Undang Nomor 23/2011 juga perlu diterjemahkan dalam konteks itu agar pihak-pihak yang diberi amanat mengelola zakat dapat memberikan pemahaman secara substansial kepada masyarakat. Dalam konteks ini, Undang-Undang Nomor 23/2011 mengamanatkan kepada pemerintah untuk melakukan pembinaan secara komprehensif agar substansi berikut tujuan pengelolaan zakat mencapai target yang diinginkan.

Secara umum, *pembinaan* didefinisikan sebagai segala usaha dan kegiatan mengenai perencanaan, pengorganisasian, pembiayaan, koordinasi, pelaksanaan, dan pengawasan suatu pekerjaan untuk mencapai tujuan dengan hasil yang maksimal. Pembinaan ini merupakan suatu perangkat sistem yang harus dijalankan secara fungsional untuk menjamin bertahannya sistem tersebut hingga mencapai tujuan yang diharapkan.

Pembinaan pengelolaan zakat berarti suatu pola dan usaha untuk memberikan pembekalan, baik yang bersifat wawasan maupun kemampuan teknis-praktis kepada lembaga pengelola zakat agar dapat menjalankan fungsinya dengan baik, benar, dan amanah. Menurut Undang-Undang Nomor 23/2011, pembinaan ditujukan bagi dua pihak, yaitu lembaga pengelola zakat (BAZNAS, BAZNAS Propinsi, BAZNAS Kabupaten/Kota, dan LAZ), dan masyarakat. Pembinaan kepada lembaga pengelola zakat, dilaksanakan oleh Menteri, Gubernur, dan Bupati/Walikota. Sementara pembinaan untuk masyarakat dapat dilakukan oleh pihak-pihak yang berkepentingan terhadap pengelolaan zakat, baik dari unsur

pemerintah, lembaga pengelola zakat maupun dari pihak masyarakat sendiri.

Pasal 34 menyebutkan:

- (1) Menteri melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap BAZNAS, BAZNAS provinsi, BAZNAS kabupaten/kota, dan LAZ.
- (2) Gubernur dan bupati/walikota melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap BAZNAS provinsi, BAZNAS kabupaten/kota, dan LAZ sesuai dengan kewenangannya.
- (3) Pembinaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) meliputi fasilitasi, sosialisasi, dan edukasi.

Sedangkan dalam Pasal 35 disebutkan:

- (1) Masyarakat dapat berperan serta dalam pembinaan dan pengawasan terhadap BAZNAS dan LAZ.
- (2) Pembinaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam rangka:
  - a. meningkatkan kesadaran masyarakat untuk menunaikan zakat melalui BAZNAS dan LAZ; dan
  - b. memberikan saran untuk peningkatan kinerja BAZNAS dan LAZ.

Dalam pasal 34 ini, dijelaskan bahwa pembinaan tersebut meliputi fasilitasi, sosialisasi, dan edukasi. Adapun yang dimaksud dengan *fasilitasi* adalah, suatu kegiatan yang menjelaskan pemahaman, tindakan, keputusan yang dilakukan seseorang dengan atau bersama orang lain untuk mempermudah tercapainya target dan tujuan yang telah

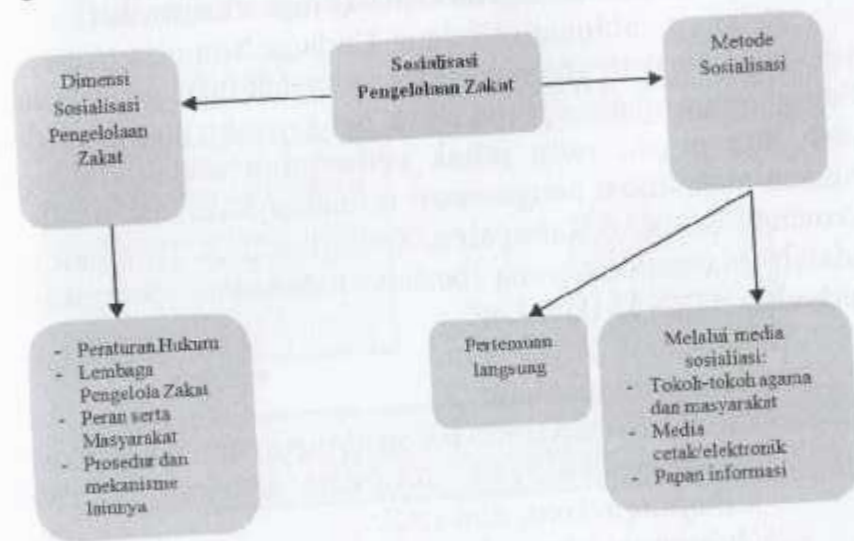
dicanangkan. Dalam beberapa hal, fasilitasi disertai dengan istilah pendampingan, yang berarti suatu upaya membantu dan menguatkan masyarakat agar dapat memecahkan masalah dan memenuhi kebutuhannya sendiri sesuai potensi yang dimilikinya.

