

BAB IV

PAPARAN DAN ANALISIS DATA

A. Paparan Data

1. Gambaran Umum Yayasan Dana Sosial Al Falah

a. Sejarah Yayasan Dana Sosial Al Falah Malang

Yayasan Dana Sosial Al Falah adalah Lembaga Amil Zakat Nasional yang telah dikukuhkan pemerintah dengan *Surat Keputusan Menteri Agama No. 523 tahun 2001*, yang bertujuan untuk menghimpun dana zakat, infaq dan shadaqah demi perbaikan taraf kehidupan umat yang lebih mandiri.⁷⁰ Yayasan Dana Sosial Al-Falah lahir Tahun 2001, diawali oleh sebuah momentum kerjasama antara yayasan masjid Ahmad Yani Malang dengan Yayasan Dana Sosial Al-Falah Surabaya. Kerjasama ini didasari oleh sebuah kebutuhan untuk bisa membantu masyarakat dhuafa serta peningkatan program-program dakwah khususnya di masjid Ahmad Yani Malang.

Melalui MoU (Memorandum of Understanding) inilah Yayasan Dana Sosial Malang lahir. Pada saat tahun 2001 Yayasan Dana Sosial Al-Falah pusat membuka 2 cabang sekaligus yaitu, Yayasan Dana Sosial Al-Falah cabang Jember dan Yayasan Dana Sosial Al-Falah cabang Malang.

⁷⁰ <http://www.ydsf-malang.or.id/program.html>, diakses tanggal 09 Juli 2012

Seiring dengan pertumbuhan dan perkembangan Yayasan Dana Sosial Al-Falah cabang Malang, per-Januari 2010 Yayasan Dana Sosial Al-Falah dimandirikan (sudah tidak lagi menjadi cabang), berdasarkan hasil keputusan rapat pengurus lengkap Yayasan Dana Sosial Al-Falah pusat. Dengan begitu konsekuensi logisnya adalah dibentuk yayasan baru, yaitu Yayasan Dana Sosial Al-Falah Kota Malang. Berdasarkan fit and proper test, Agung Wicaksono, diberi amanah untuk memimpin Yayasan Dana Sosial Al-Falah Kota Malang dengan area operasi seMalang Raya.

b. Tujuan, Visi dan Misi Yayasan Dana Sosial Al-Falah Malang

1) Tujuan pendirian Yayasan Dana Sosial Al-Falah Malang

Seperti diketahui bahwasannya Yayasan Dana Sosial Al-Falah adalah lembaga yang bergerak dalam bidang pendayagunaan dana, penghimpunan dana zakat, infaq, dan shadaqah dari masyarakat yang memeluk agama Islam di wilayah Malang, oleh karena itu sebagai konsekuensinya lembaga ini konsen terhadap penghimpunan dan pendayagunaan dana zakat yang diambil dari masyarakat untuk diberikan kepada mustahik.

2) Visi Yayasan Dana Sosial Al-Falah Malang

Dalam setiap organisasi pasti mempunyai visi dalam pendirian dan pelaksanaan serta pengelolaannya, begitu juga dengan Yayasan Dana Sosial Al-Falah Kota Malang, dan dalam rumusan visinya Yayasan Dana Sosial Al-Falah Kota Malang ingin menjadi organisasi pengelola zakat, infaq, shadaqah, dan waqaf terpercaya yang selalu mengutamakan kepuasan donatur dan mustahik.

3) Misi Yayasan Dana Sosial Al-Falah Malang

Untuk melaksanakan serta menopang visinya tersebut, Yayasan Dana Sosial Al-Falah Kota Malang, membuat misi yang sesuai dengan visi dan juga sesuai dengan apa yang akan dilakukan dalam menjalankan roda organisasinya, misi dari Yayasan Dana Sosial Al-Falah Kota Malang tersebut adalah:

- a) Memberikan pelayanan prima kepada donatur melalui program-program layanan donatur yang didukung oleh jaringan kerja yang luas, sistem manajemen yang rapi, serta SDM yang amanah dan profesional.
 - b) Melakukan kegiatan pendayagunaan dana yang terbaik pada sektor pendidikan, dakwah, yatim, kesehatan dan sosial, untuk menunjang peningkatan kualitas dan kemandirian mustahik.
 - c) Memberi keuntungan dan manfaat yang berlipat bagi donatur dan mustahik.
- c. Struktur Organisasi Yayasan Dana Sosial Al-Falah Malang

Dalam menjalankan kepengurusan, dibutuhkan struktur kepengurusan yang jelas, supaya tugas dan wewenang masing-masing pengurus bisa berjalan dengan baik, sesuai dengan visi, misi serta roda kepengurusan bisa berjalan dengan baik. Sangatlah penting adanya sebuah struktur pengurus karena ini akan memberikan kemudahan dalam koordinasi dan pembagian tugas dan pekerjaan, dengan rapinya kepengurusan maka rapi juga administrasi, salah satu indikasi kesuksesan sebuah organisasi adalah dengan rapinya administrasi, dan juga sistem kepengurusan, untuk itu Yayasan Dana Sosial Al-Falah Kota Malang membuat struktur pengurus, dengan susunan sebagai berikut:

- 
- | | |
|-----------------------------|----------------------------|
| 1) Kepala Cabang | Agung Wicaksono, ST |
| 2) Koordinator Marketing | Jumiati |
| 3) Koordinator Penghimpunan | Agus Supriyanto |
| 4) Koordinator Penyaluran | Wahyu Triono |
| 5) Staf Pena Bangsa | Ratnaningsih, SPd |
| | Nining Dwi Widiyanti, S.AB |
| 6) Staf Dakwah | Bagus Priyo Sentono, SPt |
| 7) Staf Penyaluran | Setyo Edy Wibowo, SH |
| 8) Staf Keuangan | Sendy Dina Rosalina |
| 9) Staf Fundraising | Awaludin Rizaldi |
| | Nanik Handayani |
| | Syamsul |
| 10) Staf Driver | Suliono |

Dengan menerapkan manajemen modern di tahun 2010, struktur organisasi Yayasan Dana Sosial Al-Falah ditopang oleh 3 pilar utama, yaitu, Departemen Penghimpunan, Departemen Program dan Penyaluran Dana serta Supporting Sistem. Dengan menekankan pada tingkat kualitas Sumber Daya Masyarakat, penguatan sistem data, dan aspek akuntabilitas memasuki tahun ekspansi tahap 1. Hal ini ditandai dengan fokus pelayanan untuk donator dan mustahik, peningkatan penghimpunan hingga 35% dari tahun sebelumnya, pembukaan *cluster* baru di turen sebagai sarana memudahkan masyarakat Malang Selatan berderma, serta

dimunculkannya 3 program unggulan Yayasan Dana Sosial Al-Falah Kota Malang yakni Sekolah Mitra, Masjid Mitra dan Panti Asuhan Mitra.

Sebagai bentuk penguatan sistem manajemen, per-Januari 2011 telah dibentuk Satuan Pengawas Internal, Dewan Pengawas Yayasan Dana Sosial Al-Falah Kota Malang, hal ini dilakukan untuk melakukan Audit secara keuangan dan program. Pelaporan keuangan dana zakat, infaq dan shadaqah juga telah rutin dilaporkan melalui majalah Al-Falah Kota Malang. Ditahun ini juga Yayasan Dana Sosial Al-Falah Kota Malang menjadi salah satu penggagas terbentuknya Forum Sinergi antar Lembaga Amil Zakat untuk membantu mengurangi problematika yang dihadapi masyarakat Malang.

d. Program-Program Yang dilaksanakan Oleh Yayasan dana Sosial Al-Falah Kota Malang

Diakhir 2001 total dana zakat, infaq dan shadaqah yang dihimpun sebesar Rp. 37.027.500 dan didukung oleh 687 donatur aktif, sedangkan pada akhir Desember 2010, penghimpunan zakat sebesar Rp. 3.335.907.770 dan didukung oleh 7.052 donatur aktif. Jumlah Dana yang disalurkan untuk mustahik seluruh Malang Raya sejak 2001 sampai akhir Desember 2010 sebesar 6.536.984.336.⁷¹

Untuk menghimpun, mendayagunakan dana zakat, infaq dan shadaqah untuk Tahun 2011 ini, Yayasan Dana Sosial Al-Falah Kota Malang mempunyai program-program sebagai berikut:

1) INFAQ PERMATA

Program ini adalah program yang diluncurkan Yayasan Dana Sosial Al-Falah Malang untuk membantu memberikan solusi terhadap beberapa permasalahan

⁷¹ Agung Wicaksono, *2 tahun Mandiri dan Berbagi untuk Negeri*, al-falah Malang, (Juni, 2011), 5.

yang menyangkut pendidikan dari beberapa komponen pendidikan yaitu kualitas guru, siswa, dan fasilitas lembaga sekolah untuk mewujudkan generasi bangsa yang cerdas dan mandiri.

