IMPLEMENTASI UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2011 TERHADAP LEGALITAS PENGELOLAAN ZAKAT OLEH LEMBAGA AMIL ZAKAT
(Studi Pada Beberapa LAZ Di Kota Malang)

Trie Anis Rosyidah
Asfi Manzilati
Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Brawijaya
Email: Rosyinod@gmail.com

ABSTRAK

Dengan potensi zakat yang termasuk dalam rukun Islam dan lima nilai instrumental yang dapat mengentaskan kemiskinan, pemerintah mengamandemen undang-undang nomor 38 tahun 1999 tentang pengelolaan zakat menjadi undang-undang nomor 23 tahun 2011 untuk memperbaiki undang-undang nomor 38 tahun 1999 yang dianggap belum dapat memenuhi kebutuhan hukum saat ini. Namun, pada implementasi undang-undang nomor 23 tahun 2011 terdapat pro-kontra di masyarakat karena terdapat pasal – pasal yang multitafsir yang dapat menghambat legalitas lembaga amil zakat. Peneliti akan mengamati bagaimana implementasi undang-undang nomor 23 tahun 2011 terhadap legalitas pengelolaan zakat oleh lembaga amil zakat (studi pada beberapa LAZ di Kota Malang)

Dengan menggunakan analisis kualitatif dan pendekatan content analysis sehingga dapat menjawab rumusan masalah pada penelitian. Dari hasil penelitian ini, diketahui bahwa dalam implementasi undang-undang nomor 23 tahun 2011 terhadap legalitas pengelolaan zakat oleh lembaga amil zakat (studi pada beberapa LAZ di Kota Malang) belum tersosialisasi kepada masyarakat sehingga pihak pengelola zakat dan masyarakat ragu bahwa undang-undang nomor 23 tahun 2011tentang pengelolaan zakat benar-benar diterapkan , hal ini dikarenakan masih banyaknya pasal yang tidak sesuai dengan kondisi masyarakat sehingga menghambat legalitas LAZ dalam mengelola zakat. Maka, diperlukan peninjauan ulang dan sosialisasi mengenai undang-undang nomor 23 tahun 2011tentang zakat.

Kata kunci: zakat, pengelolaan zakat, UU No.23/2011 tentang pengelolaan zakat

---

A. LATAR BELAKANG

Indonesia merupakan salah satu negara yang memiliki penduduk beragama Islam terbesar di dunia. Penduduk Indonesia yang menurut data pertumbuhan yang dikeluarkan oleh Bank Dunia tahun 2012 berjumlah 244.775.796 jiwa dan 88 % penduduknya mayoritas beragama Islam atau sekitar 182,570,000 jiwa, sehingga Indonesia termasuk dalam jumlah penduduk muslim terbesar di dunia walaupun Indonesia bukan Negara Islam. Jumlah penduduk muslim yang sangat besar merupakan salah satu potensi yang dapat dimanfaatkan oleh pemerintah untuk mengentaskan kemiskinan yang saat ini sedang melanda bangsa Indonesia, karena dengan jumlah penduduk muslim yang sangat besar 88 % sehingga melalui salah satu instrumen keagamaan yaitu zakat dapat mengentaskan kemiskinan dan memperkecil kesenjangan sosial yang ada di masyarakat.

Zakat merupakan kewajiban agama yang harus dikeluarkan bagi umat muslim yang mampu sesuai dengan syariat agama Islam, zakat sebagai ibadah *amaliyah* yang menjurus ke aspek sosial, untuk mengatur kehidupan manusia dalam hubungannya dengan Allah, dan dalam hubungan dengan sesama manusia. Sehingga zakat memiliki fungsi secara vertikal dan horizontal karena sebagai wujud ketaatan agama kepada Allah namun juga sebagai wujud kepedulian sosial untuk sesamanya.

Zakat merupakan salah satu dari rukun Islam dan lima nilai instrumental pengentas kemiskinan yang strategis dan berpengaruh pada tingkah laku ekonomi masyarakat sehingga tujuan zakat tidak hanya menyantuni secara konsumtif namun juga memiliki tujuan permanen untuk mengentaskan kemiskinan (Sasono, 1998).

Pengelolaan zakat awalnya pada masa penjajahan dan kemerdekaan memilki gambaran buram tentang fungsi zakat karena tidak ada pembayaran dan penyaluran zakat secara baik sehingga pada masa orde baru pemerintah mengeluarkan UU No. 38/1999 tentang pengelolaan zakat dalam rangka melembagakan pengelolaan zakat agar mempermudah dalam pengelolaan zakat sehingga menunjang kebutuhan sosial untuk konsumtif maupun produktif serta merupakan awal dari terbukanya keterlibatan publik secara aktif melalui BAZ (Badan Amil Zakat). Namun UU No. 38/1999 tentang pengelolaan zakat dianggap belum mampu menjawab permasalahan pengelolaan tersebut sehingga pemerintah merevisi UU No. 38/1999 menjadi UU No. 23/2011 tentang pengelolaan zakat agar dapat memperbaiki undang – undang sebelumnya karena UU No. 38/1999 sudah tidak sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum dalam masyarakat. Pengelolaan zakat di Indonesia untuk saat ini, telah diatur oleh UU No. 23/2011. Berdasarkan UU tersebut dijelaskan mengenai dana zakat yang dapat disalurkan melalui BAZ yang merupakan organisasi bentukan pemerintah dan LAZ bentukan non-pemerintah (Saefudin, 2008).

UU No. 23/2011 dibuat dalam rangka meningkatkan dayaguna dan hasil guna, zakat harus dikelola secara melembaga sesuai dengan syariat agama Islam yang bertujuan melakukan pengelolaan zakat. Pengelolaan yang dimaksud meliputi kegiatan perencanaan, pelaksanaan, dan pengordinasian dalam pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat.

Namun dalam implementasinya UU No. 23/2011 mengalami banyak kontroversi karena dianggap mempersulit masyarakat dalam mengumpulkan zakat dan menyalurkan kembali kepada masyarakat. Pada UU No. 23/2011 terdapat pasal krusial yang menyalahi norma dalam masyarakat, UU No. 23/2011 dapat mengerdilkan peran mandiri masyarakat dalam memberdayakan dana zakat. Selain itu, hasil revisi UU zakat tersebut, telah menghambat kinerja dan menghambat peran lembaga-lembaga zakat yang telah ada. Disyahkannya UU No. 23/2011 tentang pengelolaan zakat dinilai belum sepenuhnya sesuai dengan kebutuhan dan belum menjawab permasalahan perzakatan yang ada karena, di dalam UU tersebut terdapat pasal yang multitafsir yang bisa menimbulkan pro dan kontra di kalangan pegiat zakat.

UU No. 23/2011 dimaksudkan untuk memastikan keteraturan dan akuntabilitas dalam perencanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat; pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat; dan pelaporan dan pertanggungjawaban pelaksanaan pengelolaan zakat. Akan tetapi adanya krisis kepercayaan masyarakat pada kinerja pemerintah merupakan salah satu alasan mengapa banyak kontroversi mengenai pengelolaan zakat yang langsung ditangani pemerintah, karena dikhawatirkan akan muncul peluang timbulnya korupsi dan ketidakmerataan pendistribusian zakat.

Sikap tradisional masyarakat juga mempengaruhi terhambatnya pengaplikasian UU No. 23/2011, karena para pemberi zakat lebih mempercayakan penyaluran kepada masjid terdekat atau lembaga lembaga penyalur lainnya yang ada di daerahnya, yang setiap tahun melakukan pengumpulan dan penyaluran zakat. Penyaluran zakat melalui masjid didasari kepraktisan dan kedekatan lokasi.

Alasan lain mengapa masyarakat tidak mempercayai lembaga yang dibentuk pemerintah diakibatkan sistem birokasi dan *good governance* yang masih lemah didukung pula dengan tingkat korupsi yang sangat tinggi di Indonesia, sehingga dikhawatirkan zakat yang merupakan salah satu wujud ketaatan agama akan disalahgunakan oleh pemerintah untuk kepentingan politis dan tidak sesuai dengan tujuan UU No. 23/2011. Selain itu dalam UU No. 23/2011 terdapat pasal-pasal yang tidak berkesinambungan dengan kondisi masyarakat dan menghambat kinerja pendistribusian zakat dari lembaga penyaluran zakat yang selama bertahun – tahun melaksanakan penyaluran zakat karena kurang mendapat jaminan dan pelindungan hukum yang memadai dalam UU No. 23/2011.

B. KERANGKA TEORI

Hakikat Zakat

Ditinjau dari segi bahasa, menurut lisan orang arab, kata zakat merupakan kata dasar (masdar) dari zakat yang berarti suci, berkah, tumbuh, dan terpuji, yang semua arti ini digunakan di dalam menerjemahkan Al-Qur'an dan hadits. Menurut terminologi syariat (istilah), zakat adalah nama bagi sejumlah harta tertentu yang telah mencapai syarat tertentu yang diwajibkan

oleh Allah untuk dikeluarkan dan diberikan kepada yang berhak menerimanya dengan persyaratan tertentu pula.

Sedangkan dalam istilah ekonomi, zakat merupakan tindakan pemindahan kekayaan dari golongan kaya kepada golongan tidak punya. Zakat merupakan perintah agama yang wajib dilaksanakan oleh umat Islam yang mampu dalam melaksanakannya. Seperti yang terdapat pada QS. 2 Al Baqarah : 43 berikut ini.

الرَّاكِعِينَ مَعَ وَارْكَعُواْ الزَّكَاةَ وَآتُواْ الصَّلاَةَ وَأَقِيمُواْ

[*Dan dirikanlah shalat, tunaikanlah zakat dan ruku`lah beserta orang-orang yang ruku.*]

Zakat adalah ibadah *"maaliyah ijtimaiyah"* yang memiliki posisi dan peranan yang penting dan strategis, dari sudut keagamaan, sosial, ekonomi dan kesejahteraan masyarakat. Pemungutan dan penyaluran zakat kepada mustahik yang berhak menerimanya sejak dari masa Nabi Muhammad SAW, yang dilanjutkan dengan masa sahabat dan seterusnya, harus dilakukan melalui amil yang amanah (QS At Taubah ayat 60 dan 103).