Dalam konteks pembinaan pengelolaan zakat, fasilitasi yang dilakukan dapat diarahkan pada pembentukan kapasitas terkait dengan sumber daya, sumber dana, kelembagaan, kesadaran dan kemandirian masyarakat. Selain itu, pembinaan juga diarahkan pada pentingnya konsep masyarakat sebagai suatu "ummah", yaitu kesatuan kolektif yang memiliki tanggung jawab antara satu dengan yang lainnya sehingga tumbuh kepedulian sosial yang tinggi melalui pengelolaan zakat. Dan yang tidak kalah penting dalam pembinaan adalah bagaimana memberikan arahan mengenai arus perubahan sosial yang terjadi serta dampaknya bagi kehidupan masyarakat serta bagaimana mencari jalan keluar yang terbaik.

Oleh sebab itu, peran-peran fasilitatif dalam pembinaan dapat memosisikan diri sebagai narasumber, pendamping, penggerak, pelatih, dan pemberi motivasi. Sedangkan fungsi-fungsi fasilitatif secara khusus dapat digambarkan dalam skema berikut (Eko Dermawan, 2012).



Yang kedua adalah *sosialisasi*, yaitu suatu proses interaksi sosial untuk saling mengenali cara berpikir, berperasaan dan berperilaku sehingga dapat memahami suatu tujuan pembinaan tersebut. Dalam konteks pembinaan pengelolaan zakat, sosialisasi yang dilakukan diarahkan pada memperkenalkan dan upaya saling memahami berbagai hal yang terkait dengan pengelolaan zakat, seperti: peraturan hukum, pihak pengelola zakat, dan peran serta masyarakat. Sosialisasi dapat dilakukan secara langsung maupun tidak langsung (melalui media sosialisasi).



Yang ketiga adalah *edukasi*. Apa yang dimaksud dengan edukasi di sini adalah proses penambahan pengetahuan dan kemampuan seseorang, baik kemampuan teknik maupun praktik, dengan cara memberi dorongan terhadap pengarahan diri (*selfdirection*), serta aktif memberikan informasi-informasi atau ide baru. Dengan pengertian lain, edukasi merupakan upaya yang dilakukan untuk mempengaruhi orang

lain, mulai dari individu, kelompok, keluarga dan masyarakat agar terlaksananya tujuan pengelolaan zakat.

Edukasi yang dilakukan melalui pembinaan diorientasikan untuk menambah wawasan bagi para pihak (terutama lembaga pengelola zakat dan masyarakat) untuk lebih memahami pentingnya pengelolaan zakat dan target utama pengelolaan zakat itu sendiri. Tujuan akhir dari edukasi adalah munculnya kesadaran dan motivasi yang kuat untuk melakukan pengelolaan zakat secara baik dan benar (bagi lembaga pengelola zakat) dan kepuasan serta dorongan untuk menunaikan zakat secara terkelola (pihak masyarakat).

Selain pembinaan, Undang-Undang Nomor 23/2011 ini juga memberikan amanat perlunya melakukan pengawasan. Sebagaimana dengan pembinaan, pengawasan juga dilakukan oleh dua pihak, yaitu pihak pemerintah melalui Menteri Agama melakukan pengawasan terhadap BAZNAS, BAZNAS Provinsi, BAZNAS Kabupaten/Kota, dan LAZ. Di pihak lain adalah masyarakat yang berhak melakukan pengawasan terhadap BAZNAS dan LAZ.