2) BIJAQ

Guna menyebarluaskan kecintaan masyarakat terhadap Al-Qur'an, Yayasan Dana Sosial Al-Falah Malang membuka program Bimbingan Belajar Al-Qur'an (BIJAQ) khusus Dewasa dengan metode UMMI, diajar oleh pengajar yang profesional dan tersertifikasi. Pada program ini Yayasan Dana Sosial Al-Falah Malang bekerjasama dengan UMMI Foundation Surabaya.

3) LKS

Bekerjasama dengan Bulan Sabit Merah Indonesia, Yayasan Dana Sosial Al-Falah menghadirkan program Layanan Kesehatan Sosial untuk Dhuafa, bertempat di Jl. Manyar 57, Sukun Malang.

4) AMBULANCE GRATIS

Alhamdulillah kini Yayasan Dana Sosial Al-Falah Malang bekerjasama dengan Distributor Milelia Malang mengadakan 1 unit mobil ambulan gratis, mobil Ambulan ini khusus untuk pasien sakit. Dan dipersembahkan untuk masyarakat dhuafa, dan donatur Malang.

5) WISATA DAKWAH

Kegiatan ini didesain sebagai sarana untuk meningkatkan ukhuwah antara manajemen dan donatur, sekaligus mengajak donatur melihat langsung, distribusi dana zakat, infaq dan shadaqah yang selama ini dikelola oleh Yayasan Dana Sosial Al-Falah Malang. Di program ini donatur juga bisa

memberikan masukan, kritik, saran serta usulan untuk kemajuan Yayasan Dana Sosial Al-Falah Malang ke depan.

6) EXCELLENT FAMILY TRAINING

Program Pelatihan Keluarga Sakinah, ini didesain oleh Yayasan Dana Sosial Al-Falah Malang berdasarkan kajian lapangan dengan harapan pelatihan ini mampu memberikan wawasan baru yang aplikatif dalam membangun mahligai rumah tangga yang sakinah, mawaddah, wa rahmah. Selain itu di pelatihan ini juga akan diberikan materi-materi mengenai pendidikan anak. Pelatihan menjadi menyenangkan karena konsep pelatihan ini sebagian besarnya menggunakan simulasi dan game dalam penjelasannya.

7) NANDA CERDAS PEDULI

Sebuah program yang dipersembahkan bagi putra-putri donatur dalam rangka mengisi liburan sekolah. Dalam pelatihan ini ananda akan diberikan kiat-kiat memotivasi diri untuk berprestasi, selain itu juga ada materi kiat belajar efektif dan lain-lain

8) QUANTUM TEACHING

Sebuah pelatihan yang didedikasikan untuk para Guru di Malang Raya. Pelatihan ini memberikan kiat-kiat bagaimana mengajar dengan efektif dan menyenangkan. Tujuannya agar para Guru lebih kreatif dalam memberikan metodologi pembelajaran kepada peserta didik, baik dalam hal penyampaian sampai pada penggunaan alat peraga.

B. Indikasi Potensi Disfungsi Pengelolaan Zakat dalam Undang-Undang

Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat

Ketika penulis cermati Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat, penulis bisa memahami bahwasannya Undang-Undang ini disusun untuk menyempurnakan Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 Tentang Pengelolaan Zakat yang masih dapat lebih dioptimalkan. Pengelolaan zakat akan optimal jika:

1. *pertama*, dikelola oleh sebuah organisasi pengelola zakat yang memiliki otoritas. Undang-undang ini merumuskan organisasi pengelola zakat sehingga memiliki kepastian hukum.
2. *Kedua*, pada saat yang sama, pengelolaan zakat butuh akuntabilitas dan profesionalitas sehingga mampu bermanfaat lebih banyak sesuai tujuan zakat itu sendiri. Akuntabilitas dan profesionalitas agar sebanyak-banyaknya memperoleh dana zakat dari muzaki dan setepat-tepatnya bermanfaat.

Dalam Undang-Undang yang lama, Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999, otorisasi terhadap lembaga pengelola zakat belum memberikan struktur pengelolaan secara jelas. Ketidakjelasan ini membuat pengelolaan zakat belum optimal, belum adanya koordinasi secara maksimal antara Badan Amil Zakat Nasional dan Badan Amil Zakat Daerah, apalagi koordinasi dengan lembaga-lembaga amil zakat yang dikelola oleh masyarakat.

Selama ini memang belum ada penelitian yang membuktikan bahwa Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999, tidak sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum dalam masyarakat. Akan tetapi sebaliknya bahwa Undang-Undang Nomor 38

Tahun 1999 telah menjadikan kewajiban menunaikan zakat sebagai hukum positif di masyarakat kita, seperti tercantum dalam pasal 2 Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999.⁷² Sedangkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 menghilangkan ketentuan tersebut, sehingga menunaikan zakat tidak lagi diwajibkan bagi setiap warga Negara Indonesia yang beragama Islam.

Indikasi potensi disfungsi Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011, bisa dilihat dari beberapa indikator:

a) Penghimpun

Salah satu peran dan fungsi Lembaga Amil Zakat adalah menghimpun dana zakat, infak dan wakaf dari masyarakat. Dana ini bukan hanya berasal dari perorangan, melainkan juga dari berbagai perusahaan dan lembaga.

Usaha penghimpunan zakat bagi para amilin, biasa menyebutnya dengan istilah marketing zakat. Tidak ada kepastian alasan apa yang melatar belakangi digunakannya istilah ini untuk penghimpunan zakat. Yang jelas, jika melihat kedudukan amil zakat di atas, yang menjadi pemasukan bagi organisasi amil zakat adalah dari penghimpunan zakat, sementara nilai jual amil zakat yang disuguhkan kepada masyarakat adalah kinerja juga ketaatan amilin dalam mendistribusikan dan mendayagukannya. Dengan kata lain hal yang dijual sehingga mendapatkan penghasilan, bagi amil zakat, bukanlah produk materiil melainkan kinerja atau jasa.

Kegiatan menghimpun zakat, jika kita membaca sejarah Islam, merupakan kegiatan atau usaha amilin dalam menghimpun zakat, dengan menjemput atau

⁷²Basri Mangun, *Menggugat UU Nomor 23 Tahun 2011*, tanggal 30 Januari (Jakarta : ICMI ORWIL Jakarta, 2012), 1

mengambil dari tempat amilin. Selain mengambil zakat, para amilin yang bertugas mengambil zakat juga mesti mendoakan orang-orang yang mengeluarkan zakat.

Dalam hadits riwayat Mutafaq ‘Alaih, ‘Abdullah Bin Abi ‘Aufa berkata, Rasulullah *shallallahu ‘alaihi wa sallam*, ketika datang kepadanya salah satu kaum yang membayar zakat, beliau mendoakannya: “*allahumma shalli ‘alaihim*” ya Allah berikanlah shalawat (kesejahteraan) kepada mereka.⁷³

Indikasi potensi disfungsi dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011, dari penghimpun bisa dilihat dari peranan pemerintah dalam pembentukan Badan Amil Zakat hanyalah sebagai inisiator, fasilitator dan pengawasan, dalam menseleksi atau menjaring tenaga dari unsur masyarakat yang memenuhi kriteria seorang amil zakat. Dilibatkannya Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dalam seleksi anggota Badan Amil Zakat Nasional dari unsur masyarakat seperti ketentuan pasal 10 ayat 2 undang-undang Nomor 23 Tahun 2011, sangatlah tidak wajar, karena negara kita bukanlah negara yang berdasarkan Islam

Selain itu dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, Badan Amil Zakat Nasional, Badan Amil Zakat Nasional Provinsi, dan Badan Amil Zakat Nasional Kabupaten dapat membentuk Unit Pengumpul Zakat pada instansi Pemerintah, Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, Perusahaan Swasta, dan perwakilan Republik Indonesia diluar Negeri, serta membentuk Unit Pengumpul Zakat pada tingkat Kecamatan, Kelurahan atau nama lainnya dan tempat lainnya. Mengingat tugas dan fungsi badan amil zakat yang demikian luas dan rumit, maka istilah unit pengumpul zakat tidak patut lagi digunakan karena tidak sesuai dengan ketentuan syariah, istilah yang lebih tepat digunakan adalah unit pengelola zakat.

