



## SINERGI AMIL ZAKAT INDONESIA: KONTEKSTUALISASI KONSEP AMIL ZAKAT BERDASAR PERUNDANG-UNDANGAN

Zaky Mubarok Sarmada<sup>138</sup>, Mushlih Candrakusuma<sup>139</sup>

### Abstract

*Indonesia, as a country with the largest Muslim population in the world, has tremendous potential for zakat which can improve people's welfare. This potential can be a solution to reduce the number of poverty in society if it is balanced with professional and maximum zakat management. UU. 23 of 2011 concerning Zakat Management is a significant reform effort in the management of national zakat through two types of Zakat Management Organizations (OPZ), namely BAZNAS which is managed by the government and LAZ which is managed by the community. The management of zakat through these two OPZ models is an ideal form of zakat management which has a strong socio-historical Indonesian background, and is strengthened by the ideological basis of the state and the normative views of the MUI regarding Amil Zakat. The government through this law reconstructs OPZ by integrating and synergizing BAZNAS and LAZ, as an effort to form a national zakat management building, by creating good coordination between zakat management operators, creating operational regulations and effective supervision in the process of collection, processing and distribution. zakat to play a role in improving welfare and social justice.*

*Keywords:* Synergy, Centralization, Decentralization, Amil, BAZNAS, LAZ

### Abstrak

*Indonesia, sebagai negara berpenduduk muslim terbesar di dunia, memiliki potensi zakat luar biasa yang dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Potensi ini dapat menjadi solusi pengurangan jumlah angka kemiskinan di tengah-tengah masyarakat apabila diimbangi dengan pengelolaan zakat yang profesional dan maksimal. UU. 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat merupakan upaya reformasi signifikan dalam pengelolaan zakat nasional melalui dua jenis Organisasi Pengelolaan Zakat (OPZ), yaitu BAZNAS yang dikelola oleh pemerintah dan LAZ yang dikelola oleh masyarakat. Pengelolaan*

<sup>138</sup> Dosen Program Studi Ekonomi Syariah, Fakultas Ekonomi dan Bisnis Islam, IAI Ngawi. zhensmode@gmail.com

<sup>139</sup> Dosen Program Studi Ekonomi Syariah, Fakultas Agama Islam, Universitas Muhammadiyah Ponorogo. candrakusuma41@gmail.com.

*zakat melalui dua model OPZ ini, merupakan bentuk ideal pengelolaan zakat yang memiliki latar belakang yang kuat secara sosio-historis keindonesiaan, serta dikuatkan dengan dasar ideologis negara dan pandangan normatif MUI terkait Amil Zakat. Pemerintah melalui UU tersebut merekonstruksi OPZ dengan cara melakukan integrasi dan sinergi BAZNAS dan LAZ, sebagai suatu upaya membentuk bangunan pengelolaan zakat nasional, dengan cara menciptakan koordinasi yang baik antara operator pengelola zakat, menciptakan regulasi operasional dan pengawasan yang efektif dalam proses pengumpulan, pengolahan dan pendistribusian zakat guna berperan serta meningkatkan kesejahteraan dan keadilan sosial.*

*Kata Kunci: Sinergi, Sentralisasi, Desentralisasi, Amil, BAZNAS, LAZ*

## A. LATAR BELAKANG

Zakat merupakan *ibadah maliyyah ijtima'iyyah* yang memiliki posisi sangat penting, strategis dan menentukan, baik dari sisi ajaran Islam maupun dari sisi pembangunan kesejahteraan umat. Sebagai suatu ibadah pokok, zakat termasuk salah satu rukun dari lima rukun Islam, sehingga keberadaannya dianggap sebagai *ma'lum min al-din bi al-dharurah* atau diketahui secara otomatis adanya dan merupakan bagian mutlak dari keislaman seseorang.<sup>140</sup>

Dalam pelaksanaannya, zakat melibatkan sejumlah kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan harta benda mulai dari pengumpulan, pendistribusian, pengawasan, pengadministrasian dan pertanggungjawaban harta zakat. Dalam rangka meningkatkan daya guna dan hasil guna, zakat harus dikelola secara melembaga melalui amil zakat sehingga dapat meningkatkan efektivitas dan efisiensi pelayanan dalam pengelolaan zakat.<sup>141</sup>

Salah satu sebab belum berfungsinya zakat sebagai instrumen pemerataan, serta belum optimal dan kurang efektifnya sasaran zakat adalah karena manajemen pengelolaan zakat belum terlaksana sebagaimana mestinya. Oleh karena itu, diperlukan pengelolaan zakat yang lebih optimal sehingga dapat meningkatkan peranan dan fungsi zakat dalam mewujudkan kesejahteraan dan keadilan sosial. Tanpa manajemen yang tepat, zakat sebagai modal pembangunan tidak akan memberikan dampak yang signifikan bagi pemecahan masalah sosial ekonomi umat.<sup>142</sup>

Indonesia, sebagai negara berpenduduk muslim terbesar di dunia, tentunya memiliki potensi zakat luar biasa yang akan dapat menjadi sebuah kekuatan pemberdayaan ekonomi, pemerataan pendapatan dan sekaligus akan meningkatkan perekonomian rakyat di Indonesia. Potensi zakat sangat besar ini dapat menjadi solusi pengurangan jumlah angka kemiskinan di tengah-tengah masyarakat apabila diimbangi dengan pengelolaan zakat yang profesional dan maksimal.<sup>143</sup>

Dalam sejarahnya, zakat di Indonesia dikelola tanpa keterlibatan negara. Zakat dijalankan secara individual-tradisional, dengan ditopang dua institusi keagamaan terpenting yaitu masjid dan pesantren. Pengelolaan zakat di Indonesia mengalami kebangkitan di tangan masyarakat pada tahun 1990 an. Era ini kemudian dikenal menjadi

<sup>140</sup> Ali Yafie, *Menggagas Fiqh Sosial* (Mizan: Bandung, 1994), 231.

<sup>141</sup> Noor Aflah, *Arsitektur Zakat Indonesia* (Jakarta: UI Press, 2009), 1.

<sup>142</sup> Muhammad, *Manajemen Organisasi Zakat: Perspektif Pemberdayaan Umat dan Strategi Pengembangan Organisasi Pengelola Zakat* (Jatim: Madani, 2011), 43.

<sup>143</sup> Didin Hafidhuddin, *The Power of Zakat* (Malang: UIN-Malang, 2008), 4.

era pengelolaan zakat secara profesional-modern berbasis prinsip-prinsip manajemen dan tata kelola organisasi yang baik. Sejak masa inilah potensi zakat di Indonesia mulai tergali dengan dampak yang semakin signifikan dan meluas.<sup>144</sup>

Titik balik terpenting dunia zakat Indonesia terjadi sejak zakat secara resmi masuk ke dalam ranah hukum positif Indonesia dengan keluarnya Undang-Undang No. 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat. Berdasarkan UU tersebut, zakat dapat dikelola oleh lembaga amil bentukan pemerintah yaitu BAZ (Badan Amil Zakat) dan oleh lembaga amil bentukan masyarakat yaitu LAZ (Lembaga Amil Zakat) yang diberi otoritas formal melalui pengukuhan pemerintah. Sejak keluarnya UU ini, lembaga-lembaga amil zakat tumbuh pesat mulai dari tingkat pusat sampai daerah.<sup>145</sup>

Di satu sisi, pesatnya pertumbuhan lembaga zakat ini positif karena dunia zakat Indonesia kemudian menggeliat menjadi sangat dinamis. Namun di sisi lain, kecenderungan ini berpotensi menimbulkan masalah, terutama terkait tata kelola, transparansi dan akuntabilitas pengelolaan zakat. Tumbuhnya ribuan lembaga amil tidak diikuti dengan dengan keberadaan lembaga regulator dan pengawasan yang memadai serta kemitraan dan hubungan yang jelas antar sesama Organisasi Pengelolaan Zakat (OPZ).<sup>146</sup>

Hal inilah yang kemudian mendorong munculnya amandemen UU pengelolaan zakat, dengan lahirnya UU. 23 tahun 2011. Dengan UU terbaru tersebut, pemerintah melakukan upaya reformasi signifikan dalam pengelolaan zakat nasional antara lain dengan sentralisasi pengelolaan zakat secara nasional. Di tengah peran serta masyarakat dalam pengelolaan zakat, munculnya UU No. 23 tahun 2011 tersebut memunculkan perdebatan publik yang panas. Pemerintah melalui UU No. 23 tahun 2011 tersebut dianggap cenderung memperlihatkan rivalitas antara pemerintah dan masyarakat dalam pengelolaan zakat. Pegiat zakat nasional menilai sentralisasi pengelolaan zakat oleh pemerintah sebagai langkah mundur pengelolaan zakat nasional, yang mempersempit ruang gerak LAZ bahkan cenderung mematikan LAZ.<sup>147</sup>

Maka dari itu, diperlukan formulasi amil zakat yang tepat dalam konteks keindonesiaan. Yaitu formuasi amil zakat yang integratif dan bersinergi, yang mengakomodasi peran BAZNAS dan juga LAZ untuk bisa bekerja bersama demi kemajuan zakat secara nasional.