Pasal 34 menyebutkan:

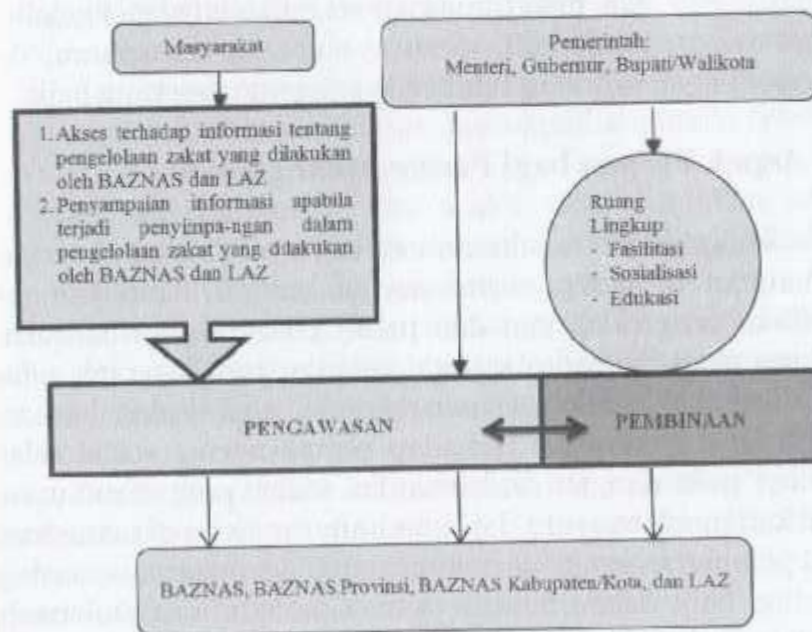
- (1) Menteri melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap BAZNAS, BAZNAS provinsi, BAZNAS kabupaten/kota, dan LAZ.
- (2) Gubernur dan bupati/walikota melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap BAZNAS provinsi, BAZNAS kabupaten/kota, dan LAZ sesuai dengan kewenangannya.

Berikutnya Pasal 35 menyebutkan bahwa:

- (1) Masyarakat dapat berperan serta dalam pembinaan dan pengawasan terhadap BAZNAS dan LAZ.

- (2) ...
- (3) Pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam bentuk:
  - a. akses terhadap informasi tentang pengelolaan zakat yang dilakukan oleh BAZNAS dan LAZ; dan
  - b. penyampaian informasi apabila terjadi penyimpangan dalam pengelolaan zakat yang dilakukan oleh BAZNAS dan LAZ.

### Skema Pengawasan Pengelolaan Zakat



Tugas pengelolaan zakat memiliki dimensi keterlibatan publik (masyarakat). Oleh sebab itu, lembaga pengelola zakat harus mampu menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat dan perilaku dalam melaksanakan

wewenang dan tugasnya sebagai penyelenggara pengelolaan zakat. Perilaku pengelola zakat dapat menumbuhkan kepercayaan, tetapi juga menyebabkan ketidakpercayaan masyarakat. Ketidakpuasan masyarakat terhadap lembaga pengelola zakat sebagian disebabkan oleh kenyataan bahwa putusan lembaga tersebut belum bersinergi dengan masyarakat, dan belum menunjukkan kapasitasnya sebagai lembaga pengelola zakat yang amanah, dan menunjukkan bukti-bukti hasil pengelolaan zakat kepada masyarakat.

Oleh sebab itu, pengawasan yang dilakukan baik oleh pihak pemerintah maupun masyarakat adalah dalam rangka membangun dan mendorong terselenggaranya pengelolaan zakat secara jujur, adil, merata, amanah, transparan, dan sesuai dengan tuntutan tatakelola kelembagaan yang baik.

## B. Aspek Pidana bagi Pengemplang Zakat

Setiap peraturan hukum dilengkapi dengan dorongan kepatuhan terhadap norma-norma hukum. Tindakan dan perilaku yang tidak taat dan patuh terhadap norma-norma hukum akan dianggap sebagai pelanggaran dan oleh sebab itu dikenakan sanksi. Dalam konteks masyarakat berbasis komunitas, kepatuhan terhadap norma-norma sosial selalu diiringi pula dengan sanksi-sanksi sosial yang dirumuskan oleh kelompok tertentu dari komunitas mereka di mana basis dari pemberian sanksi tersebut memiliki rujukannya masing-masing, baik dalam bentuk petuah-petuah, lontara-lontara, kitab suci, dan sebagainya.