⁷³Ibn Hajar al-Atsqalany, *Bulughu Al-Maram*, (al-Hidayah, Surabaya, tt) 124

Ketentuan syariah mewajibkan, dimana zakat dikumpulkan, maka disana juga zakat harus didistribusikan. Bahkan untuk unit pengumpul zakat pada perwakilan Republik Indonesia diluar negeri, seperti tercantum dalam pasal 6 ayat 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011, mestinya statusnya harus di tingkatkan menjadi badan amil zakat, karena luasnya masalah yang harus ditangani, institusi pengelola zakat, badan amil zakat atau lembaga amil zakat, harus dapat ditingkatkan fungsinya sebagai badan atau lembaga perlindungan bagi tenaga kerja Indonesia diluar negeri. Tugas dan fungsi badan amil zakat atau lembaga amil zakat juga terkait dengan menghimpun potensi umat Islam, warga negara Indonesia diluar negeri, baik muzaki maupun mustahik. Jika ternyata ada tenaga kerja Indonesia yang terancam keselamatannya karena tugasnya diluar negeri, maka yang bersangkutan berhak memperoleh dana zakat yang bisa digunakan untuk melindungi mereka.

b) Pengelolaan

Esensi dari lembaga badan amil zakat, lembaga amil zakat maupun Badan Amil Zakat Nasional semuanya merupakan lembaga keuangan. Namun tegasnya bukanlah lembaga keuangan perbankan dan juga bukan pola lembaga keuangan asuransi. Memang ada perbedaan karakter yang mendasar membandingkan antara lembaga zakat dan perbankan atau asuransi. Perbedaannya sangat jelas, terutama melihat dari legal lembaga zakat yang berupa yayasan, dibanding perbankan dan asuransi yang berlegal PT., sementara lembaga-lembaga yang berlegal yayasan pun, ternyata tidak semuanya memiliki kesamaan karakteristik.

Indikasi potensi disfungsi dari sisi pengelolaan, zakat bisa dikaitkan dengan keringanan pembayaran pajak, bahwasannya zakat adalah harta yang wajib di sisihkan oleh seorang muslim sesuai ketentuan syariah untuk diberikan kepada yang

berhak menerimanya. Pajak adalah pungutan wajib yang dilakukan oleh Negara atas harta, pendapatan, harga beli barang dan sebagainya, sesuai dengan BAB II pasal 22, *“Zakat yang dibayarkan muzaki kepada BAZNAS dan LAZ dikurangkan dari penghasilan kena pajak”*.

Pungutan zakat dan pajak haruslah dilakukan dalam suatu sistem yang jelas dan terukur, sehingga umat Islam sebagai warga negara Indonesia tidak mendapat beban ganda keharusan membayar zakat dan pajak sekaligus. Karena itu harus jelas diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011, yang mengikat kepatuhan seluruh warga negara Indonesia. Dikarenakan akan mengundang banyak persoalan dilapangan, untuk itu perlu diatur lebih rinci, jelas, dan tegas, sehingga pelaksanaan pengelolaan zakat yang dilakukan oleh badan amil zakat dan lembaga amil zakat dapat berlangsung secara efektif, efisien dan berdayaguna atau tepat sasaran.

Indikasi yang lain adalah suatu keniscayaan agar pemerintah fokus dalam mengelola dana-dana pajak untuk membiayai program kegiatan pembangunan dan kesejahteraan yang dirancang pemerintah. Sedangkan dana-dana zakat sejauh mungkin dikelola oleh masyarakat melalui badan amil zakat dan lembaga amil zakat, sebagai partisipasi untuk mewujudkan kesejahteraan dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Pertama, sistem manajemen zakat yang akan terpadukan. Dalam sistem ini, badan amil zakat nasional menjadi satu-satunya lembaga pemegang otoritas zakat. Pemerintah akan berperan dalam pembinaan regulasi dan pengawasan. badan amil zakat nasional sebagai organisasi pemerintah non struktural yang sehari-hari berkoordinasi dengan Kementerian Agama akan mengkoordinir pengelolaan zakat secara nasional.

Kedua, dengan pengelolaan zakat yang dilakukan oleh organisasi yang memiliki badan hukum resmi, maka kepentingan umat akan lebih terlindungi. Pada saatnya nanti muzaki akan lebih mudah melaksanakan zakat dan dananyapun dijamin aman, serta para mustahik akan lebih mudah memperoleh bantuan.

Dalam Undang-Undang ini, lembaga amil zakat harus berbadan hukum untuk memastikan keamanan aset umat yang dikelola. Misalnya jika terjadi kepailitan, maka aset tersebut dapat dipertanggungjawabkan. Kepastian hukum itu penting untuk memproteksi umat dari pengelolaan zakat yang tak tertib. Kepastian hukum akan memberi kemudahan muzaki dalam melaksanakan pembayaran zakat dan mustahik dalam menerima zakat.

Dalam teori pemilikan, hasil pengumpulan zakat dapat dikonotasikan termasuk dalam klasifikasi hak publik. Populer kita sebut "*common property*", yaitu hak mustahik. Semua kita sangat paham tentang kedudukan syariat tersebut.

Dalam teori ekonomi kelembagaan, pengelolaan "hak milik" dapat dispesifikasi di antaranya sebagai berikut :

- (1) Dikelola oleh negara. Munculah Badan Usaha Milik Negara. Dengan keyakinan bahwa negara yang berkewajiban menyejahterakan masyarakat. Dengan adanya Badan Usaha Milik Negara maka sasaran kesejahteraan tersebut akan dapat diwujudkan.
- (2) Dikelola oleh masyarakat. Dengan keyakinan bahwa masyarakat yang "benar-benar" mengerti apa yang menjadi kebutuhan dan harapan masyarakat. LSM tumbuh sebagai rasa tanggungjawab menyejahterakan masyarakat, tentu dengan segala mutu dan kapasitasnya.

- (3) Pilihan ketiga, khususnya di negara liberal. Dikelola secara privat. Dengan harapan dapat dikelola secara efisien dalam menyejahterakan masyarakat.
- (4) Pilihan keempat adalah kolaborasi antara masyarakat dan negara. Ini selanjutnya kita kenal dengan pendekatan co-Managemen. Pendekatan ini merupakan pendekatan jalan tengah yang menyakini, bahwa negara memiliki otoritas untuk mengoptimalkan pengelolaan, sedangkan masyarakat dinilai sangat banyak tahu tentang apa yang menjadi harapan dan kebutuhan masyarakat. Saat ini, pendekatan Co-Managemen sangat populer untuk pengelolaan sumberdaya alam dan lingkungan yang menjadi ajang pemenuhan kebutuhan bagi masyarakat miskin.

c) Pendayagunaan

Pendayagunaan ada kaitannya dengan penyampaian atau pendistribusian zakat kepada mereka yang berhak mendapatkannya, sifat dari pemberdayaan ini bukan hanya dengan langsung memberikan zakat saja, akan tetapi dengan cara mengelola dengan memberikan modal kepada mereka yang mempunyai keahlian dalam sesuatu, sehingga dapat meneruskan kegiatan profesi, karena mereka tidak mempunyai modal tersebut.⁷⁴

Ada beberapa hal dalam pendayagunaan ini:

- (1) Dana konsumtif tradisional, yakni zakat yang diberikan secara langsung kepada mustahik, seperti beras dan jagung.
- (2) Konsumtif kreatif, yakni zakat yang dirupakan dalam bentuk lain, dengan harapan dapat bermanfaat lebih baik, semisal beasiswa, peralatan sekolah, dan pakaian anak yatim.