## B. ZAKAT DALAM TINJAUAN ISLAM

Zakat secara etimologi berasal dari akar kata yang mengacu pada makna kesucian (*al-thaharah*), bertambah (*al-ziyadah*), tumbuh / berkembang (*al-namiy*) dan keberkahan (*al-barakah*).<sup>148</sup> Zakat dalam pengertian suci adalah membersihkan diri, jiwa dan harta. Seseorang yang mengeluarkan zakat berarti dia telah membersihkan diri dan jiwanya dari penyakit kikir, membersihkan hartanya dari hak orang lain. Zakat mengandung pengertian tumbuh dan berkembang karena dengan zakat diharapkan harta seseorang terus tumbuh dan bertambah, baik dalam bentuk nyata di dunia maupun di akhirat.<sup>149</sup> Sementara itu,

<sup>144</sup> Tim Penulis Indonesia Zakat & Development Report, *Menggagas Arsitektur Zakat Indonesia: Menuju Sinergi Pemerintah Dan Masyarakat Sipil Dalam Pengelolaan Zakat Nasional* (Jakarta: IMZ, 2011), 75.

<sup>145</sup> Ibid., 76.

<sup>146</sup> Ibid., 131.

<sup>147</sup> Yusuf Wibisono, *Mengelola Zakat Indonesia: Diskursus Pengelolaan Zakat Nasional dari Rezim Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 ke Rezim Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011* (Jakarta: Kencana, 2015), 113.

<sup>148</sup> Sayyid Sabiq, *Fiqih Sunnah 1*, terj. Mukhlisin Adz-Dzaki (Sukoharjo: Insan Kamil, 2016), 641.

<sup>149</sup> Akhmad Mujahidin, *Ekonomi Islam: Sejarah, Konsep, Instrumen, Negara dan Pasar* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2013), 67.

zakat dalam pengertian berkah adalah harta yang sudah dikeluarkan zakatnya secara kualitatif akan mendapatkan keberkahan dan akan berkembang.<sup>150</sup>

Sedangkan secara terminologi, zakat adalah sebagian harta benda yang wajib diberikan oleh orang-orang yang memenuhi syarat tertentu kepada orang-orang yang berhak menerimanya dengan syarat-syarat dan ketentuan tertentu pula. Paling tidak terdapat beberapa unsur yang harus dipenuhi, yaitu: 1) adanya pemberi (*muzakki*), 2) harta benda, 3) sekelompok yang berhak menerima (*mustahik*), 4) terdapat takaran (*nishab*), dan 5) waktu yang ditentukan.<sup>151</sup>

Sedangkan pemikir ekonomi Islam kontemporer mendefinisikan zakat sebagai harta yang telah ditetapkan oleh pemerintah atau pejabat berwenang, kepada masyarakat umum atau individu yang bersifat mengikat dan final, yang dialokasikan untuk memenuhi kebutuhan delapan golongan yang telah ditentukan oleh al-Qur'an, serta untuk memenuhi tuntutan politik keuangan Islam. Secara makro, zakat merupakan sumber keuangan publik Islam karena ia merupakan sumber terpenting pendapatan negara Islam. Zakat menjadi dana pembebasan kemiskinan dan bentuk keamanan sosial lainnya. Oleh karena itu, pengelolaan zakat perlu dilaksanakan berdasar suatu perhitungan yang tepat dan benar sesuai dengan prinsip-prinsip syari'ah yang dapat dipertanggungjawabkan.<sup>152</sup>

### C. MANAJEMEN PENGELOLAAN ZAKAT

Pada dasarnya, konsep dasar pengelolaan zakat berangkat dari firman Allah SWT dalam al-Qur'an surat al-Taubah ayat 103:

خُذْ مِنْ أَمْوَالِهِمْ صَدَقَةً تُطَهِّرُهُمْ وَتُرْكِيْهُمْ بِهَا وَصَلِّ عَلَيْهِمْ

*Ambillah zakat dari sebagian harta mereka, dengan zakat itu kamu membersihkan diri dan mensucikan mereka dan berdoalah untuk mereka.*<sup>153</sup>

Ayat ini dapat dipahami bahwa kata *Khudz* (*fi'il al-amr*) menunjukkan bahwa mengumpulkan zakat dari para *muzakki* oleh amil zakat hukumnya wajib. Hal ini didasarkan oleh kaidah ushul fiqih, bahwa *fi'il al-amr* menunjukkan suatu perintah wajib *al-ashlu fi al-amr li al-wujub*. Maka, mengumpulkan zakat dari orang yang mengeluarkan zakat hukum wajib. Mengumpulkan zakat membutuhkan persiapan dan perencanaan yang matang. Semua aktivitas dan faktor-faktor terkait dengan aktifitas tersebut mesti terencana, terorganisir, bahkan terkontrol dan dievaluasi tingkat capaiannya. Dalam konteks inilah manajemen untuk mengelola zakat sangat diperlukan agar pengelolaan itu berjalan dengan baik dan sistematis serta efektif dan efisien.<sup>154</sup>

Al-Qaradhwai menjelaskan bahwa terdapat beberapa syarat yang harus dipenuhi untuk dapat mendapatkan kesuksesan dalam mengelola zakat pada masa kontemporer ini. Pertama, menetapkan perluasan dalam kewajiban zakat. Maksudnya, semua harta yang berkembang mempunyai tanggungan wajib zakat dan berpotensi sebagai investasi bagi penanganan kemiskinan. Kedua, mengelola zakat dari harta tetap dan tidak tetap harus secara baik dan transparan, bisa dikelola oleh lembaga yang telah ditunjuk oleh

<sup>150</sup> Rozalinda, *Ekonomi Islam: Teori dan Aplikasinya pada Aktivitas Ekonomi* (Jakarta: Rajawali Press, 2014), 247.

<sup>151</sup> Kementerian Agama RI, *Standarisasi Amil Zakat di Indonesia* (Jakarta: Kementerian Agama RI, 2013), 8.

<sup>152</sup> Aan Jaelani, *Manajemen Zakat di Indonesia dan Brunei Darussalam* (Cirebon: Nurjati Press, 2015), 25.

<sup>153</sup> Al-Qur'an, 9: 103.

<sup>154</sup> Kementerian Agama RI, *Manajemen Pengelolaan Zakat* (Jakarta: Kementerian Agama RI, 2012), 3.

pemerintah. Ketiga, dalam pengelolaan zakat harus tertib administrasi dan dikelola oleh para penanggung jawab yang professional. Keempat, di saat zakat telah dikumpulkan oleh amil, zakat harus didistribusikan secara *accountable* juga kepada para mustahiqnya.<sup>155</sup>

## D. SEJARAH PENGELOLAAN ZAKAT DI INDONESIA

### 1. Pengelolaan Zakat pada Masa Penjajahan

Zakat diduga kuat telah dipraktekkan sejak awal masuk Islam ke Indonesia. Namun, tidak terdapat cukup bukti yang memadai bahwa zakat dikumpulkan secara formal dan reguler oleh penguasa. Hal ini disebabkan oleh proses Islamisasi Indonesia yang terjadi secara damai, bukan karena penaklukan militer. Maka, pembayaran zakat di Indonesia lebih banyak diserahkan kepada muslim secara individual dengan basis kesukarelaan.<sup>156</sup>