Demikian pula halnya dengan UU Nomor 23/2011, terdapat sanksi bagi para pihak yang melakukan tindakan pelanggaran, khususnya pelanggaran terhadap pengelolaan zakat. Di dalam UU tersebut, ketentuan mengenai hukuman

bagi pelanggaran pengelolaan zakat terbagi dalam dua macam, yaitu sanksi administratif dan sanksi pidana.

Para ahli hukum menjelaskan bahwa sanksi administratif merupakan alat kekuasaan yang bersifat hukum publik yang digunakan oleh penguasa sebagai reaksi terhadap ketidakpatuhan pada norma hukum administrasi. Sanksi administratif merupakan sanksi yang muncul dari hubungan antara pemerintah-warga negara dan yang dilaksanakan tanpa perantara pihak ketiga (kekuasaan peradilan), tetapi dapat secara langsung dilaksanakan oleh administrasi sendiri. Jika ditilik dari jenis sasarannya, sanksi administratif dapat dibagi ke dalam tiga jenis, yaitu:

1. Sanksi *reparatoir*, yaitu sanksi yang diterapkan sebagai reaksi atas pelanggaran norma yang ditujukan untuk mengembalikan pada kondisi semula sebelum terjadinya pelanggaran.
2. Sanksi *punitif*, yaitu sanksi yang ditujukan untuk memberikan hukuman pada seseorang, misalnya adalah berupa denda administratif.
3. Sanksi *regresif*, yaitu sanksi yang diterapkan sebagai reaksi atas ketidak patuhan terhadap ketentuan yang terdapat pada ketetapan yang diterbitkan.

Pemberian sanksi administratif dapat berupa paksaan pemerintahan (*bestuursdwang*), pencabutan keputusan (ketetapan) yang menguntungkan, uang paksa (*dwangsom*), denda administratif (*administratieve boete*).

Ketentuan mengenai sanksi administratif dalam UU Nomor 23/2011 tertuang dalam pasal 36 yang mengatur mengenai jenis sanksi bagi pelanggaran terhadap pasal 19, pasal 23 ayat (1), pasal 28 ayat (2) dan ayat (3), serta pasal 29 ayat (3).

Didalam pasal 36 dijelaskan,

(1) Pelanggaran terhadap ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 19, pasal 23 ayat (1), pasal 28 ayat (2) dan ayat (3), serta pasal 29 ayat (3) dikenai sanksi administratif berupa:

- a. Peringatan tertulis;
- b. Penghentian sementara dari kegiatan; dan/atau
- c. Pencabutan izin.

Merujuk pada ketentuan yang dijelaskan dalam hukum administrasi, macam-macam sanksi yang dituangkan dalam UUNomor 23/2011 tersebut masuk dalam bentuk *pencabutan keputusan (ketetapan) yang menguntungkan*. Apa yang dimaksud dengan “pencabutan keputusan (ketetapan) yang menguntungkan” tersebut adalah suatu keputusan hukum untuk mengeluarkan suatu ketetapan baru yang isinya menarik kembali dan/atau menyatakan tidak berlaku lagi ketetapan yang terdahulu. Sebab-sebab pencabutan Ketetapan sebagai Sanksi ini terjadi jika yang berkepentingan tidak mematuhi pembatasan-pembatasan, syarat-syarat atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang dikaitkan pada izin, subsidi, atau pembayaran.

Artinya, pemerintah berdasarkan UUNomor 23/2011 ini dapat menjatuhkan atau memberikan sanksi berupa sanksi administratif bagi pihak pengelola zakat—dalam hal ini adalah BAZNAS dan LAZ, atau lembaga pengelola zakat dengan nama lain tetapi dalam bentuk yang sama—jika mereka melanggar beberapa ketentuan, yaitu:

1. Khusus bagi LAZ, dapat dikenai sanksi administratif jika tidak melaporkan secara berkala pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat yang telah diaudit kepada BAZNAS (pasal 19).

2. Tidak memberikan bukti setoran zakat kepada muzaki (pasal 23 ayat (1)).
3. Pendistribusian zakat dan pendayagunaan infak, sedekah dan dana sosial keagamaan lainnya dilakukan tidak sesuai dengan syariat Islam dan juga dilakukan tidak sesuai dengan peruntukan yang diikrarkan oleh pemberi, serta pengelolaannya tidak dicatat dalam pembukuan tersendiri (pasal 28 ayat (2) dan ayat (3))
4. Khusus bagi LAZ, ia dapat dikenai sanksi administratif jika tidak menyampaikan laporan pelaksanaan zakat, infak, sedekah, dan dana sosial keagamaan lainnya kepada Menteri secara berkala (pasal 29 ayat (3)).

