

**KEBERTERIMAAN AMIL ZAKAT DI DI YOGYAKARTA
ATAS HEGEMONI NEGARA DALAM PENGELOLAAN
ZAKAT MELALUI UU NO 23 TAHUN 2011**

T E S I S



OLEH :

**NAMA MHS. : MUHAMAD NASRUDIN, S.H.I.
NO. POKOK MHS. : 09912461
BKU : HUKUM EKONOMI ISLAM**

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
2015**

**KEBERTERIMAAN AMIL ZAKAT DI DI YOGYAKARTA
ATAS HEGEMONI NEGARA DALAM PENGELOLAAN
ZAKAT MELALUI UU NO 23 TAHUN 2011**

T E S I S



OLEH :

**NAMA MHS. : MUHAMAD NASRUDIN, S.H.I.
NO. POKOK MHS. : 09912461
BKU : HUKUM EKONOMI ISLAM**

**Telah diujikan di hadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis
dan dinyatakan LULUS pada hari Jumat, 23 Januari 2015**

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
2015**



**KEBERTERIMAAN AMIL ZAKAT DI DI YOGYAKARTA ATAS
HEGEMONI NEGARA DALAM PENGELOLAAN ZAKAT
MELALUI UU NO 23 TAHUN 2011**

TESIS

Oleh :

Nama Mahasiswa : **Muhamad Nasrudin, S.H.I.**
No. Pokok Mahasiswa: **09912461**
BKU : **Hukum Ekonomi Islam**

**Telah diujikan di hadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis
dan dinyatakan LULUS pada hari Jumat, 23 Januari 2015
Program Magister (S-2) Ilmu Hukum**

Pembimbing 1

Prof. Dr. Ridwan Khairandy, S.H., M.H.

Tanggal 9 Februari 2015

Pembimbing 2

Dr. Drs. Rohidin, M.Ag.

Tanggal 3 Februari 2015

Anggota Penguji

Nurjihad, S.H., M.H.

Tanggal 2 Februari 2015

Mengetahui
Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia

Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D.

MOTTO & PERSEMBAHAN

كن عالما او متعلما او سامعا او مستمعا

Jadilah seorang yang berilmu. Jika tidak, jadilah seorang pembelajar. Jika tidak, jadilah seorang pendengar yang baik. Jika tidak, jadilah pemerhati yang baik.

Al-Hadits

Tesis ini penulis persembahkan kepada siapa pun yang tak mau mengenal tanda titik dalam belajar, yang selalu merawat rasa ingin tahu, yang mampu mengalahkan ketakutan untuk bertanya, yang selalu merasa kehausan akan ilmu dan pengetahuan.

PERNYATAAN ORISINALITAS

Tesis dengan judul

**KEBERTERIMAAN AMIL ZAKAT DI DI YOGYAKARTA ATAS
HEGEMONI NEGARA DALAM PENGELOLAAN ZAKAT
MELALUI UU NO 23 TAHUN 2011**

Adalah

Benar-benar hasil karya dari penulis, kecuali bagian-bagian tertentu yang telah diberikan keterangan pengutipan sebagaimana etika akademis yang berlaku. Jika terbukti bahwa karya ini bukan karya penulis sendiri, maka penulis siap untuk menerima sanksi sebagaimana yang telah ditentukan oleh Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Yogyakarta, 16 Januari 2015

MUHAMAD NASRUDIN, S.H.I

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah, puji syukur ke hadirat Ilahi Rabbi, atas limpahan karuniannya tesis ini akhirnya mewujud sudah. Salawat dan salam terhatur ke hadirat Nabi Muhammad saw, juga kepada ahli bait dan sahabatnya. Amin.

Menulis kata pengantar adalah momentum yang paling melegakan sekaligus paling menguras memori dalam penulisan tesis. Lega karena masa-masa pencarian bentuk subjek riset sudah tuntas. Masa-masa penelusuran data yang menyenangkan sekaligus menegangkan sudah terlampaui. Masa-masa memeras saripati informasi dan menyusun ulang menjadi tubuh-tubuh pengetahuan yang sebisa mungkin utuh sudah terlaksana.

Menulis kata pengantar juga merupakan momentum yang menguras memori, di mana kita berjalan mundur mengingat apa yang sudah terjadi dan apa yang sudah kita lakukan. Ketika mendaftar ke Program Pascasarjana Ilmu Hukum UII, peneliti tertarik untuk menulis tesis tentang Kultur Hukum Ekonomi Islam. Sayangnya, tema ini sangat dan terlalu luas, sementara tesis harus mengangkat tema yang spesifik dan terarah agar bisa efektif. Sebab itulah penulis mencari-cari subjek yang lebih mikro dari tema besar tersebut.

Dalam dua dekade belakangan, boleh dikatakan bahwa hukum Islam banyak yang diadopsi menjadi hukum positif. Meminjam ungkapan Qadri Azizi, tren hukum Islam untuk diambil menjadi salah satu bahan baku hukum positif nasional sedang *in* hingga beberapa tahun belakangan. Islamisasi hukum nasional

atau nasionalisasi hukum Islam seakan menjadi sebuah kelaziman dan bahkan keharusan, dimulai dari Kompilasi Hukum Islam, UU Peradilan Agama, UU Perbankan Syariah, UU Wakaf, UU Pengelolaan Zakat, UU Haji, UU Asuransi Syariah, dan seterusnya.

Keberterimaan sebagian besar masyarakat terhadap fenomena ini adalah positif. Namun demikian, ada satu hal yang perlu dicatat besar-besar bahwa hukum adalah produk legislasi. Sementara, legislator adalah politisi, bukan praktisi ataupun akademisi hukum Islam. Oleh sebab itu, pasti akan terjadi di mana produk hukum yang dihasilkan tidak sesuai dengan apa yang diharapkan oleh *stakeholders* hukum Islam. Bukan tidak mungkin akan ada produk hukum yang bernafas hukum Islam yang akan ditolak oleh masyarakat. Pada tahun 2009 saat itu gejala ini belum muncul, tetapi penulis yakin bahwa hal itu akan terjadi dan tinggal menunggu waktu saja.

Saat ujian seminar, Pembimbing tertarik dengan pokok bahasan tentang Kultur Hukum Ekonomi Islam. Namun Pembimbing memberikan PR penting yang harus penulis jawab: Aspek hukumnya seperti apa? Produk hukum yang diteliti apa? Penulis lama mencari-cari produk hukum apa yang bisa secara kuat merepresentasikan Kultur Hukum Ekonomi Islam. Baru pada medio 2012, secara tak sengaja penulis menemukan berita demonstrasi LAZ menolak UU Pengelolaan Zakat yang baru. Yang menolak UU Nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (selanjutnya disebut UUPZ 23/2011) ini bukan masyarakat umum, tetapi justru aktivis zakat!

Dari sinilah penulis menemukan topik kunci yang hendak penulis telusuri lebih jauh. Mengapa mereka berdemonstrasi, mengapa mereka menolak UU tersebut. Bahkan di paragraf kedua 2012, mereka mengajukan uji materi UU tersebut ke Mahkamah Konstitusi. Pokok yang mereka permasalahan adalah apa yang mereka sebut sentralisasi pengelolaan zakat, subordinasi amil zakat nonnegara, dan kriminalisasi amil zakat (tak berizin).

Di tengah hiruk-pikuk persidangan dan demonstrasi aktivis zakat di berbagai kota, nyaris tidak ada satu berita pun yang mengabarkan bahwa aktivis zakat DI Yogyakarta turut dalam aksi-aksi tersebut. Padahal, Yogyakarta selama ini dikenal dengan penduduknya yang melek media, selalu *update*, dan kritis. Maka tidak mungkin amil zakat di DI Yogyakarta tidak bersikap terhadap UU tersebut, apalagi tidak tahu akan UUPZ tersebut. Dari sinilah penjajagan informasi dimulai.

Sementara mengumpulkan informasi keberterimaan amil zakat di DIY, penulis mengumpulkan bahan terkait akar hegemoni negara dalam pengelolaan zakat. Latar belakang keilmuan hukum Islam, bekal *ilmu 'alat* dari pesantren, dan rasa ingin tahu yang mendalam pada akhirnya membawa penulis untuk menelusuri teks-teks klasik terkait praktik berzakat era Islam klasik, tafsir dan hadits klasik terkait ayat-ayat kunci dalam pengelolaan zakat. Tak ketinggalan, praktik berzakat di Nusantara, sejak era awal Islam diterima hingga era reformasi sebisa mungkin penulis telusuri.

Penelusuran semacam ini penting karena dua hal: *Pertama*, kesadaran zakat sedang bangkit, sehingga euforia zakat meluap-luap. Aksi demonstrasi

menolak UUPZ 23/2011 adalah satu wujud euforia tersebut dalam bentuk yang berbeda. *Kedua*, euforia berzakat ini harus segera diikuti dengan kesadaran ilmiah tentang zakat, juga pemahaman akan hukum zakat. Penulis semakin bersemangat menelusuri karena topik ini jarang dikaji. Kalaupun ada yang mengkaji, mereka mengkaji dari perspektif sosial. Nyaris belum ada yang mengkajinya dalam kerangka ilmu hukum. Jika tren euforia zakat dan filantropi Islam makin berkibar, dalam lima tahun ke depan bukan tidak mungkin dibutuhkan kajian yang lebih rigid tentang Hukum Zakat Indonesia. Sementara sampai saat ini, bidang kajian tersebut masih lowong.

Penulis berharap kajian di Bab II tesis ini bisa dikembangkan sebagai salah satu pintu masuk untuk sebuah cabang kajian dalam ilmu hukum, yakni Hukum Zakat Indonesia. Nantinya, cabang kajian ilmu hukum ini akan berbicara zakat mulai dari ontologi hukum zakat, epistemologi hukum zakat, aksiologi hukum zakat, pranata zakat, zakat dan benda, zakat dan negara, Organisasi Pengelola Zakat, perikatan zakat, kontrak zakat, dan seterusnya. Merawat cabang kajian ilmu hukum ini penting untuk mengawal perkembangan dunia perzakatan yang terus melaju, sekaligus menjadi alternatif tawaran solusi ketika nantinya ada problem di kemudian hari.

Setelah Bab II selesai, penulis kemudian mengekstrak dan merekonstruksi keberterimaan amil zakat terhadap hegemoni negara dalam pengelolaan zakat melalui UUPZ 23/2011 dalam Bab III. Penulis mengkonstruksinya satu per satu untuk mendapatkan yang lebih utuh sekaligus detil. Hal ini penting karena masing-masing amil zakat memiliki karakter dan bekal pengetahuan yang

berbeda. Di bagian akhir Bab ini, penulis menyajikan rekonstruksi dengan menggunakan acuan tematik.

Kemudian, menyadari keterbatas penulis dalam pengetahuan dan kekuatan, terkait selesainya penulisan tesis ini, penulis menghaturkan terima kasih kepada pihak-pihak yang telah membantu penulis, secara langsung ataupun tidak, diantaranya:

1. Pimpinan Universitas Islam Indonesia, Rektor Dr. Ir. Harsoyo, M.Sc, Dekan Fakultas Hukum Dr. Aunur Rohim Faqih, S.H., M.Hum, Kepala Program Studi Pascasarjana, Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D. beserta seluruh jajarannya yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk menimba ilmu di kampus tercinta, dan membantu segala keperluan akademik penulis selama di kampus.
2. Prof. Dr. Ridwan Khairandy, S.H.. M.H. yang telah membimbing penulis. Terima kasih telah memberikan kail pertanyaan-pertanyaan penting, mendasar, sekaligus membuka kesadaran dan sangat menentukan, baik di dalam ruang perkuliahan ataupun dalam penulisan tesis ini.
3. Dr. Drs. Rohidin, M.Ag. atas perannya yang lebih dari sekadar pembimbing tesis, khususnya atas bimbingan belajar teori-teori hukum kritis, teori mikro, aplikasi penelitian konstruktivisme. Juga atas dukungan yang tak pernah henti untuk selalu berpikir kreatif dan taktis.
4. Penguji tesis, Prof. Dr. Ridwan Khairandy, S.H.. M.H, Dr. Drs. Rohidin, M.Ag, dan Bapak Nurjihad, S.H., M.H. yang telah memberikan saran, masukan, kritik, bagi sempurnanya tesis ini.

5. Seluruh jajaran pengajar di Pascasarjana FH UII: Prof. Dr. Mahfud MD, Prof. Jawahir Thontowi, S.H., Ph.D., Prof. Erman Rajagukguk, Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum., Dr. Mudzakkir, S.H., M.H., Nandang Sutrisno, S.H., LLM., M.Hum., Ph.D., Dr. Salman Luthan, S.H., M.H., Dr. Suparman Marzuki, S.H., M.Si. Siti Anisah, Dr. S.H., M.Hum, dan seluruh pengajar lain yang tak bisa disebutkan satu per satu. Terima kasih atas limpahan ilmu yang tak ternilai harganya.
6. Guru-guru yang menjadi penerang jiwa ini, KH. Baidhawi Syamsuri (alm) beserta Ibu Nyai Maimunah, KH. Anshor Syamsuri (alm), KH. Dzofir Syafii, KH. Najib Abdul Qadir, KH. Dr. Hilmy Muhammad, Gus Shofi al-Mubarak serta seluruh dewan asatidz di PP Sirojuth Tholibin Grobogan, PP Al-Munawwir, dan PP Krapyak kompleks Taman Santri. Mohon maaf penulis belum bisa menunaikan seluruh petuah dan mengamalkan ilmu dengan ikhlas dan tuntas.
7. Ibunda Hj. Siti Munawaroh dan Ayahanda Hi. M. Solihin atas limpahan kesabaran yang luar biasa, terutama terhadap kebandelan penulis. Terima kasih atas ketulusan dukungan dan cinta kasih, meski kadang penulis merasa bahwa hal itu terlampau besar untuk penulis yang bandel ini terima.
8. Ibu mertua Nur Hasanah (alm) dan Bapak mertua H. Achmad Syahid atas kelapangan hati yang telah menerima penulis apa adanya. Maafkan penulis yang belum sempat berbakti kepada Ibu.

9. Untuk belahan jiwaku, Lu'lu'ul Maknun. Terima kasih atas segalanya. Dukunganmu, hatimu, kasihmu, dan senyummu adalah salah satu alasan bahwa esok cuaca akan cerah. Jalan kita masih panjang.
10. Untuk puteraku, Faruq M. Achmad, tesis ini secara khusus dipersembahkan kepadamu juga adik-adikmu kelak. Ayah mohon maaf karena untuk keperluan tesis ini sering tidak bisa menemanimu bermain. Ayah berharap kelak Ananda bisa menikmati tesis ini, sebagai ganti jam bermain bersama ayah yang hangus.
11. Rekan-rekan di Penerbit Jalasutra, terkhusus Mas Apri, terima kasih atas permaklumannya saat penulis sering keluar kantor untuk keperluan riset tesis. Juga Mas Andri, Mbak Iim, Mbak Arfa, Mas Memet, Sistha, Anaa, Deni, Pak Wal, Pak Kuat, Pak Irjan, Mbak Wiwik. Kalian luar biasa.
12. Rekan-rekan Komunitas Wijilan: Habibi, Edi, Fathoni kapan lulus? Fika, juga sejoli Lies dan Agus. Meski sederhana, diskusi kita bisa menjadi luar biasa.
13. Rekan-rekan Majalah Bangkit PWNUI DIY: Pak Luthfi, Gus Madun, Gus Anas, Mbak Muyas, Gus Rois, Rokhim, Saifudin, Amru, Supri, Solihin, Maghfur, dan seluruh tim. Ingat pesan Mbah Hasyim Asy'ari.
14. Teman-teman Yayasan Kodama: Gus Jamil, Mas Bahrudin, Mas Kun, Mas Anton, dan seluruh tim. Terima kasih atas kesempatan berbaur dan belajar bersama belasan KSU selama beberapa Ramadhan terakhir.
15. Teman-teman di Asrama Taman Santri PP Ali Maksum: Kang Burhan, Kang Andi, dan seluruh teman mengaji. Terima kasih atas ruang dan waktunya, belajar bersama.

16. Adik-adik di PP Bintang Saadillah ar-Rasyid Krapyak, terima kasih atas ruang aktivitas dan diskusi rutinnya. Keterbatasan bukanlah alasan untuk tidak maju.
17. Seluruh narasumber tesis ini. Terima kasih atas kesediaan bertukar wacana dan gagasan, juga luangan waktu. Pak Yusuf yang selalu terbuka, Mas Zakse yang ramah, Mas April yang selalu memancing rasa ingin tahu, Pak Dai yang doyan futsal dan gemar mentraktir, Mbak Ajeng yang ceria, Mas Jumarsono atas informasi penting Baitul Mal di Aceh, Mas Istiawan dan Didik yang kompak, Pak Syahroini atas waktunya, Mbak Uut yang menggebu-gebu tak peduli flu menyerang, dan Gus Jamil yang selalu semangat berdakwah. Penulis mohon maaf kalau ada pengutipan yang kurang cermat. Semoga ke depan silaturahmi tetap terjalin dengan medium yang berbeda.
18. Pak Sumantri dan keluarga, terima kasih atas tumpangan berteduh selama ini. Juga segenap warga RT 02 Krapyak Wetan dan Masjid Ar-Rahman yang telah menerima penulis sekeluarga, menjadi lahan sambatan bagi kerepotan kami namun tak pernah *eman* untuk menolong. Pak Tibyo sekeluarga, Mbak Tri sekeluarga, Mbak Ari dan Mas Anto sekeluarga, Mas Jazuli dan Mbak Nurul, Mas Irsyad sekeluarga, Pak Barmawi sekeluarga. Kelak kami akan merindukan kalian.
19. Siapa saja yang telah membantu penulis, langsung ataupun tidak langsung, yang tak mampu penulis sebutkan satu per satu. Semoga Allah memberikan balasan yang lebih baik.

Yogyakarta, 16 Januari 2015

Muhamad Nasrudin, S.H.I.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
LEMBAR PENGESAHAN	iii
MOTTO & PERSEMBAHAN	iv
PERNYATAAN ORISINALITAS	v
KATA PENGANTAR	vi
DAFTAR ISI	xiv
DAFTAR TABEL	xxi
ABSTRAK	xxiii
BAB 1 PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	9
C. Tujuan Penelitian	9
D. Kerangka Teori	10
E. Orisinalitas Penelitian	12
F. Metodologi Penelitian	16
1. Paradigma Penelitian	16
2. Jenis Penelitian	17

3. Sumber Data Penelitian	17
4. Teknik Pengumpulan Data Penelitian	18
5. Metode Interpretasi Data	19
6. Sistematika Penulisan	20
 BAB II HEGEMONI NEGARA DALAM PENGELOLAAN ZAKAT	23
A. Definisi Negara dalam Islam dan Kritik Negara Islam	23
1. Klasifikasi Negara dalam Fikih Islam Klasik	25
2. Kritik atas Negara Islam dalam Lintasan Sejarah Politik	31
3. Negara (dan) Islam dalam Realitas Kontemporer	67
B. Pasang Surut Kuasa Negara dalam Pengelolaan Zakat di Nusantara	73
1. Kuasa dan Praktik Pengelolaan Zakat Era Pra-Kolonial	73
2. Sikap Negara dan Praktik Pengelolaan Zakat Era Kolonial	79
3. Negara dan Pengelolaan Zakat Era Soekarno	93
4. Intervensi Negara dan Pengelolaan Zakat pada Era Soeharto	96
5. Hukum Zakat di Era Reformasi	110
C. Hegemoni Negara dalam Pengelolaan Zakat:	
Lanskap (Sejarah) Fikih Islam	123
1. Tafsir dan Takhrij Teks-Suci Hegemonik	123
2. Perang Zakat Era Abu Bakar	134
3. Formulasi Fukaha Klasik atas Hegemoni Negara dalam Pengelolaan Zakat	143
4. Amil dan Baitul Maal	152

5. Praktik dan Struktur Hegemoni Negara dalam Pengelolaan Zakat di Panggung Sejarah Islam Awal	162
D. Hegemoni Negara dalam Pengelolaan Zakat Melalui UUPZ 23/2011	167
1. Konstelasi Politik dan Kepentingan dalam Proses Legislasi UUPZ 23/2011.....	167
2. Struktur Hegemoni Negara dalam Pengelolaan Zakat Melalui UUPZ 23/2011	187
3. Penguatan Negara melalui Badan Amil Zakat	193
4. Peminggiran Masyarakat Sipil dan LAZ.....	209
5. Hegemoni Negara dalam Pengelolaan Zakat Pasca Amandemen UU PZ 23/2011	215

BAB III KEBERTERIMAAN AMIL ZAKAT DI DI YOGYAKARTA

ATAS HEGEMONI NEGARA DALAM PENGELOLAAN ZAKAT

MELALUI UUPZ 23/2011.....	232
A. BAZNAS DI Yogyakarta	336
1. Pemerintah adalah Pengejawantahan Ulil Amri.....	239
2. Negara Punya Legitimasi Teologis dan Sosial-Politis Kelola Zakat ...	240
3. UUPZ 23/2011 Tidak Memuaskan Semua Pihak	243
4. UUPZ 23/2011 Lebih Baik Dibanding UUPZ 38/1999	246
5. BAZNAS sebagai Mitra dan Merangkul LAZ	247
6. Pelaporan Kinerja LAZ ke BAZNAS	249
7. Bukan Restriksi, tapi Penertiban dan Perlindungan	251

B. LAZIS Universitas Islam Indonesia	254
1. Negara Berwenang Kelola Zakat	255
2. Sepakat dengan Semangat UUPZ 23/2011, Tidak dengan Hegemoni	256
3. Alternatif FOZ, Negara <i>all out</i> Menjadi Regulator Zakat.....	257
4. Ganjalan BAZNAS dan BAZDA sebagai Operator	259
C. Dompet Peduli Ummat Daarut Tauhiid (DPU-DT) Cabang Yogyakarta	261
1. Zakat Urusan Sosial, Bukan Teologi Semata	263
2. NKRI Berhak Mengelola Zakat	265
3. LAZ Tak Sesuai Syariat, Tapi Negara Memberi Wewenang	267
4. Upaya (De)Politisasi Pengelolaan Zakat	269
5. Pertarungan Lima Kekuatan di Balik UUPZ 23/2011	271
6. UUPZ 23/2011 Menekan LAZ, Menganakemaskan BAZNAS	275
7. Kemenag Menghegemoni BAZNAS	278
8. Unsur Pidana dalam UUPZ, Tak Ada Masalah	280
9. Idealitas Tata Kelola Zakat	282
D. LAZIS Muhammadiyah DI Yogyakarta	282
1. Kewenangan Muhammad saw Mengelola Zakat	284
2. NKRI Sah Mengelola Zakat	285
3. Kemampuan Negara Terbatas, LAZ Membantu	287
4. Cara Pandang Negara terhadap LAZ	289
5. LAZIS Muhammadiyah Tak Risau dengan UUPZ 23/2011	292
E. Dompet Dhuafa Cabang Yogyakarta	294
1. Negara Sah Mengelola Zakat, Tapi Belum Siap	296

2. Kewenangan Dompot Dhuafa Mengelola Zakat	301
3. Menolak Subordinasi Amil Zakat Swasta dan Sentralisasi Zakat.....	303
4. Pemerintah Cukup Regulator, Tak Perlu Berebut Kue	307
5. Kriminalisasi Jangan Langsung Diterapkan.....	310
6. Sinergi Amil Zakat, Muzakki, dan Mustahik.....	313
F. Pos Keadilan Peduli Ummat (PKPU) Cabang Yogyakarta	315
1. NKRI Negara Islam Tapi Masih Minus	316
2. NKRI Sah Mengelola Zakat	318
3. UUPZ 23/2011 Sangat Ideal, Tapi Realitas Belum Ideal	319
4. LAZ sebagai Antitesis BAZNAS dan Basis Kewenangannya	322
5. Kisah Aceh Menegakkan Syariat Islam dan Zakat Melalui Negara ...	324
6. Potensi Pelecehan Ketika Zakat Ditegakkan oleh Negara	327
7. Depolitisasi Pengelolaan Zakat, Kisah Kedekatan PKPU dan PKS	328
8. Persyaratan Ormas, Terorisme, dan Pengekangan	332
9. Idealitas Tata Kelola Zakat	334
10. Uji Materiil PP No 14 tahun 2014 tentang Pelaksanaan UU No 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat	336
G. Rumah Zakat Cabang Yogyakarta	337
1. NKRI Bukan Negara Islam, Tak Perlu Kelola Zakat.....	338
2. Alternatif Tafsir atas Ayat Penghimpunan Negara dan Jatidiri Amil .	340
3. UUPZ 23/2011 Merugikan LAZ	344
4. Depolitisasi, Kuningisasi, dan Islamisasi Zakat	346
5. Idealitas Tata Kelola Zakat	347

H.	LAZIS Nahdlatul Ulama DI Yogyakarta	348
1.	Perdebatan NKRI Negara Islam atau Bukan.....	349
2.	Kewenangan Negara dalam Mengelola Zakat	350
3.	Potensi Penyalahgunaan Zakat oleh (Aparat) Negara	352
4.	Amil Zakat di LAZIS NU	353
5.	UUPZ 23/2011 Membatasi LAZ	354
6.	Wacana Syarat Ormas bagi LAZ	357
7.	Idealitas Pengelolaan Zakat	357
I.	Baitul Maal BMT Beringharjo	358
1.	Negara Berhak Kelola Zakat, Asal <i>Sumbut</i>	360
2.	Negara Absen Kelola Zakat, LAZ Hadir	363
3.	Negara Arogan, Masyarakat Tidak Percaya	366
4.	UUPZ 23/2011 Membatasi Baitul Maal, LAZ Membuat Payung	369
5.	Pemerintah Harus Menjadi Dinamisator Zakat	370
6.	BAZNAS Harus Menjadi Pusat Database Zakat	372
7.	BAZNAS Harus Menjadi Regulator yang Kuat	375
8.	Pemerintah dan BAZNAS Harus Menjadi Katalisator	377
J.	Takmir Masjid Jami' Kodama	379
1.	Hak dan Otoritas Negara dalam Mengelola Zakat	380
2.	Amil Zakat Bentuk Masyarakat Sipil	382
3.	UUPZ 23/2011 Merepotkan Masyarakat Sipil	383
4.	Idealitas Pengelolaan Zakat	384

\

K. Konstruksi Keberterimaan Amil Zakat di DI Yogyakarta atas Hegemoni Negara dalam Pengelolaan Zakat Melalui UUPZ 23/20.....	387
1. NKRI antara Negara Islam dan Bukan Negara Islam	389
2. Hak Negara Mengelola Zakat	391
3. Sumber Hak Amil dalam Mengelola Zakat	396
4. Menggugat Hegemoni Pengelolaan Zakat oleh Negara.....	398
5. Faktor Keberterimaan Negatif atas Hegemoni Negara dalam Pengelolaan Zakat	402
6. Absennya Wacana Tanding atas Hegemoni Negara	406
7. Idealitas Tata Kelola Zakat	408
8. Aspek Politik Hukum.....	412
BAB IV PENUTUP	413
A. Kesimpulan	413
B. Saran-Saran	418
C. Penutup	421
DAFTAR PUSTAKA	422
CURRICULUM VITAE.....	436
LAMPIRAN	438

DAFTAR TABEL

Tabel 1. Pendapat Ulama tentang Kriteria <i>Dâr al-Islâm</i>	27
Tabel 2. Pendapat Ulama tentang Klasifikasi Penduduk <i>Dâr al-Islâm</i>	28
Tabel 3. Pendapat Ulama tentang Prinsip <i>Dâr al-Harb</i>	29
Tabel 4. Pendapat Ulama tentang Umat Islam di <i>Dâr al-Harb</i>	30
Tabel 5. Daftar Aksi Para Pegiat Zakat	119
Tabel 6. Titik Krusial Perbedaan UUPZ 38/1999 dan UUPZ 23/2011	193
Tabel 7. Perbedaan BAZNAS di UUPZ 38/1999 dan UUPZ 23/2011	196

ABSTRAK

Merupakan anomali ketika amil zakat yang selama beberapa tahun melalui FOZ ingin agar negara lebih perhatian kepada zakat, tetapi justru menolak UU Nomor 23/2011 tentang Pengelolaan Zakat padahal UU *a quo* memberikan menuntut negara berperan banyak dalam pengelolaan zakat, bahkan sebagai aktor utama. Keberterimaan amil zakat di berbagai kota terhadap UUPZ 23/2011 bernada negatif. UU *a quo* dipandang akan menghancurkan Lembaga Amil Zakat dan mensentralisir zakat ke BAZNAS.

Merupakan sebuah anomali ketika aktivis zakat di DI Yogyakarta, kota yang selama ini dikenal bertabur orang cerdas, melek media, kuat membaca, pintar berdiskusi tetapi tiba-tiba senyap, tidak ada reaksi apa pun yang terendus media terhadap pengesahan UUPZ 23/2011. Anomali inilah yang berusaha dijawab oleh tesis ini. Bagaimanakah keberterimaan amil zakat di DI Yogyakarta terhadap hegemoni negara dalam pengelolaan zakat melalui UUPZ 23/2011?

Penulis mewawancarai 11 (sebelas) amil zakat di 10 (sepuluh) lembaga zakat dengan menggunakan piranti teori interaksionisme simbolik, hermeneutika, dan analisis wacana. Hasil wawancara ini kemudian dikonstruksi menurut masing-masing lembaga. Mereka sepakat negara berhak mengelola zakat. Hal ini mengacu pada argumentasi (i) teologis, bahwa Tuhan memerintahkan begitu; (ii) sosiologis bahwa negara adalah hasil kontrak sosial yang harus memenuhi kebutuhan warganya, termasuk zakat; dan (iii) historis, dalam sejarah Islam klasik, aktor pengelola zakat adalah negara.

Sebaliknya, mereka mengekspresikan keberterimaan yang cenderung negatif terhadap hegemoni negara. Ragam ekspresi ini bisa diurutkan: (i) sangat ideal tapi kondisi tidak ideal (Jumarsono); (ii) semangatnya positif (Zakse) (iii) menertibkan dan melindungi (Yusuf Wibisono); (iv) tidak memuaskan semua pihak (Yusuf Wibisono); (v) merepotkan (Jamilludin); (vi) membatasi (Syahroini); (vii) mensubordinasi (Ajeng Rahadini); (viii) mengawasi dan mengontrol (Dai Iskandar); (ix) menekan (April Purwanto); (x) mendominasi dan menghegemoni (Zakse); (xi) merugikan (Istiawan dan Didik); dan (xii) membunuh (Utami Varalin) amil zakat LAZ.

Kata Kunci:

Pengelolaan Zakat, Keberterimaan, Hegemoni, Negara, LAZ, BAZNAS

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Hukum Islam semakin mendapatkan tempat dalam hukum nasional. Semakin banyak instrumen ekonomi Islam yang diakui dan diatur oleh negara. Setelah perbankan syariah, lembaga keuangan syariah nonbank, asuransi syariah, reasuransi syariah, pegadaian syariah, pembiayaan syariah, dana pensiun syariah, reksadana syariah, Surat Berharga Syariah Negara (SBSN), dan sukuk diakui oleh negara¹, kini pengelolaan zakat mendapatkan tempat dalam hukum nasional.

Terkait pengelolaan zakat, pada tanggal 23 September 1999 DPR RI mengesahkan UU No 38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat. Sebelum UU ini disahkan, pengelolaan zakat diatur dalam Keputusan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri RI Nomor 29 dan 47 tahun 1991 tentang Pembinaan Badan Amil Zakat, Infak, dan Sedekah. Keputusan Bersama ini ditindaklanjuti dengan Instruksi Menteri Agama RI Nomor 5 tahun 1991 tentang Pembinaan Teknis Badan Amil Zakat, Infak, dan Sedekah dan Instruksi Menteri Dalam Negeri RI Nomor 7 tahun 1998 tentang Pembinaan Umum Badan Amil Zakat, Infak, dan Sedekah.²

¹ Pengakuan ini makin kuat setelah pasal 49 UU Nomor 3 tahun 2006 tentang Peradilan Agama mengamankan bahwa seluruh sengketa yang muncul dari ranah instrumen ekonomi syariah ini menjadi kewenangan absolut Peradilan Agama.

² Penjelasan pasal 24 ayat (1) UU Nomor 38/1999.

Setelah berlaku selama dua belas tahun, UU No 38/1999 tentang Pengelolaan Zakat dipandang tidak lagi memadai dalam mengatur pengelolaan zakat sehingga perlu dicabut dan diganti dengan undang-undang yang baru. Pada tanggal 25 November 2011 disahkanlah UU No 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (Lembaran Negara Tahun 2011 Nomor 115). Untuk selanjutnya, UU terakhir ini disebut UUPZ 23/2011.

Belum genap setahun disahkan, respons yang ditunjukkan para pegiat zakat justru bernada negatif. Banyak pegiat zakat yang menolak pengesahan UU ini yang dianggap kontraproduktif bagi pengembangan pengelolaan zakat di Indonesia. Ekspresi penolakan ini bermacam-macam, mulai dari mengadakan seminar, demonstrasi, hingga puncaknya mengajukan permohonan *judicial review* UUPZ 23/2011 ke Mahkamah Konstitusi.

Uji materiil ini diajukan oleh Koalisi Masyarakat Zakat pada tanggal 23 Agustus 2012 dengan nomor perkara 86/PUU-X/2012.³ Pasal-pasal yang digugat adalah pasal 5, 6, 7, 17, 18, 19, 38, dan pasal 41. Menurut Koalisi Masyarakat Zakat, delapan pasal ini bermasalah dan merugikan hak-hak konstitusional. Pasal-

³ Koalisi Masyarakat Zakat ini terdiri atas (1) Yayasan Dompot Dhuafa, (2) Yayasan Dana Sosial Al Falah Malang, (3) Yayasan Yatim Mandiri, (4) Yayasan Rumah Zakat Indonesia, (5) Lembaga Pendayagunaan dan Pemberdayaan Zakat, Infaq, Shadaqoh dan Waqaf Harapan Ummat (LPP-ZISWAF HARUM), (6) Yayasan Portal Infaq (7) Yayasan Harapan Dhuafa Banten (8) Koperasi Serba Usaha Peternak (KSUP) Sabua Ade Bima NTB (9) Koperasi Serba Usaha Kembang Makmur Situbondo (10) Mohammad Arifin Purwakananta, (11) Juperta Panji Utama, (12) Rudi Dwi Setiyanto (13) Armie Robi, (14) Dessy Sonyaratri, (15) A. Azka Muthia (16) Umaruddinul Islam, (17) Fadlullah, (18) Sylviani Abdul Hamid, (19) Asep Supriyatna dan (20) Marjaya <http://portal.mahkamahkonstitusi.go.id/simpp/index.php?page=web.LapBerkasPermohonan&id=1148> "DAFTAR BERKAS PERKARA", diakses pada 29 Oktober 2012 pukul 20.00 WIB.

pasal ini mengandung semangat sentralisasi pengelolaan zakat dan bahkan kriminalisasi amil zakat.

Terkait apa yang mereka sebut sebagai sentralisasi pengelolaan zakat, UUPZ 23/2011 memosisikan Pemerintah *cum* Negara sebagai aktor tunggal dalam mengelola zakat, mulai dari perencanaan, pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat. Sebagai eksekutor, pasal 5 ayat (1) UUPZ 23/2011 menyebutkan, “(1) Untuk melaksanakan pengelolaan zakat, Pemerintah membentuk BAZNAS.”

Ayat (3) dari pasal 5 tersebut menegaskan posisi BAZNAS, bahwa “(3) BAZNAS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan lembaga pemerintah nonstruktural yang bersifat mandiri dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri [Agama].” BAZNAS memiliki kewenangan penuh untuk mengelola zakat. Dan paling sedikit setahun sekali “BAZNAS melaporkan hasil pelaksanaan tugasnya secara tertulis kepada Presiden melalui Menteri dan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia” (pasal 7 ayat [3]).

Pasal-pasal di atas diperkuat dengan pasal 17 yang menyebutkan: “Untuk membantu BAZNAS dalam pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat, masyarakat dapat membentuk LAZ.” Secara implisit, pasal ini menegaskan bahwa posisi dan peran masyarakat sipil dalam pengelolaan zakat hanyalah sebagai pembantu, bukan sebagai aktor utama. UUPZ 23/2011 ini juga secara tidak langsung memangkas peluang campur tangan masyarakat sipil dengan aturan prosedur pendirian LAZ yang rumit. Pasal 18 menyebutkan bahwa:

- (1) 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;
 - 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 syariat dan keuangan secara berkala.”

Karena berposisi sebagai aktor pembantu, pasal 19 UUPZ 23/2011 menyatakan bahwa “LAZ wajib melaporkan pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat yang telah diaudit kepada BAZNAS secara berkala.” Hegemoni negara dalam pengelolaan zakat ini diperkuat dengan pasal 38 UUPZ 23/2011: “Setiap orang dilarang dengan sengaja bertindak selaku amil zakat melakukan pengumpulan, pendistribusian, atau pendayagunaan zakat tanpa izin pejabat yang berwenang”.

Pelarangan ini makin ketat karena UUPZ 23/2011 menerapkan sanksi pidana bagi siapa saja yang melanggar pasal 38. Pasal 41 menyebutkan, “Setiap orang yang dengan sengaja dan melawan hukum melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 38 dipidana dengan pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).”

Dari dua pokok persoalan yang dimohonkan untuk diuji oleh Koalisi Masyarakat Zakat di atas, akar persoalannya terletak pada hegemoni negara dalam

pengelolaan zakat. Adapun pemidanaan atau kriminalisasi (dalam bahasa pemohon) adalah implikasi dari posisi sentral-tunggal negara.

Permasalahan ini tidak lepas dari perkembangan mutakhir di negeri ini. Jika dirunut kembali akar sejarah beberapa dekade yang lalu, ada sebuah fenomena menarik. Akhir abad ke-20 diwarnai oleh gerakan islamisasi yang makin marak di segala lini kehidupan, dari politik sampai ekonomi, dari pendidikan sampai ormas. Gerakan yang mengusung pengembalian 7 kata Piagam Jakarta “dengan menjalankan syariat Islam bagi para pemeluknya” ke dalam konstitusi terus menguat. Hosen sebagaimana dikutip oleh Heryanto menyebut eskalasi *civil society* muslim yang aktif mendesak penerapan syariat Islam dalam ruang publik dan mendorong negara untuk mengakomodasi juga tak kalah agresif.⁴

Dalam ranah hukum, positivisasi hukum Islam juga mengalami musim semi. Hukum Islam yang selama ini dianggap sebagai salah satu bahan baku pembentukan hukum nasional, komposisinya menjadi semakin masif. Puluhan UU maupun PP ditelurkan untuk mengakomodasi kepentingan identitas politik dan ekonomi Islam. Yang menarik adalah, bahwa sebagian besar regulasi ini hadir mengatur wilayah teknis prosedural, bukan pengaturan substantif.⁵

Melihat perspektif di atas, seharusnya para aktivis Islam bersyukur karena negara mengakui dan mengatur salah satu instrumen ekonomi syariah, dalam hal

⁴ Ariel Heryanto, “Popular Culture and Competing Identities” dalam Ariel Heryanto (ed.), *Popular Culture in Indonesia, Fluid Identities in Post-authoritarian Politics*, (New York and London: Routledge, 2008). Hlm. 15

⁵ Negara hanya berposisi membuat regulasi agar hukum islam bisa dijalankan. Adapun mengenai materi hukum islamnya, negara menyerahkan hal ini kepada institusi yang lebih otoritatif, yakni Majelis Ulama Indonesia (MUI). Pengaturan hukum Islam hanya terjadi pada dua ranah, yakni Kompilasi Hukum Islam dan Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah.

ini zakat melalui UU No 38/1999 tentang Pengelolaan Zakat. Lebih jauh lagi, dalam UUPZ 23/2011, negara *cum* pemerintah bahkan memosisikan diri sebagai pengemban amanah pengelolaan zakat melalui BAZNAS. Ini adalah loncatan yang sangat islami dan harusnya diapresiasi oleh para aktivis.

Akan tetapi yang terjadi justru sebaliknya. Keberterimaan aktivis Islam atas UUPZ 23/2011 ini justru bernada negatif dan cenderung emosional, dari yang sangat keras sampai cukup lunak.⁶ Reaksi lunak ditunjukkan oleh FOZ Nasional dalam Munas VI yang memutuskan untuk tidak akan mengajukan *judicial review*, melainkan akan berpartisipasi dalam pembentukan PP nantinya.⁷ Sedangkan reaksi keras, misalnya, ditunjukkan oleh puluhan pegiat zakat dari Forum Zakat (FOZ) Semarang. Mereka berunjuk rasa pada 12 April 2012 di bundaran Simpanglima Semarang, menolak UUPZ 23/2011. Bagi mereka UU tersebut membatasi jumlah Lembaga Amil Zakat dan menghambat partisipasi masyarakat.⁸

Konsisten dengan cara pandang di atas, kalau memang sentralisasi (baca: deliberalisasi) dan hegemoni negara dalam UUPZ 23/2011 ini dianggap sebagai kemunduran, tentu produk hukum buatan negara yang mengatur ekonomi syariah harus ditolak seluruhnya, karena sifat negara sebagai organisasi berdaulat adalah absolut dan hegemonik. Dalam instrumen ekonomi syariah lainnya, peranan negara juga tak kalah kuat, semisal melalui keberadaan Bank Syariah plat merah,

⁶ Tampak misalnya dalam pilihan diksi komentar kuasa hukum pemohon, Heru Susetyo, yang menyatakan "Undang-Undang ini undang-undang *galau*", atau pilihan diksi *kriminalisasi* pegiat zakat, *mematikan* Lembaga Amil Zakat. <http://nasional.inilah.com/read/detail/1919549/undang-undang-zakat-dibilang-galau>, <http://nasional.kompas.com/read/2012/10/24/21535151/Pemohon.UU.Zakat.Kriminalisasikan.Amil.I.Zakat.Tak.Berizin>, diakses pada 30 Oktober 2012 pukul 20.00 WIB.

⁷ <http://www.republika.co.id/berita/nasional/umum/12/04/19/m2qger-foz-tak-akan-uji-materi-uu-zakat>, diakses pada 30 Oktober 2012 pukul 07.20 WIB.

⁸ <http://www.seputar-indonesia.com/edisicetak/content/view/485889/> diakses pada 31 Oktober 2012 pukul 07.00 WIB.

pegadaian syariah plat merah, SBSN, kewenangan absolut Peradilan Agama, dan seterusnya. Tetapi faktanya, seluruh instrumen yang diregulasi oleh negara ini tidak pernah dipersoalkan oleh para aktivis Islam, kecuali UUPZ 23/2011.

Bagi beberapa kalangan, penolakan para pegiat zakat ini juga agak bermasalah jika ditilik menggunakan kacamata fikih, mengingat fikih membebaskan penarikan zakat kepada ulil amri, dalam hal ini adalah negara. Komunikasikan (*mukhatab*) kata perintah “*khudz* (ambillah)” dalam QS at-Taubah (9):103 ditujukan kepada ulil amri atau negara.⁹ Jika fikih dan tafsir *mainstream* justru meletakkan negara sebagai aktor utama atas pengelolaan zakat, mengapa aktivis ini mempersoalkan posisi negara dalam UUPZ 23/2011? Menariknya, dalam gugatan dan komentarnya di media massa, mereka tidak pernah menyinggung pijakan teologis untuk menyerang posisi negara dalam UUPZ 23/2011. Ada apa dengan hal ini?

Dalam komentarnya yang dikutip media massa, para pegiat zakat ini hanya menekankan imbas negatif UUPZ 23/2011 terkait sentralisasi¹⁰ pengelolaan zakat dan kriminalisasi amil zakat ilegal. Titik tekannya ada pada posisi masyarakat sipil (*civil society*) yang terpinggirkan dalam pengelolaan zakat. Jika memang ini yang menjadi persoalan atas sikap keberterimaan aktivis Islam, maka perlu

⁹ Kelengkapan terjemah ayat tersebut adalah, “Ambillah zakat dari sebagian harta mereka, dengan zakat itu kamu membersihkan dan mensucikan mereka dan mendoalah untuk mereka. Sesungguhnya doa kamu itu (menjadi) ketenteraman jiwa bagi mereka. Dan Allah Maha Mendengar lagi Maha Mengetahui.” (QS 09:103).

¹⁰ Para aktivis zakat merancukan istilah sentralisasi dengan deliberalisasi. Mereka menggunakan istilah sentralisasi untuk merujuk pada terpusatnya kewenangan pengelolaan zakat di satu tangan negara, sembari melucuti kewenangan aktor non-negara (swasta). Padahal istilah yang tepat untuk hal ini adalah deliberalisasi. Sentralisasi memiliki konotasi yang lebih dekat dengan hal yang bersifat ruang, antara sentral dan pinggiran, antara pusat dan daerah. Sedangkan deliberalisasi menitikberatkan pada kewenangan, antara pemerintah vs swasta. Tesis ini bertujuan memberi “suara” pada amil zakat, maka istilah sentralisasi pada beberapa bagian digunakan sebagai sinonim bagi deliberalisasi.

diperiksa lebih jauh, apakah *civil society* benar-benar terancam dalam kasus pengelolaan zakat ini?

Apakah keberterimaan yang bernada negatif dari sebagian pegiat zakat ini memang mencerminkan kekhawatiran besar di kalangan masyarakat sipil secara umum ketika berhadapan dengan negara yang kian hegemonik? Ataukah ada hal-hal lain yang lebih mendasar, terutama terkait relasi negara dan masyarakat sipil yang mengalami pergeseran? Bagaimana bisa, negara yang makin mengakomodasi kepentingan identitas politik Islam justru menjadi momok bagi Islam itu sendiri? Atau mungkin ada agenda dan kepentingan yang tersembunyi di balik keberterimaan yang bernada negatif tersebut?

Untuk menjawab kecurigaan dan pertanyaan-pertanyaan tersebut, maka perlu dicari tahu kepada simpul-simpul *civil society* yang berkaitan secara langsung dengan pengelolaan zakat, dalam hal ini amil zakat yang hidup di masyarakat. Daerah yang dipilih adalah daerah yang diindikasikan memiliki simpul *civil society* yang hidup, berpendidikan, kuat, cerdas, dan kritis. Kriteria ini ada di DI Yogyakarta.

Masyarakat DI Yogyakarta selama ini dikenal sebagai masyarakat berpendidikan, berbudaya, cerdas, tanggap, dan kritis. Sifat-sifat ini muncul dalam, misalnya, *ontran-ontran* (R)UU Keistimewaan DIY yang diperjuangkan oleh masyarakat sipil selama sepuluh tahun lebih hingga akhirnya disahkan oleh parlemen. Dalam kasus lain, Merapi yang meletus berkali-kali dalam beberapa dekade terakhir atau gempa Jogja 2005 menjadi contoh nyata bagaimana kekuatan dan soliditas kesetiakawanan masyarakat sipil di DIY.

Akan tetapi, yang membuat semakin menarik adalah temuan sementara bahwa sepanjang pengamatan peneliti, komentar negatif terhadap UU *a quo* hanya muncul dari pegiat zakat di luar daerah DIY. Nyaris tidak ada komentar pegiat zakat atau pakar ekonomi syariah asal DIY yang turut berkomentar di media massa, baik dalam nada yang positif, negatif ataupun netral. Mungkinkah mereka merasa cukup terwakili oleh suara yang ada di luar? Ataupun mereka punya sikap tertentu yang selama ini sengaja tidak dipublikasikan? Atau barangkali mereka tidak punya ruang di media massa untuk menyuarakan sikapnya?

Dari sini, penulis akan mengkaji lebih lanjut bagaimana keberterimaan para amil zakat di wilayah DI Yogyakarta atas hegemoni negara dalam pengelolaan zakat melalui UUPZ 23/2011. Upaya ini secara tidak langsung juga bermaksud memberikan suara bagi *civil society* yang selama ini belum pernah muncul ke permukaan. Padahal, mereka berada dalam domain pihak yang paling terkena imbas atas kebijakan negara dalam UUPZ 23/2011.

B. Rumusan Masalah

- Bagaimana keberterimaan amil zakat di DI Yogyakarta atas hegemoni negara dalam pengelolaan zakat melalui UU No 23 tahun 2011?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian tesis ini bertujuan untuk:

- Mengonstruksi keberterimaan amil zakat di DI Yogyakarta atas hegemoni negara dalam pengelolaan zakat melalui UU No 23 tahun 2011.

D. Kerangka Teori

Penelitian ini mendasarkan pada pemahaman bahwa manusia yang menjadi subjek hukum bukanlah benda mati. Ia makhluk yang dibekali akal pikiran, rasa, dan hasrat (*desire/will*).¹¹ Ketiga hal ini memungkinkan manusia untuk merespons segala yang ada di hadapannya atau yang ditujukan kepadanya. Dalam konteks dunia hukum, respons ini bisa ditunjukkan dengan mencerpah simbol-simbol hukum dan memberikan makna.

Perilaku manusia dalam memberikan makna ini dilakukan dengan menghubungkan penanda (*signifier*) hukum dengan petanda (*signified*).¹² Proses ini dilakukan juga dengan mengadakan perujukan (referen). Proses pertandaan ini dilakukan dengan tetap mempertimbangkan pengetahuan yang sudah ada dan mengendap dalam pemikiran manusia dan kerangka tertentu yang sudah ada dalam benak (baca: pengalaman dan paradigma).

Dari pemaknaan yang dilakukan inilah, manusia kemudian mengambil sikap baik selama masih dalam pikiran (memproses tanda, menafsir, menghubungkan [intertekstual], memaknai, mengabstraksi), memverbalikan dengan ucapan atau tulisan, lalu mengambil tindakan ke tingkat fisik. Lebih jauh, manusia bisa saja melakukan mobilisasi massa agar masyarakat mengikuti apa yang dihasratinya sesuai hasil pemaknaannya atas tanda.

¹¹ Baca M. Nasrudin, "Genealogi Etika Bisnis", Jurnal Justisia edisi 36 tahun XXI/2010, hlm. 39-43.

¹² Lihat Marcel Danesi, *Pesan, Tanda, dan Makna; Buku Teks Dasar Mengenai Semiotika dan Teori Komunikasi*, (Yogyakarta: Jalasutra, 2010), hlm 20.

Untuk mengkaji sikap ini, penelitian ini akan meminjam kajian kebudayaan (*cultural studies*) dan sosiologi kritis. *Cultural Studies*, seperti yang dituliskan Ziauddin Sardar¹³, bertujuan mengkaji renik praktek kultural dalam kaitannya dengan kuasa (*power*). Dalam hal ini, kuasa bisa bermakna kuasa *pengetahuan*, seperti yang sempat diutarakan Michel Foucault¹⁴, atau kuasa politik yang lazim dipahami. Pisau bedah yang akan digunakan di antaranya adalah interaksionisme simbolik dan analisis wacana (*discourse analysis*).

Semiotika adalah ilmu dan pendekatan yang bisa digunakan untuk membaca apa pun, ketika semuanya dianggap tanda (*sign*). Sembari bergurau, Umberto Eco, salah seorang pemikir semiotika Italia menyatakan bahwa tanda (*sign*) adalah sesuatu yang bisa digunakan untuk berbohong.¹⁵ Lebih jelasnya, tanda adalah sesuatu yang ada (*being*), baik tercerap indera ataupun hanya merupakan kualitas rasa, yang merepresentasikan entitas lain yang tidak hadir. Entitas yang tak hadir ini biasa disebut *makna*.¹⁶

Ferdinand de Saussure, salah satu pemikir Semiotika dari Prancis menjabarkan semiotika dalam trilogi tanda, penanda, dan petanda. Penanda (*signifier*) adalah sesuatu yang merepresentasikan entitas lain. Petanda (*signified*) adalah sesuatu yang direpresentasikan oleh penanda.¹⁷ Lampu lalu lintas adalah tanda karena ia merepresentasikan konsep pengaturan jalan/berhentinya

¹³ Lihat Ziauddin Sardar dan Borin van Loon. 2003. *Introduction to Cultural Studies*, (New York: Icon Book & Totem Book, 1998).

¹⁴ Foucault membahas hal ini secara serius dalam bukunya, Michel Foucault, *Kuasa/Pengetahuan*, (Yogyakarta: Bentang, 2000).

¹⁵ Yasraf Amir Piliang, *Hipерsemiotika*, (Yogyakarta: Jalasutra, 2006), hlm. 11.

¹⁶ Tony Thwaites, dkk, *Introducing Cultural dan Media Studies, Sebuah Pendekatan Semiotik*, (Yogyakarta: Jalasutra, 2010), hlm. 13.

¹⁷ Jeanne Martinet, *Semiologi*, (Yogyakarta: Jalasutra, 2010) hlm. 20. Lihat juga Kris Budiman, *Semiotika Visual, Konsep, Isu, dan Problem Ikonisitas*, (Yogyakarta: Jalasutra, 2011) hlm. 28.

kendaraan. *Lampu merah* adalah penanda, dan konsep *seluruh kendaraan harus berhenti* yang ada dalam benak para pengendara adalah petanda.

Semiotika di sini akan dibantu oleh interaksionisme simbolik yang ditelurkan oleh George Herbert Mead (1863-1931) dan dikembangkan oleh muridnya, Herbert Blumer. Interaksionisme simbolik memiliki asumsi dasar bahwa komunikasi baru bisa terjadi dengan penciptaan tanda-tanda yang disepakati (simbol, menurut CS Peirce). Dan konsepsi diri (*self*) baru bisa terbentuk bilamana terjadi komunikasi atau pertukaran tanda. Sebab itu, Blumer mengajukan trilogi interaksionisme simbolik: pemikiran (*thought*), pemaknaan (*meaning*), dan pembahasaan (*language*).¹⁸

Agar interaksionisme simbolik bisa lebih efektif, dalam penelitian ini akan digunakan alat baca hermeneutika. Hermeneutika berasal dari bahasa latin, *hermeneuo* yang berarti *mengungkapkan pikiran-pikiran seseorang dengan kata-kata*. Secara bahasa, hermeneutika dipahami sebagai alat bantu untuk beralih dari sesuatu yang masih absurd ke penjelasan.¹⁹ Nantinya, hermeneutika digunakan untuk menafsirkan teks, yang dalam hal ini adalah keberterimaan amil zakat di DI Yogyakarta atas hegemoni negara dalam pengelolaan zakat melalui UUPZ 23/2011.

E. Orisinalitas Penelitian

Sejauh pembacaan penulis, sebagian besar buku yang membahas zakat masih berbicara pada tataran norma dan belum pernah dilakukan kajian lapangan

¹⁸ Audivax, *Re-search*, (Yogyakarta: Jalasutra, 2008), hlm. 248-249.

¹⁹ *ibid*, 279-281. Lihat juga Fakhruddin Faiz, *Hermeneutika Qur'ani*, (Yogyakarta: Qalam, 2003), hlm. 19-23.

terhadap LAZ, mengingat kasusnya yang masih sangat aktual. Kajian dan riset yang berkaitan dengan UUPZ 23/2011 sebagian besar masih berupa artikel-artikel pendek yang tersebar di berbagai media massa dan digital, bukan dalam bentuk riset mendalam baik untuk kepentingan akademik ataupun nonakademik, baik yang dipublikasikan ataupun yang belum.

Kendati demikian, ada beberapa tulisan yang terkait dengan tema UUPZ 23/2011 atau dengan tema seputar zakat dan peran negara, di antaranya adalah:

- Fajri Nursyamsi, SH, “Potensi Disfungsi Baznas Pasca UU Pengelolaan Zakat” yang dimuat di situs www.hukumonline.com pada 14 Desember 2011. Fokus tulisan ini membahas kontradiksi status Baznas dalam UUPZ 23/2011, antara lembaga nonstruktural dan lembaga pemerintah nonstruktural serta imbasnya bagi kinerja BAZNAS dan upaya menggiatkan partisipasi masyarakat sipil dalam pengelolaan zakat. Sehingga tidak sampai membahas keberterimaan Lembaga Amil Zakat di DI Yogyakarta.²⁰
- Yusuf Wibisono, “Menggugat Rezim Zakat Baru” yang dimuat di Tempo.co pada 31 Mei 2012. Wakil Kepala Pusat Ekonomi dan Bisnis Syariah FEUI ini mengkritik sentralisasi pengelolaan zakat yang diamanatkan UUPZ 23/2011. Ia melihat sentralisasi ini berpotensi mengerdilkan LAZ dan bahkan membunuhnya. Peran masyarakat sipil juga termarginalkan. Ia menganjurkan kerja sama negara dan LAZ dalam menanggulangi kemiskinan. Tulisan ini, kendati menyuarakan aspirasi LAZ, tetapi tidak berdasarkan penelitian

²⁰ Fajri Nursyamsi, SH, “Potensi Disfungsi Baznas Pasca UU Pengelolaan Zakat”, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4ee868828f156/potensi-disfungsi-baznas-pasca-uu-pengelolaan-zakat-broleh--fajri-nursyamsi-sh-> diakses pada 30 Oktober 2012 pukul 11.11 WIB.

langsung di lapangan secara rigid. Tulisan ini menggunakan data dan asumsi umum.²¹

- Aziz Setiawan, “Menimbang Sentralisasi Zakat”, di jurnalekis.blogspot.com. Tulisan ini mencoba mendeskripsikan dialektika sentralisasi zakat dalam ranah fikih Islam. Menurutnya, tradisi Islam memang menganjurkan agar zakat diatur oleh negara. Tetapi hal ini harus mempertimbangkan aspek maslahat dan madharat, serta kepercayaan masyarakat. Faktanya, kepercayaan masyarakat untuk berzakat melalui LAZ makin meningkat dari tahun ke tahun, berbanding terbalik dengan kepercayaan terhadap BAZ bentukan pemerintah.²²
- Amelia Fauzia, “Desentralisasi Zakat Punya Sejarah Panjang”, dimuat di blog Forum Zakat (FOZ) pada 21 Desember 2009. Ia menawarkan pembacaan baru atas tindakan Khalifah Abu Bakar RA yang angkat senjata melawan para pembangkang pada masa pemerintahannya. Menurut Fauzia, pemberontakan pada masa itu bukanlah karena mereka menolak membayar zakat, melainkan karena mereka tidak mengakui kepemimpinan Abu Bakar RA. Motifnya politis, bukan teologis. Para ulama mazhab, menurut Fauzia menyarankan agar umat Islam membayar zakat kepada pemerintah. Tetapi dengan catatan bahwa

²¹ Yusuf Wibisono, “Menggugat Rezim Zakat Baru” <http://www.tempo.co/read/kolom/2012/05/31/594/Menggugat-Rezim-Baru-Zakat-> diakses pada 4 November 2012 pukul 10.00 WIB.

²² Aziz Setiawan, “Menimbang Sentralisasi Zakat”, <http://jurnalekis.blogspot.com/2012/04/menimbang-sentralisasi-zakat.html> diakses pada 4 November 2012, pukul 07.45 WIB.

pemerintah harus adil. Jika tidak adil, maka boleh membayar zakat melalui amil yang dipercayai oleh masyarakat.²³

- Kuntarno Noor Aflah dan Mohd Nasir Tajang (ed.), *Zakat dan Peran Negara*. Buku yang diinisiasi dan diterbitkan oleh Asosiasi Lembaga Amil Zakat (FOZ) ini berisi bunga rampai tulisan dari para pemikir dan praktisi perzakatan nasional. Buku yang terbit pada 2006 ini mengulas sejarah perzakatan dari era Nabi hingga kontemporer, perbandingan zakat di beberapa negara yang mengundang zakat, amil zakat tradisional hingga dalam amil dalam bentuk lembaga, serta optimalisasi zakat, peran negara dan peran Lembaga Amil Zakat. Salah satu capaian penting FOZ adalah digolkannya UU 38/1999 tentang pengelolaan zakat.²⁴
- Skripsi Muh. Wildan Humaidi di Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga yang berjudul “Pengelolaan Zakat dalam Pasal 18 ayat (2) UU No 23 Tahun 2011 (Studi Respons Lembaga Pengelola Zakat di Kota Yogyakarta)”. Skripsi ini peneliti temukan setelah melakukan riset di lapangan. Skripsi ini fokus pada respons lembaga pengelola zakat atas restriksi atau persyaratan yang ketat terhadap legalisasi Lembaga Amil Zakat dalam pasal 18 ayat (2) UUPZ 23/2011. Karenanya, skripsi ini tidak sampai pada membongkar struktur dan pola hegemoni negara dalam pengelolaan zakat melalui UUPZ 23/2011 serta keberterimaan amil zakat terhadap hegemoni ini. Lantaran skripsi ini mengkaji syarat-syarat administratif legislasi Lembaga Amil Zakat,

²³ Amelia Fauzia, “Desentralisasi Zakat Punya Sejarah Panjang” http://asosiasizakat.blogspot.com/2009/12/desentralisasi-zakat-punya-akar-sejarah_21.html, diakses pada 5 November 2012 pukul 11.00 WIB.

²⁴ Kuntatno Noor Aflah (ed.), *Zakat dan Peran Negara*, e-book diunduh dari <http://asosiasizakat.blogspot.com/2008/12/buku-terbitan-forum-zakat.html> pada 4 November 2012.

Wildan kemudian mengklasifikasikan enam lembaga pengelola zakat yang ia teliti berdasarkan pada tingkat profesionalitas, mulai dari lembaga pengelola zakat profesional (Rumah Zakat dan Dompot Dhuafa), semiprofesional (BAZNAS Kota Yogyakarta dan LAZIZ Muhammadiyah), serta volunteer (LAZIZ Masjid Syuhada dan LAZ Masjid Jogokariyan). Skripsi ini diujikan pada Maret 2013, saat itu UUPZ 23/2011 sedang dalam proses uji materi di Mahkamah Konstitusi dan majelis hakim belum membacakan putusan.²⁵

Dari seluruh data, penelitian, dan tulisan yang sejauh ini dapat penulis telusuri, belum ada penelitian yang secara serius dan mendalam dalam menggali bagaimana keberterimaan Lembaga Amil Zakat, terutama di DI Yogyakarta atas hegemoni negara dalam pengelolaan zakat melalui UUPZ 23/2011.

F. Metodologi Penelitian

1. Paradigma Penelitian

Lincoln dan Guba membagi paradigma ke dalam empat klasifikasi: positivisme, post-positivisme, teori kritis, dan konstruktivisme. Jika mengacu pada pembagian paradigma tersebut, maka penelitian ini masuk dalam klasifikasi penelitian yang menggunakan paradigma konstruktivisme. Paradigma ini melihat realitas bukan sebagai objek yang mengada (*being*) begitu saja secara natural,

²⁵ Muh. Wildan Humaidi, “Pengelolaan Zakat dalam pasal 18 ayat (2) UU No 23 tahun 2011 (Studi Respons Lembaga Pengelola Zakat di Kota Yogyakarta)”, skripsi (Yogyakarta: Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga, 2013).

melainkan sebagai hasil dari konstruksi manusia. Karena manusia adalah makhluk yang berpikir dan bertindak berdasarkan hasil pemikirannya.²⁶

2. Jenis Penelitian

Penelitian ini, meminjam istilah Sutandyo Wignyosubroto termasuk ke dalam penelitian hukum nondoktriner. Sedang menurut klasifikasi versi Donald Black, penelitian ini termasuk ke dalam *sociological model* atau penelitian sosiologi hukum (kritis). Sebab, objek yang diteliti adalah sikap subjek hukum terhadap suatu realitas hukum atau *law as it is in human action*.²⁷

3. Sumber Data Penelitian

Data primer dalam penelitian adalah sikap keberterimaan amil zakat di DIY atas sentralisasi pengelolaan zakat yang diamanatkan oleh UUPZ 23/2011. Ekspresi sikap ini didapatkan dengan melakukan wawancara mendalam (*in-depth interview*) semi terstruktur kepada para subjek hukum UUPZ 23/2011.

Data sekunder adalah bahan-bahan tertulis (buku, majalah, jurnal, media massa), baik dalam bentuk cetak, elektronik, ataupun digital yang mengandung indikasi sikap keberterimaan amil zakat di DI Yogyakarta atas hegemoni negara dalam pengelolaan zakat yang diamanatkan oleh UUPZ 23/2011. Baik dalam bentuk artikel, esai, ataupun berita. Sumber yang juga digunakan adalah sumber-sumber teori/pendekatan yang digunakan untuk menganalisis objek kajian.

²⁶ Audivax, *op. cit*, hlm. 24-25.

²⁷ *Ibid*, hlm. 18-20.

Sedang tentang data tersier, dalam penelitian ini akan digunakan ensiklopedi, kamus, dan semacamnya.

4. Teknik Pengumpulan Data Penelitian

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan melakukan wawancara mendalam (*indeph interview*) untuk mengetahui bagaimana keberterimaan amil zakat di DI Yogyakarta atas hegemoni negara dalam pengelolaan zakat melalui UUPZ 23/2011. Agar mendapatkan informasi yang luas dan maksimal *interview* akan dilakukan secara semi terstruktur, terbuka, namun terarah.

Dalam penelitian konstruktif ini, yang menjadi titik acuan pemilihan narasumber adalah tingkat kepentingan narasumber saat berhadapan dengan pola akumulasi kuasa hegemonik negara sekaligus pola restriksi negara terhadap amil zakat melalui UUPZ 23/2011. Narasumber adalah tokoh kunci di Organisasi Pengelola Zakat dan dipilih dengan mengacu pada kriteria krusial berikut ini: (i) amil zakat yang tergabung ke dalam ormas Islam dan amil zakat yang tidak tergabung ke dalam ormas Islam, (ii) amil zakat yang bernaung di bawah LAZ berbadan hukum dan yang tidak berbadan hukum (berbasis komunitas, masjid, pesantren), dan (iii) amil zakat di bawah lembaga berskala nasional dan regional. Sebagai pembanding, narasumber dari negara dalam hal ini adalah BAZNAS DI Yogyakarta juga dimasukkan.

Data sekunder dalam penelitian ini akan dilacak dalam studi kepustakaan. Peneliti akan melacak sumber-sumber tertulis yang mengandung sikap

keberterimaan subjek-subjek hukum dalam kriteria di atas terhadap hegemoni negara dalam pengelolaan zakat melalui UUPZ 23/2011. Beberapa bentuk data sekunder adalah buku, jurnal, koran, majalah, makalah, dan media massa lain, baik dalam bentuk cetak, audio, audio visual, maupun digital.

5. Metode Interpretasi Data

Dalam penelitian yang menggunakan paradigma konstruktivisme, instrumen utama penelitian adalah peneliti itu sendiri. Oleh karena itu, saat melakukan wawancara, peneliti menginterogasi narasumber, membongkar narasi-narasi ideologis, pertarungan kuasa, konflik kepentingan, dan silang hasrat narasumber. Dalam wawancara tersebut, peneliti langsung menggunakan alat bantu interaksionisme simbolik, semiotika, hermeneutika, dan analisis wacana secara spontan namun terarah.

Secara spesifik, interaksionalisme simbolik peneliti gunakan untuk membantu memetakan jejaring pemikiran (*thought*), pemaknaan (*meaning*), dan pembahasan (*language*)²⁸ amil zakat di DI Yogyakarta atas UUPZ 23/2011. Trilogi pemikiran (*thought*), pemaknaan (*meaning*), dan pembahasan (*language*) ini dalam analisis nanti akan secara langsung digunakan secara sublim dengan semiotika yang dikembangkan Saussure dengan trilogi tanda (*sign*), penanda (*signifier*), dan petanda (*signified*).²⁹

Dalam beberapa bagian, analisis wacana (*discourse analysis*) akan digunakan untuk membongkar relasi kuasa dan ideologi di antara masyarakat

²⁸ Audivax, *op.cit*, hlm. 248-249.

²⁹ Jeanne Martinet, *Semiologi op, cit*.

yang berbeda sikap ataupun selaras-sikap dalam keberterimaan mereka atas sentralisasi pengelolaan zakat. Hal ini digunakan untuk memahami keberterimaan amil zakat terhadap hegemoni negara dalam pengelolaan zakat, sekaligus untuk membangun konstruksi pola keberterimaan tersebut, baik dalam skala kecil di masing-masing narasumber ataupun dalam narasi besar amil zakat di DI Yogyakarta.

Dengan menggunakan teori-teori mikro seperti yang dicantumkan di atas, penelitian semacam ini menurut Syamsudin bisa diklasifikasikan ke dalam pendekatan konseptual dengan objek yang dikaji adalah fenomena hukum secara sosiologis.³⁰

6. Sistematika Penulisan

Tesis ini disusun dengan menggunakan sistematika penulisan sebagai berikut: bab pertama adalah Pendahuluan dan akan membahas latar belakang penelitian, rumusah masalah, tujuan penelitian, kerangka teori, orisinalitas penelitian dan metodologi penelitian. Bab inilah yang akan mengantarkan dan menjadi acuan bagi seluruh tulisan dalam tesis.

Sebagai acuan teori sekaligus bahan yang akan digunakan untuk menginterogasi narasumber, bab kedua akan membahas hegemoni negara dalam pengelolaan zakat. Bab ini dibuka dengan upaya mendefinisikan kembali negara dalam Islam sekaligus menghadirkan kritik kepadanya. Redefinisi ini penting mengingat wacana negara Islam atau bukan adalah wacana klasik namun tetap

³⁰ M. Syamsudin, *Operasionalisasi Penelitian Hukum*, (Jakarta: Rajawali Press, 2007), hlm. 60.

aktual untuk dibahas sampai detik ini. Kaitannya dengan riset ini, redefinisi ini penting karena dari sinilah perdebatan mengenai hak negara dalam mengelola zakat bermula. Setelah itu, menyusul pembahasan mengenai pasang-surut kuasa negara dalam pengelolaan zakat di Nusantara, sejak era pra kolonial, era kolonial, era Soekarno, era Soeharto, hingga era reformasi.

Untuk kepentingan acuan pemikiran atas tata kelola zakat, bab dua juga menghadirkan gambaran hegemoni negara dalam pengelolaan zakat baik dalam lanskap sejarah fikih Islam ataupun dalam lanskap UUPZ 23/2011. Dalam lanskap sejarah fikih Islam, penulis akan membahas bagaimana al-Quran dan Hadits beserta tafsir berbicara tentang kuasa negara dalam kelola zakat. Tak ketinggalan, preseden perang zakat Abu Bakar juga disinggung. Yang terpenting, bagaimana praktik dan struktur hegemoni negara dalam pengelolaan zakat dalam era sejarah awal Islam.

Masih di bab dua, Hegemoni Negara dalam Pengelolaan Zakat Melalui UUPZ 23/2011 akan dibahas untuk memberikan gambaran konkret bagaimana negara secara real hadir dan mengakumulasi kuasa dalam pengelolaan zakat sekaligus menciptakan kondisi agar LAZ menjadi defisit kuasa. Struktur dan pola hegemoni negara dibahas dalam bab ini.

Pada bab ketiga, penulis menuturkan konstruksi keberterimaan amil zakat di DIY atas hegemoni negara dalam pengelolaan zakat melalui UUPZ 23/2011. Amil zakat yang dibahas di sini dipilih dengan mengacu pada intensitas kepentingan mereka terhadap UUPZ 23/2011. Kesepuluh OPZ tersebut adalah BAZNAS DI Yogyakarta, LAZIS Universitas Islam Indonesia, Dompot Peduli

Ummat Daarut Tauhid (DPU-DT) Cabang Yogyakarta, LAZIS Muhammadiyah DI Yogyakarta, Dompot Dhuafa (DD) Cabang Yogyakarta, Pos Keadilan Peduli Ummat (PKPU) Cabang Yogyakarta, Rumah Zakat Cabang Yogyakarta, LAZIS Nahdlatul Ulama DI Yogyakarta, Baitul Mal BMT Beringharjo, dan Takmir Masjid Jami' Kodama Yogyakarta.

Setelah masing-masing amil zakat diberi ruang untuk berbicara secara utuh, maka di bagian akhir bab ketiga, hal-hal yang bersifat elementer dan global akan dirumuskan kembali. Pada bagian sebelumnya, acuan pelaporan riset adalah sikap masing-masing subjek hukum (baca: amil). Di bagian akhir bab ketiga ini, yang menjadi acuan adalah konstruksi pokok-pokok keberterimaan amil zakat terhadap hegemoni negara dalam pengelolaan zakat melalui UU Nomor 23 tahun 2011.

Seluruh pembahasan ini akan ditutup oleh bab keempat. Bab terakhir ini memuat kesimpulan hasil penelitian dan saran.

A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah.....	9
C. Tujuan Penelitian	9
D. Kerangka Teori	10
E. Orisinalitas Penelitian	12
F. Metodologi Penelitian.....	16
1. Paradigma Penelitian	16
2. Jenis Penelitian.....	17
3. Sumber Data Penelitian	17
4. Teknik Pengumpulan Data Penelitian	18
5. Metode Interpretasi Data	19
6. Sistematika Penulisan	20

BAB II

HEGEMONI NEGARA DALAM PENGELOLAAN ZAKAT

A. Definisi Negara dalam Islam dan Kritik Negara Islam

Sesungguhnya konsep negara-bangsa (*nation-state*) tidak dikenal dalam fikih Islam klasik. Namun demikian, fungsi negara dalam bentuk yang paling sederhana dapat ditemukan dalam tradisi dan sejarah Islam. Meskipun dalam catatan sejarah ketika Islam hadir, sudah ada beberapa bentuk negara yang eksis di sekeliling mereka, tetapi tidak pernah disinggung secara eksplisit dalam relasinya terhadap Islam. Misalnya saat berinteraksi dengan Kerajaan Najasyi di Etiopia, Kerajaan Persia, dan Romawi Timur. Kendati kerajaan-kerajaan ini adalah sebuah negara, Islam jarang mengalamatkan kata negara kepada mereka.

Dalam tradisi fikih Islam, ada beberapa istilah yang digunakan untuk menyebut satuan komunitas masyarakat yang hidup secara teratur dan tunduk pada satu kekuatan sentral-absolut di dalamnya. Beberapa istilah ini di antaranya adalah *bilâd* (desa, plural) atau *balad* (desa, tunggal), *dâr* (rumah, kediaman, kampung), *qaryah* (desa, tunggal) *qurâ* (desa, plural), bani (klan), dan *madînah* (kota). Istilah-istilah ini difungsikan hanya sebatas menyebut satuan komunitas yang sering mereka ajak berinteraksi. Interaksi ini biasanya dalam kerangka dagang yang memang dalam Islam diperkenankan dengan siapa pun, sepanjang tidak merugikan dan menabrak syariat. Baru setelah umat Islam bertambah kuat di

Yatsrib (kelak bernama Madinah), pola relasi dengan komunitas-komunitas masyarakat menjadi beraneka.

Dalam kaitan yang lebih luas, pola interaksi umat Islam dengan komunitas-komunitas ini menjadi beraneka, karena masing-masing komunitas memiliki latar identitas yang berbeda sehingga dimensi yang bersinggungan dengan komunitas muslim menjadi beraneka pula. Hal ini tampak misalnya dalam surat-surat yang dikirimkan oleh Muhammad saw kepada para pemuka komunitas di sekitar jazirah Arab. Surat yang dikirim pada tahun ke-7 H ini berisi ajakan untuk menerima risalah Islam yang dibawa oleh Nabi saw.¹ Ajakan ini bersifat damai, sesuai dengan prinsip dasar ajaran Islam dalam hal interaksi dengan siapa pun (*mu'âlamah*), sepanjang berkomunikasi tidak melakukan tindakan kekerasan.

Sementara itu, dalam tataran ideal hukum Islam berlaku secara universal tanpa batasan apa pun. Al-Qur'an mengisyaratkan, "Dan tiadalah Kami mengutus kamu, melainkan untuk (menjadi) rahmat bagi semesta alam" (QS 21:107). Jalaluddin As-Suyuthi (w.1505 M/911 H) dan al-Mahalli menyatakan bahwa frase "semesta alam" ini menyangkut seluruh umat manusia dan jin di mana pun mereka berada.² Tetapi dalam kenyataannya, hukum Islam tidak serta-merta berlaku bagi seluruh manusia. Al-Qur'an sendiri mengisyaratkan hal ini dalam ayat "Dan Kami tidak mengutus kamu, melainkan kepada umat manusia

¹ Selain *'âm risâlah* atau tahun pengiriman surat, momentum penting lainnya yang memperlihatkan bagaimana pola relasi Islam di Madinah sebagai sebuah negara terhadap komunitas lain di sekitar semenanjung Arabia adalah periode *'âm al-wufûd* atau tahun delegasi yang terjadi selepas *fathu makkah* (penaklukan Makkah). Pada tahun ini datang ratusan delegasi dari berbagai wilayah di sekitar Semenanjung Arabia untuk tunduk kepada Muhammad di Madinah. Kajian mendalam dalam hal ini ada di Khalil Abdul Karim, *Dawlah Yatsrib, Bashâir fi 'Âm al-Wufûd wa fi Akhbârihi*, cetakan pertama, (London, Beirut, Kairo: Sina li an-Nasyr, 1999).

² Jalaluddin as-Suyuthi dan Jalaludin al-Mahalli, *Tafsir al-Jalâlayn*, edisi program Mawsooat Qur'an (Islamspirit.com, tt).

seluruhnya sebagai pembawa berita gembira dan sebagai pemberi peringatan, tetapi kebanyakan manusia tiada mengetahuinya” (QS 34:28). Sebab itulah, muncul berbagai klasifikasi mengenai komunitas masyarakat, antara yang menerima pembedaan syariat Islam dan yang tidak.

1. Klasifikasi Negara dalam Fikih Islam Klasik

Secara umum terdapat dua parameter yang lazim digunakan untuk mengklasifikasikan sebuah komunitas masyarakat (*dâr*) atau negara dalam konteks yang lebih luas, menurut pandangan fikih Islam. Yang pertama adalah landasan, agama yang dipeluk oleh mayoritas masyarakat serta hukum yang berlaku di negara tersebut. Parameter kedua adalah relasi suatu komunitas asing dengan negara Islam, apakah dalam kondisi damai atau perang.

Dalam praktiknya, kedua parameter ini tidak bisa dipisahkan secara demarkatif-independen. Saat berbicara tentang negara yang penduduknya nonmuslim, pembahasan tidak bisa hanya berhenti pada fakta bahwa agama mereka berbeda dengan Islam, karena fikih menyebut negara ini sebagai *dâr al-ḥarbi* (negara musuh atau perang).³ Dari istilah ini, bisa dilihat bahwa relasi yang dibangun berada dalam kerangka perang/non-damai. Hal ini tidak bisa dilepaskan dari pola relasi umum yang terjadi di antara negara-negara pada waktu itu.

Ketika sudah masuk dalam tataran teknis, para ulama berbeda pendapat mengenai klasifikasi negara ini. Berdasar pada agamanya, negara-negara di dunia ini diklasifikasikan oleh para ahli fikih klasik ke dalam dua golongan besar: *dâr*

³ Abdul Aziz Dahlan, dkk, *Ensiklopedi Hukum Islam*, jilid 1, (Jakarta: Ichtiar Baru van Hoeve, 2001), hlm. 255.

al-islâm dan *dâr al-harb*. Secara sederhana, yang pertama adalah negara yang dipimpin oleh pemerintahan Islam, mayoritas penduduknya beragama Islam, dan hukum yang diberlakukan adalah hukum Islam.⁴ Sedangkan yang kedua adalah negara yang dipimpin oleh pemerintah non-muslim, penduduknya mayoritas non-muslim, dan hukum yang berlaku bukanlah hukum Islam.

a. *Dâr al-Islâm*

Seperti disinggung di atas, ada tiga indikasi satu negara dianggap sebagai *dâr al-Islâm*, yakni dipimpin oleh pemerintahan Islam, penduduk yang mayoritas Islam, dan hukum Islam yang berlaku bagi seluruh penduduknya. Dalam hal ini, mayoritas ulama lebih menekankan aspek hukum yang berlaku. Karena ketika hukum Islam berlaku, otomatis pemimpinnya adalah seorang muslim lantaran Islam melarang mengangkat pemimpin nonmuslim, dan masyarakatnya adalah mayoritas muslim.

Sementara itu, Imam Abu Hanifah (w. 150 H / 767 M) sebagaimana dikutip Abdul Aziz Dahlan menitikberatkan pada aspek kemerdekaan warganya dalam menjalankan syariat Islam. Kendati suatu negara dipimpin oleh pemerintahan nonmuslim, maka negara tersebut tetap bisa dianggap sebagai *dâr al-Islâm* sepanjang umat Islam di negeri tersebut bebas menjalankan syariat Islam. Ketika umat Islam kehilangan kemerdekaan untuk

⁴ *Ibid*, hlm. 258.

menjalankan syariatnya, maka saat itu pula negara tersebut berubah menjadi *dâr al-ḥarb*.⁵

Wahbah Zuhayli (l. 1932), ulama fikih kontemporer asal Syiria memberikan klasifikasi yang agak berbeda. Dia menerapkan dua prinsip yang saling independen dalam menentukan sebuah negara sebagai *dâr al-Islâm*. Pertama adalah mayoritas penduduknya umat Islam. Sekali umat Islam menjadi mayoritas di sebuah negara, maka secara demokratis pemimpin yang terpilih pasti beragama Islam. Kedua adalah hukum yang berlaku adalah hukum Islam, meski ada penduduk yang non-muslim.⁶

Secara sederhana, klasifikasi ini bisa digambarkan dalam tabel berikut⁷

Ulama	Prinsip	Konsekuensi
Mayoritas	Hukum yang berlaku (hukum Islam atau bukan)	Kalau hukum Islam, otomatis pemerintah dan penduduknya adalah Islam
Abu Hanifah	Kemerdekaan menjalankan syariat	Jika keamanan tak terjaga, menjadi <i>dâr al-ḥarb</i>
Wahbah Zuhayli	a. Mayoritas penduduk beragama Islam	Secara demokratis pemimpin yang terpilih tentu seorang muslim, seperti Turki, Mesir, Indonesia.
	b. Hukum yang berlaku adalah hukum Islam	Meski ada penduduk nonmuslim, negara tersebut tetap disebut negara Islam, seperti Iran atau Pakistan.