Dengan pola Islamisasi Indonesia secara damai, Islam akulturasi lebih tampak terlihat dibandingkan Islam puritan, khususnya di Jawa. Pola tersebut menghasilkan pemisahan antara kekuasaan politik dan kekuasaan keagamaan, sehingga sulit untuk disimpulkan bahwa di Jawa saat itu zakat telah dikumpulkan secara wajib oleh negara. Beberapa sumber jawa awal menyebut bahwa zakat di beberapa tempat sebagai kewajiban individual tanpa adanya hubungan dengan negara.<sup>157</sup>

Sedangkan di era penjajahan, ketika bangsa Indonesia sedang berjuang melawan penjajahan Belanda, zakat berperan sebagai sumber dana bagi perjuangan kemerdekaan. Setelah mengetahui penggunaan zakat yang semacam itu, pemerintah Belanda melemahkan sumber keuangan dan dana perjuangan rakyat dengan cara melarang semua pegawai pemerintah dan priyayi pribumi mengeluarkan zakat. Kebijakan pemerintah Belanda ini menjadi batu sandungan dan hambatan bagi terselenggaranya pelaksanaan zakat.<sup>158</sup>

Cikal bakal pengelolaan zakat modern di Indonesia dapat ditelusuri dari pengelolaan zakat oleh Muhammadiyah. Berbekal teologi Al-Ma'un, sejak 1918 Muhammadiyah telah mentransformasikan zakat dan praktek filantropi Islam lainnya untuk keadilan dan kesejahteraan sosial. Melalui PKU (Penolong Kesengsaraan Umum) yang didirikan pada 1920, Muhammadiyah telah melakukan reinterpretasi praktek filantropi Islam, mengelola sumber daya filantropi dan penyaluran untuk kesejahteraan umat.<sup>159</sup>

### 2. Pengelolaan Zakat pada Masa Kemerdekaan

Pada masa awal kemerdekaan, era Orde Lama (1945-1967), pemerintah secara sederhana tampak hanya meneruskan kebijakan pemerintah Belanda terhadap zakat. Pemerintah belum terlalu memperhatikan pengelolaan zakat dan sibuk dalam upaya mempertahankan kemerdekaan Indonesia. Secara umum kebijakan Orde Lama adalah netralitas negara terhadap urusan agama warga negara dan hanya memfasilitasi kehidupan beragama tanpa terlibat dalam pengelolaan praktek keagamaan.<sup>160</sup>

Berbeda dengan pemerintahan Orde Lama, pada pemerintahan Orde Baru

<sup>155</sup> Yusuf al-Qaradhawi, *Spektrum Zakat Dalam Membangun Ekonomi Kerakyatan*, terj. Sari Narulita (Jakarta: Zikrul Hakim, 2005), 91.

<sup>156</sup> Wibisono, *Mengelola Zakat Indonesia*, 32.

<sup>157</sup> Ibid., 33.

<sup>158</sup> Muhammad Daud Ali, *Sistem Ekonomi Islam Zakat dan Wakaf* (Jakarta: UI Press, 1988), 32-33.

<sup>159</sup> <https://forumzakat.org/blog/kh-ahmad-dahlan-salah-satu-contoh-dalam-pengelolaan-laz-modern/>, diakses 19 Oktober 2020. Jam 20.30 WIB.

<sup>160</sup> Wibisono, *Mengelola Zakat Indonesia*, 38.

(1968-1998), pengelolaan zakat mulai mendapatkan perhatian pemerintah. Pada 1968, terbit Peraturan Menteri Agama (PMA) No. 4/ Juli/ 1968 tentang pendirian Badan Amil Zakat dan PMA No. 5/ Oktober/ 1968 tentang pendirian Baitul Mal di seluruh daerah yang bertanggung jawab terhadap pengelolaan zakat.<sup>161</sup> Sejak saat itu, sejumlah lembaga amil zakat bentukan pemerintah provinsi terus bermunculan yang dikenal dengan Badan Amil Zakat, Infaq dan Sedekah. Kemudian mulai bermunculan lembaga amil zakat yang didirikan oleh korporasi, seperti BAMUIS BNI (1967), serta lembaga amil zakat yang didirikan murni atas prakarsa masyarakat, seperti Yayasan Dana Sosial Al-Falah (1987), Dompet Dhuafa Republika (1994), Rumah Zakat Indonesia (1998), Pos Keadilan Peduli Umat (1999) dan DPU Darut Tauhid (1999).<sup>162</sup>

### 3. Pengelolaan Zakat setelah Masa Reformasi

Tahun 1999 lahir dan disahkan Undang-undang Nomor 38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat oleh pemerintah bersama DPR, dengan tujuan memajukan kesejahteraan sosial dan perekonomian bangsa. Pada era pemerintahan Reformasi ini, jumlah organisasi pengelola zakat meningkat drastis. Kinerja filantropi Islam mengalami kebangkitan di tangan lembaga amil bentukan masyarakat yang memulai gerakan sadar zakat kepada publik secara luas, melakukan inisiatif pengelolaan zakat secara kolektif dan mendayagunakan secara produktif. Era ini kemudian dikenal dengan era pengelolaan filantropi Islam secara profesional-modern berbasis prinsip-prinsip manajemen dan tata kelola organisasi yang baik. Sejak era inilah kemudian potensi filantropi Islam, khususnya zakat mulai tergali dengan dampak yang semakin signifikan dan meluas. Zakat yang semula hanya sekedar amal karitas, mulai bertransformasi menjadi kekuatan ekonomi sosial yang diperhitungkan.<sup>163</sup>

## E. MODEL AMIL ZAKAT DI INDONESIA

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

Badan Amil Zakat Nasional merupakan badan resmi dan satu-satunya yang dibentuk oleh pemerintah berdasarkan Keputusan Presiden RI No. 8 Tahun 2001 yang memiliki tugas dan fungsi menghimpun dan menyalurkan zakat, infaq, dan sedekah pada tingkat nasional. Lahirnya UU No. 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat semakin mengukuhkan peran BAZNAS sebagai *executing agency* yang berwenang melakukan pengelolaan zakat secara nasional.<sup>164</sup>

Dalam UU tersebut, BAZNAS dinyatakan sebagai lembaga pemerintah nonstruktural yang bersifat mandiri dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri Agama. Dengan demikian, BAZNAS bersama Pemerintah bertanggung jawab untuk mengawal pengelolaan zakat dengan berasaskan: syariat Islam, amanah, kemanfaatan, keadilan, kepastian hukum, terintegrasi dan akuntabilitas.<sup>165</sup>

Secara umum, BAZNAS mempunyai tugas dan fungsi serta kewenangan untuk menghimpun, mendistribusikan, dan mendayagunakan zakat, memberikan rekomendasi dalam pembentukan BAZNAS Provinsi, BAZNAS Kabupaten / Kota, dan LAZ, serta meminta laporan pelaksanaan pengelolaan zakat, infak, sedekah, dan dana sosial keagamaan lainnya.<sup>166</sup>

<sup>161</sup> Dawam Rahardjo, *Perspektif Deklarasi Makkah Menuju Ekonomi Islam* (Bandung: Mizan, 1987), 36-37

<sup>162</sup> Wibisono, *Mengelola Zakat Indonesia*, 41.

<sup>163</sup> Ibid., 43.

<sup>164</sup> M. Fuad Nasar, "Transisi BAZNAS dan Peran Kementerian Agama", <http://bimasislam.kemenag.go.id/preview/transisi-baznas-dan-peran-kementerian-agama->, diakses 20 Oktober 2020. Jam 16.30 WIB.

<sup>165</sup> <http://pusat.baznas.go.id/profil/>, diakses 20 Oktober 2020. Jam 16.30 WIB.

<sup>166</sup> Agama RI, *Standarisasi Amil Zakat*, 48.

## 2. Lembaga Amil Zakat (LAZ)

Lembaga Amil Zakat adalah institusi pengelolaan zakat yang sepenuhnya dibentuk atas prakarsa masyarakat. Keberadaan LAZ yang dikukuhkan, dibina, dan diberi keleluasaan untuk mengelola zakat, merupakan cara pemerintah dalam mendorong peran serta masyarakat di dalam pengelolaan zakat di Indonesia.<sup>167</sup>

Dalam pelaksanaan tugasnya, LAZ wajib memberikan laporan pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat kepada pemerintah sesuai dengan tingkatannya. Pengukuhan LAZ dilakukan oleh pemerintah atas LAZ yang telah memenuhi persyaratan. Pengukuhan dilaksanakan setelah terlebih dahulu dilakukan penelitian persyaratan. Pengukuhan dapat dibatalkan apabila LAZ tersebut tidak lagi memenuhi persyaratan.