Berbeda dengan sanksi administratif yang penekanannya pada perbuatan dan prosedurnya secara langsung tanpa melalui proses peradilan, sanksi pidana ditujukan pada pelakunya dan harus melalui proses peradilan.

Didalam UUNomor 23/2011, ketentuan mengenai pidana diatur oleh Pasal 39, Pasal 40, Pasal 41, dan Pasal 42 yang mengatur tentang ketentuan pidana. Istilah “pidana” berasal dari bahasa sanksekerta yang dipakai untuk menerjemahkan istilah “*straf*” (Belanda) yang berarti hukuman atau dihukum. Istilah pidana sendiri sudah familiar di Indonesia untuk menggambarkan adanya tindakan yang sengaja dibuat untuk menimbulkan penderitaan bagi seseorang sebagai balasan atas suatu hal yang pernah diperbuatnya. Sebenarnya para ahli hukum pidana memiliki dan memberikan pandangan mereka masing-masing mengenai definisi tentang pidana. Dari berbagai definisi yang dikemukakan, tetapi terdapat persamaan mengenai wewenang negara untuk menjatuhkan hukuman kepada seseorang berkenaan dengan pelanggaran yang telah dilakukannya terhadap sesuatu yang telah ditetapkan oleh

negara. Kesetaraan pandangan ini selalu diletakkan dalam konteks pelanggaran terhadap peraturan hukum yang telah ditetapkan oleh negara.

Muladi dan Barda Nawawi (1984: 2-4) menjelaskan bahwa untuk dapat disebut sebagai hukum pidana, terdapat beberapa syarat, di antaranya:

1. Pidana itu pada hakikatnya merupakan suatu pengenaan penderitaan atau nestapa atau akibat-akibat lain yang tidak menyenangkan;
2. Pidana itu diberikan dengan sengaja oleh seseorang atau badan yang memiliki kekuasaan;
3. Pidana itu dikenakan kepada seseorang yang telah melakukan tindak pidana menurut Undang-Undang.

Dari penjelasan tersebut, menjadi terang bahwa hukum pidana masuk dalam wilayah hukum publik karena mengkonstruksikan hubungan antar warga negara. Hal tersebut agak berbeda dengan hukum dalam wilayah privat dan domestik yang biasanya dapat dihukum secara pidana ketika ia dilaporkan oleh pihak-pihak terkait dengan tindak pidana tersebut. Selain daripada batas-batas definisi mengenai hukum pidana tersebut, Suma Miharja dan Miftahus Surur (2007: 19-20) menjelaskan bahwa terdapat prinsip-prinsip legalitas hukum pidana yang menentukan bahwa:

1. Perbuatan yang dilarang, harus dirumuskan dalam peraturan perundang-undangan (tertulis, *lex scripta*, untuk menghindari penafsiran sepihak dan ketiadaan rujukan yang akan mengganggu kepastian hukum);
2. Perbuatan tersebut harus dirumuskan secara jelas (*lex certa*), tidak samar-samar atau ambigu (*nullum crimen sine lege stricta*) sehingga tidak menjadi pasal karet yang mengganggu kepastian dan ketertiban hukum;

3. Peraturan tersebut harus sudah ada sebelum perbuatan yang dilarang itu ada;
4. Dalam menentukan adanya tindak pidana, dilarang mempergunakan penafsiran analogis;
5. Ketentuan pidana tidak berlaku mundur (nonretroaktif) kecuali pada terjadinya kejahatan HAM berat yang membutuhkan cara-cara luar-biasa untuk menanganinya.

Dengan adanya prinsip-prinsip tersebut, tujuan hukum pidana adalah untuk memberikan pembalasan bagi pelaku pelanggar ketentuan, melindungi kepentingan umum (ketertiban masyarakat), mendidik dan memperbaiki perilaku, memberikan efek jera, dan memperbaiki kerugian masyarakat.