Tujuan Zakat

Zakat memiliki tujuan menurut Sartika (2008 : 80) antara lain :

1. Mengangkat derajat fakir – miskin dan membantunya keluar dari kesulitan hidup serta penderitaan.
2. Membantu memecahkan permasalahan yang dihadapi oleh para mustahiq.
3. Membentangkan dan membina tali persaudaraan sesama umat muslim dan manusia pada umumnya.
4. Menghilangkan sifat kikir pemilik harta.
5. Membersihkan sifat dengki dan iri (kecemburuan sosial) dari hati orang-orang miskin.
6. Menjembatani jurang pemisah antara yang kaya dengan yang miskin dalam suatu masyarakat.
7. Mengembangkan rasa tanggungjawab sosial pada diri seseorang, terutama pada mereka yang mempunyai harta.
8. Mendidik manusia untuk disiplin menunaikan kewajiban dan menyerahkan hak orang lain yang ada padanya.

Golongan yang Berhak Menerima Zakat (Mustahiq)

Orang-orang atau golongan yang berhak menerima zakat telah diatur dalam ajaran syariat Islam, yakni ada delapan golongan (asnaf). Ketentuan ini diatur dalam Al Qur'an surat At – Taubah : 60. Selain itu zakat adalah menyisihkan sebagian harta (sesuai ketentuan Syara') untuk dibagikan kepada orang-orang yang berhak menerimanya. Zakat merupakan rukun Islam yang kelima. Hukumnya wajib bagi orang-orang Islam yang telah memenuhi syarat-syaratnya.

Menurut (Daradjat. 1994 : 75-82).terdapat delapan golongan yang berhak menerima zakat :

1. Fakir
2. Miskin
3. Amil Zakat
4. Golongan Muallaf
5. Memerdekakan budak belian
6. Gharimun
7. Mujahidin
8. Ibnu Sabil

Organisasi Pengelolaan Zakat

Organisasi pengelolaan zakat merupakan sebuah institusi yang bergerak di bidang pengelolaan dana zakat, infaq, dan shadaqah. Definisi menurut UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan zakat adalah kegiatan perencanaan, pelaksanaan, dan pengoordinasian dalam pengumpulan, pendistribusian, dan pendayaagunaan zakat.

Pengelolaan zakat bertujuan :

a) Meningkatkan efektivitas dan efisiensi pelayanan dalam pengelolaan zakat; dan

b) Meningkatkan manfaat zakat untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan penanggulangan kemiskinan.

Fungsi Organisasi Pengelolaan Zakat

Menurut Ridwan (2005) Organisasi pengelola zakat apapun bentuk dan posisinya secara umum mempunyai dua fungsi yakni :

1. Sebagai perantara keuangan
   Amil berperan menghubungkan antara pihak Muzakki dengan Mustahiq. Sebagai perantara keuangan, amil dituntut menerapkan azas *trust* (kepercayaan). Sebagai layaknya lembaga keuangan yang lain, azas kepercayaan menjadi syarat mutlak yang harus dibangun. Setiap amil dituntut mampu menunjukkan keunggulan masing – masing sampai terlihat jelas *positioning* organisasi, sehingga masyarakat dapat memilihnya. Tanpa adanya *positioning*, maka kedudukan akan sulit berkembang.

2. Pemberdayaan
   Fungsi ini, sesungguhnya upaya mewujudkan misi pembentukan amil, yakni sebagaimana muzakki menjadi lebih berkah rezekinya dan ketentraman kehidupannya menjadi terjamin di satu sisi masyarakat Mustahiq tidak selamanya tergantung dengan pemberian bahkan dalam jangka panjang diharapkan dapat berubah menjadi Muzakki baru.

Organisasi Sektor ketiga

Menurut Latief (2008) dalam Filantropi Islam, organisasi umumnya dibagi ke dalam tiga sektor berbeda yaitu :

1. Sektor pertama diwakili organisasi bernama negara atau pemerintah (*state agencies*).
2. Sektor kedua adalah institusi – institusi swasta yang tujuannya tidak lain dari mengakumulasi modal dan melakukan pengembangan unit – unit yang bersifat profit.
3. Sektor ketiga adalah organisasi sosial atau organisasi non profit.

Ketiga jenis organisasi tersebut memiliki tugas dan wewenangan dan wilayah yang berbeda namun faktanya ketiganya memiliki *interest* yang sama, misalnya dalam program pemberdayaan masyarakat, pengentasan kemiskinan, dan pemberantasan kebodohan.

Cox, Donoghue, & Hayes organisasi sektor ketiga memiliki ciri dan peran yang bervariasi yaitu :

i. Umumnya berasal dari inisiatif masyarakat baik berasal dari tradisi lokal maupun inspirasi keagamaan.
ii. Memiliki tujuan untuk melakukan peningkatan kesejahteraan masyarakat dan berorientasi pada pengembangan program pembangunan.
iii. Mempunyai mekanisme penggalangan dana sendiri, bukan sepenuhnya berasal dari subsidi pemerintah.
iv. Dapat berbasis kerelawanan atau semi kerelawanan.

O' Regan, sebagaimana dikutip Cox mendefinisikan peran organisasi ketiga sebagai berikut :

i. Memberikan pelayanan yang dilakukan melalui bentuk kerjasama dengan pemerintah.
ii. Mengidentifikasi dan memformulasi kebutuhan – kebutuhan baru di masyarakat.
iii. Memelihara dan mengubah sistem nilai dalam masyarakat.
iv. Memediasi antara individu dan negara.
v. Menyediakan ruang dan forum bagi individu – individu untuk membangun pranata sosial.

Organisasi yang memiliki sebagian ciri dan peran di atas disebut organisasi nirlaba. Beberapa istilah lain yang sering disebut sebagai Lembaga swadaya masyarakat (LSM). Organisasi yang memiliki tujuan meliputi pengembangan dan pemberdayaan masyarakat, seperti melakukan advokasi struktural, meningkatkan kemandirian, dan pengentasan kemiskinan.

Fungsi Pemerintah sebagai Perangkat Regulasi

Secara umum fungsi pemerintahan mencakup tiga fungsi pokok yang seharusnya dijalankan oleh pemerintah baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah (Aini dalam Haryanto dkk, 1997 : 36-37).

1. Fungsi Pengaturan.
   Fungsi ini dilaksanakan pemerintah dengan membuat peraturan perundang-undangan untuk mengatur hubungan manusia dalam masyarakat. Pemerintah adalah pihak yang mampu menerapkan peraturan agar kehidupan dapat berjalan secara baik dan dinamis.
2. Fungsi Pelayanan.
   Perbedaan pelaksanaan fungsi pelayanan yang dilakukan pemerintah pusat dan pemerintah daerah terletak pada kewenangan masing-masing. Kewenangan pemerintah pusat mencakup urusan pertahanan keamanan, agama, hubungan luar negeri, moneter dan peradilan. Secara umum pelayanan pemerintah mencakup pelayanan publik *(Public service)* dan pelayanan sipil *(civil service)* yang menghargai kesetaraan.
3. Fungsi Pemberdayaan.
   Fungsi ini untuk mendukung terselenggaranya otonomi daerah, fungsi ini menuntut pemberdayaan pemerintah daerah dengan kewenangan yang cukup dalam pengelolaan sumber daya daerah guna melaksanakan berbagai urusan yang didesentralisasikan.

Pemerintah mempunyai peranan untuk mengatur, memperbaiki atau mengarahkan aktivitas di berbagai sektor. Peran pemerintah berada pada pemberi legitimasi politik dan sebagai fasilitator untuk kepentingan publik. Adam Smith mengemukan teori bahwa pemerintah hanya mempunyai tiga fungsi :

a. Fungsi pemerintah untuk memelihara keamanan dalam negeri dan pertahanan.
b. Fungsi pemerintah untuk menyelenggarakan peradilan.
c. Fungsi pemerintah untuk menyediakan barang – barang yang tidak disediakan oleh pihak swasta, seperti halnya dengan jalan dan sebagainya.

Dalam perekonomian modern, peranan pemerintah dapat diklasifikasikan dalam tiga golongan besar, yaitu :

1. Peranan alokasi
   Peranan alokasi yaitu, peranan pemerintah dalam alokasi sumber – sumber ekonomi dilaksanakan secara efisien.
2. Peranan Distribusi
   Peranan distribusi yaitu peranan pemerintahan dalam memberikan penyaluran sumber – sumber ekonomi secara tepat sasaran.
3. Peranan stabilisasi
   Peranan stabilisasi yaitu peranan pemerintahan dalam memberikan kebijakan untuk memproteksi sumber – sumber ekonomi.

Distribusi Pendapatan Melalui Zakat

Dalam Islam yang disebutkan dalam Nasution, dan Setyanto (2006 : 119) konsep distribusi sangat berkaitan erat dengan konsep moral ekonomi, karena berkaitan dengan kebendaan (materi), kepemilikan, dan kekayaan (*property and wealth concept*) harus dapat dipahami untuk menjaga persamaan dan mengikis kesenjangan sosial. Hak kepemilikan harus dapat berfungsi sebagai nafkah konsumtif, berproduksi dan berinvestasi, alat untuk kepedulian sosial (zakat, infak, dan sedekah) dan jaminan distribusi kekayaan.

Konsep dasar kapitalis dalam permasalahan distribusi adalah kepemilikan privat atau pribadi. Keadilan Rawls (Case & Fair 2007: 437), teori pendapatan keadilan distribusi yang menyimpulkan bahwa kontrak sosial yang timbul dari “posisi awal” akan membutuhkan distribusi pendapatan yang akan memaksimalkan kesejahteraan anggota masyarakat yang paling tidak beruntung.

Dalam konsep sosialis kerja merupakan *basic* dari distribusi pendapatan. Sosialisme melibatkan kepemilikan semua alat-alat produksi, termasuk di dalamnya tanah-tanah pertanian oleh negara, dan menghilangkan kepemilikan swasta. Untuk mewujudkan rasa kebersamaan dalam sosialis, alokasi produksi dan cara pendistribusian semua sumber-sumber ekonomi diatur oleh

negara. Kebutuhan adalah dasar dari sistem distribusi, di mana pendistribusian menjadi penting untuk diarahkan kepada penyediaan segala hal yang dapat memberi kepuasan pada hajat dasar hidup

Distribusi pendapatan adalah adanya hak Allah dan rasul-nya serta orang/musim lain dari setiap pendapatan seorang muslim. Hal ini juga diarahkan sebagai bentuk dari jaminan sosial sehingga menjamin terjadinya minimalisasi ketidaksetaraan pendapatan dan keadilan sosial. Zakat merupakan kewajiban seorang muslim untuk menyisihkan sebagian harta miliknya untuk didistribusikan kepada kelompok tertentu. Zakat didistribusikan agar manfaat zakat yang diberikan oleh *muzzaki* kepada mustahiq dapat dialokasikan sesuai dengan kebutuhan, *muzzaki* membayar zakat kepada mustahiq dapat melalui lembaga atau secara individual. Namun hakikat zakat itu sama yaitu, agar dapat diberdayakan secara konsumtif dan produktif untuk meningkatkan kesejahteraan dan memberantas kemiskinan, zakat harus didistribusikan secara merata kepada para mustahiq sesuai dengan syariat agama Islam.