Tabel 1. Pendapat Ulama tentang Kriteria *Dâr al-Islâm*

⁵ *Ibid*, hlm 257

⁶ *Ibid*.

⁷ Disarikan dari *Ibid*, hlm. 256.

Sementara itu, penduduk di sebuah negara Islam bisa diklasifikasikan menjadi sebagai berikut:⁸

Penduduk	Hak	Kewajiban
Muslim	Seluruh hak dasar sebagai warga negara	Menjalankan kewajiban dasar warga negara dan seorang muslim
Zimmy	Seluruh hak dasar warga negara, hak beribadah sesuai agama dan keyakinannya.	<ul style="list-style-type: none"> - Membayar <i>jizyah</i> (pajak kepala) kepada negara - Tunduk kepada hukum Islam untuk wilayah muamalah dan pidana

Tabel 2. Pendapat Ulama tentang Klasifikasi Penduduk *Dâr al-Islâm*

b. *Dâr al-Harb*

Mengacu pada pengertian dasar, maka *dâr al-harb* adalah negara yang dipimpin oleh pemerintahan non-Islam, mayoritas penduduknya beragama non-Islam, dan hukum yang berlaku bukan hukum Islam.⁹ Mayoritas ulama, selaras dengan pendapat mereka terkait *dâr al-Islâm*, menekankan klasifikasi *dâr-al-harb* ini dengan menitikberatkan pada hukum yang berlaku pada negara tersebut adalah bukan hukum Islam.

Melanjutkan pendapat di atas, Imam Abu Hanifah (w. 150 H / 767 M) menambahkan bahwa ketika tiga syarat utama di atas terpenuhi, tidak serta-merta negara tersebut menjadi *dâr al-harb*. Abu Hanifah menambahkan tiga klasifikasi lain, yakni bahwa umat Islam yang tinggal di daerah tersebut tidak aman dalam

⁸ *Ibid*, hlm. 256.

⁹ *Ibid*, hlm. 255.

menjalankan syariat Islam. Jika mereka mendapatkan jaminan menjalankan syariat islam, maka negara tersebut bisa diklasifikasikan sebagai *dâr al-Islâm*.¹⁰

Ulama	Prinsip	Keterangan
Mayoritas ulama	Negara yang dipimpin oleh pemerintahan non-Islam, mayoritas penduduknya non-muslim, dan hukum yang berlaku bukan hukum Islam.	
Abu Hanifah	1. Hukum yang berlaku bukan hukum Islam	Tiga klasifikasi ini adalah tambahan dari prinsip dasar di atas
	2. Negara Islam hidup berdampingan tanpa batas yang jelas dengan <i>dâr al-<u>h</u>arb</i>	
	3. Umat Islam yang tinggal di tempat tersebut tidak bebas menjalankan syariat Islam.	

Tabel 3. Pendapat Ulama tentang Prinsip *Dâr al-Harb*

Sementara itu, umat Islam di *dâr al-harb* dalam pandangan fikih Islam bisa diklasifikasikan sebagai berikut:¹¹

Klasifikasi Penduduk	Hak	Kewajiban
Muslim	Seluruh hak dasar sebagai warga negara	<ul style="list-style-type: none"> - Menjalankan kewajiban negara sepanjang tidak bertentangan dengan syariat - Menjalankan syariat Islam secara penuh. - Ritual berjamaah

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Disarikan dari *ibid*, hlm 256.

		diupayakan semaksimal mungkin dilakukan sepanjang tidak berpotensi mengganggu dan menimbulkan ancaman bagi umat Islam
--	--	---

Tabel 4. Pendapat Ulama tentang Umat Islam di *Dâr al-Harb*

c. *Dâr al-Amân*

Selain klasifikasi biner *dâr al-Islâm* dan *dâr al-ḥarb* di atas ada satu klasifikasi alternatif, yakni *dâr al-amân*. Ini adalah negara non-Islam yang ditaklukkan oleh umat Islam, tetapi tidak dikuasai secara teritorial. Penguasa dan penduduknya tetap pada kondisi semula. Mereka tetap pada keimanan dan agama mereka, hukum yang berlaku juga tetap. Hukum Islam tidak berlaku di sini. Namun demikian, mereka melakukan perjanjian damai dengan negara Islam dan atas privilese tersebut, mereka diwajibkan membayar *kharaj* atau pajak hasil bumi kepada negara Islam.¹²

Klasifikasi ini hanya dikenal oleh kalangan Syafiiyah (murid dan pengikut Imam Syafii [w. 820 M]). Mereka menyebut istilah ini dengan *dâr al-‘ahd* atau *dâr ash-shulh*. Kalangan Syafiiyah menelurkan klasifikasi ini dengan berkaca pada perjanjian Nabi dengan kaum Nasrani Najran yang mendapatkan jaminan keamanan atas jiwa, harta, dan agama mereka. Namun, mereka diwajibkan membayar *kharaj* (pajak hasil bumi). Nabi juga pernah

¹² *Ibid*, hlm 255.

meneken perjanjian damai dengan kaum kafir Quraisy Makkah dalam traktat Hudaibiyah.

Oleh kalangan non-Syafiiyah, klasifikasi semacam ini dianggap tidak ada, karena jika mengacu pada perjanjian Nabi dengan Nasrani Najran, daerah Najran dianggap sebagai *dâr al-Islâm*. Alasannya, mereka diwajibkan membayar pajak. Karenanya, status mereka sama persis dengan kafir *zimmi* yang diwajibkan membayar *jizyah* (pajak jiwa).¹³

2. Kritik atas Negara Islam dalam Lintasan Sejarah Politik

Apakah *dâr al-Islâm* dalam sejarah Nabi Muhammad (w. 632 M) pernah diwujudkan? Jika mengacu pada klasifikasi yang dibuat oleh para ulama fikih terutama pendapat mayoritas ulama seperti disebut di atas, maka tak ada keraguan bahwa Negara Islam pernah diwujudkan sejak masa Nabi Muhammad saw. Pada era itu, tiga parameter negara Islam terpenuhi secara telak: (i) mayoritas penduduk beragama Islam; (ii) pemerintahnya adalah muslim, bahkan seorang Nabi; dan (iii) hukum yang berlaku adalah hukum Islam.

Dâr al-Islâm terus terjaga eksistensinya hingga era Khulafaur Rasyidin, era dinasti-dinasti, Imperium Turki Utsmani, dan sampai kini ketika visi *nation-state* mendasari terbentuknya sebuah lembaga negara. Sepanjang tiga parameter keislaman sebuah negara tadi terpenuhi, betapa pun beraneka mazhab hukum Islam yang diberlakukan, maka negara tersebut adalah negara

¹³ *Ibid*, hlm 254-255.

Islam. Tak ada keraguan di sini kendatipun nanti akan dijumpai banyak perdebatan ketika komposisi dari ketiga parameter tadi tidak secara utuh terpenuhi.

Akan tetapi, jika menggunakan parameter yang lebih radikal, pertanyaan di awal subbab ini bisa menimbulkan polemik panjang-lebar. Terutama tatkala parameter radikal yang digunakan untuk menimbang adakah negara Islam tersebut terkait dengan aspek yang lebih radikal dari eksistensi sebuah negara. Karena bagaimanapun, negara adalah organisasi yang memiliki kekuasaan absolut (berdaulat ke dalam dan ke luar), oleh sebab itu faktor radikals yang mendasari lahirnya negara bisa dihadirkan sebagai satu timbangan yang lebih sah. Inilah parameter radikal *pertama: raison d'être*.

Raison d'être suatu negara secara sederhana bisa dikatakan sebagai jawaban atas pertanyaan mendasar: mengapa sebuah negara perlu ada (*exist*)? Tentu saja hal ini menyangkut epistemologi negara. Apa tujuan yang hendak diwujudkan oleh orang-orang yang terlibat dalam sebuah negara yang akan dibentuk? Apakah tujuan ini bersifat humanis-insani belaka, atau terkait dengan hal-hal yang menyangkut hal-hal yang bersifat adiinsani. Jika menyangkut hal-hal adiinsani, sejauh mana porsinya dalam tujuan dasar sebuah negara?

Parameter radikal *kedua* terkait dengan kuasa/kedaulatan. Identitas religi sebuah negara bisa diketahui dengan mempertanyakan peran Tuhan atau agama dalam kuasa-kuasa yang menjadi fondasi lahir dan eksistensinya sebuah negara. Dari manakah kuasa (*power*) negara itu muncul? Bagaimana struktur

kuasanya? Juga bagaimana sifatnya: agamawi atau profan? Apakah kedaulatan ini terkait dengan dogma agama atau justru tidak sama sekali? Apakah dogma agama itu menjadi dasar utama atau hanya sebagai justifikasi saja atas *being* kuasa negara? Juga bagaimana fungsi kedaulatan atas *raison d'être*?

Parameter *ketiga* terkait dengan kepemimpinan: siapa dan dari mana sumber otoritas kepemimpinan, proses pemilihan atau penunjukan pemimpin, suksesi kepemimpinan, dan pertanggungjawaban pemimpin. Apakah hal-hal ini terkait dengan agama? Apakah Islam terkait dengan atau bahkan menjadi sumber otoritas kepemimpinan? Bagaimana posisi Islam dalam proses pemilihan pemimpin? Bagaimana Islam terkait dengan suksesi kepemimpinan? Bagaimana pertanggungjawaban pimpinan? Di mana posisi Islam di sana?

Parameter *keempat* terkait dengan mereka yang terikat dan tunduk dalam sebuah kuasa negara: warga negara. Pertanyaan yang bisa diajukan adalah: Siapa warga negara tersebut? Bagaimana struktur komposisi warga negaranya? Adakah stratifikasi sosial-politik di sana? Apakah stratifikasi dengan hak dan kewajiban khusus ini terkait dengan faktor agama? Dari sini bisa terlihat bagaimana keberpihakan negara terhadap agama warganya. Bagaimana visi *raison d'être* negara ini terkait dengan warga negaranya? Apakah visi *raison d'être* ini terkait dengan identitas keagamaan warga negaranya?

Parameter *kelima* terkait dengan ada/tidaknya agama resmi yang diakui oleh negara. Apakah agama Islam benar-benar menjadi satu-satunya agama

resmi yang bersifat mutlak dengan beragam fasilitas dan agama lainnya dinafikan, setidaknya dipinggirkan? Apakah agama resmi ini juga terkait dan mungkin menjadi titik sentral dalam *raison d'être*, kedaulatan, dan pemimpin negara? Lantas apakah Islam mampu tampil dalam wajah tunggal, jika memang demikian, sebagai agama resmi ini?

a. Kritik *Raison D'être*

Masyarakat Yatsrib (kelak bernama Madinah) sudah ada sejak ratusan atau bahkan ribuan tahun sebelum Muhammad hijrah ke sana.¹⁴ Yatsrib terletak pada jalur perdagangan dunia, tepatnya jalur dari Yaman ke Syiria yang kemudian terhubung dengan jalur sutera yang melintas dari Tiongkok sampai Laut Tengah. Kondisi geografis yang landai dan tanah yang subur serta mata air yang melimpah menjadikan Yatsrib sebagai oase dan persinggahan para kafilah dagang, baik dari Yaman di selatan ataupun dari Syiria di utara. Maka tak heran, kontur masyarakat Yatsrib sangat heterogen, berbeda jauh dengan Makkah yang sangat homogen.¹⁵

Heterogenitas penduduk Yatsrib ini tampak nyata, mulai dari suku bangsa yang mendiaminya, hingga kepercayaan yang dianut warganya. Di sana ada suku Arab dengan berpuluh-puluh subsuku dan beratus-ratus klan, di

¹⁴ Menurut beberapa keterangan, Yatsrib sudah ada sejak 1600 tahun sebelum Muhammad hijrah ke Madinah. Catatan yang lebih muda, Asyuria, menyatakan bahwa Yatsrib sudah ada sejak 600 tahun SM. Claudius Ptolomeus (83-161 M) ahli geografi, matematika, dan perbintangan Yunani-Mesir sudah menyebut keberadaan sebuah daerah di Hijaz yang bernama Latsriba, besar kemungkinan ini adalah Yatsrib. Lihat http://ar.wikipedia.org/wiki/المدينة_المَنُورَة, diakses 31 Desember 2012, pukul 11.00 WIB.

¹⁵ Philip K. Hitti, *Capital Cities of Arab Islam*, (Minneapolis: University of Minnesota Press, 1973), hlm. 33.

antara mereka ada suku Aus dan Khazraj yang mendominasi jumlah.¹⁶ Ada juga suku Yahudi (yakni Bani Nadzir, Bani Qunaiqa dan Bani Quraidhah) yang migrasi dari utara.¹⁷ Ada orang timur yang datang dari Persia. Ada penganut paganisme, Nasrani, Yahudi, Zoroaster, dan kepercayaan penyembah bintang (Sabiah). Kehidupan mereka sangat dinamis, berbeda dengan Makkah yang lebih stagnan dan monoton.

Dalam satu riwayat dikisahkan bahwa pada mulanya, kendali perekonomian berada di suku Aus dan Khazraj. Lama-kelamaan persaingan di antara keduanya mengarah pada perseteruan. Apalagi, beberapa oknum Yahudi turut serta dalam membumbui persaingan dan perseteruan mereka. Perang dingin yang sudah berlangsung beberapa waktu akhirnya pecah menjadi konflik bersenjata, pertumpahan darah terjadi di antara kedua suku tersebut dan menyeret Yatsrib ke dalam kondisi yang menyedihkan. Pertengkarannya berlangsung selama ratusan tahun dan bahkan diwariskan dari satu generasi ke generasi selanjutnya, hingga generasi terakhir tidak tahu apa latar belakang mereka berkonflik.

Sampai pada satu titik di mana mereka jenuh dengan kondisi yang ada, namun mereka kesulitan bagaimana mengurainya. Dalam masyarakat Arab waktu itu, untuk merukunkan dua pihak yang berseteru, rasanya sangat sulit

¹⁶ Menurut *Jewish Encyclopedia*, suku Aus dan Khazraj ini adalah migran dari daerah Yaman. Mereka datang ke Yatsrib lalu menjadi abdi bagi tiga suku Yahudi di sana, yakni Bani Nadzir, Bani Qunaiqa, dan Bani Quraidhah. Beberapa waktu kemudian, Aus dan Khazraj mengambil alih kepemimpinan di bidang ekonomi dan politik. <http://www.jewishencyclopedia.com/articles/10545-medina>, "MEDINA", diakses 12 Desember 2012 pukul 12.00 WIB.

¹⁷ Menurut beberapa riwayat mereka adalah keturunan Nabi Harun. Mereka datang ke Yatsrib karena mereka tahu akan ada Nabi akhir zaman yang bakal hijrah ke tanah itu. Lihat <http://en.wikipedia.org/wiki/Medina>, "Medina", diakses 13 Desember 2012 pukul 11.11 WIB.

mengandalkan salah satu dari keduanya untuk menyudahi konflik, apalagi jika kedua pihak ini berjumlah sangat banyak dan tinggal di satu kota. Kedua belah pihak butuh pihak ketiga yang bisa diterima untuk menengahi sekaligus memimpin mereka, karena tidak mungkin menghadirkan penengah dari antara mereka, karena kecurigaan pasti muncul. Juga tidak mungkin mengambil suku-suku lain dari Yatsrib untuk menjadi pemimpin karena mereka jauh lebih lemah dari Aus dan Khazraj.

Kedua pemimpin suku Aus dan Khazraj mendapat kabar bahwa di Makkah ada orang yang sangat jujur dan bijak namun disingkirkan oleh kalangan aristokrat Makkah. Pemuka Aus dan Khazraj melihat potensi ini, bahwa orang Makkah yang jujur tadi sepertinya cocok dijadikan pemimpin untuk menyudahi konflik berkepanjangan ini. Mereka kemudian mengutus beberapa orang ke Makkah untuk menyelidiki orang yang dimaksud. Agar mereka tidak dicurigai pemuka Quraisy Makkah, mereka melebur dalam jamaah haji tahun itu. Rombongan ini berhasil menemui orang yang mereka maksud, yakni Muhammad bin Abdullah di Aqabah.¹⁸

Mereka menyelidiki perilaku Muhammad dan sampai pada kesimpulan bahwa Muhammad cocok untuk dijadikan sebagai pemimpin masa depan di Yatsrib. Mereka kemudian beriman kepada Muhammad dan berjanji prasetia kepadanya. Janji prasetia ini disebut Baiat Aqabah I. Setahun kemudian,

¹⁸ Lihat Muhammad Husein Haikal, *Hayât Muhammad*, terjemah, Ali Audah, Sejarah Hidup Muhammad, cetakan ketigapuluh empat, (Jakarta: Litera Antar Nusa, 2007), hlm 165-180. Lihat pula Ayatullah Jafar Subhani, *The Message; A detail and inspiring account of the life of Prophet Muhammad (s), based on authentic historical documents*. (Karachi: Islamic Seminary Publications, tt), dipublikasikan ulang di <http://www.al-islam.org/the-message-ayatullah-jafar-subhani/chapter-24-agreement-aqabah>, "Chapter 24: The Agreement of Aqabah" diakses 1 April 2014 pukul 21.54 WIB.

rombongan haji Yatsrib semakin banyak. Mereka menemui Muhammad dan berbaiat kepadanya, serta mengundang Muhammad untuk hijrah ke Yatsrib. Perjanjian ini disebut Baiat Aqabah II. Dalam janji ini, mereka berikrar akan memberikan jaminan sosial, politik, dan ekonomi kepada Muhammad dan para pengikutnya jika berhijrah ke Madinah.

Muhammad beserta pengikutnya segera hijrah ke Madinah. Mereka disambut bak pahlawan yang bakal meredam segala konflik. Muhammad diangkat sebagai pemimpin umat Islam yang terdiri dari suku Aus, suku Khazraj dan suku Quraisy yang ikut hijrah. Lantaran jumlah mereka sangat besar dan secara geografis mendominasi wilayah kota Yatsrib, mereka perlu mengadakan traktat dengan penduduk suku lain dan agama lain untuk membentuk sebuah komunitas baru yang damai dan jauh dari konflik yang menghancurkan dan melelahkan. Traktat ini dikenal dengan Sahifah Madinah atau Piagam Madinah.¹⁹

Piagam Madinah didominasi oleh ketentuan-ketentuan yang meminimalisasi konflik dan berupaya mewujudkan kedamaian dan harmoni. Piagam inilah yang menjadi konstitusi bagi negara-kota Madinah yang hendak diwujudkan. Piagam ini merekam *raison d'être* negara-kota Madinah dalam pasal-pasal berikut ini,

¹⁹ Teks Piagam Madinah ini dimuat dalam banyak kitab *sirah*, misalnya karya Ibnu Hisyam dan Ibnu Ishak atau Muhammad Husein Haikal, dalam *Hayât Muhammad*. Terjemah Piagam Madinah ke dalam Bahasa Indonesia ada dalam banyak versi. Di sini penulis mengutip dari terjemahan yang lebih padat Suyuthi Pulungan, *Fiqh Siyasah; Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran*, cetakan kelima, (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2002), hlm 82-85. Sebagai komparasi, lihat pula Muhammad Husein Haikal, *op. cit*, hlm 202-208.

Bahwa orang-orang beriman tidak boleh saling membunuh lantaran orang kafir untuk melawan orang beriman. (paragraf 6).

Orang-orang beriman harus saling tolong menolong satu sama lain. Barang siapa dari kalangan Yahudi yang menjadi pengikut kami, ia berhak mendapat pertolongan dan persamaan, dan tidak boleh menganiaya atau melawan mereka.²⁰ (paragraf 7)

Piagam Madinah berupaya mempersatukan seluruh penghuni kota Yatsrib menjadi satu kata.

Persetujuan orang-orang beriman satu. (paragraf 8)²¹

Bahwa orang-orang Yahudi Bani Auf adalah umat yang satu bersama orang-orang mukmin ... demikian pula orang-orang Yahudi Bani Al-Najjar, Bani Harits, Bani Saidah, Bani Jusyam, Bani Aus, Bani Tsa'labah dan keluarganya Jafnah, Bani Syutaibah, para pemuka Tsa'labah, dan sekutu kaum Yahudi diperlakukan sama seperti Bani Auf.²² (paragraf 13)

Setelah mereka menjadi satu, maka hak dan tanggung jawab mereka terhadap komunitas bersama yang terbentuk juga adalah satu.

... di antara mereka harus ada kerja sama tolong-menolong dalam menghadapi orang yang menyerang terhadap pemilik *sahifah* ini.²³ (paragraf 15).

Bahwa orang-orang Yahudi wajib menanggung biaya bersama orang-orang mukmin selama mereka dalam keadaan perang. Bahwa Yatsrib menjadi tempat suci bagi yang mengakui perjanjian ini. (paragraf 16).

Bahwa tetangga itu seperti diri sendiri, tidak boleh dimudarati dan diperlakukan jahat. (paragraf 17).

Bahwa antara mereka harus saling membantu melawan orang yang mau menyerang Yatsrib. (paragraf 20).²⁴

Setiap orang berkewajiban melaksanakan kewajiban sesuai fungsi dan tugasnya.²⁵

²⁰ Suyuthi Pulungan, *ibid*, hlm 82.

²¹ *Ibid*.

²² *Ibid*, hlm 83.

²³ *Ibid*.

²⁴ *Ibid*, hlm 84.

²⁵ *Ibid*, hlm 85.

Jika menggunakan kacamata teori kontrak sosial Hobbes dan JJ Rousseau²⁶, bisa dikatakan bahwa masyarakat Madinah kemudian mengumpulkan sebagian hak atas diri mereka sendiri dan diberikan kepada pemimpin mereka untuk memerintah atas diri mereka.

Bahwa bila terjadi perbedaan pendapat di antara kamu (orang-orang beriman, *pen.*), tentang sesuatu, maka kembalikanlah kepada Allah dan Muhammad saw.²⁷ (paragraf 11).

Bahwa bila antara orang-orang yang menyetujui perjanjian ini terjadi suatu peristiwa atau perselisihan yang dikhawatirkan menimbulkan bahaya, maka hendaklah dikembalikan kepada Allah dan Muhammad Rasulullah saw. Sesungguhnya Allah memperhatikan isi perjanjian ini dan melindunginya.²⁸ (paragraf 18)

Seluruh warga Madinah yang terikat dalam perjanjian ini menyerahkan hak atas diri mereka untuk dipimpin oleh Muhammad dan tunduk kepada Muhammad sebagai pemimpin dan pengadil atas segala perselisihan di antara mereka. Dari sini tampak jelas bahwa fungsi Muhammad di Madinah adalah sebagai pemimpin kota, tidak hanya pemimpin umat Islam belaka. Umat-umat beragama lain juga mengikatkan diri dalam perjanjian ini.

Penghapusan konflik dan segala potensinya adalah kerja dan fungsi yang pada kenyataannya bersifat lintas-agama. Maka bisa dikatakan bahwa Negara Madinah didirikan atas *raison d'être* mewujudkan perdamaian antarmanusia,

²⁶ Lihat Internet Encyclopedia of Philosophy, entri "Social Contract Theory", di <http://www.iep.utm.edu/soc-cont>, diakses pada 10 Agustus 2013 pukul 09.12 WIB. Lihat juga I Basis Susilo, "Teori Kontrak Sosial dari Hobbes, Locke, dan Rosseau", *Jurnal Masyarakat, Kebudayaan dan Politik* FISIP Unair, Tahun II, No 2, Triwulan 1, 1988. Dimuat ulang dengan judul sama di <http://radhitisme.blogspot.com/2009/02/teori-kontrak-sosial-dari-hobbes-locke.html>, diakses pada 21 April 2014 pukul 19.03 WIB.

²⁷ Suyuthi Pulungan *op.cit*, hlm 83.

²⁸ *Ibid*, hlm 84.

tanpa memandang latar belakang primordial seluruh penghuni kota Madinah. Tak peduli ia bersuku bangsa apa, tak peduli agama apa yang ia peluk, sepanjang ia tinggal di Madinah, maka ia bebas dari rasa takut dan mendapatkan jaminan aman. Seperti ditegaskan dalam pasal penutup Sahifah berikut ini:

Barang siapa yang keluar atau tinggal dalam kota Madinah ini, ia akan aman, keselamatannya terjamin, kecuali orang yang berbuat aniaya dan melakukan kejahatan. Sesungguhnya Allah melindungi orang yang berbuat kebajikan dan bertakwa, dan Muhammad Rasulullah saw.²⁹ (paragraf 23).

Dalam paragraf penutup ini Yatsrib resmi berganti nama menjadi Madinah. Dan dalam paragraf ini, *raison d'être* negara-kota Madinah menjadi jelas: bukan untuk merealisasikan negara Islam dan menjadikan Islam sebagai agama resmi di kota Madinah. Lebih dari itu, tujuan pendirian negara-kota Madinah adalah untuk mewujudkan perdamaian dan jaminan keamanan bagi seluruh warga kota Madinah tanpa memandang latar belakang primordial warganya.

Untuk menjamin keamanan dan perdamaian, maka Madinah juga perlu mengambil kebijakan yang bersifat eksternal terkait relasi dengan pihak lain di luar Madinah. Dalam hal ini, Piagam Madinah mengikat seluruh warganya untuk bersatu menghadapi serangan dari luar. Kendati siap berperang dengan pihak luar yang menyerang, orientasi utamanya tetap pada pewujudan keamanan dan perdamaian.

²⁹ *Ibid*, hlm 85.

Bahwa antara mereka (seluruh warga Madinah, *pen.*) harus saling membantu melawan orang yang mau menyerang Yatsrib. Apabila mereka (orang-orang yang hendak menyerang Yatsrib) diajak berdamai lalu mereka memenuhi ajakan damai itu dan melaksanakannya, maka sesungguhnya mereka telah berdamai dan melaksanakannya (perdamaian itu dianggap sah), dan bahwa bila mereka (orang-orang mukmin) diajak berdamai seperti itu, maka orang-orang mukmin wajib menerimanya kecuali terhadap orang yang memerangi agama.³⁰ (paragraf 20)

Perdamaian universallah yang dikehendaki dalam Piagam Madinah ini, alih-alih negara Islam. Adapun perang jihad melawan kaum kafir dalam Piagam Madinah ini jelas tercantum bahwa itu hanya berlaku bagi umat Islam saja, tidak berlaku bagi warga negara non-Islam. Kewajiban berperang menegakkan Islam menjadi hanya kewajiban umat Islam, itu pun hanya ketika kaum kafir menyerang umat Islam. Dalam konteks negara, kewajiban ini bersifat eksklusif bagi subkomunitas tertentu, dan bukan kebijakan resmi dalam skala negara.

Kendati demikian, ada sementara pengamat yang melihat bahwa negara Madinah adalah negara Islam. Pandangan ini didasarkan pada paragraf berikut ini:

Bahwa bila antara orang-orang yang menyetujui perjanjian ini terjadi suatu peristiwa atau perselisihan yang dikhawatirkan menimbulkan bahaya, maka hendaklah dikembalikan kepada Allah dan Muhammad Rasulullah saw. Sesungguhnya Allah memperhatikan isi perjanjian ini dan melindunginya.³¹ (paragraf 18)

Adanya upaya pengembalian segala urusan jika terjadi perselisihan kepada Allah jika dilihat dalam kerangka yang sempit, akan tampak bahwa Islam menjadi tempat kembali (*marji'*) atas segala persoalan yang terjadi di antara seluruh

³⁰ *Ibid*, hlm 84.

³¹ *Ibid*.

penduduk Madinah. Apalagi, dalam paragraf di atas, jelas tersurat ada penyebutan Muhammad Rasulullah saw. Di sini ada pengakuan dari seluruh penduduk Madinah bahwa Muhammad adalah Rasulullah, utusan Allah swt. Dengan demikian, mereka mengakui Islam sebagai agama bersama.

Pendapat semacam ini bisa dengan mudah dipatahkan dengan paragraf yang lain dalam piagam tersebut.

“... orang-orang Yahudi tetap berpegang pada agama mereka, dan orang-orang mukmin pun tetap berpegang pada agama mereka...”³² (paragraf 13)

Jelas sudah bahwa agama Yahudi diakui dan mereka bebas dan tetap berpegangan kepada agama mereka, demikian juga umat Islam. Jika memang paragraf 18 di atas menyiratkan adanya pengakuan dari seluruh penduduk Madinah akan Islam, maka hal ini akan bertentangan dengan klausul paragraf 13 ini. Faktanya, umat Yahudi bisa tetap beribadah dan berpegangan pada agama mereka selama masa pemerintahan Nabi, Khulafaur Rasyidin, dan seterusnya.

Penyebutan Allah dalam paragraf 18 di atas harus dipahami dalam kerangka teologis yang bersifat universal ketimbang parsial Islam. Bukankah Yahudi juga mengenal Tuhan yang Esa? Hanya saja sebutannya berbeda, yakni YHWH. Bukankah Allah punya banyak nama yang bahkan umat tidak mengenalnya. Siapa bisa memastikan bahwa YHWH itu bukanlah salah satu dari nama Allah swt?

³² *Ibid*, hlm 83.

Kerangka teologis universal ini sama persis dengan paragraf kedua Pembukaan UUD 1945 NKRI, “Atas berkat rahmat Allah Yang Mahakuasa dan dengan didorong oleh keinginan luhur...” Apakah dengan mengakui kemerdekaan sebagai rahmat dari Allah Yang Mahakuasa kemudian NKRI menjadi negara Islam dengan sendirinya? Apakah dengan adanya klausul ini kemudian menafikan peran umat Hindu, Nasrani, Budha, dan penganut kepercayaan dalam kemerdekaan lantas menjadikan Islam sebagai agama resmi dalam formasi NKRI yang baru dibentuk dan mengeliminir agama-agama lain? Tentu saja tidak, bukan?

Jelas bahwa negara-kota Madinah tidaklah berdasar pada agama tertentu, dan tidak menjadikan agama tertentu, dalam hal ini Islam sebagai agama resmi negara. Karena masing-masing subkomunitas di Madinah berhak dan bebas memeluk agama yang diyakininya serta beribadah menurut keyakinannya tersebut. Sedangkan tujuan utama pendirian negara-kota Madinah adalah menjamin keamanan dan perdamaian seluruh warga kota.

b. Kritik Sumber Kuasa/Kedaulatan

Dalam sebuah negara-agama (teokrasi), sumber kedaulatan adalah Tuhan. Pemimpin negara atau Kerajaan dianggap sebagai titisan atau penjelmaan Tuhan. Pemimpin bertugas mengatur segala urusan manusia di bumi berdasar pakem yang telah ditetapkan Tuhan. Di Jepang, misalnya, Kaisar adalah dianggap sebagai titisan Dewa Amaterasu. Demikian juga kerajaan-kerajaan Hindu Budha

di Indonesia yang menganggap rajanya sebagai titisan Dewata. Dari sinilah negara-negara tersebut mendapatkan kedaulatannya.³³

Sementara itu, di dalam Islam tidak hanya pemimpin yang mendapatkan peran sebagai mandataris Tuhan. Bahkan seluruh manusia tak lain dan tak bukan adalah mandataris Tuhan (*khalifatullah fil ardh*) yang mengemban tugas *istikhlaf* (menjadi wakil Tuhan di muka bumi) dan *isti'mar* (memakmurkan bumi).³⁴ Jadi dogma “wakil Tuhan” ini tidak melulu terjebak dalam kerangka negara, melainkan bersifat personal tapi sekaligus universal. Bersifat personal karena *mukallaf*-nya (subjek hukum) adalah setiap individu, universal karena subjek hukumnya adalah setiap orang tanpa memandang identitas pelengkap lain.³⁵

Dalam kerangka dogma *khalifatullah fil ardh* ini fungsi pemimpin lebih kepada mengatur kepentingan para khalifah dan seluruh makhluk agar berjalan dengan baik dan adil, memastikan bahwa suatu hak diberikan kepada yang berhak, menjamin tidak ada kezaliman. Tugasnya yang paling penting adalah: menjaga ekosistem dan iklim yang memungkinkan para khalifah ini menjalankan

³³ Lihat lema “Theocracy” dalam <http://www.merriam-webster.com/dictionary/theocracy>, diakses pada 12 Juni 2013 pukul 11.23 WIB.

³⁴ Lihat QS Al-Baqarah 30. Ayat ini berkisah tentang penciptaan Adam as sebagai khalifah di muka bumi lalu diprotes oleh para malaikat lantaran dianggap akan menumpahkan darah dan merusak alam semesta. Imam at-Thabari dalam tafsirnya menyebut banyak takwil terhadap ayat ini. salah satunya adalah pendapat Ibnu Mas'ud, Ibnu Abbas dan beberapa sahabat lain, bahwa Allah menciptakan khalifah yang akan menggantikan peran Allah di muka bumi ini dalam mengatur urusan di antara para makhluk. Khalifah ini adalah Adam dan orang yang menempati posisinya dalam taat kepada Allah dan menjaga keadilan di antara seluruh makhluk. Muhammad bin Jarir bin Yazid bin Ghalib al-Amali Abu Ja'far at-Thabari, *Jâmi' al-Bayân fi Tafsîr al-Qur'ân*, (ttt: Muassasah ar-Risalah, 2000), juz 1 hlm 452.

³⁵ Dalam kisah Nabi Salih AS, disebutkan bahwa ia menyeru kepada umatnya, yakni kaum Tsamud dan mengingatkan mereka bahwa Allah swt telah menciptakan mereka dari tanah dan menjadikan mereka sebagai *musta'mir*. Dalam kisah ini ditegaskan bahwa kendatipun umat Nabi Salih AS tidak beriman, mereka tetap mengemban fungsi *isti'mar* atau memakmurkan bumi yang merupakan salah satu tugas *khalifah*. Baca QS Hud : 61. Lihat Abu Abdullah Muhammad bin Ahmad al-Anshari Al-Qurthubi, *Al-Jami li Ahkam al-Qur'an*, juz 9, (Kairo: Dar al-Kutub Al-Arabiyy li at-Thiba'ah wa an-Nasyr, 1967), hlm 59.

perannya dengan sebaik mungkin. Maka posisi Muhammad saw di negara Madinah bukanlah sebagai wakil Tuhan. Ia adalah pemimpin, manajer.

Sebagai pemimpin, Muhammad saw melalui Piagam Madinah ini mendapatkan tugas untuk menyelesaikan setiap perbedaan pendapat di kalangan penduduk Madinah yang berpotensi menimbulkan konflik (paragraf 11).³⁶ Muhammad bertugas menjamin seluruh penduduk Madinah dalam hal keamanan dan perdamaian (paragraf 23). Muhammad juga menjamin bahwa setiap perbuatan jahat yang merugikan orang lain akan mendapatkan sanksi dan tidak akan dilindungi (paragraf 22 dan 23).³⁷ Muhammad menjamin setiap khalifah untuk menjalankan perannya sebaik mungkin.

Pada era kepemimpinan Muhammad, sumber kedaulatannya terletak pada traktat bersama antar-seluruh penduduk Madinah dalam Piagam Madinah tadi. Melalui Piagam Madinah inilah eksistensi negara Madinah bermula. Dalam piagam ini, Muhammad tidak berposisi sebagai raja. Muhammad hanyalah sebagai pemimpin bersama yang ditaati untuk menjaga perdamaian dan keamanan. Keberadaan traktat ini menjelaskan bahwa kedaulatan negara Madinah adalah kedaulatan hukum, bukan kedaulatan raja atau kedaulatan Tuhan.

Dalam proses pembentukan negara Madinah sekaligus mewujudkan perdamaian sebagai *raison d'être*-nya, Islam berperan menyelesaikan konflik antara Aus dan Khazraj. Islam juga mempersatukan dan menghapus potensi konflik antara imigran dari Makkah (muhajirin) dengan penduduk lokal Yatsrib (*anshar*) dengan mempersaudarakan mereka. Tetapi peran Islam hanya berhenti

³⁶ Suyuthi Pulungan, *op. cit*, hlm 83.

³⁷ *Ibid*, hlm 85.

pada komunitas ini. Dalam komunitas yang lebih luas, misalkan ketika terkait dengan suku lain yang beragama non-Islam, yang bisa mewujudkan *raison d'être* negara Madinah justru Piagam Madinah.

Pokok-pokok yang dibahas dalam Piagam Madinah seperti yang sudah peneliti bahas di depan lebih kental nuansa profan ketimbang agamawi. Poin-poin yang menyinggung agama digunakan hanya sebagai penanda belaka. Identitas agama hanya digunakan untuk memudahkan identifikasi dan diferensiasi warga Madinah menyangkut hak-hak dan kewajiban yang bersifat umum atau khusus. Kalaupun Piagam Madinah mengatur hak-hak tertentu terkait agama, ketentuan ini hanya bersifat garis besar dan khusus berlaku dalam komunitas agama masing-masing. Misalnya dalam paragraf berikut ini:

Persetujuan orang-orang beriman satu. (Paragraf 8)³⁸
 Bahwa orang-orang Yahudi harus mengeluarkan belanja bersama orang-orang mukmin selama mereka dalam masa peperangan (Paragraf 12)
 Bahwa orang-orang Yahudi harus menanggung belanja mereka sendiri, dan orang-orang mukmin harus menanggung belanja mereka sendiri.³⁹
 (Paragraf 15).

Adalah benar bahwa Muhammad saw tak lain dan tak bukan merupakan utusan Allah swt untuk umat manusia segala zaman dan tempat, tetapi perlu digarisbawahi di sini bahwa dalam diri seorang Muhammad melekat banyak status sosial. Masing-masing status sosial tersebut butuh eksis dan perlu dibaca dalam kacamata yang tepat. Bahwa suaka yang diberikan suku Aus dan Khazraj di Yatsrib (sebelum berubah menjadi Madinah) lebih kental suaka politik, meski

³⁸ *Ibid*, hlm 82.

³⁹ *Ibid*, hlm 83.

dimensi agama juga tak bisa diabaikan. Bahwa *raison d'être* negara Madinah adalah bukan untuk membentuk negara Islam, melainkan untuk membentuk komunitas yang aman dan sejahtera.⁴⁰

Dalam Piagam Madinah tidak ada paragraf atau kalimat baik yang bersifat langsung ataupun tidak langsung yang menyebutkan dimensi agamawi dari posisi Muhammad sebagai pemimpin negara Madinah. Tidak ada pesan baik eksplisit ataupun implisit yang menyebutkan bahwa kekuasaan Muhammad sebagai mandataris Piagam Madinah ini bersifat agamawi, atau merupakan perintah Tuhan kepada seluruh manusia untuk taat kepada Muhammad dalam kerangka Islam yang memang merupakan agama dakwah. Seharusnya, jika memang pemerintahan Muhammad di Madinah ini atas titah Tuhan, sudah pasti ia akan menciptakan suatu kondisi di mana warga yang belum Islam memeluk Islam dengan kuasa negaranya. Tapi faktanya, umat Yahudi tetap diperkenankan menjalankan kepercayaannya itu.

Memang benar Muhammad pernah menyerang, mengusir, dan nyaris menghukum mati seluruh lelaki dari dua suku Yahudi di Madinah. Tetapi perlu dicatat, motif eksekusi ini berada dalam kerangka politik negara Madinah. Saat itu, kedua suku Yahudi tersebut telah bersekongkol dengan musuh untuk melemahkan kota Madinah.⁴¹ Tindakan makar ini jelas merupakan pelanggaran

⁴⁰ M. Nasrudin, "Jejak Sekularisme di Reruntuhan Peradaban Islam", *Jurnal Justisia*, Edisi 29 Th. XIV/2006. Artikel yang sama dimuat ulang di <http://nasrudinbanget.blogspot.com/2006/05/riset-jurnal.html>, diakses 20 Juli 2013 pukul 08.00 WIB.

⁴¹ Muhammad Husein Haikal, *op.cit*, hlm 321. Yahudi suku Quraidzah juga berkomplot dengan suku Gatafan untuk menyerang kota Madinah dalam perang Khandaq. *Ibid*, hlm. 349-355.

terhadap paragraf ke-20 Piagam Madinah. Sebab itulah, Muhammad sebagai kepala negara menjatuhkan pidana kepada para pemberontak.

Setelah Muhammad meninggal dunia, Abu Bakar terpilih untuk menggantikan Muhammad sebagai pemimpin negara Madinah. Dalam hal ini, Abu Bakar tidak pernah dan tidak berani mendaku diri sebagai wakil Tuhan. Sebaliknya, ia menyebut dirinya sebagai wakil Rasulullah (*Khalifah li Rasulillah*).⁴² Abu Bakar menjadi pengganti Muhammad dalam perannya sebagai pemimpin negara Madinah sekaligus pemimpin umat Islam, bukan dalam peran Muhammad sebagai nabi dan rasul. Namun perlu dicatat bahwa pada era Abu Bakar penduduk Madinah dari segi agama kian homogen. Warga nonmuslim sangat kecil jumlahnya dan nyaris tidak diperhitungkan.

Hal yang sama terjadi dengan Umar bin Khattab sewaktu menjabat sebagai Khalifah, menggantikan Abu Bakar. Umar tidak mendaku sebagai wakil Tuhan. Sebaliknya, ia mendaku sebagai *khalifah li khalifah li Rasulillah* (pengganti dari pengganti Rasulullah).⁴³ Peran yang ia jalankan nyaris sama seperti yang dilakukan Abu Bakar. Utsman bin Affan, suksesor Umar juga menyandang posisi yang sama. Begitu juga Ali bin Abi Thalib yang kemudian menggantikan Utsman

⁴² Abu Bakar adalah orang pertama yang memperkenalkan terminologi *khalifah* dalam fatsun kepemimpinan umat Islam, pengganti Rasulullah. Sebelumnya, seperti disinggung di atas, istilah *khalifah* dalam al-Qur'an disebutkan dua kali, tetapi hanya terkait dengan ontologi penciptaan manusia di muka bumi, tidak sampai pada konteks kepemimpinan umat. Abu Bakar menggunakan istilah *khalifah* ini dengan mengacu pada konteks fikih salat. Dalam konteks ini, kata *khalifah* berasal dari kata *khalafa* yang bermakna "di belakang". Dalam salat berjamaah, orang yang berada di belakang imam mendapat mandat untuk maju menggantikan imam tatkala di tengah-tengah salat sang imam berhalangan, misalnya batal salatnya. Dalam konteks yang lebih luas, oleh Abu Bakar *khalifah* dimaknai sebagai pengganti imam (pemimpin) atas umat tatkala sang imam uzur atau telah tiada. Faktanya, Abu Bakarlah pengganti imam salat jamaah di masjid Nabawi saat Nabi sakit menjelang wafat. Lihat Phillip K. Hitty, *History of Arab, third edition, revised*, (London: Macmillan and co, Limited, 1946) hlm 178.

⁴³ Dalam praktiknya, Umar dan umat Islam lebih senang menggunakan istilah *Amîr al-Mukminîn* (pemimpin atau pemerintah kaum mukmin) ketimbang *Khalifah li Khalifah li Rasulillah* yang terlalu panjang dan merepotkan. Lihat Philip K. Hitti, *ibid*.

bin Affan. Pada era Khulafaur Rasyidin yang empat ini, sumber kedaulatan negara adalah tetap Piagam Madinah yang dulu menjadi titik pijak bersama pada era Muhammad memimpin dan diperkuat traktat bersama komunitas-komunitas yang lebih banyak di semenanjung Arab.

Namun demikian, semenjak wilayah kekuasaan Islam menjadi semakin luas dan tidak hanya meliputi wilayah Madinah, maka Piagam Madinah yang isinya hanya mengikat komunitas-komunitas di internal kota Madinah tidak lagi mencukupi. Apalagi para pihak yang menjadi bagian dan terikat dengan negara Madinah menjadi semakin beraneka. Namun semangat, spirit, dan prinsip yang dipegang teguh oleh para Khalifah tetap selaras dengan Piagam Madinah, baik dalam pertahanan negara, pengelolaan negara, dan penghormatan terhadap kebebasan beragama dengan mengacu pula ada fatsun politik Muhammad.

Sumber kedaulatan pada era Khulafaur Rasyidin ini secara umum adalah kesepakatan di kalangan rakyat untuk menjalankan dan meneruskan negara yang sudah dibentuk di antara mereka pada masa Muhammad. Pemimpin kemudian dipilih dan disepakati di antara mereka oleh mereka sendiri, meski dengan sedikit variasi. Terkait pemimpin ini akan penulis bahas dalam subbab tersendiri di bawah.

Kondisi semacam ini menjadi agak berbeda ketika Khalifah keempat, Ali bin Abu Thalib menjabat. Nyaris sekujur waktu pemerintahannya dihabiskan untuk menyelesaikan banyak pemberontakan, dari yang kecil sampai yang skala besar. Hingga akhirnya Khulafaur Rasyidin runtuh dan kedaulatan direbut oleh Muawiyah bin Abu Sufyan yang mendirikan dinasti Bani Umayyah. Berakhirlah

negara Madinah yang dirintis oleh Muhammad, dimulailah negara baru. *Raison d'être* negara Madinah dengan sendirinya mulai menguap. Sumber kedaulatannya juga bergeser.⁴⁴

Maka dimulailah Dinasti Umayyah yang beribukota di Damaskus (kini Suriah) dengan Muawiyah sebagai kepala negaranya. Jika ditilik berdasar sumbernya, kedaulatan Dinasti Umayyah tidak berasal dari Tuhan. Dinasti Umayyah mendapatkan kedaulatan dari *tahkim* (arbitrase) di Daumatul Jandal yang penuh tipu muslihat sehingga berhasil melucuti status khalifah dari Ali bin Abu Thalib dan menyematkan gelar tersebut kepada Muawiyah bin Abu Sufyan.⁴⁵ Arbitrase ini adalah hal yang sangat profan, alih-alih agamawi, meskipun ada dimensi agama yang melatari lahirnya arbitrase ini.

Tahkim ini bermula dari tindakan Muawiyah yang mengangkat senjata menuntut Ali bin Abu Thalib untuk bertanggung jawab atas kematian khalifah Utsman bin Affan. Muawiyah mensinyalir Ali terlibat dalam pembunuhan Utsman bin Affan. Muawiyah kemudian menyebut Ali tidak pantas menjabat sebagai Khalifah. Ali bersikeras bahwa dirinya tidak terlibat, tapi Muawiyah tak ambil peduli dan memberontak. Ali beserta pasukannya berupaya menumpas Muawiyah. Dalam pertempuran Siffin di dekat sungai Eufrat tersebut, Ali nyaris mengalahkan Muawiyah. Dalam kondisi terjepit, Amr bin Ash, panglima perang Muawiyah

⁴⁴ Detik-detik transisi kekuasaan dengan beragam intrik, konflik, kepentingan, dan reniknya sepanjang sejarah awal Islam digambarkan dengan baik oleh para sejarawan. Masa-masa ini sangat krusial bagi Islam dan umatnya. Tidak hanya karena ini menyangkut *imamah*, melainkan juga bahwa perselisihan politik saat ini berkelindan dengan jatuh-bangun dan lahir-matinya sekte-sekte teologis dalam Islam seperti *syiah*, *murjiah*, *jabariyah*, *qadariyah*, *khawarij*, dan *sunny*. Lihat Mahmoud M. Ayoub, *The Crisis of Islamic History; Religion and Politics in Early Islam*, (Oxford UK: OneWorld Publication, 2003). Lihat pula J. Suyuthi Pulungan, *op. cit*, hlm. 102-162.

⁴⁵ Philip K. Hitti, *op.cit*, hlm. 180-182. Lihat pula J. Suyuthi Pulungan, *op.cit*, hlm. 157-158.

menancapkan mushaf di atas mata tombak. Ia menuntut agar semua pihak kembali kepada hukum al-Qur'an.⁴⁶

Ali dan Muawiyah akhirnya duduk satu meja dalam arbitrase yang ternyata penuh muslihat. Banyak kalangan, terutama pendukung Ali melihat bahwa ajakan Amr bin Ash untuk kembali kepada Al-Qur'an hanyalah siasat belaka demi merebut kedaulatan negara dari tangan Ali bin Abu Thalib. Dan akhirnya upaya kubu Muawiyah tersebut membuahkan hasil. Ali bin Abu Thalib dan kelompoknya kecewa, tetapi Ali menahan diri untuk tidak melawan demi menjaga stabilitas umat Islam dan masyarakat pada umumnya.⁴⁷ Sepeninggal Ali, Hasan bin Ali diangkat oleh pendukungnya sebagai khalifah. Namun Hasan bersedia menanggalkan jabatan tersebut berbaiat kepada Muawiyah dengan jaminan keselamatan dirinya dan seluruh pendukungnya.⁴⁸

Dalam perkembangannya, Dinasti Umayyah malah lebih mirip dengan Kerajaan kendati para pemimpinnya menggunakan gelar khalifah. Bagaimana tidak? Sejarah mencatat bahwa kekuasaan mereka mulai bersifat absolut, proses pergantian kekuasaannya berdasarkan keturunan. Muawiyah kemudian menunjuk

⁴⁶ Philip K. Hitti, *ibid.* J. Suyuthi Pulungan, *ibid.* Beberapa kalangan mencurigai motif ini sebagai bukan motif utama pemberontakan mereka. Satu alasannya adalah bahwa Ali bin Abu Thalib beberapa saat setelah didaulat sebagai khalifah segera mengeluarkan kebijakan untuk memecat seluruh gubernur yang diangkat oleh Utsman bin Affan, karena nyaris semuanya adalah keluarga Utsman dari Bani Umayyah yang sangat korup. Ali berupaya mengembalikan kewibawaan negara dan menghapus korupsi di tubuh para pejabat. Besar kemungkinan, motif inilah yang mendasari pemberontakan dari banyak pejabat. Lihat J. Suyuthi Pulungan, *op.cit.* hlm. 155-157. Lihat pula Phillip K Hitti, *op.cit.* hlm. 182-183.

⁴⁷ Dari kelompok Ali bin Abu Thalib ada yang kecewa dan menyempal (*khawarij*) lalu menjadi sekte pertama dalam Islam. Mereka kemudian mendakwa bahwa Ali dan Muawiyah sama-sama telah keliru karena berpedoman pada bukan hukum Allah, yakni *tahkim* yang merupakan hukum manusia. Karena bagi Khawarij, *lâ hukma illallâh*, tiada hukum melainkan hukum Allah. Dari sinilah mereka kemudian berupa membunuh Ali dan Muawiyah, namun hanya Muawiyah berhasil lolos. J. Suyuthi Pulungan, *op.cit.* hlm. 158. Mereka yang tetap setia pada barisan (*syiah*) Ali, semakin solid dan bahkan membentuk sekte baru dalam Islam, yakni Syiah. Lihat pula Philip K. Hitti, *op.cit.* hlm. 182.

⁴⁸ Lihat J. Suyuthi Pulungan, *op.cit.* hlm. 162.

Yazid bin Muawiyah sebagai putra mahkota dan menjadi khalifah selanjutnya sepeninggal Muawiyah. Begitu seterusnya sehingga pemerintahan saat itu lebih bercorak monarki ketimbang demokrasi yang dipraktikkan Khulafaur Rasyidin.⁴⁹ Sumber kedaulatan yang bermula adalah kesepakatan rakyat kemudian dikonsentrasikan pada lembaga khalifah itu sendiri.

Keputusan Muawiyah ini tentu diprotes banyak kalangan, terutama kalangan yang pro Ali, Husein bin Ali, Zubair, dan nyaris seluruh sahabat senior di Mekah, Madinah, dan Kufah. Mereka menyarankan Muawiyah agar mengikuti Khulafaur Rasyidin dan Nabi dalam pemilihan penerus. Tetapi Muawiyah tetap berpegang pada putusan tersebut dengan alasan demi menjaga stabilitas dan perdamaian dan khawatir jika nantinya muncul prahara dalam perebutan kursi khalifah.⁵⁰

Setelah Dinasti Umaiyah, tampuk pemerintahan bergeser kepada Dinasti Abbasiyah. Ada yang berbeda dengan Dinasti Abbasiyah ini. Jika Dinasti Umaiyah menggunakan muslihat dengan instrumen hukum untuk merebut kedaulatan, Dinasti Abbasiyah merebut kedaulatan dari Dinasti Umaiyah dengan kekuatan senjata dan intrik politik dengan merangkul kalangan Syiah dan orang-orang Persia. Bahkan peletak dasar dinasti ini bernama Abu Abbas As-shaffah, gelar *as-shaffah* ini bermakna sang penumpah darah. Jelas sudah, kedaulatannya

⁴⁹ Muawiyah tampaknya memang sangat berpihak kepada klan Bani Umaiyah dan mempersiapkan pendirian sebuah dinasti. J. Suyuthi Pulungan, *op.cit*, hlm. 166.

⁵⁰ Pada awalnya, pemerintahan Muawiyah cakap dalam mengelola negara. Ia menjalankan beberapa kebijakan strategis untuk memperkuat negara, meminimalkan konflik, dengan memindah ibukota ke Damaskus, menumpas pemberontak Khawarij, membangun komunikasi efektif dengan pendukung Ali, merangkul para sahabat senior di Hijaz, memperkuat militer dan polisi dan meningkatkan kesejahteraan mereka, dan memperbaiki administrasi pemerintahan. J. Suyuthi Pulungan *ibid*, hlm. 167-170.

bukanlah kedaulatan Tuhan, tetapi lebih dekat ke kedaulatan Raja. Mengacu pada fakta historis ini, maka kedaulatan negara bersifat profan belaka.⁵¹

c. Kritik Faktor Kepemimpinan

Muhammad menjadi pemimpin negara Madinah berdasarkan hasil negosiasi antar para penduduk Madinah yang tertuang dalam Piagam Madinah. Fungsi kepala negara yang dijalankannya adalah fungsi sosial-politik yang tidak melulu terkait dengan faktor agama. Muhammad diterima oleh Aus dan Khazraj pada mulanya lebih karena integritas dan rekam jejak akhlak yang baik selama di Mekah. Demikian halnya kaum non-muslim Madinah, mereka menerima kepemimpinan Muhammad lantaran faktor itu, bukan karena ia seorang muslim atau bahkan seorang utusan Allah.

Setelah sekira sepuluh tahunan Muhammad memimpin, ia meninggal dunia tanpa meninggalkan wasiat terkait siapa yang bakal menggantikannya sebagai pemimpin negara Madinah. Malam itu juga penduduk asli Madinah berkumpul di Saqifah (Balairung) Bani Saidah. Suku Khazraj sepakat menobatkan Saad bin Ubadah, kepala suku Khazraj sebagai pengganti Muhammad sebagai pemimpin negara Madinah. Namun hal ini ditolak oleh suku Aus. Mereka kemudian mengusulkan agar kalangan Aus ada satu pemimpin dan Khazraj satu pemimpin. Tapi pendapat ini ditolak karena akan menimbulkan konflik baru.⁵²

⁵¹ J. Suyuthi Pulungan, *ibid*, hlm. 172.

⁵² Abu Ja'far bin Jarir at-Thabari, *Tarikh Tarikh Umam wa al-Muluk*, juz 3, cetakan baru (Beirut: Dar al-Fikr, hlm. 207-208. Lihat pula data yang dikutip J. Suyuthi Pulungan, *op.cit*, hlm. 103.

Umar bin Khattab mendengar informasi ini segera mengajak Abu Bakar untuk bergabung ke forum tersebut. Meski awalnya menolak, Abu Bakar kemudian bersedia hadir bersama Umar dan Abu Ubaidah bin al-Jarrah. Di forum tersebut, beberapa orang Muhajirin sudah hadir dan berdebat seru dengan kaum Anshar sampai pada titik di mana masing-masing, baik Anshar ataupun Muhajirin punya satu pemimpin. Opini ini dimentahkan Umar, karena tidak mungkin dalam satu wilayah dan satu kurun ada dua pemimpin. Umar usul agar pemimpin dari kalangan Quraisy dan keluarga Nabi.⁵³

Pendapat Umar dimentahkan oleh Hubab bin al-Mundzir, pemuka kaum Anshar karena merekalah yang telah menolong Nabi dan umat Islam dari kejahatan kaum kafir Quraisy Makkah. Namun Basyir bin Saad, pemuka Suku Khazraj menyatakan bahwa Muhammad berasal dari suku Quraisy, sehingga suku Quraisylah yang berhak menjadi pemimpin. Abu Bakar segera menyambut dengan mengajukan dua nama: Umar dan Abu Ubaidah. Umar buru-buru menolak dan berbalik mengajukan Abu Bakar lantaran dialah pengganti Nabi menjadi imam salat jamaah saat Nabi sakit.⁵⁴

Dalam versi yang lain, Abu Bakar mematahkan opini kaum Anshar. Abu Bakar merasa bahwa basis argumen peserta sidang lemah karena tidak memiliki cantolan teks suci, baik al-Qur'an ataupun al-Hadits. Abu Bakar kemudian menyitir sebuah ungkapan yang disandarkan kepada Muhammad (baca: hadits), bahwa "*Al-aimmah min quraisy*", para pemimpin berasal dari suku Quraisy. Abu Bakar juga konon menyebut hadits lain, "*Qaddimû quraysan wa lâ*

⁵³ at-Thabari, *op.cit*, hlm. 208. Lihat pula J. Suyuthi Pulungan, *op.cit*, hlm. 105.

⁵⁴ at-Thabari, *op.cit*, hlm. 209. Lihat J. Suyuthi Pulungan *op.cit*, hlm. 105-106.

tuqaddimûhâ”, angkatlah individu dari suku Quraisy dan jangan kalian melangkahi mereka. Abu Bakar menyebut bahwa pemimpin adalah Quraisy dan kaum Anshar menjadi menteri.⁵⁵

Dua ungkapan inilah yang kemudian membuat komunitas asli Madinah (kaum Anshar) merelakan jabatan pemimpin untuk disandang oleh kalangan Quraisy (kaum Muhajirin). Pada akhirnya seluruh peserta sidang menyetujui argumen tadi lantaran Abu Bakar menytir ungkapan Muhammad. Kemudian mereka bertanya, siapa di antara kaum Muhajirin *cum* Quraisy yang paling pantas menyandang jabatan pemimpin? Barulah Abu Bakar menyebut dua nama untuk dipilih umat, yakni: Umar dan Abu Ubaidah yang dipandang cakap. Umar bin Khattab kemudian menyodorkan faktor senioritas dan ketakwaan sebagai parameter. Jadi yang dijadikan syarat pemimpin adalah *pertama*, harus dari kalangan Quraisy, baru *kedua* senior dan saleh. Mereka kemudian berbaiat kepada Abu Bakar.

Mengacu pada versi yang terakhir ini, pertanyaannya kemudian, apakah persetujuan peserta sidang lantaran argumen Abu Bakar menytir ungkapan Muhammad (baca: Nabi) ini bisa ditarik kesimpulan bahwa negara Madinah era Khulafaur Rasyidin adalah negara Islam? Belum tentu, karena ada beberapa hal yang dipersoalkan dalam hal ini. *Pertama*, ungkapan tersebut adalah kalimat

⁵⁵ Versi ini ditampilkan oleh Al-Mawardi, seorang pemikir pada Dinasti Abbasiyah. Versi inilah yang kemudian dijadikan preseden dan sekaligus kriteria dalam menentukan khalifah, bahwa ia harus dari kalangan Quraisy. Dinasti Abbasiyah berkembang di Irak, di mana masyarakat Persia lebih dominan, tetapi status quo berkeras agar kursi khalifah harus berdarah Quraisy. Dan Al-Mawardi termasuk salah satu tokoh arsitek intelektual dalam hal ini. Lihat Al-Mawardi, *Al-Ahkâm as-Sulthâniyyah wa al-Wilâyah ad-Dîniyyah*, terj. Abdul Hayyi al-Katani, *Hukum Tata Negara dan Kepemimpinan dalam Takaran Islam*, (Jakarta: Gema Insani Press, 2000), hlm. 18. Lihat pula J. Suyuthi Pulungan *op.cit*, hlm. 106.

informatif (*kalam khabari*), bukan imperatif (*kalam amar*). Teks tersebut bersifat netral, tidak memiliki nuansa perintah yang berimplikasi pada status hukum syariat tertentu, misalnya wajib atau sunah. Sehingga penerapan ungkapan tersebut dalam proses pemilihan pemimpin bisa dipersoalkan.

Kedua, mengapa ungkapan yang kental nuansa primordial ini yang disodorkan Abu Bakar, bukan ungkapan lain yang lebih mementingkan faktor kapasitas dan kapabilitas calon pemimpin? *Ketiga*, mengapa teks suci yang diajukan Abu Bakar adalah hadits, alih-alih al-Qur'an yang kekuatan hukumnya lebih kuat? Di dalam al-Qur'an banyak ayat yang bersifat netral-primordial dan lebih objektif dalam melihat kapasitas seseorang. Misalnya ayat "*Innâ ja'alnâkum syu'ûban wa qabâila lita'ârafû. Inna akramakum indalLâhi atqâkum.*" "Sesungguhnya Kami jadikan kalian bersuku-suku dan berbangsa-bangsa agar kalian saling mengenal. Sungguh, orang yang paling mulia di antara kalian di sisi Allah adalah yang paling bertakwa." (QS Al-Hujurat: 13). Jadi tak penting suku apa seseorang berasal, karena yang penting adalah kadar ketakwaannya. Dari sini argumentasi yang dibangun Abu Bakar bisa dinilai sarat kepentingan politis, alih-alih teologis.

Bagaimanapun, Abu Bakar adalah bagian dari kalangan Quraisy yang diuntungkan dengan adanya hadits Nabi di atas. Dengan menyitir hadits tersebut, Abu Bakar mengeksklusi seluruh etnis lain dari tahta pemimpin negara Madinah, termasuk etnis Aus, Khazraj, dan seluruh etnis asli Yatsrib. Hal ini jika memang versi ini sah. Namun, dalam buku yang lebih tua, sejarawan at-Thabari tidak menyebutkan adanya penyitiran hadits tersebut. Abu Bakar dan para sahabat

beradu argumen dan menggali keutamaan dari masing-masing kelompok sampai akhirnya mereka sepakat memilih suku Quraisy.

Versi mencatat hadis ini dicantumkan oleh Al-Mawardi, seorang sarjana pada era Abbasiyah dalam *al-Ahkâm as-Sulthâniyyah*. Berdasar pada hadits dan preseden inilah, Al-Mawardi kemudian membuat syarat bahwa khalifah harus dari kalangan Quraisy.⁵⁶ Preseden pemimpin dari kalangan Quraisy ini kemudian terulang secara terus-menerus sampai habis masa empat Khulafaur Rasyidin. Bahkan tim perumus calon pemimpin (*ahl al-hall wa al-'aqd*) era Umar yang nantinya memilih Utsman hanya diisi kalangan Quraisy. Keharusan pemimpin dari Quraisy ini kemudian ditradisikan oleh Dinasti Umayyiah di Damaskus, Abbasiyah di Baghdad, Fatimiyah di Mesir, Umayyah jilid 2 di Spanyol, dan Turki Utsmani di Istanbul.

Setelah seluruh warga Madinah berbaiat (janji prasetia) kepada Abu Bakar sebagai pemimpin negara-kota Madinah, Abu Bakar menyebut dirinya sebagai Khalifah Rasulullah, pengganti Rasulullah.⁵⁷ Kata *khalîfah* berasal dari kata *khalafa* yang berarti *di belakang*, yakni di belakang imam persis, tatkala imam berhalangan di tengah salat, dia yang maju menggantikan imam. Abu Bakar mengambil dimensi teologis dari Muhammad sebagai pemimpin umat (Islam) kendatipun di Madinah masih banyak umat nonmuslim, meski tak sebanyak pada era Muhammad karena dua suku Yahudi sudah diusir.

⁵⁶ Al-Mawardi mengklaim bahwa ini adalah hadits sahih dan tidak ada pertentangan di kalangan mayoritas ulama. Ibnu Hajar mengklaim bahwa ia telah menelusuri hadits tersebut dan menemukan empat puluh sahabat meriwayatkan hadits tersebut. Kendati disebut sebagai hadits sahih, hadits ini tidak tercantum dalam dua kompilasi hadits utama, yakni Sahih Bukhari dan Sahih Muslim. Sebaliknya, hadits ini hanya tercantum di Musnad Ahmad yang seleksi hadistnya jauh lebih longgar ketimbang Bukhari atau Muslim. Lihat Al-Mawardi, *op.cit*, hlm. 18-19.

⁵⁷ Lihat Phillip K. Hitty, *op.cit*, hlm 178.

Abu Bakar mendaulat diri sebagai pengganti Rasulullah dalam peran-peran agama dan sosial kemasyarakatan. Namun ia tidak menggantikan posisi Muhammad sebagai Rasul, karena Muhammad adalah rasul terakhir. Kendati demikian, ketika proses pemilihan pemimpin pada era Khulafaur Rasyidin mendasarkan diri pada kapasitas dan kapabilitas dalam bidang agama, maka akan diperoleh pemimpin yang cakap dalam urusan agama dan sosial sekaligus. Peran pemimpin agama dan masyarakat melekat menjadi satu dalam diri seorang khalifah.

Dalam perjalanan waktu, kekuasaan Islam semakin luas dan persoalan yang dihadapi semakin kompleks, sementara umat butuh jawaban seketika atas segala permasalahan. Tidak mungkin pemecahan permasalahan di Yaman harus menunggu jawaban dari Abu Bakar di Madinah, misalnya. Maka khalifah mendelegasikan kuasa agama dan politik pada orang-orang yang kapabel dan ditugaskan di daerah dengan menjadi amir atau wali, semacam gubernur. Tak jarang, pemegang dua otoritas ini adalah orang yang berbeda.

Misalnya, Abu Bakar meneruskan peran Muadz bin Jabal sebagai *mufti*, hakim (kadi), sekaligus amil zakat di daerah Yaman. Abu Bakar mengangkat Anas bin Malik untuk peran-peran agama di wilayah Bahrain.⁵⁸ Lambat laun, terjadi spesialisasi kemampuan para pemuka. Mereka yang piawai mengurus negara belum tentu pandai dalam bidang agama. Muncullah pranata sosial yang disebut ulama (pemuka agama) sebagai banding bagi pranata sosial umara

⁵⁸ Muhammad Amin Suma, "Sejarah Pengelolaan Zakat" dalam Kuntarto Noor Aflah, *Zakat dan Peran Negara*. draft buku pdf di situs forum zakat.

(pemimpin negara). Spesialisasi ini menyebabkan otoritas agama dan politik menjadi terbedakan, meski tidak sepenuhnya terpisah.

Umar bin Khattab saat menjabat khalifah, misalnya, telah berupaya memisah lembaga peradilan (*qadha*) dengan mengangkat *qadhi* (hakim) di samping gubernur dalam bidang politik. Dalam fungsinya, *qadhi* tidak hanya bertugas menyelesaikan sengketa, melainkan juga memberikan fatwa, memberikan pandangan hukum, dan memberikan nasihat dalam bidang agama. Karena bagaimanapun, hukum yang berlaku adalah hukum Islam, maka *qadhi* harus menguasai hukum islam beserta sumber-sumbernya, yakni al-Quran dan al-Hadits dengan baik.

Lalu bagaimana dengan proses pemilihan pemimpin? Islam sendiri, sebatas penelusuran penulis, tidak pernah menyebutkan atau mengatur bagaimana prosedur pergantian atau pemilihan pemimpin. Karena bahkan Muhammad sendiri dipilih oleh komunitas netral agama di Yatsrib menjadi pemimpin kota. Saat berhubungan dengan Quraisy Mekah, Nabi sendiri mencoret statusnya sebagai Nabi dalam piagam Hudaibiyah, sesuai permintaan wakil dari Mekah. Abu Bakar dipilih sebagai hasil permusyawatan di antara tokoh masyarakat.

Sebelum meninggal, Abu Bakar menunjuk Umar bin Khattab sebagai penggantinya setelah berkonsultasi dengan sahabat-sahabat senior. Umar bin Khattab sebelum meninggal dunia membentuk dewan *syura* yang terdiri atas Ali bin Abu Thalib, Utsman bin Affan, Zubair bin Awwam, Talhah bin Abdullah, Sa'ad bin Abi Waqqash, dan Abdurrahman bin Auf. Keenam orang ini dipilih berdasar integritas, ketakwaan, dan kemampuan mereka dalam mengelola negara.

Mereka ditugasi untuk memilih salah satu dari mereka sebagai pemimpin sepeninggal Umar.⁵⁹

Mekanisme ini adalah hal yang baru dan tidak pernah dilakukan oleh Muhammad. Mekanisme pemilihan pemimpin adalah hal yang tidak terkait dengan ajaran Islam seperti yang diajarkan oleh Muhammad. Bisa dikatakan, dewan yang bersidang ini dipilih sebagai perwakilan dari rakyat dan pemimpin yang terpilih berasal dari mereka. Proses pemilihan semacam ini mengambil bentuk yang berbeda dengan yang diajarkan Muhammad, tetapi mengambil spirit dari ayat “... *wa amruhum syûrâ baynahum*, ... dan mereka memusyawarahkan urusan di antara mereka”.

Yang agak berbeda adalah pemilihan Ali bin Abu Thalib. Saat itu, ribuan warga dari Irak, Syam, dan Mesir yang tidak puas dengan kebijakan Utsman datang mengepung kediaman Utsman dan berhasil membunuhnya. Dalam kondisi kacau semacam ini, umat Islam butuh pemimpin segera. Mereka mendatangi Ali untuk diangkat sebagai khalifah, namun ia menolak. Mereka mendatangi seluruh sahabat senior, namun tak ada yang bersedia menjadi khalifah. Setelah dibujuk berkali-kali, akhirnya Ali bersedia dibiayai sebagai khalifah, dan seluruh rakyat membiayai meski ada beberapa yang berbiayai dengan terpaksa.⁶⁰

⁵⁹ Boleh dikatakan bahwa dewan ini bukan representasi dari umat Islam, karena mereka dipilih bukan oleh rakyat seperti dalam sistem demokrasi. Namun demikian, faktanya anggota dewan ini adalah tokoh-tokoh penting di masyarakat yang sangat senior dan dikenal dengan kemampuan kepemimpinan, kapasitas intelektual, dan integritasnya. Yang menarik lagi adalah fakta bahwa kendati Abdullah putra Umar termasuk tokoh masyarakat yang sangat mumpuni, Umar tidak memasukkannya ke dalam dewan ini. Tampak jelas bahwa Umar terjaga integritasnya, hendak menjaga keseimbangan dan mencegah prasangka negatif dari rakyat. Lihat Philip K. Hitti, *History of Arab, third edition, revised, op.cit*, hlm 178.

⁶⁰ J. Suyuthi Pulungan, *op.cit*, hlm. 152-153.

Pada era selanjutnya terjadi pergeseran. Kendati mereka mendaku sebagai penerus lembaga kekhalifahan, akan tetapi pola pemilihannya tidak jauh berbeda dengan Kerajaan, di mana raja memilih putera mahkota yang nantinya menggantikan sang Raja ketika mangkat atau mengundurkan diri. Prosedur semacam ini tentu menafikan kompetensi, karena faktanya, banyak khalifah terutama era Dinasti Umayyah yang tidak memiliki kapabilitas sebagai seorang pemimpin, sebut misalnya: Muawiyah II dan Yazid bin Muawiyah. Hal ini semacam ini terjadi juga pada era Dinasti Abbasiyah, Dinasti Fatimiyah, Dinasti Umayyah II, dan Dinasti Turki Utsmani.

Dalam proses suksesi kepemimpinan ini, Islam tidak mendapatkan ruang. Islam hanya sebatas agama yang dianut oleh para pemimpinnya, yang penting ia beragama Islam. Soal bagaimana kualitas keberislaman mereka, tidak pernah dijadikan persoalan serius di kalangan istana. Kendati mereka gelisah dengan perilaku buruk pemimpin mereka yang menyeleweng dari ajaran Islam, dalam Kerajaan yang bersifat otoriter, kecil kemungkinan mereka bisa menggugatinya. Tentu ada banyak protes, seperti yang dilakukan Abu Dzar al-Ghifari kepada Muawiyah bin Abu Sufyan, tapi segera ia dibungkam.⁶¹

Lebih lanjut, sepanjang masa pemerintahan Khulafaur Rasyidin tidak ada mekanisme pertanggungjawaban dan silang kontrol yang diatur secara baku. Karena memang kekuasaan pada era tersebut masih bersimpul pada satu person, yakni khalifah. Tidak ada pemilahan atau pembagian kekuasaan seperti yang dikenal belakangan ini dalam doktrin *trias politica*. Khalifah adalah pembuat

⁶¹ <http://majlisdzikrullahpekojan.org/kisah-sahabat-nabi/abu-dzar-al-ghifari.html>, “Abu Dzar al-Ghifari”, diakses pada 20 Desember 2013 pukul 11.00 WIB.

peraturan, pelaksana peraturan, sekaligus pengevaluasi peraturan tersebut. Saat warga Madinah berbaiat, Abu Bakar berpidato, “Wahai manusia, sungguh aku telah memangku jabatan yang kamu percayakan, padahal aku bukan orang yang terbaik di antara kamu. Apabila aku melaksanakan tugas dengan baik, maka bantulah aku, dan jika aku berbuat salah, maka luruskanlah aku.”⁶²

Pidato Abu Bakar ini menyiratkan bahwa meski tidak terjadwal dan teratur, tetap ada mekanisme kontrol. Abu Bakar sering berkonsultasi dengan para sahabat senior terhadap suatu masalah. Dalam menyikapi banyaknya orang yang murtad, nabi palsu, atau pembangkang zakat, misalnya, Abu Bakar berkonsultasi kepada Umar bin Khattab dan beberapa sahabat senior. Namun, atas segala tindakan dan kebijakan Abu Bakar, tidak ada forum dan mekanisme pertanggungjawaban kepada forum khusus. Karena dalam Islam adalah pertanggungjawaban ada di dunia dan akhirat, yang mekanismenya lebih bersifat teologis, alih-alih sosiologis.

Kendati demikian, saat menjabat khalifah, Umar bin Khattab membentuk dua dewan permusyawaratan yang diisi oleh para sahabat senior, yakni badan penasihat umum dan badan penasihat khusus. Yang pertama bersidang saat ada masalah yang sangat penting, yang kedua bersidang secara rutin. Dalam forum ini, segala permasalahan bangsa dibahas dan khalifah, sebagai pemimpin dewan tersebut mengambil keputusan sekaligus melaksanakannya, namun sekali lagi, tidak ada forum pertanggungjawaban. Terkadang memang ada yang menagih

⁶² J. Suyuthi Pulungan, *op.cit*, hlm. 107-108.

tanggung jawab khalifah atas kebijakan tertentu, tetapi itu tidak dilakukan di forum khusus.⁶³

Pada era dinasti-dinasti selanjutnya nyaris tidak dijumpai mekanisme pertanggungjawaban. Karena kekuasaan mereka yang bersifat absolut. Biasanya khalifah mengangkat wazir atau perdana menteri, tetapi memang fungsinya lebih banyak sebagai pembantu khalifah (baca: raja). Khalifah juga biasa mengangkat beberapa orang sebagai penasihat, tetapi memang fungsinya hanya sebatas memberikan saran, tidak sampai pada pengambil kebijakan dan tidak ada pertanggungjawaban.

d. Kritik Warga Negara

Di negara Madinah, seluruh warga negara dari suku apa pun dan pemeluk agama apa pun, sama kedudukannya di mata hukum. Tidak ada stratifikasi warga negara, baik berdasarkan suku, agama, bangsa, klan, atau kabilah. Mengacu pada *raison d'être* dalam Piagam Madinah, maka akan tampak jelas bahwa negara Madinah dihadirkan dalam rangka untuk memberikan jaminan keamanan dan keadilan bagi seluruh warga kota, lepas dari faktor-faktor primordial yang melekat pada diri masing-masing warga negaranya.

Jika ada warga asing yang ingin bergabung dengan Madinah, mereka akan melakukan baiat atau janji prasetia kepada Muhammad sebagai pemimpin negara-kota. Posisi Muhammad di sini bukan sebagai pemimpin agama, karena mereka tidak diharuskan melakukan konversi agama menjadi Islam. “*Lâ ikrâha fi ad-dîn.*”

⁶³ *Ibid*, hlm. 124-125.

Tiada paksaan dalam memeluk agama (QS al-Baqarah: 256). “*Lakum dīnukum wa liya dīn.*” Bagi kalian agama kalian, bagiku agamaku (QS al-Kafirun: 6). Begitu pesan al-Qur’an.

Pada era Nabi dan Khulafaur Rasyidin, seluruh warga berhak menjalankan kebiasaan baik di antara mereka, tetap berpegang pada agama yang mereka peluk. Seluruh warga punya kewajiban yang sama untuk mempertahankan Madinah ketika ada serangan dari luar. Pada perang Khandaq, seluruh penduduk Madinah bahu-membahu menggali parit di sekitar pintu utara kota Madinah saat ada ancaman dari Quraisy Mekah. Demikian juga pada perang Badar.⁶⁴

Dari sini tampak bahwa agama yang dipeluk seorang warga tidak menjadikannya tersekat dalam kelas-kelas tertentu pada struktur stratifikasi sosial. Yang ada hanyalah diferensiasi sosial yang bersifat setara dan paralel. Maka sekali lagi bisa dikatakan bahwa Madinah bukanlah negara Islam. Madinah adalah negara hukum. Hukum yang berlaku ada dalam tiga lapis, yakni hukum yang bersifat dan berlaku secara personal, ada yang berlaku dalam kelompok sebagai subkomunitas warga negara Madinah, dan hukum yang berlaku bagi seluruh warga kota Madinah melampaui sekat apa pun.

Hukum Islam secara khusus berlaku hanya bagi umat Islam saja. Bagi komunitas nonmuslim berlaku hukum agama mereka sendiri, terutama terkait dengan persoalan peribadatan. Hanya ketika mereka berhubungan dengan umat Islam dalam hal muamalah (sosial-ekonomi), hukum Islam berlaku. Karena fikih muamalah dengan prinsip keadilannya bersifat universal, bisa berlaku baik bagi

⁶⁴ Lihat Muhammad Husein Haikal, *op.cit*, hlm. 350.

umat Islam ataupun nonmuslim. Muhammad, misalnya, pernah menggadaikan baju besinya kepada seorang Yahudi untuk berbelanja kebutuhan dapur.

Namun demikian, persamaan status seluruh warga negara ini pernah dianulir beberapa dekade kemudian. Stratifikasi sosial terjadi pada era dinasti, baik Umayyah ataupun Abbasiyah. Di era Daulat Bani Abbasiyah dan Daulat Bani Umayyah, umat nonmuslim menjadi warga negara kelas dua. Mereka diharuskan membayar pajak (*jizyah*) kepada pemerintah Islam.⁶⁵ Mereka juga diharuskan untuk menjalankan etiket tertentu yang hanya diberlakukan kepada pemeluk agama tertentu non-Islam. Misalnya, keharusan mengenakan pakaian berwarna tertentu: Yahudi kuning, Nasrani biru, Majusi hitam atau larangan menunggang kuda yang gagah.⁶⁶

Berdasar stratifikasi warga negaranya, boleh saja dikatakan bahwa Daulat Abbasiyah dan Daulat Umayyah adalah negara Islam, karena menjadikan Islam sebagai agama resmi dan pemeluk Islam menjadi warga negara kelas satu. Tetapi argumentasi ini juga bermasalah, karena pada era Abbasiyah stratifikasi sosial juga diberlakukan dalam kerangka etnis Arab dan *ajam* (non-Arab). Etnis Arab menjadi warga negara kelas satu, bahkan subetnis Quraisy sangat diagungkan, karena syarat penting menjadi khalifah adalah etnis Arab subetnis Quraisy. Etnis Persia, India, Yunani, Mesir, Syiria, dan Palestina, bahkan etnis Arab selain

⁶⁵ *Jizyah* ini dipungut dari seorang nonmuslim yang memenuhi syarat berikut: (i) balig yakni dewasa, (ii) berakal sehat, (iii) merdeka, karena budak tidak dipungut *jizyah*, (iv) lelaki, karena perempuan tidak dipungut *jizyah*, (v) termasuk ahli kitab seperti Yahudi atau Nasrani, atau yang sekiranya menyamai. Lihat Ibrahim al-Bajuri, *Hâsiyah al-Bâjûrî ala Ibn Qâsim al-Ghâzî*, juz II (Semarang: Toha Putera, tt), hlm. 278.

⁶⁶ Mereka juga dilarang untuk melakukan tindakan yang membahayakan umat Islam, dilarang membicarakan soal akidah mereka hingga terdengar seorang muslim, dan larangan lain. Lihat *ibid*, hlm. 282-283.

subetnis Quraisy tidak diperkenankan menjadi khalifah di Daulat Abbasiyah. Paling banter, mereka hanya bisa menjadi gubernur atau perdana menteri (wazir). Oleh karenanya, stratifikasi sosial ini lebih bersifat politis ketimbang teologis. Stratifikasi ini dibakukan dalam rangka menjaga agar kekuasaan mereka tetap langgeng.⁶⁷

e. Kritik Agama (Mazhab) Resmi

Pertanyaan yang tak kalah penting untuk diajukan di sini adalah apakah dalam Piagam Madinah ada pengakuan terhadap agama resmi? Sepanjang pembacaan peneliti terhadap naskah Piagam Madinah, tidak ada satu pasal pun yang membahas soal agama resmi. Yang ada adalah bahwa negara Madinah mengakui dan menghormati seluruh agama yang dipeluk warga negaranya. Seluruh agama berposisi setara, kendatipun Islam merasa diri sebagai agama yang paling benar. Tetapi kebenaran ini ditujukan lebih pada internal.