⁷⁴ Dr. Abdul Al-Hamid Mahmud Al-Ba'ly, *Ekonomi Zakat*, (Jakarta, PT. Raja Grafindo, 2006), hal:84

- (3) Produktif tradisional, yaitu zakat yang diberikan dalam bentuk barang-barang yang bisa berkembang biak atau alat utama kerja, seperti kambing, sapi, alat cukur, dan mesin jahit.
- (4) Produktif kreatif, Yaitu zakat yang diberikan dalam bentuk modal kerja sehingga penerimanya dapat mengembangkan usahanya setahap lebih maju.⁷⁵

C. Pandangan Yayasan Dana Sosial Al-Falah Kota Malang Terhadap indikasi Potensi Disfungsi Lembaga Amil Zakat Pasca Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat

Dikarenakan pertimbangan-pertimbangan tertentu, yang sudah diungkapkan dalam latar belakang, maka peneliti hanya memilih salah satu dari lembaga pengelola yang ada, yaitu Lembaga Amil Zakat Yayasan Dana Sosial Al-Falah Kota Malang.

Penelitian ini dilakukan pada waktu awal bulan Agustus 2012, yang menjadi informan dalam penelitian ini yaitu Agung Wicaksono, alumni fakultas Teknik Arsitektur Universitas 17 Agustus Surabaya, dia juga merupakan Direktur Pelaksana Yayasan Dana Sosial Al-Falah Kota Malang. Sikap Informan dalam penelitian ini ramah, lugas dalam menyampaikan sesuatu pada peneliti. Dai memberikan semua informasi yang berkenaan dengan apa yang diteliti oleh peneliti. Serta Saudari Risma selaku Staff Yayasan Dana Sosial Al-Falah Kota Malang.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011, sangatlah multi tafsir, dikarenakan banyak dari redaksi yang masih ambigu, tidak memberikan kejelasan kedudukan, fungsi, ketika kita menengok salah satu pasal, seperti dalam bab I ketentuan umum,

⁷⁵Didin Hafidhuddin, dkk, *the power zakat studi perbandingan pengelolaan zakat asia tenggara*, (Malang, UIN press, 2008), 13

bahwasannya Lembaga Amil Zakat membantu Badan Amil Zakat Nasional, sedang pengelolaan semua diserahkan pada Badan Amil Zakat Nasional, sehingga mempersempit ruang gerak para Lembaga Amil Zakat, Amil zakat tradisional, penggerak zakat, amil-amil masjid, pesantren, madrasah-madrasah kecil.

Dari wawancara yang dilaksanakan, penulis memahami bahwasannya untuk melihat potensi ini adalah dengan melihat indikator yang mengarah pada adanya potensi disfungsi, karena dari informasi yang didapat ada beberapa indikator yang mengarah kepada adanya indikasi potensi disfungsi Lembaga Amil Zakat, ada 6 indikasi yang akan penulis deskripsikan sesuai dengan apa yang diungkapkan dan dinyatakan oleh para informan, indikasi-indikasi itu adalah:

1. Undang-Undang Melakukan dua fungsi

Dalam wawancara awal pembicaraan dimulai dengan pengenalan atau menanyakan identitas informan, setelah itu peneliti langsung menanyakan pandangan informan terhadap Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011.

Menanggapi redaksi Undang-Undang yang ambigu dan multi tafsir ini, Agung Wicaksono memberikan komentarnya, tentang Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 secara keseluruhan serta esensi dari Undang-Undang tersebut:

*“Begini mas sebenarnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 sudah bagus akan tetapi redaksi dari Undang-Undang ini secara umum masih multi tafsir, kami melihat bahwasannya Undang-Undang ini mempersempit ruang gerak Amil Zakat, Penggerak Zakat yang selama ini sudah berjalan, ya seperti kami ini yang bergerak dibidang Amil Zakat, seperti contoh dalam pasal 5 negara menunjuk Badan Amil Zakat Nasional sebagai pengelola zakat, Undang-Undang telah melakukan dua fungsi sehingga menimbulkan konflik orientasi, seperti inikan mengesampingkan kami yang sudah lama bergerak di Amil Zakat”.*⁷⁶

⁷⁶ Wicaksono, wawancara (Malang, 10 Agustus 2012).

Dari perkataan informan, bisa diuraikan bahwa dalam pasal 5, dimana berbunyi “Untuk melaksanakan pengelolaan zakat, Pemerintah membentuk Badan Amil Zakat Nasional”, diteruskan dengan pasal 6 “BAZNAS merupakan lembaga yang berwenang melakukan tugas pengelolaan zakat secara nasional”, disini Undang-Undang mengandung makna, bahwasannya pemerintah menafikan para penggerak zakat, lembaga-lembaga amil zakat yang selama ini telah berjuang untuk menyosialisasikan, menyadarkan masyarakat Muslim untuk kembali kepada zakat, infaq dan shadaqah, peran lembaga ini memberikan pencerahan yang signifikan dengan konsep-konsepnya sehingga masyarakat Islam sekarang telah tersadarkan.⁷⁷

Contoh dalam hal ini adalah lembaga Yayasan Dana Sosial Al-Falah Kota Malang, yang telah berjuang dari tahun 1987 untuk berdakwah dalam zakat, infaq dan shadaqah, selain itu para amil-amil masjid yang selama ini juga ikut berperan serta dalam pengumpulan, pendistribusian zakat seakan-akan tidak diakui dan diakomodir keberadaannya.

Indikasi disfungsi dalam hal redaksi seperti yang diatas muncul kebingungan, akankah lembaga ataupun non lembaga yang selama ini telah berjasa dalam zakat akankah tetap akan dipertahankan atau disentralisasikan dalam Badan Amil Zakat Nasional.

Selanjutnya, ibadah zakat, infaq dan shadaqah tidak hanya ibadah yang berhubungan dengan Allah semata akan tetapi dengan sesama manusia juga, sehingga manusia yang akan membayarkan zakatnya melalui lembaga, atau non lembaga yang bergerak dalam pengumpulan, pendistribusian perlu mendapat kepercayaan dari para muzakinya, seperti yang kita fahami bahwasannya banyak

⁷⁷ Wicaksono, wawancara (Malang, 10 Agustus 2012).

orang mengumpulkan zakat, infaq dan shadaqah sesuai dengan firqoh-firqoh yang mereka anut, sehingga tidak merata untuk semua umat Islam.

Ketika berbicara konsep ekonomi, seorang yang mempunyai lembaga maka konsep “*trust*” yang dikedepankan, supaya lembaga tersebut bisa dipercaya oleh muzaki dalam pelayanan zakat, sehingga para muzaki berbondong-bondong membayar dan mempercayakan pengelolaan zakatnya di lembaga tersebut.

Dalam konsiderasi seperti ini seharusnya ada dua kutub, yang mempunyai tugas dan wewenang yang berbeda:

- a. Pemerintah menjadi Fasilitator, hanya memfasilitasi lembaga-lembaga amil zakat secara keseluruhan, selain itu pemerintah juga menjadi regulator saja, yaitu hanya meregulasi lembaga-lembaga amil zakat.
- b. Lembaga Amil Zakat menjadi operator, eksekutor atau pelaksana dari semua hal mulai dari pengumpulan, pengelolaan dan pelayanannya.

Jika tidak demikian maka apa yang tertera dalam Undang-Undang adalah Undang-Undang telah melakukan 2 fungsi sekaligus, sehingga terjadi konflik of interest.⁷⁸

Potensi disfungsi terdapat pada indikasi pola pengelolaan lembaga amil zakat dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 dari sisi institusi amil Zakat

Ada 2 macam institusi amil Zakat yaitu :

- 1) Badan Amil Zakat yang dibentuk pemerintah
- 2) Lembaga Amil Zakat yang dibentuk oleh masyarakat dan dikukuhkan oleh pemerintah.

⁷⁸ Wicaksono, wawancara (Malang, 10 Agustus 2012).

Keduanya di beri nama Amil zakat dan aturan yang harus di jalannya sudah jelas ketentuannya secara syariah. Karena itu, adanya diskriminasi yang menyolok seperti diuraikan dalam Bab II Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 dapat diartikan telah melanggar ketentuan syariah. Hanya Badan Amil Zakat Nasional yang berwenang melakukan tugas pengelolaan zakat secara nasional (pasal 6), sedangkan lembaga amil zakat hanya beroleh peran sebagai pembantu Badan Amil Zakat Nasional dalam pelaksanaan pengumpulan, pendistribusikan, dan pendayagunaan Zakat (pasal 17).