Standar kelembagaan LAZ harus didukung oleh kriteria-kriteria yang harus dipenuhi, di antaranya: terdaftar sebagai organisasi kemasyarakatan Islam yang mengelola bidang pendidikan, dakwah, dan sosial; mendapat rekomendasi dan BAZNAS; memiliki kemampuan teknis, administratif, dan keuangan untuk melaksanakan kegiatannya; memiliki program untuk mendayagunakan zakat, dalam upaya memperluas manfaat zakat demi kemaslahatan umat; serta bersedia diaudit syariat dan keuangan secara berkala.<sup>168</sup>

## F. PENGELOLAAN ZAKAT DALAM TINJAUAN PERUNDANG-UNDANGAN

### 1. Pengelolaan Zakat dalam UU No. 38 Tahun 1999

UU No. 38 tahun 1999, terdiri dari 10 bab dan 25 pasal yang secara umum menguraikan ketentuan-ketentuan mengenai cara-cara pengelolaan zakat, pihak yang diberi wewenang untuk mengelola, hingga pemberian sanksi bagi pihak-pihak yang menyeleweng dalam pengelolaan.<sup>169</sup> Di bawah rezim UU No. 38 tahun 1999, zakat mengalami transformasi penuh dari ranah amal-karitas menjadi ranah pemberdayaan dan pembangunan. Dengan pengelolaan secara kolektif, zakat menjadi gerakan sosial-ekonomi untuk perbaikan kesejahteraan umat. Dengan demikian, zakat menjadi semakin dekat dan efektif dengan tujuan utamanya sebagai instrumen penanggulangan kemiskinan.<sup>170</sup>

Kehadiran UU No. 38 tahun 1999 telah membawa zakat Indonesia pada arah yang tepat dalam manajemen pengelolaan zakat nasional, melalui kebijakan: 1) Akomodasi masyarakat dalam pengelolaan zakat; 2) Implementasi *good governance* dalam OPZ dengan mendorong pembagian wewenang organisasi yaitu unsur pertimbangan, pelaksana dan pengawasan; 3) Perluasan basis zakat dalam perekonomian modern; 4) Pendistribusian dan pendayagunaan zakat secara produktif; 5) Memperkenalkan insentif fiskal bagi pembayar zakat dengan menjadikan zakat sebagai pengurang pendapatan kena pajak; serta 6) Memperkenalkan sanksi bagi OPZ yang lalai dalam melaksanakan kewajibannya.<sup>171</sup>

Namun, di saat yang sama UU No. 38 tahun 1999 juga telah membawa sejumlah dampak yang tidak diharapkan, terutama terkait tata kelola dan inefisiensi dalam penghimpunan dana zakat secara nasional. UU No. 38 tahun 1999 sebagai kerangka regulasi dan institusi, masih jauh dari memadai. Potensi dana zakat yang sangat besar belum mampu tergali secara optimal dan belum mengangkat kesejahteraan masyarakat

<sup>167</sup> Andri Soemitra, *Bank dan Lembaga Keuangan Syariah* (Jakarta : Kencana Prenada. 2009), 422.

<sup>168</sup> Agama RI, *Standarisasi Amil Zakat*, 60-62.

<sup>169</sup> Ibid., 27.

<sup>170</sup> Wibisono, *Mengelola Zakat Indonesia*, 52.

<sup>171</sup> Tim Penulis, *Menggagas Arsitektur Zakat Indonesia*, 130.

miskin secara signifikan. Selain itu, masih terdapat berbagai permasalahan yang bersumber dari ketidakmampuan UU No. 38 tahun 1999 untuk megantispasi masalah dan tantangan zakat nasional seperti masalah tata kelola yang efektif, transparansi dan akuntabilitas pengelolaan zakat akibat ketiadaan regulator dan pengawas yang jelas.<sup>172</sup>

## 2. Pengelolaan Zakat dalam UU No. 23 Tahun 2011

Lahirnya UU No. 23 tahun 2011, tentang Pengelolaan Zakat merupakan bentuk upaya untuk mengdongkrak dan memaksimalkan pendayagunaan dan hasil guna pengelolaan zakat, infak dan sedekah untuk pembangunan umat islam di Indonesia. UU No. 23 tahun 2011 memberikan kepastian dan payung hukum bagi pemerintah untuk mengatur mekanisme pengelolaan zakat secara nasional.

Muatan inti yang terkandung dalam UU No. 23 tahun 2011 tentang pengelolaan zakat adalah:

- a. Pengelolaan zakat menjadi kewenangan negara, masyarakat hanya diperkenankan ikut mengelola setelah mendapat izin dari pemerintah.
- b. Pengelolaan zakat dilakukan oleh BAZNAS yang beroperasi dari tingkat pusat sampai kabupaten / kota secara hirarki.
- c. BAZNAS dibiayai APBN dan hak amil, dan LAZ dibiayai hak amil.
- d. Masyarakat dapat medirikan LAZ yang berperan untuk membantu BAZNAS dalam pengelolaan zakat.<sup>173</sup>
- e. Menteri Agama melaksanakan fungsi pembinaan dan pengawasan terhadap BAZNAS dan LAZ, dan dapat memberikan sanksi administratif atas pelanggaran berupa peringatan tertulis, pembekuan operasi hingga pencabutan izin.
- f. Amil zakat yang beroperasi tanpa izin dipidana penjara maksimal 1 tahun dan atau denda maksimal Rp 50 juta.
- g. LAZ yang telah dikukuhkan Menteri Agama sebelum UU berlaku tetap diakui dan wajib menyesuaikan diri dengan UU baru paling lambat 5 tahun.<sup>174</sup>

Semangat yang menonjol dari UU No. 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat ini adalah sentralisasi pengelolaan zakat. Ruh dari undang-undang adalah untuk membuat pengelolaan zakat lebih tertib, teratur dan terorganisir dalam pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaannya. Esensi yang terpenting dari undang-undang Pengelolaan Zakat ini adalah sistem manajemen zakat yang terpadu pada satu lembaga BAZNAS sebagai pemegang otoritas zakat. Peningkatan kinerja, pemberahan alur pelaporan dan pertanggungjawaban BAZNAS dan LAZ lebih menjadi perhatian dalam pengelolaan zakat nasional.<sup>175</sup>

Untuk lebih mudah memahami dinamika peraturan perundang-undangan pengelolaan zakat, berikut dipaparkan tabel perbedaan antara UU No. 38 tahun 1999 dan UU No. 23 tahun 2011.<sup>176</sup>

<sup>172</sup> Wibisono, *Mengelola Zakat Indonesia*, 49.

<sup>173</sup> Aris Abdul Hadi, "Analisis Konten UU No. 23/ 2011 Tentang Pengelolaan Zakat",[https://www.academia.edu/25031271/Analisis\\_Konten\\_UU\\_NO.23\\_2011\\_Tentang\\_Pengelolaan\\_Zakat](https://www.academia.edu/25031271/Analisis_Konten_UU_NO.23_2011_Tentang_Pengelolaan_Zakat), diakses 21 Oktober 2020. Jam 08.30 WIB.

<sup>174</sup> Eko Kurniadi, "Optimalisasi Model Hubungan BAZNAS dengan LAZ Dalam Upaya Penguatan Zakat Nasional Refleksi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011" [https://www.academia.edu/9810276/Optimalisasi\\_Model\\_Sentralisasi\\_Zakat](https://www.academia.edu/9810276/Optimalisasi_Model_Sentralisasi_Zakat), diakses 21 Oktober 2020. Jam 08.30 WIB.

<sup>175</sup> M. Fuad Nasar, "Integrasi Pengelolaan Zakat dalam Undang-Undang No. 23 tahun 2011", <http://pusat.baznas.go.id/berita-artikel/integrasi-pengelolaan-zakat-dalam-uu-no-23-tahun-2011/>, diakses 23 Oktober 2020. Jam 08.30 WIB.

<sup>176</sup> Agama RI, *Standarisasi Amil Zakat*, 38.