Raison d'être negara Madinah salah satunya adalah menjaga perdamaian dan keamanan, juga yang tak kalah penting adalah menjaga kebebasan beragama di kalangan seluruh warga negara. Memang benar bahwa dalam pandangan Islam, agama lain adalah kafir dan karenanya perlu diajak untuk memeluk agama Islam, tetapi kerangka dakwah ini bersifat personal. Sedang dalam sekup yang lebih luas, umat Islam diperintahkan untuk tetap menghargai pilihan mereka. Dan

⁶⁷ Hal ini tampak jelas dalam kriteria khalifah yang dirinci oleh Al-Mawardi, intelektual pada masa pemerintah dinasti Abbasiyah. Bahkan, seperti disinggung di muka, khalifah harus berasal dari suku Quraisy dengan menyitir beberapa hadits. Lihat Al-Mawardi, *op.cit*, hlm. 18.

penghormatan terhadap mereka adalah mutlak adanya. Muhammad pernah berdiri tatkala ada jenazah orang Yahudi lewat.⁶⁸

Namun demikian, yang menarik di sini adalah adanya kecenderungan beberapa khalifah tertentu, misalnya Khalifah al-Makmun dari dinasti Abbasiyah yang menjadikan mazhab Muktazilah sebagai mazhab resmi negara dan memberangus mazhab lain yang berseberangan.⁶⁹ Apakah dengan demikian bisa dikatakan bahwa Dinasti Abbasiyah adalah sebuah negara Islam? Belum tentu juga. Karena walaupun mereka menganut satu mazhab resmi, ini bukan jaminan bagi keberlangsungan umat Islam itu sendiri. Yang terjadi adalah negara yang sektarian, alih-alih negara-agama.

3. Negara (dan) Islam dalam Realitas Kontemporer

Jika mengacu pada klasifikasi mengenai negara Islam yang dibuat dalam kerangka fikih klasik menurut jumhur ulama, negara Islam atau *dâr al-Islâm* yang paling akhir dalam catatan sejarah Islam adalah Kekhalifahan Turki Utsmani. Kekhalifahan inilah yang secara lengkap memenuhi persyaratan sebagai negara Islam: mayoritas penduduknya adalah muslim, dipimpin oleh pemerintahan muslim, dan hukum Islam berlaku sebagai hukum resmi. Jika khilafah sebelumnya hanya bersifat regional, maka khilafah Utsmani ini dipandang bersifat global.

⁶⁸ Kisah ini dikutip dalam *Sahih Muslim* dalam Bab Jenazah hadits ke-102.

⁶⁹ Informasi yang cukup komprehensif dengan rujukan lengkap terkait aliran muktazilah ada di tautan ini <http://mutazila.net/>, Diakses pada 29 April 2014 pukul 05.48 WIB.

Dalam perkembangannya kekhalifahan Turki Utsmani dihapuskan sejak 1923 M oleh Mustafa Kemal Atatürk.⁷⁰ Beberapa abad sebelumnya, banyak wilayah umat Islam yang dikuasai oleh bangsa Barat yang nonmuslim. Aljazair dijajah Prancis, Mesir dijajah Inggris, Libya dijajah Prancis, Malaya dan Brunei dijajah Inggris, Nusantara dijajah kolonial Belanda. Praktis tidak ada *dâr al-Islâm* yang berdiri tegak, karena kendati umat Islam menjadi penduduk mayoritas, mereka tidak memiliki kuasa politik apa pun atas nasib mereka sendiri, karena pemimpin mereka adalah nonmuslim, dan hukum yang berlaku adalah hukum kolonial yang sekuler, alih-alih hukum Islam.

Perlawanan dari umat Islam yang terjajah memang terus gencar. Basis dan akar ideologis perlawanan ini bisa beraneka, mulai dari sosialisme, marxisme, nasionalisme, sampai Islamisme. Dalam banyak kasus, setelah mereka berhasil mengusir penjajah, nasionalisme menjadi basis ideologis yang paling dominan, mengatasi seluruh ideologi yang lain. Sehingga, kekosongan kekuasaan (*vacuum of power*) pascakolonial diisi oleh negara-bangsa (*nation-state*) yang nasionalis. Maka kendati pemerintahan dan mayoritas penduduknya adalah muslim, hukum yang berlaku adalah tetap hukum warisan kolonial yang sekuler, alih-alih hukum Islam.

Dalam alam *nation-state*, posisi Islam sedikit terpinggirkan dari gelanggang politik nasional. Jargon-jargon Islam hanya bergaung ketika ia berada dalam ruang yang lebih sempit, yakni peribadatan, sosial kemasyarakatan, dan ekonomi. Dalam perekonomian pun, perannya semakin terpinggirkan karena

⁷⁰ Kisah dan kumpulan referensi terkait peristiwa ini ada di http://en.wikipedia.org/wiki/Ottoman_Empire, "Ottoman Empire", diakses pada 29 April 2014 pukul 5.57 WIB.

negara dengan kekuatan absolut-positivisnya perlahan menjadikan sistem sosialisme atau liberalisme, atau gabungan di antara keduanya sebagai spirit ekonomi negara, alih-alih ekonomi Islam. Hal ini tak lepas dari percaturan perpolitikan global.

Nasionalisme ini merupakan wacana-tanding (*counter-discourse*) terhadap kolonialisme. Namun, wacana tanding ini juga menyimpan persoalan terkait ambivalensi sang terjajah terhadap penjajah. Di satu sisi, sang terjajah marah dengan penjajah, karena telah menjadikan hidup mereka sengsara. Tetapi di sisi lain, sang terjajah melihat bahwa penjajah lebih maju dan sang terjajah bermaksud untuk membentuk diri agar sama majunya dengan sang penjajah.⁷¹ Salah satu ide besar yang dipahami oleh sang terjajah yang mampu membuat sang penjajah maju adalah demokrasi. Wacana demokrasi ini pada mulanya diapresiasi hanya di kalangan kelas tengah aristokrat Nusantara yang mengenyam pendidikan di negeri Belanda atau pendidikan barat yang diselenggarakan di Nusantara.⁷²

Demokrasi, yang awalnya hanya sebatas wacana kemudian menemukan ruang untuk mewujudkan diri. Ditopang oleh aparatus ideologis yang cukup kuat dari kelas tengah aristokrat, demokratisasi menjadi wacana serius yang lama-kelamaan menjadi rel resmi bagi negara. Dan seperti pemahaman publik, demokrasi adalah soal bagaimana menyelenggarakan pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Dalam demokrasi, sumber kedaulatan adalah

⁷¹ Terkait konsep ambivalensi ini, lihat Budiawan (ed.), *Ambivalensi, Postkolonialisme Membedah Musik sampai Agama di Indonesia*, (Yogyakarta: Jalasutra, 2010), hlm. 1-20.

⁷² *Founding fathers* NKRI memiliki latar pendidikan Barat, mulai dari Soekarno, Hatta, Sjahrir, dan beberapa nama lain. Merekalah penggerak revolusi nasional dan revolusi sosial di Indonesia.

rakyat. Hal ini tentu bertentangan dengan spirit *dâr al-Islâm* yang menjadikan Islam sebagai sumber kedaulatan.

Kombinasi beberapa faktor ini kemudian membuat Islam sebagai sebuah ideologi tersingkir dari peran-peran kenegaraan dan pemerintahan. Desublimasi Islam dalam peran dan fungsi politik nasional kenegaraan menyebabkan ideologi Islam mengkristal dan menjadi entitas yang berdiri sendiri, dan lama-kelamaan berjarak dari politik negara. Penjarakan ini pada gilirannya menuntut adanya redefinisi pola dan struktur relasi antara Islam dan negara-bangsa. Marzuki Wahid dan Rumadi menyebut tiga paradigma relasi agama (baca: Islam) dan negara dalam era kontemporer ini, yakni relasi sekularistik, integralistik, dan simbiotik.⁷³

Dalam negara sekuler, agama menjadi persoalan privat karena menyangkut urusan seorang hamba dengan Tuhannya. Negara bertanggung jawab terhadap seluruh warga negaranya tanpa memandang latar belakang primordial agamanya. Negara tidak boleh mengatur atau bahkan turut campur terhadap keyakinan seseorang. Namun negara menjamin hak setiap warga negaranya untuk berpikir, memeluk agama, dan mengekspresikan keyakinannya sepanjang tidak mengganggu atau menabrak hak orang lain. Sekularisme ini marak di Eropa di mana campur tangan gereja atas negara diberangus. Dalam Islam, pemikiran semacam ini dimotori oleh Taha Husein dan Ali Abdur Raziq.⁷⁴

⁷³ Marzuki Wahid dan Rumadi, *Fikih Madzhab Negara, Kritik atas Politik Hukum Islam di Indonesia*, (Yogyakarta: LKiS, 2001), hlm. 23. Wacana tiga paradigma ini banyak disebut juga oleh para sosiolog dan teoretis. Munawir Syadzali juga pernah menyebutkan tiga paradigma ini. Lihat juga M. Nasrudin, "Jejak Sekularisme di Reruntuhan Peradaban Islam", *Jurnal Justisia*, Edisi 29 Th. XIV / 2006. Artikel yang sama dimuat ulang di <http://nasrudinbanget.blogspot.com/2006/05/riset-jurnal.html>, diakses 20 Juli 2013 pukul 08.00 WIB.

⁷⁴ *Ibid.*

Dalam paradigma integralistik, agama dan negara menyublim menjadi satu. Agama menjadi bagian yang tak terpisahkan dari peran dan fungsi-fungsi negara, *al-Islâm dîn wa dawlah*. Negara menjadi lembaga keagamaan sekaligus lembaga politik. Hal ini bisa terlihat, misalnya dalam Republik Islam Iran, yang mendasarkan pada ajaran Islam. Di Iran, ada *wilâyat al faqîh*, sebuah lembaga agama yang menjadi bagian sentral dari pemerintahan dan negara Republik Islam Iran. Pemerintahan dan mayoritas penduduknya adalah Islam, serta hukum Islam mazhab Syiah berlaku di sana.⁷⁵

Relasi simbiosis terjadi tatkala agama dan negara tidak sepenuhnya terpisah atau sepenuhnya menyublim. Ada peran-peran keagamaan yang difasilitasi oleh negara, misalnya dengan adanya Departemen Agama, atau penyelenggaraan peran yang mendukung perkembangan atau pelaksanaan agama seperti haji, pencatatan pernikahan, dan seterusnya. Sebaliknya, negara dan pemerintah mendapatkan pengakuan dari agama, misalnya: sebagai wali hakim dalam akad nikah seorang muslim yang tidak memiliki wali, pemegang kendali talak yang semula berada pada tangan seorang suami, atau sebagai pemerintahan yang sah yang wajib dibela dalam perang sabil/jihad.⁷⁶

⁷⁵ Lihat Marzuki Wahid dan Rumadi, *op.cit.* hlm 24.

⁷⁶ Ada sebuah Keputusan hukum menarik di kalangan Nahdlatul Ulama. Pada Mukhtamar ke-11 di Banjarmasin 9 Juni 1936 diputuskan bahwa negara Indonesia (baca: Hindia Belanda) adalah negara Islam. Keputusan ini mengacu pada pendapat mayoritas ulama mazhab sebagaimana penulis kutip di muka. Kendatipun saat itu pemerintah Batavia adalah nonmuslim, umat Islam pernah berkuasa di sana dan sampai saat itu menjadi mayoritas di sana, sehingga syariat Islam tetap berlaku. Imam Gazali Said (ed.), *Ahkamul Fuqaha, Solusi Problematika Aktual Hukum Islam, Keputusan Mukhtamar, Munas, dan Konves Nahdlatul Ulama, (1926-1999 M)*, edisi revisi, (Surabaya: Diantama dan LTN NU Jawa Timur, 2005) hlm. 185. Pada 1949, KH. Hasyim Asy'ari memfatwakan resolusi jihad, bahwa membela negara melawan penjajah adalah *jihad fi sabilillah*. Seterusnya, dalam Mukhtamar ke-20 di Surabaya pada 8-13 September 1954 diputuskan bahwa Presiden Republik Indonesia adalah pemimpin yang sah, disebut sebagai *waliyul amri, adhdharuri bisy-syaukah*. Lihat *ibid*, hlm. 283.

Dari ketiga pola paradigma ini, NKRI masuk ke dalam klasifikasi yang terakhir ini. NKRI bukanlah negara Islam, karena meskipun mayoritas penduduk dan pemerintahannya adalah muslim, Indonesia adalah negara hukum.⁷⁷ Dan hukum formal yang berlaku bukanlah hukum Islam secara ketat-formal. NKRI juga bukan negara yang sepenuhnya sekuler, karena, misalnya, ada Departemen Agama yang mengurus dimensi agama warga negaranya. Dalam aspek hukum, sistem yang saat ini berlaku adalah warisan kolonial kendatipun NKRI berusaha membentuk Hukum Nasionalnya sendiri. Dalam membentuk Hukum Nasional ini, Hukum Islam juga banyak mengambil peran dan cukup mewarnai. Bahkan ada Pengadilan Agama, sebuah peradilan khusus untuk umat Islam dalam urusan Hukum Islam.

Seperti yang sudah peneliti ungkapkan di muka, dalam dua dasawarsa terakhir ini, puluhan produk hukum positif mengadopsi atau mengambil semangat, atau bahkan bahan baku dari hukum Islam, terutama yang menyangkut aspek sosial kemasyarakatan dan perekonomian syariah. Dalam dimensi filantropi Islam, negara sudah memiliki banyak produk hukum yang mengatur Zakat, Wakaf, Infak, dan Sedekah. Produk hukum ini ada yang berbentuk UU, Kepres, PP, Perda, dan peraturan lain. Bahkan NKRI sudah punya lembaga negara nonstruktural yang mengatur Zakat, yakni Badan Amil Zakat. NKRI juga punya KUA dengan PPN (Petugas Pencatat Nikah) dan Pencatat Wakaf. Kesemuanya

⁷⁷ Lihat penjelasan pembukaan UUD 1945, bahwa “Negara Indonesia berdasar atas Hukum (*Rechtsstaat*) tidak berdasar atas kekuasaan belaka (*Machtsstaat*).” Lihat <http://www.sjih.depkeu.go.id/fullText/1945/UUDTAHUN~1945UUDPenj.htm> diakses 29 April 2014 pukul 20:49 WIB.

dibiayai oleh negara dari anggaran resmi negara. Urusan agama lain juga dikelola oleh negara sebagai direktorat di Kementerian Agama.

B. Pasang Surut Kuasa Negara dalam Pengelolaan Zakat di Nusantara

1. Kuasa dan Praktik Pengelolaan Zakat Era Pra-Kolonial

Ketika dihadapkan dengan sesuatu yang betul-betul asing, seseorang akan dengan serta-merta menolaknya. Tetapi jika dihadapkan dengan hal yang sudah lazim namun dimuati dengan nilai-nilai yang baru, seseorang relatif mudah bisa menerimanya. Hal inilah yang juga terjadi dengan penerimaan Islam di Nusantara. Islam hadir di Indonesia bukan dengan wajah yang asing. Oleh para pendakwah, pada mulanya Islam dihadirkan bukan sebagai sebuah ritual, melainkan sebagai nilai-nilai. Mediana adalah hal-hal yang akrab dan sesuai dengan jiwa zaman masyarakat Nusantara waktu itu.

Maka tidak mengherankan jika pada era awal Islam masuk ke Indonesia, dimensi esoteris lebih banyak mewarnai ketimbang dimensi eksoteris. Tasawuf yang merangkum serangkaian nilai-nilai dan pesan-pesan Islam menjadi aspek Islam yang lebih dulu diterima. Karena berupa nilai, maka tasawuf memiliki tingkat toleransi dan fleksibilitas yang sangat sempurna untuk disampaikan dengan medium yang paling mudah diterima oleh masyarakat Nusantara, yakni seni dan budaya. Dalam perkembangan selanjutnya, setelah dimensi esoteris masyarakat tergarap, aspek amaliah fikih baru masuk.

Karakter fikih memang relatif lebih kaku dan lempeng, sehingga ia butuh pribadi yang sudah kuat fondasi imannya. Jika melalui tasawuf jiwa manusia

diajak untuk mengenal ‘yang tak terbatas’ dan dibebaskan dari belenggu-jiwa, sebaliknya dalam fikih, fisik dan jiwa manusia dibebani taklif (pembebanan syariat). Pribadi yang sudah siap dibebani disebut *mukallaḥ*. Beban ini terikat dengan lima hukum taklif yakni (wajib, sunah, mubah, makruh, dan haram) yang berlaku pada amaliah jiwa, fisik, dan materi sekaligus.

Salah satu ajaran fikih adalah pensyariaan zakat. Dalam kerangka taklif, zakat adalah pembebanan terhadap jiwa dan harta yang dikuasai oleh seorang muslim. Pada masa awal Islam masuk di Nusantara, ketika dimensi fikih belum begitu dipahami secara mendalam oleh masyarakat, zakat yang paling populer adalah zakat fitrah. Dalam praktiknya di Nusantara, zakat fitrah ini dikeluarkan dan didistribusikan tanpa tunduk pada aturan fikih secara kaku. Bahkan beberapa kalangan terkesan menyederhanakan zakat sebagai zakat fitrah semata.

Snouck Hurgronje sebagaimana dikutip Arskal Salim menuturkan bahwa proses islamisasi Nusantara berbeda dengan islamisasi di Arab yang melibatkan kuasa pedang. Di jazirah Arab, pembayaran zakat adalah wujud ketundukan dan kepatuhan kepada penguasa muslim, dan memang zakat dipungut oleh penguasa. Sedangkan di Nusantara proses islamisasi tidak melibatkan kuasa politik-militer yang represif, sehingga penunaian zakat juga lepas dari kuasa tersebut. Ini pula yang turut menyebabkan informasi mengenai praktik zakat pada era awal Islam diterima menjadi sangat minim.⁷⁸

Bagi masyarakat Jawa awam, berderma itu penting. Mereka meyakini itu sebagai kewajiban agama dan membawa keberkahan. Tetapi derma dilakukan

⁷⁸ Arskal Salim, *Challenging the Secular State, The Islamisation of Law in Modern Indonesia*, (Honolulu, University of Hawaii Press, 2008), hlm. 120.

lebih dalam kerangka saling menolong sesama dan tanggung jawab sosial, ketimbang dalam kerangka fikih yang rigid. Maka derma kemudian diberikan bisa dalam wujud bahan makanan atau makanan masak, atau uang tunai. Tak heran jika tradisi *selamatan* terasa lebih penting ketimbang kewajiban zakat yang terikat banyak aturan main. Namun bagi kalangan santri, mereka relatif menguasai ajaran zakat dan lebih perhatian dengan praktik dan renik pembayaran zakat.⁷⁹

Zakat fitrah seorang bayi biasa diberikan kepada dukun yang membantu persalinan. Zakat seorang remaja biasa diberikan kepada kiai pesantren tempat ia mengaji, atau guru mengaji di surau. Seterusnya, zakat fitrah seorang dewasa biasa diserahkan kepada kiai masjid, *modin* desa, lebai, pembaca doa, atau pemuka agama tanpa ada catatan untuk disalurkan kepada para mustahik.⁸⁰ Snouck Hurgronje sebagaimana dilansir Fauzia mencatat bahwa biasanya pemuka agama menerima dan membagikan sebagian zakat kepada mustahik, sebagian zakat ia memanfaatkan sendiri sebagai bayaran atas jasa mengurus keagamaan masyarakat.⁸¹ Praktik semacam ini di beberapa masyarakat muslim di Jawa masih berlangsung hingga kini.

⁷⁹ Lebih lanjut, Woodward juga menyebutkan bahwa *selamatan* atau *kenduren* juga ditradisikan di Indo-Persia (*kenduri*), Aceh (*kenduri*), Melayu (*kenduri*) dalam latar dan kerangka yang berbeda-beda. Mark Woodward, *Java, Indonesia, and Islam*, (London & New York: Springer, 2011), hlm. 114-115.

⁸⁰ Tradisi ini bahkan masih dilakukan saat Indonesia sudah merdeka. Terutama dilakukan oleh masyarakat yang disebut oleh Geertz sebagai Islam abangan. Bahkan berdasarkan pengamatan peneliti, di beberapa tempat di Jawa tradisi pembayaran zakat semacam ini masih diberlakukan seperti di Purwodadi, Jawa Tengah. Lihat Clifford Geertz, *The Religion of Java*, diterjemahkan, *Abangan, Santri, Priyayi dalam Masyarakat Jawa*, cetakan kedua, (Jakarta: Pustaka Jaya, 1983). hlm. 13-18.

⁸¹ Amelia Fauzia, "Filantropi Islam di Indonesia: Peran dan Perkembangannya." <http://decarlefamily.blogspot.com/2006/05/filantropi-islam-di-indonesia-peran.html>. Diakses 25 November 2013 pukul 12.02 WIB.

Selain zakat fitrah, jenis zakat lain yang mulai populer adalah zakat pertanian. Setelah panen, biasanya para petani akan menyerahkan sebagian hasil panennya kepada kiai desa. Sehingga di kalangan masyarakat tertentu, populer istilah zakat padi dan kadangkala menimbulkan salah persepsi bahwa zakat adalah zakat padi.⁸² Sedangkan zakat emas dan perak, zakat perniagaan, atau zakat ternak belum begitu populer, kendatipun dipraktikkan oleh saudagar muslim yang taat atau saudagar yang juga sekaligus juru dakwah.

Pada era ini, zakat masih berada pada domain kewajiban yang bersifat individu. Zakat kurang dimaknai dalam kerangka hak si miskin yang harus diserahkan dari tangan yang mampu melalui kuasa agama-politik. Kuasa atas zakat lebih banyak berada pada pemuka agama dengan seringnya mereka mengajak umat untuk membayar zakat. Pengelolaan zakat dilakukan oleh para pemuka agama secara personal dan sporadis di wilayah masing-masing. Status pemuka agama di sini tidak terdefinisikan secara tegas, apakah ia amil ataukah mustahik. Muzaki tidak menuntut kepada pemuka agama untuk menentukan posisinya, pemuka agama juga tidak menjelaskan posisi dirinya.

Setelah komunitas muslim cukup kuat, mereka kemudian membentuk sistem politik dan tata pemerintahan, baik dalam wujud Kerajaan atau Kesultanan Islam. Pada era ini, praktik zakat semakin marak dan terorganisir. Sultan dalam *Bustan as-Salatin* dikisahkan sering memberikan sedekah, zakat, dan infak kepada para fakir miskin terutama setiap akan melaksanakan salat Jumat. Namun demikian, tidak jelas, apakah itu derma biasa ataukah itu bagian dari pembayaran

⁸² *Ibid.*

zakat. Tidak banyak catatan yang cukup detil terkait pola penyerapan serta pengelolaan zakat bagi masyarakat luas, baik yang dilakukan oleh Sultan atau masyarakat.⁸³

Dalam *Bustan as-Salatin*, Nuruddin ar-Raniri menyebutkan bahwa di Samudera Pasai, ada lembaga negara Baitul Mal yang mula-mula didirikan oleh Sultan Iskandar Muda (1607-1636). Lembaga ini dipimpin oleh pejabat yang bergelar Orang Kaya Seri Maharaja Bendahara Raja Wazir Dirham. Lembaga ini bertugas mengelola harga kekayaan negara, termasuk upeti, zakat, infak, dan sedekah dari masyarakat. Sultan Iskandar Muda juga menetapkan ‘*usur*’ (kemungkinan zakat pertanian yang jumlahnya sepersepuluh dari hasil panen), dan cukai pekan di pasar. Sayangnya, naskah *Bustan as-Salatin* tidak banyak berbicara mengenai bagaimana kebijakan khusus terkait hal ini.⁸⁴ Bahkan Undang-Undang Malaka, kompilasi teks hukum di seluruh Kerajaan Islam di sekitar Selat Malaka, tidak membahas pengelolaan zakat secara spesifik.⁸⁵

Hal ini mengindikasikan bahwa pada abad ke-16-17, dimensi religius zakat (terutama zakat fitrah) lebih dominan ketimbang dimensi sosiopolitik dan sosioekonomi. Kendati secara resmi negara yang berdiri adalah negara Islam, negara menganggap zakat sebagai kewajiban religius yang bersifat personal, alih-alih publik. Setiap warga menyalurkan zakatnya secara tradisional langsung

⁸³ Kendati demikian, secara garis besar Sultan mempromosikan kegiatan derma. Naskah *Taj Salatin* seperti dikutip Fauzia menyebutkan bahwa Sultan haruslah menjadi pelopor dalam berderma, karena berderma menjadi salah satu tanda bahwa ia adalah Sultan yang baik dan adil. Lihat Amelia Fauzia, *Faith and The State, a History of Islamic Philanthropy in Indonesia*. (Leiden: Brill, 2013). hlm. 73.

⁸⁴ *Ibid*, hlm.76-78.

⁸⁵ Undang-Undang Malaka memuat hukum kelautan, hukum perkawinan Islam, hukum dagang Islam, dan hukum acara, tetapi tidak membahas hukum administrasi zakat. *Ibid*, hlm. 81.

secara sukarela kepada mustahik atau tokoh agama yang ia segani, di Aceh ada *Teungku*. Namun, negara melalui hulubalang (Aceh: *uleebalang*) memungut '*ushr*' dan pajak dalam kerangka sosiopolitik dan sosioekonomi, sehingga pengaturannya lebih jelas.⁸⁶

Selanjutnya, pada masa Kerajaan Demak tidak ada informasi yang memadai terkait zakat. Sama halnya dengan Kerajaan Pajang dan Mataram Islam. Hanya saja, di Kerajaan Mataram Islam ada satu pranata negara yang bernama Abdi Dalem Pametakan atau Abdi Dalem Kapengulon. Ia bertugas menjalankan fungsi-fungsi keagamaan di Kerajaan. Hal ini tidak lepas dari Kerajaan yang menempatkan Islam sebagai fondasi penting dari Kerajaan. raja bergelar *khalifatullah*.

Kendati demikian, Rouffair sebagaimana dikutip Arskal Salim menyebutkan bahwa Sultan Agung (c. 1625) atau Panembahan Senopati (c. 1590) dilaporkan pernah menyerahkan 25 cacah tanah kepada para pemuka agama dalam rangka wakaf, tanah perdikan, dan zakat dari Sultan. Yang terakhir ini bisa dipersoalkan karena tidak sesuai dengan fikih. Dalam syariat, tidak ada ketentuan zakat dalam bentuk tanah. Yang ada adalah zakat dari hasil tanah pertanian yang diolah. Dari sini, bisa dilihat bahwa besar kemungkinan, Kerajaan tidak memiliki pranata tadi tidak mengelola zakat, setidaknya zakat tidak dikelola dengan melibatkan negara.⁸⁷

⁸⁶ Kebijakan semacam ini pada beberapa sisi kemudian dilanjutkan oleh kolonial Belanda di Indonesia. *Ibid*, hlm. 85.

⁸⁷ Lihat Arskal Salim, *op.cit.* hlm. 120-121.

2. Sikap Negara dan Praktik Pengelolaan Zakat Era Kolonial

Sejak kali pertama menginjakkan kakinya di Nusantara, kolonial Belanda—saat berbentuk VOC (1602-1800) hingga negara Hindia Belanda (1800-1942)—mengambil jarak dengan Islam. Kolonial Belanda tidak mau berurusan dan tidak mau mencampuri Islam, agama yang dipeluk oleh nyaris seluruh penduduk Nusantara. Baik VOC maupun pemerintah Hindia Belanda pada tahun-tahun awal, keduanya memberikan keleluasaan dan iklim yang relatif kondusif bagi perkembangan dan penerapan hukum Islam.⁸⁸

Pada era VOC, teori *receptie in complexu* dari Salomon Keyzer diberlakukan. Teori ini menyatakan bahwa hukum yang berlaku bagi masyarakat Hindia Belanda disesuaikan dengan agama yang mereka anut.⁸⁹ Namun dalam perjalanannya, terutama pada medio pertama abad ke-19, Belanda melihat kecenderungan bahwa pemberontakan yang paling sengit selalu terkait dengan Islam, misalnya, perang Jawa dengan Pangeran Diponegoro sebagai panglimanya (1825-1830), Perang Padri di Minangkabau (1821-1837), pemberontakan Kiai Ripangi Kalisalak (1850), pemberontakan Kiai Zainal Abidin Sukamanah, juga perang Aceh (1873). Islam tidak bisa dipisahkan dari perlawanan tersebut.⁹⁰

⁸⁸ Kepentingan kolonial adalah berdagang dan mencari untung. Buat apa mencampuri urusan rumah tangga orang lain sepanjang ia bisa berdagang dan untung besar. Amiur Nuruddin dan Azhari Akmal Tarigan, *Hukum Perdata Islam di Indonesia, Studi Kritis Perkembangan Hukum Islam dari Fikih, UU No 1/1974, sampai KHI*, (Jakarta, Prenada Media: 2004), hlm. 8.

⁸⁹ *Ibid*, hlm. 9.

⁹⁰ Motif pemberontakan ini bisa berbeda-beda. Tetapi yang jelas ajaran Islam turut menjadi justifikasi teologis yang cukup ampuh untuk menggerakkan massa melawan pemerintahan kolonial. Ulasan menarik terkait kisah Kiai Rifai (kadang dieja Ripangi) Kalisalak dalam menggunakan instrumen hukum Islam untuk melawan kolonial Belanda bisa dibaca dalam M. Nasrudin, “Hukum Islam dan Perubahan Sosial, Analisis Pergeseran Pemikiran Jamiyah Rifaiyah tentang Keabsahan Pernikahan yang Diakadkan oleh Penghulu” skripsi (Semarang: Fakultas Syariah IAIN Walisongo, 2009). Lihat pula Abdul Jamil, *Perlawanan Kiai Desa*, (Yogyakarta: LKiS, 2001).

Sejak saat itulah, kecurigaan dan ketakutan Kolonial Belanda terhadap Islam dan umat Islam mencapai titik kulminasi. Akan tetapi, mereka tidak bisa berbuat banyak terkait hukum Islam, karena pemahaman mereka terhadap Islam amat minim. Meski demikian, Belanda berupaya membatasi gerak aktivis muslim.⁹¹ Menjelang akhir abad ke-19, datanglah Snouck Hurgronje yang melakukan penelitian mendalam terhadap Islam, mulai dari Mekkah, kemudian Aceh, dan terakhir di Jawa. Ia kemudian mengusulkan pendirian dan sekaligus menjadi kepala Kantoort voor Inlandsche Zaken yang mengurus masalah agama penduduk pribumi.

Hasil temuan Snouck adalah bahwa Kolonial Belanda harus melihat Islam dalam tiga dimensi, yakni (i) Islam dalam ibadah personal, (ii) Islam dalam ibadah yang bersifat sosial kemasyarakatan, dan (iii) Islam sebagai politik. Terhadap ajaran Islam terkait ibadah, Kolonial Belanda tidak perlu turut campur, karena umat Islam hanya beribadah. Begitu juga saat mereka naik haji. Yang perlu diwaspadai adalah dimensi ketiga, yakni Islam sebagai politik.⁹² Dalam aspek hukum, Snouck mengusulkan teori *receptie*. Hukum Islam diterima dan berlaku

⁹¹ Upaya pembatasan terhadap gerakan ulama terjadi di setidaknya dua level: ulama yang bergerak pada tataran *tarbiyah wa ad-da'wah* (pendidikan dan dakwah, yakni kiai atau tradisional) dan ulama di level *tasyri' wa al-qadhâ* (pembuat hukum dan pengambil keputusan hukum, yakni penghulu). Sejak 1825 sampai 1859, pemerintah menjalankan berbagai ordonansi yang membatasi gerakan ulama dan masyarakat yang naik haji. Untuk memudahkan pendataan dan pengawasan, Kolonial Belanda mulai menerapkan gelar Haji bagi mereka yang sudah pernah naik haji. H. Aqib Suminto, *Politik Islam Hindia Belanda*, (Jakarta: LP3ES, 1986), hlm. 11. Lihat juga Juga Ibnu Qoyim Ismail, *Kiai Penghulu Jawa; Peranannya di Masa Kolonial*, (Jakarta: Gema Insani Press, 1997), hlm. 53.

⁹² H. Aqib Suminto, *op.cit*, hlm 11-12. Lihat juga Iir Hariman. "POLITIK ISLAM PEMERINTAH HINDIA BELANDA." <http://kancanaasli.blogspot.com/2009/09/politik-islam-pemerintah-hindia-belanda.html>. Diakses pada 12 Agustus 2013 pukul 11.00 WIB.

bagi masyarakat muslim, dengan catatan sepanjang sudah diresepsi oleh hukum adat.⁹³

Jika menggunakan klasifikasi yang dibuat oleh Snouck di atas, maka zakat masuk ke dalam klasifikasi ibadah personal sekaligus sosial. Sebab itu, zakat tidak pernah dipersoalkan dan dicampuri oleh negara. Sikap Kolonial ini sudah dijalankan sejak awal hingga saat teori *receptie* ini diterapkan. Pemerintah Hindia Belanda mengeluarkan larangan tegas, tertanggal 18 Agustus 1866 no 216 yang melarang dan menghapus segala bentuk campur tangan pemerintah daerah atas *pungutan sukarela keagamaan*.

Sikap kolonial ini dilatari oleh setidaknya dua hal. Pertama, ketidaktahuan mereka akan dunia Islam Nusantara, karena mereka adalah nonmuslim dan minimnya pejabat kolonial yang mengenal Islam. Kedua, Pemerintah Kolonial tidak mau dipandang mengganggu dan merusak tatanan pranata keagamaan.⁹⁴ Dalam iklim semacam ini, peran-peran pranata sosial keagamaan (kiai, pesantren, madrasah, masjid) atau sosial politik keagamaan lokal (penghulu) tetap eksis dalam upaya pengelolaan zakat.

Namun demikian, teori *reseptie* ini pada dasarnya diusulkan Snouck Hurgronje untuk melemahkan hukum Islam dengan membenturkannya dengan hukum adat. Banyak kiai penghulu yang menolak menerapkan hal ini, terutama terkait hukum waris. Namun tidak ada catatan apakah ada penolakan terhadap

⁹³ Amiur Nuruddin, *op.cit.* hlm. 11. Teori *receptie* ini kemudian dikembangkan dan disistematisasi oleh van Vollenhoven yang belakangan terkenal dengan teori hukum adatnya.

⁹⁴ Amelia Fauzia dan Ary Hermawan, “Ketegangan antara Kekuasaan dan Aspek Normatif Filantropi dalam Sejarah Islam di Indonesia”, dalam Azyumardi Azra dkk, *Berderma untuk Semua; Wacana dan Praktik Filantropi Islam*, (Jakarta: Pusat Bahasa dan Budaya UIN Syarif Hidayatullah dan Teraju, 2003), hlm. 168.

pelaksanaan zakat, lantaran zakat memang secara langsung berkaitan dengan dimensi sosial masyarakat yang sudah mentradisi dan menjadi semacam hukum adat. Besar kemungkinan, tidak ada penolakan zakat di sini.

Snouck Hurgronje dalam nasihat-nasihatnya mencatat bahwa zakat sudah ditradisikan oleh masyarakat dengan pola, praktik, dan basis pemahaman yang berbeda dari satu daerah ke daerah yang lain. Di Jawa dan Madura, misalnya, zakat ternak bisa dikatakan tidak pernah dibayarkan, apalagi zakat logam mulia dan perdagangan. Di Jawa Tengah dan Timur, di mana politik taman paksa dan sewa tanah diberlakukan, zakat pertanian hampir tidak pernah dibayarkan.⁹⁵ Sementara di Priangan zakat pertanian sangat digalakkan. Zakat *maal* boleh dikatakan tidak ditradisikan di Jawa, tapi sangat populer di Madura.

Berbeda dengan praktik zakat *maal* yang beraneka dan tidak merata, praktik zakat fitrah relatif seragam dan merata di seluruh wilayah umat Islam. Kewajiban zakat fitrah ini dikenakan kepada setiap kepala sehingga mengikat setiap dan seluruh individu. Zakat fitrah dilaksanakan secara serentak sehingga menimbulkan tekanan sosial dengan gelombang kejut yang bersifat viral dan pada akhirnya melibatkan banyak pihak. Jumlah harta yang dibayarkan relatif ringan, sehingga memungkinkan bagi nyaris setiap orang untuk menunaikannya.

Adapun praktik dan pemahaman masyarakat terhadap zakat fitrah ini tidak jauh berbeda dengan kondisi pada era pra-kolonial. Snouck mencatat bahwa zakat fitrah dianggap sebagai tebusan dosa selama satu tahun. Fitrah seorang anak

⁹⁵ *Ibid*, hlm. 166. Lihat sumber aslinya, Snouck Hurgronje, *Nasihat-nasihat C. Snouck Hurgronje Semasa Kepegawaiannya kepada Pemerintah Hindia Belanda 1889-1936*, dikumpulkan oleh E.Gobee dan C. Andriaanse, Seri Khusus INIS jilid VII, Jakarta: INIS, 1992, hlm. 1357-1364.

diberikan kepada dukun bayi yang membantu kelahiran anak tersebut. Jika si anak sudah mengaji, maka fitrah diberikan kepada guru mengaji di mesjid, madrasah, atau surau. Jika ia sudah dewasa, fitrah diberikan kepada *modin*, juru doa, lebai, amil, kiai, atau penghulu. Seperti pada era sebelumnya, tidak ada pengawasan dan pertanggungjawaban dari pengelolaan zakat tersebut.⁹⁶

Yang agak berbeda terjadi di Priangan. Zakat dikoordinir dan dikumpulkan oleh kiai-kiai di desa untuk diserahkan kepada penghulu kecamatan atau kawedanan. Setelah dipotong oleh penghulu kawedanan, zakat kemudian diserahkan kepada penghulu *afdeling* dan uang zakat ini disebut sebagai *penghasilan agama*. Mereka yang bertugas mengumpulkan zakat disebut amil. Secara khusus, amil ini diangkat oleh pejabat agama. Namun sejak 1892, jabatan khusus ini tidak lagi difungsikan.⁹⁷

Lalu bagaimana praktik berzakat di luar Jawa dan Madura? Jika mengacu pendapat G.J. Resink bahwa kuasa Kolonial tidak bersifat mutlak dan berlaku di seluruh wilayah Nusantara,⁹⁸ maka dalam masyarakat yang berada di bawah kekuasaan negeri yang tidak tunduk kepada Kolonial, pengaruh Kolonial dalam pengelolaan zakat bisa dikatakan tidak ada. Negara-negara ini di antaranya adalah Makassar, Kesultanan Aceh, Kesultanan Ternate, Kesultanan Tidore, Kesultanan Jambi, dan *vorstenlanden* (Kesultanan Ngayogyakarta, Kadipaten Pakualaman, Kasunanan, dan Mangkunegaran Surakarta). Fungsi-fungsi pranata sosial

⁹⁶ Amelia Fauzia dan Ary Hermawan, *op.cit*, hlm. 167. Snouck Hurgronje, *op.cit*, hlm. 1367.

⁹⁷ Amelia Fauzia dan Ary Hermawan, *op.cit*, hlm. 168.

⁹⁸ Lihat G.J Resink, *Indonesian History Between the Myths, Essays in Legal History and Historical Theory*, terj. Tim Komunitas Bambu, *Bukan 350 Tahun Dijajah*, cetakan kedua, (Jakarta: Komunitas Bambu, 2013).

keagamaan dalam pengelolaan zakat tetap berjalan, baik secara swadaya oleh masyarakat atau melalui pranata politik keagamaan.

Pada wilayah-wilayah tersebut dan nyaris di seluruh wilayah Nusantara yang didominasi oleh masyarakat muslim (meski diperintah oleh Kolonial) dan di mana masyarakat muslim memegang kendali politik, setidaknya terdapat dua klasifikasi pemegang kuasa agama (ulama). Yakni, ulama yang berada di jalur *tarbiyah wa ad-da'wah* dan ulama dalam jalur *tasyri' wa al-qadha*. Yang pertama adalah ulama yang bergerak di bidang pengajaran melalui mesjid, surau, langgar, *meunasah*, pesantren, dan menjalankan dakwah melalui pengajian baik umum ataupun khusus, terbuka ataupun tertutup. Yang kedua adalah ulama yang diangkat oleh penguasa untuk mengurus urusan Islam dalam pembentukan hukum (*tasyri'*, *ifta'*) dan pengadilan (*qadha*).⁹⁹

Ulama yang diangkat penguasa ini bisa diberi gelar *qadhi* (hakim). Pada era Sultan Agung Hanyakrakusuma pada Kerajaan Mataram Islam, ulama ini diberi nama Dewan Parampa. Pada era Kesultanan dan Kasunanan, mereka disebut *kapengulon*, yang diisi oleh Abdi Dalem Pamethakan atau Abdi Dalem Yogaswara. Di wilayah gubernemen yang dikuasai Kolonial, fungsi *kapengulon* tetap dipertahankan dan diangkat sebagai pejabat negara oleh Kolonial melalui Bupati atau Gubernur Jenderal.

Pranata *kapengulon* ini memiliki struktur yang bersifat vertikal dan paralel dengan kuasa dan distribusi administrasi sosial politik dari tingkat pusat, kabupaten, kawedanan, kecamatan, hingga tingkat desa. Seorang kiai penghulu

⁹⁹ Ibnu Qoyim Ismail, *op.cit*, hlm. 52.

afdeeling, penghulu kabupaten, atau penghulu kawedanan berkantor di mesjid *jami'* setempat dan dibantu orang perangkat kapengulon yang jumlahnya bisa mencapai 40 orang. Makin ke bawah, jumlah mereka semakin sedikit. Pada tingkat desa, *kapengulon* memiliki pranata yang disebut *modin*, kaum, *kayim*, lebai, atau amil.¹⁰⁰ Amil inilah yang bertugas mengelola zakat.

Kendati jabatan yang disebut amil ini berada hanya pada wilayah desa, pada kenyataannya fungsi amil zakat juga berlaku pada seluruh jajaran *kapengulon* dari tingkat pusat sampai tingkat bawah. Namun fungsi amil zakat ini bukanlah fungsi primer bagi *kapengulon*. Karena tugas utama mereka adalah menjalankan fungsi *tasyri'* dan *qadha'*. *Kapengulon* bertugas menyelesaikan perkara di antara umat, umumnya NTCR (nikah, talak, cerai, rujuk), zakat, wakaf, infak, waris, dan sedekah. Mereka menjalankan fungsi ini di serambi masjid, sehingga lazim sebutan Pengadilan Serambi Masjid.¹⁰¹

Selain itu, kiai penghulu juga menjalankan tugas sebagai imam salat lima waktu di masjid utama di wilayah yurisdiksinya. Untuk menjalankan fungsi kemakmuran masjid sekaligus fungsi *kapengulon*, penghulu menggalang dana dari masyarakat lewat kutipan atau biaya perkara yang ia tangani, termasuk juga biaya nikah, zakat, infak, wakaf, dan sedekah.¹⁰² Dari sinilah, *kapengulon* mendapatkan gaji bulanan, karena meskipun ia adalah pejabat negara, ia tidak mendapatkan gaji dari negara. Hanya jika penghulu merangkap sebagai mufti

¹⁰⁰ *Ibid*, hlm. 67.

¹⁰¹ *Ibid*, hlm. 73.

¹⁰² *Ibid*, hlm. 75

negara, ia mendapatkan gaji 75 gulden per bulan. Atau ketika menghadiri sidang *landraad* sebagai penasihat agama, ia baru mendapat gaji tambahan.¹⁰³

Ada sebuah laporan menarik terkait dengan penghasilan seorang penghulu di Sumenep Madura, yang saat itu berada di bawah kekuasaan Kolonial. Dalam *Algemeen Verslag Regantschap Soemenep* over 1811 disebutkan bahwa:

Itoe pangoeloe serta katibnya dia poenja kalakowan periksa orang bitjara kawin, bitjarie dan bagi barangnya orang mathie. ... Saban boelan poeassa dia trima Vietra 4: katie Beras 1: orang dan lagi 1: atawa 2: doeit, lagie saban boelan haji trima koerban darie kepala sendiri roepa sampai hidoep dan lagie Jekat dari padie jagoon dan jawawoet dari 10: satoe. Ini njang roepa oewang pangoeloe bagi dengan katibnya 2: bagian dia ampoenya sendiri njang 1: bagian dibagie sama katibnya sama rata.¹⁰⁴

Dari informasi di atas tampak bahwa di Madura (dan nyaris seluruh wilayah yang mayoritas muslim), penghulu mendapatkan zakat fitrah 4 kati dari setiap warga. Setiap bulan haji penghulu mendapatkan kepala hewan kurban, bahkan ada hewan kurban yang masih hidup. Pada setiap panen padi, jagung, atau jawawut, penghulu mendapatkan 1/10 dari hasil panen. Sampai di sini, dalam *Algemeen* di atas tidak ada informasi lebih lanjut terkait bagaimana pengelolaan zakat. Yang ada hanyalah informasi bahwa zakat tersebut jika dalam bentuk uang, ia memanfaatkan untuk dirinya sendiri dan katibnya (sekretaris, atau tukang khutbah Jumat).

Jika mengacu pada laporan di atas, penghulu Sumenep pada 1811 tidak memosisikan diri sebagai amil, melainkan sebagai mustahik atas zakat.

¹⁰³ Karel A. Steenbrink, *Beberapa Aspek tentang Islam di Indonesia Abad ke-19*, (Jakarta: Bulan Bintang, 1984), hlm. 224. Lihat juga Ibnu Qoyum Ismail, *op.cit*, hlm. 75.

¹⁰⁴ Ibnu Qoyum, *ibid*, hlm. 76, Dikutip dari “Madoera Boendel” 5d Arsip Nasional.

Tampaknya kondisi semacam ini menjadi semacam kelumrahan di kalangan penghulu. Fungsi amil tidak berjalan secara efektif, kecuali (tampaknya) zakat fitrah. Kendati tidak ada informasi lebih lanjut yang mengenai apakah zakat fitrah ini ia bagikan kepada para mustahik atau tidak, logika terbalik bisa digunakan, bahwa yang ia manfaatkan dan dibagi dengan katib adalah jika zakat dalam bentuk uang. Maka, ada kemungkinan zakat fitrah ini dibagikan kepada masyarakat, meski tidak tertutup kemungkinan ia manfaatkan sendiri sepenuhnya.

Namun demikian, peran penghulu atas zakat ini abu-abu sekaligus mutlak. Abu-abu dalam artian posisinya tidak jelas apakah ia amil atau mustahik. Mutlak dalam makna bahwa ia berhak menerima zakat tanpa perlu menjelaskan posisinya, dan sudah mentradisi dalam masyarakat. Kalau penghulu ini berstatus sebagai amil, ia tidak bertanggung jawab kepada muzakki atas zakat yang dibayarkan. Apalagi, barang zakat yang dibayarkan lebih banyak dalam bentuk dan dalam nuansa barang konsumsi (*costumer goods*), bukan dalam kerangka produksi.

Dari informasi di atas terlihat bahwa negara relatif bersifat independen dalam pengelolaan zakat. Kendati penghulu adalah pejabat negara, membayar zakat adalah tindakan yang bersifat teologis-personal ketimbang politis. Negara juga tidak pernah meminta pertanggungjawaban atas pengelolaan zakat yang dilakukan oleh pejabatnya, dalam hal ini adalah penghulu. Hal ini karena meskipun penghulu adalah pejabat dan diangkat oleh negara (terutama untuk wilayah Gubernemen setelah berlaku *Staatsblad van netherlandsch Indie* nomor

152 tahun 1882), penghulu tidak mendapatkan gaji bulanan dari pemerintah.¹⁰⁵

Gaji yang didapat adalah dari uang kutip nikah, biaya sidang, zakat, infak, dan sedekah.

Satu informasi lagi yang didapat dari laporan di atas adalah bahwa zakat yang populer dan berjalan pada masa itu adalah zakat fitrah dan zakat pertanian, dalam hal ini adalah padi, jagung, dan jawawut. Tiga komoditas pertanian ini dikeluarkan zakatnya karena termasuk klasifikasi bahan makanan pokok (*quut balad*). Ini sesuai dengan ajaran fikih mazhab Syafi'i yang berlaku di masyarakat. Sedangkan bentuk-bentuk zakat lain, seperti zakat perniagaan, zakat ternak, zakat pertambangan, atau zakat barang mulia bisa dikatakan tidak populer dan tidak dipraktikkan oleh masyarakat.

Selain itu, di Preanger (mungkin Periangen) ada satu lagi bentuk zakat yang dipungut, yakni zakat haji. Penghulu di Preanger diketahui menarik 2,5% dari biaya haji sebagai zakat dari para calon jamaah haji. Menurut penghulu, haji yang tidak dibayarkan zakatnya maka uangnya tidak halal dan hajinya tidak sah. Snouck Hurgronje membantah pendapat penghulu ini. Menurut Snouck, zakat hanya wajib dibayarkan dari emas atau perak yang mencapai nisab dan dimiliki selama setahun penuh. Dalam praktiknya, calon jamaah haji hanya menjual tanahnya menjelang naik haji sehingga jarang sekali yang memiliki uang (emas dan perak) yang disimpan selama setahun penuh. Snouck mengusulkan agar dikeluarkan larangan kutipan zakat haji.¹⁰⁶

¹⁰⁵ Kecuali penghulu yang juga menjadi penasihat di Pengadilan Negeri (*Landraad*), ia mendapatkan gaji 75 gulden per bulan. Lihat Ibnu Qoyim, *op.cit*, hlm. 75. Karel Steenbrink, *op.cit*, hlm. 225.

¹⁰⁶ Karel Steenbrink, *ibid*, hlm. 243-244.

Dari berbagai laporan di atas, zakat hanya menjadi satu dari sekian banyak perkara yang ditangani *kapengulon*. Tentu saja zakat kurang mendapatkan perhatian yang cukup dan pemanfaatannya kurang maksimal. Karena bagaimanapun, masjid jami' hanya ada satu di satu wilayah yurisdiksi yang cukup luas. Di satu kabupaten hanya ada satu masjid jami' kabupaten. Di satu kecamatan hanya ada satu masjid jami' kecamatan. Di luar itu masih ada banyak masjid lain yang juga menjalankan fungsi amil zakat. Selain itu, ada banyak ulama *tarbiyah wa ad-da'wah* di surau, musala, madrasah, dan pesantren yang juga menjalankan fungsi amil zakat. Peran mereka dalam menjalankan fungsi amil dan mendayagunakan zakat jauh lebih intensif ketimbang *kapengulon* tadi.

Bagi ulama *tarbiyah wa ad-da'wah*, zakat difungsikan tidak hanya untuk menghidupkan dan memakmurkan masjid, melainkan juga untuk menyelenggarakan pendidikan murah dan berkualitas di surau, madrasah, dan pesantren. Zakat juga digunakan untuk memberikan beasiswa kepada para santri. Tetapi memang pengelolaan zakat masih sangat sektoral dan sporadis, tidak terintegrasikan dalam satu lembaga besar yang melintasi dan mengayomi seluruh pranata sosial keagamaan. Baru pada awal abad ke-20 muncul lembaga yang dalam turut mengelola zakat seperti Muhammadiyah, Nahdlatul Ulama, atau Persatuan Islam. Lembaga-lembaga inilah yang kemudian menjalankan pengelolaan zakat secara lebih terorganisir.

Zakat yang dibayarkan masyarakat melalui penghulu biasanya dimasukkan ke dalam dana kas masjid bercampur dengan sedekah, wakaf, serta persentase biaya nikah, talak, rujuk, dan cerai. Di Jawa dan Madura, dana kas masjid ini

dikelola oleh sebuah panitia yang dibentuk dan diketuai oleh bupati. Sehingga, dana kas masjid sering kali dianggap sebagai lembaga pemerintah yang bisa dimanfaatkan oleh bupati sebagai gaji para pegawainya dan kepentingan bupati yang lainnya. Padahal, kas masjid pada dasarnya adalah lembaga keagamaan. Karenanya, Snouck Hurgronje pada 4 Maret 1893 menyarankan agar administrasi kas masjid diawasi secara ketat.¹⁰⁷

Campur tangan dalam pengawasan ini menurut Snouck Hurgronje adalah hal baik dan perlu. Ia menggarisbawahi bahwa dana kas masjid adalah milik umat, bukan milik bupati atau penghulu. Ia juga mengusulkan agar bupati tidak sampai mengelola dana kas masjid karena hal tersebut bukanlah kewenangannya. Bila perlu, Snouck Hurgronje menambahkan, bupati Pasuruan harus ditegur keras karena telah membentuk lembaga dana kas masjid.¹⁰⁸

Jika ditarik dalam sebuah garis besar, sikap pemerintah kolonial terhadap dana kas masjid ini mendua. Di satu sisi pemerintah tidak mau campur tangan dalam hal agama pribumi seperti yang ditekankan sebagai prinsip dasar kebijakan umumnya.¹⁰⁹ Tetapi di sisi lain, pemerintah mengangkat penghulu sebagai pejabat kolonial yang bertugas mengelola dana masjid. Dalam pengelolaannya, pengeluaran kas masjid dalam jumlah besar harus atas persetujuan pemerintah.¹¹⁰

¹⁰⁷ H. Aqib Suminto, *op.cit*, hlm. 162.

¹⁰⁸ *Ibid*, hlm. 162-163.

¹⁰⁹ Prinsip dasarnya adalah netralitas dan kebebasan beragama. Prinsip ini sangat didukung oleh Snouck Hurgronje. Lihat Arskal Salim, *op.cit*, hlm. 121.

¹¹⁰ Pada 1926, masyarakat Pekalongan hendak membangun kembali masjid. Anggaran yang dibutuhkan adalah f. 26.000. meskipun dana yang tersimpan di bank diperkirakan jauh lebih banyak ketimbang angka tersebut, masyarakat hanyaizinkan untuk menggunakan dana sebesar f 6.000. Kekurangannya dipenuhi dengan sumbangan wakaf dan sedekah. Lihat H. Aqib Suminto, *op.cit*, hlm. 168. Namun demikian, pemerintah justru mengizinkan penggunaan dana kas masjid Pekalongan sebesar f 3.000 untuk membangun gedung pertemuan di Pemalang. H. Aqib Suminto, *op.cit*, hlm. 165.

Pemerintah juga ingin agar dana kas masjid ini secukupnya saja, tidak terlalu besar¹¹¹ karena kas yang besar berpotensi dikorupsi¹¹² dan bisa membuat dinamika Islam menjadi lebih maju.¹¹³

Pemerintah kolonial Belanda di beberapa wilayah malah menggunakan kuasanya untuk mengarahkan pemanfaatan dana kas masjid yang besar demi kepentingan mereka. Di beberapa tempat, residen memerintah bupati untuk menyetir penggunaan kas masjid. Di antara pemanfaatan ini tercantum dalam catatan *Binnenlandsch Bestuur*. Disebutkan bahwa Residen Surabaya memerintahkan agar masjid-masjid memasukkan anggaran pengeluaran untuk membiayai rumah sakit zending J. Kruyt di Mojowarno. Atas dasar perintah ini, Masjid Sedayu, misalnya, menganggarkan f 90,- per bulan untuk rumah sakit tersebut. Belum lagi dari masjid lain, karena dilaporkan juga, masjid di Rembang turut menyumbang rumah sakit tersebut.¹¹⁴

Dalam upaya melakukan pengawasan kas masjid, pemerintah dalam sidang Volksraad 1928 menyatakan bahwa umat Islam perlu diikutsertakan. Pada 1931, Gobe, penasihat di Kantoor voor Inlandsche Zaken, menyatakan bahwa kas masjid, termasuk zakat adalah semata-mata milik umat Islam. Sebelumnya,

¹¹¹ Ketentuan ini diatur dalam Surat Edaran Sekretaris Pemerintah tanggal 28 Agustus 1923. Lihat *ibid*, hlm. 163.

¹¹² Holle melaporkan bahwa bupati Karawang dan pembantunya digaji dari kas masjid. Bupati dilaporkan sering mengambil kas masjid untuk kepentingan pribadinya. Laporan Holle ini bertanggal 12 Agustus 1873 dalam Geheim, Bt 29 September 1873, No C7. Dimuat juga di Karel Steenbrink, *ibid*, hlm. 228. Lihat Ibnu Qoyum Ismail, *op.cit*, hlm. 79.

¹¹³ Snouck Hurgronje pada sisi lain berkeinginan agar dana yang terkumpul berpotensi membangkitkan Islam politik. Snouck berupaya agar dana masjid secukupnya saja. Lihat H. Aqib Suminto, *op.cit*, hlm. 168.

¹¹⁴ Karel Steenbrink, *op.cit*. hlm. 228. Ibnu Qoyum Ismail, *op.cit*, hlm. 79. Snouck Hurgronje menolak keras praktik ini. Menurutnya, kendatipun penyaluran dana tersebut dalam rangka kemanusiaan yang juga dinikmati oleh umat Islam dan nonmuslim, praktik semacam itu bisa memantik protes keras dari umat Islam. Dan ini berbahaya bagi stabilitas pemerintah. Lihat H. Aqib Suminto. *op.cit*, hlm. 164-165.

terjadi simpang siur terhadap kas masjid. Sebagian besar menganggap bahwa kas masjid adalah lembaga pemerintahan, sehingga pemerintah bisa memanfaatkannya. Selain itu, kewenangan lembaga politik (bupati) sangat besar, sehingga memunculkan potensi penyelewengan atau penyalahgunaan. Dua hal ini bisa terjadi atas inisiatif bupati atau atas perintah dari residen, atasan bupati.¹¹⁵

Sejatinya pada 1866, pemerintah sudah mengeluarkan Bijblad No 1892 yang melarang keras kepala desa sampai bupati untuk turut campur dalam pengumpulan zakat. Peraturan ini diperkuat dengan Bijblad No 1962 tanggal 4 Agustus 1893 dan Bijblad No 6200 tahun 1905. Larangan ini terkait dengan dua hal, yakni pembebanan rakyat dan isu penyalahgunaan/korupsi.¹¹⁶ Peraturan ini turut menyebabkan penduduk enggan membayar zakat kepada pejabat. Mereka lebih memilih menyalurkan zakatnya kepada mustahik langsung atau ulama tradisional.¹¹⁷ Kendati demikian, peraturan ini kurang diindahkan. Buktinya, pada akhir abad ke-19 sampai awal abad ke-20 pelanggaran dan penyelewengan masih tetap terjadi seperti yang peneliti ungkap di atas.

Pembatasan jumlah dana kas masjid juga dimaksudkan untuk mengganjal gerakan dinamika Islam. Karena sampai pada taraf tertentu zakat yang dikumpulkan ini juga bisa digunakan untuk modal perlawanan kepada kolonial. Strategi menjadikan zakat sebagai modal perlawanan ini benar-benar dieksekusi oleh Kiai Ahmad Rifai (Ripangi) Kalisalak di Batang. Ia beserta para pengikutnya melakukan perlawanan kepada kolonial, salah satunya dengan tidak membayar zakat melalui penghulu yang diangkat oleh kolonial. Mereka beranggapan

¹¹⁵ H. Aqib Suminto, *ibid*, hlm. 166.

¹¹⁶ Lihat Amelia Fauzia, *Faith and The State*, *op.cit*, hlm. 113.

¹¹⁷ Karel Steenbrink, *op.cit*, hlm. 230.

penghulu adalah seorang alim namun fasik (tidak adil), sehingga tidak memenuhi syarat sebagai pemuka agama, termasuk amil zakat atau naib wali dalam nikah.¹¹⁸

Setelah Belanda hengkang, selanjutnya wilayah Nusantara dikuasai oleh balatentara Jepang. Kondisi negara yang sedang dalam suasana Perang Asia Timur Raya di Perang Dunia II menyebabkan fokus negara untuk mengurus hal-hal yang terkait dengan sosial agama kemasyarakatan sangat minim. Ketika segala sumber daya yang ada diarahkan untuk tujuan perang, tentu sangat sulit mewujudkan kemakmuran bagi masyarakat. Ketika kondisi masyarakat tidak makmur, maka jumlah *muzakki* berkurang dan pada gilirannya jumlah dana zakat yang terakumulasi menjadi tidak maksimal. Apalagi masa penjajahan Jepang sangat singkat, sekira 3,5 tahun. Penerapan hukum Jepang juga tidak massif dan hanya sebentar.

3. Negara dan Pengelolaan Zakat Era Soekarno

Sepanjang masa Soekarno memegang tampuk pemerintahan, Indonesia diselimuti hiruk-pikuk revolusi. Masa-masa ini diwarnai oleh serentetan perang melawan agresor, perang saudara bertubi-tubi, pemberontakan di banyak daerah, perubahan konstitusi berkali-kali, perubahan bentuk dan luas negara berkali-kali. Perdebatan yang mengemuka di kalangan para pemimpin bangsa lebih banyak berputar pada tataran ideologis dan strategis dalam rangka merebut dan mempertahankan kedaulatan negara. Tak jarang, perdebatan ideologis ini memicu serangkaian konflik berdarah.*

¹¹⁸ Abdul Jamil, *Perlawanan Kiai Desa ... op.cit.* Lihat juga manuskrip KH. Ahmad Rifai, “Thibyan al-Ishlah li Murid an-Nikâh”. Baca pula, M. Nasrudin, “Hukum Islam dan Perubahan Sosial” *op.cit.*

Dalam kondisi yang semacam ini negara tidak memiliki waktu dan ruang untuk mengurus ekspresi keagamaan, apalagi ideologi aspirasi Islam mengalami kekalahan telak dalam dua ronde perebutan ideologi negara. Kekalahan pertama terjadi pada peristiwa penghapusan tujuh kata dalam Piagam Jakarta. Kekalahan kedua terjadi pada gagalnya ideologi Islam masuk menjadi ideologi negara dalam sidang Konstituante hasil pemilu 1955 yang berujung pada kembalinya UUD 1945 sebagai konstitusi NKRI.

Satu-satunya kompensasi bagi aspirasi Islam adalah hadirnya JAURA (Jawatan Urusan Agama, kini Kementerian Agama) yang didirikan pada Januari 1946, menggantikan Kantoer voor Inlandsche Zaken pada masa Kolonial. Salah satu tugasnya adalah menjamin kemerdekaan penduduk dalam mengekspresikan ajaran agamanya dengan mengacu pada peraturan dan perundang-undangan warisan kolonial. Dalam kaitannya dengan zakat, peraturan yang berlaku tetap dijalankan.¹¹⁹

Dalam hiruk pikuk revolusi, JAURA belum bisa menjalankan peran yang signifikan, terkait dengan filantropi Islam. Zakat masih dikelola secara sporadis oleh penghulu yang kini berada di bawah kendali JAURA, dan masyarakat sipil lewat lembaga-lembaga yang mereka dirikan. Di beberapa daerah, rakyat menyerahkan zakat dan sedekah kepada negara untuk membantu negara dalam perjuangan revolusi, misalnya sedekah bersama rakyat Aceh yang setelah terkumpul kemudian dibelikan pesawat Seulawah.¹²⁰

¹¹⁹ Arskal Salim, *op.cit*, hlm. 122.

¹²⁰ Amelia Fauzia dan Ery Hermawan, *op.cit*, hlm. 176.

Satu peran negara yang sempat tercatat adalah keluarnya Surat Edaran Menteri Agama nomor A/VII/17367 tanggal 8 Desember 1951 tentang Pelaksanaan Zakat Fitrah. Dalam surat edaran ini, Pemerintah hanya menggembirakan dan menggiatkan masyarakat untuk menunaikan kewajibannya, sekaligus melakukan pengawasan agar pemakaian dan pembagian hasil pungutan zakat dapat berlangsung sesuai hukum agama.¹²¹ Dalam hal ini, negara tidak ambil bagian dalam pengelolaan zakat, dan tidak pula mengarahkan agar zakat mencapai tujuan-tujuan tertentu sesuai dengan misi dan kepentingan negara.

Kendati demikian, pada masa 1960-an awal dimulai dengan Dekrit Presiden yang mengembalikan UUD 1945 sebagai konstitusi, beberapa aktivis politik Islam menyatakan bahwa hal ini UUD 1945 di sini termasuk Piagam Jakarta. Dokumen Piagam Jakarta sendiri mengandung klausul “... dengan menjalankan syariat Islam bagi para pemeluknya.” Tujuh kata ini dipahami sebagai salah satu alasan bahwa seharusnya zakat dikelola oleh negara, karena zakat adalah bagian dari syariat Islam.¹²²

Pada tahun 1964, Kementerian Agama menyiapkan Rancangan Undang-Undang tentang Pelaksanaan Zakat dan Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang (RPPPUU) tentang pelaksanaan pengumpulan dan pembagian zakat serta pembentukan Baitul Mal. Namun kedua rancangan ini belum sempat diajukan kepada Presiden ataupun kepada DPR.¹²³ Sehingga pada

¹²¹ Departemen Agama RI, *Pedoman Zakat*, 2002, hlm. 284. Lihat pula Fakhruddin, *Fiqh dan Manajemen Zakat di Indonesia*, (Malang: UIN Malang Press, 2008), hlm. 244.

¹²² Arskal Salim, *op.cit*, hlm. 122-123.

¹²³ Fakhruddin, *ibid*, hlm. 244-245.

era Soekarno, zakat beserta hukum pengelolaannya belum mendapatkan perhatian yang cukup serius dari negara.

4. Intervensi Negara dan Pengelolaan Zakat pada Era Soeharto

Akhir rezim Soekarno ditandai dengan menguatnya ketegangan di antara tiga poros kekuatan, yakni Islam, Komunis, dan Nasionalis. Soekarno sendiri suka menyebut dengan istilah nasakom. Dalam realitanya, kepemimpinan berada pada poros Nasionalis dengan Soekarno sebagai presiden seumur hidup dan PNI sebagai partai politiknya. Dalam praktis politik, poros Nasionalis lebih dekat dengan kekuatan komunis ketimbang dengan Islam. Bahkan kekuatan poros Komunis yang direvitalisasi oleh DN. Aidit berhasil menggalang kekuatan besar untuk menyambut kekuasaan manakala Soekarno suatu saat berhalangan.

Di luar tiga poros kekuatan tersebut ada satu poros kekuatan lain yang patut diperhitungkan, yakni militer. Konstelasi yang rumit menyebabkan ketegangan antar empat poros kekuatan tersebut memuncak dan pada akhirnya meletus dalam peristiwa Gerakan 30 September. Pasca peristiwa ini, militer (baca: Angkatan Darat) bergerak cepat dan segera memegang kendali dengan menguasai seluruh saluran komunikasi dan mengamankan istana. Sementara itu, PKI kalah langkah dan menjadi tertuduh. Beberapa bulan kemudian, Soekarno dilengserkan. Inilah titik balik melemahnya kekuatan poros Nasionalis.

Dalam konstelasi yang rumit dan melalui berbagai macam pola, militer bermain dalam ketegangan antara Islam dengan komunis untuk menghabisi poros komunis. Dalam upaya ini, penguasa yang kemudian diisi kalangan militer

merangkul kelompok Islam, karena militer dan Islam sama-sama bersitegang dengan kekuatan komunis. Dengan basis massa yang kuat, solid, dan masif, kelompok Islam yang ditunggangi militer menghabisi kekuatan poros komunis sampai ke akar-akarnya di banyak daerah, dari Sumatera, Jawa, Kalimantan, Sulawesi, Maluku, dan tempat-tempat lain.¹²⁴

Kedekatan penguasa militer dengan Islam ini juga berimbas dalam sikap negara terhadap pengelolaan zakat. Pemerintah telah menyiapkan Rancangan Undang-Undang tentang Zakat dan akan diajukan ke DPR Gotong-Royong. Dalam surat Nomor MA/095/1967 tanggal 5 Juli 1967 Menteri Agama Saifudin Zuhri menyebutkan,

“... mengenai Rancangan Undang-Undang Zakat pada prinsipnya, oleh karena materinya mengenai hukum Islam yang berlaku bagi agama Islam, maka diatur atau tidak diatur dengan Undang-Undang ketentuan hukum Islam tersebut harus berlaku bagi umat Islam, dalam hal mana pemerintah wajib membantunya. Namun demikian, pemerintah berkewajiban moril untuk meningkatkan manfaat dari pada penduduk Indonesia, maka inilah perlunya diatur dalam Undang-Undang.”¹²⁵

Dari kutipan surat ini bisa diraba bagaimana isi RUU tersebut bahwa posisi negara hanya sebatas membantu umat Islam dalam menjalankan agamanya. Negara tidak memonopoli pengelolaan zakat. Sebaliknya, negara sebagai perwujudan tanggung jawab moral membantu penunaian zakat bagi umat Islam.

¹²⁴ Terkait konstelasi politik ini, baca John Rossa, *Dalih Pembunuhan Massal*, (Jakarta: ISSI Data yang relatif netral juga bisa diakses di www.wikipedia.org/wiki/Gerakan_30_September. “Gerakan 30 September”, Diakses ulang pada 8 Juni 2014 pukul 18.36.

¹²⁵ Fakhruddin, *op.cit*, hlm. 245.

Negara juga perlu memastikan bahwa manfaat zakat bisa dirasakan oleh segenap warga negara Indonesia.

Karena terkait dengan hal-hwal sosial, maka RUU Zakat ini dikonsultasikan kepada Menteri Sosial. Secara prinsipil, spirit RUU Zakat ini selaras dengan visi yang hendak dituju oleh Menteri Sosial. Selain itu, karena zakat tidak bisa dilepaskan dari persoalan pungutan, maka RUU Zakat ini juga dikonsultasikan juga kepada Menteri Keuangan. Dalam tanggapannya, Menteri Keuangan menyatakan bahwa urusan zakat tidak perlu diatur dalam UU, cukup lewat Peraturan Menteri Agama. Atas saran Menteri Keuangan, RUU ini akhirnya *mandeg* dan tidak jadi diajukan ke parlemen.¹²⁶

Menindaklanjuti saran Menteri Keuangan, pada 15 Juli 1968 lahirlah Menteri Agama Mohammad Dachlan meneken Peraturan Menteri Agama Nomor 4/1968 tentang pembentukan Badan Amil Zakat.¹²⁷ Atas dasar Peraturan Menteri Agama inilah, Badan Amil Zakat bisa didirikan. Peraturan ini juga mengamanatkan agar seluruh jajaran pemerintahan dari pusat sampai daerah untuk membentuk BAZ.¹²⁸ Sayangnya, karena hanya diatur oleh Peraturan Menteri, maka geliat pembentukan Badan Amil Zakat bisa dikatakan belum ada sampai tahun 1968 nyaris berakhir. Kekuatan hukum Peraturan Menteri jelas tidak sekuat bila diatur lewat Peraturan Pemerintah apalagi Undang-Undang.

¹²⁶ Uswatun Hasanah, "Potret Filantropi Islam di Indonesia", dalam *Berderma untuk Semua*, (Jakarta: Teraju, 2003) hlm. 213. Lihat juga Fakhruddin *op.cit*, hlm. 245. Juga Arskal Salim, *op.cit*, hlm. 122.

¹²⁷ Fakhruddin *op.cit*, hlm. 246, Uswatun Hasanah, *op.cit*, hlm. 213. Arskal Salim, *op.cit*, hlm. 122-123.

¹²⁸ Arskal Salim, *op.cit*, hlm. 122-123

Belum lagi ada Badan Amil Zakat yang terbentuk, Menteri Agama segera menelurkan Peraturan baru yang menggenapi Peraturan Menteri Agama sebelumnya. Kali ini lahirlah Peraturan Menteri Agama Nomor 5/1968 pada 22 Oktober 1968 tentang Baitul Mal. Dalam Peraturan ini, Baitul Mal berstatus yayasan dan merupakan lembaga semi resmi. Baitul Mal bertugas menampung dan menerima dana zakat yang dikumpulkan oleh Badan Amil Zakat sebagaimana diatur dalam PMA No 4/1968.¹²⁹

Salah satu gong yang mendorong percepatan pembentukan Badan Amil Zakat adalah pesan yang disampaikan langsung oleh Presiden Soeharto. Pada pidato peringatan Isra' Miraj di Istana Negara pada 26 Oktober 1968, Presiden Soeharto mengumumkan kepada seluruh umat Islam di Indonesia bahwa secara pribadi ia bersedia untuk mengurus pengumpulan zakat secara besar-besaran. Dengan kata lain, Presiden Soeharto bersedia menjadi amil zakat. Oleh karena itu, perlu dibentuk lembaga yang secara khusus melaksanakan pengumpulan zakat, sekaligus lembaga pertimbangan dan pengawasan.¹³⁰

Pada 31 Oktober, Presiden Soeharto menerbitkan Surat Perintah Nomor 07/PRIN/10/1968 yang ditujukan kepada pimpinan tiga pimpinan militer, yakni Mayjen. Alamsyah, Kol. Azwar Hamid, dan Kol. Ali Afandi untuk mempersiapkan hal-hal yang penting dalam pengelolaan zakat secara nasional. Selanjutnya, 28 November Presiden Soeharto menerbitkan Surat Edaran Nomor:

¹²⁹ Fakruddin, *op.cit*, hlm. 246. Uswatun Hasanah, *op.cit*, hlm. 213.

¹³⁰ Uswatun Hasanah, *op.cit*, hlm. 212.

B.133/Pres/11/1969 yang menyarankan seluruh pejabat negara untuk membentuk lembaga di wilayah masing-masing untuk mengumpulkan zakat.¹³¹

Pesan Presiden ini segera disambut secara positif oleh banyak Pemerintah Daerah. Sepekan kemudian, Gubernur DKI Jakarta, Ali Sadikin menerbitkan SK Nomor Cb-14/8/18/1968 tentang Pembentukan Badan Amil Zakat (belakangan ditambahkan Infak dan Sedekah, sehingga menjadi BAZIS) berdasarkan syariat Islam dalam wilayah DKI Jakarta. Berdasarkan SK yang bertanggal 5 Desember 1968 tersebut, ditetapkan struktur dan kelengkapan organisasinya sampai tingkat kota/kotamadya, kecamatan, sampai kelurahan. Badan ini bertugas mengumpulkan, dan mendistribusikan zakat mal kepada mustahik di wilayah DKI Jakarta.¹³²

Dari sini bisa terlihat bahwa satu tonggak penting bagi kebangkitan pengumpulan dan pengelolaan zakat adalah Pidato Presiden Soeharto yang bersedia secara pribadi untuk menjadi amil zakat nasional. Tidak hanya sampai di situ, Soeharto juga membentuk skema pengelolaan zakat yang tersentralisasi pada dirinya secara personal. Skema inilah yang diterapkan oleh BAZIS DKI Jakarta dengan menyetorkan dana zakat ke rekening personal Soeharto, alih-alih ke Baitul Mal bentukan Menteri Agama. Hal ini di luar perkiraan Menteri Agama yang semula meyakini Pidato Presiden ini sebagai dukungan bagi PMA tentang Badan Amil Zakat dan Baitul Mal.¹³³

Merasa mendapat dukungan dari Presiden, Menteri Agama di pekan yang sama segera menerbitkan banyak peraturan teknis tentang pengelolaan zakat dan

¹³¹ Arskal Salim, *op.cit*, hlm. 123 dan catatan akhir di hlm. 208

¹³² Uswatun Hasanah, *op.cit*, hlm. 213. Arskal Salim, *op.cit*, hlm 123.

¹³³ Arskal Salim, *ibid*, hlm. 123.

Baitul Mal. Belakangan baru disadari bahwa peraturan yang ia bentuk berbeda dengan skema yang ditentukan oleh Presiden Soeharto. Maka dengan merujuk pada surat dari Sekretaris Kabinet, pada Januari 1969 Menteri Agama menerbitkan Surat Perintah Nomor 1 tahun 1969 yang membatalkan dan menarik kembali seluruh peraturan teknis terkait Baitul Mal dan Badan Amil Zakat. Menteri Agama juga menindaklanjuti dengan menerbitkan Surat Edaran Nomor 3 tahun 1969 yang mendukung skema pengelolaan versi Soeharto. Surat ini juga memerintahkan agar seluruh dana zakat termasuk Baitul Mal disetor ke rekening Soeharto melalui kantor pos seluruh Indonesia.¹³⁴

Kebijakan Soeharto ini jika ditilik lebih lanjut telah mengubah pengelolaan zakat dari yang bersifat institusional di bawah Menteri Agama menjadi bersifat personal dan informal, dari peran negara ke peran individu. Tetapi kebijakan ini hanya berlaku beberapa tahun saja, karena pada 1974 Soeharto menghentikan peran tersebut. Pada laporan terakhir di Pidato Idul Fitri, 30 November 1970, Soeharto melaporkan zakat yang terkumpul sebesar Rp 39,5 juta dan USD 2473 sepanjang dua tahun terakhir. Jumlah ini yang rata-rata di bawah Rp 25 juta per tahun, jauh sangat sedikit dibanding dengan jumlah umat Islam di Indonesia. Dari alasan inilah, Soeharto kemudian mundur dari posisinya sebagai amil zakat nasional.¹³⁵

Namun demikian, Arskal Salim menangkap indikasi lain dari kebijakan Soeharto ini. Menurutnya, tindakan Soeharto menjadi amil zakat sementara adalah upaya Soeharto dalam menjegal kebijakan Menteri Agama yang berupaya

¹³⁴ *Ibid*, hlm. 123-124

¹³⁵ *Ibid*, hlm. 124.

menjalankan Piagam Jakarta dengan membentuk pengelolaan zakat secara terlembaga di bawah peran negara. Dengan Soeharto mengambil alih seluruh peran pengelolaan zakat secara personal, terbukti pada akhirnya Menteri Agama membatalkan seluruh peraturan yang ia buat. Soeharto juga berhasil mengubah pengelolaan zakat dari yang terlembaga menjadi bersifat personal individu. Dan ketika tujuan ini sudah tercapai, maka tak ada alasan lagi bagi Soeharto untuk melanjutkan perannya sebagai amil zakat.¹³⁶

Salim menambahkan satu argumen. Pada tahun 1982 Soeharto mendirikan Yayasan Amal Bhakti Muslim Pancasila (YABMP). Yayasan ini mengumpulkan sedekah dari para pegawai negeri yang beragama Islam dengan memotong langsung gajinya. Dari dana yang terkumpul ini kemudian digunakan untuk membangun religiusitas warga dengan mendirikan ratusan masjid di seluruh Nusantara. Pertanyaannya, jika terhadap sedekah yang bersifat sukarela saja Soeharto bisa mendisiplinkan seluruh pegawai negeri baik sipil maupun militer untuk bersedekah, mengapa ia tidak melakukannya saat menjadi amil zakat nasional? Bukankah ia bisa dengan mudah menggunakan seluruh potensi dan kekuatan politisnya untuk mengumpulkan zakat (yang bersifat wajib secara keagamaan) dengan maksimal?¹³⁷

Salim kemudian menyimpulkan bahwa memang motif Soeharto hanyalah merintangi agar Piagam Jakarta tidak diberlakukan oleh negara melalui Menteri Agama.¹³⁸ Geliat YABMP sendiri justru lebih banyak merecoki Badan Amil Zakat bentukan pemerintah dan Menteri Agama. Soeharto di satu sisi memang

¹³⁶ *Ibid*, hlm. 124.

¹³⁷ *Ibid*, hlm. 124-125.

¹³⁸ *Ibid*.

ingin mengeliminasi peran institusi negara dari pengelolaan zakat. Maka ia mendirikan YABMP dan mendukung penuh lembaga yang notabene swasta tersebut. Namun di sisi yang lain, di saat militer tak mulai mengambil jarak dan bermanuver, Soeharto perlu mendapat simpati dari kekuatan umat Islam, sehingga ia tidak serta-merta melepaskan secara total pengelolaan filantropi Islam.

Setelah Soeharto mundur dari posisi amil zakat nasional, bola pengelolaan zakat ada di tangan Menteri Agama. Pada 12 Desember 1989 terbit Instruksi Menteri Agama nomor 16/1989 tentang Pembinaan Zakat, Infak, dan Sedekah. Melalui instruksi ini Menteri Agama memerintahkan seluruh jajaran Departemen Agama untuk membantu lembaga-lembaga agama yang mengelola zakat, infak, dan sedekah, agar dipergunakan untuk kepentingan pendidikan Islam dan kepentingan umat Islam lain. Dua tahun kemudian, tepatnya pada 1991, terbitlah Surat Keputusan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri nomor 29 dan 47 tentang Pembinaan Badan Amil Zakat, Infak, dan Sedekah. SK ini ditindaklanjuti dengan Instruksi Menteri Agama Nomor 5/1991 tentang Pedoman Pembinaan Teknis Badan Amil Zakat, Infak, dan Sedekah dan Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 7/1991 tentang Pembinaan umum Badan Amil Zakat, Infak, dan Sedekah.¹³⁹

Satu catatan lain yang menarik untuk dicermati adalah, ketika Presiden Soeharto mundur dari posisinya sebagai amil pada 1970-an, ia tidak meninggalkan cantolan hukum yang kuat dalam pembentukan lembaga pengelola zakat, baik oleh negara atau masyarakat sipil. Satu-satunya produk hukum terkuat

¹³⁹ Fakhruddin, *op.cit*, hlm. 246-247.

yang bisa dijadikan pijakan adalah Surat Edaran Nomor: B.133/Pres/11/1969 yang menyarankan seluruh pejabat negara untuk membentuk lembaga di wilayah masing-masing untuk mengumpulkan zakat.¹⁴⁰

Meski Soeharto berhasil menelikung Menteri Agama dalam menjalankan pesan Piagam Jakarta, justru pembentukan Badan Amil Zakat di daerah-daerah cukup marak. Umumnya diinisiasi oleh Pemerintah Daerah dengan didukung oleh tokoh umat Islam setempat, atau sebaliknya. Biasanya lembaga ini didirikan dengan cantolan hukum Surat Keputusan Pemda, baik Gubernur, Walikota, atau Bupati. Beberapa daerah yang menyusul adalah Kalimantan Timur (1972), Sumatera Barat (1973), Aceh, Sumatera Selatan, dan Lampung (1975), Kalimantan Selatan (1977), Sulawesi Utara dan Sulawesi Selatan (1985). Lembaga-lembaga ini umumnya mengambil nomenklatur BAZ, BAZI, BAZIS, BAKAT, BAZID (ditambah Derma) atau Badan Harta Agama (Aceh), Lembaga Harta Agama Islam (Sumatera Utara), dan Yayasan Sosial Islam (Sumatera Barat).¹⁴¹

Gerakan masif dari negara dalam pengelolaan zakat ini sampai ke jajaran pemerintahan di bawah. Pembentukan BAZ di tingkat Provinsi diikuti sampai pada tingkat kecamatan dan kelurahan. Di beberapa pedesaan, seperti dilaporkan Pradjarta Dirdjosanjoto sebagaimana dikutip Amelia Fauzia, bahwa menjelang akhir bulan Ramadhan, ada instruksi dari kantor kecamatan kepada pamong desa untuk membentuk panitia zakat. Panitia ini terdiri atas beberapa orang pamong desa dan perwakilan mustahik dari beberapa kampung. Panitia ini mendatangi

¹⁴⁰ Arskal Salim, *op.cit*, hlm. 123 dan catatan akhir di hlm. 208

¹⁴¹ Uswatun Hasanah, *ibid*, hlm. 214.

orang-orang yang dianggap mampu dan menanyakan, apakah mereka akan membayar zakat. Selanjutnya, panitia ini membuat daftar orang-orang yang tidak mampu yang nantinya akan diberi zakat.¹⁴²

Pada malam hari raya, penduduk menyerahkan zakat di pos-pos yang telah ditentukan untuk kemudian dibagikan kepada para mustahik. Kendati tidak ada kewajiban untuk menyerahkan zakat kepada panitia ini, masyarakat berbondong-bondong menyerahkan zakat. Ada setidaknya dua imbas dari tindakan ini. *Pertama*, jumlah harta zakat yang terkumpul semakin banyak karena warga terdorong untuk mengumpulkan zakat, bisa karena malu atau karena ikut-ikutan warga yang lain. *Kedua*, sebaliknya, jumlah harta zakat yang terkumpul di pesantren, kiai desa, dan madrasah semakin berkurang. Sampai pada taraf tertentu, pengelolaan negara atas zakat ini berpretensi mengambil alih peran sekaligus aliran dana ke *ulama tarbiyah wa dakwah*.¹⁴³

Sementara itu, pengelolaan zakat secara swadaya tetap berlangsung. Sebagian besar dilakukan secara sporadis, tidak tersentralisasi, dan tidak terencana dalam jangka panjang. Hal ini tak bisa dilepaskan dari persepsi umum masyarakat yang memandang zakat adalah zakat fitrah. Zakat mal belum mendapatkan ruang yang penting dalam alam pikir dan tindakan umat Islam. Hal ini menyebabkan zakat hanya dieksekusi pada 10 hari terakhir di bulan Ramadhan. Akibatnya, pengelolaan zakat tidak mendapatkan perhatian yang serius. Panitia zakat hanya muncul pada waktu-waktu tersebut. Pengelolaan zakat hanya menjadi sambilan,

¹⁴² Amelia Fauzia dan Ery Hermawan, *op.cit*, hlm. 178.