Mestinya badan amil zakat & lembaga amil zakat adalah institusi pengelola Zakat yang setara dan bertujuan:

- a) Meningkatkan efektifitas dan efisiensi pelayanan Zakat untuk seluruh Warga Negara Indonesia yang beragam Islam.
- b) Meningkatkan manfaat Zakat untuk mewujudkan kesejahteraan dan keadilan sosial bagi seluruh Rakyat Indonesia.

Perbedaan badan amil zakat & lembaga amil zakat mestinya hanya dari segi inisiator pembentukan kelembagaan. Lembaga amil zakat di bentuk sepenuhnya atas inisiatif masyarakat dan oleh masyarakat yang kemudian di kukuhkan oleh pemerintah setelah diadakan penelitian tentang persyaratan yang perlu dipenuhi.

Badan amil zakat di bentuk atas inisiatif pemerintah dengan melibatkan unsur masyarakat yang terdiri atas unsur ulama, tenaga profesional dan tokoh masyarakat Islam. Unsur pemerintah ditunjuk atau diambil dari kementerian atau instansi yang berkaitan dengan pengelola zakat, kualitas dari setiap anggota haruslah sesuai dengan ketentuan syariah tentang persyaratan “seorang amil zakat” atas dasar hal-hal di atas,

maka unsur masyarakat adalah merupakan tulang punggung dari pelaksanaan pengelolaan zakat atau amil.

Selain terkait dengan sifat mandiri, Pasal 5 ayat (3) Undang-Undang Pengelolaan Zakat baru juga menggunakan satu istilah sebagai kategori dari kelembagaan Badan Amil Zakat Nasional, yaitu “lembaga pemerintah nonstruktural”. Istilah ini seakan benar, namun apabila ditelisik lebih jauh sulit untuk dipahami maksudnya. Istilah untuk mengkategorikan lembaga sisipan negara di Indonesia saat ini dikenal dua kelompok besar, yaitu lembaga non-struktural dan lembaga pemerintah non-kementerian. Kedua kelompok ini tidak bisa dicampur satu sama lain, karena memiliki karakteristik yang berbeda. Untuk mengetahui karakteristik tersebut, salah satunya dapat dilihat dari pengertian masing-masing.

Lembaga non-struktural dikenal dengan pengkategorian bagi lembaga-lembaga yang berada di luar kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif. Lembaga non-struktural biasa dibentuk dengan memberikan sifat mandiri karena bertugas sebagai lembaga penyeimbang, atau pengawasan eksternal, bagi pelaksanaan dari ketiga kekuasaan tersebut.

Sedangkan untuk lembaga pemerintah non-kementerian, pengertiannya dapat merujuk kepada Pasal 25 ayat (2) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara, yang menyebutkan bahwa lembaga pemerintah non-kementerian berkedudukan di bawah Presiden dan bertanggungjawab kepada Presiden melalui Menteri yang mengkoordinasikan.

Apabila dikaitkan dengan pengaturan mengenai Badan Amil Zakat Nasional dalam Undang-Undang Pengelolaan Zakat baru, dapat dipahami bahwa lembaga ini memang seakan berdiri dalam dua wilayah yang saling bertentangan

karakteristiknya. Sehingga cukup mengkonfirmasi bahwa pengaturan Badan Amil Zakat Nasional dalam undang-undang Pengelolaan Zakat tidak menegaskan bentuk yang jelas. Kondisi tersebut tentu berpotensi membawa implikasi yang serius, terutama pada kinerja Badan Amil Zakat Nasional ke depan.

Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Pengelolaan Zakat baru menyebutkan, bahwa anggota Badan Amil Zakat Nasional terdiri dari delapan orang dari unsur masyarakat dan tiga orang dari unsur pemerintah. Keberadaan anggota Badan Amil Zakat Nasional yang berasal dari unsur pemerintah menandakan bahwa ada wakil pemerintah di tubuh Badan Amil Zakat Nasional, yang keberadaannya mewakili kepentingan dari pemerintah. Jelas hal ini merupakan bentuk dari intervensi dari pemerintah sebagai pemegang kekuasaan eksekutif.

Kondisi tersebut semakin ditegaskan dengan mekanisme bagaimana mereka dipilih. Anggota dari unsur pemerintah, dalam Pasal 8 ayat (4) Undang-Undang Pengelolaan Zakat baru, ditunjuk dari kementerian atau instansi yang berkaitan dengan pengelolaan zakat. Sedangkan untuk anggota dari unsur masyarakat, dalam Pasal 10 ayat (2), diangkat oleh Presiden berdasarkan usul dari Menteri setelah mendapat pertimbangan dari Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. Dari kedua mekanisme tersebut, jelas bahwa tidak ada pemilihan yang terbuka dan transparan yang dilakukan untuk pemilihan anggota Badan Amil Zakat Nasional. Sehingga kondisi tersebut semakin melunturkan sifat mandiri yang sudah dengan tegas diatur sebelumnya.

Sedangkan dalam aspek pembentukan Badan Amil Zakat Nasional di daerah, perlu untuk dipahami terlebih dahulu maksud dan tujuan pembentukannya. Dalam Pasal 15 ayat (1) jelas disebutkan bahwa pembentukan Badan Amil Zakat Nasional

provinsi dan Badan Amil Zakat Nasional Kabupaten/Kota adalah dalam rangka pengelolaan zakat pada tingkat provinsi dan Kabupaten/Kota. Sehingga keberadaan Badan Amil Zakat Nasional provinsi dan Badan Amil Zakat Nasional Kabupaten/Kota adalah dalam rangka pelaksanaan wewenang dari Badan Amil Zakat Nasional, yaitu pelaksanaan tugas pengelolaan zakat. Sebagai lembaga yang memiliki sifat mandiri, Badan Amil Zakat Nasional seharusnya berhak untuk memiliki wewenang untuk membentuk Badan Amil Zakat Nasional di daerah tersebut. Namun sifat mandiri dari Badan Amil Zakat Nasional kembali tereduksi dalam hal ini karena pada Pasal 15 ayat (2) dan (3) diatur bahwa Badan Amil Zakat Nasional provinsi dan Badan Amil Zakat Nasional Kabupaten atau Kota dibentuk oleh Menteri, sedangkan peran Badan Amil Zakat Nasional hanya sebagai pemberi pertimbangan, itupun tidak langsung kepada Menteri, tetapi kepada kepala daerah masing-masing wilayah.⁷⁹

Dalam hal kedudukan, keanggotaan, dan pembentukan Badan Amil Zakat Nasional di daerah seperti telah dijelaskan sebelumnya, membuktikan bahwa pemberian sifat mandiri pada Badan Amil Zakat Nasional hanya setengah hati. Penjelasan diatas juga membuktikan bahwa pengaturan Badan Amil Zakat Nasional pada Undang-Undang Pengelolaan Zakat baru tidak ada perbedaan dari pengaturan Badan Amil Zakat Nasional pada Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999, yaitu tetap sebagai lembaga pemerintah, yang berada di bawah Presiden dan Menteri Agama.

⁷⁹<http://www.imz.or.id/new/article/1152/potensi-disfungsi-baznas-pasca-uu-pengelolaan-zakat/>, diakses tanggal 29 Juli 2012

Sedangkan Saudari Risma ketika ditanya tentang hal itu, beliau menjawab dengan santai:

*“Iya mas Undang-Undang itu masih bermasalah, masa kita gak diakuin sih, padahal kita lo sudah lama mengabdikan diri untuk dakwah zakat, infaq, shadaqah”*⁸⁰

Dari perkataannya, seakan muncul keraguan akan adanya keadilan dalam Undang-Undang ini, dengan adanya kekhawatiran, bahwa Lembaga yang menaungi dirinya mengabdikan akan bermasalah dikemudian hari, karena dengan jelas pengaturan pengelolaan zakat serta pembentukan Lembaga Amil Zakat.

2. Kelembagaan Badan Amil Zakat Nasional

Selanjutnya dalam masalah kelembagaan dimana Badan Amil Zakat Nasional tidak hanya sebagai regulator dan fasilitator saja, Wicaksono memberikan pandangan tentang kelembagaan yang ada dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011.