<b>UU Nomor 38/ 1999</b>	<b>UU Nomor 23/ 2011</b>
- 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 jelas	- Koordinasi secara tegas diatur dan BAZNAS sebagai koordinator
- Hirarki antar BAZNAS, BAZ Provinsi, dan BAZ Kabupaten / Kota tidak jelas	- Hirarki telah disusun, BAZNAS berperan sebagai regulator pengelolaan zakat nasional
- Masing-masing LPZ melaksanakan dan mengembangkan program sendiri-sendiri	- Pengelolaan zakat lebih terkoordinasi dan terintegrasi baik dalam tata kelola dan pelaporan
- Ketentuan-ketentuan mengenai pengumpulan dan pendayagunaan zakat diatur secara terpisah	- Ketentuan-ketentuan mengenai pengumpulan, pendistribusian, pendayagunaan dan pelaporan dibuat sebagai mekanisme yang terintegrasi
- Penyebutan LPZ dibuat secara lebih umum, sehingga tidak memperjelas posisi LPZ yang dikelola oleh pemerintah dan masyarakat	- Penyebutan LPZ dibuat lebih spesifik dan memperjelas posisi dengan menyebutkan BAZNAS dan LAZ
- Tidak terdapat pembiayaan bagi LPZ	- BAZNAS memperoleh anggaran dari negara
- Tidak terdapat ketentuan kriteria dan persyaratan anggota serta pengurus LPZ	- Terdapat ketentuan kriteria dan persyaratan yang spesifik mengenai anggota dan pengurus BAZNAS
- Masyarakat hanya berperan dalam hal pengawasan	- Masyarakat berperan dalam pembinaan dan pengawasan

- Sanksi diurai secara sederhana, baik ketentuan maupun bentuknya	- Sanksi diurai menurut jenis dan bentuknya
---	---

## G. ANALISIS KOMPREHENSIF MANAJEMEN AMIL ZAKAT DI INDONESIA

Pengelolaan zakat melalui dua model amil zakat yaitu BAZNAS dan LAZ seperti ini, nampak sulit ditemukan dasarnya secara normatif dalam Islam. Karena hampir semua literatur mengutarakan bahwa berdasarkan dalil-dalil al-Qur'an dan al-Sunnah, pihak yang melakukan pengelolaan zakat adalah pemerintah. Para ulama sepakat bahwa yang berhak mengumpulkan zakat pada harta dan mendistribusikannya adalah pemimpin yang ada pada suatu daerah kaum muslimin, dan tidak boleh ditangani secara perorangan.

Di antara dalil al-Qur'an yang menunjukkan bahwa wewenang pengelolaan zakat terletak pada pemerintah adalah konteks kata *Khudz (fi'l al-amr)* dalam surat al-Taubah ayat 103. Didasarkan oleh kaidah ushul fikih, bahwa *fi'l al-amr* menunjukkan suatu perintah wajib *al-ashlu fi al-amr li al-wujub*, sehingga memunculkan makna perintah pada yang memiliki kekuasaan (pemerintah) untuk melakukan pengelolaan terkait zakat.

Dalil al-Sunnah yang menunjukkan pemungutan zakat adalah hak pemerintah, antara lain sabda Rasul SAW., kepada Muadz ibn Jabal: "*Beritahukanlah kepada mereka bahwa Allah mewajibkan zakat kepada mereka pada harta-harta mereka, yang diambil dari orang kaya mereka di antara mereka lalu dikembalikan kepada yang fakir di antara mereka.*" Berdasarkan hadits tersebut, Ibnu Hajar al-Asqalani mengatakan, bahwa khalifah adalah orang yang berhak melaksanakan pemungutan dan pembagian zakat, baik dengan langsung maupun melalui wakilnya.<sup>177</sup>

Secara sosio-hostoris pengelolaan zakat di Indonesia lahir dari masyarakat. Pada periode awal Islam, dengan pola Islamisasi secara damai, negara Indonesia tidak terlibat banyak dalam mengumpulkan zakat. Pada masa awal kemerdekaan, era Orde Lama, pemerintah juga belum memperhatikan pengelolaan zakat. Baru pada Orde Baru, pengelolaan zakat mulai mendapatkan perhatian pemerintah. Muncul keinginan pemerintah terlibat dalam pengelolaan zakat, dalam rangka mengoptimalkan potensi zakat.

Pada era kebangkitan zakat tahun 1990 an, masyarakat pula lah yang memulai pengelolaan zakat secara profesional-modern berbasis prinsip-prinsip manajemen dan tata kelola organisasi. Kelompok masyarakat memulai gerakan sadar zakat kepada publik secara luas, melakukan inisiatif pengelolaan zakat secara kolektif dan pendayagunaan secara produktif. Dalam mengelola zakat di Indonesia, pemerintah menyerap aspirasi publik yang berorientasi pada masyarakat. Perundang-undangan yang berlaku tentang pengelolaan zakat merupakan realisasi penataan sistem peraturan perundangan yang berbasiskan kesejahteraan rakyat, dan menjadi *trade mark* rezim yang demokratis.

Pengelolaan zakat berdasarkan perundang-undangan di Indonesia merupakan suatu cermin dari hubungan yang konstruktif. Terkait pengelolaan zakat, negara merupakan regulator dan fasilitator, yang pelaksanaannya dilakukan oleh lembaga yang diberi kewenangan. Hal ini menunjukkan bahwa antara negara dan masyarakat tidak dapat berdiri sendiri, keduanya berperan penting dalam rangka mencapai tujuan dari pengelolaan zakat, yaitu kesejahteraan umat. Hal ini juga dikuatkan secara normatif melalui fatwa MUI No. 8 tahun 2011<sup>178</sup>, yang menyebutkan bahwa Amil Zakat adalah sekelompok orang

<sup>177</sup> <http://www.ukmsyariah.org/terbitan/wp-content/uploads/2015/09/22-Zulkarnain-Muhammad-Ali.pdf>, diakses 13 Oktober 2020. Jam 15.30 WIB.

<sup>178</sup> Dasar pertimbangan dalam mengeluarkan fatwa MUI tersebut adalah firman Allah Swt dalam surat Al-Taubah ayat 103:

yang diangkat oleh Pemerintah untuk mengelola pelaksanaan zakat; atau sekelompok orang yang dibentuk oleh masyarakat dan disahkan oleh Pemerintah untuk mengelola pelaksanaan zakat.<sup>179</sup>

Dengan demikian, menurut penulis model pengelolaan zakat di Indonesia melalui BAZNAS dan LAZ merupakan bentuk ideal pengelolaan zakat yang memiliki latar belakang yang kuat secara sosio-historis keindonesiaan, serta dikuatkan dengan dasar ideologis negara dan pandangan normatif MUI terkait Amil Zakat. Argumentasi tersebut bisa dikatakan sebagai bentuk *al-Mashlahah al-Mursalah*<sup>180</sup>, karena berupaya untuk mencapai atau mewujudkan kemaslahatan dan menghindarkan keburukan, serta sejalan dan selaras dengan *maqashid al-shari'ah*<sup>181</sup>. Inilah yang menjadi keunikan tersendiri dalam manajemen pengelolaan zakat di Indonesia, yang akan sulit ditemukan dalam manajemen pengelolaan zakat di negara lain. Yaitu pengelolaan zakat suatu negara yang diatur melalui dua jenis amil zakat, yaitu lembaga amil zakat bentukan pemerintah dan lembaga amil zakat bentukan masyarakat.

## H. TINJAUAN KONSEP SENTRALISASI DAN DESENTRALISASI PENGELOLAAN ZAKAT DI INDONESIA

Lahirnya UU No. 23 tahun 2011 memunculkan pro dan kontra di kalangan para pegiat zakat nasional, terkait isu wacana sentralisasi<sup>182</sup> dan desentralisasi<sup>183</sup> dalam pengelolaan zakat di Indonesia. Sentralisasi dalam pengelolaan zakat nasional mengandung

خذ من أموالهم صدقة تطهيرهم وتزكيتهم بها وصل عليهم

*"Ambillah zakat dari sebagian harta mereka, dengan zakat itu kamu membersihkan dan mensucikan mereka."*

Hadits riwayat Bukhari dan Muslim:

أَعْلَمُهُمْ أَنَّ اللَّهَ افْتَرَضَ عَلَيْهِمْ صَدَقَةً فِي أَمْوَالِهِمْ، تُؤْخَذُ مِنْ أَغْنِيَائِهِمْ وَتُرْدَ عَلَى فُقَرَائِهِمْ

*"Beritahukanlah kepada mereka bahwasanya Allah swt mewajibkan atas mereka untuk mengeluarkan zakat atas orang-orang kaya dan diberikan lagi kepada orang-orang fakir diantara mereka."*

Serta Qaidah fiqhiiyyah:

للوسائل حكم المقاصد

*"Hukum sarana adalah mengikuti hukum capaian yang akan dituju."*

تصرُفُ الإمام على الرعية منوط بالصلاحة

*"Tindakan pemimpin terhadap rakyat harus mengikuti kemaslahatan."*

<sup>179</sup> Ichwan Sam, et. al., *Himpunan Fatwa Zakat MUI* (Jakarta: Komisi Fatwa MUI, 2011), 41-49.