Sentralisasi Pengelolaan Zakat

Sentralisasi adalah memusatkan seluruh wewenang kepada sejumlah kecil manajer atau yang berada di posisi puncak pada suatu struktur organisasi.

Keunggulan Sentralisasi

Dikutip oleh Sudarwati & Sayekti (2011), secara teoritis, sentralisasi memiliki keunggulan, yaitu:

a. Organisasi menjadi lebih ramping dan efisien. Seluruh aktivitas organisasi terpusat sehingga pengambilan keputusan lebih mudah;
b. Perencanaan dan pengembangan organisasi lebih terintegrasi. Tidak perlu jenjang koordinasi yang terlalu jauh antara unit pengambilan keputusan dan yang akan melaksanakan atau terpengaruh oleh pengambilan keputusan tersebut;
c. Sumber daya dapat dikelola secara lebih efisien karena dilakukan secara terpusat;
d. Satu aset dapat dipergunakan secara bersama-sama tanpa harus menyediakan aset yang sama untuk pekerjaan yang berbeda-beda;
e. Koordinasi menjadi lebih mudah karena adanya kesatuan perintah; dan
f. Keahlian dari anggota organisasi dapat dimanfaatkan secara maksimal karena pimpinan dapat memberi wewenang.

Kelemahan Sentralisasi

Dikutip oleh Yuni & Sayekti (2011) kelemahan dalam sentralisasi adalah:

a. Kemungkinan penurunan kecepatan pengambilan keputusan dan kualitas keputusan. Pengambilan keputusan dengan pendekatan sentralisasi seringkali tidak mempertimbangkan faktor-faktor yang sekiranya berpengaruh terhadap pengambilan keputusan tersebut;
b. Terjadinya demotivasi dan disinsentif bagi pengembangan unit organisasi. Anggota organisasi sulit mengembangkan potensi dirinya karena tidak ada wahana dan dominasi pimpinan yang terlalu tinggi;
c. Penurunan kecepatan untuk merespon perubahan lingkungan.
d. Peningkatan kompleksitas pengelolaan. Pengelolaan organisasi akan semakin rumit karena banyaknya masalah pada level unit organisasi yang di bawah.
e. Perspektif luas, tetapi kurang mendalam. Pimpinan organisasi akan mengambil keputusan berdasarkan perspektif organisasi secara keseluruhan tapi tidak atau jarang mempertimbangkan implementasinya akan seperti apa.

Hubungan Pemerintah dan Masyarakat dalam Pengelolaan Zakat.

Peran antara masyarakat dan pemerintah dalam pengelolaan zakat dapat dilakukan secara aktif dan koordinatif. Peran pemerintah berada pada pemberi legitimasi politik dan penyedia data dalam pengembangan zakat , sedangkan lembaga pengelola zakat masyarakat bertindak sebagai eksekutif dalam pengumpulan dan pengelolaan zakat.

Di Indonesia peran tunggal pemerintah dalam pengelolaan zakat sangat lemah akibat sistem brokrasi dan *good governance* masih lemah. Karena itu keterlibatan masyarakat sangat

dibutuhkan. Namun, jika zakat hanya dikelola oleh masyarakat saja akan berdampak negatif karena lembaga masyarakat cenderung heterogen dengan berbagai aliran ideologi dan budaya. Pendistribusian zakat tidak bisa ditentukan oleh asumsi individu atau kelompok tetapi memerlukan standar baku sesuai dengan tingkat kehidupan masyarakat setempat dan negara dalam konteks ini punya otoritas dan sumber data yang penting. Sehingga hubungan keduanya didasarkan pada aturan legal formal dan operasional dalam mewujudkan keadilan sosial. Negara berperan sebagai fasilitator dan regulator yang aktif. Artinya, lembaga zakat bisa bekerjasama dengan departemen – departemen untuk akses data muzakki dan mustahiq di daerah – daerah. Pemerintah memiliki otoritas terkait dengan persoalan kebijakan, legalitas dan rekognisi dari sebuah lembaga formal seperti negara terhadap organisasi. Selain itu pemerintah juga memiliki kredibilitas mencakup kapasitas organisasi, akuntabilitas, kompetensi, dan rekognisi dari *stakeholders*.

Sejarah Dibentuknya UU No. 23/2011 dan Implikasi terhadap LAZ

Pengelolaan zakat pada masa penjajahan dan kemerdekaan memberikan gambaran buram akan fungsi zakat di Indonesia. Antara komunitas muslim dengan hasil zakat tidak memberikan gambaran seimbang. Pada masa orde baru, kekhawatiran terhadap Islam ideologis memaksa pemerintah untuk tidak terlibat dalam urusan zakat. Bahkan secara struktural, pemerintah tidak secara tegas memberikan dukungan secara legal formal. Zakat sering dikumpulkan masih dengan cara konvensional dan musiman. Namun dimulainya sistem demokrasi setelah jatuhnya Presiden Soeharto pada tahun 1998, UU Zakat No. 38 Tahun 1998, adalah awal dari terbukanya keterlibatan publik secara aktif. Peran lembaga zakat, bersama dengan struktur negara telah memfasilitasi pengaturan zakat dengan lembaga – lembaga khusus yang dilindungi oleh UU. Namun, UU zakat No. 38 tahun 1998 tidak sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum dalam masyarakat sehingga perlu diganti dengan UU zakat no. 23 tahun 2011 tentang pengelolaan zakat.

Namun lahirnya UU Zakat No. 23 Tahun 2011 tentang pengelolaan zakat belum menjawab permasalahan pengelolaan zakat karena UU No 23/2011 tentang Pengelolaan Zakat hanya penambahan pasal – pasal dari UU no. 38/1999 yaitu :

1. Terdapat penambahan ayat, penjabaran definisi yang terkait dengan pengelolaan zakat.
2. **Pasal 5 ayat (1),** untuk melaksanakan pengelolaan zakat, pemerintah membentuk BAZNAS.
3. **Pasal 7 ayat (1),** dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6, BAZNAS menyelenggarakan fungsi: (a) perencanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat; (b) pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian,dan pendayagunaan zakat; (c) pengendalian pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat; dan (d) pelaporan dan pertanggungjawaban pelaksanaan pengelolaan zakat.
4. **Pasal 17**, untuk membantu BAZNAS dalam pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat, masyarakat dapat membentuk LAZ.
5. **Pasal 18,** penjelasan mengenai :

   Ayat 1, pembentukan LAZ wajib mendapat izin Menteri atau pejabat yang ditunjuk oleh Menteri.

   Ayat 2, izin sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya diberikan apabila memenuhi persyaratan paling sedikit:

   a. terdaftar sebagai organisasi kemasyarakatan Islam yang mengelola bidang pendidikan, dakwah, dan sosial;
   b. berbentuk lembaga berbadan hukum;
   c. mendapat rekomendasi dari BAZNAS;
   d. memiliki pengawas syariat;
   e. memiliki kemampuan teknis, administratif dan keuangan untuk melaksanakan kegiatannya;
   f. bersifat nirlaba;
   g. memiliki program untuk mendayagunakan zakat bagi kesejahteraan umat; dan
   h. bersedia diaudit syariah dan diaudit keuangan secara berkala.
6. **Pasal 38**, setiap orang dilarang dengan sengaja bertindak selaku amil zakat melakukan pengumpulan, pendistribusian, atau pendayagunaan zakat tanpa izin pejabat yang berwenang.

7. **Pasal 41**, 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 Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).

Perjalanan Rancangan Undang-undang No.23/2011 tentang Pengelolaan Zakat Menjadi Undang-undang No.23/2011 tentang Pengelolaan Zakat.

Menurut Wakil Ketua Komisi VIII DPR, Gondo Radityo Gambiro (F-PD), salah satu dasar pertimbangan Komisi VIII DPR mengajukan usul perubahan UU No.38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat dengan alasan UU No.38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat merupakan salah satu kemajuan dalam penerapan prinsip-prinsip syariah ke dalam hukum positif. Namun demikian, lanjutnya, pelaksanaan UU No.38 Tahun 1999 dirasakan masih belum optimal untuk mengakomodir penyelenggaraan kewajiban zakat dalam sistem yang profesional. Karenanya undang-undang tersebut sudah tidak sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum dalam masyarakat sehingga perlu diganti agar kebijakan pengelolaan zakat dapat dilakukan secara terarah, terpadu, dan terkoordinasi dengan baik serta disesuaikan dengan kebutuhan saat ini (JDIH).

Ada beberapa pokok yang diajukan dalam revisi UU no 38 tahun 1999 yaitu tata kelola zakat, sanksi mangkir zakat, dan persoalan wajib zakat dan pajak karena diperlukan kejelasan tentang peran pengatur, pengawas, dan operator. Sehingga ditetapkan di Jakarta oleh Menteri Agama RI Prof. DR. H. Said Agil Husin Al Munawar, MA pada tanggal 18 Juli 2003 mencabut Keputusan Menteri Agama Nomor 581 Tahun 1999 tentang Pelaksanaan Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat. Menurut Yusuf Wibisono sebagai ahli pemohon dalam persidangan di Mahkamah Konstitusi, amandemen UU 38/1999 sudah dimulai di DPR pada periode 2004-2009. Pada tahun 1999 UU 38/1999 sudah masuk di RUU Prioritas Tahun 1999 tapi gagal diselesaikan. Sejak awal proses amandemen, ada dua *draft* yang secara umum bertolak belakang, yaitu *draft* RUU dari masyarakat sipil dan *draft* RUU dari pemerintah.

Pada awal Maret 2010 DPR menyelesaikan RUU Pengelolaan Zakat. RUU yang dibuat oleh DPR cenderung mengakomodir masyarakat sipil. Kemudian RUU diajukan ke pemerintah untuk dimintakan DIM (Daftar Isian Masalah). DIM dari pemerintah baru muncul di awal tahun 2011. Dua *draft* yang bertolak belakang dibahas di DPR pada pertengahan 2011. Masa sidang keempat DPR pada pertengahan 2011 berlangsung singkat, yakni tiga bulan, akhirnya amandemen UU no 38 1999 tentang pengelolaan zakat selesai. Akhir tahun 2011 lalu, DPR RI mensahkan UU hasil amandemen yang kemudian diberi nomor UU nomor 23 tahun 2011. Akhirnya UU no 23 tahun 2011 tentang pengelolaan zakat disahkan di Jakarta pada tanggal 25 November 2011 oleh Presiden Republik Indonesia, DR. H. Susilo Bambang Yudhoyono dan diundangkan di Jakarta pada tanggal 25 November 2011 oleh Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, Amir Syamsudin.