¹⁴³ *Ibid*, hlm. 179.

dan dilakukan oleh orang-orang tua yang tidak gesit di mesjid, surau, dan pesantren dengan manajemen seadanya. Selepas Ramadhan, panitia dibubarkan.¹⁴⁴

Kondisi semacam ini jelas tidak menyediakan iklim yang kondusif terhadap pengelolaan zakat. Berangkat dari kegelisahan ini, muncullah beberapa lembaga swadaya masyarakat yang bergerak dalam mengelola zakat secara profesional, ada yang berbentuk Baitul Mal, yayasan, atau Lembaga Amil Zakat. Lembaga yang relatif awal lahir justru disponsori oleh perusahaan LPG Bontang pada tahun 1986.¹⁴⁵

Selain itu, komunitas masyarakat Islam juga mulai mendirikan lembaga pengelola zakat. Salah satunya dijalankan oleh wartawan Harian *Republika*. Mereka menyisihkan 2,5% dari penghasilannya untuk diserahkan kepada mustahik. Mulai 2 Juli 1993, lewat rubrik Dompot Dhuafa di Harian *Republika*, mereka mengajak masyarakat untuk turut urun tangan dalam kegiatan filantropi. Dari sini, kegiatan ini kemudian ditangani secara lebih serius diformalkan menjadi Yayasan pada 4 September 1994.¹⁴⁶ Lembaga lain juga bermunculan seperti Dompot Swadaya Umat Ummul Quro (DSUQ) yang bermetamorfosis menjadi Rumah Zakat, Pos Keadilan Peduli Umat (PKPU), Yayasan Dana Sosial al-Falah, Muhammadiyah, Nahdlatul Ulama, Persatuan Islam, dan banyak lembaga lain.

Sampai di sini, telah ada setidaknya empat model institusi yang mengelola zakat. Pertama, lembaga yang disponsori oleh negara, yakni BAZ dan segala

¹⁴⁴ Simak temuan Dompot Dhuafa terhadap persepsi masyarakat terhadap pengelolaan zakat secara umum. Baca Ahmad Juwaini, "Pengalaman Dompot Dhuafa Republika", dalam *Berderma untuk Semua*, (Jakarta: Pusat Bahasa dan Budaya UIN Syarif Hidayatullah dan Teraju, 2003), hlm. 267.

¹⁴⁵ Arskal Salim, *op.cit*, hlm. 125.

¹⁴⁶ Lihat profil Dompot Dhuafa di <http://www.dompetdhuafa.org/about> diakses pada 15 Juni 2014, pukul 21.54 WIB.

derivasinya. Kedua, lembaga amil zakat bentukan komunitas masyarakat sipil dan dilembagakan secara resmi dalam bentuk badan hukum. Ketiga, lembaga amil zakat yang disponsori oleh perusahaan baik swasta ataupun BUMN. Keempat, pengelolaan oleh komunitas masyarakat secara tradisional dan insidental. Menghadapi perkembangan seperti ini, Menteri Agama tampaknya tidak bisa berbuat banyak. Meskipun berbagai kebijakan dan regulasi sudah ditelurkan, tetapi target jangka panjang pengelolaan zakat belumlah jelas.¹⁴⁷

Hal ini tidak lepas dari semangat zaman saat itu, Presiden Soeharto sangat berkuasa. Dan ia sudah berhasil menelak langkah Menteri Agama untuk menjadikan pengelolaan zakat oleh institusi negara yang dianggap sebagai langkah untuk menjalankan Piagam Jakarta. Ketika bola regulasi pengelolaan zakat ada di Menteri Agama, ia tidak mendapatkan dukungan dari Menteri Dalam Negeri dan sekretariat negara, karena ketika Menteri Agama bertindak terlalu jauh dalam regulasi pengelolaan zakat, ini bisa dibaca sebagai upaya selangkah lebih maju untuk menerapkan Piagam Jakarta, hal yang sangat dijauhi oleh Soeharto. Dan dalam pengelolaan dana filantropi Islam, Soeharto sudah mensponsori lembaga nonpemerintah, yakni YABMP.¹⁴⁸

Kebijakan yang paling memungkinkan adalah melakukan pembinaan atas lembaga pengelola zakat yang sudah ada dengan menggandeng Menteri Dalam Negeri sehingga terbit Surat Keputusan Bersama (SKB) di atas. Kendati demikian, SKB ini justru melemahkan posisi Badan Amil Zakat. SKB tersebut menempatkan gubernur dan bupati/walikota sebagai patron dalam pengelolaan

¹⁴⁷ Arskal Salim, *op.cit*, hlm. 125-126.

¹⁴⁸ *Ibid*, hlm. 126.

zakat, bukan sebagai aktor utama pengelola zakat. Pengelolaan zakat digeser dari lembaga yang didirikan dan disponsori negara kepada lembaga non-negara atau semiotonom terhadap negara. Gubernur hanya berfungsi mengesahkan pendirian lembaga pengelola zakat oleh masyarakat, namun tidak menginisiasi pendiriannya.¹⁴⁹

Sampai akhir Orde Baru, pengelolaan zakat masih bersifat sporadis di masing-masing lembaga di masing-masing daerah. Belum ada lembaga yang secara nasional mengelola zakat secara terintegrasi, baik yang dijalankan secara integral oleh negara, atau lembaga nonpemerintah yang dibentuk oleh negara, atau lembaga bentukan perusahaan, atau bahkan lembaga bentukan masyarakat sipil yang berbadan hukum. Hal ini mengundang kegelisahan di antara para pengelola zakat. Kegelisahan ini muncul dalam pertemuan BAZIS se-Indonesia yang diadakan oleh Menteri Agama pada 3-4 Maret 1992 di Jakarta. Dalam pertemuan tersebut, mereka ingin agar ada lembaga pengelola zakat yang bersifat dan berskala nasional sebagai induk mereka, semacam Badan Zakat Nasional.¹⁵⁰ Bahkan mereka menunjuk Rudini, Menteri Dalam Negeri untuk menjadi kepalanya sekaligus. Rudini setuju dengan hal ini dan akan menjalankan fungsinya dengan mengacu pada peraturan-peraturan yang sudah ada. Sayangnya, usulan ini mentok dan ditolak oleh Presiden Soeharto.¹⁵¹

¹⁴⁹ *Ibid.*

¹⁵⁰ Pihak yang mendukung ide ini di antaranya adalah Menteri Agama, Majelis Ulama Indonesia (MUI), dan delapan BAZIS (Jawa Barat, Sumatera Utara, Jawa Timur, Kalimantan Barat, Sulawesi Selatan, Sumatera Barat, Kalimantan Timur, Yogyakarta, Kalimantan Tengah, Jawa Tengah, dan Sulawesi Selatan. *Ibid*, hlm. 127 dan catatan kakinya yang nomor 1.

¹⁵¹ *Ibid*, hlm. 127.

Kendati demikian, berbagai kebijakan pemerintah dan terutama kesediaan Presiden Soeharto secara personal untuk menjadi amil zakat nasional berperan besar dalam membangun kesadaran umat Islam untuk membayarkan zakat sebagai simbol muslim yang taat. Soeharto secara tidak langsung juga turut memopulerkan lembaga pengelola zakat.¹⁵² Dari waktu ke waktu, jumlah Lembaga Pengelola Zakat juga meningkat. Hasrat untuk adanya Badan Zakat Nasional makin membuncah. Hal ini dimunculkan kembali dalam seminar Zakat yang diadakan oleh Dompot Dhuafa Republika di Jakarta pada September 1997. Dari forum ini, lahirlah asosiasi lembaga pengelola zakat yang bernama Forum Zakat (FOZ) pada 19 September 1997. Lembaga ini memayungi para lembaga pengelola zakat, menjalankan fungsi konsultatif, koordinatif, informatif atas pengelolaan zakat, sekaligus negosiasi terhadap negara.

Pada awal berdirinya, FOZ hanya beranggotakan 8 lembaga, baik BAZIS dan Lembaga Amil Zakat dan tiga lembaga yang tidak mengelola zakat. Seluruhnya adalah Delapan lembaga ini adalah Dompot Dhuafa Republika, BAZIS DKI Jakarta, Baitul Mal PT Pupuk Kujang, Baitul Mal PT Pupuk Kaltim, Baitul Mal Pertamina, Telkom Jakarta, Bapekis Bank Bumi Daya, LKS-Bank Muamalat Indonesia, Baperohis Hotel Indonesia, PT. Internusa Hasta Buana, dan Sekolah Tinggi Ekonomi Indonesia (STEI) Jakarta. Pada awalnya, lembaga ini berbadan hukum yayasan.¹⁵³

¹⁵² *Ibid.* hlm. 126.

¹⁵³ <http://forumzakat.wordpress.com/profile/>, “Profil Forum Zakat”, diakses ulang pada 29 Mei 2014 pukul 11.19 WIB.

Bentuk badan hukum yayasan kemudian dievaluasi dan diubah menjadi asosiasi pada Mukernas I tanggal 7-9 Januari 1999 di Jakarta.¹⁵⁴ Dalam forum tersebut, FOZ diberi mandat oleh anggotanya untuk mengawal draf RUU Pengelolaan Zakat.¹⁵⁵ Pada Mukernas II, 23-25 Desember 1999 di Batam, anggota FOZ meningkat menjadi 150 lembaga pengelola zakat. pada Munas IV FOZ tanggal 13-15 April 2006 di Asrama haji Pondok Gede Jakarta, anggotanya sudah mencapai 250 lembaga.¹⁵⁶

5. Hukum Zakat di Era Reformasi

Era reformasi ditandai salah satunya dengan musim semi hukum Islam di Indonesia. Sudah tak terhitung berapa banyak produk hukum yang mengakomodir, setidaknya meresepsi hukum Islam dalam legislasi negara. Legislasi ini dilakukan mulai dari tingkat pusat sampai daerah, mulai dari bentuk Undang-Undang sampai dalam bentuk peraturan daerah. Subjek yang diresepsi sangat luas, mulai dari perbankan syariah, perekonomian syariah, asuransi syariah, dan seterusnya, hingga zakat dan filantropi Islam secara umum.

Satu tonggak penting dalam positivisasi zakat ini adalah disahkannya UU Nomor 38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat pada 23 September 1999 (selanjutnya disebut UUPZ 38/1999). Hal ini sangat dimungkinkan lantaran Presiden Soeharto sudah tidak lagi berkuasa dan aspirasi Islam makin menguat semenjak awal dekade 1990-an. Beberapa bulan setelah Soeharto lengser, Menteri

¹⁵⁴ *Ibid.*

¹⁵⁵ Uswatun Hasanah, *op.cit*, hlm. 215-216. Arskal Salim, *op.cit*, hlm. 127-128.

¹⁵⁶ <http://forumzakat.wordpress.com/profile/>, “Profil Forum Zakat”, diakses ulang pada 29 Mei 2014 pukul 11.21 WIB.

Agama kembali membangkitkan kembali upayanya dalam legislasi pengelolaan zakat. Februari 1999, Menteri Agama membentuk tim formatur untuk merancang draf UU Pengelolaan Zakat. Tim ini terdiri atas tim dari Departemen Agama, Departemen Hukum, Departemen Keuangan, MUI, beberapa Universitas, FOZ, dan beberapa anggota DPR.¹⁵⁷

Draf ini selesai pada awal Mei 1999, bersamaan dengan terbitnya izin prakarsa dari Sekretaris Negara pada 15 Mei 1999. Berdasar surat ini, pada 24 Juni, Menteri Agama mempresentasikan draf RUU Pengelolaan Zakat di hadapan sidang DPR RI. Draf ini kemudian mulai dibahas pada 16 Juli 1999. Sepanjang pembahasan ini, dalam catatan Arskal Salim, muncul setidaknya tiga isu krusial, yakni: (i) perdebatan asas pengelolaan zakat antara asas imperatif dan asas sukarela dalam zakat, (ii) tumpang tindih antara BAZ dan LAZ, dan (iii) perdebatan antara zakat dan pajak.¹⁵⁸

Perdebatan yang pertama bermula dari pasal 12 ayat (1) draf RUU Pengelolaan Zakat yang diajukan Menteri Agama, yakni: “Pengumpulan zakat dilakukan oleh badan amil zakat dengan cara menerima atau mengambil dari muzakki.” Klausul “mengambil dari muzakki” ini dikritik oleh Sekretaris Negara dan disebut mengandung indikasi pemaksaan dalam pengumpulan zakat dan mengarah pada penerapan Piagam Jakarta. Oleh karenanya, Sekretaris Negara mengusulkan agar ayat tersebut diganti menjadi “Pengumpulan zakat dilakukan

¹⁵⁷ Arskal Salim, *op.cit*, hlm. 218.

¹⁵⁸ *Ibid*, hlm. 128-130.

oleh badan amil zakat dengan cara menerima atau mengambil dari muzakki *atas dasar pemberitahuan muzakki*.”¹⁵⁹

Meskipun Menteri Agama menerima usulan ini, perdebatan tetap mengemuka di Panitia Kerja. Prof. Dr. Umar Shihab dari Fraksi Karya Pembangunan (F-KP atau Golkar) menyebut ayat yang terakhir ini membuat pengelola zakat bersifat pasif. F-KP ingin agar pengelola zakat bersifat proaktif dalam mengumpulkan zakat tanpa menunggu pemberitahuan dari muzakki. Usul ini ditolak oleh Fraksi ABRI dan Fraksi Persatuan Pembangunan (F-PP). Abdullah Hadi dari F-ABRI khawatir jika pengelola zakat bersikap proaktif akan memunculkan resistensi dari masyarakat seperti yang terjadi pada iuran televisi.¹⁶⁰

Abduh Paddare (F-PP) menyatakan bahwa sifat proaktif lembaga pengelola zakat tidak selaras dengan asas iman dan takwa yang disebut dalam pasal 4 RUU *a quo*. Menurutnya, zakat adalah kewajiban yang harus dilandasi oleh iman dan takwa dengan keikhlasan untuk membersihkan diri sesuai dengan jumlah kekayaan yang ia miliki, tanpa paksaan. Balasannya adalah pahala kelak di akhirat. Menanggapi kedua kritik ini, Umar Shihab mengklarifikasi bahwa yang ia kehendaki dengan proaktif bukanlah kekerasan. *Mengingatkan* berbeda dengan *memaksa*. F-KP tidak ingin mengubah ayat, hanya ingin menambahkan penjelasan bahwa lembaga pengelola zakat harus proaktif menginformasikan dan mengingatkan para muzakki. Akhirnya, seluruh fraksi sepakat pasal 12 ayat (1)

¹⁵⁹ *Ibid*, hlm. 128-129.

¹⁶⁰ *Ibid*, hlm. 129.

diberi penjelasan, “Dalam melaksanakan tugasnya, badan amil zakat harus bersifat proaktif melalui kegiatan komunikasi, informasi dan edukasi.”¹⁶¹

Perdebatan kedua turut mewarnai UUPZ 38/1999 adalah kontestasi antara Badan Amil Zakat (BAZ) bentukan negara dan Lembaga Amil Zakat yang dibentuk oleh nonnegara. Draf yang disiapkan oleh Departemen Agama memberikan kewenangan penuh kepada BAZ dan tidak memasukkan LAZ. Lalu muncullah permintaan yang kuat dari LAZ, sehingga akhirnya LAZ diakui dalam UU *a quo* ketika disahkan. Namun demikian, dalam Keputusan Menteri Agama (KMA) Nomor 581 tahun 1999 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat hanya menyebut 4 pasal yang membahas LAZ dari 33 pasal yang ada. Dari sini, Arskal Salim menyebut bahwa Departemen Agama sudah tampak ingin mensubordinasi LAZ.¹⁶²

Kendati demikian, dalam KMA 581/1999 yang dicabut dan diganti dengan KMA 373/2003 sebagaimana disebutkan dalam UUPZ 38/1999 tidak ada hierarki antara pengelola zakat bentukan negara dan pengelola zakat bentukan nonnegara. Negara bersama masyarakat sipil punya kuasa yang makin dan sama-sama kuat dalam pengelolaan zakat. Dalam UUPZ 38/1999 ini, negara mensponsori BAZ dalam mengelola zakat. Badan Amil Zakat ini berjenjang mulai dari tingkat Nasional hingga tingkat kecamatan, ditambah dengan Unit Pengumpul Zakat

¹⁶¹ *Ibid*, hlm. 129-130.

¹⁶² *Ibid*, hlm. 130. Dalam perkembangannya, Keputusan Menteri Agama Nomor 581 tahun 1999 dicabut dan diganti dengan Keputusan Menteri Agama Nomor 373 tahun 2003 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat. Namun, KMA ini tetap hanya membahas LAZ dalam empat pasal saja, yakni pasal 21-24 dalam Bab III, Pengesahan Lembaga Amil Zakat.

(UPZ) di setiap tingkatan BAZ.¹⁶³ Berdampingan dengan BAZ, diakui pula Lembaga Amil Zakat (LAZ) yang juga menjalankan fungsi pengelolaan zakat, infak, dan sedekah, baik pada tingkat nasional ataupun daerah. LAZ ini dikukuhkan, dibina, dan dilindungi pemerintah. Dalam hak mengelola zakat, nyaris tidak ada perbedaan yang berarti antara LAZ dan BAZ. Perbedaan hanya terletak pada subjeknya: BAZ adalah negara dan LAZ adalah masyarakat sipil.

Dengan berfungsi sebagai representasi negara, perkembangan BAZ dalam mengumpulkan zakat dari masyarakat dari waktu ke waktu mengalami kenaikan. Namun demikian, tingkat kenaikan capaian dana yang dikumpulkan oleh BAZ dan LAZ jauh berbeda. Di lapangan, LAZ yang dimotori oleh masyarakat sipil rupanya lebih gesit dan cergas dalam menggalang kesadaran masyarakat sekaligus menjemput dana zakat. LAZ seakan berlomba dalam mengampanyekan sadar zakat. Mereka memanfaatkan banyak media yang sebelumnya belum pernah terpikirkan oleh para amil zakat, mulai dari iklan di media cetak, elektronik, audio, audio visual, media digital, hingga baliho di pinggir jalan.

Selain LAZ, ada banyak lembaga lain yang turut berperan dalam membesarkan kue potensi zakat. Salah satunya adalah Baitul Mal yang dalam banyak tempat digabungkan dengan Baitut Tamwil sehingga menjadi Baitul Mal wa Tamwil (BMT). Kendati tidak seaktif LAZ dalam mengampanyekan zakat, karena zakat tidak menjadi fokus orientasinya, menjamurnya BMT sedikit-banyak berkontribusi dalam mendorong terciptanya iklim yang ramah dan bersahabat

¹⁶³ Pasal 8 Keputusan Menteri Agama Nomor 373 tahun 2003 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat.

terhadap naiknya potensi zakat. Peran BMT ini makin besar bila ia didirikan dan dikelola oleh lembaga pendidikan, lembaga dakwah, atau ormas Islam.

Pada akhirnya, kerja keras para pegiat zakat membuahkan hasil yang sangat menggembirakan. Persentase pertumbuhan dana yang mampu mereka kumpulkan mengalami kenaikan dua digit tiap tahun.¹⁶⁴ Ketika kesadaran wajib zakat makin meluas, maka potensi zakat ikut terkerek. Didin Hafidhuddin, ketua Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) menyatakan bahwa potensi zakat 2012 mencapai Rp 217 triliun per tahun dan terus meningkat. Angka ini setara dengan 13% APBN 2013 (Rp 1.657 triliun). Sayangnya, dari Rp 217 triliun ini baru 1 persen atau Rp 2,73 triliun yang berhasil diserap dan didayagunakan sepanjang 2012.¹⁶⁵

Sejatinya, potensi zakat yang besar ini sudah disadari oleh pemerintah sejak lama. Pemerintah juga paham bahwa zakat bisa menjadi instrumen penting yang bila dioptimalkan akan sangat membantu peran pemerintah dalam menyejahterakan warganya. Karenanya, zakat menuntut penanganan yang lebih serius, terutama dari negara. Atas dasar inilah, pemerintah butuh cantolan hukum yang lebih kuat untuk mengelola zakat, karena UU No 38/1999 tentang Pengelolaan Zakat tidak lagi memadai dan tidak memberikan kuasa yang penuh kepada negara.

¹⁶⁴ Rumah Zakat misalnya, mengalami kenaikan jumlah dana yang terkumpul, mulai Rp 0,8 miliar (1998-1999), Rp 2,1 miliar (2000), Rp 2,19 miliar (2001), Rp 4,19 miliar (2002), Rp 6,46 miliar (2003), Rp 8,82 miliar (2004), Rp 45,26 miliar (2005), Rp 29,52 miliar (2006), Rp 50,16 miliar (2007), Rp 71,4 miliar (2008), 107,3 miliar (2009). <https://www.rumahzakat.org/tentang-kami/sejarah/>, diakses ulang 18 Mei 2014 pukul 06.36 WIB.

¹⁶⁵ <http://www.republika.co.id/berita/ekonomi/syariah-ekonomi/13/04/29/mm039y-potensi-zakat-rp-217-triliun-terserap-satu-persen>, "Potensi Zakat Rp 217 Triliun Terserap Satu Persen". Diakses ulang pada 18 Mei 2014 pukul 16.38 WIB.

DPR kemudian mengesahkan RUU usulan pemerintah tersebut menjadi UU No 23/2011 tentang Pengelolaan Zakat. Undang-Undang ini menggantikan UU No 38/1999 yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi. Dalam UU No 23/2011 ini, demi optimalisasi daya serap dan daya guna zakat, negara diberi kewenangan penuh untuk mengelola zakat melalui BAZNAS sebagai badan tunggal yang membentuk regulasi, merencanakan, melaksanakan, dan mengevaluasi pengelolaan zakat, mulai dari pengumpulan sampai pendayagunaan. BAZNAS dibantu oleh Lembaga Amil Zakat (LAZ) dan Badan Amil Zakat dari tingkat propinsi, kota/kabupaten, hingga Unit Pengumpul Zakat (UPZ).

Kendati bertujuan positif, UU No 23/2011 justru ditolak oleh banyak kalangan dari pegiat zakat dan politisi parpol berbasis Islam. PKS yang selama ini getol memperjuangkan aspirasi Islam berkali-kali interupsi saat sidang paripurna UU No 23/2011 di DPR. Tak kalah heroik, ribuan pegiat zakat di Jakarta, Bandung, Semarang, Malang, dan kota-kota lain turun ke jalan menolak UU No 23/2011. Bagi mereka, UU ini mengebiri partisipasi sipil, membuat sentralisasi pengelolaan zakat, dan berpotensi mengkriminalisasi amil zakat. Daftar aksi lengkap para pegiat zakat bisa dilihat di tabel berikut ini:

No	Tanggal	Organ	Aksi	Tempat	Pandangan	Sikap
1	2/11/2012	Serikat Masyarakat Amankan Zakat (SMAZ)	unjuk rasa	Gedung Sate Bandung	<ul style="list-style-type: none"> - UUPZ 23/2011 mengerdilkan LAZ daerah - Ulama berpotensi dikriminalisas i - UUPZ berpotensi jadi lahan korupsi KEMENAG 	Protes ¹⁶⁶
2	24/10/2012	KOMAZ NTB	unjuk rasa	Perempatan BI Mataram	<ul style="list-style-type: none"> - UUPZ 23/2011 pengekangan kemandirian masyarakat - Pasal 38 dan 41 akan picu konflik 	Protes ¹⁶⁷
3	17/04/2012	Forum Masyarakat Peduli Zakat (FMPZ) NTB	unjuk rasa	Perempatan Kantor Gubernur NTB	<ul style="list-style-type: none"> - UUPZ 23/2011 kebiri hak dasar muslim Indonesia - UUPZ 23/2011 berpotensi kriminalisasi amil - UUPZ 23/2011 menghambat 	Menolak ¹⁶⁸

¹⁶⁶ <http://m.inilah.com/read/detail/1922634/mahasiswa-minta-undang-undang-zakat-dibatalkan>, “Mahasiswa Minta Undang-undang Zakat Dibatalkan”, diakses 4 November 2012 pukul 15.40 WIB

¹⁶⁷ <http://www.portalentebe.com/2012/10/komaz-ntb-sikapi-undang-undang-zakat.html>. “Komaz NTB Sikapi Undang-Undang Zakat”, Diakses 20 Desember 2012 pukul 12.15 WIB.

¹⁶⁸ <http://www.mataramnews.com/index.php/component/content/article/25-unras/984-fmpz-ntb-tolak-keberadaan-uu-tentang-pengelolaan-zakat.html>, “FMPZ NTB Tolak Keberadaan UU tentang Pengelolaan Zakat”, diakses 20 Desember 2012 pukul 12.20 WIB. Mereka mendukung agar Munas IV FOZ di Semarang pada 17-19 April 2012 memutuskan untuk mengajukan *judicial review*. Lihat juga <http://www.arringmah.com/read/2012/04/18/19452-mahasiswa-desak-judicial-review-uu-zakat.html>, “Mahasiswa Desak Judicial Review UU Zakat”, diakses pada 27 Mei 2014 pukul 08.58 WIB.

					partisipasi publik	
4	19/07/2012	Yayasan Dana Sosial Al-Falah (YDSF) Malang	unjuk rasa	Bundaran Kayutangan Kota Malang	<ul style="list-style-type: none"> - UUPZ 23/2011 membuat LAZ terkatung-katung - UUPZ 23/2011 penjarakan Amil Zakat, mustahik menderita¹⁶⁹ 	Perlu <i>judicial review</i> ¹⁷⁰
5	23/08/2012	Koalisi Masyarakat Zakat (Komaz)	<i>judicial review</i>	Mahkamah Konstitusi	<ul style="list-style-type: none"> - UUPZ 23/2011 adalah UU galau¹⁷¹ dan tidak spesifik isinya.¹⁷² - Matikan pegiat zakat¹⁷³ - kriminalisasi, sentralisasi, marginalisasi dan diskriminasi terhadap keberadaan LAZ. 	Protes dan berakhir di <i>judicial review</i>
6	25/10/2012	Dompot Dhuafa	Pernyataan sikap	Kantor	<ul style="list-style-type: none"> - UUPZ 23/2011 sepihak dan diskriminatif - Tapi tidak 	Ikut <i>judicial review</i>

¹⁶⁹ <http://mediacenter.malangkota.go.id/2012/07/20/jelang-ramadan-ydsf-demo-uu-zakat/>, “Jelang Ramadhan, YSDF Demo UU Zakat”, diakses 20 Desember 2012 pukul 12.30 WIB.

¹⁷⁰ <http://halomalang.com/news/lembaga-amil-zakat-malang-protas>, “Lembaga Amil Zakat Malang Protes”, diakses 20 Desember 2012 pukul 12.40 WIB.

¹⁷¹ <http://m.inilah.com/read/detail/1919549/undang-undang-zakat-dibidang-galau>, “Undang-undang Zakat Dibidang Galau”, diakses 20 Desember 2012 pukul 12.20 WIB.

¹⁷² <http://suaramerdeka.com/v1/index.php/read/news/2012/10/24/133651>, “Undang-undang Zakat Tidak Spesifik Isinya”, diakses 20 Desember 2012 pukul 12.10 WIB.

¹⁷³ <http://www.suaramerdeka.com/v1/index.php/read/news/2012/08/16/127305/Mematikan-Pegiat-UU-Zakat-Digugat-ke-MK>, “Mematikan Pegiat, UU Zakat Digugat ke MK”, diakses 20 Desember 2012 pukul 12.00 WIB.

					merugikan Dompet Dhuafa	
7	09/11/2012	Koalisi Masyarakat Malang Raya (KOMMAR)	unjuk rasa	Balaikota Malang	- UUPZ 23/2011 kriminilisasi amil - UUPZ 23/2011 bermasalah sejak awal	Mengumpulkan 1000 tanda tangan menolak UUPZ 23/2011 ¹⁷⁴

Tabel 5. Daftar Aksi Para Pegiat Zakat

Menyikapi hal ini, LAZ kemudian berkumpul dan meminta Forum Zakat (FOZ) untuk mengajukan uji materiil atas UU Nomor 23/2011 ke Mahkamah Konstitusi. Namun, dalam Munas VI di Semarang pada 17-19 April 2012, diputuskan bahwa FOZ secara kelembagaan tidak akan mengajukan *judicial review*. Namun FOZ tidak mempersoalkan dan mempersilakan anggotanya untuk mengajukan uji materiil. Sebaliknya, FOZ memilih menunggu ajakan pemerintah untuk berkontribusi dalam penyusunan Peraturan Pemerintah. Nantinya, FOZ berharap Peraturan Pemerintah yang bakal terbentuk mampu mewadahi kepentingan LAZ dan pemerintah sekaligus.¹⁷⁵

Keputusan yang diambil FOZ ini lantaran FOZ ingin menjaga perasaan seluruh anggota FOZ. Di dalam FOZ sendiri, ada banyak BAZ yang menjadi anggotanya. Sebagai bagian dari institusi negara, mereka tentu tidak

¹⁷⁴ <http://mediacenter.malangkota.go.id/2012/11/09/kommar-kumpulkan-1000-tanda-tangan-tolak-uu-zakat/>, "Kommar Kumpulkan 1000 Tanda Tangan Tolak UU Zakat", diakses pada 10 Februari 2013 pukul 13.10 WIB.

¹⁷⁵ <http://www.republika.co.id/berita/nasional/umum/12/04/19/m2qger-foz-tak-akan-uji-materi-uu-zakat>, "FOZ Tak akan Uji Materi UU Zakat", diakses ulang pada 27 Mei 2014 pukul 13.06 WIB.

sepakat dengan usulan *judicial review*. Sementara banyak LAZ berkeras untuk mengajukan uji materiil. Demi menjaga ukhuwah inilah, FOZ kemudian memilih netral.¹⁷⁶ Namun demikian, ada banyak LAZ yang tidak puas dengan sikap FOZ ini. Mereka kemudian mengajukan uji materiil atas UU No 23/2011 ke Mahkamah Konstitusi pada 23 Agustus 2012 dengan nomor perkara 86/PUU-X/2012. Mereka menamakan diri Koalisi Masyarakat Zakat (KOMAZ). Menariknya, KOMAZ terdiri atas LAZ Nasional, LAZ daerah, bahkan perwakilan dari mustahik dan perwakilan dari muzaki juga ikut ambil bagian dalam aksi penting ini.

Secara lengkap, KOMAZ terdiri atas: (1) Yayasan Dompot Dhuafa, (2) Yayasan Dana Sosial Al-Falah Malang, (3) Yayasan Yatim Mandiri, (4) Yayasan Rumah Zakat Indonesia, (5) Lembaga Pendayagunaan dan Pemberdayaan Zakat, Infaq, Shadaqoh, dan Waqaf Harapan Ummat (LPP-ZISWAF HARUM), (6) Yayasan Portal Infaq, (7) Yayasan Harapan Dhuafa Banten, (8) Koperasi Serba Usaha Peternak (KSUP) Sabua Ade Bima NTB, (9) Koperasi Serba Usaha Kembang Makmur Situbondo, (10) Mohammad Arifin Purwakananta, (11) Juperta Panji Utama, (12) Rudi Dwi Setiyanto, (13) Armie Robi, (14) Dessy Sonyaratri, (15) A. Azka Muthia, (16) Umaruddinul Islam, (17) Fadlullah, (18) Sylviani Abdul Hamid, (19) Asep Supriyatna, dan (20) Marjaya.

Pokok penolakan para pegiat zakat ini secara garis besar bisa diklasifikasikan ke dalam tiga hal, yakni: (i) hegemoni negara dalam pengelolaan zakat yang berimbas pada (ii) marginalisasi peran dan hak LAZ untuk mengelola zakat, dan (ii) kriminalisasi terhadap amil zakat ilegal. Hegemoni negara ini

¹⁷⁶ Wawancara dengan April Purwanto, ketua FOZ Wilayah DI Yogyakarta pada 14 April 2014.

mewujud dalam BAZNAS yang menjadi satu-satunya aktor yang berkuasa penuh dalam mengelola zakat, dari hulu sampai hilir. Marginalisasi peran dan hak LAZ dalam mengelola zakat mewujud dalam adanya persyaratan yang rumit untuk mendapatkan lisensi mengelola zakat. Sedang kriminalisasi adalah adanya sanksi pidana bagi siapa saja yang berperan sebagai amil sementara ia tidak mengantongi izin dari pejabat terkait, serta sanksi pidana bagi amil yang menggelapkan atau menyelewengkan zakat.

Pokok-pokok yang diajukan tadi dipandang berpotensi akan merugikan hak-hak konstitusional yang diakui UUD 1945, yakni: (i) hak untuk memperjuangkan diri dalam memperjuangkan hak secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negara (pasal 28C ayat [2]); (ii) hak atas pengakuan, jaminan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum (pasal 28D ayat [1]); (iii) hak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap sesuai dengan hati nuraninya (pasal 28E angka 2); (iv) hak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat (pasal 28E angka 3); (v) hak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan (pasal 28H ayat [2]); serta (vi) hak untuk jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan diri secara utuh sebagai manusia bermartabat (pasal 28H ayat [3]).¹⁷⁷

Semenjak diajukan hingga akhir 2012, Mahkamah Konstitusi sudah menggelar sidang berkali-kali. Baik pemohon ataupun termohon sudah diberi

¹⁷⁷ Mahkamah Konstitusi, Putusan Nomor 86/PUU-X-2012, hlm. 8.

waktu untuk menyampaikan argumen masing-masing. Kedua belah pihak sudah menghadirkan ahli yang mereka anggap mampu memperkuat argumen. Tak kurang, MK sendiri bahkan sudah menghadirkan ahli yang mereka percayai. Namun, persidangan kemudian ditunda sejak akhir 2012. Meskipun beberapa pegiat zakat mengajukan surat permohonan agar sidang dengan agenda pembacaan putusan MK segera dilaksanakan, tetapi sampai akhir 2013 belum juga diputuskan.¹⁷⁸

Ternyata, perkara tersebut sudah diputuskan oleh Mahkamah Konstitusi pada 28 Februari 2013 pada kepemimpinan Hakim Konstitusi Mahfud MD, tetapi putusan tidak segera dibacakan.¹⁷⁹ Menurut beberapa sumber, MK mengadakan riset terlebih dahulu untuk melihat realitas di masyarakat dan potensi zakat serta melihat bagaimana zakat terkait dengan isu organisasi massa, serta menunggu Undang-Undang tentang Organisasi Massa yang akhirnya disahkan pada 22 Juli 2013 menjadi UU No 17 tahun 2013.¹⁸⁰ Setelah UU Ormas terbit, putusan MK atas pengujian UU Zakat kemudian dijadikan pertimbangan lantaran salah satu syarat izin LAZ adalah harus berbentuk ormas. Akhirnya, delapan hakim MK membacakan putusan pada 31 Oktober 2013 dipimpin oleh Hakim Ketua Hamdan Zoelva.¹⁸¹

¹⁷⁸ http://www.portalkbr.com/berita/nasional/2866182_4202.html “Ditunggu Segera Keputusan MK Soal Uji Materi UU Zakat.” Ketua FOZ Sri Adi Bramasetia juga mendesak agar putusan segera dibacakan sebelum Ramadhan 2013, lihat <http://news.okezone.com/read/2013/07/19/337/839350/mk-diminta-segera-beri-keputusan-final-uu-zakat/large>, “MK Diminta Segera Beri Keputusan Final UU Zakat”, diakses ulang pada 29 Mei 2014 pukul 10.30 WIB.

¹⁷⁹ Mahkamah Konstitusi, *op.cit*, hlm. 109.

¹⁸⁰ Wawancara dengan Jumarsono, Kepala PKPU Cabang DI Yogyakarta pada 23 Mei 2014, dan April Purwanto Ketua FOZ Wilayah DI Yogyakarta pada 14 April 2014.

¹⁸¹ Mahkamah Konstitusi, *op.cit*, hlm. 109.

Empat bulan kemudian, yakni pada 14 Februari 2014, terbitlah Peraturan Pemerintah Nomor 14 tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat. Terbitnya PP ini rupanya tidak menjadi titik akhir bagi perseteruan antara masyarakat sipil dan negara dalam pengelolaan zakat. PP ini dinilai memiliki banyak kelemahan dan restriksi kepada LAZ masyarakat sipil. Sehingga, FOZ mengajukan uji materi ke Mahkamah Agung.¹⁸²

C. Hegemoni Negara dalam Pengelolaan Zakat: Lanskap (Sejarah) Fikih Islam

1. Tafsir dan Takhrij Teks-Suci Hegemonik

Sumber hukum zakat dalam Islam, termasuk sumber kuasa negara dalam pengelolaan zakat adalah teks suci (*nash*) al-Qur'an dan al-Hadits termasuk *atsar* (preseden) sahabat. Satu ayat yang sangat penting dalam persoalan ini adalah QS at-Taubah [9]: 103.

خُذْ مِنْ أَمْوَالِهِمْ صَدَقَةً تُطَهِّرُهُمْ وَتُزَكِّيهِمْ بِهَا وَصَلِّ عَلَيْهِمْ إِنَّ صَلَاتَكَ سَكَنٌ

لَهُمْ وَاللَّهُ سَمِيعٌ عَلِيمٌ [٩:١٠٣]

¹⁸² <http://www.republika.co.id/berita/dunia-islam/wakaf/14/04/30/n4u2ko-foz-uji-materi-pp-zakat-1>, "FOZ Uji Materi PP Zakat (1)" diakses pada 29 Mei 2014 pukul 11.55 WIB.

103. Ambillah zakat dari sebagian harta mereka, dengan zakat itu kamu membersihkan[658] dan mensucikan[659] mereka dan mendoalah untuk mereka. Sesungguhnya doa kamu itu (menjadi) ketenteraman jiwa bagi mereka. dan Allah Maha mendengar lagi Maha mengetahui.

[658] Maksudnya: zakat itu membersihkan mereka dari kekikiran dan cinta yang berlebih-lebihan kepada harta benda.

[659] Maksudnya: zakat itu menyuburkan sifat-sifat kebaikan dalam hati mereka dan memperkembangkan harta benda mereka.

Ayat ini tidak bisa dipisahkan dari rangkaian ayat-ayat sebelumnya. Rangkaian ayat ini mengisahkan tentang pembagian penduduk Madinah dan sekitarnya. Golongan yang pertama disebutkan dalam ayat ke-100. Mereka adalah *as-Sâbiqûn al-Awwalûn*, orang-orang yang lebih awal masuk Islam, baik dari kalangan Anshar (penduduk asli Madinah) maupun Muhajirin (imigran dari Makkah). Mereka dipuji Allah dengan mendapatkan keridaan, surga, dan kemenangan yang nyata. Ayat ke-101 menuturkan golongan kedua, yakni kaum Badui di sekitar Madinah yang munafik. Golongan ketiga, adalah penduduk Madinah yang keterlaluhan dalam kemunafikan tapi tidak diketahui oleh Nabi.

Golongan keempat adalah mereka yang menyadari kesalahannya, yakni mencampurkan perilaku baik dan buruk (QS 9:102). Mereka berupaya mendapatkan taubat dari Allah swt. Dalam rangka membersihkan golongan terakhir ini dari kotoran dan dosa, dalam ayat 103 di atas Allah memerintahkan

kepada Nabi untuk mengambil sebagian harta mereka. Abu Jafar, sebagaimana dikutip at-Thabari dalam tafsirnya menyatakan bahwa hal ini juga bertujuan mengangkat mereka dari rendahnya derajat munafik.¹⁸³ Allah juga memerintahkan kepada Nabi untuk mendoakan kebaikan kepada mereka agar hati mereka tenang dan tenteram. Dalam ayat 104, Allah memperingatkan kembali bahwa Allah maha menerima taubat dan sedekah.

Mayoritas ulama berpendapat bahwa serangkaian ayat ini turun berkenaan dengan perang Tabuk. Al-Qurthubi (w. 671 H) dalam tafsirnya mengisahkan bahwa dalam perang ini Abu Lubabah dan sembilan orang pasukan melakukan tindakan desersi. Nabi segera mencoret nama mereka dari barisan pasukan. Seusai perang, Abu Lubabah beserta enam prajurit di antaranya menyerahkan diri kepada Nabi. Mereka menyerahkan harta mereka dan meminta agar Nabi berkenan menerima harta tersebut dan memintakan ampun kepada Allah. Nabi menolak lantaran tidak ada wahyu yang mendukung tindakan Nabi. Lalu turunlah ayat “Ambillah dari sebagian harta mereka ...”.¹⁸⁴

Berdasar perintah dalam ayat tersebut, Muhammad kemudian mengambil sebagian dari harta mereka untuk diserahkan kepada orang-orang yang membutuhkan. Nabi kemudian mendoakan dan memohonkan ampun atas kesalahan mereka kepada Allah. Allah kemudian menerima taubat dan sedekah mereka. Dalam QS 9:104 ditegaskan bahwa yang sesungguhnya memberikan

¹⁸³ Muhammad bin Jarir bin Yazid bin Ghalib al-Amali Abu Ja'far at-Thabari, *Jâmi' al-Bayân fi Tafsîr al-Qur'ân*, juz 14, (ttt: Muassasah ar-Risalah, 2000), hlm 454.

¹⁸⁴ Abu Abdullah Muhammad bin Ahmad al-Anshari Al-Qurthubi, *Al-Jami li Ahkam al-Qur'an*, juz 8, (Kairo: Dar al-Kutub Al-Arabiyy li at-Thiba'ah wa an-Nasyr, 1967), hlm. 242.

ampunan adalah Allah. Demikian halnya yang mengambil sedekah adalah Allah swt, bukan Nabi Muhammad saw.¹⁸⁵

Ada satu hal yang menarik jika mengacu pada informasi yang dicantumkan oleh At-Thabari (w. 310 H) dalam *Jâmi' al-Bayân fi Tafsîr al-Qur'ân*. Kitab ini adalah tafsir yang paling klasik dengan metode *bi ar-riwâyât*, menafsirkan al-Qur'an dengan kisah, riwayat, hadits Nabi, dan *atsar* sahabat. Dalam latar belakang turunnya ayat ini (*asbâb an-nuzûl*) yang ditulis at-Thabari, tidak ada indikasi yang cukup kuat bahwa harta yang diperintahkan oleh Allah swt agar diambil oleh Nabi adalah zakat.¹⁸⁶ Adalah benar bahwa zakat wajib hukumnya, tetapi kewajiban zakat ini bertumpu pada pemilik harta (*rabb al-mâl*) yang bersifat personal dan tidak terkait dengan institusi sosial-politik apa pun. Al-Qur'an berkali-kali menyebutkan kewajiban membayar zakat, tetapi ini ditujukan kepada seluruh umat Islam, sebagaimana ayat berikut ini:

وَأَقِيمُوا الصَّلَاةَ وَآتُوا الزَّكَاةَ

Dan kalian, dirikanlah salat dan tunaikanlah zakat.

(Ayat ini dengan beragam variasi disebut dalam QS 2:43; 2:83; 2:110; 4:77; 22:78; 24:56; 33:33; 58:13; dan 73:20).

¹⁸⁵ Muhammad at-Thabari, *op.cit*, juz 14 hlm 459.

¹⁸⁶ *Ibid*, juz 14 hlm. 454-459.

Sementara itu, konteks QS 9:103 berkaitan dengan masalah taubat dan penebusan diri dari sifat-sifat munafik. Bagaimana Abu Lubabah menyesali sikapnya yang telah memisahkan diri dari pasukan muslim lalu Allah menerima penyesalannya. Kisah ini klop dengan nama surat yang menghimpun ayat-ayat tersebut, yakni *at-Taubah*. Maka tidak mengherankan manakala Al-Qurthubi menemukan silang pendapat di kalangan ulama mengenai harta yang dipungut oleh Nabi dalam konteks ayat tersebut. Juwaibir dari Ibnu Abbas dan Ikrimah dari Qusyairi menyebutkan bahwa harta tersebut adalah sedekah wajib.¹⁸⁷

Sebagian ulama lain menyebutkan bahwa harta yang dipungut tersebut spesifik bertalian dengan orang yang terkait dengan latar belakang turunnya ayat QS 9:103 tersebut. Jadi sama sekali tidak terkait dengan persoalan zakat. Harta yang dimaksud dalam ayat tersebut adalah sepertiga harta Abu Lubabah dan kawan-kawannya sebagai upaya pembersihan diri dan pertaubatan. Maka yang menerima mandat dari perintah untuk menarik sedekah tersebut hanyalah Nabi Muhammad belaka. Tatkala Muhammad meninggal dunia, maka tidak ada lagi kewajiban untuk membayar harta kepada siapa pun, termasuk Abu Bakar sang pengganti Nabi.¹⁸⁸

Dalam ayat tersebut kata perintah (*fi'il amar*) yang digunakan adalah *khudz* (ambilah), *tuthahhiruhum* (bersihkanlah) dan *tuzakkîhim* (sucikanlah), *shalli alayhim* (doakanlah mereka). Secara morfologis (*ilmu sharaf*), komunikan (*mukhatab*) dalam kata-kata tersebut adalah orang kedua tunggal maskulin (*mutakalim mufrad mudzakar*, atau *anta*). Satu-satunya person yang masuk dalam

¹⁸⁷ Abu Abdullah Al-Qurthubi, *op.cit* hlm. 245.

¹⁸⁸ *Ibid*, hlm. 244.

klasifikasi orang kedua tunggal maskulin dalam konteks turunnya ayat tersebut adalah Muhammad saw, tidak ada person lain. Maka logika semacam ini cukup masuk akal.

Maka berdasar teks literal (*dzahir nash*) ayat ini, person yang mendapat mandat dari Tuhan untuk menarik dan mengelola harta adalah (hanya) Rasulullah saw. Dengan demikian, menurut sebagian kalangan tidak ada kewajiban untuk membayarkan harta kepada pemimpin mana pun, selain Rasulullah. Maka ketika Rasulullah wafat dan kepemimpinan digantikan oleh Abu Bakar, maka ada beberapa kalangan yang merasa tidak wajib membayar harta (baca: zakat) apa pun kepada Khalifah Abu Bakar.¹⁸⁹

Namun demikian, pemahaman semacam ini ditolak oleh Abu Bakar dan didukung oleh sebagian besar sahabat termasuk sahabat senior seperti Umar bn Khattab, Utsman bin Affan, dan Ali bin Abu Thalib. Abu Bakar dalam catatan sejarah bahkan sempat mengangkat senjata melawan siapa saja yang tidak membayarkan zakat yang dipungut Abu Bakar. Bahkan Abu Bakar bersumpah, “Demi Allah, kalau mereka menahan seekor *iqal* (zakat unta)¹⁹⁰ yang biasanya mereka serahkan kepada Rasulullah, pasti aku akan memerangi mereka lantaran penahanan zakat tersebut.”¹⁹¹ Sekali lagi Abu Bakar menegaskan, “Demi Allah, aku akan memerangi mereka yang memisahkan kewajiban salat dan zakat.”¹⁹²

¹⁸⁹ Abu al-Fida' Ismail bin Umar Ibnu Katsir al-Qurasyi ad-Dimasyqiyy, *Tafsir al-Qur'an Al-Adzim*, juz 4 (ttt: Dar Thayyibah li an-Nasyr wa at-Tawzi', 1999), hlm. 207.

¹⁹⁰ Dalam riwayat lain, disebutkan bahwa Abu Bakar menggunakan kata '*inâq* (anak kambing betina).

¹⁹¹ Abu al-Fida' Ibnu Katsir, juz 4, *op.cit*, hlm. 207. Teks asal ucapan Abu Bakar ini tercantum dalam Sahih Bukhari dengan nomor hadits 7284 dan 7285.

¹⁹² Lihat Muhammad Al-Qurthubi, *op.cit*, hlm 244.

Berdasar pada preseden Abu Bakar inilah, para ulama belakangan memperluas komunikasi (*mukhatab*) dalam ayat tersebut, tidak hanya berlaku pada Nabi, melainkan juga berlaku kepada seluruh penguasa Islam (Imam). Al-Qurthubi (w. 1273) menyitir sangkalan keras dari Ibnu Arabi, bahwa mereka yang menyatakan pendapat di atas tidak memahami isi al-Qur'an, melupakan tujuan dasar syariah, dan bermain-main dengan agama. Ibnu Arabi menyatakan bahwa persoalan komunikasi (*mukhatab*) dalam hal ini harus dilihat secara luas. Ada yang bentuk morfologis komunikannya orang kedua tunggal maskulin (*mutakallim mufrad mudzakar*), tetapi berlaku untuk orang kedua jamak (*mutakallim ma'al ghair*), misalnya tiga ayat berikut ini:¹⁹³

فَإِذَا قَرَأْتَ الْقُرْآنَ فَاسْتَعِذْ بِاللَّهِ [النحل: 98]

Dan jika engkau (Muhammad) membaca al-Qur'an, maka berlindunglah kepada Allah (membaca taawudz). (QS An-Nahl: 98)

يَا أَيُّهَا النَّبِيُّ اتَّقِ اللَّهَ [الأحزاب: 1]

Wahai Nabi, bertakwalah kepada Allah. (QS Al-Ahzab: 1)

أَقِمِ الصَّلَاةَ لِذُلُوكِ الشَّمْسِ [الإسراء: 78]

¹⁹³ *Ibid*, hlm. 244-245.

(Wahai Nabi) dirikanlah salat ketika matahari tergelincir. (QS Al-Isra: 78)

Ibnu Arabi menekankan bahwa dalam ketiga ayat di atas, meskipun *mukhatab* secara tersurat (*dzahir nash*) adalah Nabi, tetapi implikasi hukum atas ketiga ayat tadi juga berlaku secara umum kepada seluruh umat Islam. Maka siapa pun yang hendak membaca al-Qur'an dianjurkan memulainya dengan bacaan *taawudz*, siapa pun dituntut untuk bertakwa kepada Allah, siapa pun diwajibkan salat Dzuhur ketika matahari telah tergelincir. Ketiga implikasi hukum ini tidak hanya berlaku bagi Nabi saja.¹⁹⁴

Dari sini, bisa dilihat bahwa titik tengkar terletak pada QS 9:103 tadi. Ada perebutan makna atas teks QS 9:103 antara mereka yang menolak membayar zakat kepada Abu Bakar di satu sisi dan Abu Bakar sendiri yang memaksa seluruh penduduk negara Madinah untuk membayarkan zakat kepadanya di sisi yang lain. Sesungguhnya pemaknaan ayat tersebut yang dikaitkan dengan kuasa negara dalam menghegemoni pengelolaan zakat adalah hal yang baru muncul setelah ada pembangkangan warga. Menghadapi hal ini, Abu Bakar kemudian memproduksi makna baru atas teks tersebut dan memberlakukannya secara paksa bahkan dengan kekuatan bersenjata.

Preseden inilah yang menjadi satu-satunya titik awal menancapnya kuasa negara dalam menghegemoni pengelolaan zakat. Jadi sumber pijakan utama atas hegemoni negara dalam pengelolaan zakat sesungguhnya bukanlah teks suci Al-

¹⁹⁴ *Ibid*, hlm. 245.

Qur'an, melainkan kuasa politik Abu Bakar sebagai pemimpin negara-kota Madinah. Untuk menjalankan roda pemerintahan, dia butuh dana dari masyarakat. Satu sumber dana yang sangat banyak adalah zakat, selain *fai'*, *ghanimah* (rampasan perang), *kharaj* (pajak hasil bumi), *jizyah* (pajak jiwa non-muslim).

Berdasar pada preseden itulah para fukaha kemudian membentuk pranata fikih sebagai *ideological state apparatus* yang menyokong hegemoni negara dalam pengelolaan zakat. Para mufassir juga tidak ketinggalan memproduksi wacana dan makna baru atas ayat di atas dan memperkokoh sekaligus melanggengkan kuasa negara. Ibnu Katsir (w. 1373) misalnya, dalam tafsirnya atas QS 9:103, tanpa banyak berbicara tentang dinamika di balik turunnya ayat tersebut langsung menyatakan bahwa ayat tersebut menjelaskan perintah Allah kepada Rasulullah untuk menarik sedekah (baca: zakat) dari umat Islam. Ia kemudian memperkuat argumennya dengan preseden dan sumpah dari Abu Bakar sebagaimana dikutip di atas.¹⁹⁵

Melihat apa yang terjadi pada masa Nabi, sejauh pengamatan penulis, tidak ditemukan preseden di mana Nabi sebagai pemimpin Madinah menghegemoni pengumpulan seluruh harta zakat. Sebagaimana dituturkan oleh Ibnu Abbas, bahwa suatu ketika Nabi hendak mengirimkan Muadz bin Jabal ke Yaman. Nabi berpesan, "Kamu menuju umat ahli kitab, maka pertama kali ajaklah mereka untuk menyembah Allah. Jika mereka menerima dakwahmu, kabarkan bahwa mereka diwajibkan salat lima waktu sehari semalam. Jika mereka sudah

¹⁹⁵ Abu al-Fida' Ibnu Katsir, *op.cit*, juz 4, hlm. 207.

mendirikan salat, kabarkan bahwa mereka diwajibkan zakat. Zakat ini diambil dari orang-orang kaya dan diberikan kepada orang miskin di antara mereka.”¹⁹⁶

Dari hadits ini jelas bahwa Nabi menerapkan kebijakan zakat yang terdesentralisasi. Nabi tidak memerintahkan kepada Muadz untuk menyetorkan zakat kepada Nabi di Madinah. Sebaliknya, Nabi menyuruh agar zakat dikelola secara mandiri dan independen oleh Muadz untuk dan bagi seluruh penduduk Yaman. Namun demikian, ada beberapa ulama yang justru menjadikan preseden Muadz ini sebagai justifikasi bahwa zakat harus dikelola oleh pemerintah, baik secara langsung atau oleh wakilnya. Tindakan Muadz dalam mengelola zakat dipandang sebagai wakil dari pemerintah Muhammad di Madinah.¹⁹⁷

Pendapat yang terakhir ini diperkuat dengan hadits Nabi yang mengisahkan bahwa Nabi pernah mempekerjakan dan mengutus Ibnu Lutabiyah untuk menarik zakat di Bani Salim.¹⁹⁸ Nabi juga memberikan upah kepada Ibnu Lutabiyah atas pekerjaannya dalam memungut zakat. Dari sini, kemudian dipahami bahwa tindakan Nabi ini dilakukan atas nama pimpinan negara-kota Madinah, dan Ibnu Lutabiyah adalah amil zakat, pejabat yang diangkat oleh negara untuk memungut zakat.

Muhammad Husain Haekal menyebutkan bahwa pasca Fathu Makkah, kekuasaan Islam makin luas, nyaris seluruh semenanjung Arab. Luasnya wilayah

¹⁹⁶ Imam Bukhari, *Sahih Bukhari*, jilid 2, bab 24 hlm. 537. Hadits yang sama dengan redaksi yang agak berbeda juga tercantum dalam Imam Bukhari, *Sahih Bukhari*, jilid 5, bab 59, hlm. 634 dan jilid 9, bab 93, hlm. 469. Di kalangan ulama, ada perbedaan pendapat mengenai kapan Muadz diutus oleh Nabi. Ada yang menyebut tahun 10 H, tahun 9 H pasca perang Tabuk, tahun 8 pasca Fathu Makkah. Muadz tinggal di Yaman sampai masa pemerintahan Khalifah Abu Bakar. Lihat Muhammad bin Ismail al-Kahlani, *Subul as-Salâm Syarkh Bulûgh al-Marâm min Jam'i Adillât al-Ahkâm*, (Mesir: Musthafâ al-Bab wa Awlâdi, tt), hlm. 120.

¹⁹⁷ Muhammad bin Ismail al-Kahlani, *Subul as-Salâm Syarkh Bulûgh al-Marâm min Jam'i Adillât al-Ahkâm*, (Mesir: Musthafâ al-Bab wa Awlâdi, tt), hlm. 120.

¹⁹⁸ Imam Bukhari, *Sahih Bukhari*, jilid 9, bab 86, nomor 108.

yang dikontrol ini membutuhkan sokongan finansial untuk mengelola kepentingan masyarakat. Untuk itu, Muhammad mengeluarkan peraturan baru, yakni memungut zakat *'usyr*, *jizyah*, zakat ternak, dan *kharaj*. Yang pertama adalah persepuluh dari hasil panen kaum muslim. Yang keempat adalah pajak tanah yang dikenakan bagi nonmuslim. Seluruh jenis pungutan tersebut diberlakukan bagi seluruh penduduk dan kabilah yang tunduk kepada kekuasaan Muhammad di Madinah.¹⁹⁹

Seluruh kabilah dan penduduk semenanjung Arab yang tunduk kepada kekuasaan Muhammad membayar dua jenis pungutan tadi, kecuali dua suku, yakni anak suku Bani Tamim dan Bani Mustaliq. Kejadian ini dimulai dari Bani Anbar (anak suku Bani Tamim) yang angkat senjata membawa tombak dan mengusir petugas pemungut zakat. Mendengar informasi ini, Muhammad mengutus Uyainah bin Hishn membawahi lima puluh pasukan berkuda untuk menyerang Bani Anbar. Hasilnya, lebih dari lima puluh orang ditawan dan dibawa ke Madinah.²⁰⁰

Kejadian yang mirip terjadi pada Bani Mustaliq. Ketika petugas pemungut zakat datang, Bani Mustaliq sudah siap senjata. Mengetahui kekuatan tuan rumah yang lebih banyak, para petugas zakat lari ketakutan dan kembali ke Madinah. Namun, setelah Bani Mustaliq mendengar kejadian yang terjadi pada Bani Anbar, serombongan Bani Mustaliq segera menuju Madinah dan menjelaskan bahwa

¹⁹⁹ Muhammad Husain Haekal, *op.cit*, hlm. 513.

²⁰⁰ Beberapa pemuka Bani Tamim kemudian datang ke Madinah dan berislam. Lewat perdebatan panjang, pada akhirnya seluruh tawanan tersebut dibebaskan. *Ibid*.

mereka tidak bermaksud untuk menolak membayar zakat. Rupanya mereka khawatir diserang oleh pasukan dari Madinah.²⁰¹

2. Perang Zakat Era Abu Bakar

Nabi Muhammad ketika di Madinah berhasil mempersatukan jazirah Arab di bawah kepemimpinannya. Hal ini tidak bisa dilepaskan dari strategi Nabi yang menjalin relasi dengan para pemimpin suku di sekitar Jazirah Arab pada tahun 6-7 H. Waktu itu, Nabi mengirimkan surat ajakan kepada para pemimpin dan penduduknya untuk menerima wahyu Islam dan mengakui Muhammad sebagai nabi akhir zaman. Ada yang menolak dan ada yang menerima. Tetapi sebagian besar merespons positif. Beberapa wilayah bahkan mengirimkan banyak hadiah sebagai bukti ketundukan kepada Nabi.²⁰²

Ketika Nabi Muhammad mangkat, kepemimpinan beralih kepada Abu Bakar as-Shiddiq yang dibaiat oleh penduduk Madinah sebagai khalifah. Sebagai khalifah, Abu Bakar menjalankan fungsi pemimpin politik dan keagamaan sekaligus. Tetapi ia tidak meneruskan fungsi kenabian, karena dalam doktrin umum Islam menyebutkan bahwa Muhammad adalah nabi dan rasul terakhir, tidak ada Nabi lagi setelahnya. Dalam perjalanannya, Abu Bakar menghadapi

²⁰¹ *Ibid*, hlm. 514.

²⁰² Muqauqis, pemimpin Mesir yang Kristen Koptik, misalnya, meyakini bahwa Muhammad adalah Nabi, tetapi ia tidak mau mengonversi agamanya lantaran takut kekuasaannya hilang. Dan sebagai bukti keyakinannya, ia mengirimkan salah satu putri Mesir, Maria al-Qibthiyah sebagai hadiah. Nabi menerimanya sebagai hamba sahaya dan ditempatkan di tengah ladang anggur di luar kota Madinah. Dari Maria ini, Nabi mendapatkan seorang putra bernama Ibrahim yang meninggal di usia muda. Lihat Muhammad Husein Haekal, *op.cit*, hlm. 501.

banyak perlawanan mulai dari para nabi palsu, orang-orang munafik, mereka yang murtad, hingga mereka yang menolak membayar zakat kepada Abu Bakar.²⁰³

Mereka yang tidak membayar zakat ini sebagian besar adalah penduduk di pinggir dan agak jauh dari Madinah, yakni beberapa suku di Yaman, Yamamah, dan Oman.²⁰⁴ Mereka beranggapan bahwa mereka mengadakan perjanjian persekutuan dengan Muhammad saja. Ketika Muhammad meninggal dunia, maka perjanjian tersebut berakhir. Kebiasaan mereka membayar zakat kepada Muhammad juga otomatis berakhir. Seperti yang disinggung di atas, para pembangkang ini mendasarkan sikap tersebut pada *dzahir nash* QS 9:103 di atas.

Menghadapi hal ini, Abu Bakar dibuat pusing. Sepanjang sejarah pemerintahan Nabi belum pernah ada pembangkangan model semacam ini. Selama ini musuh yang dihadapi oleh umat Islam di bawah kendali Nabi sangat jelas, yakni kaum kafir Quraisy dari Mekkah dan kaum kafir di daerah lain yang tidak tunduk kepada Islam. Kalaupun ada musuh yang tidak terang-terangan, adalah beberapa orang munafik dan beberapa suku Yahudi di Madinah yang justru diam-diam bersekongkol dengan kaum Quraisy. Tetapi kali ini berbeda, karena pembangkang zakat, bagaimanapun adalah tetap seorang muslim yang terjaga darahnya.

Berbeda ketika Abu Bakar menghadapi kaum murtad dan nabi palsu beserta para pengikutnya. Terhadap mereka ini, Abu Bakar bisa dengan mudah mengambil sikap. Kaum murtad jelas telah keluar dari Islam dan dalam doktrin Islam, ada perintah yang jelas (*sharih*) untuk memberantas mereka hingga

²⁰³ Philip K. Hitti, *History of Arab... op.cit*, hlm. 141.

²⁰⁴ *Ibid.*

kembali bersyahadat.²⁰⁵ Sama halnya ketika berhadapan dengan nabi-nabi palsu, ada *nash* yang cukup jelas bahwa Muhammad adalah Nabi pamungkas sehingga pengakuan nabi palsu ini jelas berseberangan dengan doktrin dasar Islam dan karenanya ada legitimasi teologis untuk memberangus mereka.

Abu Bakar kemudian bermusyawarah dengan para sahabat senior seperti Umar bin Khattab, Utsman bin Affan, Ali bin Abu Thalib, dan beberapa nama lain. Waktu itu, Umar mempertanyakan sikap Abu Bakar yang masih belum jelas terhadap pembangkang zakat ini. Kendati demikian, ada indikasi bahwa Abu Bakar akan memerangi para pembangkang zakat. Melihat gelagat ini, Umar bin Khattab sebetulnya tidak sepakat dengan ide memerangi pembangkang ini. Umar berlasan bahwa bagaimanapun mereka adalah muslim. Umar mengacu kepada sabda Nabi Muhammad berikut ini.

“Saya diperintahkan untuk memerangi orang-orang sampai mereka berkata, ‘Tiada Tuhan selain Allah,’ dan jika mereka sudah mengucapkan kalimat ini, maka darah dan harta mereka terjamin dariku, kecuali dengan haknya.” Hadits ini diriwayatkan oleh Bukhari Muslim melalui Abu Hurairah via Ibnu Umar. Umar mengambil pemahaman *a contrario* dari teks hadits ini, yakni jika mereka sudah bersyahadat maka tidak ada cantolan hukum untuk memerangi mereka.²⁰⁶

Rupanya, Abu Bakar memahami hadits tersebut dengan cara yang berbeda. Abu Bakar mengambil ekor hadits tersebut. Abu Bakar menjawab, “Ini

²⁰⁵ Hadits ini dinarasikan oleh Abu Hurairah. Imam Bukhari, *Sahih Bukhari*, jilid 9, bab 84, hlm. 59. Hadits yang sama dengan redaksi yang agak berbeda yang juga dinarasikan oleh Abu Hurairah dimuat dalam Imam Bukhari, *Sahih Bukhari*, jilid 9, bab 92, hlm. 388 dan jilid 2, bab 23 hlm. 483.

²⁰⁶ Al-Mawardi, *Al-Ahkâm as-Sulthâniyah wa al-Wilâyah ad-Dîniyyah*, penerj. Abdul Hayyi al-Katani, *Hukum Tata Negara dan Kepemimpinan dalam Takaran Islam*, Jakarta: Gema Insani Press, 2000, hlm. 119.

termasuk bagian dari haknya. Bagaimana pendapatmu jika mereka meminta izin untuk meninggalkan salat? Bagaimana pendapatmu jika mereka meminta izin untuk meninggalkan puasa? Bagaimana pendapatmu jika mereka meminta izin untuk meninggalkan ibadah haji? Maka saat itu semua ikatan ajaran Islam akan terlepas.”²⁰⁷

Abu Bakar kemudian mengakhiri pernyataannya dengan bersumpah, “Demi Allah! Aku akan memerangi mereka yang memisahkan antara salat dan zakat, karena sesungguhnya zakat adalah hak harta. Demi Allah! Sekiranya mereka menahan seekor anak kambing betina yang biasa mereka serahkan kepada Rasulullah, aku akan memerangi mereka lantaran penahanan tersebut. Umar kemudian menanggapi, “Demi Allah! Tiada lain dan tiada bukan, Allah telah melapangkan dada Abu Bakar, dan saya yakin bahwa inilah yang benar.”²⁰⁸

Dari sinilah genderang perang terhadap para pembangkang zakat ditabuh. Khalid bin Walid ditunjuk sebagai panglima yang bertanggung jawab untuk memerangi mereka. dalam jangka waktu enam bulan saja, para pembangkang zakat, kaum murtad, dan rombongan nabi palsu bisa ditumpas. Mulanya, Khalid menumpas Thay, Asad, dan Ghafatan (nabi palsu Thalhah ada di sini), dan Bani Hanifah di Yamamah (Musaylamah, nabi palsu juga ada di sini). Terakhir,

²⁰⁷ Fragmen pernyataan Abu Bakar ini tidak penulis temukan dalam kitab-kitab hadits yang lebih otoritatif seperti Sahih Bukhari atau Sahih Muslim. Sebaliknya, penulis menemukan teks ini dari Al-Mawardi. Dalam teks ini, Al-Mawardi juga tidak menyebutkan dari mana ia mendapatkan pernyataan Abu Bakar ini, padahal Al-Mawardi (w. 450 H/1058 M) berjarak jauh dari masa Abu Bakar (w. 13 H/634 M). Besar kemungkinan fragmen Abu Bakar ini didramatisir lantaran kepentingan al-Mawardi yang mendukung hegemoni negara dalam pengelolaan zakat. Bahkan Al-Mawardi menuliskan 1 bab khusus untuk membahas Departemen Pemungut Zakat, Lihat Al-Mawardi, *op.cit*, hlm. 119.

²⁰⁸ Berbeda dengan fragmen Abu Bakar di atas, fragmen sumpah Abu Bakar ini tercatat secara jelas dalam kitab hadits yang *mu'tabar* (terverifikasi). Lihat Imam Bukhari, *Sahih Bukhari*, jilid 9, bab 84, hlm. 59. Al-Mawardi juga mengutipnya secara utuh. Lihat Al-Mawardi, *op.cit*, hlm. 119.

Pemerintah Abu Bakar berhasil menaklukkan Bahrain, Oman, Hadramaut, dan Yaman.²⁰⁹

Dalam penjelasannya, Musthafa Muhammad Imarah menyatakan bahwa tindakan tegas Abu Bakar ini adalah titik awal dari kembalinya wibawa Islam dan bersatunya umat Islam di bawah satu panji. Sekiranya Abu Bakar tidak tegas, tentu saja jumlah pembangkang zakat dan kaum murtad akan semakin banyak.²¹⁰

Dalam hadits yang dicatat oleh Imam Bukhari ini tampaknya pertimbangan yang muncul dalam musyawarah tersebut adalah pertimbangan yang bersifat teologis, yakni bahwa zakat adalah bagian tak terpisahkan dari pilar utama Islam. Maka meninggalkan pilar tersebut berpotensi merusak struktur bangunan Islam. Benarkah kebijakan Abu Bakar tadi hanya berlandaskan pada problem teologis semata? Khalil Abdul Karim, seorang pemikir Mesir menyatakan hal yang berbeda. Menurutnya, kebijakan Abu Bakar tersebut adalah murni tindakan yang bersifat politis, dalam rangka mempertahankan eksistensi negara Madinah.²¹¹

Khalil melacak momen terpenting dalam sejarah Islam di Madinah, yakni pasca penaklukan Mekah pada tahun ke-8 H. Pasca momentum ini, pengaruh kekuasaan Muhammad di Madinah semakin *moncer* di seantero Semenanjung Arab. Melihat hal ini, 70 kabilah, klan, komunitas, dan kerajaan kecil mengirimkan delegasi untuk menyatakan penundukan kepada Negara Madinah. Penundukan ini ada kalanya dalam bentuk konversi agama menjadi Islam, atau

²⁰⁹ Phillip K. Hitti, *History of Arab*, *op.cit*, hlm. 141-142.

²¹⁰ Musthafa Muhammad Imarah, *Jawahir al-Bukhari wa Syarkh al-Qasthalani*, (Surabaya: Al-Hidayat, tt), hlm. 154.

²¹¹ Khalil Abdul Karim, *Dawlah Madinah op.cit*, hlm. 84-85.

tetap dalam agama mereka dengan kewajiban membayar *jizyah* dan *kharaj*. Karena jika tidak memilih salah satu dari dua hal ini, maka ancamannya adalah perang.²¹²

Dalam hal ini, jika mereka mengkonversi agama menjadi Islam, maka Muhammad akan menunjuk salah seorang sahabatnya untuk membimbing keislaman mereka, seperti sahabat Muadz bin Jabal yang diutus ke Yaman. Terkadang ada beberapa delegasi yang tinggal agak lama di Madinah untuk belajar agama. Setelah itu, ia kembali kepada kaumnya untuk mengajarkan Islam kepada mereka, apa hak dan kewajiban mereka kepada Tuhan, kepada sesama, dan kepada alam.

Suatu hari datanglah delegasi dari kampung Tajib. Mereka hadir di Madinah untuk menyatakan ketundukan dan keislaman sembari mempersembahkan zakat sesuai ajaran Islam. Mereka berkata, “Ya Rasulullah, kami haturkan kepada Anda hak Allah dalam harta kami.” Nabi justru menolak pemberian zakat tersebut sembari bersabda, “Bawa kembali bagian itu dan bagikanlah bagian itu kepada orang-orang fakir kalian.” Apa tanggapan mereka? “Wahai Rasulullah, apa yang kami haturkan ini adalah sisa-sisa dari orang fakir kami.”

Belum sempat Rasulullah menjawab, Abu Bakar segera menyela pembicaraan, “Wahai Rasulullah, belum pernah ada delegasi yang datang menghadap Anda dengan membawa apa yang dibawa delegasi dari Kampung

²¹² Dalam banyak hadits disebutkan bahwa, “Saya diperintahkan untuk memerangi orang-orang sampai mereka mengakui bahwa tiada tuhan selain Allah.” Ungkapan ini juga disebut dalam satu rangkaian dengan sumpah Abu Bakar yang akan memerangi mereka yang memisahkan zakat dengan salat.

Tajib ini.” Rasulullah malah menanggapi, “Sesungguhnya hidayah ada di tangan Allah. Barang siapa yang diingini Allah dengan kebaikan, maka ia akan melapangkan dadanya dengan Islam.” Mereka kemudian berdiskusi dengan Nabi terkait ajaran Islam.²¹³

Dari fragmen ini bisa diambil pemahaman bahwa pada masa Nabi pengelolaan zakat menganut asas desentralisasi. Masing-masing kampung mengelola zakat mereka sendiri mulai dari memungut sampai mendistribusikan zakat kepada mustahik di antara mereka. Dalam hal ini tidak ada kewajiban menyetorkan zakat kepada pemerintah pusat di Madinah. Namun demikian, Nabi Muhammad dan Abu Bakar melihat bahwa zakat yang dihaturkan delegasi Tajib ini adalah bukti ketundukan dan kepatuhan yang sangat tegas. Nabi mengapresiasi hal ini, namun memerintahkan agar zakat tersebut dikembalikan.²¹⁴

Sebaliknya, rupanya Abu Bakar terobsesi dengan zakat sebagai bukti ketundukan dan kepatuhan. Sehingga, tatkala menjadi khalifah Abu Bakar menuntut seluruh kabilah dan komunitas agar menyetorkan zakatnya ke Madinah. Beberapa kabilah dan suku menolak, karena Nabi memerintahkan hal yang sebaliknya, agar zakat didistribusikan kepada kaum fakir di antara mereka. Mereka tidak habis pikir, mengapa Abu Bakar menerapkan kebijakan yang berbeda dengan Muhammad? Demi menegakkan kebijakan ini, mengapa Abu Bakar sampai mengangkat senjata hingga ratusan orang meninggal dunia? Sekira

²¹³ Khalil Abdul Karim, *op.cit*, hlm. 83.

²¹⁴ *Ibid.*

sepuluh tahun kemudian, mereka heran mengapa asas sentralisasi ini dibatalkan oleh Khalifah Umar bin Khattab²¹⁵ dan Utsman bin Affan²¹⁶?

Menanggapi fenomena ini, Khalil Abdul Karim menyebutkan hipotesis berikut. Bahwa harta benda adalah hal yang tak bisa dipisahkan dari Negara Madinah. Sebagai sebuah negara yang baru lahir, Madinah butuh banyak sokongan logistik sehingga perlu melakukan akumulasi kapital sebanyak mungkin demi eksistensi dan pertumbuhan negara Madinah. Di sisi lain, masyarakat Islam di Madinah bagaimanapun juga adalah bangsa Arab yang doyan akan kekayaan. Tak dapat dimungkiri bahwa pampasan perang dalam segala bentuknya menjadi salah satu motif penting dalam ekspansi negara Madinah.²¹⁷

Khalil menyebutkan bahwa saat Negara Madinah berhubungan dengan komunitas lain, aspek kekayaan tidak bisa dipisahkan. Jika mereka menerima Islam, maka mereka wajib membayar pajak. Jika mereka tunduk tetapi tetap memeluk agama lama, maka mereka wajib membayar *jizyah* dan *kharaj*. Jika mereka menolak, maka akan diperangi. Jika mereka kalah, maka seluruh harta benda mereka menjadi *ghanimah* bagi serdadu muslim yang membunuhnya. Lelaki mereka akan dibunuh atau dijadikan budak dan dijual. Demikian juga dengan anak dan perempuan mereka.

²¹⁵ Khalifah Umar bin Khattab pernah menolak zakat yang diserahkan oleh Muadz bn Jabal. Muadz beralasan bahwa ia sudah tidak menemukan lagi orang fakir dan miskin di Yaman, tetapi Umar bersikeras agar zakat tetap dibagikan di Yaman. Tahun berikutnya, Muadz mengirimkan separo zakat ke Madinah. Lagi-lagi Umar menolaknya. Tahun depannya lagi, Muadz mengirimkan sebagian zakat, lagi-lagi Umar menolaknya. Lihat Fakhruddin, *Fikih dan Manajemen Zakat di Indonesia*, hlm. 228-229.

²¹⁶ Khalil Abdul Karim, *op.cit*, 84.

²¹⁷ *Ibid*, hlm. 85-86.

Setelah Negara Madinah berekspansi ke wilayah luar Semenanjung Arab seperti bulan sabit subur atau Mesir yang kaya, Negara Madinah tidak butuh lagi zakat dari klan atau kabilah kecil di sekitar mereka yang jumlahnya tidak seberapa. Maka tidak mengherankan jika pada era pemerintahan Umar bin Khattab dan Utsman bin Affan, zakat kembali menganut asas desentralisasi. Karena pampasan perang dari luar sana sudah cukup untuk menghidupi Madinah. Abu Hurairah, misalnya, yang diangkat menjadi gubernur Bahrain pernah menyetorkan uang pungutan dari Bahrain sebanyak 500.000 dirham pada tahun 20 H.²¹⁸

Selain kapital finansial, Negara Madinah juga butuh kapital sosial-politik berupa ketundukan dari wilayah-wilayah yang menjadi bawahan mereka. Zakat adalah menjadi pertanda ketundukan tersebut. Simbol ketundukan dan kepatuhan ini penting mengingat sebagian besar kabilah di luar Madinah memahami bahwa ketundukan mereka hanya kepada Muhammad, bukan kepada negara Madinah, sehingga Abu Bakar berkepentingan untuk menjaga wibawa, kehormatan, dan hegemoni atas wilayah-wilayah pinggir. Karena tidak menyetor zakat ke Madinah adalah simbol pembangkangan sipil. Jika hal ini dibiarkan terus-menerus, bukan tidak mungkin kabilah di luar Madinah akan memberontak dan melepaskan diri dari pengaruh Madinah.²¹⁹

Selain munculnya potensi pembangkangan sipil, ada indikasi lain dalam mogok bayar zakat ini. Philip K. Hitti menyebutkan salah satu motif yang tersembunyi di balik pembangkangan tersebut. Yakni, beberapa wilayah pinggiran

²¹⁸ Fakhruddin, *op.cit*, hlm. 230.

²¹⁹ Khalil Abdul Karim, *op.cit*, hlm. 84-86.

Semenanjung Arabia merasa cemburu dengan kekuasaan Hijaz (Makkah dan Madinah) atas Semenanjung Arabia yang semakin kuat.²²⁰ Apalagi, pemimpin di Hijaz adalah dari suku Quraisy yang dikenal elit. Mereka merasa perlu untuk menantang sejauh mana kekuatan Hijaz pasca suksesi kepemimpinan dari tangan Muhammad. Karena jika Hijaz tidak berani atau gagal menindak mereka, maka bisa dipastikan kewibawaan Hijaz akan runtuh di seantero Jazirah. Ini adalah kesempatan bagi mereka untuk mengembalikan kedaulatan.

3. Formulasi Fukaha Klasik atas Hegemoni Negara dalam Pengelolaan Zakat

a. Perspektif Negara atau Imam

Para fukaha klasik secara umum menyatakan bahwa imam (pemimpin negara/pemerintah) berhak memungut zakat dari wajib zakat atas harta yang wajib dibayarkan zakatnya. Pendapat ini mengacu pada preseden yang terjadi pada era Muhammad, Abu Bakar, dan Umar bin Khattab yang memungut zakat dari wajib zakat, serta QS. 09:103 seperti yang disinggung di muka, tentu dengan pengertian pasca perang zakat Abu Bakar. Para fukaha klasik juga menggunakan sumpah Abu Bakar sebagai salah satu pijakan dalam hal ini. Mereka juga menambahkan bahwa seluruh sahabat sepakat (baca: ijmak) dengan hal ini.²²¹

Kalangan Syafi'iyah berpendapat bahwa wajib bagi pemerintah untuk membentuk panitia dan mengutip zakat dari para wajib zakat. Selain alasan di

²²⁰ Philip K. Hitti, *History of Arab*, *op.cit*, hlm. 141.