<sup>180</sup> *al-mashlahah al-mursalah* adalah kemaslahatan atau apa yang dianggap baik oleh akal dengan pertimbangan mewujudkan kebaikan dan menghindarkan keburukan bagi manusia, serta sejalan dan selaras dengan tujuan syara' dalam menetapkannya. Lihat Amir Syarifuddin, *Ushul Fiqh, jilid. 2* (Jakarta: Logos Wacana Ilmu, 1999), 334.

<sup>181</sup> *maqashid al-shari'ah* adalah tujuan hukum Islam yang sejalan dengan tujuan hidup manusia serta potensi yang ada dalam dirinya dan potensi yang datang dari luar dirinya, yakni kebahagiaan hidup baik di dunia maupun di akhirat, atau dengan ungkapan yang singkat untuk mencapai kemaslahatan manusia. Tujuan ini dapat dicapai dengan cara mengambil segala hal yang memiliki kemaslahatan dan menolak segala hal yang merusak. Lihat Kutbuddin Aibak, *Metodologi Pembaharuan Hukum Islam* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008), 17.

<sup>182</sup> Sentralisasi yaitu memusatkan seluruh wewenang kepada sejumlah kecil manajer yang berada di posisi puncak pada suatu struktur organisasi. Lihat <http://www.organisasi.org/1970/01/definisi-pengertian-sentralisasi-dan-desentralisasi-ilmu-ekonomi-manajemen.html#.WhZWcrBx3IU>, diakses 23 Oktober 2020. Jam 16.30 WIB.

<sup>183</sup> Desentralisasi yaitu pendeklegasian wewenang dalam membuat keputusan dan kebijakan kepada manajer atau orang-orang yang berada pada level bawah dalam suatu struktur organisasi. Lihat <http://www.organisasi.org/1970/01/definisi-pengertian-sentralisasi-dan-desentralisasi-ilmu-ekonomi-manajemen.html#.WhZWcrBx3IU>, diakses 23 Oktober 2020. Jam 20.30 WIB.

maksud pemasaran pengelolaan zakat atau manajemen zakat berada di tangan lembaga pemerintah BAZNAS. Lembaga pemerintah ini memiliki wewenang melakukan tugas pengelolaan zakat secara nasional, yang meliputi semua aspek manajerial, yaitu perencanaan, pelaksanaan, pengendalian, pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan zakat serta pertanggungjawaban pelaksanaan pengelolaan zakat. Sedangkan desentralisasi dalam pengelolaan zakat nasional yaitu bentuk akomodasi masyarakat dalam pengelolaan zakat nasional dengan adanya pengakuan terhadap LAZ yang memiliki kedudukan dan wewenang yang sama dengan BAZNAS dalam melakukan perencanaan, pelaksanaan, pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan serta pertanggungjawaban pelaksanaan pengelolaan zakat.

UU No. 38 tahun 1999 dianggap sebagai peraturan perundangan yang condong dengan sistem desentralisasi, karena mengakomodasi masyarakat dalam pengelolaan zakat. Melalui LAZ, kelompok masyarakat memulai gerakan sadar zakat kepada publik secara luas, melakukan inisiatif pengelolaan zakat secara kolektif dan pendayagunaan secara produktif. Substansi UU No. 38 tahun 1999 dengan sistem pengelolaan desentralisasi dianggap sangat demokratis, karena menyerap aspirasi publik dan berorientasi pada masyarakat.<sup>184</sup> Pemberlakuan UU No. 38 tahun 1999 merupakan realisasi penataan sistem peraturan perundangan yang berbasiskan kesejahteraan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat.

Sedangkan UU No. 23 tahun 2011 dianggap sebagai peraturan perundangan yang cenderung menuju pada pola sentralisasi, karena berupaya menguatkan peran pemerintah dalam pengelolaan zakat nasional melalui BAZNAS. Melalui sistem sentralisasi, pemerintah merekonstruksi OPZ sebagai suatu upaya pemberahan untuk membentuk bangunan pengelolaan zakat nasional. Pemerintah melakukan revitalisasi dan optimalisasi zakat ditempuh melalui penguatan tata kelola zakat, penguatan kelembagaan organisasi zakat, penguatan regulasi dan penegakkan hukum, serta penguatan pengawasan zakat.

Disahkannya UU No. 23 tahun 2011, menurut Yusuf Wibisono justru menjadi langkah mundur dunia zakat nasional. Dalam konteks masyarakat Indonesia, UU zakat semestinya mengokohkan peran negara dalam memberi perlindungan bagi warga negara yang membayar zakat dan menjaga ketertiban umum terkait pengelolaan zakat nasional. Namun, UU ini justru mematahkan praktek pengelolaan zakat sekaligus memarginalkan partisipasi masyarakat dalam penanggulangan kemiskinan dan pembangunan. Hal ini kontraproduktif dengan upaya peningkatan kinerja zakat nasional.<sup>185</sup>

Sedangkan KOMAZ (Koalisi Masyarakat Zakat), menilai UU No. 23 tahun 2011 tersebut sangat diskriminatif. Diskriminasi itu terlihat dari upaya pemerintah melakukan sentralisasi pengelolaan zakat melalui BAZNAS, sementara masyarakat diberikan ruang sempit dengan posisi hanya membantu BAZNAS dalam pengelolaan zakat. UU zakat memang berniat baik untuk menertibkan pengelolaan zakat, namun dalam perjalannya malah menurunkan gerakan zakat di masyarakat. Gairah pergerakan zakat tanah air yang sedang memuncak oleh masyarakat harus terusik oleh munculnya regulasi pemerintah yang tidak mencerminkan aspirasi.<sup>186</sup>

Lebih tajam lagi, Erie Sudewo melihat lahirnya UU zakat terbaru, saraf dengan kepentingan. Karena kebijakan lahir tanpa riset dan cenderung menyamaratakan sektor-sektor yang berbeda. Pengaturan pada dasarnya baik, namun menjadi masalah kalau ada

<sup>184</sup> Wibisono, *Mengelola Zakat Indonesia*, 128.

<sup>185</sup> Yusuf Wibisono, "Ironi UU Zakat", *Republika*, 31 Oktober 2011, 4.

<sup>186</sup> <https://nasional.tempo.co/read/437608/undang-undang-zakat-dinilai-diskriminatif>, diakses 4 November 2020. Jam 08.30 WIB.

ambisi berlebihan di balik pengaturan. UU tersebut dianggap over-formalisasi, semua yang berbau kegiatan sosial sampai ingin dikuasai pemerintah. Peraturan tersebut telah memangkas geliat pengelolaan zakat yang selama ini muncul *bottom up* dari masyarakat. Ketika LAZ kinerjanya baik, seharusnya pemerintah berterima kasih karena terkait penghimpunan dan penyaluran dana zakat, masyarakat sudah mandiri. Tugas penanggulangan kemiskinan pemerintah, banyak terbantu dengan keberadaan LAZ. Sayangnya, UU zakat terbaru malah ingin memberangus LAZ.<sup>187</sup>

Menurut penulis, pandangan para pegiat zakat yang kontra terhadap UU cenderung mendasarkan argumentasi pada kekhawatiran terhadap nasib LAZ yang terdiskriminasi. Hal tersebut adalah suatu kewajaran, sebab secara sosio-historis, pengelolaan zakat Indonesia hampir sepenuhnya digerakkan oleh masyarakat. Bahkan selama ini kinerja LAZ dianggap lebih baik dari BAZNAS. Lahirnya UU tersebut yang memposisikan BAZNAS di atas LAZ, mengakibatkan apriori dan kecurigaan-kecurigaan dari para praktisi zakat nasional. Kritikan tajam, bahwa UU terbaru saraf kepentingan serta over-formalisasi, menurut penulis bukan karena para pegiat zakat secara prinsip tidak setuju dengan UU tersebut, akan tetapi cenderung karena aspek kepercayaan (*trust*) terhadap pemerintah lemah, serta situasi dan kondisi masih belum tepat.