C. METODE PENELITIAN

Metode penelitian memberikan panduan berpikir dalam penelitian, sehingga penelitian berjalan efektif dan sistematis. Metode penelitian digunakan untuk memandu peneliti tentang urutan-urutan bagaimana penelitian dilakukan, sehingga peneliti dapat memperoleh data yang dikehendaki sesuai dengan permasalahan yang akan diteliti. Metode penelitian yang digunakan oleh peneliti adalah penelitian kualitatif. (Sugiyono, 2007) menjelaskan metode penelitian kualitatif adalah metode penelitian yang digunakan untuk meneliti pada kondisi obyek yang alamiah, (sebagai lawannya adalah eksperimen) dimana peneliti adalah sebagai instumen kunci.

Moleong (2009) mendefinisikan penelitian kualitatif sebagai penelitian yang berusaha memahami fenomena tentang apa yang dialami subyek penelitian secara holistik dan deskripsi dalam bentuk kata-kata serta bahasa, pada suatu konteks khusus yang alamiah dan dengan memanfaatkan berbagai metode alamiah. Dengan menggunakan pendekatan yang sesuai dengan penelitian ini adalah pendekatan *content analysis*.. Analisis isi *(content analysis)* secara sederhana diartikan sebagai metode untuk mengunpulkan dan menganalisis muatan dari sebuah "teks". Teks dapat berupa kata-kata, makna gambar, simbol, gagasan, tema dan bermacam bentuk pesan yang dapat dikomunikasikan. Analisis Isi berusaha memahami data bukan sebagai kumpulan peristiwa fisik, tetapi sebagai gejala simbolik untuk mengungkap

makna yang terkadang dalam sebuah teks, dan memperoleh pemahaman terhadap pesan yang direpresentasikan (Bell, 2001:13) untuk mengetahu bagaimana pemahamam masyarakat terhadap implementasi undang-undang nomor 23 tahun 2011.

Selanjutnya hal terpenting dalam suatu penelitian adalah keberadaan data dan ketersediaan sumber data, karena data atau informasi ini nantinya dapat dipergunakan untuk menjawab permasalahan penelitian. Sumber data yang paling penting dalam penelitian kualitatif adalah kata-kata dan tindakan, sedangkan yang lainnya merupakan data tambahan seperti dokumen. Jenis dan sumber data disini menunjukkan darimanakah data dalam penelitian ini diperoleh. Selanjutnya, data-data yang terdapat di lapangan atau tempat penelitian dikumpulan dengan menggunakan teknik tertentu.

Tahap terakhir setelah informasi diperoleh adalah informasi-informasi tersebut di uji atas keabsahan dan kereliabelannya. Data-data yang telah didapatkan dalam penelitian tentunya memerlukan pengujian agar data yang didapat tersebut reliable (handal), kredibel dan teruji validitasnya. Hal ini diperlukan karena data yang tidak reliable dan kredible akan menyebabkan hasil yang diperoleh menjadi bias. Dalam penelitian ini data diuji kredibilitasnya dengan menggunakan triangulasi data, atau pengecekan data dari berbagai sumber dengan berbagai cara dan waktu. (Sugiyono, 2007) menjelaskan terdapat 3 macam triangulasi, yaitu triangulasi sumber, triangulasi teknik, dan triangulasi waktu. Triangulasi sumber merupakan cara untuk menguji kredibilitas data yang dilakukan dengan cara mengecek data yang telah diperoleh melalui beberapa sumber. Triangulasi teknik dilakukan dengan cara mengecek data kepada sumber yang sama namun dengan teknik berbeda, sedangkan triangulasi waktu dilakukan dengan cara melakukan pengecekan pada waktu dan kondisi yang berbeda. Dari beberapa macam triangulasi yang ada, maka peneliti memutuskan untuk melakukan triangulasi sumber yaitu menggunakan beberapa sumber informasi guna menyesuaikan dan memperkuat data, baik dalam metode pengumpulan data yang berbeda (wawancara dan observasi) maupun menggunakan informan pendukung.

D. HASIL DAN PEMBAHASAN

Pada bagian ini, peneliti akan mengungkap tentang implikasi Undang-Undang No. 23 Tahun 2011 (UU No. 23/2011) tentang pengelolaan zakat terhadap legalitas lembaga amil zakat dalam pengelolaan zakat di masyarakat. Hasil penelitian ini akan menunjukkan bagaimana reaksi dan tanggapan masyarakat dalam memaknai UU No. 23/2011 tentang pengelolaan zakat terhadap legalitas lembaga amil zakat yang yang telah bertahun-tahun menyalurkan zakat.

Lembaga Amil Zakat yang Melakukan Sistem Pengumpulan, pendayagunaan, dan Pendistribusian Zakat.

Lazis Sabilillah dan LPP Ziswa Harapan Umat merupakan lembaga amil zakat yang ada di Kota Malang, yang melakukan kegiatan pengumpulan dan penyaluran zakat lebih dari tiga tahun. Lazis Sabilillah didirikan pada tanggal 31 Maret 2006 dan LPP Ziswa Harapan Umat didirikan sejak tahun 2005. Tujuan didirikan Lazis Sabilillah adalah mengoptimalkan fungsi Masjid Sabilillah di Jalan Ahmad Yani Blimbing Malang dengan program dakwah yang kemanfaatannya dapat dirasakan khususnya oleh kaum dhuafa secara nyata, serta lebih mengoptimalkan penggalangan zakat, infak dan shadaqah dari kalangan kaum muslim sehingga kemudian dapat disalurkan secara terkoordinir dan tepat sasaran.

Sedangkan LPP Ziswa Harapan Umat didirikan awalnya bukan sebagai lembaga penghimpun dana zakat, namun hanya sebagai penyalur zakat dan membantu lembaga lain untuk mendistribusikan zakat. Namun, akhirnya karena suatu kondisi tertentu LPP Ziswa Harapan Umat menjadi lembaga penghimpun juga.

Kegiatan Pengumpulan Zakat

Menurut UU No. 38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat pasal 12 ayat (1), pengumpulan zakat dilakukan oleh badan amil zakat dengan cara menerima atau mengambil dari muzakki atas dasar pemberitahuan muzakki. Maka, dapat disimpulkan bahwa penghimpunan zakat merupakan kegiatan yang dilakukan oleh badan amil zakat maupun lembaga amil zakat dengan cara menerima atau mengambil dari *muzzaki* atas dasar pemberitahuan *muzzaki*. Zakat yang

dikumpulkan tersebut dapat berupa zakat fitri maupun zakat mal. Zakat yang dikumpulkan oleh lembaga zakat sangat bervariasi cara pengumpulannnya dan bentuk zakat yang diterima. Zakat dapat diberikan *muzzaki* kepada lembaga amil zakat sewaktu-waktu karena zakat tidak hanya terbatas zakat fitri saja namun, ada zakat mal dan zakat profesi yang dapat diberikan.

Selain pengumpulan dapat dilakukan sewaktu-waktu, pengumpulan zakat tidak hanya menunggu *muzzaki* datang ke lembaga amil zakat untuk menyerahkan zakat tetapi, juga melakukakan berbagai cara untuk mengingatkan masyarakat dalam menunaikan zakat sebagai kewajiban agama. Salah satunya yaitu melakukan jemput bola setiap bulan, baik ke rumah *muzzaki* maupun ke kantor dan instansi untuk mengingatkan membayar zakat. Setiap lembaga amil zakat tersebut juga memiliki rekening tersendiri jika *muzzaki* ingin langsung memberikan zakat melalui transfer, hal ini tercantum di brosur dan bulletin yang dimiliki oleh lembaga amil tersebut. Rekening tersebut dikhususkan untuk memudahkan *muzzaki* menyalurkan zakat, infaq, sodaqoh dan wakaf melalui jalur perbankan.

LPP Ziswa Harapan Umat selain melakukan jemput bola, juga melakukan pendekatan kepada masyarakat agar masyarakat sadar akan pentingnya menunaikan zakat dan manfaat zakat untuk masyarakat. Pendekatan yang dilakukan oleh LPP Ziswa Harapan Umat agar menarik minat para *muzzaki*, juga menggunakan SMS *charity* untuk kegiatan peduli bencana dan penawaran program untuk pendayaagunaan zakat. Sumber penerimaan lembaga amil zakat selain dari donatur atau *muzzaki* tetap juga dapat berasal dari donatur insidentil yang tiba-tiba datang ke lembaga zakat untuk memberikan zakat yang biasanya berupa uang tunai.

Selain itu LPP Ziswa Harapan Umat selain mendapatkan dana zakat dari *muzzaki* atau donatur tetap, lembaga zakat tersebut membantu lembaga lain untuk menyalurkan zakat, seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, bahwa LPP Ziswa Harapan Umat awalnya hanya sebagai penyalur zakat untuk membantu lembaga zakat lain yang memiliki zakat lebih selain itu untuk menambah operasional kegiatan lembaga ini, LPP Ziswa Harapan Umat juga mendapat tambahan dari penjualan buku .

Setiap lembaga amil zakat tersebut mempunyai *muzzaki* yang besifat tetap dan insidental, yang cara pendekatan kemasyarakat juga bermacam-macam yang bertujuan untuk mengingatkan masyarakat dalam membayar zakat. Berbeda dengan pengumpulan yang dilakukan oleh Badan Amil Zakat Daerah (BAZDA), lembaga bentukan pemerintah tersebut melakukan mengumpulkan zakat langsung dipotong dari gaji pegawai negeri dari setiap departemen atau instansi melalui unit pengumpul zakat (UPZ),

Untuk sistem pengumpulan zakat di BAZDA, masing-masing daerah berbeda dalam pelaksanaannya tergantung peraturan pemerintah (PP). UPZ yang dijalankan dalam sistem ini adalah dinas atau departemen dari masing-masing bidang dan belum melibatkan Lembaga Amil Zakat. UPZ mengumpulkan zakat setiap bulannya langsung dari akad atau pemotongan gaji sebesar 2,5%. UPZ tersebut mengumpulkan dan langsung disetor ke BAZDA. Untuk penyetoran ada yang menyerahkan 100%, ada yang bagi hasil, dan kemenag sendiri menyetor sebesar 25%. Hal tersebut sesuai dengan program yang ada di masing-masing UPZ.