²²¹ Wizârah al-Awqâf wa as-Syu'ûn al-Islâmiyyah, *Al-Mawsû'ah al-Fiqhiyyah*, juz 23, (Kuwait: Wizârah al-Awqâf wa as-Syu'ûn al-Islâmiyyah, 2012), hlm. 303-304.

atas, kalangan Syafi'iyah menambahkan alasan lain, yakni ada kalanya pemilik harta tidak tahu apa saja yang wajib atas harta yang dimilikinya itu. Ada kalanya pemilik harta sangat pelit sehingga menahan zakat yang seharusnya dibayarkan. Sebagian ulama dari kalangan Malikiyah sepakat dengan pendapat ini dengan mendasarkan pada QS 09:103 di atas.²²² Para ulama juga mendasarkan kewajiban ini pada preseden Nabi Muhammad yang mengutus Ibnu Lutabiyah untuk menarik zakat dari Bani Salim. Dan hal ini diikuti oleh Khulafaur Rasyidin.²²³

Sebagian ulama lain menyatakan bahwa pemimpin tidak harus membentuk panitia zakat dan menarik zakat sepanjang pemerintah yakin bahwa para pemilik harta sudah membayarkan zakatnya secara sukarela tanpa perlu ditarik. Namun jika pemerintah tahu bahwa ada beberapa orang atau kalangan tidak membayar zakat, maka pemerintah wajib membentuk panitia zakat dan menarik zakat tersebut dari mereka meskipun dengan pemaksaan. Mengapa demikian? Kalangan ulama ini mendasarkan diri pada fungsi negara, yakni menjaga agama dan mengatur kemaslahatan dunia, sedangkan menahan zakat itu menghancurkan salah satu pilar Islam.²²⁴

Selain berhak mengelola zakat, pemerintah yang adil dan kredibel berhak untuk memberikan sanksi kepada wajib zakat yang ingkar zakat atau menyembunyikan harta zakat. Dalam kasus ingkar zakat, hal ini bisa dianggap sebagai bentuk pemberontakan. Karenanya, pemerintah berhak memerangi

²²² *Ibid*, hlm. 304.

²²³ *Ibid*, hlm. 307. Hadits ini diriwayatkan oleh Imam Bukhari dan Muslim seperti ditakhrij pada subbab di atas.

²²⁴ *Ibid*, hlm. 304.

mereka seperti preseden Abu Bakar. Hal ini mengecualikan jika ternyata wajib zakat membayarkan zakatnya secara mandiri. Yang terakhir ini menurut pendapat Imam Abu Hanifah. Kendati demikian, hak negara dalam memungut zakat ini menurut kalangan Syafii hanya berlaku pada harta lahir saja, bukan pada harta batin.²²⁵

Terhadap mereka yang menyembunyikan harta kena zakat, pemerintah berhak melakukan penyelidikan. Setelah harta zakat teridentifikasi, maka pemerintah berhak menyitanya sebagai harta zakat. Pemerintah juga berhak melakukan penyidikan. Jika ternyata diketahui bahwa motif penyembunyian tersebut untuk dikelola sendiri zakatnya, maka pemerintah tidak perlu mempermasalahkannya. Namun jika motif penyembunyian tersebut karena hendak menahan hak Allah, maka pemerintah berhak memberikan sanksi (*ta'zir*) dan/denda sepanjang tidak melebihi nilai zakatnya.²²⁶

Pengelolaan zakat oleh negara secara tersentralisasi pada akhirnya akan menyebabkan terjadinya perpindahan harta zakat dari satu tempat ke tempat lainnya. Dalam perpindahan ini, para ulama berselisih pendapat. Syahnun dan Ibnu Qasim yang didukung Al-Qurthubi melarang hal ini kecuali ketika ada kondisi darurat. Syahnun menambahkan, jika pemerintah melihat ada daerah tertentu yang sangat butuh bantuan, maka menyalurkan zakat ke tempat tersebut diperkenankan, karena kebutuhan harus diutamakan

²²⁵ Al-Mawardi, *op.cit*, hlm. 221.

²²⁶ *Ibid*, hlm. 237.

mengalahkan mereka yang tidak butuh. Apalagi sesama muslim adalah saudara.²²⁷

Sedangkan Imam Malik membolehkan perpindahan harta zakat secara mutlak. Ia mendasarkan pada kisah yang dituturkan oleh Dar al-Quthni mengenai tindakan Muadz bin Jabal di Yaman yang memerintahkan penduduk setempat agar mengonversi nilai tukar zakat gandum menjadi baju.²²⁸ Karena harga baju di Yaman lebih murah dan lebih bermanfaat bagi kaum muhajirin papa di Madinah. Baju tersebut kemudian dikirim ke Madinah. Yang ditekankan adalah aspek kemanfaatan, karena QS 09:60 tegas menyebut peruntukan zakat bagi yang membutuhkan secara mutlak, tanpa spesifikasi lokus. QS 09:103 juga tegas menyebut “sedekah”(baca: zakat) secara mutlak tanpa menyebut spesifikasi wujudnya.²²⁹

b. Perspektif Wajib Zakat

Pertanyaan sekarang adalah bagaimana jika dalam satu komunitas muslim tidak ada imam, pemerintahan, atau negara? Apakah wajib zakat harus menunggu sampai terpilih imam baru kemudian membentuk panitia zakat dan baru membayarkan zakat melalui panitia tersebut? Ataupun ia boleh membayarkan zakat kepada mustahik begitu saja?

²²⁷ Abu Abdullah Muhammad bin Ahmad al-Anshari Al-Qurthubi, *op.cit*, juz 8, hlm. 175.

²²⁸ Preseden ini kemudian dijadikan pijakan bagi Abu Hanifah untuk membolehkan pembayaran zakat dengan mengonversikan nilai tukarnya menjadi benda lain. Misalnya, membayar zakat fitrah bukan dengan bahan makanan pokok, melainkan dengan uang tunai. Lihat Al-Qurthubi, *op.cit*, juz 8 hlm. 175.

²²⁹ Al-Qurthubi, *op.cit*, juz 8, hlm. 175.

Dalam pandangan fukaha klasik, pada dasarnya zakat adalah kewajiban yang bersifat privat-personal dan melekat pada harta atau diri setiap muslim. Kewajiban zakat fitrah melekat pada setiap orang yang menemui terbenamnya matahari pada hari terakhir di bulan Ramadhan. Sedangkan zakat mal melekat pada harta lantaran menjadi hak atas harta dan wajib dikeluarkan oleh siapa saja yang menguasai harta tersebut.²³⁰ Oleh karena bersifat privat, maka zakat yang dibayarkan oleh wajib zakat dan diberikan kepada mustahik secara langsung, tanpa melalui panitia zakat bentukan negara adalah sah.

Akan tetapi kondisinya menjadi berbeda tatkala seorang wajib zakat hidup di bawah naungan negara Islam. Negara Islam di sini tentu dipahami dalam kerangka fukaha klasik seperti yang penulis bahas dalam bagian awal bab ini, yakni negara yang (i) dipimpin oleh pemerintahan muslim, (ii) hukum yang berlaku adalah hukum Islam, dan (iii) penduduknya mayoritas muslim. Dalam hal ini, pembayaran zakat diutamakan melalui badan yang dibentuk oleh negara untuk mengelola zakat, apa pun bentuknya. Terlebih jika negara membentuk panitia pengelola zakat dan menarik zakat, maka seluruh ulama sepakat bahwa wajib bagi wajib pajak untuk membayarkan zakatnya melalui lembaga tersebut.²³¹

Kewajiban membayarkan zakat kepada panitia zakat negara ini berlaku sepanjang pemimpin dan pengelola zakat tersebut adalah orang-orang yang

²³⁰ Ada sebagian ulama yang berpendapat bahwa kewajiban mengeluarkan zakat mal terletak pada pemilik harta. Karena merekalah yang diseru dan dituntut untuk membayarkan zakat, bukan hartanya. Sehingga jika harta dan pemiliknya beda tempat, maka lokus pengeluaran zakatnya adalah tempat di mana si pemilik harta tersebut tinggal. Pendapat ini disampaikan Abu Abdullah. Lihat Al-Qurthubi, *op.cit*, juz 8 hlm. 176.

²³¹ *Wizârah al-Awqâf wa as-Syu'ûn al-Islâmiyyah, op.cit*, hlm 305.

adil. Pengertian adil di sini adalah: pemimpin dan pengelola zakat tidak curang dan berbohong dalam mengelola dan mendistribusikan zakat, kendatipun ia tidak berlaku adil pada dimensi lain, misalnya sering berlaku jahat kepada lawan politiknya.²³² Para ulama sepakat bahwa secara prinsipil zakat yang dibayarkan melalui panitia zakat bentukan negara dengan pemimpin yang adil adalah boleh dan sah. Karena fungsi pemerintah (baca: imam) salah satunya adalah menghilangkan perselisihan dan hal ini selaras dengan prinsip dasar syariah.²³³

Ketika petugas pemungut zakat berlaku adil, maka di kalangan Syafiiyah, pengutipan zakat dimaknai dalam dua bentuk: kewajiban dan anjuran. Dalam makna yang pertama, zakat harus dibayarkan melalui petugas, sehingga zakat yang dikelola mandiri tidak dianggap sebagai zakat, yakni tidak sah. Dalam makna kedua, pengutipan tersebut hanya berupa anjuran, wajib zakat berhak mengelola zakatnya secara mandiri. Pembayaran zakat melalui petugas adalah ekspresi ketaatan. Ketika petugas memungut, maka wajib zakat harus membayarnya. Jika menolak, petugas boleh memeranginya. Namun Abu Hanifah menyatakan bahwa sepanjang wajib zakat membayarkan zakat, maka tidak perlu diperangi.²³⁴

Lalu bagaimana jika negara sudah membentuk panitia zakat namun tidak menarik zakat, sehingga memungkinkan bagi pemilik harta untuk mengelola zakatnya secara mandiri? Dalam hal ini, fukaha berselisih

²³² Anak kalimat ini adalah pendapat kalangan Malikiyah, *Wizârah al-Awqâf wa as-Syu'ûn al-Islâmiyyah*, *op.cit*, hlm. 304.

²³³ *Ibid.*

²³⁴ Al-Mawardi, *op.cit.* hlm. 221.

pendapat. Imam Malik, Abu Hanifah, Abu 'Ubaid dan *qaul qadim* Imam Syafi'i menyatakan bahwa harus dibedakan antara harta lahir dan harta batin. Harta lahir adalah harta yang tampak dan diketahui oleh orang banyak dan tidak bisa disembunyikan, seperti pertanian, perniagaan, atau peternakan. Atas harta jenis ini, wajib zakat harus menyerahkan zakatnya kepada panitia bentuk pemerintah. Kalangan Syafi'iyah bahkan menyatakan bahwa zakat harta lahir yang dikelola secara mandiri adalah tidak sah. Lagi-lagi mereka mendasarkan pada preseden Abu Bakar dan ijmak sahabat atas preseden tersebut.²³⁵

Sementara itu, harta batin adalah harta yang biasa dan bisa disembunyikan pemiliknya dari mata orang banyak seperti emas dan perak. Atas harta ini, kalangan Hanafiyah menyatakan bahwa pemerintah wajib memungut zakatnya, karena hak pemerintah untuk mengelola zakat berlaku untuk seluruh bentuk harta kena zakat, baik lahir ataupun batin. Tindakan Utsman bin Affan yang tidak memungut harta batin dipahami sebagai bentuk pelimpahan kuasa pengelolaan zakat dari pemerintah kepada wajib zakat. Karena jika pemerintah mengetahui wajib zakat tidak membayar zakat, maka ia wajib mengutipnya.²³⁶ Sebaliknya, menurut kalangan Syafiiyah dan Malikiyah, kewajiban zakat atas harta batin melekat pada pemilik harta.²³⁷

Kalangan Hanabilah dan *qaul jadid* dari Imam Syafi'i menyatakan bahwa pembayaran zakat kepada pemerintah tidaklah wajib, baik pada harta lahir ataupun batin. Maka pengelolaan zakat secara mandiri oleh wajib zakat

²³⁵ *Ibid.*

²³⁶ *Ibid*, hlm 305. Lihat pula Al-Mughni, juz 2 hlm. 641-643.

²³⁷ *Wizârah al-Awqâf wa as-Syu'ûn al-Islâmiyyah*, *op.cit*, hlm. 305. Di kalangan Syafiiyah sendiri, kewajiban negara dalam mengutip zakat hanya berlaku pada harta lahir, sedangkan harta batin menjadi kewajiban pemilik harta. Lihat Al-Mawardi, *op.cit*, hlm. 221.

adalah sah. Karena pembayaran zakat adalah penyerahan hak kepada orang yang berhak secara bebas, sama seperti seorang kreditur yang langsung membayar utang kepada debitur. Fungsi pemerintah dalam pendistribusian zakat hanyalah sebagai perantara. Namun kalangan Syafiiyah menimpali bahwa menyerahkan zakat kepada pemerintah lebih baik, karena pemerintah lebih paham siapa yang lebih berhak atas zakat, dan mampu secara teknis untuk mengelolanya dengan lebih baik.²³⁸

Sebaliknya ada pendapat menarik dari kalangan Hanabilah. Menurut mereka, menyerahkan zakat secara langsung justru lebih utama. Mengapa? Karena dengan begitu (i) wajib zakat bisa langsung menyerahkan hak kepada yang berhak, (ii) wajib zakat bisa lepas dari kekhawatiran akan kecurangan pemerintah dan panitia zakat, (iii) zakat bisa langsung bermanfaat bagi mustahik dalam memecahkan kesulitannya, (iv) zakat bisa diberikan secara utuh, tanpa dipotong upah panitia zakat, (v) wajib zakat bisa memberikan zakatnya kepada sanak kerabat atau tetangga, dan dengan begitu (v) ia bisa menyambung tali silaturahmi dengan kerabatnya. Hal ini mengecualikan jika ia tidak yakin dan percaya dengan kemampuannya, maka lebih baik jika ia menyerahkan kepada pemerintah.²³⁹

Perdebatan hukum ini terjadi atas pemerintahan yang adil. Bagaimana jika pemerintah yang membentuk panitia pengelolaan zakat ini tidak adil-amanah dan korup? Jika pemerintah memaksa dan mengancam keselamatan wajib zakat, maka penyerahan zakat oleh wajib zakat kepada panitia ini

²³⁸ *Wizârah al-Awqâf wa as-Syu'ûn al-Islâmiyyah op.cit*, hlm. 305. Lihat pula Al-Mughni, juz 2, hlm. 644. *Syarh al-Minhaj*, juz 2 hlm 43, *Tuhfatul Muhtaj*, juz 3 hlm. 344.

²³⁹ *Wizârah al-Awqâf wa as-Syu'ûn al-Islâmiyyah, op.cit*, hlm 305

dihukumi sah. Namun, jika wajib zakat mampu melawan tekanan dari panitia zakat atau mampu menyembunyikan hartanya, maka status hukumnya berubah. Mayoritas ulama dari kalangan Hanafiyah dan Malikiyah menyatakan bahwa ia tidak boleh menyerahkan zakat kepada panitia. Jika ia menyerahkan, maka hal itu batal demi hukum dan zakatnya tidak sah.²⁴⁰

Kalangan Hanafiyah berpendapat bahwa jika harta yang diambil adalah harta lahir, dan pemerintah jelas mendistribusikannya secara syar'i, maka penyerahan zakat kepada panitia zakat dianggap sah. Jika secara jelas dan meyakinkan panitia zakat mengelola zakat dengan bertentangan dengan standar syariat, maka pemilik harta wajib membayarkan kembali zakatnya. Sedangkan jika yang dikutip adalah zakat harta batin, maka pembayaran zakat melalui pemerintah yang korup adalah tidak sah. Namun Malikiyah memberikan dispensasi, jika pemerintah ternyata menyalurkan zakat secara baik, maka pembayaran tersebut dianggap sah.²⁴¹

Pendapat menarik disampaikan Imam Syafi'i. Menurutnya, jika pemerintah korup membentuk panitia zakat, maka menyerahkan zakat kepadanya adalah lebih utama, baik zakat atas harta lahir ataupun batin. Status hukum ini berlaku baik ketika panitia tersebut menarik atau tidak menarik zakat. Jika panitia ini menarik zakat, maka menyerahkan zakat kepadanya adalah wajib adanya.²⁴² Sedangkan kalangan Hanabilah berpendapat jika memang pemerintah korup atau bahkan penarik zakat tersebut sangat despotik

²⁴⁰ *Ibid*, hlm 306

²⁴¹ *Ibid*.

²⁴² *Ibid*, hlm 306. Lihat pula Qulyubi juz 2 hlm. 42-43, Tuhfatul Muhtaj juz 3 hlm 344, Mughni al-Muhtaj juz 1 hlm. 414.

dan hegemonik, maka pembayaran zakat melalui panitia zakat adalah sah, baik atas harta lahir ataupun batin, baik panitia tersebut mengelola sesuai standar syariat atau tidak.²⁴³

Namun demikian, dalam sejarah Islam klasik dan di kalangan ulama tidak dikenal adanya lembaga bentukan masyarakat sipil yang mengelola zakat. Seperti yang diungkap di atas, pengelolaan zakat, jika tidak dikelola sendiri oleh muzakki, biasanya dikelola oleh negara atau lembaga bentukan negara, bukan bentukan masyarakat sipil.

4. Amil dan Baitul Maal

a. Amil Zakat

Jika mengacu pada pendapat mayoritas ulama, maka hak dan tanggung jawab pengelolaan zakat berada pada imam atau pemerintah. Hal ini karena berdasar prinsip dasar syariat, bahwa pemerintah adalah lembaga yang bertanggung jawab atas kemaslahatan umum. Dalam *ushul fikih* dikenal prinsip *tasharruf al-imâm ‘ala ar-ra’iyyat manûth bi al-maslahah*, bahwa segala kebijakan pemerintah (haruslah) berorientasi pada kemaslahatan rakyat. Dan zakat adalah salah satu instrumen penting dalam upaya mencapai maslahat. Selain itu, pemerintahan Islam juga berfungsi untuk menjamin tegaknya ajaran Islam, sedangkan zakat adalah salah satu pilar Islam.

Dalam pengelolaannya, pemerintah bisa mengelola zakat sendiri atau membentuk kepanitiaan. Muhammad saw dalam kapasitas sebagai pemimpin

²⁴³ Wizârah al-Awqâf wa as-Syu’ûn al-Islâmiyyah, *op.cit*, hlm 306 Lihat pula *al-Mughni*, juz 2, hlm 644.

agama sekaligus pemimpin masyarakat dalam praktiknya pernah mengelola zakat sendiri. Muhammad juga pernah mempekerjakan Ibnu Lutabiyah untuk memungut zakat dari Bani Salim. Muhammad juga pernah memerintahkan Muadz bin Jabal sebagai wakilnya untuk mengelola zakat di Yaman. Tetapi Muhammad juga pernah menyuruh delegasi Bani Tajib untuk membayarkan zakatnya secara swakelola. Nah, mereka yang terlibat secara langsung dalam pengelolaan zakat inilah yang disebut sebagai amil (*al-âmilîna alayhâ*).

Fungsi amil ini disebutkan dalam QS 09:60 sebagai satu dari delapan golongan yang berhak mendapatkan bagian zakat. Dalam tafsirnya, Ibnu Katsir memahami bahwa amil adalah mereka yang menarik dan membagikan zakat.²⁴⁴ al-Qurthubi menyebutkan bahwa amil adalah mereka yang diutus oleh imam (pemerintah) untuk menjemput dan menyerahkan zakat kepada orang-orang yang berhak sebagai wakil dari pemerintah.²⁴⁵ Dalam fungsinya sebagai pengelola zakat, maka amil ini mencakup orang yang memungut (*al-jâbî*), orang yang membagikan (*al-mufarriq*), orang mencatat (*kâtib*), orang yang mendata dan mengumpulkan, serta mengedukasi para wajib zakat (*al-hâsyir*).²⁴⁶

Karena peran dan fungsinya yang vital dalam pengelolaan zakat, maka ada banyak syarat yang harus dipenuhi bagi para amil, yakni (i) muslim, karena fungsi amil adalah wakil dari pemerintahan yang Islam, (ii) adil, bisa dipercaya, jujur, dan tidak curang, (iii) menguasai seluk-beluk zakat karena ia akan berhadapan dengan sekian banyak problem terkait zakat, dan ia harus

²⁴⁴ Abu al-Fida' Ibnu Katsir, *op.cit*, juz 4 hlm. 167.

²⁴⁵ Al-Qurthubi, *op.cit*, juz 8, hlm. 178.

²⁴⁶ Wizârah al-Awqâf wa as-Syu'ûn al-Islâmiyyah, *op.cit*, juz 23, hlm. 307.

berijtihad untuk memecahkan permasalahan ini, (iv) mampu menjalankan fungsinya dengan baik dan patut, (v) tidak termasuk ahli bait Muhammad (syarat terakhir ini masih diperdebatkan).²⁴⁷

Atas segala tugas yang sudah ia tunaikan, amil berhak mendapatkan upah. Dari manakah upah ini? Upah bisa diambilkan dari bagian zakat atau Baitul Mal.²⁴⁸ Berapakah hak bagian amil dari harta zakat tersebut? Imam Syafi'i dan Mujahid menyebut angka 1/8. Hal ini didasarkan pada jumlah mustahik yang disebut dalam QS 9:60 ada delapan kelompok (*ashnaf tsamâniyah*), sehingga masing-masing kelompok mendapat 1/8. Imam Malik, Imam Abu Hanifah, dan Ibnu Umar menyatakan bahwa upah amil disesuaikan dengan tingkat tanggung jawab dan kerepotan. Imam Abu Hanifah beralasan bahwa amil telah menghabiskan waktu dan tenaganya untuk kemaslahatan fakir miskin, maka kebutuhan mereka harus dicukupi tanpa berpatok pada angka 1/8, namun tidak boleh berlebihan. Abu Hanifah mengibaratkan seperti seorang istri yang membaktikan hidupnya kepada suami, maka suami wajib menafkahnya.²⁴⁹

Lalu bagaimana hubungan negara, amil, wajib zakat (*muzakki*), dan mustahik dalam kerangka syariah? Prinsip dasar syariah menyebutkan bahwa

²⁴⁷ *Ibid*, hlm. 307. Terkait syarat terakhir ini, para ulama berbeda pendapat. Mereka yang menggunakan syarat ini, seperti Imam Abu Hanifah berpijak pada preseden ketika Ibnu Abbas (sepupu Nabi) meminta kepada Muhammad agar diangkat sebagai petugas zakat. Muhammad menjawab bahwa harta zakat ini haram bagi Muhammad dan keluarganya. Berdasarkan preseden ini pula, ada beberapa ulama yang menyatakan bahwa pelarangan Nabi ini dalam konteks menikmati harta zakat. Jika seorang ahli bait menjadi amil kemudian ia tidak diberi upah, atau diberi upah yang diambilkan bukan dari harta zakat, misalnya dari kas mesjid atau Baitul Mal, maka hal ini diperkenankan. Yang terakhir ini pendapat Imam Syafi'i dan Imam Malik. Keduanya mendasarkan pada tindakan Nabi yang mengutus Ali bin Abi Thalib (sepupu sekaligus menantu Nabi) sebagai amil zakat untuk wilayah Yaman. Lihat al-Qurthubi, *op.cit*, juz 7, hlm. 178.

²⁴⁸ *Wizârah al-Awqâf wa as-Syu'ûn al-Islâmiyyah*, *op.cit*, juz 23, hlm. 307.

²⁴⁹ Al-Qurthubi, *op.cit*, juz 8, hlm. 177

beban taklif zakat terletak pada personal. Pemilik hartalah yang dituntut untuk membayarkan zakat atas harta yang dikuasainya. Fungsi negara *cum amil* dalam hal ini hanyalah sebagai wakil bagi para wajib zakat. Sehingga keberadaannya sesungguhnya tidak berpengaruh terhadap wajib zakat. Menggunakan kerangka ini, maka sesungguhnya kuasa atas zakat terletak pada wajib zakat, bukan negara.

b. Baitul Mal

Mengacu pada *siyasah islamiyah*, salah satu fungsi utama negara adalah untuk memastikan bahwa keadilan tidak terjadi dan keadilan ditegakkan. Selain itu, negara juga berfungsi sebagai penjamin terciptanya ruang yang terbuka bagi seluruh warganya dalam menjalankan kewajiban-kewajiban agamanya dengan baik. Demi terwujudnya tujuan ini, negara membutuhkan dukungan finansial. Sebab itulah, perlu ada sebuah lembaga yang mengelola keuangan publik. Dalam *siyasah islamiyah*, lembaga ini disebut Baitul Mal.²⁵⁰

Awalnya, lembaga tersebut bernama Baitul Mal Muslimin atau Baitul Mal Allah. Belakangan namanya menjadi Baitul Mal saja.²⁵¹ Dalam catatan sejarah, beberapa fungsi Baitul Mal ini sudah dijalankan sejak masa Muhammad memerintah di Madinah kendati tidak menggunakan nomenklatur

²⁵⁰ Abdul Aziz Dahlan dkk, *Ensiklopedi... op.cit*, jilid 1, hlm. 187. Di kalangan masyarakat Islam periode awal terkadang terjadi salah paham mengenai Baitul Mal. Kebanyakan orang memahami Baitul Mal sebagai bentuk fisik tempat menyimpan uang milik publik. Seharusnya, Baitul Mal dipahami sebagai sebuah lembaga pengelola kas negara, semacam Kementerian Keuangan. Lihat Wizârah al-Awqâf wa as-Syu'ûn al-Islâmiyyah, *op.cit*, juz 8, hlm. 242.

²⁵¹ *Ibid.*

Baitul Mal.²⁵² Pada masa kepemimpinannya, Muhammad mengelola harta zakat, *fai'* (upeti dari penduduk nonmuslim dalam suasana damai seperti *jizyah* [pajak jiwa] dan *kharaj* [pajak hasil bumi]), dan seperlima *ghanimah* (pampasan perang) untuk kepentingan fakir miskin, membiayai pasukan perang, dan seterusnya.²⁵³

Fungsi-fungsi Baitul Mal juga sudah dijalankan oleh Khalifah Abu Bakar dengan bentuk yang kendati masih sederhana tetapi sudah lebih terstruktur ketimbang sebelumnya. Pada waktu itu, konon Baitul Mal berbentuk semacam kotak, tempat menyimpan dana milik umat Islam.²⁵⁴ Lembaga Baitul Mal dan kebendaharaan negara ini dipercayakan kepada Abu Ubaidah. Abu Bakar menggali seluruh pendapatan yang bisa digunakan untuk kemaslahatan dan kesejahteraan rakyat untuk diberdayakan melalui Baitul Mal.²⁵⁵

Potensi-potensi pendapatan tersebut meliputi (i) zakat, infak, dan sedekah dari kaum muslim, (ii) *ghanimah* (rampasan perang), dan (iii) *jizyah* atau pajak jiwa dari warga negara nonmuslim. Seluruh pemasukan ini disimpan di Baitul Mal dan dikelola untuk pos-pos kesejahteraan para tentara, gaji para pegawai negara, dan rakyat yang membutuhkan sesuai *ashnâf* yang diatur oleh Al-Qur'an. Yang menarik adalah bahwa Abu Bakar tidak pernah

²⁵² Abdul Aziz Dahlan dkk, *op.cit*, jilid 1, hlm. 186. Lihat juga *Wizârah al-Awqâf wa as-Syu'ûn al-Islâmiyyah*, *op.cit*, juz 8, hlm. 244.

²⁵³ *Ibid.*

²⁵⁴ Berdasar catatan Ibnu Atsir, Abu Bakar pernah meletakkan Baitul Mal di Nasah, sebuah kampung di Madinah. Kemudian Baitul Mal dipindahkan ke pusat kota dan ditempatkan di rumah Abu Bakar. *Wizârah al-Awqâf wa as-Syu'ûn al-Islâmiyyah*, *op.cit*, juz 8, hlm. 244.

²⁵⁵ Al-Najjar, *Al-Khulafâ' ar-Râsyidîn*, (Beirut: Dar al-Kutub al-Ilmiyyah, 1990), sebagaimana dikutip J. Suyuthi Pulungan, *op.cit* hlm. 114.

menggunakan Baitul Mal untuk kepentingan pribadi atau kepentingan kenegaraan yang melibatkan dirinya. Abu Bakar tetap berdagang di pasar seperti biasa untuk memenuhi kebutuhan harian keluarganya.²⁵⁶

Melihat kondisi ini, Umar bin Khattab menyarankan agar Abu Bakar mengambil saja dari Baitul Mal sejumlah yang ia butuhkan, karena itu adalah haknya. Akhirnya, Abu Ubaidah memberikan jatah 4.000 dirham kepada Abu Bakar. Setelah dua tahun menjabat Khalifah, Abu Bakar wafat. Dalam wasiatnya, Abu Bakar memerintahkan agar mengembalikan tunjangan sebesar 8.000 dirham kepada Baitul Mal.²⁵⁷ Sementara itu, ketika Umar dan para sahabat memeriksa Baitul Mal, ternyata saldo Baitul Mal sudah habis ditasarufkan oleh Abu Bakar untuk kepentingan umat, dan hanya menyisakan beberapa recehan yang terserak.²⁵⁸

Pada masa Umar bin Khattab Baitul Mal mendapatkan perhatian yang serius dan betul-betul dimanfaatkan semaksimal mungkin demi kemaslahatan umum. Umar membentuk para pengelola Baitul Mal lengkap dengan fungsi administratif yang rapi dan terstruktur dengan pertanggungjawaban yang cukup ketat. Baitul Mal dipimpin oleh seorang Shahibu Baitul Mal yang bertindak sebagai wakil dari khalifah atau gubernur dan bertanggung jawab langsung

²⁵⁶ *Ibid* hlm. 115.

²⁵⁷ Umar bin Khattab sempat menggerutu lantaran wasiat Abu Bakar yang bersikeras mengembalikan zakat ini. Kata Umar, Abu Bakar ini membuat para penerusnya kerepotan. Bagi Umar, khalifah berhak mendapatkan tunjangan sewajarnya dari Baitul Mal lantaran waktu dan tenaganya sudah tersita untuk mengabdikan kepada masyarakat, sehingga waktu dan tenaganya untuk mencari nafkah menjadi jauh berkurang. Tetapi Abu Bakar menciptakan preseden bahwa seorang khalifah tidak menerima tunjangan, dan hal ini memberatkan khalifah penerusnya. Umar dan para khalifah penerus akhirnya membentuk preseden baru dengan menerima tunjangan Baitul Mal. Lihat Fakhruddin, *op.cit*, hlm. 227-228.

²⁵⁸ *Wizârah al-Awqâf wa as-Syu'ûn al-Islâmiyyah*, *op.cit*, juz 8, hlm. 244.

kepada khalifah atau gubernur.²⁵⁹ Saat itu, Umar mengangkat Abdurrahman bin Arqam dibantu Abdurrahman bin Ubaid al-Qari dan Mutqib (bekas pemegang stempel Nabi).²⁶⁰ Selain itu, dibentuk juga badan pengelola administrasi tanah pertanian di daerah yang ditaklukkan umat Islam (*Diwan Kharaj*).

Pada era ini, setelah Syiria, Mesir, Irak, dan Persia ditaklukkan, Umar tidak merampas tanah-tanah pertanian dan membagikannya kepada para tentara muslim seperti preseden Nabi atas tanah Khaibar.²⁶¹ Umar menyita tanah-tanah tersebut sebagai milik negara dan para pemilik semula tetap berhak mengolah tanah tersebut dengan kewajiban membayarkan *kharaj* kepada negara. *Kharaj* ini kemudian dikelola oleh Baitul Mal. Selain itu, Baitul Mal juga mengelola harta tak bertuan seperti barang tambang yang tidak dikuasai oleh pihak tertentu, warisan orang yang tak punya ahli waris, barang yang ditemukan di jalan, kelebihan dari 1/3 harta wasiat, harta karun peninggalan zaman baheula, juga gratifikasi pejabat negara dan barang hasil korupsi.²⁶²

²⁵⁹ *Ibid*, juz 8, hlm. 244-248.

²⁶⁰ J. Suyuthi Pulungan, *op.cit*, hlm. 132.

²⁶¹ Tindakan ini sempat diprotes banyak sahabat senior seperti Abdurrahman bin Auf, Zubair bin Awwam, dan Bilal bin Rabah lantaran dianggap menyalahi aturan QS Al-Anfal: 41 dan preseden Nabi dalam pembagian tanah rampasan perang di Khaibar. Namun Ali bin Abu Thalib, Utsman bin Affan, Thalhah, dan Abdullah bin Umar, dan banyak sahabat Anshar mendukung kebijakan Umar ini. Dari sinilah justru umat Islam mendapat banyak simpati dari kaum Nasrani di kawasan Irak, Mesir, Syiria, Yordania, dan Palestina. Kebijakan Umar ini dipandang sangat populis, berbeda tatkala Romawi atau Persia menginvasi daerah tersebut yang menyita seluruh tanah pertanian dan membaginya kepada pejabat mereka sendiri. Lihat Suyuthi Pulungan, *op.cit*, hlm. 132 dan 135-136.

²⁶² *Wizârah al-Awqâf wa as-Syu'ûn al-Islâmiyyah*, *op.cit*, juz 8, hlm. 244-248. Terkait gratifikasi dan barang hasil korupsi ini, Umar bin Khattab mengangkat Muhammad bin Maslamah sebagai pejabat pengawas umum semacam KPK atau BPK. Muhammad dan timnya bertugas keliling ke seluruh pelosok negeri untuk mengumpulkan informasi dan meneliti penyelewengan para pejabat, meneliti pengaduan rakyat, dan melaporkan temuannya kepada khalifah untuk

Umar juga membuka potensi aliran dana ke Baitul Mal dengan menarik cukai barang impor yang dimasukkan pedagang asing ke wilayah Islam. Sebagian tanah negara ada juga yang dikelola oleh umat Islam. Dari sini, negara menarik pajak yang disebut ‘*usyri*. *Jizyah* atau pajak jiwa bagi nonmuslim tetap diberlakukan oleh Umar sebagaimana kebijakan Abu Bakar semula. Begitu banyaknya potensi dana yang masuk ke Baitul Mal sehingga tak mengherankan bahwa dana yang terkumpul sangat banyak dan membutuhkan administrasi yang cermat. Umar kemudian membangun gedung Baitul Mal khusus untuk keperluan ini.²⁶³

Dalam pandangan Al-Mawardi, konsepsi Baitul Mal di sini perlu dibedakan dari Departemen Baitul Mal (Diwan Baitul Mal). Yang pertama adalah Baitul Mal yang mengelola harta publik, sedang yang kedua mengelola harta khusus milik khalifah.²⁶⁴ Namun keduanya sering dirancukan sehingga dalam praktiknya Khalifah memiliki kuasa yang teramat besar sehingga terkadang fungsi sosial Baitul Mal ditunggangi kepentingan sempit dari Khalifah dan orang-orang terdekatnya, seperti yang terjadi pada era Khalifah Utsman bin Affan.²⁶⁵ Utsman membantah tuduhan ini dan menyebut bahwa

ditindaklanjuti secara hukum, baik oleh Khalifah Umar sendiri atau oleh *qâdhî* (pejabat kehakiman). Lihat J. Suyuthi Pulungan, *op.cit*, hlm. 135.

²⁶³ Dana yang terkumpul kemudian digunakan untuk kepentingan strategis umat, misalnya pembangunan saluran irigasi, pembangunan jawatan pos, pertahanan dan keamanan negara, pemberdayaan fakir miskin, dan seterusnya. Umar sendiri hanya mengambil sedikit sekali dari harta Baitul Mal, sekadar untuk mencukupi kebutuhan dasar dirinya dan keluarga intinya. Lihat J. Suyuthi Pulungan *op.cit*, hlm. 132. Lihat juga Monzer Kahf, Monzer Kahf, *Zakat Management in Some Moslem Societies*, (Jeddah: Islamic Research and Training Institute IDB, 1999), hlm. 19.

²⁶⁴ *Wizârah al-Awqâf wa as-Syu'ûn al-Islâmiyyah*, *op.cit*, juz 8, hlm. 242.

²⁶⁵ Dalam catatan sejarah, penyelewengan penggunaan Baitul Mal sudah dimulai pada enam tahun terakhir dari pemerintahan Utsman bin Affan yang dilakukan oleh kerabat dekat Utsman. Lihat Abdul Aziz Dahlan dkk, *op.cit*, jilid 1, hlm. 186-187.

dirinya menjadi lebih miskin saat menjabat khalifah.²⁶⁶ Pada era Ali bin Abu Thalib, ia berupaya mengembalikan fungsi Baitul Mal kepada fungsi yang semestinya. Bahkan Ali menolak usulan untuk menggunakan dana Baitul Mal untuk membiayai perang melawan Muawiyah bin Abu Sufyan, Gubernur Syam yang memberontak. Pada era khalifah Muawiyah dan seterusnya, kecuali era Umar bin Abdul Aziz, penguasaan khalifah atas Baitul Mal nyaris tanpa kendali.²⁶⁷

Memang khalifah atau gubernur punya kuasa yang cukup besar terhadap Baitul Mal. Tetapi posisinya adalah sebagai wakil dari masyarakat, karena harta tersebut adalah milik rakyat umum namun tidak spesifik personnya.²⁶⁸ Umar bin Khattab mengibaratkan peran pemerintah dalam mengelola Baitul Mal seperti fungsi dan peran wali bagi harta anak yatim. Pemerintah atau khalifah dilarang menggunakan dana Baitul Mal sesuai kehendak hatinya, kecuali dari Diwan Baitul Mal khusus (karena itu adalah harta milik khalifah sendiri). Umar berkata, “Jika saya merasa tidak butuh, maka saya menahan diri. Jika saya butuh, saya akan mengambil seperlunya dengan cara baik. Jika saya sudah berkecukupan, saya akan mengembalikan apa yang sudah saya ambil tadi.”²⁶⁹

²⁶⁶ Utsman memang dikenal dermawan dan murah hati. Jumlah kekayaannya juga menyusut setelah ia menjadi khalifah. Tetapi bantahan ini tidak diindahkan dan menjadi salah satu penyulut pemberontakan terhadap dirinya, selain isu nepotisme dalam penunjukan gubernur di Kufah, Basrah, Mesir, dan Syiria. Pemberontakan inilah yang pada akhirnya mengakhiri nyawa Utsman. Lihat J. Suyuthi Pulungan, *op.cit*, hlm. 149.

²⁶⁷ Abdul Aziz Dahlan dkk, *op.cit*, jilid 1, hlm. 186-187.

²⁶⁸ Wizârah al-Awqâf wa as-Syu'ûn al-Islâmiyyah, *op.cit*, juz 8, hlm. 244.

²⁶⁹ *Ibid*, hlm. 245.

Abu Ya'la menyebut tugas dan tanggung jawab pemerintah terhadap Baitul Mal adalah (i) mengumpulkan harta sesuai syariat untuk disetorkan ke Baitul Mal dan (ii) mempergunakan harta sesuai standar syariat tanpa berlebih atau terlalu berhemat. Proses penggunaan ini juga harus tepat sasaran dan tepat waktu. Jika harta yang dipungut itu berupa zakat, maka harta ini harus disendirikan dan dipergunakan sesuai peruntukannya bagi delapan kelompok yang sudah ditentukan oleh syariat (QS 09:103). Adapun harta *fai* harus digunakan untuk kemaslahatan umum, namun tidak terikat objeknya. Demikian halnya dengan 1/5 rampasan perang.²⁷⁰

Oleh karena itu, ada beberapa ulama yang menekankan agar Baitul Mal memilah sumber pemasukan sekaligus pengeluarannya ke dalam empat kamar yang benar-benar terpisah. Keempat kamar ini adalah Kamar Zakat, Kamar Harta Seperlima (*Khumus*), Kamar Harta Tak Bertuan (*dhayâ'i*), dan Kamar Fai'. Pengelolanya bisa orang yang sama, tetapi harus benar-benar ditekankan bahwa tidak terjadi percampuran harta di antara keempat kamar tersebut.²⁷¹

Pada masa awal pemerintahan Islam, gubernur daerah juga memiliki Baitul Mal yang ia kelola secara terdesentralisasi sebagai wakil dari pemerintah pusat.²⁷² Gubernur tidak diharuskan menyerahkan harta yang ia kumpulkan ke pemerintah pusat, kecuali dalam beberapa kasus tertentu di mana ada tempat lain yang lebih membutuhkan bantuan. Hal ini tampaknya berbeda dengan kebijakan yang diterapkan oleh Abu Bakar yang

²⁷⁰ *Ibid.*

²⁷¹ *Ibid*, hlm. 249-250.

²⁷² *Ibid*, juz 8, hlm. 245.

mengharuskan penyetoran zakat ke pemerintah pusat di Madinah. Kebijakan Abu Bakar ini lantaran ia butuh pengakuan dan simbol kesetiaan seluruh jajaran pemerintahan di bawahnya yang pada awalnya diwarnai banyak pemberontakan, baik dari golongan para nabi palsu, kaum murtad, dan kalangan pembangkang zakat.

5. Praktik dan Struktur Hegemoni Negara dalam Pengelolaan Zakat di Panggung Sejarah Islam Awal

Dari pembahasan di atas, terlihat bagaimana praktik, pola, dan struktur pengelolaan zakat pada masa Islam awal. Peran hegemoni negara bisa dirinci dalam dua oposisi biner yang terus berdialektika dalam rentang sejarah. Kedua oposisi biner ini adalah pengelolaan negara vs pengelolaan masyarakat sipil (*civil society*) dan asas desentralisasi vs asas sentralisasi. Dalam rentang sejarah Islam awal, kedua oposisi biner ini saling tumpang tindih dalam praktiknya.

a. Negara vs Masyarakat Sipil (*civil society*)

Pada masa Muhammad memimpin Madinah, pengelolaan zakat menggunakan beberapa model. Ada kalanya Muhammad sebagai pemimpin negara Madinah menarik zakat. Muhammad memerintahkan Ibnu Lutabiyah untuk menarik zakat Bani Salim. Di lain waktu, Muhammad membiarkan sahabat membayarkan zakat dengan langsung diserahkan kepada mustahik, atau diserahkan kepada Nabi. Terkadang Nabi tidak menerima zakat yang

dibayarkan sahabat, namun justru memerintahkan agar zakat langsung diserahkan kepada mustahik. Seluruh model ini adalah sama-sama sah dalam hukum Islam.

Pada masa Abu Bakar, pembayaran zakat harus melalui negara. Dalam hal ini, Abu Bakar bahkan pernah mengangkat senjata terhadap mereka yang menolak membayar zakat. Berdasar catatan Khalil Abdul Karim, sesungguhnya mereka tetap membayarkan zakat namun tidak disetorkan ke Baitul Mal pusat, tetapi Abu Bakar tetap memerangi mereka. Umar bin Khattab masih melanjutkan kebijakan Abu Bakar tetapi dengan cara yang lebih longgar. Ia pernah menyuruh Abu Said Al-Miqbari untuk membagi-bagikan sendiri harta zakatnya kepada para mustahik.²⁷³

Selanjutnya pada era Khalifah Utsman bin Affan, kendali negara menjadi jauh lebih kendur. Negara yang makin makmur membuat negara tidak perlu menarik zakat secara maksimal. Utsman membuat klasifikasi harta batin dan lahir. Terhadap harta lahir, negara wajib memungut zakatnya. Sedangkan terhadap harta batin, kewajiban pembayaran zakat diserahkan sepenuhnya kepada pemilik harta. Salah satu tujuannya, agar wajib zakat bisa menyerahkan zakatnya kepada para mustahik di dekat mereka.²⁷⁴ Klasifikasi ini kemudian dikembangkan oleh para ulama madzhab dan kemudian

²⁷³ Muhammad Rawwas Qal'ahji, *Mawsû'ah Fiqh Umar bn Khattab ra*, penerj. M. Abdul Mujieb AS, dkk, Ensiklopedi Fikih Umar bin Khattab RA, (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 1999), hlm. 673.

²⁷⁴ Tujuan lainnya adalah untuk meminimalisasi biaya pengumpulan zakat, lantaran susahnya mendeteksi harta batin. Lihat Monzer Kahf, *Zakat Management in Some Moslem Societies*, (Jeddah: Islamic Research and Training Institute IDB, 1999), hlm. 19-20.

menghasilkan berbagai pendapat yang berbeda, seperti yang penulis uraikan dalam subbab di atas.

Konflik yang terjadi pada pemerintahan Islam pada era Ali dan seterusnya membuat para ulama kemudian menghadirkan beberapa pemikiran yang menegaskan keabsahan pengelolaan zakat secara mandiri oleh wajib zakat. Namun, ketika pemerintahan Islam sudah kembali stabil, empat mazhab fikih Islam lahir. Dalam pandangan empat mazhab ini, secara prinsipil, menyatakan bahwa kuasa pengelolaan zakat ada pada negara karena zakat adalah bagian dari *wilayat* seperti yang diungkap Al-Mawardi. Negara berhak memungut dan mengelola zakat melalui badan yang ia bentuk: Baitul Mal. Namun ketika pemerintah absen menarik zakat, maka wajib zakat masih berkewajiban membayar zakatnya.²⁷⁵

Satu catatan penting adalah sejauh yang penulis telusuri, pada masa Islam klasik tidak ditemukan organisasi swasta bentukan masyarakat sipil yang mengelola zakat secara independen.²⁷⁶ Dalam sejarahnya, pemerintah telah mendominasi dan menghegemoni pengelolaan zakat sedari awal sejarah Islam klasik. Kalaupun masyarakat mengelola zakatnya sendiri, pada praktiknya adalah muzakki yang membayarkan zakatnya langsung kepada mustahik tanpa melalui panitia bentukan masyarakat. Kendati demikian, Al-Qaradhawi menyebut bahwa kehadiran lembaga pengelola zakat swasta adalah alternatif terbaik ketika negara absen dalam mengelola zakat.²⁷⁷

²⁷⁵ *Ibid*, hlm. 20-21.

²⁷⁶ Temuan penulis ini selaras dengan temuan Monzer Kahf dan Yusuf al-Qaradhawi. *Ibid*, hlm. 21.

²⁷⁷ *Ibid*, hlm. 21.

b. Sentralisasi vs Desentralisasi

Dalam pengelolaan zakat, Muhammad menerapkan asas desentralisasi zakat. Misalnya tampak dalam pesan Muhammad kepada Muadz bin Jabal yang memerintahkan agar zakat dibagikan kepada fakir miskin di Yaman. Nabi tercatat pernah membentuk panitia zakat. Biasanya, para petugas ini memungut zakat dan langsung mendistribusikan kepada masyarakat yang membutuhkan di sekitar tempat pemungutan zakat. Ketika para petugas ini kembali ke Madinah, mereka hanya menyampaikan laporan pelaksanaan dan sisa zakat yang belum terbagi.²⁷⁸

Dalam penelusuran Monzer Kafh, tidak ada catatan yang menyebutkan bahwa Muhammad mengorganisir dan melakukan sentralisasi pengelolaan zakat di ibukota Madinah. Jangankan sentralisasi, Muhammad tidak pernah memerintahkan para petugas zakat untuk memindahkan zakat dari satu tempat ke tempat lain dengan alasan apa pun.²⁷⁹ Bahkan Muhammad menolak zakat yang dihaturkan oleh delegasi Bani Tajib. Sebaliknya, Muhammad malah menyuruh delegasi tersebut untuk membawa kembali harta zakat tersebut untuk dibagikan kepada kaum fakir miskin di Bani Tajib.

Abu Bakar memprotes tindakan Nabi tersebut. Belakangan, saat ia memerintah menjadi khalifah, Abu Bakar menerapkan asas sentralisasi dalam pengelolaan zakat. Seluruh kabilah di Jazirah Arab yang dulu menjalin hubungan damai dengan Muhammad diwajibkan untuk menyetorkan zakat ke

²⁷⁸ *Ibid.* hlm. 16-17.

²⁷⁹ *Ibid.* hlm. 17.

pemerintah pusat di Madinah. Jika tidak membayar zakat, maka ancamannya adalah pedang yang terhunus. Kebijakan ini didukung oleh nyaris seluruh sahabat dekatnya, kecuali Umar yang sempat memprotesnya, namun pada akhirnya turut serta di barisan Abu Bakar.

Setelah menjabat khalifah, Umar bin Khattab menghentikan kebijakan Abu Bakar. Muadz pernah dimarahi Umar bin Khattab karena mengirimkan harta zakat dari Yaman ke Madinah. Umar memerintahkan agar zakat di Yaman dimanfaatkan oleh penduduk Yaman saja, tapi Muadz berlasan bahwa di Yaman tidak ada lagi fakir miskin yang butuh zakat. Umar kemudian bersikeras mengembalikan zakat tersebut. Kejadian ini berulang selama tiga tahun berturut-turut. Hal yang sama terjadi saat Umar memarahi Muhammad bin Maslamah membawa seluruh zakat ke Madinah. Umar bahkan berwasiat kepada khalifah seterusnya agar zakat dari kampung dimanfaatkan di kampung tersebut.²⁸⁰

Umar bin Khattab memang menerapkan asas desentralisasi dalam pemerintahan, termasuk dalam pengelolaan keuangan negara, baik dalam bentuk pajak ataupun zakat dan dana-dana lain. Di masing-masing daerah yang ia bagi ke dalam delapan propinsi²⁸¹, Umar mengangkat *amir* atau *wali* (semacam gubernur) lengkap dengan pranatanya mulai dari *katib* (sekretaris), *shâhib al-kharaj* (pejabat pajak), *shâhib al-ahdats* (pejabat kepolisian), *shâhib*

²⁸⁰ Muhammad Rawwas Qal'ahji, *op.cit*, hlm. 675.

²⁸¹ Delapan propinsi ini adalah Madinah, Makkah, Syiria, Jazirah, Basrah, Kufah, Mesir, dan Palestina. Lihat J. Suyuthi Pulungan, *op.cit*, hlm. 133.

baitul mâl (pejabat keuangan), dan *qâdhî* (hakim). Nah, jabatan *shâhib al-kharaj* dan *shâhib baitul mâl* yang mengelola dana zakat dan yang lainnya.²⁸²

D. Hegemoni Negara dalam Pengelolaan Zakat Melalui UUPZ 23/2011

1. Konstelasi Politik dan Kepentingan dalam Proses Legislasi UUPZ 23/2011

Meski sudah disahkan dan dijalankan, muncul wacana untuk mengamandemen UUPZ No 38/1999. Pada mulanya, wacana ini muncul ke publik pada forum dengar pendapat bersama anggota DPR pada 28 Januari 2002. Pada kesempatan tersebut, Forum Zakat menyatakan bahwa UUPZ 38/1999 harus diamandemen karena tiga hal. Pertama, zakat adalah kewajiban bagi setiap muslim, maka perlu ada sanksi bagi muslim yang ingkar zakat. Kedua, negara harus ambil peran utama dalam mengelola zakat. Sebab itu, ketiga, FOZ mengusulkan agar ada Kementerian Zakat dan Wakaf.²⁸³

Usulan FOZ ini mengacu pada tujuh problem mendasar dalam tata kelola zakat. Pertama, asas zakat dalam UUPZ 38/1999 masih bersifat suka rela sehingga pembayaran zakat tergantung pada kesadaran muzakki. Kedua, ketiadaan sanksi bagi muzakki yang mangkir adalah bukti negara absen dalam pengelolaan zakat. Ketiga, ketika setiap orang bisa mendirikan lembaga pengelola zakat, hal ini memicu konflik antar lembaga, baik BAZ ataupun LAZ. Keempat, problem ketiga menyebabkan pengumpulan dan pengelolaan zakat tidak efektif. Kelima, tidak jelas siapa yang berhak mengendalikan dan

²⁸² *Ibid.*

²⁸³ Arskal Salim, *op.cit*, hlm. 130-131.

mengesahkan lembaga pengelola zakat swasta karena perbedaan yurisdiksi LAZ dan BAZ sangat kabur. Keenam, posisi dan peran BAZNAS dengan UPZ-nya sebagai pengelola zakat plat merah masih stagnan. Ketujuh, UUPZ 38/1999 minim dukungan peraturan pelaksana.²⁸⁴

Menurut FOZ, akumulasi tujuh problem di atas menyebabkan pengelolaan dan pemanfaatan zakat tidak maksimal. Sebab itu, zakat harus dialihkan dari sifat sukarela menjadi kewajiban. Muzakki yang ingkar zakat harus diberi sanksi. Negara harus diberi kewenangan untuk menjatuhkan sanksi kepada muzakki yang ingkar. Untuk mendapatkan kekuasaan ini, beberapa anggota FOZ menambahkan bahwa pengelolaan zakat harus ada pada satu tangan, yakni lembaga pengelola zakat milik pemerintah. Jadi, sanksi bisa diberikan tidak semata-mata karena landasan agama, tetapi juga punya landasan yuridis. Tujuan ini hanya bisa dilakukan dengan mengamandemen UUPZ 38/1999.²⁸⁵

Dalam forum Munas III yang diadakan di Balikpapan pada 25-28 April 2003, FOZ mengangkat tema “Menggagas Amandemen UU no. 38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat: Menuju Optimalisasi Dana Zakat.” Jamal Doa dan Sunarsip, pembicara yang berasal dari bukan pemerintah menekankan pentingnya sentralisasi pengelolaan zakat oleh negara²⁸⁶ dan sanksi bagi muzakki yang ingkar zakat. Sebaliknya, Tulus, Dirjen Zakat dan Wakaf Kementerian Agama justru menolak usul tersebut dan berpendapat bahwa

²⁸⁴ *Ibid*, hlm 131.

²⁸⁵ *Ibid*.

²⁸⁶ Seperti peneliti singgung dalam catatan kaki di bab 1, tampaknya Jamal Doa memahami sentralisasi sebagai deliberalisasi pengelolaan zakat, di mana seluruh kewenangan mengelola zakat ada di tangan negara, bukan swasta.

yang diperlukan adalah memperkuat peran BAZNAS dalam mengelola zakat. Kendati demikian, FOZ lebih mengerucut pada usulan amandemen UUPZ. Usulan ini diajukan ke DPR namun kurang diapresiasi. DPR berpendapat bahwa Indonesia bukanlah negara Islam.²⁸⁷

Kendati demikian, pada akhirnya usulan amandemen terhadap UUPZ 38/1999 disetujui. FOZ segera menyiapkan *blue print* tata kelola zakat dan diajukan ke DPR. Di sisi lain, Kementerian Agama juga menyiapkan draf UU sendiri.²⁸⁸ Rancangan Undang-Undang tentang Pengelolaan Zakat yang baru ini masuk ke DPR pada akhir periode 2004-2009. Lantaran waktunya berdekatan dengan pemilu 2009 maka proses pembahasan di parlemen tidak tuntas sampai akhir periode. Apalagi, tekanan dari masyarakat sipil dalam hal ini cukup rendah. Proses legislasi dilanjutkan oleh DPR hasil pemilu tahun 2009.

Secara prinsipil, revisi diperlukan karena UUPZ 38/1999 dipandang tidak lagi memadai bagi pengelolaan dan pendayagunaan zakat. FOZ mencatat setidaknya terdapat 3 hal pokok yang dipersoalkan dalam UUPZ 38/1999. *Pertama*, tidak ada sanksi bagi muzakki yang ingkar zakat. Hal ini menyebabkan lemahnya tekanan kepada muzakki. Zakat dianggap hanya sebagai kewajiban personal dan tidak mengikat. *Kedua*, pembayaran zakat perlu mendapat insentif dari negara. Wujud insentif adalah zakat yang

²⁸⁷ Usulan ini pada dasarnya adalah menguatkan peran BAZNAS. Dalam Workshop Nasional FOZ pada September 2003, muncul usulan agar BAZNAS diperkuat menjadi semacam Bank Indonesia. Baznas berperan sebagai regulator dan supervisor bagi seluruh lembaga pengelola zakat non-negara, yakni LAZ. *Ibid*, hlm. 132.

²⁸⁸ Wawancara dengan April Purwanto, ketua FOZ Wilayah DI Yogyakarta pada 14 April 2014.

dibayarkan bisa digunakan sebagai pengurang pajak. *Ketiga*, perlu penataan kelembagaan zakat. Posisi negara dan organisasi pengelola zakat bentukan masyarakat sipil yang setara dianggap tidak bisa memberikan power yang cukup untuk pengelolaan zakat secara maksimal. Kontrol terhadap pengelola zakat juga dianggap kurang.²⁸⁹

Namun demikian, rupanya draf versi FOZ ini tidak digunakan oleh DPR karena DPR justru menggunakan draf yang diusulkan oleh Kementerian Agama.²⁹⁰ Dalam draft tersebut yang susah diakses oleh para pegiat zakat terdapat beberapa pasal yang membahayakan posisi Lembaga Amil Zakat nonpemerintah.²⁹¹ Beberapa pegiat zakat sangat khawatir karena ada indikasi yang cukup kuat bahwa Lembaga Amil Zakat bentukan masyarakat akan dihapus. Kekhawatiran ini bahkan dalam beberapa sisi sangat berlebihan. Ahmad Juwaini, amil zakat di Dompot Dhuafa dan pegiat FOZ menuding adanya oknum di Departemen Agama yang kecewa dengan UUPZ 1999 karena memberikan ruang luas bagi LAZ. Oknum ini dituding berencana akan menghapuskan peran LAZ sama sekali melalui revisi UUPZ ini.²⁹²

²⁸⁹ Ahmad Juwaini, "Tinjauan Kritis Rencana Penghapusan LAZ oleh Pemerintah", <http://www.forumzakat.net/index.php?act=paparan&id=4> diakses 10 Maret 2014 pukul 11.12 WIB.

²⁹⁰ Wawancara dengan April Purwanto, ketua FOZ Wilayah DI Yogyakarta pada 14 April 2014.

²⁹¹ Menghadapi kondisi yang semacam ini, beberapa pegiat zakat membuat semacam portal digital untuk memantau perkembangan proses legislasi UUPZ di milis Advokasi Zakat (https://groups.yahoo.com/neo/groups/advokasi_zakat). Dalam forum milis ini, susahny mendapat akses atas bocoran draf ini menjadi diskusi hangat. Mereka meminta ke Kemenag, tetapi tidak diberi karena draf sudah diserahkan ke DPR. Mereka minta ke DPR tetapi tidak diberi juga, karena draf yang DPR terima belum final. Draf final yang akan dibahas masih ada di Kemenag. Lebih lanjut, sebagian besar informasi penting dalam masa-masa legislasi UUPZ 23/2011 penulis dapatkan dari portal tersebut.

²⁹² Ahmad Juwaini, *op.cit.*

Pada awal 2010, Komisi VIII yang membidangi urusan agama membentuk panitia kerja (Panja) RUU Pengelolaan Zakat, Infak, dan Sedekah (RUU PZIS). Penamaan RUU ini agak berbeda dengan UUPZ 38/1999 dengan memasukkan Infak dan Sedekah ke dalam nama RUU.²⁹³ Sampai pada pertengahan 2010, ada wacana yang mengemuka dari kalangan DPR, bahwa nantinya sebagai pengelola zakat, infak, dan sedekah akan dibentuk Badan Pengelola Zakat Infak dan Sedekah (BP ZIS). Bahkan ada wacana agar UU nanti bernama UU BP ZIS.²⁹⁴ Tetapi rupanya nomenklatur UU BPZIS ini kurang mendapat sambutan dan pada akhirnya tidak digunakan.

Pada saat yang hampir bersamaan, di DPR muncul wacana agar RUU PZIS ini ditangani lintas komisi. Namun, Abdul Kadir Karding, ketua Komisi VIII berkeras agar pembahasan RUU ini ditangani (kembali) oleh Komisi VIII yang memang membidangi urusan keagamaan.²⁹⁵ Di sisi lain, beberapa fraksi misalnya fraksi Golkar berkomitmen untuk segera menuntaskan pembahasan RUU dalam waktu secepatnya.²⁹⁶

Isu lain yang muncul dalam proses legislasi ini adalah adanya beberapa Lembaga Amil Zakat yang dekat dengan parpol tertentu. Hal ini bagi beberapa kalangan disebut sebagai politisasi dana zakat. Dalam kasus bencana alam,

²⁹³ Puji Kurniawan, "Legislasi Undang-Undang Zakat", *Jurnal Ar-Risalah*, volume 13 Nomor 1 Mei 2013.

²⁹⁴ Hal ini sering diungkap anggota DPR kepada media. Lihat <http://www.dpr.go.id/id/berita/komisi8/2010/agu/06/1904/h.m.-busro-fraksi-partai-golkar--uu-pengelolaan-zakat-belum-berjalan-optimal> "H.M. BUSRO (Fraksi Partai Golkar)- UU Pengelolaan Zakat Belum Berjalan Optimal" diakses 10 Maret 2014 pukul 12.10 WIB. Lihat juga https://groups.yahoo.com/neo/groups/advokasi_zakat/conversations/topics/117 "Badan Pengelola ZIS Cegah Politisasi Lembaga ZIS" diakses 10 Maret 2014 pukul 12.13 WIB.

²⁹⁵ https://groups.yahoo.com/neo/groups/advokasi_zakat/conversations/topics/51 "Komisi VIII Siap Bahas RUU Pengelolaan ZIS" diakses 2 Maret 2014 pukul 11.00 WIB.

²⁹⁶ https://groups.yahoo.com/neo/groups/advokasi_zakat/conversations/messages/91 "UU Pengelolaan Zakat akan diselesaikan tahun 2011" diakses 4 Maret 2014 pukul 10.23 WIB.

misalnya, di samping bendera LAZ juga ada bendera partai yang tampil dalam menyalurkan bantuan.²⁹⁷ Kedekatan ini diakui oleh PKPU, namun menurutnya, kedekatan ini terjadi karena memang PKPU kesulitan mencari relawan yang terbiasa terjun ke masyarakat. Justru dengan bergabung, biaya penyaluran menjadi lebih murah.²⁹⁸ Din Syamsudin, Ketua PP Muhammadiyah mendukung RUU ZIS ini agar mampu meminimalisasi potensi politisasi.²⁹⁹ Namun, di luar parlemen, Golkar pada 11 Agustus 2010 justru mendirikan GoZIS (Gerakan Orang untuk Zakat Infak dan Sedekah) untuk menampung filantropi Islam untuk warga Golkar.³⁰⁰

Masih di bulan Agustus 2010, muncul sebuah kejutan dari pemerintah. Setelah sebelumnya pemerintah menolak usulan DPR agar zakat bisa menjadi pengurang pajak, pemerintah justru menerbitkan PP No 60 tahun 2010. PP yang ditandatangani Presiden Yudhoyono pada 20 Agustus 2010 ini menyatakan bahwa zakat atau sumbangan keagamaan lain dapat dikurangkan dari penghasilan bruto kena pajak. Dalam PP ini pemerintah mencoba mengakomodasi usulan DPR secara moderat, tidak menjadikan zakat sebagai

²⁹⁷ Wawancara dengan Yusuf Wibisono, BAZNAS DIY pada 2 April 2014 dan April Purwanto 14 April 2014. Terkait kegelisahan ini silakan baca Bab III tesis ini subbab BAZNAS DI Yogyakarta dan subbab DPU-DT Yogyakarta.

²⁹⁸ Wawancara dengan Jumarsono, pimpinan PKPU DI Yogyakarta pada 23 Mei 2014. Informasi mengenai hal ini silakan baca Bab III subbab PKPU DI Yogyakarta.

²⁹⁹ https://groups.yahoo.com/neo/groups/advokasi_zakat/conversations/topics/117 “Badan Pengelola ZIS Cegah Politisasi Lembaga ZIS”, diakses pada 3 Maret 2014 pukul 20.00 WIB.

³⁰⁰ <http://www.republika.co.id/berita/breaking-news/nasional/10/08/11/129414-partai-golkar-luncurkan-gozis> “Partai Golkar Luncurkan GoZIS” diakses 3 Maret 2014 pukul 19.22 WIB. Salah satu fungsionaris Partai Golkar, Fadel Muhammad menyatakan bahwa GoZIS ini menyalurkan dana filantropi untuk umum, tidak hanya fungsionaris, kader, dan pengurus. Lihat <http://www.golkarjateng.com/kabar-nusantara/612-lembaga-zakat-golkar-kembangkan-bmt> “Lembaga Zakat Golkar Kembangkan BMT” diakses 3 Maret 19.30 WIB. Tudingan politisasi dana zakat kepada Golkar juga menyeruak di kalangan LAZ. Simak Bab III tesis ini subbab PKPU Yogyakarta.

pengurang pajak yang harus dibayarkan, tetapi sebagai pengurang penghasilan bruto kena pajak.

Peraturan Pemerintah ini memberikan satu tambahan lagi, bahwa ketentuan ini hanya berlaku bila zakat dibayarkan melalui Badan Amil Zakat bentukan pemerintah atau lembaga pengelola zakat yang diakui dan disahkan oleh pemerintah.³⁰¹ Dari sini terlihat bahwa ada indikasi bahwa pemerintah tetap mempertahankan status quo dalam pengelolaan zakat. Tetapi memang penentuan saluran pembayaran zakat semacam ini masuk akal, karena negara butuh informasi yang jelas dan bisa diverifikasi legalitasnya.

a. Sidang Paripurna 30 Agustus 2010

Pada awalnya terjadi tarik ulur dalam pembahasan RUU PZIS apakah akan dibahas oleh Komisi VIII atau lintas komisi. Sidang Paripurna pada tanggal 30 Agustus 2010 akhirnya memutuskan bahwa RUU PZIS dibahas oleh Panja Zakat yang dibentuk di Komisi VIII DPR RI. Dalam sidang ini, hadir Arif R. Haryono dari IMZ- Gerakan Masyarakat Peduli Zakat sebagai pemantau. Dalam notulensi Arif, Fraksi PDI-P berpendapat bahwa ZIS harus dikelola secara profesional, rapi administrasi, dan bertanggung jawab demi mengentaskan kemiskinan. Secara umum, FPDI-P sepakat dengan RUU ZIS untuk diteruskan pembahasannya sesuai mekanisme yang berlaku.³⁰²

³⁰¹ <http://finance.detik.com/read/2010/10/22/120333/1472177/4/zakat-akhirnya-jadi-pengurang-pajak?f9911023> “Zakat Akhirnya Jadi Pengurang Pajak”, diakses pada 3 Maret 2014 pukul 20.12 WIB.

³⁰² Catatan perdebatan ini penulis koleksi dari milis advokasizakat@yahoo.com yang sangat aktif dalam mengawal setiap perkembangan proses legislasi RUU PZ. Milis ini beranggotakan ratusan pegiat zakat, pemerhati zakat, pegiat filantropi, akademisi, LSM, dan

Pendapat senada muncul dari Fraksi Partai Golkar (FPG). Lebih jauh FPG memberikan beberapa usulan: (i) fungsi Zakat, Infaq, dan Sadhaqoh harus dipisahkan dalam penerimaan, pencatatan, dan pendistribusian; (ii) pemisahan antara BAZNAS dan LAZNAS, antara regulator dan operator; (iii) zakat juga harus bisa mengurangi beban pajak umat Islam; (iv) perlu ada sanksi bagi wajib zakat (muzakki) yang tidak membayar zakat, sehingga perlu hukum positif; (v) kelembagaan amil zakat bersifat vertikal, pemerintah harus jelas di mana keterlibatannya agar pengelolaan dan pendayagunaan zakat berjalan maksimal; (vi) perlu ada Badan Pengelola Zakat Infak, dan Sedekah (BP ZIS) beserta aturan mainnya yang lebih independen.³⁰³

Fraksi Partai Amanat Nasional (FPAN) berpendapat bahwa UUPZ 38/1999 tidak lagi kompatibel. FPAN mencatat beberapa problem sosiologis dalam pengelolaan zakat. Di antaranya adalah muzakki masih sangat karitatif. Lembaga pengelola zakat masih lemah dalam manajerial, program, dan akuntabilitas, bahkan tak jarang BAZNAS, BAZDA, dan LAZ tumpang tindih. Mekanisme pelaporan dan pengawasan masih belum ada standar baku. FPAN usul agar ada sistem pengawasan Otoritas Jasa Keuangan terhadap pengelola ZIS karena pengelolaan zakat bisa diklasifikasikan sebagai lembaga keuangan yang bersifat khusus. FPAN setuju dengan usul inisiatif Komisi VIII tentang RUU PZIS.³⁰⁴

masyarakat

umum.

Lihat

https://groups.yahoo.com/neo/groups/advokasi_zakat/conversations/topics/61

“Rangkuman

Pandangan Fraksi di Paripurna (I)” diakses 4 Maret 2014 pukul 11.00 WIB.

³⁰³

https://groups.yahoo.com/neo/groups/advokasi_zakat/conversations/topics/62

“Rangkuman Pandangan Fraksi di Paripurna (II)” diakses 4 Maret 2014 pukul 11.10 WIB.

³⁰⁴

Ibid.

Fraksi PKB mencatat beberapa persoalan, yakni: (i) masih banyak muzakki yang belum paham harta kena zakat; (ii) masyarakat masih membayarkan zakat tidak melalui lembaga; (iii) masyarakat masih belum percaya kepada pengelola zakat; (iv) banyak potensi zakat yang belum dioptimalkan; (v) masih banyak Organisasi Pengelola Zakat yang belum amanah dan profesional; (vi) fungsi regulasi, koordinasi, sinergi, dan pengawasan organisasi pengelola zakat belum efektif; (vii) belum ada standar manajemen OPZ sebagai acuan pengelolaan sekaligus acuan pengawasan; (viii) zakat belum menjadi pengurang pajak; (ix) optimalisasi daya guna zakat masih minim; dan (x) struktur organisasi dan hubungan antara BAZNAS dengan BAZDA tidak jelas, demikian juga hubungan BAZNAS dengan LAZ sehingga tumpang tindih dan tidak koordinatif.³⁰⁵

Lebih lanjut FPKB menyatakan bahwa UUPZ 38/1999 belum optimal sehingga perlu perbaikan dan tambahan yang dapat mendisiplinkan dan mengikat *stake holders* zakat. Perlu ada reformasi manajemen zakat dengan peran masyarakat yang lebih baik, sehingga akuntabilitas dan kredibilitas pengelolaan zakat menjadi lebih baik. Ketika kepercayaan masyarakat menjadi lebih baik, maka mobilisasi zakat menjadi lebih mudah. FPKB menambahkan bahwa ada tiga hal krusial yang perlu direvisi dari UUPZ 38/1999, yakni: (i) reformasi lembaga pengelola zakat; (ii) memperluas penyadaran berzakat; dan (iii) zakat sebagai pengurang pajak. Dalam penutup pidatonya, FPKB setuju

³⁰⁵ *Ibid.*

agar RUU inisiatif Komisi VIII ini dibahas dan menjadi prioritas pada masa sidang 2010.³⁰⁶

b. Pembahasan di Panja ZIS, Komisi VIII

Setelah sidang paripurna menyepakati bahwa RUU Pengelolaan Zakat, Infak, dan Sedekah masuk dalam agenda legislasi, *draft* RUU susunan DPR RI diserahkan kepada pemerintah. Komisi VIII kemudian meminta agar dari *draft* tersebut, Pemerintah menyusun Daftar Inventaris Masalah (DIM). Permintaan ini diajukan Komisi VIII kepada Kementerian Agama pada Desember 2010. Namun, dalam Rapat Dengar Pendapat (RDP) Fraksi Partai Golkar Komisi VIII bersama FOZ pada 10 Januari 2011, pemerintah belum menyerahkan DIM.³⁰⁷

Masih di forum RDP, Chairunnisa, anggota Fraksi Partai Golkar (FPG) Komisi VIII menyatakan bahwa RUU PZIS masih memiliki waktu dua masa sidang, lantaran sidang 2010 sebelumnya tidak dihitung. FPG menekankan bahwa harus ada pemisahan antara regulator dan operator ZIS. Pemerintah diharapkan hanya fokus pada regulasi, tidak perlu masuk ke ranah teknis operasional. FPG juga berpendapat bahwa pengelolaan zakat harus sepi dari aroma politis. Wacana zakat sebagai pemotong pajak juga perlu dibahas lebih lanjut. FPG sudah mengundang Dirjen Pajak dalam pembahasan hal ini di Baleg, tetapi tidak hadir.³⁰⁸

³⁰⁶ *Ibid.*

³⁰⁷ https://groups.yahoo.com/neo/groups/advokasi_zakat/conversations/topics/89 “Hasil RDP Tupoksi Komisi VIII dengan FOZ (10/1)” diakses pada 4 Maret 2014 pukul 11.30 WIB.

³⁰⁸ *Ibid.*

Pada 3 Maret 2011, Kementerian Agama akhirnya menyerahkan 32 Daftar Inventaris Masalah (DIM) kepada Komisi VIII DPR RI. Selanjutnya, DIM intradepartemen masuk ke Komisi VIII pada 17 Maret 2011. Setelah seluruh DIM siap, Komisi VIII menggelar Rapat Kerja bersama dengan Menteri Agama, perwakilan Kementerian Sosial, Kementerian Keuangan, Kementerian Hukum dan HAM, dan BAZNAS pada 28 Maret 2011 di ruang rapat Komisi VIII. Rapat ini membahas: (i) mekanisme pembahasan RUU PZIS, (ii) pembahasan DIM dari pemerintah, (iii) pembahasan Panja ZIS, dan (iv) pengesahan jadwal.³⁰⁹

Dalam rapat ini, Pemerintah menanggapi *draft* RUU PZIS yang diajukan DPR dengan mempertimbangkan (i) aspek syariah; (ii) aspek yuridis; (iii) aspek sosiologis, dan (iv) aspek kesejahteraan dan keadilan sosial. *Pertama*, aspek syariah, pemerintah berpendapat meski UU adalah produk hukum positif, namun ketentuan zakat, infak, dan sedekah harus mengacu syariat Islam. Salah satu acuannya adalah praktik Rasulullah saw dan Khalifah Umar bin Khattab yang menarik zakat dari muzakki dan Khalifah Abu Bakar yang angkat senjata terhadap pembangkang zakat. Artinya, zakat tidak dikelola oleh swasta tapi oleh lembaga yang punya otoritas, yakni pemerintah atau lembaga yang dibentuk oleh negara. Sedangkan infak dan sedekah tidak perlu diatur dalam UU.³¹⁰

³⁰⁹ Arif R. Haryono (IMZ), “Catatan Pemantauan Raker Panja Komisi VIII dan Pemerintah membahas RUU Pengelolaan Zakat”, notulensi, https://groups.yahoo.com/neo/groups/advokasi_zakat/conversations/messages/112, diakses 4 Maret 2014 pukul 12.00 WIB.

³¹⁰ Arif R. Haryono (IMZ), “Catatan Pemantauan Raker Panja Komisi VIII dan Pemerintah membahas RUU Pengelolaan Zakat”, notulensi,

Terkait aspek *kedua*, adalah yakni aspek yuridis, pemerintah berpendapat bahwa zakat bersifat memaksa. Sedangkan infak dan sedekah bersifat sukarela. Oleh karenanya, dua hal ini tidak masuk dalam norma pokok (*core-norms*), tetapi hanya norma tambahan (*extra-norms*). Kemudian, pemerintah berpendapat bahwa pengaturan zakat sebagai pengurang pajak bukan berada ada domain UU Zakat, melainkan UU Pajak. Pemerintah usul agar hal ini diatur dalam perubahan UU Perpajakan.³¹¹

Aspek *ketiga*: sosiologis. Pemerintah berpendapat bahwa partisipasi masyarakat yang selama ini aktif dalam pengelolaan zakat secara historis harus diakui dan diberi ruang sebagai salah satu bagian dari sistem pengelolaan zakat. Partisipasi ini harus diatur melalui Lembaga Amil Zakat atau Unit Pengumpul Zakat yang keduanya menjadi bagian dalam pengelolaan zakat secara nasional.³¹²

Aspek *keempat*: kesejahteraan dan keadilan sosial. Pemerintah berpendapat bahwa UU PZIS harus mengatur prioritas pendistribusian dan pendayagunaan zakat. UU PZIS harus mampu memetakan mustahik secara komprehensif dan adil sehingga zakat bisa berdayaguna secara optimal, tidak menumpuk di tempat tertentu sementara tempat lain kekurangan. Sebab itu, zakat harus ditangani secara menyeluruh tersentral oleh suatu lembaga nasional. Lembaga ini mengoordinasikan, mengumpulkan, mendistribusikan, dan mendayagunakan zakat secara nasional.

https://groups.yahoo.com/neo/groups/advokasi_zakat/conversations/messages/111 diakses 4 Maret 2014 pukul 12.00 WIB.

³¹¹ *Ibid.*

³¹² *Ibid.*

Berpijak dari pendapat dalam empat aspek tersebut, pemerintah mengusulkan:

- i. RUU PZIS diberi judul sama dengan UU 38/1999, yakni UU Pengelolaan Zakat (PZ). Dalam artian, zakat sebagai norma pokok. Infak dan sedekah sebagai norma tambahan. Karena sumbangan keagamaan punya banyak jenis, pemerintah usul agar ditambahkan frase “dana keagamaan lainnya”.
- ii. Definisi zakat diperbaiki dengan menambahkan frase “sesuai dengan syariah”. Bahwa pengelolaan zakat dijalankan dalam satu kesatuan sistem pengelolaan zakat nasional.
- iii. Format keanggotaan BAZNAS berbeda dengan UU 38/1999, yakni menggunakan pola komisioner.
- iv. UU PZ tetap mengakomodir adanya LAZ yang dibentuk oleh masyarakat, tetapi sifatnya hanya suplemen dan komplemen. Aktivitas LAZ harus dikontrol oleh BAZNAS agar tidak tumpang tindih satu dengan yang lainnya.
- v. Agar akuntabilitas dan efektivitas BAZNAS dan LAZ terjaga, pemerintah usul agar pemerintah berperan membina, mengawasi, dan mengendalikan pengelolaan zakat yang dilakukan BAZNAS dan LAZ.³¹³

³¹³ *Ibid.*

Menanggapi usulan ini, secara prinsipil DPR sepakat dengan 32 DIM dari pemerintah. Pembahasan RUU PZ ini sempat terhenti karena April 2011 DPR menjalani masa reses. Pada bulan Juni pembahasan RUU PZ kembali dilanjutkan. Di luar parlemen, muncul selentingan bahwa ada beberapa Lembaga Amil Zakat yang dekat dengan partai politik. Bahkan, Din Syamsudin, ketua Umum PP Muhammadiyah sempat menyatakan bahwa Lembaga Pengelola ZIS harus bersih dari unsur politisasi. Ungkapan ini kemudian didukung oleh Mahrus Munir, anggota Panja Zakat Komisi VIII DPR RI.³¹⁴

Dalam upaya menjamin pengelolaan ZIS bebas dari unsur politisasi dan manfaat dana kembali kepada umat, Mahrus berpendapat agar dibentuk Badan Pengelola Zakat Infak dan Sedekah (BP ZIS). Nantinya, BP ZIS ini berperan sebagai regulator dan pengawas. Sementara itu, LAZIS berfungsi sebagai operator. Usulan ini berbeda dengan amanat UUPZ 38/1999 di mana BAZNAS merangkap operator dan regulator.³¹⁵ Menanggapi statemen ini, pemerintah berpendapat bahwa pengelolaan zakat harus tetap dikelola oleh BAZNAS.

Kendati demikian, pada 16 Juni 2011 muncul statemen dari Sekjen Menteri Agama, Bahrul Hayat yang menyatakan bahwa secara prinsipil ada kesamaan pendapat dengan Panja Zakat bahwa harus ada pemisahan antara

314

http://www.jariungu.com/berita_list.php?idBerita=13309&pageNum_rsBerita=0&maxRows_rsBerita=5&totalRows_rsBerita=11&idRUU=85&currentPage=RUU.php&ajax=y&cariBerita=cariBerita, “Badan Pengelola ZIS Cegah Politisasi Lembaga ZIS” diakses pada 1 Mei 2014 pukul 09.10 WIB.

³¹⁵ *Ibid.*

regulator dan operator zakat. Pemerintah dan Panja Zakat sepakat bahwa keduanya harus menjadi organisasi yang kuat dan diatur langsung oleh UU, bukan PP. Sampai pada waktu itu pemerintah dan Panja Zakat belum mencapai kata sepakat terkait judul UU, hal-hal teknis istilah fikih, dan zakat sebagai pengurang pajak.³¹⁶

Panja Zakat masih ingin memasukkan Infak dan Sedekah ke dalam judul UU sedangkan pemerintah menolak.³¹⁷ Namun kemudian, pada rapat konsinyering hari Jumat 18 Juni 2011 disepakatilah nama RUU menjadi RUU Pengelolaan Zakat. Infak, sedekah, dan sumbangan keagamaan lain dimasukkan sebagai norma tambahan.³¹⁸ Anggota Panja Zakat Komisi VIII, Iskan Qolba Lubis menyebut tiga problem krusial. *Pertama*, zakat sebagai pengurang pajak yang diperjuangkan DPR. *Kedua*, terkait kelembagaan zakat, DPR ingin agar ada BP ZIS yang berada di bawah presiden langsung, dan Kemenag hanya mengurus bimbingan keagamaan. *Ketiga*, Iskan menambahkan bahwa perlu ada pengaturan posisi, relasi, koordinasi, dan kedudukan lembaga-lembaga zakat agar tidak ada yang dilikuidasi.³¹⁹

Dalam rapat pengambilan keputusan tingkat 1 di Komisi VIII, terjadi perdebatan antar fraksi mini Komisi VIII. Dalam rapat yang dipimpin Ketua

³¹⁶ https://groups.yahoo.com/neo/groups/advokasi_zakat/conversations/messages/124. “RUU ZIS: Beberapa Istilah Fikih Disepakati dalam PANJA RUU ZIS” diakses pada 1 Mei 2014 pukul 10.00 WIB.

³¹⁷ https://groups.yahoo.com/neo/groups/advokasi_zakat/conversations/messages/123. “RUU ZIS: Panja Menyepakati Pemisahan Regulator dan Operator Lembaga Zakat” diakses pada 1 Mei 2014 pukul 10.11 WIB.

³¹⁸ Puji Kurniawan, “Legislasi Undang-Undang Zakat”, *Jurnal Al-Risalah* volume 13 Nomor 1 Mei 2013, hlm. 111.

³¹⁹ https://groups.yahoo.com/neo/groups/advokasi_zakat/conversations/messages/122. Panja ZIS Lanjutkan Pembahasan dengan Pemerintah diakses ulang 16 Januari 2015 pukul 3.49 WIB.