Sementara itu, dari pihak pemerintah menegaskan bahwa peraturan perundangan zakat tidak bermaksud melemahkan atau mensubordinasikan LAZ, namun pengaturan ditujukan untuk membantu sistem pengelolaan zakat nasional. Mekanismen perizinan LAZ dimaksudkan untuk menjamin kepastian hukum LAZ sekaligus menghilangkan keraguan masyarakat terhadap LAZ. Sedangkan kewajiban pelaporan LAZ kepada BAZNAS adalah untuk memenuhi prinsip akuntabilitas dan transparansi.<sup>188</sup>

MUI berpendapat bahwa UU No. 23 tahun 2011 adalah bentuk peng-*qanun-an* syariah ke dalam hukum positif sekaligus upaya untuk mencapai *good governance* dalam pengelolaan zakat nasional. MUI meyakini bahwa UU tersebut sudah sesuai dengan nilai-nilai al-Qur'an dan al-Hadits yang tidak tertampung dalam UU yang sebelumnya. MUI menilai selama ini pengelolaan zakat cenderung liberal, di mana pun dan siapa pun bisa sebebas-bebasnya mengelola zakat tanpa tata kelola yang baik. Sehingga hadirnya UU zakat terbaru sudah tepat dalam rangka menegakkan tata kelola zakat dan mencegah liberalisasi pengelolaan zakat nasional.<sup>189</sup>

Didin Hafidhuddin menilai pernyataan sentralisasi pengelolaan zakat oleh BAZNAS tidaklah tepat. Apalagi, di dalam UU tidak ditemukan kata sentralisasi secara khusus. Menurut dia, UU lebih tepat dimaknai dalam konteks integrasi pengelolaan zakat. Bahkan, integrasi ini sangat penting agar proses pembangunan zakat nasional bisa terakselerasi.

Menurut Didin, tugas BAZNAS sebagai koordinator pengelolaan zakat nasional merupakan konsekuensi logis terhadap integrasi OPZ nasional. BAZNAS berfungsi memimpin proses integrasi dan sinergi manajemen. Justru berdasar UU tersebut, atas dasar prinsip keadilan, desentralisasi zakat dapat diterapkan dalam arti pendistribusian yang disalurkan ke wilayah tempat dana itu berasal. Didin mengutarakan bahwa LAZ tetap berhak menghimpun dan menyalurkan zakat secara mandiri. Kata membantu dalam UU diartikan adanya kewajiban tambahan untuk LAZ, yaitu pelaporan pada BAZNAS dan pemerintah sebagai implementasi integrasi.<sup>190</sup>

Sedangkan menurut Irfan Syauqi Beik, perlu perspektif lain dalam melihat UU No.

<sup>187</sup> Erie Sudewo, *Nasib, Nasab, Nishab: Zakat Indonesia di Simpang Jalan* (Ciputat: IMZ, 2012), 234.

<sup>188</sup> Wibisono, *Mengelola Zakat Indonesia*, 178.

<sup>189</sup> Ibid, 179.

<sup>190</sup> <https://koranfakta.net/ekonomi/syariat/1794-uu-zakat-sudah-sesuai-syariat/>, diakses 4 November 2020. Jam 18.30 WIB.

23 tahun 2011. LAZ agar selaras dengan konsep syariah, maka keberadaan LAZ perlu dikukuhkan secara resmi, sehingga bisa dianggap sebagai bagian dari kekuasaan. Karena keberadaan dan operasionalisasi LAZ dijamin dan diakui legalitasnya oleh UU, maka posisi LAZ menjadi kuat. Perbedaannya dalam UU baru ini adalah kewajiban LAZ untuk melaporkan kegiatan penghimpunan dan pendayagunaan zakat kepada BAZNAS, bukan kewajiban untuk menyetorkan zakat. Hal ini dimaksudkan agar konsolidasi dan sinergi antar OPZ dapat diformalkan melalui UU. Karena masalah pengelolaan zakat saat ini adalah masih belum optimalnya sinergi OPZ, sehingga terkesan masing-masing berjalan sendiri-sendiri.<sup>191</sup>

Tanggapan dari pemerintah dan beberapa tokoh pendukung UU zakat terbaru, dirasa sudah cukup bisa menjawab kritikan dan kekhawatiran dari pihak pegiat zakat masyarakat. Akan tetapi, sebagaimana penulis utarakan sebelumnya, bahwa penolakan terhadap UU pada hakikatnya adalah karena kepercayaan publik pada pemerintah lemah. Hal inilah yang melemahkan upaya sinergi tata kelola amil zakat oleh pemerintah. Karena kepercayaan publik merupakan faktor determinan yang sangat menentukan dalam upaya pengelolaan zakat secara nasional.

Kalau ditelaah secara historis, menurut penulis baik sistem sentralisasi atau pun desentralisasi dalam pengelolaan zakat pernah diimplementasikan dalam sejarah Islam. Pada masa Rasul SAW., pengelolaan zakat dilakukan secara tersentral. Amil zakat dikirim ke daerah untuk menghimpuan zakat dan pendistribusian sampai habis sehingga boleh kembali ke Madinah.<sup>192</sup> Pada masa khalifah Umar, terjadi perubahan pada sistem pengumpulan dan pengelolaan zakat, dengan dilakukannya institusionalisasi dan pengelolaan zakat yang lebih sistematis dan terorganisir, melalui pembagian sistem administrasi pemerintahan.<sup>193</sup>

Model pengelolaan zakat secara desentralisasi terlihat pada masa masa Usman bin Affan yang memberi kebebasan pada amil dan individu untuk mendistribusikan zakat kepada yang layak menerimanya. Sedangkan pada masa khalifah Ali ibn Abi Thalib, praktik pengelolaan zakat dilakukan secara individual. Hal ini terjadi karena kondisi pemerintah pada saat itu tidak stabil dan sulit dipercaya, sehingga kepercayaan masyarakat kepada pemerintah mulai menurun.<sup>194</sup>

Menurut penulis, manajemen pengelolaan zakat secara sentralisasi atau pun desentralisasi pada praktek sejarahnya memiliki dasar yang sama-sama kuat, menyesuaikan situasi dan kondisi sosial politik umat Islam. Pada era kontemporer saat ini, sistem manajemen tersebut menjadi eksperimen yang beragam menyesuaikan dengan kondisi sosial, politik dan kultural masyarakat dan pemerintahan setempat. Dengan demikian, terkait UU No. 23 tahun 2011, senada dengan Didin Hafidhuddin, penulis menilai bahwa istilah sistem sentralisasi atau pun desentralisasi kurang tepat untuk UU zakat tersebut. Karena UU tersebut pada aspek tertentu memperlihatkan sistem yang tersentralisasi dalam pengelolaan zakat, akan tetapi pada aspek yang lain menunjukkan sistem desentralisasi. Sistem pengelolaan dalam UU tersebut, lebih tepat dimaknai bentuk integrasi dan sinergi lembaga pengelolaan zakat nasional.

Akan tetapi yang lebih penting dari itu semua, belajar dari kesuksesan Umar ibn Abd

<sup>191</sup> Irfan Syauqi Beik, "Menatap Pengelolaan Zakat Setelah Ada UU Baru", *Republika*, 24 November 2011, 23.

<sup>192</sup> Amer al-Roubaie, "Dimensi Global Kemiskinan di Dunia Muslim: Sebuah Penilaian Kuantitatif", *Islamika*, 2 (Desember: 2005) 91.

<sup>193</sup> Yusuf Qardhawi, *Hukum Zakat: Studi Komparasi Mengenai Status dan Filsafat Zakat berdasarkan Qur'an dan Hadits* (Bogor: Pustaka Litera Antar Nusa, 1988), 500.