“Kemaren kita sempat diskusi dengan teman-teman sesama Lembaga Amil Zakat, kita mendapatkan pandangan yang sama, yaitu adanya dua kutub, yaitu Badan Amil Zakat Nasional sebagai fasilitator dan regulator saja sedangkan Lembaga Amil Zakat sebagai Regulator atau penggerak, kalau dua-duanya dipegang sama Badan Amil Zakat Nasional pasti nanti terjadi rebutan lahan, tapi bagi kami pribadi tidak terlalu risau karena kami sudah mempunyai banyak donatur”.⁸¹

Tentang kelembagaan, bisa kita kritisi berdasarkan informasi yang disampaikan oleh informan, Badan Amil Zakat Nasional bersifat mandiri dalam Undang-Undang Pengelolaan Zakat baru, namun kemudian seakan tidak diberikan peluang lebih untuk merealisasikan kemandiriannya tersebut. Problematika kelembagaan seperti ini sudah kerap terjadi di Indonesia. Walhasil banyak lembaga sisipan negara yang akhirnya tidak berperan signifikan, atau mengalami disfungsi dalam implementasi

⁸⁰ Risma, Wawancara(Malang, 7 Agustus 2012)

⁸¹ Wicaksono, wawancara (Malang, 10 Agustus 2012).

tugas dan wewenangnya. Kondisi ini juga berpotensi terjadi terhadap Badan Amil Zakat Nasional.

Harapan besar yang dibebankan kepada Badan Amil Zakat Nasional oleh Undang-Undang Pengelolaan Zakat baru untuk mewujudkan pengelolaan zakat nasional yang akuntabel akan sulit terealisasi. Implikasi ini berpotensi terjadi karena dalam melaksanakan wewenangnya tanpa kemandirian, Badan Amil Zakat Nasional akan terus berada dibawah komando Pemerintah, dalam hal ini Menteri Agama. Sehingga kondisi ini kemudian akan menihilkan mekanisme *check and balances* atau pengawasan pengelolaan zakat, yang seharusnya juga diperankan oleh Menteri Agama sebagai bagian dari Pemerintah.

Oleh Karena itu, indikasi potensi disfungsi juga akan terjadi dalam pengaturan kelembagaan Badan Amil Zakat Nasional, yang ada dalam Undang-Undang Pengelolaan Zakat baru ini, bukan hanya terhadap pengelolaan zakat, tetapi juga terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia secara umum. Bentuk kelembagaan Badan Amil Zakat Nasional yang mencampuradukkan antara lembaga nonstruktural dan lembaga pemerintah nonkementerian, yang berimbas kepada penempatan lembaga mandiri dibawah Menteri akan menjadi persoalan ketatanegaraan tersendiri, atau bahkan menjadi preseden buruk bagi pengaturan kelembagaan negara di Indonesia.⁸²

Dalam hal kelembagaan, Risma membandingkan antara Badan Amil Zakat Nasional dan Lembaga Amil Zakat yang selama ini sudah ada dan terus berjalan:

“Badan Amil Zakat Nasional seharusnya bisa menaungi kita secara arif dan bijaksana, mereka sendiri dalam melaksanakan pemberdayaan zakat belum

⁸²<http://www.harianhaluan.com/index.php?option=comcontent&view=article&id=17235:potensi-zakat-rp300-triliun-tak-terkelola&catid=21:khas&Itemid=19>, diakses tanggal 29 Juli 2012

*maksimal, sedangkan kita selalu yang ada di depan mas, mulai dari ngumpulin zakat sampek distribusikan, donatur juga nyari sendiri”.*⁸³

Dapat dikomentari bahwasannya ketidak harmonisan hubungan antara Badan Amil Zakat Nasional dan Lembaga Amil Zakat Nasional, bisa dari pola pembinaan dan komunikasi, sehingga menimbulkan ketidak sepahaman dalam menyikapi Undang-Undang ini.

3. Eksistensi Lembaga Amil Zakat dalam Kewenangan dan Ruang Gerak

Indikasi selanjutnya, dalam Undang-Undang ini menimbulkan potensi disfungsi kelembagaan, yaitu masalah eksistensi Kelembagaan serta keberadaan ruang gerak, seperti yang diungkapkan oleh Agung sebagai berikut:

*“Masalah yang ditimbulkan dari Undang-Undang ini adalah masalah Eksistensi Lembaga Amil Zakat dipertanyakan, secara otomatis lembaga kami juga resah mas, coba sampean lihat dipasal 38, yang mengatakan bahwasannya setiap orang dilarang menjadi amil zakat, sedangkan undang-undang ini telah berlaku sejak Januari, terus bagaimana dengan takmir masjid, sekolah-sekolah yang selama ini melakukan pengumpulan zakat, dalam hal ini undang-undang tidak memberikan garansi kenyamanan, belum ada jaminan keamanan, terus ada pasal pidana yang melarang, dalam fiqh ada larangan yang bersifat haram, makruh, masuk dalam sebuah kejahatan, la larangan ini termasuk dimana?larangan ini masuk yang mana juga belum jelas.”*⁸⁴

Memang dalam pasal 38 *“Setiap orang dilarang dengan sengaja bertindak selaku amil zakat melakukan pengumpulan, pendistribusian, atau pendayagunaan zakat tanpa izin pejabat yang berwenang”*. Undang-Undang ini telah berlaku sejak bulan Januari 2012, dengan mulai dijalkannya Undang-Undang ini maka telah mengusik dan memberikan tekanan pada para penggerak zakat.

⁸³ Risma, wawancara (Malang, 7 Agustus 2012).

⁸⁴ Wicaksono, wawancara (Malang, 10 Agustus 2012).

Jaminan keamanan, kenyamanan tidak didapatkan oleh para Amil dari pasal ini, walaupun sering kali ketua Badan Amil Zakat Nasional Didin Hafiduddin, , dalam tiap kesempatan mengatakan bahwasannya,

“Dengan berlakunya undang-undang ini maka seluruh para lembaga Amil Zakat tidak perlu khawatir dan takut”

Akan tetapi perkataan ini belumlah bisa memberikan rasa nyaman dan tenang, akan tetapi malah bersifat politis, karena sampai sekarangpun jaminan akan adanya implementasi belum ada.

Secara kelembagaan maka lembaga Amil zakat belum mendapatkan porsi yang sesuai dalam Undang-Undang itu, mulai dari kewenangan dan ruang gerak bagi lembaga amil tersebut, bukan hanya membantu saja.

Lebih lanjut, yang jadi permasalahan disini adalah, yang dimaksud dilarang disini adalah tidak boleh secara syar’i, dalam hukum Fiqh sendiri, itu mengenal ada beberapa defisini dari larangan, larangan yang bersifat haram, makruh, atau larangan yang konsekuensi logisnya adalah sebuah kejahatan.⁸⁵

Untuk masalah ruang gerak dari Lembaga Amil Zakat, Risma, yang selama ini telah berkecimpung dalam penjemputan dan pengumpulan zakat, mengatakan:

*“Ya sebenarnya ini sangat diskriminatif mas, masa kita gak boleh ngambil zakat dari Pegawai Negeri Sipil, la terus kalau mereka memang maunya mengumpulkan ke kita masa kita tolak?, banyak juga donatur kita yang pekerjaannya Pegawai Negeri Sipil Mas, tapi ya kebanyakan kita buka counter di perusahaan-perusahaan kayak di Telkom gitu”.*⁸⁶

Darisini penulis melihat, dalam kewenangan, Badan Amil Zakat Nasional diberikan ruang gerak dan kewenangan di Instansi-instansi pemerintah, seperti

⁸⁵ Wicakosono, wawancara (Malang, 10 Agustus, 2012)

⁸⁶ Risma, wawancara (Malang, 7 Agustus 2012).

mengelola zakat dari seluruh Pegawai Negeri Sipil, Instansi-instansi Pemerintah, Usaha Negara, seperti yang terjadi baru-baru ini, Walikota Malang akan mengeluarkan Surat Keputusan yang mengatur tentang gaji para Pegawai Pemerintahan Kota Malang dipotong sebesar 2,5% dari gaji untuk zakat.