Komisi VIII, Abdul Kadir Karding, juru bicara Fraksi Partai Demokrat Nany Sulistyani menyatakan bahwa perdebatan dalam pengelolaan zakat difokuskan pada upaya mendayagunakan zakat. Zulkarnaen Djabar dari Fraksi Partai Golkar menyatakan hal yang tidak berbeda dengan FP Demokrat. Djabar menambahkan bahwa zakat bisa menjadi sumber dana jaminan sosial. Karenanya, perlu regulasi yang baik.³²⁰

Pendapat yang menarik disampaikan oleh Fraksi PDI-P lewat juru bicaranya, Ina Amania. Ina menyatakan bahwa pada prinsipnya beragama adalah sukarela, maka dalam pengelolaan zakat tidak boleh ada keharusan bagi umat Islam untuk membayarkan zakatnya hanya kepada lembaga tertentu. Umat Islam harus diberi kebebasan untuk menyalurkan zakatnya melalui lembaga pengelola yang ia percayai. Terkait relasi zakat dan pajak, keduanya harus dikembalikan kepada relnya. Pajak adalah kewajiban warga negara kepada negara yang bersifat memaksa tanpa memandang latar agamanya untuk kemakmuran seluruh warga negara.³²¹

Menteri Agama dalam forum yang sama mengulang pendapatnya dalam sidang sebelumnya, bahwa UU adalah produk hukum positif, tetapi karena menyangkut hukum Islam, maka tidak boleh menabrak syariat. Kemudian, negara yang secara fungsional dijalankan oleh Kementerian Agama akan mengambil peran sebagai regulator. Sedangkan LAZ dan BAZNAS akan berperan sebagai operator. Setelah melalui pembahasan yang

³²⁰ Puji Kurniawan, *op.cit*, hlm. 112.

³²¹ Puji Kurniawan, *ibid*, hlm. 112-113.

berulang kali, pada akhirnya Panja Zakat melaporkan hasil pembahasannya kepada Komisi VIII pada 19 Oktober 2011.³²²

c. Sidang Paripurna 27 Oktober 2011

Setelah diajukan ke Komisi VIII, silang pendapat justru kembali mengemuka dengan aktor yang berbeda. Jika sebelumnya Fraksi PKS tidak banyak bersuara, kali ini Fraksi PKS tampil menyampaikan banyak kritik terhadap RUU PZ. Pada Sidang Paripurna ke-9 tahun 2011-2012, yang dilaksanakan pada 27 Oktober 2011, F-PKS mempermasalahkan beberapa pasal dalam RUU PZ, terutama pasal 18 ayat (2) poin (a) dan (b). Rahman Amin (F-PKS) mengusulkan agar UU ini bisa mengakomodasi seluruh lembaga yang sudah berkontribusi di tengah umat dalam pengelolaan zakat.³²³

Rahman Amin mengusulkan agar menambahkan kata "atau" dalam pasal 18 ayat (2) menjadi "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 *atau* berbadan hukum." Dengan demikian, lembaga pengelola zakat yang tidak berbadan hukum seperti di masjid, langgar, atau surau, tetap eksis mengelola zakat lantaran peran historisnya yang panjang dalam fungsi pengelolaan zakat.³²⁴

³²² *Ibid*, hlm. 113.

³²³ *Ibid*. Lihat juga Risalah Resmi Rapat Paripurna ke-9 tahun 2011-2012, Kamis 27 Oktober 2011 pukul 09.00 WIB sampai selesai di Ruang Rapat Paripurna Gedung Nusantara II Jalan Gatot Subroto Jakarta, hlm. 20-21.

³²⁴ *Ibid*. Perdebatan ini dimuat di Risalah Resmi Rapat Paripurna ke-9, *op.cit*, hlm. 20-21.

Iskan Qolba Lubis dari F-PKS juga mempersoalkan pasal 43 ayat (4) yang menurutnya kurang relevan. Ayat ini berbunyi, “LAZ sebagaimana dimaksud pada ayat (3) wajib menyesuaikan diri paling lambat 1 tahun terhitung sejak undang-undang ini diundangkan.” Menurut Iskan, sesudah 1 tahun maka Dompot Dhuafa, PKPU, dan seluruh Lembaga Amil Zakat bentukan masyarakat akan mati secara sistemik. Ia mengusulkan agar waktunya dibuat lebih longgar agar Lembaga Amil Zakat bisa menyesuaikan diri dengan baik dalam masa transisi.³²⁵

Selaras dengan Rahman Amin, kali ini F-PKS melalui Iskan Qolba Lubis mempersoalkan pembatasan syarat LAZ yang harus berupa ormas Islam. Menurut Iskan, bentuk LAZ tidak harus ormas, bisa berbentuk yayasan atau bentuk lain. Lebih lanjut, Iskan menaruh curiga kepada Sekjen Kementerian Agama karena *draft* RUU yang diajukan DPR tidak membatasi syarat LAZ harus ormas. Iskan menyebut bahwa *draft* yang diajukan BAZNAS juga membolehkan selain ormas, yakni yayasan untuk terlibat dalam pengelolaan zakat. F-PKS tidak setuju dengan syarat pembatasan ini, karena tidak sesuai dengan spirit UU PZ yang membuka peluang seluas-luasnya bagi partisipasi masyarakat.³²⁶

Pendapat F-PKS ini didukung oleh Fraksi Partai Hanura. Muradi Darmansjah menyatakan bahwa masalah sedekah, infak, dan zakat adalah urusan seorang manusia dengan Tuhannya. Negara tidak perlu intervensi terlalu jauh dengan mengaturnya melalui UU. Namun, sebelum usai

³²⁵ *Ibid*, hlm. 114. Kutipan ini dimuat di Risalah Resmi, *op.cit*, hlm. 26.

³²⁶ *Ibid*. Pendapat ini dimuat dalam Risalah Resmi, *op.cit*, hlm. 26.

menyampaikan pendapatnya, Muradi diinterupsi oleh Abdul Kadir Karding, ketua Komisi VIII yang juga wakil dari F-PKB. Karding berupaya menutup perdebatan sekaligus menyudahi argumen F-PKS. Menurut Karding, pembahasan RUU PZ ini sudah melalui prosedur standar, sudah uji publik di tiga daerah (Aceh, Gorontalo, dan Jawa Barat). Komisi VIII dalam rapat internal juga sudah meminta pendapat seluruh fraksi mini yang semuanya secara prinsipil sudah setuju dan tanda tangan pada rapat kerja bersama Menteri Agama pada 19 Oktober 2011. Baru kemudian dibawa ke Sidang Paripurna.³²⁷

Fraksi PAN mendukung argumen Abdul Kadir Karding. Ach. Rubaie menyatakan bahwa spirit UU PZ adalah memperkuat basis masyarakat untuk mengelola zakat. Menurut Rubaie, jika ada yang berpendapat bahwa UU ini tidak mengakomodir masyarakat, maka ia belum memahami esensi UU ini.³²⁸ Pertanyaannya kemudian adalah: mengapa F-PKB dan F-PAN mendukung UU ini? Sebagaimana diketahui publik, PKB dilahirkan oleh Nahdlatul Ulama. Dalam UU ini, Nahdlatul Ulama bisa dengan mudah memenuhi syarat sebagai LAZ yang ditetapkan, yakni berbentuk ormas Islam yang mengelola pendidikan dan dakwah. Demikian juga dengan PAN yang dilahirkan oleh warga Muhammadiyah. Sebagai ormas Islam, Muhammadiyah tentu memenuhi syarat untuk membentuk LAZ.

Aria Bima dari F-PDI-P urun pendapat. Dia sepakat dan setuju dengan spirit UU Pengelolaan Zakat dan pendayagunaan zakatnya. Tapi, ia ingin agar

³²⁷ *Ibid.*

³²⁸ *Ibid*, hlm. 115.

ada UU yang berspirit sama namun lepas dari sekat-sekat primordial, kesukuan, dan agama namun selaras dengan konstitusi dan Pancasila. Sehingga fakir miskin, anak terlantar bisa mendapatkan jaminan hidup. Lebih lanjut, Dolfie OFP dari F-PDI-P mempertanyakan mengenai badan usaha yang wajib zakat. Dalam pasal 1 ayat (2) dan pasal 4 ayat (3) tidak ada penjelasan lebih lanjut badan usaha seperti apa yang wajib berzakat. Keterangannya hanya terdapat di penjelasan pasal 4 ayat (3) bahwa badan hukum yang dimaksud adalah badan usaha yang tidak berbadan hukum dan yang berbadan hukum seperti perseroan terbatas.³²⁹

Sekjen Kementerian Agama kemudian menanggapi bahwa persyaratan Lembaga Amil Zakat sebagaimana tercantum dalam pasal 18 adalah bersifat kumulatif. Hal tersebut sudah disepakati dalam rapat bersama Menteri Agama dan Panja Zakat sebelumnya. Bahwa LAZ haruslah dikelola oleh ormas Islam yang mengelola pendidikan dan dakwah Islam. Artinya, LAZ tidak boleh dikelola oleh individu. Organisasi yang bukan ormas juga tidak diperkenankan mengelola zakat. Ormas yang bukan ormas Islam juga tidak diperkenankan mengelola zakat.³³⁰

Dalam persyaratan selanjutnya, LAZ harus dalam bentuk badan hukum. Hal ini penting terkait dengan kewenangan pengalihan aset tatkala terjadi satu dan lain hal sehingga lembaga tersebut vakum, pailit atau tidak berfungsi. Ketika Organisasi Pengelola Zakat berbentuk badan hukum, maka akan mudah pengaturannya. Sebab itu, Sekjen Kemenag tidak sepakat jika

³²⁹ *Ibid*, hlm. 115-116.

³³⁰ *Ibid*, hlm. 116.

persyaratan bersifat alternatif seperti yang diusulkan F-PKS. Sekjen Kemenag memahami bahwa syarat alternatif (a) yakni dikelola oleh ormas Islam atau (b) LAZ harus berbadan hukum akan menyebabkan tidak sinkron di antara seluruh pasal-pasal³³¹.

Perdebatan di persidangan ini cukup alot hingga sidang diskors pada pukul 12.00-12.30 WIB dan para peserta sidang diberi kesempatan untuk melakukan lobi. Akhirnya, disepakatilah dua perubahan dari RUU PZ yang disepakati di tingkat Komisi. Perubahan ini *pertama*, terletak pada penjelasan pasal 4 ayat (3), “Yang dimaksud badan usaha di sini adalah badan usaha yang dimiliki oleh umat Islam”. Perubahan *kedua*, adalah pasal 43 ayat (4) “LAZ sebagaimana dimaksud pada ayat (3) wajib menyesuaikan diri paling lambat 1 tahun terhitung sejak undang-undang ini diundangkan”, diubah menjadi “paling lambat 5 tahun.”³³² RUU ini kemudian disahkan dengan nomor 23 tahun 2011 dengan judul Pengelolaan Zakat.

2. Struktur Hegemoni Negara dalam Pengelolaan Zakat Melalui UUPZ 23/2011

Terdapat perbedaan yang sangat mencolok terkait relasi antara negara dan masyarakat sipil dalam pengelolaan zakat dalam rentang waktu antara mulai Indonesia merdeka sampai era reformasi saat ini. Jika pada masa kemerdekaan negara menjamin kebebasan umat Islam untuk menunaikan ajaran agamanya terkait zakat. Negara merasa cukup dengan

³³¹ *Ibid.*

³³² *Ibid*, hlm. 117.

“menggembirakan” ritual zakat. Pada masa Orde Baru, sebagian masyarakat sipil berupaya menarik negara agar lebih *aware* terhadap zakat. Upaya ini bisa dikatakan cukup berhasil. Negara kemudian menyelenggarakan lembaga pengelola zakat.

Dalam praktiknya, Orde Baru yang represif tetap saja menampilkan watak represifnya saat berhadapan dengan masyarakat sipil muslim dalam pengelolaan zakat. Hal ini tampak, misalnya, dalam sikap otoriter pamong desa dalam mengumpulkan zakat di desa-desa. Hal yang sama juga tampak dalam kebijakan yang diterapkan dalam pengelolaan zakat melalui BAZIS DKI Jakarta yang memungut zakat dari pasar-pasar. Pada akhir Orde Baru, pemerintah makin erat dengan kekuatan aspirasi Islam. Di sisi lain, ada beberapa di antara kalangan masyarakat sipil yang berinisiatif membentuk lembaga swasta dalam mengelola zakat dan dana filantropi Islam lain. Keberadaan mereka dari waktu ke waktu makin berkembang.

Keberadaan lembaga amil zakat ini dalam perkembangannya mencapai posisi yang cukup menggembirakan. Namun pada akhirnya, sebagai lembaga masyarakat sipil independen, mereka tetap saja membutuhkan pengakuan, dukungan, perlindungan, dan pengayoman dari negara. Melalui Forum Zakat (FOZ), mereka mendesak agar negara hadir dan menjalankan fungsi-fungsi tersebut. Permintaan ini kemudian berhasil direalisasikan dalam UU No 38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat. Dalam UU ini, negara mengakui, mendukung, melindungi, mengayomi, dan membina seluruh Lembaga Amil

Zakat. Di sisi lain, negara melalui UU No 38/1999 juga memperkuat diri dengan BAZ-nya.

Kondisi ini kemudian berubah dalam rentang 1999-2010. Dalam ruang yang sangat leluasa, masyarakat sipil dalam LAZ mampu menggalang pengumpulan zakat dan dana filantropi Islam yang sangat menggembirakan lantaran mampu menghadirkan terobosan dalam kampanye sadar zakat dan pengumpulan dana zakat. Sementara itu, perkembangan perolehan dana zakat yang dikumpulkan oleh BAZ bentukan pemerintah jauh di bawah perolehan LAZ. Kendati demikian, zakat yang terkumpul masih jauh dari potensi zakat yang mungkin diraih.

Di sisi lain, dalam ruang yang leluasa, masing-masing LAZ seakan-akan berlomba-lomba dalam mengumpulkan dana zakat dan seolah jalan sendiri-sendiri, karena memang tidak diharuskan untuk saling bekerjasama dan bersinergi. Akibatnya, pemanfaatan zakat dan dana filantropi Islam menjadi kurang maksimal. Ada kalanya satu daerah kelebihan zakat, satu daerah kelebihan mustahik, satu tempat mustahik tidak mendapat hak zakatnya, satu tempat lain mustahik mendapatkan haknya secara dobel. Jika kondisi ini dibiarkan terus-menerus dan tidak segera diselesaikan, pemberdayaan zakat tidak akan pernah bisa maksimal.

Atas dasar optimalisasi pengumpulan dan pendayagunaan zakat itulah, lahir UU No 23/2011. Spirit optimalisasi ini diterjemahkan dalam bentuk sentralisasi kewenangan pengelolaan zakat dari hulu sampai hilir di bawah satu badan bentukan pemerintah, yakni Badan Amil Zakat Nasional. Pasal 1

ayat (1) UUPZ No 23/2011 menyebutkan “*Pengelolaan* zakat adalah kegiatan perencanaan, pelaksanaan, dan pengoordinasian dalam pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat.” Selanjutnya, pasal 1 ayat (7) menyebutkan bahwa “Badan Amil Zakat Nasional yang selanjutnya disebut BAZNAS adalah lembaga yang melakukan *pengelolaan* zakat secara nasional.” (cetak miring dari penulis).

Dari dua ayat di atas tampak jelas bahwa negara menjadi satu-satunya aktor utama dalam pengelolaan zakat. Lantas bagaimana dengan LAZ bentukan masyarakat sipil? Pasal 1 ayat (8) UUPZ No 23/2011 menyebutkan bahwa “Lembaga Amil Zakat yang selanjutnya disingkat LAZ adalah lembaga yang dibentuk oleh masyarakat yang memiliki tugas *membantu* pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat.” (cetak miring dari penulis). Jadi LAZ bukanlah aktor utama yang setara bersama dengan BAZNAS. Ada hierarki yang jelas bahwa BAZ adalah aktor utama, sedangkan LAZ adalah aktor pembantu.

Jika dibandingkan, akan ada perbedaan sebagai berikut (semua teks miring dari penulis):

No	Titik Krusial	UU PZ 38/1999	UUPZ 23/2011	Keterangan
1.	Pengelolaan Zakat	Kegiatan perencanaan, pelaksanaan, dan <i>pengawasan</i> terhadap pengumpulan dan pendistribusian serta pendayagunaan zakat. (pasal 1 ayat	Kegiatan perencanaan, pelaksanaan, dan <i>pengoordinasian</i> dalam pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat. (pasal 1 ayat [1])	UU PZ 38/1999 tidak mengamanatkan fungsi koordinasi dalam pengelolaan zakat, karena BAZ dan LAZ adalah mitra setara. UUPZ 23/2011

		[1])		menambahkan fungsi koordinasi dalam tugas BAZNAS. Tetapi, UPZ 23/2011 tidak mencantumkan fungsi pengawasan.
2.	Asas Pengelolaan Zakat	Pengelolaan zakat berasaskan iman dan takwa, keterbukaan dan kepastian hukum sesuai dengan Pancasila dan UUD 1945. (pasal 4)	Pengelolaan Zakat berasaskan: a. syariat Islam b. <i>amanah</i> c. <i>kemanfaatan</i> d. <i>keadilan</i> e. kepastian hukum f. <i>terintegrasi</i> , dan g. <i>akuntabilitas</i> (pasal 2)	Dalam UUPZ 23/2011 ada tambahan asas amanah, kemanfaatan, keadilan, terintegrasi, dan akuntabilitas. Asas terintegrasi terkait dengan struktur lembaga pengelola zakat.
3.	Pengelola Zakat	Badan Amil Zakat sebagaimana dimaksud dalam pasal 6 dan lembaga amil zakat sebagaimana dimaksud pasal 7 mempunyai tugas pokok mengumpulkan, mendistribusikan, dan mendayagunakan zakat sesuai ketentuan agama. (pasal 8)	Untuk mengelola zakat, pemerintah membentuk BAZNAS (pasal 5 ayat [1]) Pengelolaan zakat dilakukan oleh Badan Amil Zakat yang dibentuk oleh pemerintah. (pasal 6 ayat [1])	Terjadi pengerucutan pengelola zakat. Awalnya, zakat dikelola bersama oleh BAZ dan LAZ. Dalam UUPZ 23/2011, zakat hanya dikelola oleh BAZ bentukan pemerintah.
4.	Fungsi dan tugas Badan Amil Zakat	Pengelolaan zakat dilakukan oleh badan amil zakat yang dibentuk oleh pemerintah. (pasal 6 ayat [1])	Badan Amil Zakat Nasional yang selanjutnya disebut BAZNAS adalah lembaga yang melakukan pengelolaan zakat secara nasional. (pasal 1 ayat [7])	Tidak ada perubahan sama sekali. BAZNAS tetap menjadi lembaga bentukan pemerintah yang bertugas mengelola zakat.
5.	Fungsi dan tugas Lembaga Amil Zakat	Badan Amil Zakat sebagaimana dimaksud dalam	Untuk <i>membantu</i> BAZNAS dalam pelaksanaan	Dalam UUPZ 38/1999, fungsi dan tugas LAZ setara

		pasal 6 dan Lembaga Amil Zakat sebagaimana dimaksud pasal 7 mempunyai tugas pokok mengumpulkan, mendistribusikan, dan mendayagunakan zakat sesuai ketentuan agama. (pasal 8)	pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat, masyarakat dapat membentuk LAZ. (pasal 18)	dengan BAZNAS. Sedang dalam UUPZ 23/2011, LAZ hanya berfungsi membantu peran BAZNAS saja.
6.	Struktur relasi pengelolaan zakat	Badan Amil Zakat sebagaimana dimaksud dalam pasal 6 dan lembaga amil zakat sebagaimana dimaksud pasal 7 mempunyai tugas pokok mengumpulkan, mendistribusikan, dan mendayagunakan zakat sesuai ketentuan agama. (pasal 8)	Yang dimaksud dengan asas “terintegrasi” adalah pengelolaan zakat dilaksanakan secara hierarkis dalam upaya meningkatkan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat. (penjelasan pasal 2 huruf f)	Dalam UUPZ 38/1999 LAZ dan BAZNAS adalah mitra setara. Dalam UUPZ 23/2011, BAZNAS menghegemoni pengelolaan zakat, dan LAZ hanya sebagai pembantu. Terdapat hierarki yang tegas dan jelas.
7.	Pertanggungjawaban dan pelaporan BAZ	Badan Amil Zakat dan Lembaga Amil Zakat bertanggung jawab kepada pemerintah sesuai dengan tingkatannya. (Pasal 9)	BAZNAS melaporkan hasil pelaksanaan tugasnya secara tertulis kepada Presiden melalui Menteri dan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia paling sedikit 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun. (pasal 8 ayat [3])	Dalam UUPZ 38/1999, BAZNAS bertanggung jawab kepada pemerintah sesuai tingkatan. Sedang dalam UUPZ 23/2011, laporan dan pertanggungjawaban lebih rigid kepada Presiden melalui Menteri Agama dan kepada DPR sedikitnya sekali setahun.
8.	Pertanggungjawaban dan pelaporan LAZ	Badan Amil Zakat dan Lembaga Amil Zakat bertanggung	LAZ wajib melaporkan pelaksanaan	Ada pergeseran pertanggungjawaban. Jika menurut UUPZ

		jawab kepada pemerintah sesuai dengan tingkatannya. (Pasal 9)	pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat yang telah diaudit kepada BAZNAS secara berkala. (pasal 19)	38/1999 LAZ melapor dan bertanggung jawab kepada pemerintah, dalam UUPZ 23/2011, LAZ harus bertanggung jawab kepada BAZNAS.
9.	Peran Masyarakat	Lembaga Amil Zakat adalah institusi pengelolaan zakat yang sepenuhnya dibentuk atas prakarsa dan oleh masyarakat (penjelasan pasal 7 ayat [1]) Masyarakat dapat berperan serta dalam pengawasan Badan Amil Zakat dan Lembaga Amil Zakat. (pasal 20)	Untuk membantu BAZNAS dalam pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat, masyarakat dapat membentuk LAZ. (pasal 17) Masyarakat dapat berperan dalam pembinaan dan pengawasan terhadap BAZNAS dan LAZ. (pasal 35 ayat [1])	Dalam UUPZ 38/1999, masyarakat sipil bisa bebas membentuk LAZ. Dalam UUPZ 23/2011, masyarakat sipil hanya terlibat dalam pembinaan dan pengawasan, di luar arena pengelolaan zakat. Untuk bisa terlibat sebagai aktor, ia harus mendapat izin dari pemerintah. Persyaratan untuk membentuk LAZ dalam UUPZ 23/2011 lebih berat ketimbang sebelumnya.

Tabel 6. Titik Krusial Perbedaan UUPZ 38/1999 dan UUPZ 23/2011

3. Penguatan Negara melalui Badan Amil Zakat

Sesuai namanya, UUPZ 23/2011 memberikan porsi perhatian yang sangat banyak pada pengelolaan zakat. Pengelolaan ini tentu tidak bisa dipisahkan dari kelembagaan organisasi pengelola zakat. Dari 47 pasal keseluruhan, 32 pasal di antaranya membahas kelembagaan organisasi

pengelola zakat, mulai dari BAZNAS, BAZNAS Provinsi, BAZNAS Kabupaten/Kota, Unit Pengumpul Zakat (UPZ), hingga Lembaga Amil Zakat (LAZ). Bahkan ada satu bab, yakni bab II yang khusus mengatur BAZNAS.

UUPZ 23/2011 mengamanatkan pengelolaan zakat kepada BAZNAS. Melalui lembaga ini pula, negara hadir dan menjalankan perannya dari hulu sampai hilir. Dalam UUPZ 23/2011, anggota BAZNAS terdiri atas 11 (sebelas) orang (pasal 8 ayat [1]). Delapan di antaranya adalah unsur masyarakat yang meliputi ulama, tenaga profesional, dan tokoh masyarakat Islam (pasal 8 ayat [2]). Tiga orang selebihnya berasal dari pemerintah yang ditunjuk dari kementerian/instansi yang berkaitan dengan pengelolaan zakat (pasal 8 ayat [4]). Kesebelas anggota ini akan memilih seorang ketua dan seorang wakil ketua (pasal 10 ayat [3]).³³³

Masa kerja anggota BAZNAS adalah 5 (lima) tahun dan dapat dipilih kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan (pasal 9). Anggota BAZNAS diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas usul Menteri Agama (pasal 10 ayat [1]). Sementara tiga anggota dari unsur pemerintah ditunjuk, delapan anggota BAZNAS dari unsur masyarakat diangkat oleh Presiden atas usul Menteri Agama setelah mendapatkan pertimbangan dari DPR RI (pasal 10 ayat [2]). Dalam operasional hariannya, BAZNAS bekerja dengan dibantu oleh sekretariat (pasal 14 ayat [1]).

Nomenklatur yang digunakan UUPZ 23/2011 agak berbeda dengan UUPZ 38/1999. UUPZ lama menggunakan nama Badan Amil Zakat Nasional

³³³ Dalam struktur yang baru ini, BAZNAS tidak memiliki unsur pelaksana, pengawas, dan pertimbangan sebagaimana diamanatkan oleh UUPZ 38/1999.

untuk tingkat nasional, Badan Amil Zakat Daerah (BAZDA) Provinsi, Badan Amil Zakat Daerah (BAZDA) Kabupaten/Kota, dan Badan Amil Zakat Kecamatan (pasal 6 ayat [2]). Sementara menurut UUPZ 23/2011, nomenklatur yang digunakan adalah BAZNAS, BAZNAS Provinsi, dan BAZNAS Kabupaten/Kota, tidak dikenal tingkatan yang lebih rendah dari ini (pasal 15). Secara garis besar, perbedaannya dapat digambarkan sebagai berikut:

No	Titik Krusial	UUPZ 38/1999	UUPZ 23/2011
1.	Nama Lembaga	Badan Amil Zakat Nasional. Di tingkat daerah disebut Badan Amil Zakat Daerah. (pasal 6 ayat [2])	Badan Amil Zakat Nasional. Di tingkat daerah disebut BAZNAS Provinsi/Kota/Kabupaten (pasal 15)
2	Jenjang	Tingkat nasional, tingkat provinsi, tingkat kabupaten/kota, dan tingkat kecamatan. (pasal 6 ayat [2])	Tingkat nasional, tingkat provinsi, dan tingkat kabupaten/kota. (pasal 15).
3	Struktur dalam negara	Lembaga (tidak definitif)	Lembaga pemerintahan nonstruktural yang bersifat mandiri dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri (pasal 5 [3])
4	Fasilitas Pendanaan	Hak amil saja	Hak amil dan APBN dan/atau APBD
5	Format keanggotaan	Unsur pertimbangan, pengawas, dan pelaksana	Unsur masyarakat 8 orang, unsur pemerintah 3 orang.
6	Pertanggungjawaban	Pemerintah sesuai tingkatan	Presiden melalui Menteri Agama dan Dewan Perwakilan Rakyat

7	Relasi dengan LAZ	Setara	Hierarkis
---	-------------------	--------	-----------

Tabel 7. Perbedaan BAZNAS di UUPZ 38/1999 dan UUPZ 23/2011

a. Penguatan Negara dan Pemerintah Secara Struktural

- Status definitif kelembagaan BAZNAS

UUPZ 39/2011 hanya mengatur fungsi BAZNAS saja, sedangkan status lembaganya tidak diatur secara definitif. Kelembagaan BAZNAS diatur dalam Keputusan Presiden No 8 Tahun 2001 tentang Badan Amil Zakat Nasional yang sekaligus menjadi peraturan pelaksanaannya. Sementara itu, UUPZ 23/2011 mengatur secara rinci kelembagaan BAZNAS. “BAZNAS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan lembaga pemerintah nonstruktural yang bersifat mandiri dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri.” (pasal 5 ayat [3]).

Karena kelembagaannya disebut dan diatur langsung dalam Undang-Undang, maka status dan kedudukan BAZNAS setara dengan lembaga lain seperti KPK, Komnas HAM, atau Komnas Perempuan. Implikasi lain dari diaturnya kelembagaan BAZNAS dalam Undang-Undang adalah BAZNAS memiliki sifat mandiri, yakni tidak terikat dengan cabang kekuasaan negara, baik yudikatif, eksekutif, maupun legislatif.³³⁴ Dari sini tampak bahwa BAZNAS memiliki independensi sekaligus kewenangan penuh dalam menjalankan tugas dan fungsinya.

³³⁴ Fajri Nursyamsi, SH, “Potensi Disfungsi Baznas Pasca UU Pengelolaan Zakat”, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4ee868828f156/potensi-disfungsi-baznas-pasca-uu-pengelolaan-zakat-broleh--fajri-nursyamsi-sh-> diakses pada 10 Oktober 2014 pukul 01.54 WIB.

Kendati demikian, pasal 5 ayat (3) menyebutkan bahwa selain bersifat mandiri, BAZNAS juga adalah lembaga pemerintah nonstruktural dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri Agama. Tiga hal ini bertentangan satu sama lainnya. Karena kemandirian tersebut rupanya setengah hati lantaran BAZNAS diharuskan bertanggung jawab kepada Presiden, bukan dalam konteks sebagai kepala negara, melainkan sebagai kepala pemerintahan. Hal ini karena pertanggungjawaban BAZNAS diberikan melalui pembantu Presiden sebagai kepala pemerintahan, yakni Menteri Agama.³³⁵

Terkait bentuk BAZNAS sebagai lembaga pemerintah nonstruktural, istilah ini menimbulkan kerancuan. Dalam sistem ketatanegaraan dikenal dua bentuk lembaga sisipan di luar tiga pilar trias politika, yakni lembaga nonstruktural dan lembaga pemerintah nondepartemen. Yang pertama adalah lembaga yang bersifat mandiri dan berada di luar trias politika namun memiliki tingkatan yang setara dengan pilar trias politika. Lembaga ini menjalankan fungsi khusus, misalkan pengawasan atau penyeimbang. Yang kedua adalah lembaga sisipan yang menjalankan fungsi khusus namun di bawah koordinasi kementerian yang membidangi wilayah tersebut.³³⁶

Dalam konteks BAZNAS dengan mengacu pada problem di atas, kelembagaan BAZNAS berpijak pada dua bentuk lembaga tersebut di atas yang saling kontradiktif. Meskipun begitu, dalam faktanya BAZNAS lebih pas disebut sebagai lembaga pemerintah nondepartemen yang setengah mandiri.

³³⁵ *Ibid.*

³³⁶ *Ibid.*

Karena bahkan secara *de facto* BAZNAS berada di bawah kendali Presiden dan Menteri Agama dalam hal keorganisasian.

Intervensi pemerintah terhadap BAZNAS diperkuat dengan adanya tiga anggota BAZNAS yang merupakan unsur pemerintah. Tiga anggota ini ditunjuk dari kementerian atau instansi yang terkait dengan pengelolaan zakat (pasal 8 ayat [4]). Sedangkan delapan anggota BAZNAS lainnya dari unsur masyarakat diangkat oleh Presiden berdasarkan usulan Menteri Agama setelah mendapatkan pertimbangan dari DPR RI (pasal 10 ayat [2]). Mekanisme pemilihan dan pengangkatan anggota BAZNAS dihegemoni oleh pemerintah melalui Menteri Agama.

Bila merujuk pada PP No 14 tahun 2014, intervensi pemerintah kian nyata. Untuk menjalankan tugas dan fungsinya, BAZNAS dibantu oleh sekretariat (pasal 47 ayat [1]) yang memberikan dukungan teknis dan administratif (pasal 48). Sekretariat dipimpin oleh seorang sekretaris (pasal 49 ayat [1]). Yang mengherankan adalah BAZNAS tidak berwenang mengangkat atau memberhentikan Sekretaris, karena yang berwenang adalah Menteri Agama (pasal 49 ayat [2]). Tidak hanya itu, meskipun Sekretaris berada di bawah dan bertanggung jawab kepada BAZNAS, secara administratif Sekretaris dibina dan bertanggung jawab kepada Direktur Jenderal yang mempunyai tugas dan fungsi di bidang zakat pada Kementerian Agama (pasal 49 ayat [3] dan pasal 51).

Meskipun demikian, BAZNAS setidaknya mendapatkan status dan kedudukan yang lebih kuat dibandingkan sebelumnya, apalagi dibandingkan

dengan Lembaga Amil Zakat. Hal ini tentu membawa konsekuensi, di antaranya BAZNAS akan mendapatkan berbagai fasilitas dari negara. Fasilitas yang paling utama adalah dukungan politis yang terstruktur, masif, dan terencana. Tanpa mengabaikan berbagai potensi problem politis yang mungkin muncul di kemudian hari, dukungan (dan intervensi) pemerintah ini didapat mulai dari proses pembentukan hingga pelaksanaan tugas dan fungsi BAZNAS.

- Amanat Pembentukan BAZNAS

Dalam UUPZ 38/1999, pengelolaan zakat dilakukan oleh Badan Amil Zakat yang dibentuk oleh pemerintah. Pembentukan Badan Amil Zakat Nasional dilakukan oleh Presiden atas usul Menteri Agama. BAZDA Provinsi dibentuk oleh gubernur atas usul Kepala Kantor Wilayah Departemen Agama Provinsi. BAZDA Kabupaten/Kota dibentuk oleh Bupati/Walikota atas usul Kepala Kantor Departemen Agama Kabupaten/Kota. Sedangkan BAZDA Kecamatan dibentuk oleh camat atas usul kantor Kantor Urusan Agama Kecamatan (pasal 6 ayat [1] dan [2]).

Sementara itu, UUPZ 23/2011 mengamanatkan pemerintah untuk membentuk BAZNAS yang berkedudukan di ibukota negara (pasal 5 ayat [1] dan [2]). Namun dalam UUPZ 23/2011 tidak ada kejelasan lebih lanjut siapa yang membentuknya, apakah oleh Presiden melalui usul Menteri Agama,

ataukah cukup oleh Menteri.³³⁷ Besar kemungkinan perihal pembentukan lembaga ini tidak disinggung lantaran saat UU ini dilahirkan, BAZNAS sudah terbentuk sehingga yang diperlukan hanyalah penyesuaian format saja.

Dalam UUPZ 23/2011, prosedur pembentukan BAZNAS di tingkat daerah menjadi lebih panjang dibandingkan dengan prosedur di UUPZ lama. Dalam UUPZ baru hak pengusulan yang sebelumnya berada pada tangan Kepala Depag Provinsi/Kabupaten/Kota berpindah kepada Gubernur/Bupati/Walikota. Gubernur berwenang mengusulkan pembentukan BAZNAS Provinsi di wilayahnya kepada Menteri Agama, setelah mendapat pertimbangan dari BAZNAS. Jika disetujui, Menteri Agama kemudian membentuk BAZNAS di wilayah tersebut (pasal 15 ayat [2]).

Sedangkan untuk wilayah kabupaten/kota, kewenangan Menteri untuk membentuk BAZNAS Kabupaten/Kota bisa dilimpahkan kepada pejabat yang ia tunjuk (pasal 15 ayat [3]). Dalam PP No 14 tahun 2014 tentang Pelaksanaan UU No 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, ditegaskan bahwa kewenangan pembentukan BAZNAS Kabupaten/Kota ada pada Direktur Jenderal yang mempunyai tugas dan fungsi di bidang zakat pada Kementerian Agama (pasal 39).

Namun demikian, usulan kepala daerah untuk membentuk BAZNAS ini tidak menjadi syarat mutlak dalam pembentukan BAZNAS di daerah. Karena jika kepala daerah tidak mengusulkan pembentukan BAZNAS

³³⁷ Kendati tidak disebutkan secara eksplisit dalam UUPZ 23/2011, namun lantaran pertanggungjawaban BAZNAS adalah kepada Presiden (pasal 5 ayat [3]), maka bisa ditarik kesimpulan bahwa BAZNAS dibentuk oleh Presiden. Pembentukan BAZNAS oleh Presiden ini sudah dilakukan pada 2001 dengan mengacu pada UUPZ 38/1999.

Provinsi/Kabupaten/Kota, UUPZ 23/2011 memberikan kewenangan yang sangat besar kepada Menteri Agama atau pejabat yang ditunjuk untuk dapat membentuk BAZNAS Provinsi/Kabupaten/Kota setelah mendapatkan pertimbangan dari BAZNAS (pasal 15 ayat [4]).

Dari sini terlihat pemerintah yang serius untuk mengelola sekaligus menghegemoni pengelolaan zakat dengan menyiapkan infrastruktur dan tata organisasi yang penuh dari tingkat pusat sampai tingkat kabupaten/kota. Kondisi dan dukungan semacam ini tentu tidak ditemukan pada Lembaga Amil Zakat.

- Kewenangan penuh BAZNAS dalam mengelola zakat

Pasal 8 UUPZ 38/1999 memberikan kewenangan dan tugas pokok yang sama dan penuh bagi Badan Amil Zakat dan Lembaga Amil Zakat, yakni “mengumpulkan, mendistribusikan, dan mendayagunakan zakat sesuai dengan ketentuan agama.” Kewenangan pengelolaan zakat tidak dihegemoni oleh satu organisasi pengelola zakat, melainkan dibagi secara sama rata dan sama penuh bagi seluruh organisasi.

Sementara itu, arsitektur tata kelola zakat yang diamanatkan oleh UUPZ 23/2011 hanya memberikan kewenangan penuh kepada BAZNAS untuk berperan sebagai pengelola tunggal atas zakat. Hal ini ditegaskan berkali-kali dalam beberapa pasal dan penjelasan, misalnya pasal 1 ayat [7], bahwa “Badan Amil Zakat Nasional yang selanjutnya disebut BAZNAS adalah lembaga yang melakukan pengelolaan zakat secara nasional.” Pasal ini

mengeksklusi Lembaga Amil Zakat yang hanya “membantu pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat.” (pasal 1 ayat [8]).

Hal ini ditegaskan lagi dalam pasal 6, bahwa “BAZNAS merupakan lembaga yang berwenang melakukan tugas pengelolaan zakat secara nasional.” Kewenangan penuh juga diberikan kepada BAZNAS Provinsi/Kabupaten/Kota sebagaimana diamanatkan pasal 15 ayat [5], “BAZNAS Provinsi dan BAZNAS Kabupaten/Kota melaksanakan tugas dan fungsi BAZNAS di Provinsi atau Kabupaten/Kota masing-masing.” Kewenangan penuh ini tentu memberikan pijakan yang sangat kuat bagi BAZNAS (baca: Pemerintah) untuk menghegemoni pengelolaan zakat.

- Penguatan hierarki BAZNAS dan relasi dengan *stake holders*

“Badan Amil Zakat di semua tingkatan memiliki hubungan kerja yang bersifat koordinatif, konsultatif, dan informatif.” Demikian bunyi pasal 6 ayat [3] UUPZ 38/1999. Asas yang dianut adalah asas otonomi dan desentralisasi. Masing-masing lembaga BAZ memiliki otonomi untuk menjalankan fungsinya sekaligus bertanggung jawab kepada pemerintah yang membawahi wilayah cakupan kerjanya sesuai tingkatan masing-masing (pasal 9). Tidak ada garis hierarki yang bersifat instruktif dari BAZNAS ke BAZDA Provinsi, BAZDA Kabupaten/Kota, BAZDA Kecamatan.

Asas otonomi dan desentralisasi ini dipandang kurang bisa memaksimalkan pengumpulan dan pendayagunaan zakat. Oleh karenanya, dalam UUPZ 23/2011, asas yang digunakan salah satunya adalah terintegrasi

(pasal 2 huruf f). Dalam penjelasannya, “Yang dimaksud dengan asas terintegrasi adalah pengelolaan zakat dilaksanakan secara hierarkhis dalam upaya meningkatkan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat.” Baik dalam batang tubuh atau penjelasan tidak ditemukan informasi lebih lanjut terkait hierarki macam apa yang dikehendaki UUPZ 23/2011. Demikian halnya, PP No 14 tahun 2014 bahkan sama sekali tidak menyinggung asas hierarki.

Namun demikian, mengacu pada kewenangan penuh yang diamanatkan UUPZ 23/2011 kepada BAZNAS maka bisa dikatakan bahwa terdapat hierarkhi pada tata kelola zakat. Yakni, panglima dan aktor utama pengelolaan zakat adalah BAZNAS. Kemudian, di tingkat provinsi ada panglima BAZNAS Provinsi. Di bawahnya lagi, aktor utama pengelola zakat adalah BAZNAS Kabupaten/Kota.

Kemudian, untuk bisa menjangkau muzakki dan dana zakat sebanyak mungkin, UUPZ 23/2011 memberikan kewenangan kepada BAZNAS dari pusat sampai daerah untuk membentuk UPZ. UPZ bisa ditempatkan di institusi pemerintah, badan usaha milik negara, perusahaan swasta, perwakilan pemerintah RI di luar negeri, kecamatan, kelurahan, masjid, majelis taklim (pasal 16 [1]).³³⁸ UPZ ini tidak ditemukan dalam UUPZ

³³⁸ PP No 14 tahun 2014 menambahkan tempat UPZ BAZNAS, yakni kantor perwakilan negara asing atau lembaga asing (pasal 53 ayat [2] huruf f). UPZ BAZNAS Provinsi diberi tambahan ruang di kantor instansi vertikal, kantor satuan kerja perangkat daerah (SKPD)/lembaga daerah provinsi, dan perguruan tinggi (pasal 54 ayat [2]). UPZ BAZNAS Kabupaten/Kota mendapatkan tambahan tempat di SKPD/lembaga daerah kabupaten/kota, surau, langgar, masjid, sekolah, madrasah, lembaga pendidikan, kecamatan, desa, kelurahan (pasal 55 ayat [2]).

38/1999. UPZ ini menjadi hak istimewa BAZNAS yang tidak bisa dimiliki oleh LAZ.

Hierarki juga bisa dilihat pada proses dan alur pelaporan pengelolaan zakat. Dalam UUPZ 38/1999, BAZNAS dan BAZNAS daerah hanya melaporkan pengelolaan zakat kepada DPR RI atau DPRD. Sedangkan dalam UUPZ yang baru, BAZNAS Kabupaten/Kota harus melaporkan pengelolaan zakat dan dana keagamaan lain kepada BAZNAS Provinsi dan pemerintah daerah secara berkala (pasal 29 ayat [1]). BAZNAS Provinsi harus melaporkan pengelolaan zakat dan dana keagamaan lain kepada BAZNAS dan Pemerintah Provinsi (pasal 29 ayat [2]). BAZNAS melaporkan pengelolaan zakat dan dana keagamaan kepada [Presiden melalui] Menteri Agama (pasal 29 ayat [3]) dan DPR RI paling sedikit sekali dalam setahun (pasal 7 ayat (3)).

Di samping aktor utama ini ada aktor pembantu, yakni Lembaga Amil Zakat (LAZ). Sebagai aktor pembantu, LAZ harus melaporkan pengelolaan zakatnya yang telah diaudit kepada BAZNAS (pasal 19) dan pemerintah daerah secara berkala (pasal 29 ayat [3]). Dengan adanya hierarki pelaporan ini, maka BAZNAS akan memperoleh database muzakki, mustahik, dana zakat, dan pola pendayagunaan yang sangat lengkap. BAZNAS juga bisa melakukan analisis dan evaluasi nasional terhadap pengelolaan zakat. Ini adalah modal besar bagi BAZNAS untuk bergerak lebih efektif dan efisien.

Dalam menjalankan tugas dan fungsinya, BAZNAS juga bisa bekerja sama dengan pihak-pihak terkait seperti BUMN, kementerian, dan lembaga

luar negeri (pasal 7 ayat [2] dan penjelasan). Ruang lingkup ini jauh lebih luas ketimbang yang disediakan oleh UUPZ 38/1999 yang hanya memperkenankan BAZNAS bekerja sama dengan bank dalam rangka auto debet zakat dari rekening muzakki (pasal 12 ayat [2]).

Kendati hierarki pelaporan cukup rigid, rupanya UUPZ 23/2011 tidak memberikan kewenangan kepada BAZNAS untuk mengangkat dan memberhentikan BAZNAS di tingkat bawahnya. PP No 14 tahun 2014 justru memberikan kewenangan untuk mengangkat dan memberhentikan pimpinan BAZNAS Provinsi kepada Gubernur (pasal 36 ayat [1]). BAZNAS hanya berwenang memberikan pertimbangan. Gubernur kemudian memberitahukan kepada Menteri Agama dengan memberikan tembusan kepada kepala kantor wilayah kementerian agama provinsi (pasal 36 ayat [2]).

Demikian halnya dengan pengangkatan dan pemberhentian pimpinan BAZNAS Kabupaten/Kota, yang berwenang justru Bupati/Walikota. BAZNAS hanya berwenang memberikan pertimbangan (pasal 43 ayat [1]). Bupati kemudian memberitahukan kepada Direktur Jenderal yang fungsi dan tugasnya terkait dengan zakat dengan memberikan tembusan kepada gubernur dan kepala kantor wilayah kementerian agama Kabupaten/Kota (pasal 43 ayat [2]).

Secara radikal, bahkan dalam pembentukan BAZNAS Provinsi atau BAZNAS Kabupaten/Kota, BAZNAS tidak memiliki kewenangan. Padahal, sebagai lembaga yang mandiri harusnya berwenang penuh dalam membentuk perangkat kerja dari tingkat pusat dari daerah. Kewenangan membentuk

BAZNAS Provinsi justru berada ada Menteri Agama setelah mendapatkan usul dari Gubernur. BAZNAS hanya berwenang memberikan pertimbangan, itupun bukan kepada Menteri, melainkan kepada Gubernur (pasal 15 ayat [2]).

Sedangkan dalam pembentukan BAZNAS Kabupaten/Kota, pihak yang berwenang adalah Menteri atau pejabat yang ditunjuk atas usul dari Bupati/Walikota. Peraturan Pemerintah No 14 tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang-Undang No 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat mengatur bahwa pihak yang berwenang membentuk BAZNAS Kabupaten/Kota adalah Direktur Jenderal yang mempunyai tugas dan fungsi di bidang zakat di Kementerian Agama (pasal 39). Dalam konteks ini, BAZNAS hanya berwenang memberikan pertimbangan, tetapi bukan kepada Direktur Jenderal Zakat, melainkan Bupati atau Walikota (UUPZ 23/2011 pasal 15 ayat [3]).

Di satu sisi, hal ini menunjukkan intervensi yang sangat kuat dari pemerintah terhadap tata kelola organisasi BAZNAS. Tetapi di sisi lain, intervensi ini justru memperkuat posisi negara (baca: pemerintah) dalam tata kelola zakat nasional.

- Penguatan BAZNAS melalui pembiayaan

Sebagai sebuah lembaga pemerintah, BAZNAS mendapatkan fasilitas istimewa dari negara. Fasilitas ini salah satunya sebagaimana disebut pasal 30 UUPZ 23/2011 adalah pembiayaan operasional dari Anggaran Pendapatan

dan Belanja Negara (APBN). Selain itu, pasal 30 ayat (1) menegaskan bahwa BAZNAS Provinsi dan BAZNAS Kabupaten/Kota dibiayai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), bisa juga dibiayai oleh APBN (pasal 30 ayat [2]).

Dalam UUPZ 23/2011, pembiayaan ini adalah salah satu wujud tanggung jawab negara dalam meningkatkan efektivitas dan efisiensi pelayanan pengelolaan zakat serta meningkatkan manfaat zakat untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan menanggulangi kemiskinan (pasal 3). Selain APBN/APBD, UUPZ yang baru juga memperkenankan BAZNAS dari pusat sampai daerah untuk mengambil hak amil sebagai biaya operasional.

Dukungan dana yang relatif besar ini membuat BAZNAS punya basis modal yang kuat untuk menggalang dana filantropi dan mengoptimalkan pendayagunaannya. Namun, jika tidak dikelola dengan baik, anggaran yang berlimpah bisa menjadi hal negatif. Misalnya, pengelola BAZNAS dimanjakan sehingga kurang aktif dan kreatif dalam menggali potensi zakat dan dana-dana lain.

b. Penguatan Negara Secara Kultural

Ketika RUU PZ 23/2011 dibahas di parlemen terjadi perdebatan wacana yang cukup kencang di antara para pengelola zakat swasta dengan pemerintah. Dalam berbagai kesempatan, pemerintah dalam hal ini Kementerian Agama mengeluarkan wacana bahwa sesuai ketentuan syariat

Islam, pengelolaan zakat haruslah oleh lembaga resmi, seperti yang dipraktikkan oleh Rasulullah dan para khalifah terutama Abu Bakar.

Mereka mendasarkan diri pada makna literal teks QS at-Taubah: 103 yang dimaknai sebagai perintah kepada penguasa untuk memungut zakat dari segenap muzakki. Penarikan zakat oleh penguasa (baca: negara) ini dimaknai secara mutlak tanpa alternatif lain. Mereka yang membangkang bisa dikenai pidana, seperti yang dilakukan oleh Khalifah Abu Bakar as-Shiddiq yang langsung angkat senjata menghadapi pembangkang zakat.

Negara dalam rangka memungut dan mengelola zakat kemudian membentuk alat kelengkapan yang diberi nama BAZNAS. Lembaga inilah yang menjadi kepanjangan tangan negara. Sedangkan lembaga lain hanya sebagai pembantu, itu pun baru bisa beroperasi setelah mendapatkan lisensi dari pemerintah. Wacana semacam ini didengungkan kepada masyarakat melalui berbagai saluran komunikasi. Pada sidang uji materi UU PZ 23/2011 di Mahkamah Konstitusi, wacana ini terus digaungkan oleh Pemerintah.³³⁹

Pemerintah berpendapat bahwa pengelolaan zakat tidak semata-mata persoalan ibadah, tetapi juga terkait dengan hak negara dan masyarakat. Sebab itu, pengelolaan zakat harus berasaskan integritas, integrasi, dan kepastian hukum. Asas integrasi hanya bisa dilakukan dengan mengkonsentrasikan kuasa kelola zakat di satu tangan, yakni negara.

³³⁹ Mahkamah Konstitusi, Putusan Nomor 86/PUU-X/2012, hlm. 50.

Demikian halnya dengan asas kepastian hukum, dalam hal ini negara tidak bisa tidak harus hadir.³⁴⁰

Selain itu, Pemerintah melahirkan PP Nomor 60 tahun 2010 yang isinya menyatakan bahwa zakat yang dibayarkan kepada BAZNAS atau LAZ yang sudah mendapatkan izin dari pemerintah bisa dijadikan pengurang dari objek kena pajak bruto. Tentu saja PP ini mengeksklusi lembaga lain yang mengelola zakat bentukan masyarakat sipil yang tidak mendapatkan legitimasi dari negara. Langsung atau tidak, PP ini membuat warga lebih bersemangat untuk membayarkan zakatnya kepada lembaga pengelola zakat resmi ketimbang nonformal seperti pesantren, mesjid, madrasah, atau panti asuhan.

Kampanye semacam ini secara langsung ataupun tidak seolah mengambil ikan yang sudah diarahkan menuju perangkap. LAZ selama ini dikenal getol mengampanyekan sadar zakat lewat iklan berbagai media atas (*above the line*) ataupun bawah (*below the line*). Dan ketika ikan sudah tergiring menuju perangkap, tiba-tiba BAZNAS menjemput ikan-ikan tersebut.

4. Peminggiran Masyarakat Sipil dan LAZ

- a. Pelemahan Masyarakat Sipil Secara Struktural
 - Ketiadaan Dukungan Pembentukan LAZ

³⁴⁰ *Ibid*, hlm. 44.

Sebagai amanat UU, BAZNAS mendapatkan dukungan dari negara dalam pembentukannya dari pusat sampai Kabupaten/Kota. Namun tidak demikian halnya dengan LAZ. Sebaliknya, LAZ lahir dan hadir sebagai 100% inisiatif masyarakat. Maka kehadirannya bergantung sepenuhnya pada kemampuan masyarakat sipil dalam mengorganisir diri dan membentuk kelengkapan organisasi LAZ.

Dalam konteks ini, kesadaran masyarakat akan urgensi pembayaran dan pengelolaan zakat saja tidak cukup. Harus ada agen masyarakat yang mampu mengkonsolidasi kapital di masyarakat untuk mengkatalisator lahirnya LAZ. Menilik kondisi masyarakat sipil yang ada di negeri ini, tampaknya proses pembentukan LAZ di banyak daerah butuh waktu lama. Kalaupun ada daerah yang cepat terwujud, jumlahnya tidak banyak.

- Restriksi Pembentukan dan Perizinan LAZ

Secara garis besar, masyarakat sipil tidak diberi kewenangan untuk terlibat dalam pengelolaan zakat. Satu-satunya cara untuk bisa berperan dalam pengelolaan zakat adalah dengan menjadi anggota BAZNAS atau membentuk LAZ. Namun demikian, syarat pendirian LAZ sangat ketat. Pasal 18 ayat (1) UUPZ 23/2011 mengatur “Pembentukan LAZ wajib mendapatkan izin dari Menteri Agama atau pejabat yang ditunjuk oleh Menteri.” Ayat (2) menyatakan bahwa “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 syariat dan keuangan secara berkala.”

Bagi LAZ, seluruh persyaratan ini sangat ketat, terutama syarat ayat (2) huruf a, yakni terdaftar sebagai organisasi kemasyarakatan Islam. Dari seluruh LAZ yang sudah beroperasi dan mendapatkan pengesahan dari pemerintah sesuai UUPZ 18/1999, hanya ada dua LAZ yang berbentuk ormas, yakni LAZIS Muhammadiyah dan LAZIS Nahdlatul Ulama. Selebihnya, LAZ berbentuk yayasan.

UUPZ 23/2011 hanya memberikan batas waktu 5 tahun bagi seluruh LAZ untuk menyesuaikan persyaratan tersebut tanpa memberikan payung hukum bagi transformasi bentuk lembaga bagi LAZ. Maka yang paling memungkinkan adalah seluruh LAZ yang berbentuk yayasan harus membubarkan diri lalu membentuk ormas dan merekrut anggota. Proses ini harus dilakukan LAZ tanpa perlindungan hukum, sehingga sangat beresiko.

Selain berbentuk ormas, LAZ juga harus berbadan hukum (huruf b). Padahal, merujuk pada UU Nomor 1 tahun 1985, salah satu ciri organisasi kemasyarakatan adalah kesukarelaan dalam pembentukan dan keanggotaan. Problemnya adalah bahwa organisasi massa bukanlah badan hukum. Jadi,

kedua syarat tadi tidak mungkin terpenuhi secara keseluruhan. Satu-satunya badan hukum yang memenuhi kemungkinan ini hanyalah perkumpulan yang saat ini masih diatur oleh Staatsblad tahun 1870 nomor 64 tentang Perkumpulan-Perkumpulan Berbadan Hukum dan pasal 1665 KUH Perdata.³⁴¹

Keharusan LAZ berbentuk ormas juga berpotensi melemahkan LAZ dan menimbulkan segregasi sosial. Hal ini karena sifat dasar ormas adalah keanggotaan. Bukan tidak mungkin LAZ akan mensyaratkan keanggotaan bagi para mustahik untuk bisa mendapatkan zakat. Para wajib zakat pun pada akhirnya akan cenderung enggan membayar zakat melalui LAZ tertentu karena adanya keanggotaan tertentu. Hal ini tentu akan merugikan LAZ.³⁴²

- Subordinasi LAZ

UUPZ memberikan kewenangan penuh kepada BAZNAS untuk menjadi operator sekaligus sebagai regulator utama. LAZ hanya diposisikan sebagai pembantu saja. Dalam proses perizinan, LAZ harus mendapatkan rekomendasi oleh BAZNAS terlebih dahulu. Setelah LAZ mendapatkan izin dan beroperasi, ia diharuskan menjalankan pengelolaan zakat di bawah koordinasi BAZNAS dan melaporkan pelaksanaan kegiatannya kepada BAZNAS.

³⁴¹ Keterangan lisan Dr. Hamid Chalid, ahli dari pemohon uji materi UUPZ 23/2011 di MK. Lihat Mahkamah Konstitusi, "Risalah Sidang Perkara Nomor 86/PUU-X/2012" Rabu, 24 Oktober 2012, hlm. 16.

³⁴² Ibid, hlm. 16-17.

- Ancaman Pidana terhadap Amil Zakat Informal Tak Berizin

Pelemahan lain adalah adanya larangan bagi siapa saja yang tidak berlisensi untuk bertindak sebagai amil. Pasal 38 UUPZ 23/2011 berbunyi “Setiap orang dilarang dengan sengaja bertindak selaku amil zakat melakukan pengumpulan, pendistribusian, atau pendayagunaan zakat tanpa izin pejabat yang berwenang.” Selanjutnya, pasal 41 UUPZ 23/2011 menegaskan, “Setiap orang yang dengan sengaja dan melawan hukum melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 dipidana dengan pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).”

Dua pasal ini menutup peluang dan kemungkinan masyarakat sipil mengelola zakatnya secara mandiri dan informal kecuali mereka bisa memenuhi syarat pembentukan LAZ yang resmi dan mendapatkan izin dari Menteri Agama. Syarat ini tentu sangat berat dan akan mengusur kiai, ustad, masjid, musala, madrasah, pesantren, dan operator zakat swasta kecil. Dan bukan tidak mungkin, UUPZ 23/2011 ini bakal menyeret mereka ke dalam jeruji besi.

- Minimnya Fasilitas untuk LAZ

Berbeda dengan BAZNAS yang mendapatkan dukungan APBN dan/atau APBD, LAZ bentukan masyarakat sipil tidak mendapatkan porsi APBN/APBD sedikit pun. Untuk menunjang operasionalnya, LAZ hanya bisa mengandalkan dana hak amil. Minim dan lemahnya penguasaan modal ini

sampai pada taraf tertentu menyebabkan LAZ tidak memiliki modal kapital sekuat BAZNAS.

b. Pelemahan secara Kultural

Selama ini ada wacana yang berkembang di kalangan masyarakat, bahwa LAZ tidak transparan dalam pengelolaan zakat, ada beberapa LAZ yang bermasalah, dan ada beberapa LAZ yang menjadi *underbow* dari partai politik tertentu. Isu semacam ini pernah menguat dan dalam beberapa sisi membuat sebagian masyarakat berpikir dua kali untuk menyerahkan zakatnya kepada LAZ.

Opini kriminalisasi amil zakat tak resmi membuat sebagian masyarakat enggan untuk berinisiatif menggalang dana zakat dan mendayagunakannya. Opini ini sudah muncul dan berkembang jauh sebelum UUPZ 23/2011 ini disahkan. Namun memang opini ini tidak memiliki masa yang lama untuk bergaung serta jangkauannya tidak begitu luas. Namun demikian, bagi para pegiat zakat tentu isu dan wacana ini menghantui mereka dalam menjalankan fungsi amil.

Selanjutnya, lahirnya PP No 60 tahun 2010 yang menjadikan zakat yang dibayarkan melalui LAZ resmi atau BAZNAS bisa dijadikan sebagai pengurang objek kena pajak akan mendorong masyarakat kelas tengah atas untuk menyalurkan zakatnya melalui amil resmi. Memang gaung PP ini tidak begitu terasa di kalangan masyarakat bawah, tapi bagi masyarakat kelas tengah dan atas, tentu ini menjadi angin segar. Apalagi, amil zakat resmi

menawarkan mekanisme pembayaran zakat yang jauh lebih inovatif dan memudahkan, dan tentu saja menguntungkan bagi mereka karena bakal mengurangi pajak yang akan mereka bayarkan.

5. Hegemoni Negara dalam Pengelolaan Zakat pasca Amandemen UUPZ 23/2011

Tiga belas subjek hukum mengajukan uji materi terhadap UUPZ 23/2011. Mereka adalah Yayasan Dompot Dhuafa, Yayasan Rumah Zakat Indonesia, Yayasan Yatim Mandiri, Yayasan Portal Infaq, Yayasan Dana Sosial Al-Falah Malang, Lembaga Pendayagunaan dan Pemberdayaan Zakat, Infaq, Shadaqah, dan Wakaf Harapan Ummat (LPP-ZISWAF HARUM), Yayasan Harapan Dhuafa Banten, Lembaga Manajemen Infaq (LMI) YPI Bina Madani Mojokerto (kesemuanya berlaku sebagai Lembaga Amil Zakat Nasional dan Daerah), Rudi Dwi Setiyanto (amil zakat perorangan), Arif Rahmadi Haryono, Fadlullah, S.Ag, M.Si, dan Sylviani Abdul Hamid (kesemuanya muzakki).

Permohonan ini diajukan kepada Mahkamah Konstitusi pada tanggal 24 Agustus 2012 dan dicatat dengan nomor registrasi perkara 86/PUU-X/2012. Setelah pemeriksaan pendahuluan, permohonan ini diperbaiki dan diajukan pada 27 September 2012. Pemohon mengajukan agar Mahkamah membatalkan UUPZ 23/2011 pasal 5, 6, 7, 8, 17, 18, 19, 38, dan 41. Pasal 5, 6, dan 7 mengandung semangat sentralisasi pengelolaan zakat di bawah BAZNAS. Pasal 17, 18, dan 19 mengandung semangat subordinasi LAZ

kepada BAZNAS dan merestriksi keterlibatan masyarakat dalam pengelolaan zakat melalui syarat-syarat yang ketat, ahistoris, dan kontraproduktif atas pembentukan LAZ. Pasal 38 dan 41 berpotensi mengkriminalkan pengelola zakat tak berizin.

Seluruh pasal dipandang bertentangan dan melanggar pasal 28C ayat (2), pasal 28D ayat (1), pasal 28E ayat (2) dan (3), dan pasal 28H ayat (2) dan (3). Bahwa UUPZ 23/2011 melanggar hak warga negara untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya (pasal 28C UUD 1945); melanggar hak warga negara untuk bebas meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap sesuai hati nuraninya (pasal 28E angka 2); melanggar hak kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat (pasal 28E angka 3); melanggar hak untuk mendapatkan kemudahan untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan (pasal 28 H ayat [2]); melanggar hak warga atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan diri secara utuh sebagai manusia yang bermartabat (pasal 28H ayat [3]).

Sidang perkara ini digelar mulai bulan September hingga November 2012. Seluruh agenda persidangan, mulai dari mendengar keterangan pemohon, mendengar keterangan pemerintah, mendengar keterangan DPR RI, mendengar keterangan pihak terkait (BAZNAS dan MUI), mendengar keterangan ahli dan saksi dari pemohon dan pemerintah, mendengar

keterangan ahli yang dihadirkan MK, memeriksa bukti-bukti, dan membaca kesimpulan para pemohon, pemerintah dan pihak terkait.

Meski seluruh rangkaian persidangan pemeriksaan sudah berakhir pada November 2012, sidang dengan agenda pembacaan putusan tidak segera digelar hingga setahun kemudian. Pembacaan putusan baru dilakukan pada 31 Oktober 2013 selesai pada pukul 16.00 WIB. Putusan ini dibacakan oleh delapan hakim konstitusi yang diketuai oleh Hamdan Zoelva. Dalam putusan tersebut diketahui bahwa ternyata Rapat Permusyawaratan Hakim yang waktu itu masih dipimpin Moh. Mahfud MD pada 28 Februari 2013 sudah memutus perkara tersebut.

Adanya jeda yang lebih dari delapan bulan tersebut menyiratkan beberapa tanda tanya karena ini bukanlah kondisi yang selazimnya. Dalam rentang waktu tersebut beberapa kali aktivis pegiat zakat menggalang surat yang ditujukan kepada Mahkamah Konstitusi untuk segera menggelar sidang pembacaan putusan perkara. Menurut sebuah sumber, selama rentang waktu tersebut Mahkamah Konstitusi membentuk panitia kecil untuk melakukan riset terkait hal ini. Riset ini hanya untuk kalangan internal dan tidak dipublikasikan.³⁴³

Informasi lain menyebutkan bahwa Mahkamah Konstitusi menunggu diundangkannya UU tentang Organisasi Masyarakat yang sedang diproses di parlemen. RUU ini akan mencabut dan menggantikan UU No 8 tahun 1985 tentang Ormas. Hal ini tampak dari waktu pengundangan UU Ormas baru

³⁴³ Wawancara dengan April Purwanto, ketua FOZ Wilayah DI Yogyakarta pada 14 April 2014.

disahkan pada 2 Juli 2013 menjadi UU No 17 tahun 2013. Maka dengan demikian, pada Rapat Permusyawaratan Hakim, pertimbangan mengenai UU Ormas belum dimasukkan.

Terhadap perkara ini, secara garis besar Mahkamah berpendapat sebagai berikut:

a. Sentralisasi organisasi zakat di bawah BAZNAS (pasal 5, pasal 6, dan pasal 7)³⁴⁴

MK berpendapat bahwa pembentukan lembaga tertentu oleh negara untuk menangani urusan warga negara adalah hal yang wajar adanya. Dalam konsepsi *religious welfare state*, negara bahkan berkewajiban memajukan kesejahteraan lahir dan batin. Campur tangan dalam mewujudkan kesejahteraan ini mutlak harus dilakukan agar pengelolaan zakat menjadi efektif dan efisien.

Pengelolaan zakat menurut MK membutuhkan spirit pelayanan dari para pengelolanya mulai dari takmir masjid, pesantren, kiai, dan seterusnya. Namun demikian, sejauh ini peran pengelola dipandang belum mampu melayani seluruh muzakki di seluruh wilayah Indonesia, padahal potensi zakat sangat besar. Sehingga perlu upaya-upaya tertentu agar fungsi dan potensi itu bisa tergarap dan dimensi sosialnya bisa dikembangkan, yakni memberikan kesejahteraan kepada masyarakat.

³⁴⁴ Mahkamah Konstitusi, "Putusan Nomor 86/PUU-X/2012". Hlm. 92-95.

Pembentukan BAZNAS sebagai lembaga nonstruktural adalah kewenangan kebijakan hukum dari pembentuk Undang-Undang yang bersifat terbuka. UUD 1945 tidak membatasi pembentuk UU untuk membentuk lembaga pemerintahan, terkait sifat dan posisinya dalam struktur pemerintahan. Sebagai lembaga bentukan pemerintah, BAZNAS harus bertanggungjawab kepada Presiden. Pelaporan kepada DPR adalah upaya menuju transparansi dan akuntabilitas.

Fungsi dan tugas BAZNAS yang merencanakan, melaksanakan, mengendalikan, melaporkan, dan bertanggung jawab atas pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat justru adalah fungsi dasar yang harus dimiliki oleh seluruh organisasi pengelola zakat. Kesemuanya itu adalah syarat mutlak bagi terlaksananya pelayanan zakat yang efektif dan efisien demi kesempurnaan ibadah dan optimalisasi fungsi sosial zakat.

Dengan demikian, pembentukan lembaga pengelola zakat, infak, dan sedekah oleh negara tidak menghalangi hak warga negara untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negara, meyakini kepercayaan, kebebasan berserikat dan berkumpul ataupun mengembangkan diri secara utuh sebagai manusia yang bermartabat. Pembentukan lembaga pengelola zakat oleh negara harus dimaknai dalam upaya memperkuat dan mensinergikan pelayanan zakat, infak, dan sedekah yang telah dilakukan oleh lembaga pengelola zakat bentukan masyarakat atau oleh amil perorangan.

Berdasar pertimbangan ini, MK berpendapat bahwa pengujian pasal 5 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3); pasal 6; pasal 7; ayat (1) ayat (2) dan ayat (3) UUPZ 23/2011 tidak beralasan menurut hukum.

b. Subordinasi LAZ kepada BAZNAS (pasal 17 dan 19)³⁴⁵

MK berpendapat bahwa kata “membantu” dalam pasal 17 UUPZ 23/2011 dapat menimbulkan kesan bahwa LAZ adalah subordinasi dari BAZNAS. Pasal 19 yang mewajibkan LAZ melaporkan kegiatan pengelolaan zakat secara berkala kepada BAZNAS juga memperkuat kesan subordinasi LAZ kepada BAZNAS. Namun MK berpendangan bahwa pengaturan negara atas kegiatan LAZ merupakan bentuk perlindungan negara terhadap masyarakat dari pelanggaran yang berpotensi merugikan masyarakat.

Menurut MK, pengaturan tersebut tidak ditujukan dalam konteks pembatasan, pelecehan, atau pengucilan yang didasarkan pada perbedaan manusia berdasar ras, agama, suku, warna kulit, jenis kelamin, atau pandangan politik. Kata “membantu” tidak tepat jika dimaknai dalam konteks diskriminasi. Bagi MK, ini termasuk kebijakan yang bersifat *opened legal policy* bagi pembuat Undang-Undang. LAZ pun tidak kehilangan haknya untuk melaksanakan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat, infak, dan sedekah sebagaimana yang sudah dilakukan selama ini.

Kewajiban melaporkan kegiatan pengelolaan zakat oleh LAZ kepada BAZNAS, yang didalilkan oleh pemohon KOMAZ sebagai bentuk

³⁴⁵ *Ibid*, hlm. 95-97.

penghalangan hak pemohon, menurut MK, tidak bisa diterima. Menurut MK, kewajiban pelaporan tidak merugikan hak konstitusional pemohon karena kewajiban ini hanyalah kewajiban yang bersifat administratif. Fungsi pelaporan ini adalah untuk memastikan bahwa LAZ sudah atau sedang menjalankan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat sesuai dengan perundang-undangan dan norma yang berlaku di masyarakat. Ini juga bertujuan untuk memastikan bahwa amanat sudah ditunaikan dengan baik.

Pemohon mendalilkan bahwa selama ini kinerja BAZNAS dan BAZDA tertinggal jauh di belakang LAZ. Karenanya, BAZNAS tidak berwenang menjadi aktor utama dalam pengelolaan zakat. Menurut MK, walaupun hal ini benar adanya, maka hal ini adalah hal lain yang tidak terkait sama sekali dengan konstitusionalitas pasal 17 UUPZ 23/2011. Pada akhirnya, MK berpendapat bahwa uji konstitusionalitas pasal 17 dan pasal 19 UUPZ 23/2011 tidak beralasan menurut hukum.

c. Restriksi perizinan pengelolaan zakat (pasal 18) ³⁴⁶

Pembentukan lembaga bagi pelaksanaan ibadah wajib, dalam hal ini zakat harus memenuhi syarat mutlak. Syarat ini terkait dengan aturan yang diterapkan oleh syariat Islam dan perundang-undangan. Selain syarat mutlak, ada pula syarat penyempurna. Menurut MK, syarat mutlak lembaga pengelola zakat adalah: (i) bergerak di bidang agama Islam; (ii) bersifat nirlaba; (iii)

³⁴⁶ Ibid, hlm 97-

memiliki rencana/program kerja pendayagunaan zakat; (iv) memiliki kemampuan untuk melaksanakan rencana kerja/programnya.

Di luar empat syarat tersebut, bukanlah syarat utama. Namun bukan berarti syarat di luar empat tersebut bisa diabaikan. Sepanjang syarat-syarat penyempurna tidak bertentangan dengan UUD 1945, maka hal itu harus dipenuhi. Menurut MK, syarat yang disebutkan oleh pasal 18 ayat (2) UUPZ 23/2011, yakni *e. memiliki kemampuan teknis, administratif, dan keuangan untuk melaksanakan kegiatannya; f. bersifat nirlaba; g. memiliki program untuk mendayagunakan zakat bagi kesejahteraan umat* adalah syarat yang tidak bertentangan dengan UUD 1945 dan karenanya harus dipenuhi oleh para pengelola zakat.

Terkait syarat yang ditetapkan oleh pasal 18 ayat (2) huruf a dan b, yakni *a. terdaftar sebagai organisasi kemasyarakatan Islam yang mengelola bidang dakwah, pendidikan, dan sosial; b. berbentuk badan hukum*, hal ini memang menimbulkan persoalan, karena akan terkait dengan UU No 8/1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan yang dicabut dan diganti dengan UU Nomor 17 tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan. Pemohon khawatir bahwa mereka harus mengubah bentuk lembaganya dari yayasan menjadi ormas.

Menurut MK, pasal 18 ayat (2) huruf a dan b harus dimaknai dengan mengacu pada pasal 11 ayat (1) UU 17/2013 bahwa ormas berbadan hukum dapat berbentuk perkumpulan atau yayasan. Pasal 15 UU 17/2013 pada pokoknya menyatakan bahwa ormas berbadan hukum dinyatakan terdaftar

setelah mendapatkan pengesahan badan hukum. Dengan demikian, MK berpendapat bahwa LAZ tidak harus membubarkan diri dan mengubah badan hukum serta mendaftarkan sebagai ormas yang mengelola bidang pendidikan, dakwah, dan sosial.

MK berpendapat bahwa syarat pemberian izin kepada LAZ sebagaimana diatur oleh pasal 18 ayat (2) huruf a UUPZ 23/2011 tidak harus berbentuk ormas. UUD 1945 tidak memberikan batasan hak bagi setiap orang untuk memajukan diri dan memperjuangkan hak secara kolektif, hak pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil, serta hak untuk bebas berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat.

UUD 1945 juga tidak membatasi siapa yang berhak mengumpulkan, mendistribusikan, dan mendayagunakan zakat. Tetapi UUD 1945 mewajibkan negara untuk melindungi masyarakat bagi muzaki ataupun mustahik yang karenanya UUD 1945 memberikan hak kepada pembentuk undang-undang untuk memilih kebijakan hukum (*opened legal policy*) yang paling sesuai bagi pendayagunaan zakat dengan mempertimbangkan moral, nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum.

Bahwa sebelum UUPZ 23/2011 diundangkan, pengelolaan zakat sudah dilakukan oleh masyarakat baik melalui ormas (yang mengelola dakwah, pendidikan, dan sosial), organisasi badan hukum (yayasan), perkumpulan (takmir masjid atau musala) bahkan satu atau beberapa orang (alim ulama). Atas fakta ini, MK berpendapat bahwa pasal 18 ayat (2) huruf a dan b yang mensyaratkan LAZ harus terdaftar sebagai ormas yang bergerak

dalam bidang dakwah, pendidikan, dan sosial serta berbadan hukum mengakibatkan ketidakadilan sebab menafikan lembaga dan perorangan yang selama ini menjadi amil.

Sebab itu, meski pasal 18 ayat (2) huruf b tidak dimohonkan uji konstitusionalitas, MK berpendapat bahwa pasal 18 ayat (2) huruf a dan b harus dibaca dalam satu kesatuan yang bersifat pilihan atau alternatif. Dengan demikian, LAZ bisa memilih apakah berbentuk (a) organisasi kemasyarakatan Islam, atau (b) lembaga berbadan hukum. Terkait syarat pendaftaran, ada perbedaan perlakuan. Ormas harus didaftarkan. Sedangkan badan hukum tidak perlu didaftarkan, karena pada proses pembentukan sudah pasti didaftarkan atau dicatatkan sebagaimana mestinya.

Sementara itu, amil zakat yang berbentuk perkumpulan, perorangan, atau lembaga lain yang tidak berbadan hukum, menjadi kewajiban negara untuk melakukan pembinaan agar bisa bertransformasi menjadi LAZ yang profesional seperti yang dikehendaki UUPZ 23/2011.

Terhadap pasal 18 ayat (1) dimana izin LAZ dikeluarkan oleh menteri agama, hal ini mengindikasikan bahwa pihak yang menentukan apakah LAZ sudah memenuhi syarat atau tidak adalah Menteri Agama atau pejabat yang ditunjuk oleh Menteri. Sebab itu, posisi BAZNAS sebagaimana diatur dalam pasal 18 ayat (2) huruf c UUPZ 23/2011 adalah hanya sebagai pemberi rekomendasi dalam pemberian izin oleh Menteri Agama terhadap LAZ. Jadi, BAZNAS bukanlah lembaga yang menentukan pemberian izin kepada LAZ.

Karenanya, pengujian konstiusionalitas pasal 18 ayat (2) huruf c UUPZ 23/2011 tidak beralasan menurut hukum.

Pasal 18 ayat (2) huruf *d. memiliki pengawas syariat* oleh MK dimaknai sebagai pengawas eksternal atau internal. Karena pengawas internal ada kalanya bisa berfungsi dengan baik, ada kalanya tidak berfungsi karena problem struktural. Sebab itu, MK menekankan faktor independensi pengawas syariat. Dalam hal ini, pengawas eksternal bisa menjalankan fungsinya dengan baik. Atas dasar ini, pasal 18 ayat (2) huruf d tidak bertentangan dengan UUD 1945.

d. Kriminalisasi amil zakat tak berizin (pasal 38 dan pasal 41)³⁴⁷

Pasal 38 UUPZ 23/2011 pada pokoknya melarang aktivitas pengelolaan zakat oleh siapa saja yang tidak memiliki izin dari menteri atau pejabat berwenang. Bagi yang melanggar diancam melalui pasal 41 dengan pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan/pidana denda paling banyak Rp 50.000.000 (lima puluh juta rupiah). Terhadap potensi pembedaan ini, MK mengajukan dua pertanyaan: (i) apakah pelaksanaan ibadah zakat, infak, dan sedekah perlu diancam dengan sanksi pidana? (ii) siapa saja pihak yang dapat dikenai sanksi pidana tersebut?

MK berpendapat bahwa secara prinsipil pemerintah berhak dan berwenang untuk terlibat dan mengatur pelaksanaan ibadah keagamaan yang memiliki relasi sosial, yakni pada aspek ibadah yang bersinggungan dengan

³⁴⁷ *Ibid*, hlm. 103-106

kepentingan masyarakat luas. Ketentuan pidana dalam pasal 41 UUPZ 23/2011 dengan demikian ditujukan untuk memastikan tegaknya UUPZ 23/2011 dalam rangka mewujudkan ketertiban masyarakat, khususnya dalam pengelolaan zakat, infak, dan sedekah.

Dalam hal tersebut MK memandang bahwa hukum yang dihadirkan telah memenuhi doktrin tiga kepentingan hukum pidana yang dilindungi oleh hukum: (i) kepentingan hukum perseorangan, (ii) kepentingan hukum masyarakat, dan (iii) kepentingan hukum negara. Pastinya, kepentingan muzaki agar dana zakatnya tepat sasaran perlu dilindungi. Hak mustahik untuk mendapatkan zakat juga harus dilindungi oleh UUPZ 23/2011. Kepentingan masyarakat atas fungsi sosial ekonomi zakat juga harus dilindungi. Semuanya harus berjalan dengan tanpa merugikan kepentingan perseorangan, masyarakat, maupun negara.

Saat UUPZ 23/2011 diundangkan pada 25 November 2011, maka pengelolaan zakat oleh pihak yang tak mengantongi izin dari pemerintah dilarang oleh UU *a quo*. Namun dalam kenyataannya, struktur BAZNAS dan/atau unit pelayanan terkait belum memiliki cakupan jangkauan wilayah yang selama ini dilayani oleh amil zakat tradisional. Sejak UUPZ 23/2011 berlaku, telah atau setidaknya berpotensi menimbulkan kekosongan pelayanan zakat di masyarakat dengan belum terbentuknya LAZ dan/atau BAZNAS di seluruh pelosok negeri. Meskipun ada di kabupaten/kota, masih banyak wilayah belum terjangkau BAZNAS/LAZ.

Ketika BAZNAS/LAZ belum mampu menjangkau wilayah yang cukup luas, sementara amil zakat tradisional yang tidak berlisensi sudah dilarang, maka kondisi ini menurut MK berpotensi menimbulkan terhalangnya hak warga negara untuk menunaikan zakat sebagai bagian dari amal ibadah mereka. Terhalangnya warga negara untuk menunaikan ibadah menurut MK bertentangan dengan UUD 1945 pasal 28E ayat (2) dan pasal 29 ayat (2).

Menurut MK, pengorganisasian pengelolaan zakat tidak bertentangan dengan UUD 1945. Namun, terhalangnya hak warga negara untuk menunaikan ibadahnya lantaran pelayanan negara belum mampu menjangkaunya sebagai akibat dari perumusan norma pasal 38 dan pasal 41 UUPZ 23/2011 yang tidak mempertimbangkan kondisi sosiologis masyarakat adalah pelanggaran terhadap UUD 1945. Apalagi, UUPZ jelas mengabaikan peran amil zakat tradisional yang sudah sejak lama berperan melayani masyarakat sebelum UUPZ 23/2011 disahkan.

Atas dasar tersebut, MK berpendapat bahwa frasa “setiap orang” dalam pasal 41 UUPZ 23/2011 bertentangan dengan UUD 1945 sepanjang tidak dimaknai dengan mengecualikan perkumpulan orang, perseorangan tokoh umat Islam (alim ulama), atau pengurus takmir masjid/musala d wilayah atau komunitas yang belum terjangkau oleh BAZ atau LAZ dan telah memberitahukan kegiatan pengelolaan zakat kepada pejabat yang berwenang.

Dalam amar putusannya, MK mengadili dan menyatakan sebagai berikut³⁴⁸:

1. Mengabulkan permohonan para Pemohon untuk sebagian;
 - 1.1. Pasal 18 ayat (2) huruf a dan huruf b Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5255) yang menyatakan, "*a. terdaftar sebagai organisasi kemasyarakatan Islam yang mengelola bidang pendidikan, dakwah, dan sosial*"; "*b. berbentuk lembaga berbadan hukum*" bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai "*terdaftar sebagai organisasi kemasyarakatan Islam yang mengelola bidang pendidikan, dakwah, dan sosial, atau lembaga berbadan hukum, harus mendapatkan izin dari pejabat yang berwenang, sedangkan untuk perkumpulan orang, perseorangan tokoh umat Islam (alim ulama), atau pengurus/takmir masjid/musholla di suatu komunitas dan wilayah yang belum terjangkau oleh BAZ dan LAZ, cukup dengan memberitahukan kegiatan pengelolaan zakat dimaksud kepada pejabat yang berwenang*";
 - 1.2. Pasal 18 ayat (2) huruf a dan huruf b Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5255) yang menyatakan, "*a. terdaftar sebagai organisasi kemasyarakatan Islam yang mengelola bidang pendidikan, dakwah, dan sosial*"; huruf b yang menyatakan, "*berbentuk lembaga berbadan hukum*" tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai "*terdaftar sebagai organisasi kemasyarakatan Islam yang mengelola bidang pendidikan, dakwah, dan sosial, atau lembaga berbadan hukum harus mendapatkan izin dari pejabat yang berwenang, sedangkan untuk perkumpulan orang, perseorangan tokoh umat Islam (alim ulama), atau pengurus/takmir masjid/musholla di suatu komunitas dan wilayah yang belum terjangkau oleh BAZ dan LAZ, cukup dengan memberitahukan kegiatan pengelolaan zakat dimaksud kepada pejabat yang berwenang*";
 - 1.3. Pasal 18 ayat (2) huruf d Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5255) yang menyatakan, "*Memiliki pengawas syariat*" bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara

³⁴⁸ Ibid, hlm. 107-109.

Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, *"pengawas syariat, baik internal, atau eksternal"*;

1.4. Pasal 18 ayat (2) huruf d Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5255) yang menyatakan, *"Memiliki pengawas syariat"* tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, *"pengawas syariat, baik internal, atau eksternal"*;

1.5. Frasa, *"Setiap orang"* dalam Pasal 38 dan Pasal 41 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5255) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai dengan *"mengecualikan perkumpulan orang, perseorangan tokoh umat Islam (alim ulama), atau pengurus/takmir masjid/musholla di suatu komunitas dan wilayah yang belum terjangkau oleh BAZ dan LAZ, dan telah memberitahukan kegiatan pengelolaan zakat dimaksud kepada pejabat yang berwenang"*;

1.6. Frasa, *"Setiap orang"* dalam Pasal 38 dan Pasal 41 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5255) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai dengan *"mengecualikan perkumpulan orang, perseorangan tokoh umat Islam (alim ulama), atau pengurus/takmir masjid/musholla di suatu komunitas dan wilayah yang belum terjangkau oleh BAZ dan LAZ, dan telah memberitahukan kegiatan pengelolaan zakat dimaksud kepada pejabat yang berwenang"*;

2. Memerintahkan untuk memuat putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya;

3. Menolak permohonan para Pemohon untuk selain dan selebihnya.

Amar putusan ini mengimplikasikan bahwa secara garis besar pembentukan BAZNAS sebagai lembaga pemerintah nonstruktural tetap berjalan. Sentralisasi pengelolaan zakat di bawah komando BAZNAS juga tetap absah secara hukum. Struktur hierarkhi pengelola zakat tidak ada perubahan. BAZNAS tetap berlaku sebagai aktor utama dalam pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat. LAZ tetap berposisi sebagai

pembantu BAZNAS dalam tugas dan fungsi pengelolaan zakat. LAZ juga masih berkewajiban melaporkan kinerjanya kepada BAZNAS. Dalam menjalankan fungsinya, BAZNAS masih berhak mendapatkan hak amil dan APBN/APBD. Sementara LAZ masih tetap berhak mendapatkan hak amil (saja).

Dalam pembentukan LAZ, izin hanya akan diberikan oleh Menteri Agama ketika sudah memenuhi syarat yang telah ditentukan. Syarat memperoleh izin dari Menteri Agama bagi LAZ secara garis besar masih sama, hanya pada beberapa bagian saja yang berbeda. Yakni, bentuk lembaga tidak harus dalam bentuk ormas, melainkan bisa dalam bentuk ormas atau badan hukum. Bentuk lembaga ini bersifat opsional dan tidak mengikat dengan mengacu pada UU No 17 tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan. Dalam proses perizinan LAZ, BAZNAS memberikan pertimbangan kepada pemerintah, tetapi hasil akhir lolos atau tidak ada di Menteri Agama atau pejabat yang ditunjuk.

Dalam putusan Mahkamah Konstitusi ini hegemoni negara dalam pengelolaan zakat menjadi lebih longgar jika dibandingkan dengan UUPZ 23/2011 sebelum *judicial review*. Hal ini tampak dengan kondisi di mana amil zakat informal yang tak berizin masih bisa beroperasi sepanjang hal itu dilakukan di wilayah atau komunitas yang tak terjangkau oleh pelayanan BAZNAS atau LAZ. Operasi ini dilakukan setelah memberitahukan kegiatan tersebut kepada pejabat yang berwenang.

Tentu saja putusan ini tidak bisa betul-betul memuaskan seluruh pihak, baik pemohon, pemerintah, BAZNAS, muzaki, mustahik, ataupun masyarakat umum. Ketentuan pelaporan kegiatan pengelolaan zakat oleh amil zakat informal kepada pejabat berwenang, misalnya, bisa dipandang sebagai campur tangan negara ke dalam ekspresi keagamaan. Lalu, bagaimana dengan keberterimaan amil zakat di wilayah DI Yogyakarta terhadap hegemoni negara dalam pengelolaan zakat ini? Hal ini akan peneliti bahas pada bab selanjutnya.[]

A.	Definisi Negara dalam Islam dan Kritik Negara Islam	23
1.	Klasifikasi Negara dalam Fikih Islam Klasik	25
2.	Kritik atas Negara Islam dalam Lintasan Sejarah Politik	31
3.	Negara (dan) Islam dalam Realitas Kontemporer.....	67
B.	Pasang Surut Kuasa Negara dalam Pengelolaan Zakat di Nusantara	73
1.	Kuasa dan Praktik Pengelolaan Zakat Era Pra-Kolonial.....	73
2.	Sikap Negara dan Praktik Pengelolaan Zakat Era Kolonial.....	79
3.	Negara dan Pengelolaan Zakat Era Soekarno	93
4.	Intervensi Negara dan Pengelolaan Zakat pada Era Soeharto.....	96
5.	Hukum Zakat di Era Reformasi.....	110
C.	Hegemoni Negara dalam Pengelolaan Zakat: Lanskap (Sejarah) Fikih Islam.....	123
D.	Hegemoni Negara dalam Pengelolaan Zakat Melalui UUPZ 23/2011	167

No table of figures entries found.

BAB III

KEBERTERIMAAN AMIL ZAKAT DI DI YOGYAKARTA ATAS

HEGEMONI NEGARA DALAM PENGELOLAAN ZAKAT MELALUI

UUPZ 23/2011

Yogyakarta istimewa. Ungkapan ini agak klise, memang. Tetapi begitulah yang peneliti temukan dalam penelusuran terkait keberterimaan amil zakat terhadap UUPZ 23/2011. Pada mulanya penulis mencari informasi terkait hal ini melalui jejaring sosial. Lazimnya, para pengguna jejaring sosial cenderung ekspresif dalam mengungkapkan sikapnya terutama jika sudah menyentuh wilayah yang bersifat ideologis atau ekonomi. Tetapi hasilnya nihil.

Sepanjang penelusuran peneliti, seluruh akun resmi Lembaga Pengelola Zakat di DI Yogyakarta tidak mengekspresikan apa pun terkait UUPZ 23/2014. Peneliti menelusuri arsip berita koran lokal melalui portal berita 2011-2014, juga tidak ada informasi memadai yang relevan dengan subjek riset. Peneliti kemudian mencari informasi di blog atau portal nonberita di internet terkait subjek ini. Hasilnya masih jauh dari cukup. Hanya ada beberapa informasi di laman resmi Kantor Wilayah Kementerian Agama DI Yogyakarta. Selebihnya nyaris kurang relevan.

Pada mulanya, peneliti curiga bahwa jangan-jangan para pengelola Organisasi Pengelola Zakat di Yogyakarta kurang mendapat asupan informasi atau sekurang-kurangnya tidak tanggap terhadap wacana dan kebijakan yang

nantinya akan berdampak pada lembaganya dan dunia perzakatan secara nasional. Namun setelah peneliti melakukan riset penjajagan, rupanya seluruh Organisasi Pengelola Zakat pernah berkumpul dalam sebuah sarasehan untuk membahas UUPZ 23/2011.¹

Forum tersebut dihelat pada 2012 atau kurang dari 1 tahun semenjak UUPZ diundangkan di Auditorium Kahar Muzakir Kampus Cik Ditiro UII Yogyakarta.² Dekatnya jarak ini mengindikasikan bahwa seluruh aktivis Organisasi Pengelola Zakat di DI Yogyakarta tidak telat informasi dan cukup *concern* dengan isu ini. Acara ini tampaknya digelar sebelum Munas VI FOZ pada 17-19 April 2012 di Semarang karena mengirimkan rekomendasi juga kepada FOZ Pusat.³

Yang mencengangkan dari acara ini adalah bahwa dalam forum tersebut keras suara penolakan terhadap UUPZ 23/2011. Yusuf Wibisono, amil zakat di BAZNAS DI Yogyakarta menyebut bahwa pembicara yang hadir dalam forum tersebut adalah Yusuf Wibisono dari IPB, Eri Sudewo dari Dompot Dhuafa, dan Dr. Amir Mualim. Awalnya Mahfud MD yang saat itu menjabat sebagai Ketua

¹ Peneliti sudah berupaya melacak dokumen-dokumen terkait kegiatan ini tetapi sampai laporan ini ditulis, peneliti belum mendapatkannya. Akhirnya, informasi terkait sarasehan ini peneliti kumpulkan berdasar pada data yang berbasis ingatan atau memori para pelakunya. Memori memang memiliki keterbatasan dalam detail peristiwa. Akan tetapi, memori memiliki kelebihan, yakni ia hanya merekam hal-hal yang penting, elementer, krusial, dan relevan.

² Beberapa responden menyebut tahun 2011, seperti Zaenal Arifin Zakse (Lazis UII). Responden lain tidak yakin antara 2011 atau 2012 seperti Yusuf Wibisono (BAZNAS DIY).

³ Dalam Munas VI FOZ ini tekanan dari para anggota di daerah agar FOZ mengajukan permohonan uji materi UUPZ 23/2011 ke Mahkamah Konstitusi menguat. Pada akhirnya FOZ tidak jadi mengajukan uji materi secara kelembagaan. Namun, para anggotanya dipersilakan mengajukan permohonan uji materi ke Mahkamah Konstitusi. Lihat <http://www.republika.co.id/berita/nasional/umum/12/04/19/m2qger-foz-tak-akan-uji-materi-uu-zakat>, "FOZ Tak akan Uji Materi UU Zakat", diakses ulang pada 27 Mei 2014 pukul 13.06 WIB.

Mahkamah Konstitusi diundang, tetapi sayangnya tidak bisa hadir.⁴ Komposisi pembicara dalam forum ini sudah mencerminkan pendapat yang berseberangan dengan UUPZ 23/2011.

Eri Sudewo dan terutama Yusuf Wibisono dari IPB bersuara keras dalam forum tersebut. Bahkan muncul selentingan bahwa ke depan setelah UUPZ 23/2011 berlaku maka LAZ hanya akan menjadi budak atau bawahan BAZDA. Penggunaan kata “budak/bawahan” di sini bisa menggambarkan bahwa LAZ merasa tersakiti dengan UUPZ *a quo*. Lanjutannya, mereka merasa bahwa ke depan setiap akan ada kegiatan, maka LAZ harus melaporkan terlebih dahulu kepada BAZDA, dan harus mendapatkan persetujuan dari BAZDA.⁵

Dalam forum tersebut nyaris seluruh peserta yang didominasi oleh LAZ kompak satu suara: menolak UUPZ 23/2011. Dalam rekomendasi yang hendak dirumuskan, disebutkan bahwa 100% peserta diskusi sepakat menolak UUPZ 23/2011. Yusuf Wibisono, amil zakat BAZDA DIY yang hanya seorang diri menyatakan keberatan. Ia bagaimanapun juga adalah amil zakat “plat merah”, sehingga Yusuf harus taat kepada pemerintah atau ulil amri.⁶ Secara tidak langsung, Yusuf menggunakan istilah yang bersifat teologis, yakni “ulil amri” untuk menyindir forum yang seakan tidak mau taat. Padahal, Islam jelas-jelas memerintahkan untuk taat kepada ulil amri. Semua peserta diskusi tahu akan kewajiban ini.

⁴ Wawancara dengan Yusuf Wibisono, amil zakat di BAZNAS DI Yogyakarta pada 2 April 2014 di kantor BAZNAS DIY, Jalan Sukonandi No. 8 Yogyakarta, persis di belakang Kantor Kementerian Agama Wilayah DI Yogyakarta.

⁵ Wawancara dengan Yusuf Wibisono, 2 April 2014.

⁶ Lebih lanjut terkait sikap Yusuf, baca subbab BAZNAS DI Yogyakarta di bab ini. Wawancara dengan Yusuf Wibisono, 2 April 2014.

Yang menarik adalah bahwa forum bisa memahami dan menerima sikap Yusuf. Namun tampaknya forum memahami sikap ketundukan Yusuf hanya dalam konteks sosial-politik semata, bukan dalam konteks teologis. Forum tampaknya tidak mau masuk ke dalam dan bahkan mengesampingkan kerangka teologis yang Yusuf ajukan. Forum tetap memahami hegemoni negara dalam pengelolaan zakat dalam kerangka sosial politik, alih-alih teologis. Dalam wawancara peneliti kepada para amil LAZ, indikasi politisasi hegemoni negara dalam pengelolaan zakat memang sangat tampak.⁷

Maka tak mengherankan jika rekomendasi yang dimunculkan bukan dalam konteks teologis, misalnya menciptakan wacana atau tafsir tanding atas teks suci (*nash*) hegemonik, tetapi masuk ke dalam jalur yang bersifat sosial politik juga. Yakni, merekomendasikan agar diajukan permohonan uji materiil terhadap UUPZ 23/2011 di Mahkamah Konstitusi.⁸ Tetapi, subjek hukum yang akhirnya mengajukan permohonan uji materi di MK, tak satu pun yang berasal dari Yogyakarta. Ada indikasi bahwa mereka mempercayakan kepada para pemohon KOMAZ (Koalisi Masyarakat Zakat) yang sudah mendaftarkan permohonannya, apalagi dalam Munas VI FOZ mereka yang tergabung dalam KOMAZ ini sudah satu paham.

⁷ Hampir seluruh amil zakat di LAZ pada prinsipnya sepakat dengan pengelolaan zakat oleh negara ketika hal ini dipahami dalam kerangka teologis. Ketika peneliti mengajukan teks-teks suci yang bersifat hegemonik dalam konteks tatakelola zakat, seluruh amil zakat sepakat dengan konten teks tersebut. Problem mereka sehingga menolak UUPZ 23/2011 adalah pada BAZNAS, dipersempitnya ruang LAZ, dan hal-hal lain yang bersifat teknis, alih-alih filosofis.

⁸ Yusuf Wibisono mengisahkan bahwa seluruh LAZ sangat bersemangat dan keras dalam forum tersebut. Rata-rata LAZ mendelegasikan sekira 3-10 orang. Sementara dia sendirian dari BAZNAS DIY. Wawancara dengan Yusuf Wibisono, 2 April 2014.

Semenjak peristiwa itu relasi antara BAZNAS dengan LAZ di Yogyakarta merenggang. Renggang di sini tidak dalam arti berhadapan atau bahkan bermusuhan, namun sebatas minimnya komunikasi di antara mereka. Meskipun ada beberapa pentolan LAZ yang juga didapuk sebagai pengurus BAZNAS namun koordinasi dan komunikasinya kurang terjalin dengan baik. Kendati begitu, dalam ulang tahun Dompot Dhuafa pada 2012, Yusuf Wibisono, amil zakat BAZNAS DIY didaulat menjadi Tokoh Zakat 2012.⁹ Ini artinya, komunikasi dan profesionalitas pengelolaan zakat tetap berjalan dan relatif terpisahkan dari konflik kepentingan politik dalam spektrum UUPZ 23/2011.

A. BAZNAS DI Yogyakarta

Pada awalnya lembaga ini bernama Badan Amil Zakat, Infak, dan Sedekah Departemen Agama. Lembaga ini dibentuk berdasarkan Surat Keputusan Kepala Kantor Wilayah Departemen Agama DIY Nomor 25/KPTS/1989 tertanggal 1 Mei 1989. Sejak 15 Juni 1992, BAZIS DEPAG ini dikukuhkan menjadi BAZIS Provinsi DIY berdasarkan Surat Keputusan Gubernur Kepala DI Yogyakarta No 9/KPTS/1992.¹⁰

Beruntung, peneliti bertemu dengan M. Yusuf Wibisono, SE yang sudah berkiprah sejak era BAZIS pada 1996. Menurut penuturannya, awalnya badan ini berkantor di Islamic Center, Jalan Ringroad Utara Mlati Yogyakarta secara

⁹ Plakat penghargaan ini dipajang dan menjadi kebanggaan di kantor BAZNAS DI Yogyakarta.

¹⁰ Uzaifah, "Manajemen Zakat Pasca Kebijakan Pemerintah Tentang Zakat Sebagai Pengurang Penghasilan Kena Pajak," Jurnal *La Riba*, volume IV No 1 Juli 2010, hlm. 47.

gratis.¹¹ Pada 2003, BAZIS diharuskan menyewa gedung tersebut kepada pengelola. Setelah berjalan setengah tahun, BAZIS kemudian pindah ke Jalan Kapas No 3 Yogyakarta.

Di tempat yang baru, BAZIS sekantor dengan MUI DI Yogyakarta. Pada masa ini nomenklatur badan sudah berubah menjadi Badan Amil Zakat Daerah atau BAZDA DI Yogyakarta. Saat itu, Yusuf Wibisono menjabat sebagai sekretaris eksekutif dan kepala BAZDA sekaligus dijabat oleh Kepala Kanwil Kemenag DIY. Dalam catatan Yusuf, ia sudah mengalami 5 kali pergantian kepala BAZDA/kepala Kanwil Kemenag DIY. Pada tahun 2009 BAZDA DIY mendapatkan penghargaan sebagai lembaga pengelola zakat terbaik nomor 3 se-Indonesia untuk tingkat BAZDA dalam ajang Islamic Social Responsibility Award 2009 yang dihelat oleh Karim Business Consulting dan FOZ.¹²

Setelah UUPZ 23/2011 disahkan, BAZDA berubah menjadi BAZNAS DI Yogyakarta dan berpindah ke Jalan Sukonandi No 8 di kompleks Kantor Wilayah Kementerian Agama DI Yogyakarta. Saat ini secara *de jure* BAZNAS DI Yogyakarta berada di bawah pengelolaan Kanwil Kemenag DIY. Yusuf kini hanya menjabat sebagai staf biasa, tetapi secara *de facto* dialah yang menjadi

¹¹ Kompleks gedung Islamic Center ini adalah peninggalan Panitia MTQ tahun 1991. Pada tahun itu, Gubernur yang dijabat oleh Paku Alam IX mempromosikan MTQ dan memintakan bantuan kepada banyak pihak. Sehingga, selesai acara ada sisa dana yang kemudian dibeli tanah dan untuk membangun gedung. Gedung tersebut kini disewakan kepada Yayasan Al-Azhar (<http://alazhar-yogyakarta.com/>). Wawancara dengan Yusuf Wibisono, 2 April 2014.

¹² Yusuf mengisahkan bahwa sepanjang 2007-2010 ia hanya seorang diri mengelola BAZDA DI Yogyakarta. Dan kerja kerasnya diganjar penghargaan tersebut. Berita kegiatan ini bisa disimak di <http://www.forumzakat.net/index.php?act=viewnews&id=108> "Pemenang ISR Award 2009", diakses pada 7 Desember 2014 pukul 21.02 WIB.

tokoh amil kunci di BAZNAS DIY.¹³ Menurut Yusuf, amil adalah orang yang mengelola zakat. Jadi, seluruh BAZNAS bisa disebut sebagai amil.

Dalam diskusi membahas UUPZ 23/2011 yang dilaksanakan FOZ Yogyakarta, BAZNAS DIY turut *men-support*. BAZNAS DIY turut menanggung biaya konsumsi acara tersebut. Meski BAZNAS bisa mengupayakan tempat diskusi di lingkungan kantor Kanwil Kemenag, BAZNAS mengusulkan agar mencari tempat yang netral, dan dipilihlah Auditorium Kahar Muzakir UII. Meski BAZNAS DIY berbeda pendapat dengan seluruh LAZ yang hadir dalam forum tersebut, Yusuf berupaya agar jangan sampai terjadi permusuhan.

Dalam forum tersebut, angin berhembus ke arah penolakan UUPZ 23/2011, hingga forum mengambil kesimpulan dan rekomendasi. Dalam pengambilan rekomendasi, Anto, moderator yang berasal dari Dompot Dhuafa mengarahkan forum untuk menolak UUPZ *a quo*. Forum pun menyetujui untuk dituliskan bahwa 100% Organisasi pengelola zakat di DIY menolak UUPZ *a quo*. Yusuf yang seorang diri dari BAZNAS DIY segera menyela, bahwa ia mengapresiasi pemikiran dan sikap forum, tetapi harap dicatat bahwa “Saya berbaju merah, jangan kemudian ditulis baju biru.” Karena ia adalah amil BAZNAS, yang jika setuju dengan forum, maka ia mengkhianati BAZNAS DIY q.q. pemerintah q.q. ulil amri.¹⁴

¹³ Setiap kali peneliti bertemu dengan para pimpinan LAZ di Yogyakarta, ketika peneliti menyinggung BAZNAS DIY, maka nama yang akan mereka sebut adalah Yusuf Wibisono, SE.

¹⁴ Yusuf lebih suka jelas di depan ketimbang di belakang nanti ada masalah. Sehingga, ia mengusulkan, “Silakan ditulis 99% amil zakat di DIY menolak UU Pengelolaan Zakat. Karena ada 1 % yang sepakat, yakni saya dari BAZNAS DIY.” Wawancara dengan Yusuf Wibisono, 2 April 2014.

1. Pemerintah adalah Pengejawantahan Ulil Amri

Ada yang menarik di sini, bahwa Yusuf menggunakan istilah ulil amri. Seperti yang diketahui, istilah ulil amri adalah term yang diambil dari kosakata yang digunakan dalam al-Qur'an. Jelas, Yusuf meyakini bahwa persetujuannya atas UUPZ 23/2011 tidak semata-mata dalam kerangka sosial politik semata melainkan lebih dari itu, yakni dalam kerangka teologis. Ia menggunakan istilah ini untuk menegaskan bahwa ketundukannya kepada sebagai amil terhadap peraturan yang digariskan pemerintah melalui UUPZ 23/2011 adalah ketaatan seorang muslim terhadap kewajiban yang ditetapkan Islam agar taat kepada ulil amri. Ini melampaui ketaatan seorang warga negara kepada negaranya.

Seperti yang diperintahkan dalam al-Qur'an, agar umat Islam taat kepada Allah, taat kepada Rasul, dan kepada ulil amri di antara kalian (QS an-Nisa [4]: 59). Ada banyak tafsir terhadap ayat ini, namun tafsir yang paling populer adalah bahwa ulil amri adalah pemimpin yang kepadanya umat menyerahkan sebagian urusan umat dalam wilayah sosial politik. Ini jika dipahami dalam kerangka kontrak sosial. Atau bisa jadi juga, ulil amri adalah mereka yang karena jabatannya bertugas mengemban amanat dalam rangka mensejahterakan rakyat. Dengan demikian, ketaatan kepada pemerintah tidak bertentangan Islam, bahkan diperintahkan dalam Islam.

NKRI memang bisa diklasifikasikan sebagai bukan negara Islam lantaran dasarnya bukan Islam dan hukum Islam tidak berlaku secara penuh seluruh di negeri ini. Namun dalam pemahaman di atas, tidak ada alasan untuk

tidak taat kepada pemerintah sepanjang kebijakan pemerintah tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip dasar hukum syariah. Dalam konteks UUPZ 23/2011 tidak ada konten atau keputusan atau kebijakan dalam UU ini yang melanggar prinsip syariah. Sebaliknya, UU ini justru memberikan jaminan dan dukungan terhadap penerapan syariat Islam.

2. Negara Punya Legitimasi Teologis dan Sosial-Politis Kelola Zakat

Dalam kerangka ulil amri juga, pemerintah NKRI berhak untuk mengelola zakat. Lebih lanjut, Yusuf menyitir QS at-Taubah 103 yang menyatakan “*Khudz min amwâlihîm* (ambilah dari sebagian harta mereka). Perintah mengambil zakat ini ditujukan kepada penguasa. Mengapa penguasa? Karena mengambil zakat pada prinsipnya ada unsur paksaan, sebagaimana pajak. Dan unsur paksaan ini hanya bisa dibenarkan jika mendapatkan legitimasi teologis dan sosial politik.¹⁵

Kuasa negara dalam mengelola zakat ini menurut Yusuf mendapatkan pembenaran dari al-Quran, yang salah satunya menggunakan ayat di atas, selain juga logika ulil amri. Menurut Yusuf, ayat di atas membutuhkan peran “perpanjangan tangan dari Yang Maha Kuasa” agar bisa berjalan efektif. Nah, fungsi kepanjangan tangan dari Yang Maha Kuasa inilah yang menjadi fungsi negara dalam pengelolaan zakat.¹⁶ Dengan bahasa lain, negara adalah agen Tuhan untuk menegakkan syariat zakat di muka bumi.

¹⁵ Legitimasi teologis tak bisa dihindari karena zakat adalah urusan agama. Pemerintah sendiri dalam pengelolaan zakat juga berperan sebagai agen Tuhan. Wawancara dengan Yusuf Wibisono 2 April 2014.

¹⁶ Wawancara dengan Yusuf Wibisono, 2 April 2014.

Selain legitimasi teologis, menurut Yusuf, negara punya legitimasi sosial-politis secara resmi. Sebaliknya, “Swasta tidak bisa mengambil zakat secara paksa, karena jika ia melakukannya bisa dipersoalkan secara HAM, misalnya”, Yusuf menjelaskan. Ada faktor kuasa politik yang berperan di sini. Dan kuasa ini berkaitan dengan proses berdirinya sebuah negara.¹⁷ Secara implisit, Yusuf hendak menyebutkan faktor kontrak sosial yang melatari berdirinya negara menjadi satu pijakan sosio-politik, sehingga negara punya kewenangan untuk mengatur hajat hidup masyarakat yang bernaung di bawah kuasanya.

Dalam praktiknya, negara membutuhkan peranti untuk menjalankan fungsi teknis pengelolaan zakat. Barulah kemudian, negara membentuk BAZNAS sebagai wakilnya yang mengeksekusi fungsi pengelolaan zakat. Seluruh mekanisme ini didasari dan dilakukan berdasarkan aturan hukum yang disepakati bersama dan berlaku, yakni UUPZ 23/2011. Betul bahwa dalam proses legislasi ada beberapa fraksi yang menolak UUPZ *a quo*, dan menurut Yusuf pro-kontra itu hal biasa. Tetapi ketika sudah diundangkan maka UU tersebut harus dijalankan bersama-sama.¹⁸

Ketika negara menjadi pemegang hak tunggal sebagai perpanjangan tangan Yang Maha Kuasa dalam mengelola zakat, maka Lembaga Amil Zakat swasta tidak memiliki hak apa pun dalam mengelola zakat. Namun, negara

¹⁷ Yusuf menyebut Lembaga Amil Zakat bentukan masyarakat sipil sebagai Amil Zakat Swasta. Dalam banyak tempat Yusuf menggunakan pembedaan antara Amil Zakat Plat Merah atau Pemerintah dan Amil Zakat Swasta atau plat hitam. Klasifikasi ini tampaknya digunakan untuk menegaskan posisinya sebagai bagian dari negara. Ini paralel dengan sikapnya dalam forum diskusi FOZ Yogyakarta yang mendukung UUPZ 23/2013.

¹⁸ Wawancara dengan Yusuf Wibisono, 2 April 2014.

memberikan kelonggaran dengan memberikan pengakuan agar LAZ bisa beroperasi. Pengakuan dan dukungan ini diberikan dengan mengacu pada UU yang berlaku, semenjak UUPZ 38/1999 hingga UUPZ 23/2011. Yusuf menambahkan, “tanpa UU, LAZ tak bisa maju.”¹⁹

Oleh karenanya, ia menyatakan bahwa segenap *stakeholders* pengelola zakat harus tunduk dan taat kepada peraturan yang sudah ditetapkan negara. “Kalau LAZ tidak senang [dengan hal ini], silakan keluar Indonesia.” Bagi mereka yang tidak mau tunduk dan taat, “dalam bahasa kasarnya bisa dianggap pemberontak.” Saat menyebut dua kalimat terakhir ini nada bicara Yusuf agak meninggi seperti terpancing emosi. Namun buru-buru ia menambahkan, “Tapi ya jangan sampai seperti itu. Kita inginnya *bareng-bareng*.” Bagi Yusuf, harmoni dan kerjasama itu jauh lebih penting ketimbang konflik terbuka.²⁰

Satu hal lagi yang cukup menarik adalah ketika peneliti mengajukan argumentasi yang digunakan dalam konsideran dan penjelasan bagian umum UUPZ 23/2011. Bahwa negara berkewajiban merawat fakir miskin seperti diamanatkan konstitusi. Sementara itu zakat adalah pranata dalam agama Islam yang memiliki potensi dan tujuan yang sama, yakni mengentaskan kemiskinan. Atas dasar ini negara kemudian berkewajiban ambil bagian

¹⁹ Yusuf hendak menekankan bahwa meskipun UUPZ 38/1999 dikritik banyak pihak lantaran banyak kelemahan, tapi UU ini memberikan pijakan penting bagi LAZ agar bisa beroperasi dan melesat, yakni pengakuan. Adapun UUPZ 23/2011, Yusuf melihatnya sebagai lebih baik dibanding pendahulunya. Lihat subbab berikutnya. Wawancara dengan Yusuf Wibisono, 2 April 2014.

²⁰ Dalam berbagai tempat Yusuf berkali-kali menekankan nuansa harmoni, koordinasi, dan kerjasama. Sebagai BAZNAS plat merah ia berupaya membawa BAZNAS sebagai pengayom bagi LAZ. “Istilahnya, *nguwongke* LAZ.” Atau memanusiakan LAZ secara bermartabat. Begitu katanya dalam wawancara 2 April 2014.

penting dalam optimalisasi peran dan fungsi sosial ekonomi zakat. Terhadap argumentasi yang berlatar sosial ekonomi ini, Yusuf justru tidak sepakat.

Menurut Yusuf, yang paling penting dalam zakat adalah penunaianya sebagai rukun Islam yang ketiga, bukan pada aspek pentasarufan atau pemanfaatannya. Jadi fungsi negara hanya sebatas perwakilan tangan Yang Maha Kuasa dalam menarik zakat. Sepanjang zakat sudah ditarik, maka kewajiban negara sudah tertunaikan. Namun demikian, Yusuf bisa memaklumi argumentasi tersebut. Baginya, “begitulah penguasa.” Artinya, penguasa juga memiliki tujuan-tujuan yang bersifat pragmatis dan sepanjang tidak bertentangan dengan syariat, menurut Yusuf tak masalah.²¹

Dalam pandangan Yusuf, sejatinya zakat diperuntukkan bagi delapan *asnaf* yang telah ditentukan dalam al-Qur'an. Hanya saja, di Indonesia yang menjadi permasalahan penting saat ini adalah kemiskinan, maka sah-sah saja jika zakat dimaksimalkan untuk mengentaskan problem kemiskinan ini. Hal ini, menurut Yusuf adalah pengembangan pemikiran dalam dinamika dunia perzakatan yang wajar saja. Kali ini Yusuf menyebut bahwa begitulah ulil amri bekerja. Di sini legitimasi teologis kembali tampil mengatasi legitimasi sosial ekonomi.

3. UUPZ 23/2011 Tidak Memuaskan Semua Pihak

Proses pembentukan UUPZ 23/2011 sangat panjang. Dalam memori Yusuf, ia hadir dalam rapat koordinasi nasional baik yang dihelat oleh FOZ

²¹ Wawancara dengan Yusuf Wibisono, 2 April 2014.

Pusat, kemudian BAZNAS, juga Kementerian Agama. Hal ini berlangsung sejak 2009 sampai tahun 2010. Dengar pendapat juga sudah digelar di beberapa kota besar di Indonesia untuk menyerap aspirasi untuk pembentukan UUPZ yang baru. Singkat kata, pemerintah dan DPR sudah mengupayakan yang terbaik untuk tata kelola zakat yang baik.

Jika ada yang tidak puas dengan UUPZ *a quo*, misalnya ada F-PKS yang menolak pengesahan UUPZ, namun menurut Yusuf proses legislasi UUPZ sudah memakan waktu bertahun-tahun dan mendengarkan aspirasi dari banyak pihak. Maka ketika sudah diputuskan ia harus ditaati karena menjadi kesepakatan bersama. Soal puas atau tidak, itu adalah hal yang wajar dan biasa saja. Bahkan secara tak sengaja Yusuf *keceplosan*, “Saya juga tidak puas.” Peneliti mencoba menggali lebih lanjut terkait hal yang penting ini. Sayangnya, ia kemudian enggan melanjutkan pembicaraan topik ini dengan *ngeles* sembari tertawa kecil, “Yaa puaslah puas... hehe...”. Sebagai bagian dari pemerintah, Yusuf merasa tidak nyaman dan menjaga dari kritik terhadap pemerintah.²²

Bagi peneliti, keseleo lidah Yusuf ini sangat penting. Mengapa demikian? Karena saat itu meminjam ungkapan psikoanalisis Jacques Lacan, alam bawah sadar Yusuf sedang tampil dan mengambil alih alam sadar Yusuf. Alam bawah sadar ini adalah alam yang spontan dan jujur apa adanya. Namun sayangnya, alam sadarnya segera mengambil alih poin pembicaraan sehingga aspek-aspek ketidakpuasan terhadap UUPZ 23/2011 tidak terungkap secara

²² Lagi-lagi Yusuf tampaknya merasa tidak elok menyampaikan sikap yang berseberangan terhadap *mainstream* pemerintah seperti yang ia lakukan pada diskusi FOZ di Aula Abdul Kahar Muzakir UII. Wawancara dengan Yusuf Wibisono, 2 April 2014.

sempurna. Kendati demikian, peneliti berhasil merangkai beberapa poin ketidakpuasan Yusuf terhadap UUPZ ini.²³

Pertama, terkait sanksi terhadap amil ilegal/nakal dan ketiadaan sanksi terhadap muzakki yang ingkar zakat. Bagi Yusuf harusnya negara memberikan perhatian lebih kepada muzakki yang ingkar. Konsisten terhadap fungsi negara sebagai “kepanjangan tangan dari Yang Maha Kuasa”, seharusnya negara berperan juga meneruskan sanksi dari Yang Maha Kuasa kepada muzakki yang ingkar zakat. *Kedua*, tampaknya ada sedikit keraguan akan kemampuan BAZNAS jika diposisikan sebagai aktor tunggal pengelola zakat atau merasa beban BAZNAS yang diamanahkan UUPZ 23/2011 terlalu berat. Indikasi ini muncul ketika Yusuf merasa senang tatkala UUPZ 23/2011 dikoreksi oleh MK, sehingga LAZ mendapat ruang yang lebih lega sehingga beban BAZNAS menjadi berkurang.

Ketiga, selain faktor beban yang belum diimbangi dengan kemampuan, tampaknya Yusuf tidak nyaman dengan posisi BAZNAS sebagai amil zakat tunggal dan membawahi seluruh LAZ swasta. Ia merasa lebih nyaman jika BAZNAS berposisi sebagai yang merangkul dan mengayomi LAZ dengan garis koordinatif yang sejajar, bukan instruktif. Garis koordinatif ini pun diberikan kepada BAZNAS lantaran ia adalah lembaga plat merah. Fungsi ini harus dijalankan dalam nuansa dan iklim kebersamaan.

Keempat, Yusuf gelisah dengan posisi BAZNAS terutama di DIY yang saat ini berada di bawah kendali Kanwil Kemenag. Ia ingin agar BAZNAS

²³ Keempat topik ini peneliti ekstrak dan rangkai dari serpihan-serpihan informasi yang tersebar dalam wawancara bersama Yusuf Wibisono, 2 April 2014.

benar-benar independen agar bisa lebih nyaman dan leluasa dalam gerak langkahnya.²⁴ Kegelisahan ini tampaknya belum mendapatkan jawaban meski UUPZ 23/2011 sudah disahkan, namun belum bisa dijalankan. Saat ini, sejauh penelusuran peneliti, menurut penuturan salah seorang pengurus BAZNAS DIY, nyaris segala gerak dan keperluan BAZNAS ditentukan oleh Kanwil Kemenag DIY.

4. UUPZ 23/2011 Lebih Baik Dibanding UUPZ 38/1999

Kendati tidak bisa memuaskan semua elemen dan *stakeholders* dalam tata kelola perzakatan nasional, UUPZ 23/2011 menurut Yusuf lebih baik dibanding UUPZ sebelumnya. Yusuf menyebut bahwa UUPZ 38/1999 kurang perangkat pendukung dan optimalisasi dalam penerapannya. UUPZ *a quo* juga dipandang kurang serius dalam menciptakan iklim tata kelola zakat yang baik. Sebagai akibatnya, UUPZ *a quo* tidak efektif.

Sebaliknya, Yusuf merasa gembira dengan hadirnya UUPZ 23/2011 sehingga menerimanya. Yusuf menggunakan dua kata untuk menggambarkan, yakni “kemajuan” dan “reformasi”. Kemajuan ini terletak pada keseriusan negara dalam mengelola zakat. Reformasi ia sematkan terutama pada BAZNAS. Reformasi terhadap BAZNAS terletak pada tata organisasi dan pada kekuatan luar biasa yang diberikan kepadanya. Kekuatan yang demikian besar tentu menuntut peran dan beban yang jauh

²⁴ Kegelisahan ini juga dirasakan anggota BAZNAS lain, April Purwanto yang juga menjabat sebagai kepala cabang PKPU DIY dan Ketua FOZ Wilayah DIY. Simak subbab PKPU DIY di bab ini

lebih berat. Di titik ini, seperti disinggung di muka, Yusuf merasa BAZNAS belum siap.

5. BAZNAS sebagai Mitra dan Merangkul LAZ

UUPZ 23/2011 secara tegas menyebutkan bahwa terhadap garis hierarkhi antara BAZNAS sebagai panglima dan LAZ sebagai pembantu. Namun demikian, Yusuf tidak nyaman dengan hal ini. Ketidaknyamanan ini terkait dengan beban BAZNAS yang makin berat, juga lantaran hierarkhi yang baru ini menyebabkan hubungan antara BAZNAS dan LAZ makin renggang, meskipun secara personal tak ada masalah serius di antara para amil zakat baik dari BAZNAS ataupun LAZ di Yogyakarta.

Oleh karenanya, untuk wilayah Yogyakarta Yusuf berupaya menjadikan relasi antara BAZNAS dan LAZ sebagai mitra yang sejajar dan sepadan. Duduk sama rendah berdiri sama tinggi, begitu kata pepatah. BAZNAS memahami keluhan, kekecewaan, dan luka yang dialami LAZ dengan diterapkannya UUPZ 23/2011. Dan Yusuf ingin merangkul serta *nguwongke* LAZ, atau memanusiakan LAZ secara bermartabat. Yusuf berkali-kali menegaskan bahwa BAZNAS tidak akan campur tangan dalam urusan rumah tangga LAZ. BAZNAS juga tidak akan meminta LAZ setor dana zakat kepada BAZNAS, berapa pun nominalnya.²⁵

BAZNAS berprinsip tidak akan bertabrakan dalam muzakki yang ditarik zakatnya. Jika ada muzakki sudah menyetorkan dana zakatnya kepada

²⁵ Wawancara Yusuf Wibisono, 2 April 2014.

LAZ, maka BAZNAS tidak akan masuk dan menagih dana zakat dari muzakki tersebut. Yusuf ingin agar BAZNAS dan LAZ tidak saling curiga, tetapi saling membantu, saling koordinasi. Terkait pelaksanaan UUPZ 23/2011 ini, Yusuf ingin agar BAZNAS dan LAZ segera duduk bersama berkoordinasi lalu mencari format yang efektif dan ideal untuk konteks Yogyakarta.

Saat peneliti bertanya kepada para amil zakat LAZ terkait relasi BAZNAS-LAZ, mereka beberapa kali membenarkan prinsip yang dianut oleh BAZNAS DIY, bahwa BAZNAS ingin relasinya berjalan sebagai mitra setara. Yusuf tampaknya sudah berulang kali menegaskan dan mewacanakan hal ini kepada para amil zakat di LAZ. Mereka bisa menerima dan menyambut baik prinsip BAZNAS ini.²⁶

Meski memposisikan diri sejajar dengan LAZ, Yusuf merasa bahwa BAZNAS berhak untuk tahu apa saja yang sudah dikerjakan LAZ. BAZNAS juga berkepentingan agar di antara seluruh operator zakat tidak terjadi tumpang tindih dan saling tabrakan. Jangan sampai satu muzakki ditarik zakat oleh beberapa LAZ sehingga dananya tersebar dan tidak maksimal. Atau satu mustahik mendapatkan zakat dari beberapa LAZ sehingga terjadi penumpukan dana zakat. Atau ada mustahik yang tidak menerima zakat karena terlewatkan oleh beberapa LAZ.

Ketika LAZ bisa bergerak bersama dengan BAZNAS, maka menurut Yusuf dana alokasi APBN dan APBD bisa dimanfaatkan bersama. Misalnya, untuk agenda pelatihan amil zakat, atau agenda penguatan dan *upgrading*

²⁶ Misalnya saat peneliti menanyakan hal ini kepada Zaenal Achmad Zakse, amil zakat di LAZIS UII, ia mengutip ungkapan Yusuf Wibisono tersebut. Wawancara dengan Zaenal Achmad Zakse, 8 April 2014.

kemampuan amil zakat dan workshop optimalisasi pemanfaatan zakat. Dengan demikian, LAZ tidak perlu iri dengan BAZNAS yang mendapatkan APBN/APBD, karena pada akhirnya LAZ juga bisa turut memanfaatkan dana tersebut.

Langkah yang dilakukan BAZNAS DIY adalah dengan membentuk forum pengelola zakat yang digelar sebulan sekali. Dalam penjelasan yang Yusuf sampaikan kepada *Harian Jogja*, forum ini mempertemukan seluruh pengelola zakat baik swasta ataupun pemerintah. Selain sebagai sarana silaturahmi, forum ini juga berfungsi sebagai sarana kontrol dan pengawasan dari pemerintah.²⁷ Namun setelah peneliti kroscek dengan para amil LAZ di DIY, forum ini belum berjalan maksimal.²⁸ Kondisi ini juga diakui oleh Yusuf dalam wawancara dengan *Harian Jogja* tersebut.

6. Pelaporan Kinerja LAZ ke BAZNAS

Untuk keperluan koordinasi, Yusuf menyatakan bahwa BAZNAS membutuhkan pelaporan dari LAZ sebagaimana diatur dalam pasal 19 UUPZ 23/2011. Tujuannya adalah (i) agar BAZNAS dan seluruh *stakeholder* pengelola zakat tahu sudah sampai mana pengelolaan dan pentasarufan zakat di wilayah DI Yogyakarta; (ii) agar tidak terjadi tabrakan antar-LAZ baik di level muzakki atau mustahik; (iii) Agar terjadi pemerataan dan optimalisasi

²⁷ <http://www.harianjogja.com/baca/2012/08/12/laporan-khusus-lembaga-amil-zakat-rawan-penyimpangan-318504> “Lembaga Amil Zakat Rawan Penyimpangan” diakses pada 11 Desember 2104 pukul 07.29 WIB.

²⁸ Seluruh amil zakat sipil di DIY sepakat bahwa peran BAZNAS dan Kemenag DIY masih kurang terutama terkait pembinaan terhadap OPZ sipil.

baik dalam penarikan zakat ataupun pemanfaatan zakat; (iv) agar mudah dilakukan pengawasan jika ada tindakan yang tidak benar.

Ketika pelaporan dilakukan secara terbuka dan transparan, hal ini juga sebagai salah satu cara preventif agar LAZ tidak dicurigai oleh masyarakat. Selama ini memang ada beberapa kecurigaan terhadap LAZ tertentu yang dianggap mempolitisasi dana zakat dengan menggandeng bendera parpol tertentu saat menyerahkan dana zakat kepada mustahik. Dengan adanya pelaporan yang jelas, LAZ bisa menjelaskan kepada publik atas kerja yang sudah dilaksanakan yang memang sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Dalam pelaporan ini terkandung juga pertanggungjawaban LAZ atas kerja yang sudah dilakukan. Agar tidak terjadi penyelewengan, maka laporan ini harus diaudit. Menurut Yusuf, dalam mengelola zakat tidak cukup amil zakat bersifat amanah, apalagi jika amanah ini hanya dalam wujud kata-kata. Harus ada pertanggungjawaban dan pelaporan tertulis. Karena mengelola zakat adalah mengelola uang publik yang rentan melenceng dari jalur pengelolaan zakat yang seharusnya.

Yusuf menyebut beberapa pola melenceng dari pengelolaan zakat yang mungkin terjadi. Misalnya, penggelapan dana zakat yang sudah masuk dalam klasifikasi tindak pidana. Pola yang terkadang dipakai adalah, LAZ hanya menyalurkan zakat kepada mustahik dari kelompok tertentu, misalnya yang sama-sama satu partai atau ormas. Di satu kampung ada banyak mustahik tetapi hanya yang beridentitas tertentu yang diberi dana zakat. Pola lain adalah LAZ menggandeng parpol tertentu untuk menyalurkan zakat. Dalam

penanganan bencana Merapi 2010 atau gempa Yogya, LAZ turun menyalurkan dana zakat, tetapi di situ ada bendera parpol yang berkibar.²⁹

Ada juga LAZ di DIY yang berstatus sebagai cabang. Adapun kantor pusatnya bisa berada di Jakarta, Bandung, atau kota besar lain. Biasanya dana zakat yang terkumpul disetorkan dulu ke kantor pusat. Jika cabang DIY hendak mentasarufkan dana zakat, maka ia harus mengajukan program terlebih dahulu ke pusat. Dana yang turun juga biasanya lebih sedikit ketimbang dana yang disetorkan. Hal ini tentu akan merugikan mustahik di DIY. Dengan adanya pelaporan yang jelas, maka hal-hal semacam ini bisa diantisipasi dan hak mustahik di wilayah bisa terlindungi dengan baik.³⁰

7. Bukan Restriksi, tapi Penertiban dan Perlindungan

Dalam banyak kesempatan, LAZ menyatakan tidak puas dengan UUPZ 23/2011 terutama dengan ketentuan yang diatur dalam pasal 18, bahwa pembentukan LAZ harus mendapatkan izin dari Menteri Agama. Izin ini hanya diberikan jika LAZ memenuhi syarat:

- 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;

²⁹ Yusuf tidak mau menyebutkan nama-nama LAZ dan parpol atau ormas mana. Namun, ia pernah beberapa kali mendapatkan laporan dari masyarakat terkait hal ini. Peneliti mendapatkan informasi lain bahwa memang ada beberapa LAZ yang sangat dekat dengan parpol tertentu, misalnya Rumah Zakat dan PKPU. Peneliti sudah mengonfirmasi hal ini kepada PKPU. Baca di subbab PKPU.

³⁰ Wawancara dengan Yusuf Wibisono, 2 April 2014.

- 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 syariat dan keuangan secara berkala.

Syarat-syarat ini di mata LAZ dianggap sebagai restriksi atau hambatan negara terhadap LAZ. Pasal tersebut juga dianggap mengabaikan peran besar LAZ dalam membentuk ekosistem kesadaran zakat nasional. Berbeda dengan pendapat umum LAZ ini, Yusuf Wibisono menawarkan cara pandang yang berbeda. Baginya, pasal 18 ayat (1) dan ayat (2) tersebut hadir tidak dalam rangka memberikan batasan atau menyusahkan LAZ. Yusuf melihat tidak ada maksud negara untuk membelenggu LAZ.³¹

Sebaliknya, bagi Yusuf ketentuan tersebut bertujuan untuk menegakkan tertib hukum dan tertib administrasi di kalangan masyarakat. Karena LAZ bagaimanapun akan memungut dana publik. Karena pada dasarnya UUPZ 23/2011 membatasi, bahwa seseorang tidak bisa seenaknya memungut dana publik. Untuk bisa memungut zakat, seseorang butuh legitimasi. Dari mana legitimasi ini? Dari pemerintah. Hanya amil zakat yang resmi yang bisa memungut zakat.³²

Lebih dari itu, ketentuan ini justru hadir dalam rangka memberikan perlindungan bagi amil zakat dan LAZ. Dengan adanya izin dari menteri, maka LAZ akan memiliki payung hukum yang jelas bagi pemungutan dana publik. LAZ dengan demikian akan memiliki arah yang jelas dan terlindungi.

³¹ Wawancara dengan Yusuf Wibisono, 2 April 2014.

³² Wawancara dengan Yusuf Wibisono, 2 April 2014.

Jika sewaktu-waktu ada kecurigaan dari masyarakat, LAZ bisa menangkisnya lantaran ia sudah mendapat pengukuhan dari pemerintah dan LAZ bisa menunjukkan laporan pengelolaan dana zakat.

Terkait pasal pidana di UUPZ 23/2011, Yusuf menyatakan bahwa ketentuan semacam itu sudah terdapat pada UUPZ 38/1999 hanya saja selama ini tidak pernah ditegakkan. Jadi ketentuan ini bukanlah hal baru sehingga tak perlu kaget atau bereaksi secara berlebihan. Kegaduhan yang terjadi di kalangan masyarakat dengan merebaknya wacana kriminalisasi amil zakat adalah lantaran *frame* yang tidak utuh yang dibangun dan dibesar-besarkan oleh media. Yusuf menyatakan bahwa media selalu menjual apa yang bombastis dan laku. Jika ada amil zakat dipidana tentu akan jadi berita heboh. Masyarakat akhirnya mendapatkan informasi secara tidak utuh.

Faktanya, terdapat dua hal yang dipidana, (i) amil zakat yang tak berizin dan (ii) amil zakat berizin tetapi menyelewengkan dana zakat. Terhadap yang pertama ini, misalnya takmir masjid yang ingin menarik zakat namun ia tak memiliki izin, Yusuf menyarankan agar bergabung ke LAZ terdekat sebagai divisi *fundraising* atau ke BAZNAS dengan menjadi UPZ. Sedangkan terhadap yang kedua, Yusuf menyebutnya sebagai tindak pidana berat. “Kalau yang ini urusannya KPK ini.”, katanya.³³

³³ Terhadap takmir masjid yang mengelola zakat, Yusuf mengecualikan zakat fitrah. Atas zakat fitrah ini, menurut Yusuf takmir berhak mengelolanya secara mandiri. Hal ini karena sifat dan tujuan zakat fitrah agar menjadi syiar di wilayah setempat. Peneliti menambahkan bahwa wujud zakat fitrah adalah bahan makanan pokok sehingga merepotkan jika dipindahkan ke tempat lain dan mudah rusak, sebab itu harus dimanfaatkan di sekitar tempat pengumpulan. Terhadap hal ini Yusuf setuju. Wawancara dengan Yusuf Wibisono, 2 April 2014.

B. LAZIS Universitas Islam Indonesia

LAZIS UII mendapatkan pengukuhan sebagai Lembaga Amil Zakat Daerah tingkat provinsi dari Gubernur DI Yogyakarta, Sri Sultan Hamengku Buwono X, dengan SK Nomor 37/KEP/2005 tertanggal 9 April 2005.³⁴ Berbekal pengukuhan ini, LAZIS UII beroperasi secara legal di wilayah DI Yogyakarta.

Amil zakat LAZIS UII yang peneliti wawancarai adalah Zaenal Achmad Zakse, S.Sos.I.³⁵ Selain Zakse, ada empat amil di LAZIS UII yang menempati posisi sebagai direktur, sekretaris, divisi keuangan, dan divisi program pendidikan. Sementara, Zakse sendiri berada di divisi program pemberdayaan dan sosial dakwah. Zakse terhitung cukup lama bergabung di LAZIS UII dan mengalami beberapa pergantian pucuk pimpinan.

Bagi Zakse, amil adalah mereka yang bertugas mengelola zakat. Zakse sendiri menjadi amil dan mendapat kewenangan untuk mengelola zakat setelah ditunjuk oleh Direktur LAZIS UII. Tegasnya, kewenangan mengelola zakat berasal dari Direktur LAZIS UII. Sementara itu, Direktur LAZIS UII mendapatkan kewenangan untuk mengelola zakat setelah ditunjuk dan dilantik oleh Rektor UII. Secara kelembagaan, LAZIS UII berada di bawah kampus UII, namun ia diberi kewenangan yang relatif luas dan otonom dalam kerja pengelolaan zakat.

³⁴ Lihat sejarah LAZIS UII di situs resminya <http://lasisuii.org/index.php/profil/sejarah> “SEJARAH” dan legalitasnya di <http://lasisuii.org/index.php/profil/legalitas>, “LEGALITAS” diakses pada 23 November 2014 pukul 22:23 WIB.

³⁵ Zaenal Achmad Zakse, S.Sos.I. adalah amil zakat di LAZIS UII. Wawancara ini dilakukan di kantor Lazis UII Jalan Cik Di Tiro No 1 Yogyakarta pada 8 April 2014.

1. Negara Berwenang Kelola Zakat

Dalam pembacaan terhadap teks kitab-kitab klasik, Zakse berpandangan bahwa yang berhak mengelola zakat adalah negara. Tentu hal ini mengacu pada beberapa teks al-Qur'an yang ditafsirkan sebagai memberikan arahan untuk hal tersebut. Zakse juga menambahkan bahwa dalam sejarahnya memang negara mengambil porsi utama dalam pengelolaan zakat. Namun dalam konteks Indonesia, yang justru banyak berperan adalah masyarakat, bukan negara.

Meski berpandangan bahwa meski NKRI bukanlah negara Islam, mayoritas warga negara Indonesia adalah muslim. Oleh sebab itu, negara harus memberikan perhatian kepada umat Islam. Apalagi, zakat juga menyangkut upaya pengentasan kemiskinan yang menjadi kepentingan dan tanggung jawab negara. Maka negara harus ambil bagian dalam pengelolaan zakat dan tidak boleh setengah-setengah dalam hal ini. Bahkan bila perlu, didirikan saja Kementerian Zakat. Lebih dari itu, negara harusnya memberikan sanksi kepada muzakki yang ingkar zakat.³⁶ Namun, jangan sampai kewenangan negara ini menghapus sejarah peran yang sudah dijalankan LAZ selama ini.

³⁶ Terkait sanksi ini, penulis sempat menyatakan bahwa negara tidak bisa masuk sampai ke ranah itu, karena zakat adalah wilayah ibadah yang berada pada wilayah hak asasi. Zakse menerima penjelasan ini.

2. Sepakat dengan Semangat UUPZ 23/2011, Tidak dengan Hegemoni

Diundangkannya UUPZ 23/2011, menurut Zakse menimbulkan keresahan di kalangan para aktivis zakat.³⁷ Tak terkecuali mereka yang tergabung dalam FOZ DI Yogyakarta. Amil di LAZIS UII tersebut juga mengalami hal yang sama. Namun sampai wawancara peneliti lakukan, belum ada penanggapan yang serius secara insitusional LAZIS UII atas UU tersebut. Sikap yang diambil semenjak diundangkannya UU *a quo* adalah masih melihat perkembangan.

LaZis UII hadir pada sarasehan yang diadakan FOZ DI Yogyakarta pada 2011 yang membahas UUPZ 23/2011. Dalam sarasehan tersebut keresahan dan kegelisahan seluruh amil di organisasi pengelola zakat di DI Yogyakarta tertumpah. Dalam forum itu mengerucut usulan agar dilakukan uji materi UUPZ 23/2011 ke Mahkamah Konstitusi. Karena pada intinya UUPZ 23/2011 dipandang berpotensi merugikan dan melemahkan Lembaga Amil Zakat dan pengelolaan zakat pada umumnya.

Kendati LAZIS UII berada di bawah naungan institusi pendidikan, yakni Universitas Islam Indonesia, tetap saja nantinya akan terkena imbasnya. Karena menilik tugas dan fungsi pokok LAZIS UII adalah mengelola ZIS, maka mau tak mau harus tunduk kepada tata kelola dan tata organisasi pengelola zakat yang telah ditetapkan negara, termasuk UUPZ 23/2011 dan seluruh aturan pelaksanaanya. Terutama jika memang LAZ harus berbentuk ormas, maka LAZIS UII harus melakukan transformasi.

³⁷ Hubungan antara LAZ dan BAZNAS DIY juga renggang semenjak itu.

Secara garis besar, Zakse sepakat dengan semangat UUPZ 23/2011 sebagaimana disebutkan dalam konsiderannya. Bahwa zakat berpotensi besar dalam mengentaskan permasalahan besar di negeri ini, yakni kemiskinan. Oleh karena itu, pengelolaan zakat harus lebih profesional, terarah, dan terintegrasi sebagai satu gerak utama dari hulu sampai hilir. Sebagai amil, Zakse tentu berkeinginan pengelolaan zakat berjalan lancar dan maksimal untuk pemberdayaan masyarakat lemah.

Akan tetapi, Zakse menggarisbawahi agar jangan sampai hegemoni atau dominasi pengelolaan zakat oleh negara ini tidak terjadi lantaran ada semacam kecemburuan terhadap prestasi LAZ yang selama ini memang meroket. Agaknya Zakse curiga bahwa negara merasa cemburu dan tersaingi oleh LAZ sehingga menerapkan berbagai kebijakan yang merestriksi LAZ. Tetapi Zakse tetap berfikir positif sembari menunggu berbagai peraturan pelaksanaannya.

Zakse menambahkan agar orientasi UUPZ 23/2011 harus berpegang teguh pada aspek kemaslahatan. Tak kalah penting, UUPZ 23/2011 harus menjurus pula pada perbaikan BAZDA di setiap daerah.

3. Alternatif FOZ, Negara *all out* Menjadi Regulator Zakat

Kehadiran negara sebagai regulator di satu sisi, menurut Zakse bisa memberikan nilai positif terutama dalam mengatur LAZ. Hal ini karena FOZ yang selama ini digadang-gadang menjadi regulator tidak berjalan sebagaimana yang diharapkan. Misalnya, koordinasi di antara para anggota

yang tidak jalan. Tak jarang, di antara para anggotanya sulit berjalan bareng, misalnya dalam menjalankan program unggulan bersama. Ada semacam ego antar anggota. Bahkan secara implisit tampak seperti ada persaingan diam-diam di antara LAZ.

Oleh karena hal tersebut, kehadiran negara sebagai regulator pengelolaan zakat menemukan urgensitasnya. Hanya saja, akan menjadi problem jika negara selain sebagai regulator juga bermain sebagai operator. Karena menurut Zakse, pemerintah sesungguhnya tidak siap menjadi operator. Sebab itu, Zakse mengusulkan agar negara *all out* sebagai regulator zakat saja. Walaupun negara berperan juga sebagai operator, jangan sampai menghilangkan peran LAZ yang sudah beroperasi selama ini. Zakse menyarankan agar BAZ dan LAZ bisa berjalan bersama dan masyarakat bebas memilih.

Zakse menambahkan satu kasus terkait kacaunya peran negara sebagai regulator zakat saat ini. Dalam PP No 60 tahun 2010, diatur bahwa zakat dapat dikurangkan dari penghasilan bruto kena pajak. LAZIS UII pernah bertanya kepada Kemenag, bagaimana prosedurnya. Kemenag menjawab bahwa hal tersebut bisa. Terkait prosedur dan teknisnya, Kemenag menyarankan agar LAZIS UII berkonsultasi langsung kepada Kantor Pajak. LAZIS UII berkonsultasi ke Kantor Pajak. Menurut Kantor Pajak, agar zakat bisa mengurangi penghasilan bruto kena pajak, harus ke Kemenag terlebih dahulu. Artinya, negara harus fokus membenahi tata kelola regulasi zakat.

4. Ganjalan BAZNAS dan BAZDA sebagai Operator³⁸

Kendati sepakat dengan semangat UUPZ 23/2011, Zakse secara pribadi melihat UUPZ 23/2011 masih memiliki banyak kekurangan. Ketika pasal 5, 6, dan 7 UUPZ 23/2011 mengamanatkan pengelolaan zakat kepada pemerintah, dalam hal ini BAZNAS, maka di sinilah problemnya terletak. Zakse mempertanyakan kemampuan BAZNAS dengan mengacu pada *track record*-nya. Menurutnya, dengan mengacu pada fakta yang ada, kinerja dan kemampuan BAZNAS secara umum jauh tertinggal di bawah LAZ. Zakse mengecualikan kinerja BAZNAS Pusat yang bisa dikatakan cukup bagus. Akan tetapi, prestasi ini diperoleh lantaran BAZNAS didukung oleh SDM yang mumpuni yang tak lain justru adalah veteran LAZ.

Yang paling mendasar menurut Zakse adalah, bagaimana kinerja 33 BAZDA yang ada di setiap provinsi? Apakah mereka memiliki kinerja dan kemampuan yang sama dan setidaknya bisa diandalkan dalam mengelola zakat? Karena ketika BAZNAS mengontrol penuh pengelolaan zakat, maka BAZDA yang ada di daerah inilah yang akan menjadi ujung tombaknya. BAZDA di DIY yang sempat memperoleh penghargaan saja, menurut Zakse masih memiliki beberapa problem. Bukan tidak mungkin problem di BAZDA lain akan jauh lebih pelik dan kompleks. Bahkan mungkin BAZDA di sana “antara ada dan tiada.”

Zakse menyoroti problem mendasar selama ini membelit BAZDA secara umum. Yang *pertama* adalah problem kultur. Bagaimanapun juga,

³⁸ Zakse menggunakan nomenklatur BAZDA. Dalam subbab ini, nomenklatur BAZDA mengacu pula pada BAZNAS Provinsi atau Kabupaten/Kota, nomenklatur yang digunakan oleh UUPZ 23/2011.

BAZDA adalah lembaga birokrasi yang bekerja menggunakan alur birokrasi. Pola kerja birokrasi pemerintahan yang dianut membuat BAZDA menjadi lamban dan tidak gesit dalam menghadapi tantangan dan tanggung jawab yang besar. Padahal, dengan tanggung jawab yang besar dan tumpuan harapan yang cukup tinggi, manajemen harus mampu membuat terobosan. Dan ini sulit dilakukan dalam iklim dan kultur birokrasi yang lamban.³⁹

Kedua, sebagai operator utama, BAZDA akan menjadi tempat konsentrasi dana yang sangat besar. Jika tidak memiliki pengawasan yang kuat, bukan tidak mungkin BAZDA justru menjadi sasaran objek korupsi.⁴⁰ *Ketiga*, persoalan struktur. Secara teknis saat ini BAZDA diposisikan di bawah Kementerian Agama atau Pemerintah Kota/Kabupaten atau Provinsi. Boleh dikata, merah dan putihnya BAZDA ada di pimpinan pemerintah. Jika pimpinan pemerintah *concern* dengan pengelolaan zakat, maka kinerja BAZDA akan bagus. Begitu juga sebaliknya.

Zakse mencontohkan kinerja BAZDA Kota Yogyakarta yang cukup cemerlang saat walikota Yogyakarta dijabat oleh Herry Zudianto yang sangat *concern* dengan ZIS. BAZDA mampu tampil sebagai operator zakat yang cukup bagus, juga mampu merangkul seluruh LAZ yang ada di Kota Yogyakarta. Saat jabatan walikota berganti, kinerja BAZDA Kota Yogyakarta kembali meredup seiring *concern* walikota yang kurang terhadap ZIS.

³⁹ Terkait hal ini, Zakse menyinggung BAZDA yang beberapa kali merekrut pegawai yang potensial. Sayangnya mereka ditempatkan hanya untuk mengurus hal-hal yang bersifat teknis administratif dan tidak bisa mengambil kebijakan strategis dan taktis. Sehingga, kemampuan mereka tidak terasah.

⁴⁰ Secara implisit, Zakse menyinggung potensi korupsi di Kementerian Agama. KPK dan ICW mendaulat Kementerian Agama sebagai Kementerian dengan tindak korupsi terbesar. Bahkan mantan Menteri Agama Suryadharma Ali dicokok oleh KPK.

Bahkan, ada kisah menarik ketika BAZDA di DI Yogyakarta diundang pertemuan amil zakat BAZDA se-Indonesia, BAZDA meminjam amil dari LAZIS UII. Zakse menirukan ucapan seorang petinggi BAZDA, “Besok kalau ditanya, bilang ya kalau Anda dari BAZDA.”⁴¹

Zakse ingin menekankan bahwa BAZDA memiliki problem *keempat*, yakni kurangnya komitmen dalam kaderisasi amil zakat. Kesan yang muncul, selama ini yang terlibat dalam pengelola atau pengurus BAZDA adalah asal comot dan tidak memiliki kompetensi yang bisa diandalkan. Tentu saja, kondisi ini semakin memperkuat ungkapan Zakse di muka bahwa BAZDA adalah “antara ada dan tiada.”

C. Dompot Peduli Ummat Daarut Tauhiid (DPU-DT) Cabang Yogyakarta

DPU-DT didirikan di Bandung oleh KH. Abdullah Gimnastiar pada 16 Juni 1999. Dalam perkembangannya DPU-DT mendapatkan pengukuhan sebagai Lembaga Amil Zakat Daerah dari Gubernur Jawa Barat pada 19 Agustus 2002. Dua tahun berselang, DPU-DT mendapatkan pengukuhan sebagai Lembaga Amil Zakat Nasional dari Menteri Agama dengan SK Nomor 410.⁴² Di Yogyakarta, DPU-DT memiliki cabang yang berkantor di Jalan Agus Salim No 56 A Yogyakarta.⁴³

⁴¹ Wawancara dengan Zakse pada 8 April 2014.

⁴² Profil lengkap DPU-DT bisa dibaca di situs resminya, <http://dpu-daaruttauhiid.org/main/pages/profile/6> “Legal Formal” diakses pada 17 Desember 2014 pukul 21.38 WIB.

⁴³ Situs resmi DPU-DT Yogyakarta beserta situs program-programnya bisa dibaca di <http://www.dpudt-jogja.org/> diakses pada 17 Desember 2014 pukul 21.45 WIB.

Demi kepentingan penelitian ini, peneliti menemui April Purwanto, pimpinan DPU-DT Yogyakarta yang kebetulan juga menjabat sebagai Ketua FOZ DI Yogyakarta. Jam terbang dan *concern*-nya yang demikian intens dengan dunia zakat membuat wawasan April cukup luas. Yang tak kalah menarik adalah, April Purwanto pada saat yang sama juga menjabat sebagai pengurus BAZNAS DIY bidang penghimpunan. Namun demikian, sikapnya terhadap UUPZ 23/2011 dan BAZNAS sangat kritis.⁴⁴

April Purwanto cukup jeli menelisik problem zakat, tidak hanya terkait dengan kebijakan negara dalam tata kelola zakat, melainkan juga dalam faktor-faktor politik yang melatari dan turut mewarnai dinamika dunia perzakatan nasional. April berhasil mengidentifikasi dan memetakan bagaimana konstelasi pertarungan di antara para pihak yang berkepentingan dengan zakat. Tak hanya itu, April juga mengamati praktik-praktik menyimpang dari para pengelola zakat, baik menyimpang dari standar syariah, standar etik, bahkan ada yang menabrak hukum pidana.

Kembali ke pertanyaan besar dalam penelitian ini, bagaimana keberterimaan amil zakat April Purwanto terhadap hegemoni negara dalam pengelolaan zakat melalui UUPZ 23/2011? Secara garis besar, April melihat bahwa UUPZ 23/2011 ini menekan dan memojokkan LAZ dalam berbagai aspek. Di sisi lain, BAZNAS diberi kewenangan yang luas dan negara c.q. Kementerian Agama memiliki kuasa yang sangat luas dan bahkan cenderung hegemonik dalam pengelolaan zakat. Lalu seperti apa konstruk pemikirannya?

⁴⁴ Wawancara peneliti dengan April Purwanto di kantor DPU-DT Jalan Agus Salim No 56A Yogyakarta pada 16 April 2014.

1. Zakat Urusan Sosial, Bukan Teologi Semata

Merupakan fakta yang tak terbantahkan bahwa Muhammad saw mengelola zakat dan dana-dana lain dalam sebuah lembaga yang bernama Baitul Maal. Atas fakta ini, yang menjadi pertanyaan adalah apakah peran Muhammad saw dalam mengelola zakat tersebut dalam kapasitasnya sebagai Nabi dan Rasul, ataukah dalam kapasitasnya sebagai penguasa wilayah katakanlah kepala negara?

Menurut April, tindakan Muhammad saw dalam mengelola zakat berada dalam konteks ia sebagai penguasa, bukan sebagai Nabi atau Rasul. Mengapa demikian? Bagi April, pengelolaan zakat berada dalam sekup sosial ekonomi, bukan semata-mata agama. Memang zakat merupakan ibadah yang diperintahkan oleh Allah swt dan umat Islam menunaikan zakatnya juga karena Allah swt. Tetapi bagaimanapun juga zakat adalah urusan dunia dan walaupun mau disebut ibadah, ia berada dalam wilayah ibadah sosial (baca: ibadah muamalah atau *ghairu mahdhah*). April menggarisbawahi, “Zakat diberikan kepada manusia, bukan kepada Allah”.

Sebagai bagian dari urusan sosial ekonomi, Muhammad saw menempatkan pengelolaan zakat dalam Baitul Mal, seataap dengan dana *fai*’, *ghanimah* (pampasan perang), sedekah, infak, kafarat, dan dana-dana sosial lain-lain. Dalam sekup yang lebih luas, gubernur wilayah (amir) yang diangkat Muhammad saw untuk bertugas di wilayah luar Madinah, selain menjalankan

fungsi politis juga bertindak sebagai amil zakat. Misalnya Amr bin Ash di Mesir atau Muadz bin Jabal di Yaman.

Sekalipun zakat berada pada ruang sosial ekonomi, dalam memungut dan mendayagunakan zakat, April menyatakan bahwa Muhammad saw juga menggunakan legitimasi teologis, yakni QS 09:103. Ketika peneliti menyampaikan *asbabun nuzul* ayat tersebut tidak ada sangkut pautnya dengan zakat, April tidak banyak menanggapi namun tampaknya sepakat dengan hal ini. Itu artinya, pengelolaan zakat adalah kerja-kerja sosial ekonomi yang relatif profan.

Lebih lanjut, April sepakat dengan argumentasi yang pernah digulirkan oleh Masdar Farid Masudi bahwa zakat sama dengan pajak. Pada era 1980-an, Masdar menyatakan bahwa tidak perlu ada pemisahan antara ketaatan kepada negara (baca: pajak) dan ketaatan kepada Allah (baca: zakat). Pemisahan kedua bentuk ketaatan ini justru memberatkan umat Islam, karena ia bakal tertimpa beban ganda. Sebab itu, zakat dan pajak harus disatukan. Ketika membayar pajak, saat itu pula seorang muslim menunaikan zakatnya.⁴⁵ April menggarisbawahi bahwa lantaran nominal pajak lebih besar ketimbang zakat, maka zakat melebur (*include*) ke dalam pajak. Sayangnya, gagasan Masdar ini tidak dikembangkan dalam konteks yang lebih luas dan dikembangkan teknisnya.

⁴⁵ Gagasan ini sempat memicu polemik besar di kalangan umat Islam, terutama komunitas NU, tempat di mana Masdar berasal. Masdar Farid Masudi, *Agama Keadilan; Risalah Zakat (Pajak) dalam Islam*, (Jakarta: Pustaka Firdaus, 1991).

2. NKRI Berhak Mengelola Zakat

Dalam konteks Indonesia, NKRI jelas bukan negara Islam. Presiden RI juga bukan nabi atau setidaknya pemimpin agama Islam. Sebaliknya, presiden RI tak lebih dari sekadar pemimpin negara. Lalu apakah NKRI berwenang dan memiliki hak untuk mengelola zakat? Dalam pandangan April, justru idealnya NKRI bertanggung jawab dalam pengelolaan zakat, karena sekali lagi hal ini bersifat sosial, bukan teologis *an sich*. April mendukung apa yang dilakukan Malaysia ketika Perdana Menteri Abdullah Badawi mensponsori dan memfasilitasi Lembaga Zakat Selangor lalu menduplikasinya di seluruh negara bagian.⁴⁶

Tetapi apakah NKRI sudah menjalankan fungsi-fungsi amil zakat semacam itu? April menyebutkan bahwa NKRI dulu pernah menjalankan fungsi amil zakat saat Presiden Soeharto mendaulat diri sebagai amil melalui Yayasan Amal Bhakti Muslim Pancasila. Tetapi hal itu tidak berlangsung lama, dan setelah itu negara kembali absen dalam pengelolaan zakat.⁴⁷ Dalam kondisi absennya negara ini masyarakat sipil menginisiasi Organisasi Pengelola Zakat yang dimulai dari YDSF di Surabaya pada 1987. Kemudian ICMI mendirikan Republika dan dari rahimnya lahirlah Dompot Dhuafa pada

⁴⁶ Badawi memberikan alokasi dana dari negara untuk operasionalisasi Lembaga Zakat. Ia juga memberikan insentif kepada masyarakat berupa zakat sebagai pengurang pajak, bukan hanya pengurang penghasilan kena pajak, seperti yang diatur di Indonesia. Wawancara April Purwanto, 16 April 2014.

⁴⁷ Terkait kisah bagaimana Soeharto mendaulat diri sebagai amil, silakan baca Bab II tesis ini, subbab Pasang Surut Kuasa Negara dalam Pengelolaan Zakat di Nusantara.

1993 yang digawangi salah satunya oleh Eri Sudewo.⁴⁸ Hal ini diikuti banyak LAZ yang kreatif dalam membentuk ekosistem dan kesadaran zakat nasional.

Pada masa-masa ini BAZNAS belum jalan. Memang sudah ada BAZIS baik di Jakarta atau provinsi lain, termasuk DIY. Namun mereka hanya sekadar mengelola dana yang disetor. Setelah BAZNAS dan BAZDA terbentuk pun, mereka hampir tidak punya program kecuali yang bersifat *charity* (baca: santunan). Mereka hanya duduk menunggu setoran zakat dari SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah). Bahkan di DIY, April menyebut bahwa dari seratusan SKPD, yang menyetorkan dana zakat belum ada separo. OPZ plat merah juga kurang program sosialisasi dan kurang komunikasi. BAZDA DIY sudah mendapatkan banyak masukan, tetapi tidak dijalankan.

Beberapa BAZDA mampu mengumpulkan dana zakat yang tidak sedikit, seperti BAZDA Banten, Padang, atau Kota Yogyakarta. Sayangnya, mereka minim program pendayagunaan sehingga terkadang justru kebingungan dalam memanfaatkan dana. Dalam beberapa kasus, pengelola BAZDA asal-asalan. Karena pada mulanya, pegawai yang ditempatkan di BAZDA adalah pegawai yang disingkirkan dari Departemen Agama. Namun, setelah mengetahui bahwa BAZDA memiliki potensi dana yang bisa dimanfaatkan untuk kepentingan tertentu, BAZDA kemudian dilirik dan dikuasai oleh (oknum) dari Kemenag.⁴⁹

⁴⁸ Eri Sudewo adalah salah satu tokoh zakat yang juga hadir sebagai pembicara dalam sarasehan yang diadakan FOZ DIY.

⁴⁹ Hal semacam ini terjadi di BAZNAS DIY. April mensinyalir hal ini terjadi juga di hampir seluruh BAZNAS dari pusat sampai daerah, tetapi tidak bisa memastikan.

3. LAZ Tak Sesuai Syariat, Tapi Negara Memberi Wewenang

April bercerita bahwa ia pernah ditanyai seseorang, apakah Lembaga Amil Zakat di Indonesia sesuai dengan syariat Islam? Bagi April, LAZ di Indonesia tidak sesuai dengan syariat dan tentu saja beda konteks. Pada masa Muhammad saw dulu, pengelolaan zakat berada di tangan penguasa. Sama halnya dengan Indonesia masa kini yang secara prinsipil pengelolaan zakat juga idealnya berada pada pundak negara. Sayangnya, negara tidak memiliki kemampuan dalam mengelola zakat. Karena itu, negara melimpahkan wewenangnya dalam mengelola zakat kepada LAZ swasta.

Proses pelimpahan ini dilakukan melalui mekanisme penerbitan UUPZ, baik UUPZ 38/1999 ataupun UUPZ 23/2011. Dengan adanya UU ini, negara memberikan ruang kepada LAZ untuk berkreasi dalam rangka membantu negara dalam mengelola zakat. Tidak hanya mengelola zakat, April menambahkan bahwa LAZ juga berperan dalam upaya penegakan hukum Islam. Secara lebih khusus, LAZ juga berperan penting dalam membantu negara dalam memfasilitasi warga negara untuk menunaikan ibadah. LAZ juga berperan penting dalam turut membantu negara dalam program pengentasan kemiskinan.

Namun demikian, April mempertanyakan mengapa dengan peran yang begitu besar, LAZ justru tidak mendapatkan tempat yang layak, dan justru direstriksi serta ditekan bahkan dipojokkan. April merasakan adanya stigma negatif yang distempelkan kepada LAZ. Malangnya, kampanye negatif

tersebut justru dihembuskan oleh Kemenag.⁵⁰ April juga merasakan bahwa Kemenag tidak begitu suka terhadap LAZ. Hal ini tampak dengan sikap Direktur Pemberdayaan Zakat Departemen Agama, Prof Dr H Nasrun Haroen, MA, atau Kemenag DIY.⁵¹ “Mengapa mereka tidak suka LAZ, saya tidak tahu pasti.”, kata April.⁵²

Setelah melimpahkan wewenang pengelolaan zakat kepada LAZ, negara tidak bisa lepas tangan begitu saja. Karena negara masih punya tanggung jawab untuk menciptakan ketertiban umum. Dalam pengelolaan zakat, negara harus hadir agar tidak terjadi penyelewengan dan penyalahgunaan dana zakat. Di DI Yogyakarta saja, misalnya, April mencatat setidaknya ada 56 lembaga atau organisasi yang mengumpulkan dan mengelola dana keagamaan termasuk zakat. Sebagian besar di antaranya hanya eksis tatkala Ramadhan atau ada isu yang bisa digunakan untuk mengail dana, semisal isu Palestina.

Banyaknya lembaga yang mengelola zakat ini pada akhirnya menciptakan kondisi yang tidak efektif dalam mencapai tujuan pengelolaan

⁵⁰ Indikasi ini juga disampaikan oleh Ahmad Juwaini ketua FOZ dan pengurus Dompot Dhuafa. Bahkan ia melihat adanya upaya menghapus LAZ. Lihat Ahmad Juwaini, “Tinjauan Kritis Rencana Penghapusan LAZ oleh Pemerintah”, <http://www.forumzakat.net/index.php?act=paparan&id=4> diakses 10 Maret 2014 pukul 11.12 WIB.

⁵¹ Dalam beberapa kesempatan, Nasrun Haroen selalu menyatakan bahwa telah terjadi LAZ tidak transparan dan ada indikasi politisasi dana zakat. Bahwa dana zakat digunakan untuk kepentingan politik praktis parpol tertentu. April sendiri berkali-kali membantah tuduhan ini dan menyatakan bahwa tidak semua LAZ seperti itu, tetapi Nasrun Haroen tetap bersikukuh. Wawancara dengan April Purwanto, 16 April 2014. Sikap keras Nasrun Haroen ini juga muncul di berbagai media, misalnya <http://www.pelita.or.id/baca.php?id=53146> “Zakat Secara Nasional Dikelola Satu Badan”, diakses 18 Desember 2014 pukul 22.48 WIB.

⁵² Upaya Kemenag untuk merestriksi LAZ sudah dilakukan pada saat legislasi UUPZ 38/1999. Saat itu bahkan ada usulan agar LAZ sipil dihapuskan. Namun desakan dari FOZ cukup kuat, sementara konsolidasi kekuatan di Kemenag (dulu Depag) masih belum masif, sehingga LAZ masih diakui oleh UUPZ 38/1999. Perdebatan lengkap silakan baca Bab II tesis ini subbab Pasang Surut Kuasa Negara dalam Pengelolaan Zakat di Nusantara.

zakat. “Banyaknya LAZ tanpa kontrol ini ya, bikin repot”, kata April saat itu. Tak hanya itu, dalam beberapa hal maraknya lembaga yang mengelola zakat ini bisa menimbulkan kecurigaan dari masyarakat atas penggunaan dana zakat tersebut. Ada beberapa tuduhan yang dialamatkan kepada LAZ bahwa dana zakat digunakan untuk kepentingan parpol tertentu, bahkan ada yang menuding bahwa dana zakat digunakan untuk mendanai kegiatan teroris.⁵³

4. Upaya (De)Politisasi Pengelolaan Zakat

Meski belum bisa memastikan seluruh alasan ketidaksukaan Kemenag terhadap LAZ, tetapi April bisa memastikan salah satu di antaranya, yakni adanya indikasi penggunaan dana zakat untuk kepentingan parpol tertentu. Nasrun Haroen, Direktur Pemberdayaan Zakat Kemenag sering menyebut hal ini. Yusuf Wibisono, amil zakat BAZNAS DIY juga menyinggung adanya politisasi dana zakat ini. Ketika peneliti menanyakan siapa LAZ yang dimaksud, April enggan menyebutkan. Setelah penulis menyebut *clue*, April pun mengiyakan. LAZ tersebut adalah PKPU dan Rumah Zakat yang selama ini dikenal dan menampakkan diri dekat dengan Partai Keadilan Sejahtera (PKS).

April pun akhirnya dengan terang menyebut kedua LAZ tersebut lantaran keduanya juga terang-terangan menyatakan diri berafiliasi dengan

⁵³ April menyatakan bahwa BAZNAS pernah ditanyai kedubes Amerika terkait hal ini. Mereka curiga dana zakat ada yang ikut masuk dalam jejaring teroris. BAZNAS membantah hal ini. Namun, April memiliki data tersendiri bahwa memang ada beberapa LAZ musiman yang dikelola oleh jihadis di Yogyakarta. Mereka memanfaatkan momentum peristiwa Palestina atau Ramadhan untuk mengumpulkan dana sedekah atau zakat. Setelah itu mereka menghilang. Wawancara dengan April Purwanto, 16 April 2014.