Perbedaan Lembaga Amil Zakat dan BAZDA adalah LAZ lebih fleksibel untuk melakukan pengumpulan zakatnya karena, zakat dapat dibayar sewaktu-waktu dan bentuk zakat yang disalurkan bermacam-macam yaitu, zakat mal, zakat fitrah, zakat profesi, zakat pertanian, zakat fidyah, maupun qurban. Selain itu, masyarakat juga dapat memberikan sodaqoh berupa pakaian yang masih layak pakai dan barang-barang bekas yang dapat dimanfaatkan kembali. Sedangkan, BAZDA untuk pengumpulan masih terbatas pegawai negeri dan zakat profesi karena, masyarakat sendiri masih belum percaya bila mengumpulkan zakat melalui BAZDA

lembaga amil zakat telah berfungsi sebagai perantara keuangan karena, kedua lembaga ini telah dipercaya oleh masyarakat untuk mengumpulkan dan menyalurkan zakat sehingga dengan keunggulan masing-masing, lembaga zakat tersebut memiliki *positioning* organisasi dalam masyarakat karena, masyarakat lebih memilih lembaga tersebut untuk menyalurkan zakatnya. Adanya *positioning* organisasi menjadikan lembaga zakat dapat berkembang dan dipercaya oleh masyarakat untuk mengelola zakat.

Kenyamanan dan kemudahan sistem juga menjadi salah satu faktor yang mendukung bagaimana kepercayaan *muzzaki* terhadap lembaga amil zakat. Sedangkan pada BAZDA masih hanya dilingkup pegawai negeri saja dan hanya terbatas pada zakat profesi.

Pendayagunaan Zakat Di Lembaga Amil Zakat

Pada dasarnya zakat selain wujud ketaatan kepada Allah namun juga sebagai kepedulian sosial. Zakat awalnya hanya didayagunakan untuk kepentingan konsumtif yaitu, untuk memenuhi kebutuhan dasar *mustahiq* sehingga lembaga amil zakat menyalurkan zakat sesuai dengan kebutuhan *mustahiq* yang ada didaerahnya. Zakat konsumtif yang diberikan digunakan memenuhi kebutuhan dasar *mustahiq* seperti kebutuhan konsumsi sehari-hari yaitu, kebutuhan sandang, pangan, dan papan, serta gaji untuk para guru mengaji dan bantuan biaya kesehatan.

Zakat yang memiliki potensi yang sangat besar untuk menunjang kesejahrteraan masyarakat, maka pendayagunaan zakat berkembang selain untuk memenuhi kebutuhan konsumtif jangka pendek menjadi zakat produktif yang bermanfaat untuk jangka panjang. Menurut UU No. 23/2011 tentang pengelolaan zakat, pasal 27 :

(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.

Dalam UU No. 23/2011 tentang pengelolaan zakat mendayagunakan zakat sebagai zakat produktif bertujuan agar zakat dapat dirasakan manfaatnya secara jangka panjang dan harapannya suatu saat nanti para *mustahiq* yang diberi zakat dapat menjadi mandiri dengan dana zakat karena dikelola secara produktif dan *mustahiq* tersebut suatu saat dapat menjadi *muzzaki* yang baru. Zakat produktif merupakan salah satu upaya untuk mengentaskan kemiskinan, lembaga amil zakat yang mendayagunaakan zakat secara produktif diharapkan agar *mustahiq* yang diberi santunan zakat dapat mandiri untuk menghidupi dirinya dan keluarganya.

Zakat produktif yang diberikan Lazis Sabilillah, awalnya memberikan modal usaha untuk para pedagang kecil yang ada di daerah Pasar Belimbing karena, para pedagang kecil tersebut terjerat hutang yang bunganya sangat tinggi (riba'). Harapannya, walaupun jumlah dana zakat yang diberikan tidak begitu besar dapat mengurangi beban riba' yang ditanggung oleh pedagang kecil tersebut. Sedangkan LPP Ziswa Harapan Umat dalam pendayagunaan dana zakat lebih ke pembentukan karakter *mustahiq*, yaitu dengan mendirikan TK gratis dan bimbingan belajar gratis untuk menunjang pendidikan anak. Masyarakat yang dibina oleh LPP Ziswa Harapan Umat juga memiliki sistem dana bergulir yang bertujuan untuk melatih tanggung jawab dan menjaga kepercayaan sesama *mustahiq*. Perubahan yang diharapkan LPP Ziswa Harapan Umat tersebut merupakan transformasi yaitu, perubahan secara perlahan-lahan namun arah perubahannya harus secara jelas.

lembaga amil zakat mendayagunaakan dana zakat untuk kebutuhan konsumtif dan kegiatan produktif sesuai dengan tujuan undang-undang, zakat konsumtif diberikan untuk memenuhi kebutuhan dasar *mustahiq* yang memang harus dipenuhi dengan segera sedangkan, zakat produktif bertujuan untuk manfaat jangka panjang tetapi juga memandirikan *mustahiq* agar *mustahiq* nantinya tidak hanya mengandalkan dana zakat saja, yang nantinya jangan sampai zakat ini membuat *mustahiq* menjadi ketergantungan dan tidak mau berusaha. Zakat produktif ini memang selain dapat menjadi sumber mata pencaharian baru *mustahiq*, juga dapat membentuk karakter *mustahiq* untuk menjadi individu mandiri, bertanggungjawab dan amanah karena, ada pendampingan secara terus menerus dari lembaga amil zakat. Jadi, dapat disimpulkan lembaga amil zakat telah sesuai dengan pasal 27 ayat (2) yang dalam pasal tersebut dijelaskan bahwa zakat harus dapat mengentaskan kemiskinan dan peningkatan kualitas umat yang diwujudkan oleh lembaga ail zakat dalam bentuk modal usaha untuk pengentasan kemiskinan, dan pendidikan untuk peningkatan kualitas umat.

Bentuk Pendistribusian Zakat Konsumtif dan Zakat Produktif

Pendistribusian zakat merupakan suatu kegiatan untuk menyalurkan zakat dari *muzzaki* kepada *mustahiq*, dalam istilah ekonomi merupakan pemindahan kekayaan dari yang kaya kepada yang kurang beruntung. Pendistribusian dapat berupa uang, benda, maupun hal-hal lain yang bermanfaat untuk memenuhi kebutuhan *mustahiq*. Standar atau indikator kebutuhan dan batasan yang mendasari sistem distribusi pendapatan Islam adalah *maqasid syariah* (kebutuhan dan batasan dalam mengakomodir kebutuhan paling dasar di setiap muslim, yaitu aspek : aspek agama, diri / personal, akal, keturunan, dan harta) menurut (Zuhaili : 1997) dalam (Nasution dan Setyanto 2006 : 134)

Sembako yang diberikan oleh kedua lembaga tersebut diberikan kepada *mustahiq* disesuaikan dengan kebutuhan karena, zakat tersebut tergantung momen yang ada. Seperti hari besar Islam dan hari raya maka zakat yang diberikan berupa uang dan sembako. Selain didistribusikan selain berbentuk sembako lembaga tersebut juga memberikan insentif untuk guru pengajar dan guru ngaji.

Dana zakat tersebut digunakan LPP Ziswa Harapan Umat untuk bantuan operasional dalam program pendampingan yang dilakukan lembaga tersebut, pendampingan tersebut tidak hanya secara berkala namun, pendampingan tersebut secara terus menerus. Munculnya lembaga zakat dikarenakan adanya fenomena kemiskinan. Dalam pendistribusian dan pendayagunaan zakat selain dekat dengan *muzzaki*, seharusnya lembaga zakat juga harus dekat dengan *mustahiq* yang dibinanya. Selain itu zakat dapat digunakan untuk membantu kaum dhuafa yang membutuhkan layanan kesehatan bagi mereka yang membutuhkan.

Lazis Sabilillah dalam pendistribusiannya juga diwujudkan dalam bentuk bantuan perbaikan rumah. Hal ini dilakukan agar rumah tersebut menjadi layak huni untuk *mustahiq*. Dengan rumah yang layak huni, *mustahiq* menjadi lebih sejahtera kehidupannya. Kedua lembaga tersebut selain memberikan zakat konsumtif juga mendistribusikan dana zakat untuk kegiatan produktif seperti mendukung kegiatan pendidikan karena, dengan bantuan pendidikan *mustahiq* dapat menambah wawasan dan memandirikan *mustahiq* sehingga dapat membantu pembangunan ekonomi untuk mengentaskan kemiskinan.

Pemberian zakat ini memang bertujuan untuk meningkatkan kualitas karakter *mustahiq*, zakat yang diberikan juga harus berdampak secara jangka panjang untuk pengentasan kemiskinan. Cara pengentasan kemiskinan juga harus diperbaiki dari akarnya. Melalui anak-anak, LPP Ziswa harapan umat membenahi akar permasalahan lingkungan. Karakter lingkungan bisa dilihat dari anak-anak yang di lingkungan tersebut. Binaan LPP Ziswa Harapan Umat seperti di Muharto, anak-anak Muharto bekerja sebagai pengamen dan juga buta huruf. Maka LPP Ziswa harapan Umat melakukan pendampingan kepada warga Muharto, tidak hanya anak-anaknya saja tetapi orang tua juga harus turut secara aktif dalam mendukung perkembangan anak.

Pendampingan yang menyeluruh tersebut diwujudkan dalam bentuk TK gratis dan Bimbingan belajar gratis, untuk orangtua khususnya ibu dibentuk sanggar bunda yang nantinya akan diajari keterampilan atau kegiatan memasak yang nantinya berguna untuk mendukung pembelajaran yang telah diberikan waktu anak ada dirumah. Harapannya, dengan pendidikan dasar dan dukungan orangtua dapat meningkatkan kualitas karakter individu dan dapat merubah lingkungan menjadi lebih baik.

Bantuan modal yang diberikan kedua lembaga ini memang bertujuan agar pedagang yang diberi dana zakat dapat beroperasi serta bila modal yang diberikan dari dana zakat, maka pedagang tersebut tidak perlu mengembalikan pinjaman sehingga mendapatkan pendapatan yang cukup untuk memenuhi kebutuhannya dan tidak terjerat riba'. LPP Ziswa Harapan umat juga memberikan dana bergulir yang tujuannya agar *mustahiq* yang diberi dana tersebut dapat menjaga amanah .

kedua lembaga tersebut pendistribusiannya di lingkup Kota Malang. Zakat yang memang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan umat, pendistribusian zakat konsumtif berupa sembako, uang tunai, dan biaya opersional untuk gaji guru. Operasional tersebut digunakan untuk melakukan pendampingan kepada masyarakat khususnya *mustahiq*, pendampingan ini berbasis pada pengembangan kualitas *mustahiq* melalui pendidikan dan kesehatan. Sedangkan untuk zakat produktif diwujudkan dalam pemberian modal usaha dan dana bergulir.

wilayah pendistribusian untuk Lazis Sabilillah meliputi daerah Belimbing, Pakis dan Landungsari. Sedangkan, wilayah pendistribusian LPP Ziswa Harapan Umat daerah Lowokwaru, Gadang, Jabung, dan Muharto.