Jika merujuk pada UU Nomor 23/2011, ketentuan pidana yang diatur secara khusus juga memiliki tujuan-tujuan sebagaimana disebutkan diatas. Pengaturan mengenai ketentuan pidana dalam UU pengelolaan zakat ini bukan semata-mata untuk memenuhi norma-norma hukum yang ada di dalam suatu peraturan hukum, melainkan juga untuk menjaga dan melindungi kehidupan masyarakat dari kemungkinan adanya tindakan merugikan terhadap pengelolaan zakat.

Terdapat beberapa pasal yang perlu dijelaskan di sini terkait dengan aspek hukuman atau sanksi pidana yang dalam beberapa hari terakhir menjadi bagian dari perdebatan di tingkat masyarakat.

Pasal 38 menyatakan:

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

Dari pasal tersebut, terdapat dua hal mendasar yang patut dipahami. *Pertama*, ketentuan tersebut selayaknya dipahami sebagai suatu upaya untuk melakukan inventarisasi, penertiban (penataan), mewujudkan akuntabilitas dan transparansi kepada lembaga pengelola zakat dari masyarakat, sehingga dengan izin dari pejabat yang berwenang diharapkan para pihak (amil zakat) yang mengelola zakat dari masyarakat adalah yang memang benar-benar akan menyalurkan zakat yang dikelola secara benar. Dengan perkataan lain, lembaga amil zakat tidak menyimpang dari tujuan semula dengan misalnya, lembaga amil zakat menjadi sebuah korporat yang mencari keuntungan. Dalam konteks ini, gerak lembaga pengelola zakat tidak akan mengalami pembatasan dan penyempitan, justru akan mendapatkan perlindungan hukum, keter-arahan-an fokus dan gerak, serta menjamin dirinya berdasarkan Undang-Undang untuk melakukan pengelolaan zakat secara benar.

Jika perspektif *amil* hanya untuk mengumpulkan dan mendistribusikan dengan keyakinan bahwa setelah kegiatan itu kewajiban ajaran agamanya telah selesai, hampir dipastikan tidak akan dapat mencapai tujuan penunaian zakat itu sendiri.

*Kedua*, pasal 38 tersebut berisi ketentuan mengenai larangan. Maka berdasarkan Undang-Undang, larangan tersebut dikeluarkan oleh pihak yang dalam hal ini adalah pejabat yang berdasarkan Undang-Undang diberi wewenang untuk mengatur ketentuan tersebut. Lalu, apa implikasi pasal ini bagi kegiatan-kegiatan pengumpulan zakat yang selama ini telah berjalan secara “tradisional” seperti yang terjadi di masjid-masjid atau tempat-tempat lainnya?

Undang-Undang ini pada dasarnya ingin memberikan arahan yang terang dan jelas bagi pihak-pihak yang selama ini melakukan pengumpulan zakat. Hakikatnya, tujuan pengumpulan zakat tidak hanya untuk memungut atau menerima pemberian zakat dari para *muzaki* lalu didistribusikan kepada mustahik dan setelah itu tugas pengumpulan zakat selesai hanya “sekadar” untuk memenuhi kewajiban untuk memenuhi ketentuan dan ajaran Islam. Setiap muslim harus memahami bahwa tujuan besar penunaian zakat—yang secara jelas dicontohkan sejak zaman Rasulullah SAW—adalah untuk pemberdayaan umat dan mengeluarkan mereka dari kubang ketidakberdayaan, baik secara ekonomi maupun sosial.

Jika perspektif *amil* hanya untuk mengumpulkan dan mendistribusikan dengan keyakinan bahwa setelah kegiatan itu kewajiban ajaran agamanya telah selesai, hampir dipastikan tidak akan dapat mencapai tujuan penunaian zakat itu sendiri. Oleh sebab itu, pengelolaan zakat secara kelembagaan yang harus mendapatkan izin tersebut adalah dalam rangka pengelolaan zakat secara baik, merata, dan untuk kemaslahatan umat. Para amil zakat yang telah melaksanakan kegiatan pengumpulan zakat dapat berkoordinasi dengan BAZNAS di masing-masing tingkatan untuk diberi izin atau dibentuk sebagai Unit Pengumpul Zakat. Dengan demikian, kegiatan pengumpulan tetap dapat dilaksanakan, sementara

pendistribusiannya akan dilakukan oleh BAZNAS dengan memerhatikan asas keadilan-pemerataan, sehingga tidak terjadi *surplus* zakat di suatu tempat, sementara di tempat lain masih terdapat banyak pihak yang membutuhkan.