Jika penulis cermati, maka implikasi potensi disfungsi yang terjadi adalah, semua Pegawai Negeri Sipil harus membayar zakatnya di Badan Amil Zakat Nasional, tidak boleh ke Lembaga Amil Zakat, akan tetapi dalam prakteknya, di Yayasan Dana Sosial Al-Falah dari sekian ribu donatur sebagian dari mereka adalah berprofesi sebagai Pegawai Negeri sipil.

Apabila peraturan ini benar diterapkan, maka ini akan melanggar syar'i karena dalam zakat itu sendiri ada nishab, tidak bisa langsung dipukul rata, selain itu apakah ini sudah mengakomodir semua pegawai negeri sipil, karena tidak semua pegawai negeri sipil beragama Islam, sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 langsung disama ratakan yaitu semua Pegawai Negeri sipil.

Sehingga bagi Lembaga Zakat, Infaq dan Shadaqah sendiri merasa ini tidak berpengaruh bagi pengelolaan zakat yang berkelanjutan bagi lembaganya, tidak perlu khawatir akan adanya pendiskreditan kewenangan dan ruang gerak dalam pengumpulan, pengelolaan dan pendayagunaan zakat tersebut. Walaupun sudah terkapling-kapling ranah dan wilayahnya, Lembaga Amil Zakat tidak begitu risau dibuatnya, dari segi pilihan instansi atau lembaga mana muzaki akan membayar adalah pilihan individu yang mengarah pada privasi pilihan yang tidak bisa dipaksakan karena ini masalah pilihan dalam ibadah.

Selain itu selama ini Lembaga Amil Zakat telah mendapat kepercayaan dari perusahaan-perusahaan besar dalam pembayaran zakat, atau penyaluran dananya,

karena hanya dengan menyakinkan para muzaki maka kita bisa membuat lembaga sebagai pilihan untuk tempat penyaluran zakat, bukan dengan cara paksaan.

4. Jaminan Sentralisasi dari Pemerintah

Tanggapan Agung terhadap potensi disfungsi pada pola pengelolaan zakat, yaitu:

“Dalam undang-undang tersebut sentralisasi ada di Badan Amil Zakat Nasional, akan tetapi apakah ruang sentralisasi ini bisa menjadai jaminan kinerja lembaga pemerintah?bukitnya, apabila kita mau fair, capaian dana yang dihimpun lebih banyak kita daripada Badan Amil Zakat Nasional”⁸⁷

Bila penulis lihat dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011, bahwasannya Pemerintah dalam Mengelola zakat telah membentuk satu lembaga yaitu Badan Amil Zakat Nasional, sehingga semua merujuk pada lembaga ini, lembaga amil zakat yang lain hanya membantu mengumpulkan, mengelola, mendayagunakan.

Pembentukan Badan Amil Zakat Nasional mulai dari tingkat pusat sampai daerah memberikan akses gerak yang sangat luas dan legitim bagi pengelolaannya, akan tetapi apakah ini suatu jaminan akan gerakan yang maksimal, yang signifikan dalam pengelolaan zakat, belum bisa dikatakan iya, karena dari data yang masuk menunjukkan bahwa lembaga amil zakat lebih besar menghimpun dana, mengelola dan mendayagukan daripada Badan amil Zakat Nasional. Keberadaan hal inilah yang akan membikin kerancuan dalam pelaksanaanya, sehingga menimbulkan potensi disfungsi di dalamnya.

Beda dengan Risma yang mengatakan:

“Alaah mas yang penting bukti, kita lo dah banyak mendistribusikan zakat, kita juga buat program untuk pemberdayaan, bisa sampean lihat di majalah ini”⁸⁸

⁸⁷ Wicaksono, wawancara (Malang, 10 Agustus 2012).

⁸⁸ Risma, wawancara (Malang, 7 Agustus 2012).

Ternyata Lembaga Amil Zakat Yayasan Dana Sosial Al-Falah Kota Malang memang mempunyai banyak program dalam pengelolaan, lembaga amil zakat juga punya banyak program pendayagunaan yang langsung bersentuhan dengan masyarakat, sehingga memberikan kontribusi lebih terhadap pemberdayaan masyarakat.

5. Undang-undang Organisasi Masyarakat Nomor 08 Tahun 1985

Salah satu syarat pembentukan Lembaga Amil Zakat adalah dari Organisasi Masyarakat, dalam hal ini Agung Wicaksono memberi masukan:

*“Selain itu coba lihat syarat-syarat pembentukan Lembaga Amil Zakat, harus dari ormas, yang jadi pertanyaan ORMAS Islam yang mana, di Indonesiakan banyak ada NU, Muhammadiyah dll, apabila iya maka bagaimana dengan lembaga yang punya Lembaga Amil Zakat yang tidak berdasar ORMAS Islam, kan tidak bisa berafiliasi contoh: Bank BNI, El-Zawa, Sekolah-sekolah itu, Undang-undang ORMAS juga belum selesai sampai sekarang, masa mau pakai yang lama, kalau iya kan timbul masalah baru soalnya Undang-undang ORMAS yang lama harus berasaskan Pancasila”.*⁸⁹

Dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011, Pasal 18 yang mengatur tentang pembentukan lembaga amil zakat, ayat 1, 2:

“Pembentukan LAZ wajib mendapat izin Menteri atau pejabat yang ditunjuk oleh Menteri.” (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.”

Jika kita cermati lebih dalam, maka yang perlu dijelaskan adalah maksud dari Organisasi Masyarakat tersebut, dikarenakan pasca reformasi banyak bermunculan Organisasi Masyarakat yang berlandaskan atau berasaskan agama, ras, ideologi, apabila yang dimaksud disini adalah Organisasi Masyarakat Islam Maka apakah

⁸⁹ Wicaksono, wawancara (Malang, 10 Agustus 2012).

Organisasi itu adalah Organisasi yang sudah terbentuk dan berjalan selama ini, seperti Organisasi Nahdhatul Ulama, Muhammadiyah, Persatuan Islam, dll.

Telaah lebih lanjut adalah potensi disfungsi akan terjadi pada indikasi, kesiapan semua Organisasi Masyarakat dalam menyambut pemberlakuan Undang-Undang yang baru, sebagaimana yang kita ketahui bahwasannya Undang-Undang Organisasi Masyarakat dalam proses pembuatan dan pengesahan atau masih berupa Rancangan Undang-Undang, sehingga secara langsung ini juga mengancam kerancuan dalam pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011.

Lembaga amil zakat sekarang sudah berkembang pesat, bukan hanya Organisasi Masyarakat saja yang membentuk, membuat Lembaga Amil Zakat, banyak yayasan pendidikan, masjid-masjid, sekolah-sekolah, Universitas-universitas serta lembaga usaha swasta yang mempunyai lembaga amil zakat, contoh: Lembaga Amil Zakat El-Zawa Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang, Bank BNI, yang mana mereka bukan dari salah satu Organisasi Masyarakat, yang mana dalam pembentukannya Lembaga Amil Zakat untuk dapat Surat Keputusan Pengukuhan harus salah satu dari Organisasi Masyarakat.

Dilain pihak belum selesainya Undang-Undang Organisasi Masyarakat yang baru, akankah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 berlandaskan Undang-Undang Organisasi Masyarakat yang lama, jika iya maka Organisasi Masyarakat ini harus berlandaskan atau berasaskan Pancasila, bukan Islam.