Dari pemaparan tersebut, lembaga amil zakat memang terbentuk karena adanya fenomena kemiskinan sehingga muncul lembaga-lembaga zakat. Lazis Sabilillah maupun LPP Ziswa Harapan Umat merupakan organisasi sektor ketiga yang ciri-cirinya :

i. Umumnya berasal dari inisiatif masyarakat baik berasal dari tradisi lokal maupun inspirasi keagamaan.
ii. Memiliki tujuan untuk melakukan peningkatan kesejahteraan masyarakat dan berorientasi pada pengembangan program pembangunan.
iii. Mempunyai mekanisme penggalangan dana sendiri, bukan sepenuhnya berasal dari subsidi pemerintah.
iv. Dapat berbasis kerelawanan atau semi kerelawanan (Cox, Donoghue, & Hayes).

Lazis Sabilillah maupun LPP Ziswa Harapan Umat melakukan kegiatan pengelolaan zakat yang selain bentuk kesadaran untuk menjalankan perintah agama namun juga turut membantu pemerintah dalam upaya mengentaskan kemiskinan serta membantu pembangunan perekonomian dengan upaya perbaikan kualitas kesejahteraan *mustahiq* melalui pendidikan, kesehatan, bantuan modal untuk usaha juga perbaikan karakter *mustahiq* agar lebih mandiri dan amanah dalam kehidupan sosial.

Implementasi Undang-Undang No. 23 / 2011 tentang Pengelolaan Zakat di Masyarakat.

UU No. 23/2011 tentang pengelolaan zakat dibentuk dalam rangka membenahi undang-undang No. 38/1999 tentang pengelolaan zakat yang dianggap belum dapat memenuhi kebutuhan hukum karena belum tercantum permasalahan tata kelola zakat dan sanksi untuk *muzzaki* yang mangkir dari zakat. Namun, setelah adanya amandemen juga belum menyelesaikan persoalan yang sesungguhnya. Terdapat pasal-pasal yang multitafsir jika di implkasikan pada masyarakat. Maka, pada subbab ini akan dijelaskan bagaimana pendapat masyarakat terhadap UU No. 23/2011 tentang pengelolaan zakat baik dari sisi Lembaga zakat yang tidak dapat beroperasi sebagaimana biasanya, *muzzaki* yang juga terkena dampak dan pendapat Kementrian Agama sebagai regulator.

Pasal – pasal yang berubah :

1. Terdapat penambahan ayat, penjabaran definisi yang terkait dengan pengelolaan zakat.
2. **Pasal 5 ayat (1).** Untuk melaksanakan pengelolaan zakat, Pemerintah membentuk BAZNAS.
3. **Pasal 7 ayat (1).** Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6, BAZNAS menyelenggarakan fungsi: (a) perencanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat; (b) pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian,dan pendayagunaan zakat; (c) pengendalian pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat; dan (d) pelaporan dan pertanggungjawaban pelaksanaan pengelolaan zakat.
4. **Pasal 17**. Untuk membantu BAZNAS dalam pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat, masyarakat dapat membentuk LAZ.
5. **Pasal 18.**
   a. Pembentukan LAZ wajib mendapat izin Menteri atau pejabat yang ditunjuk oleh Menteri.
   b. Izin sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya diberikan apabila memenuhi persyaratan paling sedikit:
      i. terdaftar sebagai organisasi kemasyarakatan Islam yang mengelola bidang pendidikan, dakwah, dan sosial;
      ii. berbentuk lembaga berbadan hukum;
      iii. mendapat rekomendasi dari BAZNAS;
      iv. memiliki pengawas syariat;
      v. memiliki kemampuan teknis, administratif dan keuangan untuk melaksanakan kegiatannya;
      vi. bersifat nirlaba;
      vii. memiliki program untuk mendayagunakan zakat bagi kesejahteraan umat; dan
      viii. bersedia diaudit syariah dan diaudit keuangan secara berkala.
6. **Pasal 38**. Setiap orang dilarang dengan sengaja bertindak selaku amil zakat melakukan pengumpulan, pendistribusian, atau pendayagunaan zakat tanpa izin pejabat yang berwenang.
7. **Pasal 41**. 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 Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).

Peranan Pemerintah sebagai Perangkat Regulasi dan Fungsi Distribusi.

Dalam pembahasan ini akan lebih fokus pada peran pemerintah sebagai fungsi distribusi di mana pemerintah menjalankan fungsi ekonomi pemerintah yang berkaitan erat dengan pemerataan kesejahteraan bagi penduduk di daerah yang bersangkutan dan terdistribusi secara

proposial dengan pengertian bahwa daerah yang satu dimungkinkan tidak sama tingkat kesejahteraannya dengan daerah yang lainnya karena akan sangat dipengaruhi oleh keberadaan dan kemampuan daerahnya masing-masing.

Tujuan utama dibentuknya pemerintahan adalah menjaga ketertiban dalam kehidupan masyarakat sehingga setiap warga dapat menjalani kehidupan secara tenang, tenteram dan damai. Pemerintahan modern pada hakekatnya adalah pelayanan kepada masyarakat, pemerintahan tidak diadakan untuk melayani dirinya sendiri. Pemerintah dituntut mampu memberikan pelayanan kepada masyarakatnya dan menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap orang dapat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya demi mencapai kemajuan bersama (Rasyid dalam Haryanto dkk, 1997 : 73). Pemerintah memiliki fungsi sebagai :

1. Fungsi pengaturan yaitu fungsi ini dilaksanakan pemerintah dengan membuat peraturan perundang-undangan untuk mengatur hubungan manusia dalam masyarakat. Pemerintah adalah pihak yang mampu menerapkan peraturan agar kehidupan dapat berjalan secara baik dan dinamis.
2. Fungsi pelayanan yaitu fungsi yang dilakukan pemerintah pusat dan pemerintah daerah terletak pada kewenangan masing-masing. Kewenangan pemerintah pusat mencakup urusan pertahanan keamanan, agama, hubungan luar negeri, moneter dan peradilan. Secara umum pelayanan pemerintah mencakup pelayanan publik *(Public service)* dan pelayanan sipil *(Civil service)* yang menghargai kesetaraan.
3. Fungsi Pemberdayaan yaitu fungsi ini untuk mendukung terselenggaranya otonomi daerah, fungsi ini menuntut pemberdayaan pemerintah daerah dengan kewenangan yang cukup dalam pengelolaan sumber daya daerah guna melaksanakan berbagai urusan yang didesentralisasikan.

Maka sesuai dengan peran pemerintah sebagai fungsi pengaturan tersebut, pemerintah mengeluarkan kebijakan mengenai pengelolaan zakat untuk mengatur agar zakat dapat dihimpun secara melembaga. Dalam fungsinya tersebut pemerintah dalam rangka memformalkan zakat membentuk UU No. 38/1999 tentang pengelolaan zakat. Akan tetapi, UU No. 38/1999 ini dianggap belum memenuhi kejelasan tata kelola, sanksi mangkir zakat, dan pemotongan pajak sehingga diamandemen menjadi UU No. 23/2011 tentang pengelolaan zakat dan disahkan oleh presiden pada tanggal 25 November 2011.

UU No. 23/2011 tentang pengelolaan zakat bertujuan sebagai wujud pelayanan pemerintah kepada masyarakat agar lebih memudahkan masyarakat dalam mengumpulkan dan menyalurkan zakat karena pemerintah lebih sistematis dan memiliki database *muzzaki* dan *mustahiq*. Selain fungsi pelayanan, pemerintah juga memiliki fungsi pendayagunaan sehingga melalui UU No. 23/2011 tentang pengelolaan zakat, zakat dapat didayagunakan secara produktif seperti yang tertera pada pasal 27. Sehingga harapannya fungsi distribusi pemerintah dapat terlaksana secara efisien karena setiap daerah memiliki database *mustahiq*.

Realitas Tanggapan Lembaga Amil Zakat dan *Muzzaki* terhadap Undang-undang No.23/2011 tentang Pengelolaan Zakat.

Menurut informan, UU No. 23/2011 tentang pengelolaan zakat dapat menghambat kinerja dari Lazis Sabilillah. Pengelola amil zakat mengkhawatirkan *mustahiq* binaan Lazis Sabilillah terkena dampaknya karena, *mustahiq* yang termasuk anak-anak yang diberi bantuan pendidikan dan beasiswa juga akan terputus akibat Lembaga amil zakat hanya sebagai unit pengumpul zakat saja (UPZ) dan dalam pendistribusiannya, lembaga amil zakat tidak berhak melakukan pendistribusian. Jika membutuhkan dana maka harus mengajukan permohonan kepada BAZ. Namun menurut beliau dalam jangka panjang dengan adanya undang-undang ini akan memiliki dampak yang bagus.

Undang-undang ini memiliki sistem yang baik akan memiliki dampak yang sangat bagus dalam jangka panjang karena dapat meningkatkan pemasukan zakat dan database *mustahiq* dan *muzzaki* juga dapat tersedia secara sistematis. Menurut informan sanksi memang perlu dicantumkan dalam undang-undang agar lebih tegas dan lebih tertib. Sedangkan menurut informan yang lain, undang-undang tersebut zalim terhadap lembaga zakat karena, ada beberapa yang menjadi fokus ketidaksinkronan yang *pertama*, pemerintah mengambil peran masyarakat dan adanya subordinasi terhadap lembaga zakat. *Kedua*, kriminalitas juga merupakan bentuk dari ketidakpastian hukum karena, lembaga amil zakat harus berbentuk sebagai ormas karena, hukum untuk pembentukan ormas juga masih merupakan polemik dan yang *ketiga*, adanya diskriminasi

terhadap lembaga amil zakat dan BAZ yaitu, sanksi hanya diperuntukkan kepada lembaga amil zakat dan untuk BAZ tidak ada sanksi pelanggaran.

Pengetahuan akan UU No. 23/2011 tentang pengelolaan zakat belum tersosialisasikan dengan baik kepada masyarakat karena, ketika masyarakat ditanya mengenai UU No. 23/2011 tentang pengelolaan zakat belum banyak yang mengetahui. Masyarakat tidak setuju dengan undang-undang tersebut karena, akan lebih baik bila zakat itu langsung diberikan kepada *mustahiq* agar lebih cepat terbantu tanpa proses yang lama. Dikhawatirkan jika pemerintah yang mengelola, proses akan memakan waktu lebih lama, pendistribusiannya juga tidak merata dan dikhawatirkan akan ada pemotongan biaya. *Muzzaki* juga kurang percaya terhadap pemerintah jika pengelolaan zakat dilakukan pemerintah karena buruknya sistem pemerintahan dan juga tingkat korupsi yang tinggi dikhawatirkan zakat tidak sampai ketangan *mustahiq*.