Berikutnya pasal 39 menyatakan bahwa,  
*Setiap orang yang dengan sengaja melawan hukum tidak melakukan pendistribusian zakat sesuai dengan ketentuan Pasal 25 dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).*

Pasal tersebut berisi ketentuan mengenai hukuman bagi pihak pengelola zakat yang dengan sengaja tidak melakukan pendistribusian zakat, atau melakukan pendistribusian kepada pihak-pihak yang bertentangan dengan ajaran Islam mengenai zakat. Ketentuan ini dibuat untuk melindungi tindakan penunaian zakat dan juga harta yang telah dikeluarkan oleh *muzaki* agar tidak diselewengkan, serta memberikan jaminan perlindungan hukum pula bagi mustahik.

Selanjutnya, pasal 40 menyatakan:  
*Setiap orang yang dengan sengaja dan melawan hukum melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).*

Ketentuan sanksi pidana sebagaimana dijelaskan pada pasal tersebut sangat jelas dipahami dan hal ini juga sangat logis dalam mengatur hubungan antar warga negara dan juga kehidupan publik masyarakat. Dengan penjelasan lain,

para pihak pengelola zakat tidak boleh melakukan tindakan *memiliki, menjaminkan, menghibahkan, menjual, dan/atau mengalihkan zakat, infak, sedekah, dan/atau dana sosial keagamaan lainnya yang ada dalam pengelolaannya*, karena tindakan tersebut menurut logika norma publik memang bertentangan dan merupakan tindakan yang tidak diharapkan.

Berikutnya pasal 41 menjelaskan:  
*Setiap orang yang dengan sengaja dan melawan hukum melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 dipidana dengan pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).*

Harus diakui bahwa pasal ini sempat mengundang respon dari sekelompok masyarakat yang merasa khawatir jika dengan ketentuan tersebut akan banyak pihak pengelola zakat (*amil*) yang terkena sanksi pidana. Untuk merespon keberatan tersebut, terdapat beberapa hal yang seharusnya dipahami. *Pertama*, peraturan hukum yang memiliki ruang lingkup untuk penegakan hukum harus memiliki norma yang memuat sanksi demi memenuhi standar perlindungan hukum bagi masyarakat dan pihak-pihak yang menjadi subjek peraturan hukum tersebut. Ketentuan seperti ini sangat lumrah dan terjadi dalam berbagai peraturan hukum yang dibentuk.

*Kedua*, ketentuan pidana dalam pasal tersebut telah sesuai dengan dengan teknik penulisan ketentuan pidana yang diatur dalam Lampiran nomor 112 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menyatakan "*Ketentuan pidana memuat rumusan yang menyatakan penjatuhan pidana atas pelanggaran terhadap ketentuan yang berisi norma*



larangan atau norma perintah.” Artinya, pencantuman ketentuan pidana disini tidak menyalahi prinsip, prosedur dan mekanisme pembuatan peraturan perundang-undangan.

*Ketiga*, bahwa dengan mencantumkan ketentuan pidana maka hal tersebut sebagai suatu upaya pencegahan bagi kemungkinan terjadinya tindakan yang merugikan. Semangat inilah yang ingin dimunculkan oleh UU ini sehingga tidak tepat jika ketentuan pidana yang ada dimaksudkan untuk melakukan kriminalisasi *‘amil* dan/atau menghambat gerak dari upaya penunaian zakat di masyarakat.