<sup>194</sup> Sjechul Hadi Permono, *Pemerintah Republik Indonesia Sebagai Pengelola Zakat* (Jakarta: Pustaka Firdaus, 1995), 8.

al-Aziz, keberhasilan sinergi pengelolaan zakat sangat tergantung pada komitmen tinggi seorang pemimpin dan didukung oleh kesadaran umat secara umum untuk menciptakan kesejahteraan, solidaritas, dan pemberdayaan umat, serta adanya kepercayaan (*trust*) terhadap birokrasi atau pengelola zakat yang bertugas mengumpulkan dan mendistribusikan zakat.<sup>195</sup> Zakat yang merupakan soku guru perekonomian Islam, apabila dikelola dengan sistem dan manajemen yang amanah, profesional dan terintegrasi dengan bimbingan dan pengawasan dari pemerintah dan masyarakat akan menjadi pemicu gerak ekonomi dan menyehatkan tatanan sosial dalam masyarakat.

## I. KESIMPULAN

Zakat merupakan *ibadah maliyyah ijtima'iyyah* yang memiliki posisi sangat penting, strategis dan menentukan, baik dari sisi ajaran Islam maupun dari sisi pembangunan kesejahteraan umat. Sebagai suatu ibadah pokok, zakat termasuk salah satu rukun dari lima rukun Islam, sehingga keberadaannya dianggap sebagai *ma'lum min al-din bi al-dharurah* atau diketahui secara otomatis adanya dan merupakan bagian mutlak dari keislaman seseorang.

Indonesia, sebagai negara berpenduduk muslim terbesar di dunia, tentunya memiliki potensi zakat luar biasa yang akan dapat menjadi sebuah kekuatan pemberdayaan ekonomi, pemerataan pendapatan dan sekaligus akan meningkatkan perekonomian rakyat di Indonesia. Potensi zakat sangat besar ini dapat menjadi solusi pengurangan jumlah angka kemiskinan di tengah-tengah masyarakat apabila diimbangi dengan pengelolaan zakat yang profesional dan maksimal.

Berdasarkan UU No. 23 tahun 2011 tentang Pengelolan Zakat, di Indonesia terdapat dua jenis Organisasi Pengelolaan Zakat (OPZ), yaitu Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) yang pengelolaan diurus oleh pemerintah dan Lembaga Amil Zakat (LAZ) yang pengelolaanya diurus oleh masyarakat, yang terintegrasi dan bersinergi dalam proses penghimpunan, pengelolaan dan pendistribusian zakat. Model pengelolaan zakat melalui dua OPZ, yaitu BAZNAS dan LAZ ini, merupakan bentuk ideal pengelolaan zakat yang memiliki latar belakang yang kuat secara sosio-historis keindonesiaan, serta dikuatkan dengan dasar ideologis negara dan pandangan normatif MUI terkait Amil Zakat.

UU No. 23 tahun 2011 munculkan polemik terkait isu konsep sentralisasi dan desentralisasi dalam pengelolaan zakat di Indonesia. Secara historis, baik sistem sentralisasi atau pun desentralisasi dalam pengelolaan zakat pernah diimplementasikan dalam sejarah Islam. Berdasar perspektif yang komprehensif, UU zakat pada aspek tertentu memperlihatkan sistem yang tersentralisasi, sedang pada aspek yang lain menunjukkan sistem desentralisasi. Pemerintah melalui UU tersebut merekonstruksi OPZ dengan cara melakukan integrasi dan sinergi BAZNAS dan LAZ, sebagai suatu upaya membentuk bangunan pengelolaan zakat nasional, dengan cara menciptakan koordinasi yang baik antara operator pengelola zakat, menciptakan regulasi operasional dan pengawasan yang efektif dalam proses pengumpulan dan penyaluran ZIS, serta meningkatkan peran OPZ untuk ikut serta mengetaskan kemiskinan.

---

<sup>195</sup> Syarifuddin Abdullah, *Zakat Profesi* (Jakarta: Moyo Segoro Agung, 2003), 8-10.

## DAFTAR PUSTAKA

Al-Qur'an.

Abdullah, Syarifuddin. *Zakat Profesi*. Jakarta: Moyo Segoro Agung, 2003.

Aflah, Noor. *Arsitektur Zakat Indonesia*. Jakarta: UI Press, 2009.

Aibak, Kutbuddin. *Metodologi Pembaharuan Hukum Islam*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008.

Ali, Muhammad Daud. *Sistem Ekonomi Islam Zakat dan Wakaf*. Jakarta: UI Press, 1988.

al-Qaradhwai, Yusuf. *Hukum Zakat: Studi Komparasi Mengenai Status dan Filsafat Zakat berdasarkan Qur'an dan Hadits*. Bogor: Pustaka Litera Antar Nusa, 1988.

\_\_\_\_\_. *Spektrum Zakat Dalam Membangun Ekonomi Kerakyatan*, terj. Sari Narulita. Jakarta: Zikrul Hakim, 2005.

al-Roubaie, Amer. "Dimensi Global Kemiskinan di Dunia Muslim: Sebuah Penilaian Kuantitatif", *Islamika*, 2. Desember: 2005.

Beik, Irfan Syauqi. "Menatap Pengelolaan Zakat Setelah Ada UU Baru", *Republika*, 24 November 2011.

Hafidhuddin, Didin. *The Power of Zakat*. Malang: UIN-Malang, 2008.

Jaelani, Aan. *Manajemen Zakat di Indonesia dan Brunei Darussalam*. Cirebon: Nurjati Press, 2015.

Kementerian Agama RI. *Manajemen Pengelolaan Zakat*. Jakarta: Kementerian Agama RI, 2012.

\_\_\_\_\_. *Standarisasi Amil Zakat di Indonesia*. Jakarta: Kementerian Agama RI, 2013.

Muhammad. *Manajemen Organisasi Zakat: Perspektif Pemberdayaan Umat dan Strategi Pengembangan Organisasi Pengelola Zakat*. Jatim: Madani, 2011.

Mujahidin, Akhmad. *Ekonomi Islam: Sejarah, Konsep, Instrumen, Negara dan Pasar*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2013.

Permono, Sjechul Hadi. *Pemerintah Republik Indonesia Sebagai Pengelola Zakat*. Jakarta: Pustaka Firdaus, 1995.

Rahardjo, Dawam. *Perspektif Deklarasi Makkah Menuju Ekonomi Islam*. Bandung: Mizan, 1987.

*Sinergi Amil Zakat Indonesia : Kontekstualisasi Konsep Amil Zakat Berdasar Perundang-undangan*  
Rozalinda. *Ekonomi Islam: Teori dan Aplikasinya pada Aktivitas Ekonomi*. Jakarta: Rajawali  
Press, 2014.

Sabiq, Sayyid. *Fiqih Sunnah 1*, terj. Mukhlisin Adz-Dzaki. Sukoharjo: Insan Kamil, 2016.

Sam, Ichwan. et. al. *Himpunan Fatwa Zakat MUI*. Jakarta: Komisi Fatwa MUI, 2011.

Soemitra, Andri. *Bank dan Lembaga Keuangan Syariah*. Jakarta : Kencana Prenada. 2009.

Sudewo, Erie. *Nasib, Nasab, Nishab: Zakat Indonesia di Simpang Jalan*. Ciputat: IMZ,  
2012.

Syarifuddin, Amir. *Ushul Fiqh, jilid. 2*. Jakarta: Logos Wacana Ilmu, 1999.

Tim Penulis Indonesia Zakat & Development Report. *Menggagas Arsitektur Zakat Indonesia:  
Menuju Sinergi Pemerintah Dan Masyarakat Sipil Dalam Pengelolaan Zakat Nasional*.  
Jakarta: IMZ, 2011.

Wibisono, Yusuf. "Ironi UU Zakat", *Republika*, 31 Oktober 2011.

\_\_\_\_\_. *Mengelola Zakat Indonesia: Diskursus Pengelolaan Zakat Nasional dari Rezim  
Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 ke Rezim Undang-Undang Nomor 23 Tahun  
2011*. Jakarta: Kencana, 2015.

Yafie, Ali. *Menggagas Fiqh Sosial*. Mizan: Bandung, 1994.

<http://bimasislam.kemenag.go.id>

<http://pengertiandefinisi.com>

<http://pusat.baznas.go.id>

<http://www.organisasi.org>

<http://www.ukmsyariah.org>

<https://forumzakat.org>

<https://koranfakta.net>

<https://nasional.tempo.co>

<https://www.academia.edu>