Penyebab rendahnya kepercayaan masyarakat pada pemerintah ketika zakat disentralisasikan adalah sistem pemerintahan yang buruk, tingkat korupsi yang tinggi, kurangnya transparansi pemerintah, dan kondisi pemerintahan yang tidak stabil. Hal ini menyebabkan para *muzzaki* lebih nyaman menyalurkan zakat kepada lembaga amil zakat yang dipercaya. Selain kenyamanan, penyebab lain *muzzaki* lebih mempercayai Lembaga amil zakat adalah sistem pengelolaan yang sudah baik dan kejelasan program yang ditawarkan.

Hal tersebut juga diperkuat karena dari pihak pemerintah yang diwakili Kementerian Agama belum semua staf mengetahui dan belum ada sosialisasi keseluruh staf di Kementrian Agama Kota Malang karena masih belum mendapat surat Peraturan Pemerintah yang resmi bahwa UU No.23/2011 tentang pengelolaan zakat sudah disahkan, sehingga Kementerian Agama masih menggunakan dan menerapkan UU No.38/199 tentang pengelolaan zakat padahal masyarakat dan lembaga pengelola zakat sudah ramai membicarakan dan mengajukan banding kepada makamah konstitusi tentang UU No.23/2011 tentang pengelolaan zakat.

Masyarakat kurang setuju jika UU No. 23/2011 tentang pengelolaan zakat di implikasikan di masyarakat karena banyak aspek dari undang-undang tersebut masih tidak sesuai dengan kondisi masyarakat saat ini. Mengenai amandemen UU No. 38/1999 tentang pengelolaan zakat yaitu UU No. 23/2011 pihak Kementrian Agama sudah mengumpulkan Lembaga Amil Zakat yang ada di Kota Malang sebagai bentuk kordinasi antara pemerintah dan masyarakat. Pihak Kementerian Agama juga masih bingung mengenai pemberian ijin yang diberikan kepada Lembaga Amil Zakat, siapakah yang berwenang memberikan legalitas karena, dari pihak Kementerian Agama sendiri tidak memiliki wewenang untuk memberikan ijin operasi pada lembaga amil zakat.

Dari pemaparan informan baik dari pihak Lembaga Amil Zakat, masyarakat yang menjadi *muzzaki* dan pihak pemerintah dalam memandang UU No. 23/2011 tentang pengelolaan zakat memiliki pendapat dari sudut pandang yang berbeda. Namun, pada intinya masyarakat menolak jika UU No. 23/2011 tentang pengelolaan zakat ini diimplikasikan saat ini. Adanya multitafsir pada pasal 17, 18, 38 dan 41 menjadikan UU No. 23/2011 tentang pengelolaan zakat ini masih diragukan apalagi syarat-syarat ormas yang tercantum pada pasal 18 juga belum rampung undang-undangnya.

Pihak pemerintah pun belum ada sosialisasi menyeluruh mengenai UU No. 23/2011 tentang pengelolaan zakat sehingga Kementerian Agama yang merupakan pihak yang mengeluarkan kebijakan belum memahami manfaat dan tujuan dari undang-undang tersebut bahkan dari pihak pemerintah tersebut belum memahami mengenai pejabat atau menteri yang berhak memberikan ijin legal beroperasi karena masih terjadi polemik di masyarakat. Sehingga dari pemaparan informan, dapat diketahui bahwa UU No. 23/2011 tentang pengelolaan zakat belum berjalan di Kota Malang. Akan tetapi, fungsi pendistribusian zakat tetap berjalan dari proses pengumpulan dari *muzzaki* kemudian didayagunakan oleh lembaga amil zakat sebagai pengelola sehingga dapat didistribusikan kepada *mustahiq* sesuai dengan tujuan UU No.23/2011 tentang pengelolaan zakat tanpa menghiraukan pasal-pasal yang masih multitafsir.

Berbeda dengan pengelolaan yang ditangani oleh pemerintah masih belum bisa dipercaya oleh masyarakat akibat sistem pemerintahan yang belum baik dan sistem setiap daerah dalam pengelolaan zakat berbeda sehingga masyarakat masih kesulitan untuk menyesuaikan dengan sistem pemerintah karena UU No. 23/2011 tentang pengelolaan zakat belum tersosialisasi dengan baik dan masih menjadi pro kontra di masyarakat karena terdapat pasal-pasal yang multitafsir.

E. KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

Hasil dan pembahasan yang telah dijelaskan pada bab sebelumnya menghasilkan kesimpulan bahwa implikasi UU No. 23/2011 tentang pengelolaan zakat belum disosialisasikan kepada masyarakat, karena masyarakat banyak yang belum mengetahui mengenai sentralisasi pengelolaan zakat yang tercantum pada UU No. 23/2011 tentang pengelolaan zakat. Sehingga, UU No. 23/2011 tentang pengelolaan zakat juga belum dapat diterima oleh masyarakat. Pihak pengelolaan zakat yaitu Lazis Sabilillah dan LPP Ziswa Harapan Umat memiliki sudut pandang yang berbeda terhadap implikasi UU No.23/20011 tentang pengelolaan zakat terhadap legalitas lembaga amil zakat. Pada intinya mereka tidak menyetujui jika UU No.23/20011 tentang pengelolaan zakat diimplikasikan. Di bawah ini merupakan penjabaran bagaimana realitas sistem pengumpulan, pendayagunaan, dan pendistribusian yang ada di Lembaga Amil Zakat dan tanggapan masyarakat terhadap implikasi UU No. 23/2011 tentang pengelolaan zakat yaitu :

1. Sistem pengelolaan zakat yang ada di masyarakat telah disesuaikan dengan kondisi mustahiq di daerahnya masing-masing hal ini dibuktikan dengan :
   a. Sistem pengumpulan yang ada di lembaga amil zakat yang selama ini menggunakan metode pendekatan ke masyarakat. Waktu pengumpulan lebih fleksibel dan zakat yang dikumpulkan tidak hanya terbatas uang tunai saja, bisa berupa barang yang dapat dimanfaatkan kembali. Zakat yang diterima juga bisa berupa zakat fitrah, zakat mal, fidyah, maupun qurban. Untuk pengumpulan juga dapat transfer melalui bank. Sedangkan pada BAZ masih terbatas pegawai negeri yang menjadi muzzaki dan zakat yang diberikan masih hanya zakat profesi.
   b. Sistem pendayagunaan pada lembaga amil zakat berupa zakat konsumtif dan produktif. Konsumtif berupa sembako, uang tunai, dan gaji guru untuk operasional. Sedangkan, zakat produktif diwujudkan dalam pemberian modal dan bantuan pendidikan yang sifatnya berjangka panjang. Hal ini telah dilakukan lembaga zakat karena lembaga zakat telah berahun-tahun menyalurkan zakat hal ini telah sesuai dengan tujuan UU No. 23/ 2011 tentang pengelolaan zakat khususnya pasal pasal 27 ayat (1) Zakat dapat didayagunakan untuk usaha produktif dalam rangka penanganan fakir miskin dan peningkatan kualitas umat.
   c. Sistem pendistribusian disesuaikan dengan kebutuhan mustahiq dan visi dari lembaga tersebut. Pendistribusian zakat dapat berupa barang maupun uang tunai dan juga dapat diwujudkan untuk program pendampingan masyarakat. Wilayah persebaran hanya terbatas pada lingkup kecil sehingga pendistribusian dapat lebih merata melalui lembaga amil zakat yang sudah bertahun-tahun menyalurkan zakat dan melakukan pendekatan masyarakat tanpa terpengaruh UU No. 23/2011.
2. Manfaat UU No. 23/2011 tentang pengelolaan zakat belum dapat dirasakan oleh masyarakat. Pihak pemerintah sebagai regulator yang diwakili oleh Kementerian Agama belum mengetahui mengenai UU No.23/20011 tentang pengelolaan zakat telah disahkan, padahal dari pihak masyarakat khususnya Lembaga Amil Zakat sudah ramai membahas masalah UU No.23/20011 tentang pengelolaan zakat dan mengajukan banding ke Mahkamah Konstitusi.
3. Lembaga Amil zakat dan masyarakat tidak yakin UU No.23/20011 tentang pengelolaan zakat dapat dilaksanakan hal ini dikarenakan belum ada sosialisasi dari pemerintah. Lembaga amil zakat dan masyarakat, belum memahami UU No. 23/2011 tentang pengelolaan zakat. Namun, dampak adanya undang-undang ini mempengaruhi masyarakat yaitu menjadikan pihak pengelola zakat menjadi resah dan membatasi ruang gerak dari lembaga zakat akibat adanya bentuk perijinan berbentuk ormas pada pasal 18 akan tetapi dalam pelaksanaan pengumpulan, pendayagunaan, dan penyaluran tetap berjalan tanpa terpengaruh dengan UU No.23/20011 tentang pengelolaan zakat.
4. UU No. 23/2011 tentang pengelolaan zakat belum dapat diwujudkan secara menyeluruh karena sistem birokrasi pemerintah yang belum baik dan masih ada beberapa pasal yang tidak sesuai dengan kondisi masyarakat. Masyarakat belum

menyetujui bila pemerintah melakukan pengelolaan zakat secara sentralistik karena masih terdapat pasal-pasal yang masih harus dibenahi.

5. Masyarakat lebih mempercayai Lembaga Amil Zakat untuk mendistribusikan zakat daripada pemerintah karena, program yang ditawarkan oleh lembaga amil zakat lebih menarik dan dapat dipertanggungjawabkan. Sedangkan pemerintah, akibat kondisi pemerintahan yang belum stabil hal ini ditunjukkan dengan kondisi elemen pemerintah belum mengetahui UU No. 23/2011 dan tingkat korupsi yang sangat tinggi sehingga masyarakat khawatir jika zakat disalahgunakan.
6. Jika UU No. 23/20011 tentang pengelolaan zakat benar-benar di implikasikan maka lembaga amil zakat yang telah bertahun-tahun menyalurkan zakat maka distribusi zakat terputus karena, jika lembaga tersebut belum legal akan rmasuk dalam tindak kriminalitas yang juga berdampak pada individu atau kelompok seperti majelis takhlim yang melakukan kegiatan pengumpulan dan penyaluran juga termasuk dalam tindak kriminalitas.
7. Ada beberapa pasal yang harus ditinjau ulang karena, jika UU No. 23/2011 benar-benar diterapkan akan menimbulkan kesulitan lembaga zakat yang bertahun-tahun menyalurkan zakat tapi belum berbentuk ormas. Dampaknya, lembaga yang bertahun-tahun menyalurkan zakat akan terbatas ruang geraknya hanya bisa mengumpulkan kemudian diserahkan pada BAZ hal ini menghambat proses distribusi ke mustahiq. Sanksi hukum juga dipertegas tidak hanya untuk lembaga amil zakat ataupun individu tapi juga kepada BAZ dan UPZ karena, pihak pemerintah juga melakukan pelanggaran pada pasal 1 ayat (9) bahwa Unit Pengumpul Zakat yang selanjutnya disebut UPZ adalah satuan organisasi yang dibentuk oleh BAZNAS untuk membantu mengumpulkan zakat. Namun pada realitasnya UPZ memliki program pendayagunaan sendiri.