## DAFTAR PUSTAKA

### 1. Buku dan Jurnal

- Abdullah bin Jarillah. Tth. *Ahkam al-Zakat*. Tp: ttp.
- Abu Bakar, Irfan dan Bamualim, Chaider S. (Ed). 2006. *Filantropi Islam & Keadilan Sosial*. Jakarta: CRSC
- Abu Yahya, Zakariya bin Muhammad bin Ahmad bin Zakariya al-Anshari. 1418 H. *Fathul Wahhab*. Beirut: Darul Kutub
- Al-Qardawi, Yusuf. 1994. *Fiqh al-Zakah*. Mesir: Maktabah Wahbah, 1994M/1414H. Cet.XVIII
- \_\_\_\_\_. Tth. *Fiqh Al-Zakah. A Comparative Study of Zakah Regulations and Philosophy in the Light of Qur'an and Sunnah*. Jeddah, Saudi Arabia: Scientific Publishing Centre. Vol.II
- Al-Syarbani, Syamsuddin. Tth. *Mughni al-Muhtaj*. Beirut: Darul Ma'rifah
- Al-Syaukani, Muhammad bin Ali. Tth. *Nailul Authar*. Mesir: Darul Hadits
- Barllett, Andrew. 2004. *Entry Points for Empowerment*. Bangladesh: CARE
- DPR-RI. Tth. *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang RI tentang pengelolaan Zakat, Infaq, dan Shadaqah*.
- Jahar, Asep Saefuddin. 2008. 'Zakat antar Bangsa Muslim: Manimbang Posisi Realistis Pemerintah dan Organisasi Masyarakat Sipil' dalam *Zakat & Empowering, Jurnal Pemikiran dan Gagasan*. Jakarta: IMZ. Vol.I. Agustus
- Kementerian Komunikasi dan Informatika RI. 2011. *Program Penanggulangan Kemiskinan Kabinet Indonesia Bersatu II*. Jakarta: Kementerian Komunikasi dan Informatika RI

- Kholiq, Abdul. 2012. 'Pendayagunaan Zakat, Infak dan Sedekah untuk Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Miskin Di Kota Semarang' dalam *Riptek*. Semarang: Bappeda. Vol. 6, No.1
- Kuntowijoyo, 1991. *Paradigma Islam. Interpretasi untuk Aksi* (Bandung: Mizan), Cet. III
- Miharja, Suma dan Surur, Miftahus. 2007. *Delik-Delik Keagamaan dalam RUU KUHP Indonesia*. Jakarta: Desantara-Aliansi Nasional Reformasi KUHP dan DRSP-USAID
- Muladi dan Nawawi, Barda. 1984. *Teori-Teori dan Kebijakan Pidana*. Bandung: Alumni
- Nasution, Mustafa Edwin dkk (Ed). 2009. *Indonesia Zakat & Development Report 2009*, Kerjasama PEBS FEUI, CID, dan DD Republika
- Susetyo, Heru. 2008. 'Peran Negara dalam Pengelolaan Zakat: Perspektif Negara Kesejahteraan dan Praktek-praktek Negara Tetangga' dalam *Zakat & Empowering. Jurnal Pemikiran dan Gagasan*. Jakarta: IMZ. Vol.I. Agustus
- Syauqi Beik, Irfan. 'Memaknai Amil Zakat' dalam *Republika*. 1 September 2012.
- Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat

## 2. Tesis dan Disertasi

- Suciaty, Henny. 2008. *Zakat Profesi dalam Perspektif Hukum Islam Dan Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 Tentang Pengelolaan Zakat serta Pemanfaatannya di Kota Semarang*. (Tesis)
- NurulBariyah, N. Oneng. 2010. *Kontekstualisasi Total Quality Management dalam Lembaga Pengelola Zakat untuk Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat (Prinsip Dan Praktik)*. (Disertasi)

## 3. Website

- Dermawan, Eko. 2012. 'Kosep Dasar Fasilitas Masyarakat' dalam <http://kpmbwi.blogspot.com/2012/06/konsep-dasar-fasilitas-masyarakat.html>
- Nursyamsi, Fajri. 2012. 'Potensi Disfungsi Baznas Pasca UU

Pengelolaan Zakat' dalam <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4ee868828f156>

- Rahman, Zainur. 2011. 'Optimalisasi Distribusi Zakat' dalam <http://pemudagenius.blogspot.com/2011/05/optimalisasi-distribusi-zakat.html>

## TIM PENYUSUN

### A. Panitia

- Pengarah : Drs. Hamka, M.Ag.  
Ketua : M. Fuad Nasar, M.Sc.  
Wakil Ketua : H. Ismail Sulaeman, M.Ag.  
Sekretaris : Dra. Hj. Andi Yasri  
Anggota : 1. H. Muhammad Tamyiz, SH  
2. Drs. H. A. Buwaethy, M.Pd.I  
3. Drs. H. Yahya Ubaid  
4. H.M. Yanuar Adha, JP, SE, M.Si.  
5. Sri Menik  
6. Lainawati

### B. Pakar/Konsultan:

1. H. Muhammad Adib, S.Ag.
2. Drs. H. Isbir Fadly