6. Kesenjangan antara Badan Amil Zakat Nasional dan Lembaga Amil Zakat

Untuk masalah kesenjangan antara Badan Amil Zakat Nasional dengan Lembaga Amil Zakat, Agung Wicaksono mengatakan:

*“Ya ada beberapa kewenangan yang tidak sesuai, contoh Badan Amil Zakat Nasional semua ditanggung oleh pemerintah biaya operasionalnya, ranahnya sudah dikapling-kapling, bagi Pegawai Negeri Sipil harus bayar zakat ke Badan Amil Zakat Nasional, bahkan ada pemotongan gaji sebesar 2,5% dimasukkan ke Badan Amil Zakat Nasional untuk zakat, kalau kitakan harus pinter-pinter ngatur, soalnya dana operasional kita ya diambil dari hak amil itu mas”.*⁹⁰

Ada beberapa kesenjangan yang meresahkan Lembaga Amil Zakat, sehingga berpotensi pada disfungsi lembaga amil zakat:

1. Badan Amil Zakat Nasional dibentuk oleh Pemerintah sehingga secara hukum sangat kuat dan mempunyai kewenangan yang lebih, sehingga pengelolaan zakat tersentralisasi di Badan Amil Zakat Nasional, sedangkan Lembaga Amil Zakat dibentuk oleh masyarakat yang berupa Organisasi Masyarakat, dalam hal ini masih menimbulkan kerancuan di dalamnya.
2. Dari segi fasilitas, semua fasilitas pendanaan untuk Badan Amil Zakat Nasional ditanggung oleh pemerintah, sehingga para pengurusnya tidak perlu khawatir akan biaya operasional, eksistensi lembaga, akan tetapi lembaga Amil Zakat, besar kecilnya muzaki mempengaruhi biaya operasional dan pendayagunaan zakat, apabila muzaki atau donatur banyak maka biaya operasional akan tertutupi, akan tetapi bila muzaki sedikit maka eksistensi lembaga tidak bisa dipertahankan.

Selain itu, Badan Amil Zakat Daerah semua juga tertutupi oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, sedangkan lembaga yang mempunyai cabang banyak akan sangat kesulitan memenuhi biaya operasionalnya, akan terjadi ketimpangan.

⁹⁰ Wicaksono, wawancara (Malang, 10 Agustus 2012).

Risma, sebagai Staff yang merasakan langsung masalah dana operasional ini mengatakan:

“Dulu ya masih susah mas, kadang kita sampai bingung masalah distribusi dana, tapi Alhamdulillah dengan banyaknya donatur kita bisa lebih konsen ngurusin masyarakat, bisa bantu lebih banyak masyarakat, tidak bingung lagi, kita bisa memberdayakan sampai ke daerah-daerah pelosok yang sebelumnya belum bisa kita jangkau, yang tak lihat sih kebanyakan lembaga seperti kita yang banyak gerak disana”.⁹¹

Jelas disini ada kesenjangan, akan tetapi Implikasi logis dari kesenjangan-kesenjangan ini adalah masalah dana operasional dalam pemberdayaan, Badan Amil Zakat Nasional dan daerah tidak akan serius mengelola zakat ini, karena semua biaya sudah ditanggung Negara, dengan adanya garansi dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau daerah akan memberikan keleluasaan bagi para pengurus Badan Amil Zakat untuk tidak mengelola zakat ini secara profesional, sesuai dengan fakta yang sudah terjadi, sedangkan lembaga Amil Zakat harus ekstra keras untuk mengelola zakat ini.

D. Analisis Data

Dari pemaparan diatas penulis sampai pada analisis, sesuai dengan metode penelitian yang penulis pakai yaitu metode analisis deskriptif komparatif yaitu penulis berusaha menjawab atau memaparkan rumusan masalah dan menganalisis data yang ada pada sumber data yaitu primer dan sekunder.

Dalam sumber data primer, rumusan masalah memberikan gambaran bahwasannya indikasi potensi disfungsi berada pada:

1. Banyak redaksi yang masih multi tafsir, seperti dalam pasal 5 yang berbunyi

“Untuk melaksanakan pengelolaan zakat, pemerintah membentuk Badan

⁹¹ Risma, wawancara (Malang, 7 Agustus, 2012).

Amil Zakat Nasional”. Dalam hal ini jika penulis telisik maka sebenarnya yang berwenang atau diberi kewenangan dalam pengelolaan zakat hanya Badan Amil Zakat Nasional saja, ini adalah arti secara tersirat dari makna redaksi ini, akan tetapi disisi lain Undang-Undang juga mengatur tentang pembentukan Lembaga Amil Zakat, sehingga terjadi *conflik of norm* dimana adanya tabrakan pasal di dalam satu Undang-Undang, teori Hans Kelsen ini, menyangkut masalah superior dan inferior peraturan apabila terjadi tabrakan pasal,⁹² selain itu dalam asas pemberlakuan hukum juga telah merubah Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 sudah tidak berlaku lagi, sehingga semua aturan memakai aturan yang baru termasuk dalam kelembagaan.

Dalam penelitian juga informan mengatakan bahwasannya Undang-Undang ini banyak yang belum jelas posisi dan kedudukannya, sehingga membingungkan para penggerak zakat yang selama ini sudah melakukan pemberdayaan selama bertahun-tahun, bisa dikatakan Undang-Undang telah melakukan dua fungsi, yaitu mengatur kelembagaan akan tetapi juga mengatur masalah pengklaiman membayar zakat harus di Badan Amil Zakat Nasional.

2. Dalam kewenangan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011, menjelaskan bahwasannya tidak semua orang bisa menjadi Amil Zakat, dalam tidak semua lembaga bisa mengambil zakat dari orang-orang tertentu, contohnya: Pegawai Negeri Sipil, ini diatur dalam pasal 38, sedangkan selama ini Lembaga Amil Zakat sudah melakukan hal itu, dengan

⁹² Prof. Jimly Asshiddiqie, S.H, M. Ali Safa'at, S.H, M.H, *Teori Hans Kelsen Dalam Hukum* cet. I (Jakarta, Mahkamah Konstitusi Pers, 2006), 137

adanya peraturan tersebut otomatis Lembaga Amil Zakat sudah tidak bisa lagi mengumpulkan zakat dari pegawai negeri sipil, informanpun mengiyakan tentang hal itu, akan tetapi timbul pertanyaan, bagaimana jika itu suatu pilihan karena sebuah kepercayaan kepada sebuah lembaga dimana mereka sudah menjadi donaturnya? Apakah lantas mereka bisa begitu saja beralih ke lembaga lain, belum lagi dengan adanya peraturan pemotongan gaji sebesar 2,5% dari gaji, ini menimbulkan permasalahan sendiri, karena semua pegawai tidak beragama Islam.

3. Sentralisasi pemerintah juga menyangkut masalah kinerja para amilin, dengan biaya operasional dan gaji dari pemerintah, dengan jaminan kinerja yang lebih apakah ini akan maksimal, Karena jika menilik kebelakang kinerja Badan Amil Zakat Nasional belum begitu maksimal, bisa kita lihat dalam masalah pengumpulan dan pendayagunaan dana zakat, menurut informan Lembaga Amil Zakat lebih banyak dalam pengelolaan dana zakat, berkisar 10% diatas Badan Amil Zakat Nasional.
4. Penyempitan ruang gerak lembaga amil zakat terjadi karena badan amil zakat nasional membentuk badan-badan amil zakat tingkat daerah dengan kewenangan yang sama yaitu masalah mengumpulkan dan mendistribusikan zakatnya, badan amil zakat daerah juga diberikan wewenang mengambil zakat pada instansi-instansi pemerintah serta swasta, dimana instansi swasta selama ini adalah ruang gerak bagi lembaga amil zakat untuk pengumpulan zakatnya, mereka membidik pihak-pihak swasta dalam pengumpulan, pendayagunaan zakatnya, terlihat dengan banyaknya dana yang bisa dikumpulkan darinya.

5. Kerancuan juga terjadi dalam syarat pembentukan Lembaga Amil Zakat yang berupa harus dari Organisasi Masyarakat karena Undang-Undang tersebut sampai sekarang belum selesai belum diundangkan, selain itu juga banyak lembaga amil zakat yang tidak berafiliasi dengan Organisasi Masyarakat ini, peran serta mereka juga tidak sedikit dalam pemberdayaan masyarakat lewat zakat ini, apakah lantas mereka akan di bubarkan begitu saja hanya karena mereka mendirikan tanpa dasar Organisasi Masyarakat.
6. Kesengjangan antara badan amil zakat nasional dan lembaga amil zakat terjadi pada aspek hukum kelembagaan, badan amil zakat nasional dibentuk oleh pemerintah, sehingga secara hukum mereka sangat legitim keberadaannya, serta diberikan kewenangan yang sangat luas di dalamnya, sedangkan lembaga amil zakat perlu pemenuhan syarat-syarat yang banyak hanya untuk sekedar mendirikannya, dalam wilayah operasionalnya juga badan amil zakat didanai oleh pemetintah, sedangkan lembaga amil zakat harus berusaha sendiri untuk pemenuhan fasilitasnya.