Saran

Berdasarkan fakta yang diperoleh oleh penulis, maka saran yang dapat penulis berikan adalah pertama, untuk UU No. 23/2011 tentang pengelolaan zakat perlu ditinjau ulang untuk pasal 18, pasal 38, dan pasal 41 karena pada pasal 18 pada ayat 1. Pembentukan LAZ wajib mendapat izin menteri atau pejabat yang ditunjuk menteri, masih belum jelas pejabat yang berwenang memberikan ijin. Pada ayat 2 point a. terdaftar sebagai organisasi kemasyarakatan Islam yang mengelola di bidang pendidikan, dakwah. Hal ini belum bisa disepakati karena, UU ormas sendiri juga belum rampung diselesaikan.

Pada pasal 38, setiap orang dilarang dengan sengaja bertindak selaku amil zakat melakukan pengumpulan, pendistribusian, atau pendayagunaan zakat tanpa izin pejabat yang berwenang. Juga perlu dibenahi kembali karena, banyak perkumpulan pengajian atau majelis takhlim yang melakukan kegiatan pengumpulan, dan penyaluran zakat di daerahnya masing-masing. Untuk sanksi hukum juga lebih dipertegas tidak hanya ditujukan kepada lembaga amil zakat dan individu yang melakukan kegiatan pengumpulan dan penyaluran zakat tetapi juga untuk instansi pemerintah seperti BAZ dan UPZ agar tidak terjadi diskriminasi terhadap masyarakat dan pemerintah.

Kedua, diperlukan koordinasi antara pemerintah dan elemen masyarakat khususnya lembaga amil zakat dalam meninjau UU No.23/2011 tentang pengelolaan zakat. Kordinasi tersebut juga perlu ditingkatkan selama proses amandemen dan pelaksanaan UU No.23/2011 tentang pengelolaan zakat baik dari proses pengumpulan, pendayagunaan, dan pendistribusian agar tidak terjadi kesamaan program antar pemerintah maupun Lembaga Amil Zakat.

Ketiga, perlunya sosialisasi yang dilakukan pemerintah kepada semua elemen pemerintah, lembaga amil zakat, dan masyarakat agar tujuan dari UU No. 23/2011 tidak menghambat proses pengelolaan zakat dan pendistribusian zakat dari muzzaki ke mustahiq tidak terputus. Selain itu diperlukan partisipasi dari berbagai elemen masyarakat agar pendistribusian zakat dapat berjalan secara efektif, efisien, dan tepat sasaran dalam rangka mengentas kemiskinan untuk membantu pembangunan ekonomi.

DAFTAR PUSTAKA

Agustianto. 2012. *Distribusi Zakat*. http://abumujahidah.blogspot.com/2012/10/pengeloaan-zakat-di-negara-negara-Islam.html. Diakses tanggal 18 Oktober 2012.

Bell, Philip. 2001. *Content Analysis of Visual Images*. London: Sage Publications.

Case, Karl & Ray C. Fair. 2007. *Prinsip – prinsip Ekonomi.* Jakarta : Erlangga

Drajat, Zakiyah. 1994. *Zakat Pembersih Harta dan Jiwa.* Jakarta : Ruhama

Ekomadyo, Agus. 2006. *Prospek Penerapan Metode Analisis Isi (Content Analysis) dalam Penelitian Media Arsitektur.* www.ar.itb.ac.id/.../media/Analisis_Isi_Jurnal_Itenas_No2Vol10_Agustus_2006. Diaskes tanggal 15 Desember 2012

Fauziah, Amalia dan Bazari Azhar Azizi. 2012. UU Zakat; Menghambat Kinerja dan Membatasi Peran Lembaga Zakat Non-Ormas (?).http://madinapers.blogspot.com/2012/01/uu-zakat-menghambat-kinerja-dan.html. Diakses tanggal 13 November 2012.

Gemma Donnely-Cox, Freda Donoghue, and Treasa Hayes. Conceptualizing the Third Sector in Ireland, North and South. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations* Vol. 12, No. 3.

Haryanto, 1997. *Fungsi dan Peran Pemerintah.* http://muslimpoliticians.blogspot.com/2011/12/peran-dan-fungsi-pemerintahan.html. Diakses tanggal 20 Oktober 2012

Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum (JDIH). DPR Setujui RUU Zakat Infaq dan Sodaqoh (ZIS) menjadi Undang – undang. http://jdih.ristek.go.id/?q=berita/dpr-setujui-ruu-zakat-infaq-dan-shodaqoh-zis-menjadi-undang-undang. Diakses 20 Desember 2012

Keputusan Menteri Agama Republik Indonesia nomor 373 Tahun 2003 tentang Pelaksanaan Undang - Undang Republik Indonesia nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat. http://www.forumzakat.net/index.php?act=viewaturan&id=23. Diakses tanggal 13 Desember 2012

Latief, Hilman. 2008. Filantropi Islam, Agenda Organisasi Sektor Ketiga, dan Masyarakat Sipil Di Indonesia. Zakat dan Empowering. *Jurnal Pemikiran dan Gagasan*. Vol. 1, No. 4, 9 Agustus 2008

Mangkosubroto, Guritno. 2001. *Ekonomi Publik*. Yogyakarta : BPFE

Moeleong, Lexy J. 2009. *Metode Penelitian Kualitatif*. Cetakan ke dua puluh tujuh. Bandung: PT Remaja Rosdakarya

Nasution, Mustafa Edwin dan Budi Setyanto. 2006. *Pengenalan Eksklusif Ekonomi Islam.* Jakarta : Kencana.

Ridwan, Muhammad. 2005. *Manajemen Baitul Maal Wa Tamwi (BMT)*, cet 2. Yogyakarta : UI Press

Prasetyo. 2012. *Menyambut UU Zakat Baru (1)*. http://www.dsniamanah.or.id/index.php?option=com_content&view=articl&id=174:menyambut-uu-zakat-baru-1&catid=66:ulasan-a opini&Itemid=167. Diakses 19 November 2012.

Republika. *Rancangan Revisi UU Zakat Didorong Disahkan 2010*. http://www.republika.co.id/berita/duniaIslam/Islamnusantara/10/07/28/123-rancangan-revisi-uu-zakat-didorong-disahkan-2010. Diakses 20 Desember 2012.

Rozaq, Abdul. 2011. Implementasi Undang – undang Nomor 38 Tahun 1999 Pasal 16 tentang Pendayagunaan Zakat di BAZ Kabupaten Malang. Jurisdictie. *Jurnal Hukum dan Syariah*. Vol. 2 ,No. 1, Juni 2011. Hal 103-116

Sasono, Adi. 1998. *Solusi Islam Atas Problematika Umat (Ekonomi, Pendidikan, dan Dakwah.* Jakarta : Gema Insani Press

Saefuddin, Asep. 2008. Zakat antar Bangsa Muslim : Menimbang Posisi Realistis Pemerintah dan Organisasi Masyarakat Sipil. Zakat dan Empowering *Jurnal Pemikiran dan Gagasan* Vol 1 No 4. Agustus 2008

Sartika, Mila. 2008. Pengaruh Pendayagunaan Zakat Prodiktif terhadap Pemberdayaan Mustahiq pada LAZ Yayasan Solo Peduli Surakarta. *Jurnal Ekonomi Islam*. Vol. 2, No. 1, Juli 2008

Sudarwati, Yuni dan Nindya Waras S. 2011. Konsep Sentralisasi Sistem Pengelolaan Zakat dalam Pemberdayaan Ekonomi Umat. *Jurnal Ekonomi dan Kebijakan Publik*, Vol. 2, No. 1, Juli 2011

Sudewo, Eri. 2008. *Distribusi Zakat*. http://www.agustiantocentre.com/?p=566. Diakses tanggal 17 November 2012

Sugiyono. 2007. *Memahami Penelitian Kualitatif*, Bandung: Alfabeta

Sularno. 2010. Pengelolaan Zakat oleh Badan Amil Zakat di Daerah Kabupaten / Kota se-Daerah Istimewa Yogjakarta (Studi terhadap Implementasi Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat. *Jurnal Ekonomi Islam* Vol. 4, No. 1, Juli 2010

Suyono. 2000. Tinjauan tentang Fungsi Ekonomi Pemerintah (Alokasi, Distribusi, dan Stabilisasi). http://www.pu.go.id/satminkal/itjen/buletin/2324fung.htm. Diakses pada tanggal 18 Oktober 2012.

Undang - Undang Republik Indonesia nomor 23 Tahun 2011 tentang : Pengelolaan Zakat. www.hukumonline.com/pusatdata/download/.../parent/lt4eef0270317fd - Cache. Diakses Agustus 2012.

Undang - Undang Republik Indonesia nomor 38 Tahun 1999 tentang : Pengelolaan Zakat. www.kemenag.go.id/file/dokumen/UU3899.pdf - Cache. Diakses Agustus 2012.

Wediawati, Besse. 2012. *Revitalisasi Filantropi Islam Dikota Jambi (Studi pada Lembaga Zakat dan masyarakat Muslim Pemberi Derma di Kota Jambi)*

Wibisono, Yusuf. 2012. Proses Amandemen UU Pengelolaan Zakat Alami Cacat. http://almahkamah.blogspot.com/2012/10/yususf-wibisono-proses-amandemen-uu.html. Diakses 19 November 2012**.**

Anonim. 2012. *Galeri Foto Program Pendayagunaan dan Santunan*. www.sabilillahmalang.org. Diakses tanggal 10 Desember 2012

Yendra, Musfi. 2012. *Masa Depan Zakat Sumatera Barat – UU No.23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat.* http://dompetdhuafasinggalang.org/2012/05/25/masa-depan-zakat sumatera-barat-uu-no-23-tahun-2011-tentang-pengelolaan-zakat/. Diakses 10 Oktober 2012