PKS. Abu Syauqi, pendiri Rumah Zakat misalnya, adalah petinggi PKS. PKPU tidak jauh berbeda.⁵⁴ Jika dulu ia bernama Pos Keadilan Peduli Ummat, kini PKPU menggunakan istilah Lembaga Kemanusiaan sehingga terkesan tidak identik dengan PKS. Pola politisasi yang sering terjadi adalah membentuk kemitraan antara parpol dengan LAZ dalam sebuah kegiatan. Pola lain adalah LAZ menyalurkan zakat kepada komunitas mustahik binaan yang memiliki identitas primordial yang sama atau preferensi politik yang senafas dengan LAZ.

Ada juga pola lain yang sangat mencolok, misalnya dana zakat diserahkan kepada mustahik melalui parpol atau caleg ketika menjelang pemilu. Secara tidak langsung, seolah-olah parpol atau caleg yang memberikan bantuan, padahal itu adalah dana zakat dari LAZ.⁵⁵ Terhadap praktik semacam ini, Kemenag menstigma bahwa pola seperti itu menjadi pola umum seluruh LAZ. Boleh jadi, stigmatisasi semacam inilah yang menyebabkan Pemerintah *cq* Kemenag merasa harus mengambil alih pengelolaan zakat melalui BAZNAS sebagaimana diatur dalam UUPZ 23/2011. Agar zakat terbebas dari politisasi dan agar pengelolaan zakat lebih transparan, begitu statemen yang sering disampaikan.⁵⁶

⁵⁴ Peneliti mengkroscek tudingan ini kepada PKPU Yogyakarta. Jumartono, manager PKPU DI Yogyakarta mengafirmasi bahwa PKPU dekat dengan PKS. Hal ini dilakukan PKPU agar bisa lebih mudah menjangkau wilayah yang lebih luas. Selama ini PKS dengan gerakan *tarbiyah* atau *usroh*-nya memiliki jaringan sampai ke pelosok. PKPU justru memanfaatkan jaringan yang sudah ada ini untuk menyalurkan dana zakat. Karena kalau PKPU yang terjun langsung justru akan memakan biaya operasional yang lebih besar. Tanggapan lebih lanjut baca subbab PKPU di bab ini. Wawancara dengan Jumarsono, 23 Mei 2014.

⁵⁵ Pola ini marak terjadi pada pemilu 2009 lalu. Bahkan pemilu 2014 pola semacam ini masih digunakan. Wawancara dengan April Purwanto, 16 April 2014.

⁵⁶ Lihat misalnya statemen Nasrun Haroen di <http://www.pelita.or.id/baca.php?id=53146> “Zakat Secara Nasional Dikelola Satu Badan” diakses pada 18 Desember 2014 pukul 22.54 WIB.

Dalam beberapa kesempatan, April menolak stigmatisasi tersebut dan menyampaikan keberatan langsung kepada Nasrun Haroen. Betul ada LAZ yang menjalankan praktik semacam itu, tidak semua. Ada Dompot Dhuafa dan PKPU, misalnya, yang tidak memiliki afiliasi politik dengan parpol tertentu. Tetapi Nasrun Haroen tidak mau menerima argumentasi tersebut. Adapun pola-pola pemberian zakat kepada masyarakat binaan yang memiliki preferensi politik tertentu baginya tak terlalu bermasalah sepanjang tidak menyalahi syariah. Hal ini sama seperti LAZIS NU atau LAZIS Muhammadiyah yang menyalurkan zakat kepada masyarakat NU atau Muhammadiyah. Hanya saja, kesan yang muncul adalah ada kesan pilah-pilih yang menyebabkan zakat justru terkonsentrasi bagi komunitas tertentu.⁵⁷

5. Pertarungan Lima Kekuatan di Balik UUPZ 23/2011

Wacana amandemen UUPZ 38/1999 bermula saat FOZ menggelar Munas pada 2006. Wacana ini ditindaklanjuti dengan menyusun draf RUU sekaligus naskah akademiknya. BAZNAS setuju dengan draf ini kemudian pada 2008 RUU ini masuk ke DPR. Draf dari FOZ ini diterima oleh DPR dan dianggap sebagai draf inisiatif dewan. Di pertengahan jalan saat pembahasan RUU tersebut, Kemenag datang membawa draf yang berbeda namun justru draf tersebut yang digunakan. Dalam draf yang dibawa Kemenag inilah muncul wacana keharusan ormas sebagai syarat utama LAZ.

⁵⁷ Padahal, salah satu tujuan zakat sebagaimana pranata filantropi lain, adalah agar harta kekayaan tidak berputar di kalangan masyarakat yang itu-itu saja. Zakat ada agar ada pemerataan kesejahteraan di kalangan masyarakat, agar ketimpangan bisa dihilangkan, agar *gap* bisa dipersempit. Lihat QS al-Hasyr [59]: 7.

Proses legislasi UUPZ 23/2011 ini jauh lebih lama dibandingkan UUPZ 38/1999 yang hanya butuh waktu sekira satu pekan. Sementara meski sudah masuk sejak 2007/2008, hingga masa jabatan anggota DPR hasil pemilu 2004 habis, amandemen UUPZ belum juga disahkan. Akhirnya, UUPZ disahkan oleh anggota DPR masa jabatan 2009-2014. Lamanya proses legislasi ini menurut April terjadi karena tiga hal. *Pertama*, UUPZ adalah UU yang “kering” sehingga tidak diprioritaskan oleh DPR. *Kedua*, FOZ tidak memiliki “orang” di DPR.⁵⁸ *Ketiga*, alotnya tarik ulur lima kekuatan yang berkepentingan dengan pengelolaan zakat.

Siapa sajakah kelima kekuatan tersebut? Awalnya April enggan menyebutkan dua kekuatan pertama. April menyebut bahwa munculnya klausul ormas sebagai syarat LAZ adalah karena dorongan dua kekuatan pertama tersebut. April menyinggung Abdul Kadir Karding, ketua Komisi VIII yang aktif mendorong syarat ini. Peneliti kemudian menegaskan bahwa Karding berasal dari F-PKB dan dekat dengan ormas Nahdlatul Ulama.⁵⁹ April pun mengafirmasi bahwa kekuatan yang *pertama* adalah NU dan ia menambahkan satu ormas lagi sebagai kekuatan *kedua*, yakni: Muhammadiyah baik melalui F-PAN ataupun ormas.⁶⁰

⁵⁸ Secara resmi memang tidak ada orang FOZ yang menjadi anggota dewan. Tetapi ada F-PKS yang membela LAZ sipil dalam sidang-sidang pengesahan dan pembahasan UUPZ. Simak kisahnya di Bab II tesis ini subbab Hegemoni Negara dalam Pengelolaan Zakat Melalui UUPZ 23/2011

⁵⁹ Dalam sidang paripurna, Karding juga menyudahi argumen Mahfud dari F-PKS yang menolak syarat LAZ harus ormas. Puji Kurniawan, “Legislasi Undang-Undang Zakat”, *Jurnal Al-Risalah* volume 13 Nomor 1 Mei 2013, hlm. 112-113.

⁶⁰ Din Syamsudin, Ketua Muhammadiyah pernah mendorong agar zakat dijauhkan dari unsur politisasi. Secara tidak langsung, Din Syamsudin turut mengamini stempel Kemenag bahwa banyak LAZ yang menggunakan dana zakat untuk kepentingan parpol. Din juga turun memperkuat wacana agar hanya ormas yang berhak mengelola zakat. Baca

Kedua ormas ini memiliki massa dan potensi zakat yang besar hanya saja dalam dunia zakat keduanya tertinggal jauh di belakang LAZ yang sudah lebih dulu berkibar. Di Yogyakarta, misalnya, LAZIS NU baru aktif dalam beberapa tahun belakangan dengan pengumpulan dana zakat yang tak seberapa.⁶¹ Kondisi Muhammadiyah juga tak jauh berbeda. Bahkan di DIY ada LAZIS Muhammadiyah pusat, ada Rumah Zakat Muhammadiyah di level provinsi, LAZ Muhammadiyah di tingkat kabupaten, dan Babuzzakat di level kecamatan. Tapi semuanya belum bisa berjalan beriringan, cenderung sporadis, dan hanya ramai saat Ramadhan. Nah, dengan adanya syarat LAZ harus berbentuk ormas, NU dan Muhammadiyah bisa dengan mudah mengantongi izin untuk menjadi aktor pengelola zakat meninggalkan LAZ yang mayoritas berbentuk yayasan, bukan ormas.

Tak mau ketinggalan kereta, pemerintah cq Kemenag tampil dan mengangkat BAZNAS sebagai aktor utama pengelolaan zakat dengan draf yang ia siapkan dan kemudian digunakan oleh DPR. Kemenag beralasan bahwa sesuai QS At-Taubah: 103, negaralah yang berwenang mengelola zakat. Apalagi, LAZ selama ini belum berhasil mengentaskan kemiskinan karena jumlah warga miskin masih banyak. Tambah pula, LAZ dianggap tidak

https://groups.yahoo.com/neo/groups/advokasi_zakat/conversations/topics/117 “Badan Pengelola ZIS Cegah Politisasi Lembaga ZIS”, diakses pada 3 Maret 2014 pukul 20.00 WIB. Dalam sidang paripurna, F-PAN juga mematahkan argumen F-PKS tentang tidak perlunya syarat LAZ harus ormas. Lihat Puji Kurniawan, *op.cit*, hlm. 112-113.

⁶¹ April bahkan menyinggung pernah saldo LAZIS NU DIY habis dan bahkan minus. Kondisi semacam ini peneliti kroscek ke pimpinan LAZISNU, Syahroini. Ia menyatakan bahwa memang LAZIS NU sedang dalam proses pertumbuhan dan pembenahan dari yang awalnya tidak ada. Wawancara dengan Syahroini 1 Juni 2014.

pernah transparan dan tak pernah melaporkan dana yang mereka kelola.⁶² Kemenag *cum* BAZNAS inilah kekuatan *keempat*. Namun BAZNAS tidak dibiarkan jalan sendiri sebagai lembaga yang benar-benar independen, karena Kemenag pada akhirnya juga turut campur di tubuh BAZNAS, bahkan sampai pada taraf tertentu menghegemoni.

Ketika BAZNAS, NU, dan Muhammadiyah diberi jalan tol untuk menjadi aktor pengelola zakat, hal yang berbeda justru diberlakukan kepada LAZ. Mereka yang selama ini sudah beroperasi dalam dunia perzakatan akan gulung tikar lantaran terganjal syarat untuk mendapatkan izin operasional dari Menteri Agama. Hal ini karena hampir semuanya berbentuk yayasan, bukan ormas Islam sebagaimana disyaratkan dalam UUPZ 23/2011. Merasa dipojokkan, LAZ mengonsolidasikan diri dan tampil menjadi kekuatan *ketiga*.

Sayangnya, kekuatan ketiga ini menurut April tidak memiliki “orang” di parlemen, sehingga mudah dipatahkan. Namun dalam catatan peneliti, ada Fraksi PKS yang menolak keharusan syarat ormas dan membela LAZ yang sudah eksis. Ini artinya, LAZ memiliki orang-orang yang memperjuangkan kepentingannya di parlemen. Seperti yang disinggung pada subbab di atas, PKS cukup dekat dengan dua LAZ, yakni PKPU dan Rumah Zakat. Hanya saja, konsolidasinya kalah kuat dibandingkan dengan gabungan tiga kekuatan pertama tadi: Kemenag, NU, dan Muhammadiyah.

Ketika gerakan mereka di parlemen patah, LAZ menggelar gerakan protes dan penolakan terhadap UUPZ 23/2011 di berbagai daerah. Tak hanya

⁶² Lihat statemen Direktur Pemberdayaan Zakat Departemen Agama, Prof. Nasroen Haroen di <http://www.pelita.or.id/baca.php?id=53146> “Zakat Secara Nasional Dikelola Satu Badan” diakses pada 18 Desember 2014 pukul 22.57 WIB.

protes turun ke jalan, mereka juga membangun wacana bahwa UUPZ 23/2011 akan menghapus peran masyarakat sipil, hingga wacana kriminalisasi amil zakat, takmir masjid dan musala, panti asuhan, dan pesantren. Mereka menggelar berbagai diskusi, hingga akhirnya mendorong FOZ agar mengajukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi. Meski akhirnya FOZ menolak maju ke MK, LAZ tak kehabisan energi untuk tetap maju ke MK.

Judicial review ini pada mulanya hanya diajukan oleh LAZ. Namun dalam revisi surat permohonan, masuk pula beberapa orang yang berasal dari panti asuhan, takmir masjid, pesantren, majelis taklim, madrasah, dan komunitas muslim yang melibatkan diri sebagai pihak pemohon. Mereka inilah kekuatan *kelima*. Jumlah mereka sangat banyak. Hanya saja mereka tidak memiliki asosiasi sehingga kekuatannya tidak terorganisasi dan berdaya secara maksimum. Di dalam kekuatan kelima ini ada banyak OPZ musiman yang tidak mau diatur, seperti yang disinggung di muka.⁶³

6. UUPZ 23/2011 Menekan LAZ, Menganakemaskan BAZNAS

Terhadap UUPZ 23/2011 sendiri, April menyatakan bahwa UU *a quo* menekan LAZ. “Sama seperti yang dirasakan teman-teman LAZ lain.”, kata April. UU *a quo* sebelum diuji materiil sangat memberatkan LAZ, karena salah satu syarat LAZ adalah harus berbentuk ormas. Jika demikian adanya, maka LAZ yang ada mau tak mau harus bubar lantaran mayoritas tak berbentuk ormas. Padahal, menilik sejarah pengelolaan zakat, LAZ-lah yang

⁶³ Wawancara dengan April Purwanto, 16 April 2014.

memiliki peran yang sangat besar, bukan BAZNAS. Namun ironisnya sejarah ini diabaikan begitu saja.

Sementara itu, BAZNAS sendiri bisa berjalan dengan efektif lantaran didukung dan ditopang oleh veteran LAZ. Prof. Dr. KH. Didin Hafidhuddin, M.Sc, ketua BAZNAS sekarang adalah mantan pengurus Dompot Dhuafa. Kemudian H. Iskandar Zulkarnain, SE adalah mantan pengurus LAZIS Muhammadiyah, begitu juga nama-nama lain. Hampir semua mantan ketua FOZ melanjutkan kariernya di BAZNAS. Secara implisit, April ingin menyatakan bahwa BAZNAS tidak memiliki pola kaderisasi yang mapan, juga tidak memiliki akar yang kuat dalam pembentukan kader pengelola zakat yang militan, sehingga mengandalkan LAZ.

Selain itu, terkait dengan struktur tata kelola zakat, BAZNAS tampil sebagai aktor utama pengelola zakat. LAZ hanya diposisikan sebagai pembantu. Walaupun LAZ diposisikan sebagai pembantu, harusnya LAZ juga mendapatkan bantuan dan dukungan operasional dari pemerintah. “Tetapi nyatanya? Tidak ‘kan?’”, ujar April. Sementara BAZNAS Pusat dan Daerah mendapatkan dukungan APBD/APBN untuk dana operasional sebagai hak eksklusif, LAZ harus menghidupi dirinya sendiri dari hak amil zakat.⁶⁴

UUPZ 23/2011 memang memberi ruang yang terbuka bagi masyarakat sipil untuk turut terlibat dalam pengelolaan zakat. Tetapi April tidak yakin dengan ruang yang disediakan apakah masyarakat sipil bisa benar-benar

⁶⁴ Ada sikap ambivalen di sini. Di satu sisi April ingin agar LAZ juga mendapatkan bagian dari APBD/APBN namun di sisi lain April mengkritik amil zakat (baca: BAZNAS) yang menerima APBD/APBN. Menurutnya, dukungan APBN/APBD ini membuat amil zakat tidak kreatif dan hanya berorientasi pada upaya menghabiskan anggaran. April mengasosiasikan dukungan APBD/APBN dengan tidak kreatif. Wawancara dengan April Purwanto 16 April 2014.

menjadi aktor penuh dalam pengelolaan zakat. Karena untuk menjadi LAZ yang bisa beroperasi, LAZ harus mendapatkan izin dari Menteri Agama. LAZ yang sudah beroperasi pun harus mengurus izin dan menyesuaikan diri dengan UUPZ 23/2011 paling lambat lima tahun sejak UU *a quo* diundangkan. Bagaimana jika Kemenag tidak suka kepada LAZ? Apa yang bakal terjadi jika faktanya Kemenag tidak percaya kepada LAZ sejak dahulu kala dan terus-menerus merestriksi serta menstigma negatif LAZ?

Syarat lain yang juga harus dipenuhi adalah mendapatkan rekomendasi dari BAZNAS. Syarat ini berbeda dengan yang diatur oleh UUPZ 38/1999 di mana rekomendasi berasal dari FOZ. Terkait rekomendasi BAZNAS ini April mempertanyakan, “Bagaimana jika nyatanya BAZNAS tidak suka dengan LAZ? Apakah LAZ akan diberi rekomendasi?”⁶⁵ syarat rekomendasi BAZNAS ini termasuk pasal yang dimohonkan uji materi ke MK. Putusan MK menyatakan bahwa rekomendasi BAZNAS ini hanyalah sebatas masukan yang sifatnya tidak menentukan apakah LAZ akan mendapatkan izin atau tidak. Namun, dalam PP 14/2014, rekomendasi ini kembali menjadi syarat wajib yang turut menentukan pemberian izin.

Dalam putusan MK disebutkan bahwa bagi masyarakat yang tidak terjangkau oleh BAZNAS atau LAZ bisa mengelola zakat secara mandiri dengan melaporkan kegiatannya kepada pejabat terkait. Tetapi apakah hal ini dimungkinkan? Sementara itikad baik dan komitmen pemerintah dalam melindungi pengelolaan zakat oleh masyarakat sipil masih dipertanyakan.

⁶⁵ Wawancara dengan April Purwanto 16 April 2014.

April menanyakan, “Apakah pelaporan semacam itu benar-benar cukup?”, katanya ragu.

7. Kemenag Menghegemoni BAZNAS

April Purwanto menyebut bahwa hegemoni Kemenag dalam tubuh BAZNAS terjadi di DI Yogyakarta. Pengurus BAZNAS DI Yogyakarta sesuai UUPZ harusnya bersifat kolektif kolegial. Tetapi faktanya BAZNAS DIY dihegemoni oleh satu orang pengurus dari Kasi Zakat Kanwil Kemenag DIY. Pengurus lain memang bisa memberikan masukan, saran, atau usul, tetapi tidak ditindaklanjuti. Oknum Kemenag inilah yang menentukan siapa yang berhak menjadi peserta program pemberdayaan BAZNAS dengan mengabaikan peraturan yang sudah disepakati sebelumnya.

Transparansi dana zakat juga dirasakan April kurang. Kontrol atas penyaluran dan penggunaan dana zakat juga lemah karena segala kewenangan terkait keuangan dipegang satu orang dari Kemenag, mulai dari pembukuan, hingga pemegang rekening. Seharusnya rekening dipegang oleh Bendahara, tetapi itu tidak dilakukan dengan alasan merepotkan. Padahal, pemisahan kewenangan keuangan bertujuan untuk menciptakan kontrol. Jajaran pengurus lain tak bisa mengontrol penggunaan dana lembaga, bahkan ada yang tak tahu-menahu dana lembaga.

Hegemoni Kemenag juga ada dalam proses rekrutmen anggota BAZNAS. Sesuai perundang-undangan yang berlaku, BAZNAS Provinsi memiliki sembilan anggota dengan tujuh di antaranya dari unsur masyarakat

dan dua dari unsur pemerintah. Tampak sekilas di sini Kemenag adalah minoritas, tak dominan. Tetapi April tidak percaya, “Yang memilih 9 orang ini siapa? Kemenag ‘kan?” Lagi-lagi Kemenag mendominasi karena ia bisa dengan mudah mencari tujuh orang yang pro dengan mereka untuk menjadi anggota BAZNAS atas nama unsur masyarakat. Dan masyarakat umum tak bisa berbuat banyak dalam hal ini.

UUPZ 38/1999 mengamanatkan kepada pemerintah cq Kemenag dan BAZNAS untuk membina LAZ, tetapi apakah hal ini dilakukan? APBN/APBD menyiapkan anggaran untuk pembinaan ini. Tetapi apakah dana ini diberikan kepada LAZ, atau setidaknya diadakan kegiatan pembinaan kepada LAZ? Di DIY sendiri nyaris tidak pernah dilakukan. Kalaupun ada pelatihan atau sosialisasi, seringkali yang diundang bukan LAZ, melainkan KUA dan BMT yang tidak *nyambung* dengan dunia zakat. Dana pembinaan digunakan sendiri oleh BAZNAS. Dan terhadap hal ini, pengurus BAZNAS selain dari unsur Kemenag tidak bisa menginterupsi atau bahkan tidak tahu-menahu.⁶⁶

Hegemoni inilah yang menyebabkan April tidak sepakat dengan UUPZ 23/2011 yang memberikan kewenangan begitu besar kepada BAZNAS dan Kemenag. Karena kewenangan yang terlalu besar pada akhirnya akan berpotensi menciptakan tirani dan korup. Akhirnya, masyarakat sipillah yang dikorbankan dalam hal ini.

⁶⁶ Wawancara dengan April Purwanto, 16 April 2014.

8. Unsur Pidana dalam UUPZ, Tak Ada Masalah

Unsur pidana dalam UUPZ 23/2011 bagi April Purwanto tak perlu dikhawatirkan. Karena pada dasarnya mengelola zakat adalah perbuatan baik dan dilakukan dalam rangka membantu orang lain, jadi buat apa khawatir dipidana? “Kalau sampai orang berbuat baik kemudian dipenjara ya itu aneh, ya disyukuri sajalah.” ujar April tenang. April menambahkan, “kalaupun ada unsur kriminalisasi terhadap amil zakat dalam UUPZ 23/2011 terus kenapa?”

April mengembalikan kepada niat awal mengelola zakat. Apakah mengelola zakat itu untuk lembaga atau untuk kepentingan masyarakat? Jika amil mengelola zakat untuk kepentingan lembaga, tentu akan muncul wacana dan kekhawatiran akan adanya kriminalisasi. Tetapi jika amil mengelola zakat untuk kepentingan masyarakat, pasal pidana tersebut tak perlu dirisaukan. Secara implisit April menyatakan bahwa ketika amil berjalan pada jalur yang benar, maka tak ada yang perlu dikhawatirkan. Karena pasal pidana tersebut menyalah mereka yang menyelewengkan dana zakat untuk kepentingan pribadi atau kelompok tertentu, termasuk kepentingan LAZ sendiri.

April mengkritik amil zakat yang merasa *sok* penting. Padahal mereka yang mengaku sebagai amil zakat itu sejatinya bukanlah orang yang benar-benar penting namun merasa *sok* penting. Mengapa demikian? Karena pada dasarnya masyarakat sangat apatis dan *cuek* terhadap dana zakat. Masyarakat hanya datang kemudian membayar zakat dan pulang. Masyarakat tak pernah menanyakan dana zakat yang dibayarkannya digunakan untuk apa dan

bagaimana perinciannya. Masyarakat tidak pernah mengontrol penggunaan zakat yang dilakukan LAZ.

Mestinya LAZ bertindak aktif, informatif, dan transparan dalam pengelolaan zakatnya. Karena masyarakat masih merasa tabu untuk mengontrol dana zakat yang ia salurkan melalui LAZ, meskipun sejatinya tak masalah jika ia mengorek informasi dari LAZ. Jika LAZ sudah transparan dan sesuai jalur, tidak ada yang perlu dikhawatirkan dari pasal pidana tersebut. Kekhawatiran yang selama ini diwacanakan LAZ di berbagai daerah menurut April terlalu *lebay* dan tidak perlu, bahkan cenderung tidak masuk akal, misalnya ada yang menyebut UUPZ harus dibatalkan seluruhnya atau UUPZ akan membunuh seluruh amil zakat. Menurut April, wacana kriminalisasi ini muncul dari persepsi yang dibangun terhadap UUPZ 23/2011, bukan dari realita.

Kalaupun nantinya ada amil zakat yang dikriminalkan, April menghimbau kepada seluruh amil zakat di DIY agar tak risau, karena DIY istimewa. Kriminalisasi nantinya tidak akan menjangkau DIY, karena di DIY ada Sultan yang melindungi. Sebab itulah, wacana penolakan terhadap UUPZ 23/2011 di DI Yogyakarta tidak begitu terdengar. April mencatat ada beberapa LAZ yang protes terhadap pasal pidana ini, tetapi protes ini tidak disampaikan ke media massa. Dan yang pasti tidak ada demonstrasi menolak UUPZ 23/2011 di DIY.

9. Idealitas Tata Kelola Zakat

April mengibaratkan arsitektur pengelolaan zakat yang ideal seperti arsitektur perbankan di negeri ini. Ada satu bank sentral dan banyak bank yang beroperasi, baik swasta ataupun BUMN. Zakat juga begitu, harus ada satu lembaga yang berfungsi sebagai regulator murni yang benar-benar independen. Selebihnya adalah lembaga operator zakat, baik swasta (LAZ) ataupun pemerintah (BAZNAS). Nantinya badan regulator inilah yang akan mengatur segala hal-hwal yang bersifat strategis dalam pengelolaan zakat.

Hal-hal yang diurus oleh Badan Regulator di antaranya adalah terkait *blue print* tata kelola zakat, database zakat nasional, serta mengintegrasikan kegiatan seluruh operator zakat dalam satu tujuan bersama. Badan Regulator diharapkan juga menciptakan acuan prinsip-prinsip dasar zakat baik yang bersifat teknis ataupun teologis. Badan Regulator juga menentukan apakah LAZ berhak beroperasi atau tidak. Badan Regulator pulalah yang menyelenggarakan audit syariah dan audit publik sekaligus menentukan rambu-rambunya. Apakah pengelolaan LAZ tertentu sudah sesuai dengan syariat atau tidak.⁶⁷

D. LAZIS Muhammadiyah DI Yogyakarta

Sebagai sebuah gerakan sosial keagamaan Persyarikatan Muhammadiyah sudah menjalankan pula gerakan filantropi Islam sejak didirikan pada 1912 oleh KH. Ahmad Dahlan. Muhammadiyah menjalankan kerja-kerja sosial di bidang

⁶⁷ Wawancara dengan April Purwanto, 16 April 2014.

pendidikan, kesehatan, perekonomian, dan dakwah. Kerja-kerja filantropis ini dikelola oleh pimpinan Muhammadiyah di bidang kebendaharaan. Perkembangan zaman menuntut adanya pengelolaan khusus terhadap zakat, maka diadakanlah Majelis Wakaf, Zakat, Infak, dan Sedekah.

Baru pada tahun 2010 ZIS dipisahkan dari Majelis Wakaf dan membentuk Lembaga Amil Zakat, Infak, dan Sedekah Muhammadiyah. Posisinya yang sebagai lembaga membebaskan pengurus Muhammadiyah untuk mengadakan atau meniadakannya, berbeda dengan majelis yang harus ada di setiap tingkatan. Meskipun hanya sebagai lembaga tetapi LAZIS Muhammadiyah menempati posisi yang cukup penting. Di DI Yogyakarta sendiri terdapat LAZIS Muhammadiyah Pusat, LAZIS Muhammadiyah DI Yogyakarta (dulu bernama Rumah Zakat Muhammadiyah).

Narasumber dari LAZIS Muhammadiyah adalah Dai Iskandar, pimpinan LAZIS Muhammadiyah DI Yogyakarta. Dai juga hadir dalam seminar FOZ DIY yang diselenggarakan di Auditorium Kahar Muzakir yang bersejarah itu. Namun setelah forum tersebut Dai jarang mendapat undangan dari FOZ, BAZNAS, atau teman-teman LAZ yang lain untuk kegiatan bersama dalam dunia perzakatan di DIY.

Sebagai LAZIS yang didirikan oleh dan bernaung di bawah ormas keislaman, Dai menyatakan bahwa LAZIS Muhammadiyah DIY tidak terlalu dirisaukan dengan adanya UUPZ 23/2011. Dengan kata lain, LAZIS Muhammadiyah sudah mengantongi tiket untuk meraih izin dan pengukuhan dari Menteri Agama sesuai dengan UUPZ 23/2011. Untuk menuju ke arah itu, LAZIS

Muhammadiyah saat ini fokus pada pembenahan internal agar lebih baik serta tidak terkena pasal pidana UUPZ 23/2011.

Pembenahan internal ini terkait dengan pengurusan legalitas, membuat *blue print* tata kelola zakat internal, pembentukan struktur kepengurusan berjenjang dari tingkat wilayah sampai ranting, *upgrade* program kerja, dan penataan sistem. Ke luar, ia merasa perlu menggelar kampanye sadar zakat dan sadar pengelolaan zakat. Setelah lembaga kuat, LAZIS akan berfungsi sebagai *supporting team* bagi seluruh program yang dijalankan oleh Persyarikatan beserta majelis dan lembaga/badan yang ada di bawahnya.⁶⁸

1. Kewenangan Muhammad saw Mengelola Zakat

Dai Iskandar sepakat bahwa pada dasarnya zakat adalah kewajiban yang bersifat personal dan melekat pada person atau harta yang wajib dikeluarkan zakatnya. Zakat hadir sebagai kewajiban dan tuntutan dari agama. Namun demikian, ada perintah aktif untuk menarik zakat, yakni melalui QS at-Taubah 103 yang menyatakan “*Khudz min amwâlihîm* (ambilah dari sebagian harta mereka). Siapa yang disasar dari perintah ini?

Menurut Dai, yang disasar adalah amil zakat yang diberi wewenang untuk memungut zakat. Pertanyaannya kemudian, dari manakah amil zakat mendapatkan wewenang ini? Dai menjawab, pada masa Rasul, amil mendapatkan legalitas wewenang dari Rasulullah. Dalam praktiknya, Rasulullah memerintahkan kepada Baitul Mal untuk menghimpun, mengelola,

⁶⁸ Wawancara dengan Dai Iskandar, 19 April 2014 di bilangan Jalan Veteran Yogyakarta.

dan menyalurkan dana zakat. Dari siapakah zakat diambil? Tentu saja dari umat Islam. Selain memungut zakat, Baitul Mal juga melakukan upaya edukasi dan penyadaran kepada masyarakat muslim akan kewajiban berzakat.⁶⁹

Secara implisit, Dai menyatakan bahwa wewenang yang berasal dari Muhammad ini tidak bersifat teologis murni. Artinya, peran Muhammad dalam konteks sumber kewenangan bagi amil untuk menarik zakat ini bukan dalam konteks sebagai Rasul tetapi imam. Dai berulang kali menegaskan konsep *imamah* dalam tata kelola masyarakat muslim, baik pada era kepemimpinan Muhammad ataupun dalam realitas kontemporer.

2. NKRI Sah Mengelola Zakat

Jika pada era kenabian dulu Muhammadlah yang memiliki sumber wewenang penarikan zakat lalu mendelegasikannya kepada amil, bagaimanakah dengan konteks Indonesia saat ini? Dai membuat tamsilan berikut. Umat Islam bisa diibaratkan seperti air. Sedangkan sistem pemerintahan adalah bejana. Perdebatan yang muncul nantinya adalah mana yang lebih penting? Apakah wadahnya atau isinya? Apakah substansi atau formalitas yang penting? Apakah harus khilafah atautkah demokrasi?

Perdebatan ini bisa menjadi sangat panjang. Namun bagi Dai, yang terpenting tentu saja adalah isinya. Adapun wadahnya bisa dinamis dalam berbagai konteks dan waktu yang berbeda. Dalam konteks sekarang, bejana

⁶⁹ Wawancara dengan Dai Iskandar, 22 April 2014 di KUA Wirobrajan, di bilangan Kuncen Yogyakarta.

yang ada, yakni NKRI bukanlah negara Islam. Namun isinya adalah mayoritas umat Islam. Pembentukan NKRI sebagai bukan negara Islam tidaklah cacat, karena telah memenuhi unsur dan syarat berdirinya sebuah negara, yakni wilayah, rakyat, dan konsensus. Nah, konsensus yang disepakati oleh seluruh rakyat adalah Pancasila sebagai dasar bernegara, bukan Islam politik.

Dalam kontrak sosial tersebut negara yang dibentuk berkewajiban untuk memenuhi hajat hidup warga negaranya. Mayoritas isi (baca: penduduknya) adalah umat Islam. Sebab itu, upaya untuk memberikan pemenuhan bagi hak-hak penduduk yang beragama Islam agar ia taat kepada agamanya adalah bagian dari tujuan kontrak sosial. Maka, kehadiran negara dalam mengelola zakat adalah hal yang absah belaka. Selain itu, tentu saja dana yang terkumpul bisa dimanfaatkan untuk pemberdayaan masyarakat luas.

Jika menggunakan pendekatan teologis, NKRI pada dasarnya adalah wujud imamah dalam konteks yang berbeda. Jika pada masa Muhammad ia berperan sebagai pemimpin (imam) maka dalam konteks sekarang di Indonesia, presiden adalah imam bagi Indonesia, termasuk umat Islam di dalamnya. Jika pada masa Muhammad, ia adalah pemegang otoritas pemungutan dan pengelolaan zakat, maka pada masa sekarang, negara cq pemerintahlah yang memegang otoritas pengelolaan zakat. Jika Muhammad saw saat itu sebagai imam mendelegasikan wewenangnya kepada amil di Baitul Mal, saat ini pemimpin mendelegasikan kewenangan pengelolaan zakat kepada BAZNAS.

Di sisi lain, ketika keran partisipasi dalam pengelolaan zakat terbuka, di masyarakat lahir banyak komunitas yang turut mengelola zakat, baik dengan membentuk lembaga atau personal. Tak ada masalah dengan hal ini. Yang menjadi persoalan adalah ketika ada di antara mereka yang memanfaatkan dana zakat untuk kepentingan sempit. Karena potensi untuk melakukan hal ini sangat terbuka. Oleh karena itu, negara harus hadir pula untuk menjaga ketertiban. Negara harus membentuk regulasi tata kelola zakat dengan prosedur kontrol yang tepat. Lebih dari itu, negara juga harus melindungi amil zakat yang sudah berjalan sesuai jalur yang benar. Hal ini dilakukan agar *maqashid* syariah tercapai.

3. Kemampuan Negara Terbatas, LAZ Membantu

Meskipun negara memiliki wewenang dalam mengelola zakat, namun dalam kenyataannya, negara menghadapi berbagai problem dan keterbatasan. Akibatnya, tugas dan tanggung jawab tersebut belum bisa ditunaikan secara maksimal. Dai mencontohkan pobleem dunia pendidikan. Negara sebagaimana diamanahkan Konstitusi, bertanggung jawab menyelenggarakan pendidikan yang berkualitas dan menjangkau seluruh lapisan masyarakat. Namun faktanya, lembaga pendidikan bentukan negara belum bisa menjangkau seluruh lapisan masyarakat.

“Terhadap jangkauan negara yang belum maksimal ini, masyarakat sipil hadir dengan memberikan dukungan dengan menyelenggarakan pendidikan, seperti yang dilakukan Persyarikatan Muhammadiyah”, kata Dai

Iskandar. Namun, Dai menegaskan bahwa peran masyarakat swasta ini tidak menggantikan peran dan tanggung jawab negara.

Dai menambahkan, hal yang sama juga terjadi dengan zakat. Negara pada dasarnya berwenang dan bertanggung jawab untuk mengelola zakat. Namun faktanya, BAZNAS yang dibentuk negara belum bisa menjalankan tugas dan fungsinya dengan baik dan mencakup seluruh warga negara umat Islam. Syariat berzakat belum bisa ditunaikan secara maksimal. Negara belum mendukung umat dalam menunaikan keyakinannya serta kewajiban terhadap hartanya.

Dalam kondisi semacam ini, amil zakat plat hitam kemudian turun tangan mengisi ruang yang belum digarap oleh negara. Menurut Dai, amil zakat swasta, termasuk LAZIS Muhammadiyah hadir dan turun tangan dalam membantu tercapainya tujuan-tujuan dasar syariat (baca: *maqashid as-syariah*). Namun sekali lagi, LAZIS Muhammadiyah dalam menjalankan peran-peran sosial ini tidak punya preferensi untuk menggantikan peran negara. Sebaliknya, baik LAZ maupun BAZNAS justru saling menguatkan dalam rangka terpenuhinya kemaslahatan bersama. Agar rakyat bisa mendapatkan manfaat maksimal dari zakat dan bisa berdaya. Mereka yang perlu ditolong agar segera mendapatkan pertolongan.⁷⁰

Peneliti sempat menggugat pandangan ini. Dengan sifat dasar negara sebagai organisasi dengan kekuatan dan kedaulatan penuh, sangat mungkin negara mengakumulasi kapital dan kekuatan. Selain itu, ia juga bisa

⁷⁰ Orang-orang terdekat adalah yang paling berkewajiban melakukannya. Sebab itulah, di daerah-daerah, pengumpulan zakat justru marak. Wawancara dengan Dai Iskandar, 22 April 2014.

membentuk struktur yang masif dari tingkat pusat, provinsi, kabupaten/kota, kecamatan, desa/kelurahan, hingga tingkat RT/RW. Jika kemudian struktur ini terbentuk dan layanan zakat negara *cq* BAZNAS sudah bisa mencakup nyaris seluruh warga negara Indonesia yang beragama Islam, bagaimana posisi LAZIS Muhammadiyah?

Dai menjawab bahwa hal tersebut utopia yang sulit terwujud. Namun sekiranya hal tersebut bisa tersebut, pihaknya akan sangat senang karena *maqashid syariah* terwujud. Kendati demikian, realita menunjukkan bahwa hingga saat ini, apa yang menjadi idealitas belum terwujud. Dai menyentil peran BAZNAS masih belum maksimal dengan ungkapan berikut, “Jelas beda, antara digerakkan dengan hati dengan yang digerakkan dengan SK.” Dai menambahkan, LAZ sudah jauh berkembang, sementara BAZNAS masih hanya sekadar menerima dan menunggu muzakki setor. Memang prosesnya masih sangat panjang.⁷¹

4. Cara Pandang Negara terhadap LAZ

Dalam putusan persidangan uji materiil UUPZ 23/2011, MK berpendapat bahwa kelemahan BAZNAS dalam mengelola zakat tidak bisa menjadikan negara kehilangan wewenangnya sebagai aktor utama dalam pengelolaan zakat. Bahwa problem yang terjadi pada BAZNAS adalah satu hal, dan kewenangan negara dalam mengelola zakat adalah hal lain yang tidak memiliki sangkut paut.

⁷¹ Dai menambahkan bahwa bahkan negara yang sudah maju sekalipun, fungsi dan peran dasar negara terkadang belum bisa ditunaikan dengan sempurna, apalagi di Indonesia yang masih berkembang. Wawancara 22 April 2014.

Terhadap hal ini, Dai menanggapi bahwa ketika berhadapan dengan masyarakat sipil yang menjalankan kegiatan yang juga dilakukan oleh negara, ada kecenderungan sikap dan cara pandang negara terhadap masyarakat sipil. *Pertama*, negara akan mempertanyakan transparansi kegiatan yang dilaksanakan oleh masyarakat sipil. Setidak-tidaknya, negara meminta laporan dari masyarakat sipil atas apa yang mereka lakukan. Jika hal itu terkait dengan keuangan, negara meminta akuntabilitas masyarakat sipil.

Kaitannya dengan zakat, Dai sepakat bahwa transparansi adalah hal yang penting. Lantaran mengelola dana publik, Dai berpendapat bahwa LAZ seharusnya melaporkan pertanggungjawaban kepada khalayak. Dengan adanya laporan ini, masyarakat khususnya muzakki tentu akan merasa mantap dan aman dengan dana yang sudah ia setorkan.

Kedua, negara merasa tidak memiliki kendali terhadap masyarakat sipil tersebut. Negara merasa bahwa LAZ selama ini jalan sendiri-sendiri dengan seluruh program dan kegiatannya. *Ketiga*, negara merasa berhak tahu apa yang dilakukan masyarakat sipil dalam pengelolaan zakat, sejauh mana pengumpulan dan penyalurannya, lantaran kegiatan tersebut diselenggarakan di wilayah yang dikuasai oleh negara.

Keempat, negara merasa perlu untuk mengontrol hal-hal yang bisa dijadikan sebagai gerakan bersama ketika ada persinggungan kepentingan. Ketika masyarakat sipil dalam memiliki tujuan yang sama dengan negara dalam pengelolaan zakat, negara merasa perlu untuk turut mengakomodir dan

mengatur segenap potensi yang ada di antara masyarakat sipil, baik itu LAZ, atau pun perseorangan.

Kelima, negara merasa berkewajiban untuk menciptakan tata tertib (*order*) bermasyarakat, tertib administrasi, dan tertib hukum. Karena kebanyakan LAZ yang sudah berjalan lemah dalam hal administrasi. Ketertiban dan stabilitas ini penting bagi negara agar ia bisa tetap lestari, sekaligus menciptakan iklim agar tujuan-tujuan bersama bisa lebih mudah tercapai. Lantaran banyaknya lembaga yang turut mengelola zakat, tentu akan jadi masalah ketika terjadi konflik di antara para pengelola tersebut.

Keenam, karena zakat memiliki potensi untuk dimanfaatkan untuk kepentingan-kepentingan sempit, maka negara perlu mengurus zakat. Jika tidak, maka akan terjadi kekacauan ketika kepentingan sempit ini mendapatkan dukungan finansial, sementara ia berseberangan dan bahkan bertabrakan dengan kepentingan bersama. Karena patut diduga ada sementara LAZ yang memanfaatkan dana zakat untuk kepentingan parpol. Hukum sendiri tidak mudah menjangkau lantaran hal tersebut terkadang berlindung di balik doktrin agama.

Oleh karena itu, *ketujuh*, negara berkewajiban menjamin dan memastikan bahwa nilai-nilai dan tujuan-tujuan bersama bisa tercapai, maka segala hal yang terkait hajat hidup orang banyak harus ia kelola. Terhadap tujuh poin ini Dai menerima dan memahami kewenangan negara dalam pengelolaa zakat.

5. LAZIS Muhammadiyah Tak Risau dengan UUPZ 23/2011

Dai mengatakan bahwa ia pernah mengirimkan artikel di *Suara Muhammadiyah* tentang UUPZ 23/2011. Dalam tulisan tersebut Dai menuliskan bahwa ada indikasi ketidakadilan dalam UU *a quo*. Hal tersebut berkaitan dengan BAZNAS yang datang terakhir tetapi terkesan mengambil alih kewenangan pengelolaan zakat. Selain itu, UUPZ *a quo* menyiratkan adanya sentralisasi pengelolaan zakat di tangan negara cq BAZNAS. Namun menurut Dai hal tersebut ada sisi positifnya juga terutama terkait dengan tegaknya ketertiban.

Secara lebih khusus, seperti yang sekilas disinggung di muka LAZIS Muhammadiyah tidak risau dengan hadirnya UUPZ 23/2011. “Kita sih sudah *at home* lah. Sudah nyaman.”, kata Dai Iskandar. Hal ini memang beralasan karena LAZIS sudah mengantongi syarat utama untuk mendapatkan izin dari Menteri Agama untuk menjadi amil zakat, yakni ia sudah berbentuk atau berada di bawah lindungan ormas Islam yang menjalankan peran dalam bidang pendidikan dan dakwah Islam.

Dai melihat bahwa pembuat UUPZ 23/2011 sudah mempertimbangkan masak-masak terhadap klausul ini. Secara prinsipil, pembuat hukum sudah membuat peraturan dengan mempertimbangkan acuan tanggung jawab, akuntabilitas, dan kredibilitas. Spirit yang menjiwai munculnya syarat ormas ini adalah agar tidak ada penyimpangan, agar terwujud ketertiban dan keteraturan yang lebih baik. Mengapa demikian? Karena zakat adalah hal yang sangat erat dengan Islam dan fungsi-fungsi sosial, dakwah, dan pendidikan.

Dan ormas Islam adalah aktor yang selama ini sudah menjalankan fungsi-fungsi tersebut sejak ia didirikan puluhan bahkan seratusan tahun lalu.

Selain itu, pembahasan uji materi UUPZ 23/2011 yang dekat dengan pengesahan UU Ormas membuat Dai merasa curiga. Jangan-jangan ada hubungan di antara keduanya. Dai melihat adanya aksi radikalisme dan semangat berpikir dalam Islam garis keras. Jika mereka bisa mengumpulkan dana melalui zakat, tentu hal ini akan bisa berbahaya. Sebab itulah, pengelolaan zakat diserahkan kepada pihak yang sudah puluhan tahun bekerja di bidang dakwah secara santun, harmonis dan tidak memiliki ideologi radikal, dialah ormas Islam.

Terkait adanya keberatan di kalangan LAZ non-ormas, Dai bisa memahami hal tersebut. “Teman-teman FOZ melihat ini sebagai tidak adil.”, katanya. Memang biasanya masyarakat sipil mengorganisasi diri lalu menjalankan fungsinya sebagai amil zakat. Baru kemudian ia melengkapi segala persyaratan yang diminta. Maka yang harus dilakukan adalah berupaya memenuhi syarat-syaratnya dan tidak perlu bereaksi terlalu keras. “Padahal, ormas itu ‘kan sederhana. Menurut UU yang baru, dua atau tiga orang berkumpul bisa menjadi ormas.”, kata Dai.⁷² Mereka hanya belum terbiasa saja. Dai menambahkan, “seperti main *game*, nanti juga ketemu jalannya sambil jalan.”⁷³

Di sisi lain, syarat ormas ini memunculkan tuduhan dari LAZ non-ormas bahwa ormas bermain di balik UUPZ 23/2011 ini. Menanggapi hal ini,

⁷² Wawancara dengan Dai Iskandar 22 April 2014.

⁷³ Wawancara dengan Dai Iskandar 19 April 2014.

Dai menyatakan bahwa mungkin saja ada yang bermain, tetapi Muhammadiyah tidak berkepentingan lebih lanjut dalam konteks ini. “Urusan di dalam Muhammadiyah saja sudah berat, Mas.”, kata Dai menegaskan. Baginya, wajar saja setiap lembaga atau person yang sudah berjalan dalam mengelola zakat berkepentingan dengan apa yang sudah mereka lakukan. Misalnya PKPU dan RZ yang menitipkan suara dan kepentingannya ke PKS dalam proses legislasi UUPZ 23/2011.

Akan tetapi yang perlu dicermati adalah bahwa negara pada akhirnya menjadi aktor utama dalam pengelolaan zakat. Kehadiran LAZ, termasuk LAZIS Muhammadiyah dalam pengelolaan zakat hukumnya *fardhu kifayah*, hanya pendukung atau *pen-support*. Dai juga menggarisbawahi bahwa semangat yang harus dikembangkan adalah semangat bekerja sama, bukan saling berkompetisi, baik di antara LAZ ormas dan LAZ non-ormas, atau dengan negara. Lagi-lagi Dai menyatakan akan sangat senang jika negara bersedia *all-out* dalam hal ini sehingga tanggung jawab LAZ menjadi lebih ringan.

E. Dompot Dhuafa Cabang Yogyakarta

Dompot Dhuafa boleh dibilang menjadi salah satu pionir dalam pengelolaan zaat secara profesional. Kelahiran lembaga ini tidak bisa dilepaskan dari peran harian *Republika*. Beberapa karyawan dan wartawan harian ini menyisihkan sebagian penghasilan mereka untuk didonasikan kepada kaum lemah. Agar kegiatan ini lebih bergaung, mereka menghadirkan rubrik “Dompot

Dhuafa” yang konsisten menyuarakan kepedulian terhadap sesama. Dari sinilah, masyarakat mulai tersentuh hatinya sehingga turut serta menyalurkan sedekah dan zakatnya melalui *Republika*.⁷⁴

Dari waktu ke waktu animo masyarakat terhadap Dompot Dhuafa semakin kuat. Jumlah dana yang terkumpul semakin besar sehingga menuntut penanganan yang lebih profesional. Maka didirikanlah Yayasan Dompot Dhuafa. Lembaga ini kemudian mendapatkan pengukuhan dari Menteri Agama RI sebagai Lembaga Amil Zakat Nasional (LAZNAS). Tak lama setelah UUPZ 23/2011 disahkan, Dompot Dhuafa menjadi salah satu LAZNAS yang mengajukan uji materi ke Mahkamah Konstitusi, bahkan menjadi LAZNAS di garda depan dalam hal ini.

Dompot Dhuafa memiliki beberapa cabang, salah satunya di Yogyakarta. Sebagai bagian dari LAZNAS, Dompot Dhuafa Yogyakarta secara umum memiliki sikap keberterimaan terhadap hegemoni negara dalam pengelolaan zakat melalui UUPZ 23/2011 yang tidak jauh berbeda dengan sikap kantor pusat. Namun, dari hasil wawancara dengan Ajeng Rahadini Indraswari, manajer cabang Dompot Dhuafa Yogyakarta, peneliti menemukan beberapa hal yang unik.⁷⁵ Karena meskipun Dompot Dhuafa keras menolak hegemoni negara dalam tata kelola zakat, DD Yogyakarta menyatakan bahwa negara sah dan berhak mengelola zakat. Tetapi mengapa keberterimaan terhadap UUPZ 23/2011 bernada negatif?

⁷⁴ Informasi lebih lanjut mengenai profil Dompot Dhuafa Jogja bisa dilihat di <http://ddjogja.org/about-us/> “About Us” diakses pada 24 Desember 2014 pukul 19.26 WIB.

⁷⁵ Wawancara dengan Ajeng Rahadini Indraswari, Manajer Dompot Dhuafa Cabang Yogyakarta di Kantor Dompot Dhuafa Yogyakarta Jalan Kiai Mojo, Yogyakarta pada 25 April 2014.

1. Negara Sah Mengelola Zakat, Tapi Belum Siap

Menurut Ajeng negara berhak dan sah mengelola zakat. Hal ini mengacu pada catatan dalam sejarah Islam, bahwa negaralah yang berwenang dan menjalankan fungsi pengelolaan zakat. Mengacu pada teks suci, yakni QS At-Taubah 103, negaralah yang diperintahkan untuk memungut zakat. Lalu bagaimana dengan konteks NKRI? Menurut Ajeng, sebetulnya tak ada masalah jika negara mengelola zakat, karena memang sudah seharusnya begitu. Hanya saja, saat ini kondisinya belum memungkinkan. Ajeng meragukan integritas pemerintah, “Apakah pemerintah mampu mengelola zakat dengan amanah?”

Kondisi pemerintah yang dipertanyakan kapabilitas dan amanahnya inilah yang menyebabkan Ajeng kurang sepatutnya jika pemerintah RI mengelola zakat. Kalau pemerintah sudah bisa amanah dan bersih serta memiliki kapabilitas yang memadai, maka tak ada masalah untuk mengelola zakat. Hal yang berbeda terjadi dengan Malaysia. Selain wilayahnya yang tidak seluas Indonesia sehingga relatif mudah mengkoordinasikan, jajaran pemerintah Malaysia relatif bersih dan kapabel sehingga tak ada masalah saat mengelola zakat. Begitu menurut Ajeng.

Nyaris di sekujur waktu wawancara, Ajeng berkali-kali menegaskan bahwa pemerintah belum siap dan belum amanah dalam mengelola zakat. Peneliti sambil bergurau sempat memancing, “Mbak, kok pesimis banget sih?” Ajeng memberikan jawaban yang menohok sekaligus menarik, “Mas, suami saya itu seorang PNS. Saya tahu betul bagaimana uang negara

dikelola.” Peneliti segera menyahut, “...dan dihambur-hamburkan, juga dikorupsi.” Ajeng tidak membantah.⁷⁶

Secara implisit Ajeng menyatakan bahwa perilaku korupsi sudah berurat berakar di negeri ini. Maka akan menjadi berbahaya jika negara yang dalam kondisi seperti itu mengelola zakat. “Pajak saja dikorupsi”, kata Ajeng. Bukan tidak mungkin, zakat akan jadi lahan korupsi baru bagi para aparat negara yang sudah ketularan visus korup. Karena bahkan dana haji, pengadaan al-Quran, dan dana abadi umat saja dikorupsi, apalagi zakat. Apalagi kesan yang muncul adalah “di mana ada uang di situ pemerintah ingin menguasai”, kata Ajeng.⁷⁷

Peneliti menggugat pandangan Ajeng ini. Bukankah yang korup itu adalah aparat? Sementara, hak pengelolaan zakat melekat bukan pada aparat, tetapi pada institusi negara sebagai sebuah organisasi yang berdaulat. Karenanya kewenangan negara dalam mengelola zakat tidak terkait dengan aparat busuk yang ada di sana. Aparat adalah kepanjangan tangan negara, bukan negara itu sendiri. Ajeng bisa menerima argumentasi ini, tapi sekali lagi ia menegaskan bahwa bagaimana pun yang menjalankan roda negara adalah aparat. Sehingga integritas tetap menjadi faktor kunci. Jika hal ini terpenuhi, maka silakan negara mengelola zakat. Ini faktor *pertama*.

Faktor *kedua* terkait dengan kapabilitas negara cq BAZNAS dalam mengelola zakat. Pengurus BAZNAS selama ini adalah mereka yang sudah sepuh, lantaran salah satu syarat pengurus BAZNAS adalah berusia sekurang-

⁷⁶ Wawancara dengan Ajeng Rahadini Indraswari, 25 April 2014.

⁷⁷ Wawancara dengan Ajeng Rahadini Indraswari, 25 April 2014.

kurangnya 40 tahun. Ajeng menyindir BAZNAS yang minim inovasi dalam pengelolaan zakat. Ia juga menyitir temuan sebuah penelitian yang menyatakan bahwa jika dibandingkan antara capaian BAZNAS se-Indonesia dengan LAZ se-Indonesia adalah 30% berbanding dengan 70%. Padahal, data ini belum memasukkan amil zakat non-LAZ.⁷⁸

Faktor pertama dan kedua ini pada akhirnya memunculkan faktor *ketiga*, yakni rendahnya kepercayaan masyarakat terhadap negara cq BAZNAS. Masyarakat relatif apatis terhadap pemerintah apalagi ketika menyangkut persoalan dana, karena ada kekhawatiran publik bahwa dana itu akan dikorupsi. BAZNAS mendapatkan dana APBD/APBN, tetapi apakah dana ini akan tetap utuh saat diterima mustahik, Ajeng ragu. Lebih lanjut, tertinggalnya BAZNAS dibandingkan LAZ dalam jumlah dana zakat yang dikumpulkan adalah salah satu indikasi lemahnya kepercayaan masyarakat.

Faktor *keempat*, Ajeng melihat bahwa UUPZ 23/2011 kental nuansa politik praktis zakat. Secara implisit Ajeng menilai ada upaya menggeret zakat ke ranah pertarungan politis, alih-alih murni sosial keagamaan. Peneliti mempertanyakan pandangan ini. Bahwa pada masa awal Islam, zakat adalah sumber keuangan negara yang dikelola negara dan digunakan untuk kepentingan-kepentingan politis, misalnya ekspansi wilayah, penjagaan tapal batas negara, menggaji militer, dan seterusnya. Jadi sejak kelahirannya, zakat sudah tak bisa dipisahkan dari faktor kuasa dan kepentingan yang bersifat politis.

⁷⁸ Peneliti sudah mencari data ini. Namun sampai tulisan ini disusun, hasil riset ini belum ditemukan. Namun dengan melihat capaian penghimpunan BAZNAS yang dibandingkan dengan Rumah Zakat, misalnya, sudah jelas jauh selisihnya.

Ajeng menyatakan bahwa penggunaan zakat untuk kepentingan politis saat itu lantaran belum dikenal pajak yang dipungut pemerintah. Saat ini, di Indonesia sudah ada pranata pajak yang digunakan untuk membiayai kepentingan-kepentingan yang bersifat politis. Dana tersebut sudah cukup. Sementara itu, zakat tidak sama dengan pajak. Kepentingan dan orientasi zakat harusnya lebih fokus pada pengentasan kemiskinan dan pemberdayaan masyarakat lemah, kata Ajeng, bukan kepentingan politis.

Tambah lagi, negara Indonesia bukanlah negara Islam, sehingga lebih baik jika urusan zakat diserahkan kepada masyarakat sipil muslim. Hingga saat ini, kerja-kerja pemberdayaan dan pemanfaatan oleh masyarakat melalui zakat sudah berjalan. Peneliti kembali mempersoalkan hal ini. Sebatas penelusuran peneliti, ukuran sebuah negara apakah dikatakan negara Islam atau bukan dalam pandangan jumbuh ulama ditentukan oleh (i) pemimpinnya muslim, (ii) pemerintahannya muslim dan (iii) penduduknya mayoritas muslim. Indonesia memenuhi syarat ini, sehingga bisa dikatakan NKRI negara Islam. Sebagai negara Islam, harusnya NKRI tak masalah mengelola zakat.

Ajeng menyahut, “Kalau semua cara berpikirnya seperti itu, ya pasti tidak ada demo-demo [menolak UUPZ 23/2011].” Persoalannya, Ajeng menambahkan bahwa di NKRI, hukum yang berlaku adalah hukum positif yang berasal dari Barat, sehingga NKRI tetap diklasifikasikan sebagai bukan negara Islam. Peneliti kembali menggugat pandangan ini. Bukankah UUPZ, UU Haji, UU Perkawinan, UU Wakaf, UU Perbankan Syariah, Kompilasi Hukum Islam, dan sebagainya adalah bagian dari hukum positif? Dengan kata

lain, hukum Islam juga diadopsi oleh hukum positif di Indonesia. Lantaran mayoritas penduduknya muslim, maka corak hukum positif juga bernuansa Islam. “Sebentar...”, kata Ajeng. “Tapi negara siap *gak* mengelola zakat?” Sekali lagi, Ajeng menggugat kapasitas dan integritas negara.⁷⁹

Lalu, bagaimana jika negara dan aparturnya sudah bersih dan mampu mengelola zakat? Ajeng menyatakan bahwa tak masalah negara mengelola zakat. “Ya silakan saja.”, kata Ajeng. Pertanyaannya, jika negara sudah mampu mengelola zakat secara maksimal dan nyaris semua lini sudah dikerjakan oleh negara, Dompot Dhuafa akan melakukan apa? Secara berkelakar, Ajeng langsung menyahut, “Ya kita jadi PNS. Hehe..”

Seperti halnya celetukan Yusuf Wibisono yang menampilkan alam bawah sadarnya. Saat melontarkan celetukan ini, Ajeng juga menampilkan alam bawah sadarnya. Secara implisit, ada dua hal yang bisa ditarik dari celetukan Ajeng ini. *Pertama*, bahwa mengelola zakat sudah menjadi profesi di kalangan amil zakat LAZ, sehingga jangan sampai ladangnya digusur oleh negara karena hal ini menyangkut hajat hidup amil zakat juga. *Kedua*, walaupun negara menggusur LAZ, jangan sampai orang-orang di dalamnya terlantar sehingga harus tetap diakomodir.

2. Kewenangan Dompot Dhuafa Mengelola Zakat

Pengelola zakat Dompot Dhuafa diklasifikasikan ke dalam dua bentuk: amil dan ajir. Amil adalah mereka yang bertugas menghimpun dan

⁷⁹ Wawancara dengan Ajeng R. Indraswari, 25 April 2014.

menjalankan seluruh fungsi administratif keseharian di Dompét Dhuafa. Sedangkan ajir adalah mereka yang bertugas menyalurkan dana zakat kepada mustahik. Ajir bersentuhan langsung dengan mustahik, menjalankan fungsi-fungsi pemberdayaan dan karitas. Klasifikasi ini mencakup pendamping petani, dokter, penyuluh, dan seluruh anggota divisi program. Amil mendapatkan bagian hak amil. Sementara ajir mendapatkan ujah atau upah. Upah ini diambilkan dari hak asnaf sabilillah. Ajeng menyatakan bahwa kedua bentuk pengelola tersebut mendapatkan wewenang untuk mengelola zakat berdasarkan SK yang diterbitkan oleh Yayasan Dompét Dhuafa.

Di sisi lain, Ajeng memahami bahwa secara teologis dan historis, hak dan kewenangan pengelolaan zakat ada pada negara, bukan institusi lain. Jika demikian, maka bagaimana bisa Dompét Dhuafa tiba-tiba mengelola zakat? Dari mana ia memiliki kewenangan dalam mengelola zakat? Ajeng menyatakan bahwa lantaran negara belum siap mengelola zakat dan walaupun mengelola namun belum efektif, maka Dompét Dhuafa masuk sebagai aktor pengelola zakat, mengisi ruang kosong yang ditinggalkan negara. Dulu pemerintah belum membuat rumah sakit gratis, maka Dompét Dhuafa membuat program Rumah Sehat Terpadu.⁸⁰

⁸⁰ Informasi lebih lanjut terkait program ini bisa diakses di http://www.dompetchuafa.org/kesehatan/rs_terpadu “Rumah Sehat Terpadu” diakses ulang pada 15 Januari 2015 pukul 5.17 WIB. Situs resmi Rumah Sehat Terpadu <http://www.rumahsehatrpadu.or.id/?lang=en> diakses pada 10 Januari 2015 pukul 5.22 WIB.

Ajeng menggarisbawahi bahwa posisi Dompot Dhuafa tidak dalam upaya memerangi pemerintah.⁸¹ Sebaliknya, Dompot Dhuafa mengisi apa yang belum bisa dilakukan negara. Dompot Dhuafa membantu pemerintah melalui dana zakat yang selama ini belum terkelola dengan baik oleh negara. Sekarang, negara membuat mendirikan BPJS yang salah satunya programnya memberikan pelayanan kesehatan gratis. Maka, Dompot Dhuafa kemudian menyerahkan pengelolaan rumah sakit tersebut kepada BPJS. Dompot Dhuafa membuat program lain lagi dalam bidang kesehatan, misalnya program yang bersifat promotif dan preventif.

Peneliti kembali menelisik. Jika kewenangan pengelolaan zakat berada pada institusi negara, bagaimana bisa Dompot Dhuafa yang bukan negara, bahkan ia hanya yayasan⁸² tiba-tiba berwenang mengelola zakat? Ajeng menyatakan bahwa Dompot Dhuafa disahkan oleh pemerintah, sehingga bisa dianggap bahwa Dompot Dhuafa adalah wakil pemerintah untuk mengelola zakat. Peneliti kembali menelisik. Sebagai wakil pemerintah, seharusnya Dompot Dhuafa menurut dengan kebijakan pemerintah. Ajeng berkilah, kalau pemerintah tidak amanah, Dompot Dhuafa tetap sah mengkritik.

Ajeng mengisahkan bahwa Dompot Dhuafa sudah lahir sejak 1993, jauh sebelum pemerintah mengelola zakat melalui BAZNAS. Karena

⁸¹ Ajeng menggunakan istilah memerangi. Artinya, Ajeng memahami bahwa ada jarak antara BAZNAS dan LAZ. Bahkan keduanya berhadap-hadapan, untuk tidak mengatakan berbenturan.

⁸² Bentuk yayasan dipilih oleh Dompot Dhuafa lantaran bentuk tersebut sangat tepat untuk saat ini. Yayasan relatif lebih netral dan cakupannya luas, sehingga bisa masuk ke semua lini masyarakat. Berbeda dengan ormas yang sangat tersegmentasi. Ke depan Dompot Dhuafa akan menjadi *islamic movement*, tetapi jika gerakan dijadikan bentuk lembaga, maka akan merepotkan dalam sisi legalitas. Adapun bentuk badan hukum cabang Dompot Dhuafa di luar negeri menyesuaikan kondisi negara yang ditempati, misalnya di Australia berbentuk PT. Wawancara dengan Ajeng Rahadini Indraswari, 25 April 2014.

BAZNAS baru lahir pada tahun 1999. Sebelumnya, negara tidak mengurus zakat. Peneliti kembali menggugat, bukankah di DKI dan beberapa provinsi lain sudah ada BAZIS yang lahir bahkan pada medio awal 1980-an. Ajeng berkilah, bahkan itu hanya DKI dan beberapa tempat lain. Ajeng menyatakan bahwa saat itu pengelolaan zakat oleh negara masih dilakukan secara sporadis dan tidak terkoordinir dalam satu naungan dalam sekup nasional juga gaungnya belum maksimal.

3. Menolak Subordinasi Amil Zakat Swasta dan Sentralisasi⁸³ Zakat

Lantaran memiliki hak untuk mengelola zakat, negara melalui UUPZ 23/2011 berupaya mengakumulasi kuasa dalam pengelolaan zakat yang melalui UUPZ 38/1999 tersebar di banyak aktor. Akumulasi kuasa ini mengerucut pada sentralisasi pengelolaan zakat di tangan pemerintah. Akumulasi ini diperlukan negara karena dua hal, *pertama* agar dia bisa mengakumulasi dana zakat, dan kedua, agar ia bisa memiliki kewenangan penuh dalam mendayagunakan zakat, agar selaras dengan kepentingan negara yang selaras dengan kepentingan zakat, yakni mengentaskan kemiskinan.

Akumulasi kuasa di satu tempat pada akhirnya menyebabkan defisit kuasa di tempat lain. Begitu juga dengan akumulasi kuasa pengelolaan zakat di tangan negara. Hal ini menyebabkan kuasa pengelolaan zakat di tangan masyarakat sipil dilucuti. Upaya subordinasi ini, demikian Ajeng menyebutnya, pada gilirannya akan meminggirkan peran masyarakat dalam

⁸³ Di sini, Ajeng menggunakan istilah sentralisasi bukan sebagai lawan dari desentralisasi secara wilayah, tetapi secara kewenangan. Tepatnya, yang dimaksud adalah deliberalisasi pengelolaan zakat.

mengelola zakat. Di titik inilah UUPZ 23/2011 justru menjadi masalah bagi LAZ. Di mata teman-teman LAZ, UUPZ 23/2011 justru menyasar LAZ. Padahal, LAZ ingin agar diberi ruang agar bisa lebih berdaya.

Dalam pemahaman Ajeng, UUPZ 23/2011 akan mengubah LAZ menjadi sekadar Unit Pengumpul Zakat (UPZ) bagi BAZNAS. Nantinya LAZ hanya akan mengumpulkan dana zakat lalu menyetorkan dana tersebut kepada BAZNAS.⁸⁴ Untungnya, mekanisme ini tidak jadi berlaku. LAZ hanya diwajibkan melaporkan pelaksanaan pengelolaan zakat kepada BAZNAS, sebagaimana pernah diatur dalam UUPZ 38/1999. Kendati demikian, struktur tata kelola zakat tetap memosisikan BAZNAS sebagai aktor utama dan LAZ sebagai aktor pembantu.

Ajeng tegas menolak subordinasi dan peminggiran peran masyarakat ini. Karena baginya, masyarakatlah yang justru berperan banyak dalam pengelolaan zakat. Jika ruang mereka untuk berperan dikurangi, hal ini akan membawa konsekuensi pada mundurnya pengelolaan zakat. Apalagi, pemerintah belum siap menjalankan fungsi dan peran-peran pengelolaan zakat. Ajeng menyindir BAZNAS, “Jadi koordinator saja, misalnya, BAZNAS belum bisa mengkoordinir dengan baik.”

⁸⁴ Kekhawatiran semacam ini memang merebak sejak saat UUPZ dibahas di parlemen. Tidak hanya Dompot Dhuafa yang khawatir dengan hal ini, namun nyaris seluruh LAZ. Namun, setelah UUPZ 23/2011 diundangkan, Yusuf Wibisono, amil zakat BAZNAS DIY, berkali-kali menegaskan bahwa BAZNAS hanya meminta setoran laporan, bukan setoran dana zakat. Wawancara dengan Yusuf Wibisono, 2 April 2014.

Ketika BAZNAS turut serta melakukan penghimpunan dana zakat, hal ini justru menimbulkan kesan BAZNAS berebut kue⁸⁵ dengan masyarakat sipil dan LAZ. Meskipun UU mengamanahkan BAZNAS sebagai koordinator dan aktor utama pendayagunaan zakat, Ajeng belum melihat upaya apa pun terkait hal ini. Belum ada upaya serius dalam kerja-kerja koordinasi, terutama dalam upaya pendayagunaan zakat. Ketika UUPZ memberikan berbagai fasilitas kepada BAZNAS, baik secara struktural dan finansial, harusnya BAZNAS sudah melakukan banyak hal melampaui LAZ, namun faktanya program BAZNAS masih berkutat pada karitas, bukan pemberdayaan yang berkelanjutan. Ajeng mempertanyakan kesiapan dan kemampuan BAZNAS. “Apakah BAZNAS siap?”.

Peneliti kembali menggugat pandangan ini. Bahwa UUPZ 23/2011 baru berusia tiga tahun dan segenap peraturan pelaksanaannya belum lengkap sehingga belum bisa berfungsi maksimal. Di sisi lain, melihat seriusnya negara dalam upaya untuk menjadi pengelola zakat, negara menghadirkan UUPZ 23/2011 yang memberikan kewenangan dan kekuatan penuh kepada BAZNAS untuk menjadi aktor utama. Kekuatan struktural diberikan, dengan dukungan politis pembentukan dan pembinaan BAZNAS dari tingkat nasional sampai kabupaten/kota dan jejaring UPZ yang luas. Kekuatan finansial diberikan dengan dukungan APBN/APBD. Semua ini dilakukan demi menjamin agar fungsi-fungsi amil zakat bisa dikerjakan dengan maksimal oleh

⁸⁵ Ajeng menggunakan istilah berebut kue. Zakat ia ibaratkan seperti kue yang bisa dinikmati. Ia juga menggunakan istilah “berebut” dimana seolah zakat adalah objek yang diperebutkan antara LAZ, BAZNAS, dan Kemenag. Maka wajar jika wacana perang (meski dinegasikan) muncul dalam alam pemikiran Ajeng.

negara cq BAZNAS sesuai dengan kewenangan dasar yang dimilikinya, mengacu pada faktor sejarah Islam dan faktor tujuan bernegara.

Secara prinsipil Ajeng setuju dengan hal ini, asalkan hegemoni negara ini masih memberikan ruang bagi amil zakat swasta untuk tetap beroperasi. Asalkan tidak terjadi penghilangan peran masyarakat dalam pengelolaan zakat. Terkait keharusan LAZ melaporkan kegiatan pengelolaan zakat kepada BAZNAS, Ajeng menyatakan bahwa hal ini tidak masalah. Yang menjadi masalah adalah ketika BAZNAS berlaku sebagai operator, namun sekaligus sebagai regulator. Dengan demikian, kontrol terhadap BAZNAS akan sangat lemah. “Siapa yang akan mengontrol BAZNAS?”, kata Ajeng. Ada ketidakpercayaan terhadap BAZNAS yang sangat mengakar.

Di sisi lain, problem muncul lantaran dalam operasionalisasi zakat, BAZNAS dan LAZ adalah mitra setara. Sementara dalam pelaporan, BAZNAS adalah atasan. Hal ini bisa menimbulkan konflik kepentingan. Ajeng mempertanyakan bagaimana standarisasi penilaian sebuah laporan? Bagaimana memastikan bahwa pelaporan itu akan dinilai secara objektif dan tidak berat sebelah?

Lantaran sebab-sebab di atas itulah, Dompot Dhuafa menjadi salah satu motor dalam upaya uji materiil UUPZ 23/2011 ke Mahkamah Konstitusi. Terhadap putusan MK atas perkara ini, Ajeng menyatakan bersyukur atas dikabulkannya beberapa poin di dalamnya, misalnya persyaratan izin LAZ harus berbentuk ormas. Namun ia masih memendam kecewa, karena

subordinasi LAZ dan masyarakat sipil tetap bertahan dan tidak diputus sebagai inkonstitusional oleh MK.

Dua bulan sejak uji materiil UUPZ 23/2011 diputus MK, terbitlah PP No 14 tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat. Terhadap PP *a quo*, ada beberapa hal yang mengganjal, sehingga Dompet Dhuafa dan beberapa LAZ lain kembali mengajukan uji materiil PP *a quo* ke Mahkamah Agung.

4. Pemerintah Cukup Regulator, Tak Perlu Berebut Kue

Terkait arsitektur tata kelola zakat, Ajeng ingin agar ada lembaga yang berfungsi penuh sebagai regulator zakat, seperti peran yang dijalankan Bank Indonesia atau Otoritas Jasa Keuangan di bidang keuangan. Walaupun BAZNAS ingin menjadi regulator, harusnya BAZNAS fokus pada kerja-kerja tersebut. Kemudian serahkan kerja-kerja operasional zakat kepada LAZ. Ajeng menyatakan bahwa akan lebih bermartabat jika BAZNAS berperan dalam kerja-kerja regulator, koordinator, dinamisator, dan pengawasan.

Kerja-kerja regulator mencakup membuat *blue print* tata kelola zakat, menciptakan standar operasional LAZ, standar kerja amil, dan standar audit LAZ, terutama audit syariah. Sedangkan kerja-kerja koordinator mencakup koordinasi, pembinaan, dan pendampingan LAZ. Sementara kerja dinamisator meliputi upaya *upgrading stakeholder* zakat, *training* amil zakat, dan sertifikasi amil. Sedangkan fungsi pengawasan mencakup pengurusan izin

LAZ, melaksanakan audit syariah, dan memberikan sanksi kepada amil zakat yang menyeleweng.

Fungsi koordinasi penting agar kerja zakat bisa optimal dan tumpang tindih di antara berbagai *stake holder* zakat. Fungsi ini selama ini dijalankan FOZ, namun sayangnya lantaran FOZ hanya berbentuk forum, ia tidak memiliki kekuatan mengikat yang permanen dan solid. Bisa saja satu LAZ tidak sepakat dengan aturan FOZ, lalu dengan mudah ia keluar dari FOZ. Jika yang tidak sepakat dengan FOZ ada banyak, bisa saja mereka ini menciptakan asosiasi amil zakat tandingan.

Fungsi pembinaan juga penting karena kemampuan amil zakat di banyak daerah belum setara dan kompeten. Lantaran memang selama ini tidak pernah ada pelatihan amil zakat yang dikelola secara profesional dan berkelanjutan. Sedangkan fungsi pengawasan juga penting terutama menyangkut kepastian bahwa LAZ dan seluruh OPZ sudah berjalan pada jalur yang semestinya.

Dalam menjalankan fungsi-fungsi ini, Ajeng berharap BAZNAS akan menjadi bapak yang mengayomi LAZ. Dalam kerja-kerja pengelolaan zakat, BAZNAS ditempatkan sebagai atasan bagi LAZ. Sebagai atasan yang baik, Ajeng menyatakan bahwa seharusnya BAZNAS tidak akan mengganggu atau mengambil kerja yang menjadi jatah anak buah. Ajeng menyindir kerja-kerja regulator yang seharusnya dilakukan BAZNAS, namun belum dilakukan secara maksimal. Justru, beberapa LAZ sudah melakukannya. Misalnya, apa

yang dilakukan Dompot Dhuafa dengan menggandeng Mitra Pengelola Zakat.⁸⁶

Dompot Dhuafa melakukan pemberdayaan terhadap amil zakat yang ada di BMT-BMT dan takmir-takmir masjid. Dompot Dhuafa datang ke BMT lalu memberikan pelatihan bersama, membuat program pemberdayaan terhadap masyarakat di sekitar masjid dan BMT. “Dananya dari BMT dan Masjid untuk mereka sendiri. Tidak setor ke Dompot Dhuafa.” kata Ajeng. Misalnya, dulu Dompot Dhuafa memberdayakan Masjid Sunda Kelapa untuk pengembangan jamaah dan masjid. Bagi Dompot Dhuafa, masjid adalah *super of excellent*, pusat peradaban Islam.

Ajeng di satu sisi bangga dengan berbagai LAZ yang justru sudah melakukan berbagai upaya pemberdayaan berbasis komunitas dengan berbagai program inovatif. Ajeng menyatakan bahwa hal-hal semacam itu harus segera dikerjakan oleh BAZNAS, sehingga kepercayaan masyarakat bisa kembali pulih. Memang sudah ada beberapa program BAZNAS yang inovatif, misalnya Rumah Sehat di Jalan Imogiri Bantul. Dan program seperti itu harus diperbanyak dan dikembangkan.

Ke depan, Ajeng berharap BAZNAS menjadi koordinator dulu saja. Jika BAZNAS sudah menjalankan fungsi ini dengan baik, tentu ia akan makin dipercaya dan bisa menjalankan tugas dan fungsi yang jauh lebih besar. Sejak Desember 2013 sampai saat wawancara dilakukan (April 2014), belum ada undangan koordinasi dari BAZNAS DIY. Ajeng mensinyalir bahwa saat ini

⁸⁶ Program ini bisa dilihat di <http://www.dompetdhuafa.org/join/mitra> “JOIN THE MOVEMENT MITRA PENGELOLA ZAKAT” diakses pada 12 Januari 2015 pukul 5.20 WIB.

BAZNAS dipegang oleh Ibu Kasi Zakat Kanwil Kemenag DIY. Sedangkan urusan BAZNAS hanyalah menjadi salah satu urusan di antara banyak urusannya sehingga fungsi koordinasi belum jalan. Ajeng menegaskan, “Kami belum pernah diundang BAZNAS.”⁸⁷

5. Kriminalisasi Jangan Langsung Diterapkan

Ajeng kecewa dan mempersoalkan kriminalisasi terhadap amil zakat yang diusung oleh UUPZ 23/2011. Menurut Ajeng, UUPZ 23/2011 ini menyasar amil zakat. Padahal merekalah yang menjadi motor penggerak kemajuan dan kesuksesan pendayagunaan zakat. Kalau pemerintah mau serius dalam memaksimalkan potensi zakat, seharusnya UUPZ 23/2011 juga menyasar muzakki yang tidak mau membayar zakat. Mereka inilah yang seharusnya diberi sanksi ketika ingkar tidak membayar zakat. Dengan demikian, penghimpunan zakat bisa menjadi maksimal.

Rancangan penerapan sanksi terhadap muzakki yang ingkar ini sebetulnya sudah disusun dalam RUU Pengelolaan Zakat yang disiapkan oleh Forum Zakat. Namun, *draft* susunan FOZ yang memuat klausul sanksi terhadap muzakki ini diabaikan dan DPR menggunakan *draft* dari Kementerian Agama yang justru menyasar LAZ. Ajeng melihat adanya permainan politik sehingga sasaran tembak bergeser dari muzakki beralih kepada LAZ.

⁸⁷ Ungkapan ini semakin menegaskan klaim dari beberapa LAZ bahwa BAZNAS DIY belum berfungsi secara optimal.

Terhadap pandangan ini peneliti menawarkan alternatif lain. Bahwa zakat adalah bagian dari ritual agama Islam, maka legitimasi dan sanksinya harus bersifat agamawi. Ketika NKRI bukan negara yang berdasarkan pada agama Islam, maka ia tidak bisa masuk ke dalam ranah ibadah. Jika negara memaksakan diri masuk ke dalam ranah ini maka ia melanggar hak-hak konstitusional warganya. Oleh karena itu, penerapan sanksi terhadap muzakki tidak bisa diterapkan dan didukung oleh UU. Sebagai gantinya, negara bisa masuk ke dalam aspek pengelolaan zakat. Dana zakat dipandang sebagai milik publik sehingga negara harus melindunginya dari tangan-tangan yang tidak bertanggung jawab. Maka jika ada amil zakat yang menggelapkan dana zakat, ia harus dipidana.

Atas pandangan ini, Ajeng bisa menerimanya. Namun demikian, Ajeng mempersoalkan adanya pasal pidana bagi LAZ dan amil zakat tak berizin. Ajeng tidak ingin tujuan dan tindakan mulia ini justru menjadi bumerang bagi pelakunya. Apalagi, pengetahuan masyarakat di bawah belum tentu sempurna atas peraturan perundang-undangan yang berlaku. Jangan sampai karena ketidaktahuan masyarakat, mereka justru menjadi korban kriminalisasi. Negara harus melakukan sosialisasi maksimal atas UU ini.

Ajeng mengisahkan bagaimana ia pernah berhubungan dengan KUA di wilayah Purworejo. Saat itu ia sedang mengurus tanah wakaf. Yang mengejutkan, petugas KUA tidak tahu bagaimana prosedur pencatatan wakaf. Bisa dibayangkan, petugas negara saja tidak tahu bagaimana mengatur wakaf, padahal itu sudah menjadi salah satu tupoksinya dan UU Wakaf sudah

disahkan sejak beberapa tahun yang lalu. Bagaimana dengan UUPZ yang sangat rentan mengkriminalkan masyarakat, karena praktik berzakat lebih marak ketimbang wakaf, sementara sosialisasinya sampai saat ini (saat wawancara dilakukan) belum tuntas.

Jika merujuk pada prinsip dasar hukum, pada dasarnya sosialisasi adalah hal yang tidak memiliki keterikatan yang kuat dengan pengenalan hukum. Karena ketika sebuah produk hukum diundangkan, maka seluruh subjek hukum dianggap sudah mengetahui produk hukum tersebut. Hal ini dilakukan untuk menghindari adanya pengistimewaan satu subjek di muka hukum lantaran ia tidak tahu akan peraturan tersebut, sekaligus agar hukum memiliki kekuatan yang berdaulat.

Kepastian hukum sangat diperlukan untuk menciptakan tata hidup yang teratur dan tertib (*order*). Dalam konteks tata kelola zakat, sanksi pidana diperlukan untuk memastikan tidak ada dana zakat yang digunakan di luar apa yang sudah ditetapkan syariat dan peraturan yang berlaku, agar dana zakat benar-benar sampai kepada mustahik dan memberdayakan mereka. Terhadap logika ketertiban ini, Ajeng tidak mempermasalahkan.

Ajeng juga melihat bahwa iklim kesadaran berzakat dan berderma makin subur. Makin banyak komunitas dan lembaga yang menggalang dana sosial keagamaan dari masyarakat. Apalagi ketika media sosial sangat marak, sangat mudah bagi siapa saja untuk menghimpun dana sosial. Sementara itu, pelaporan dan pertanggungjawabannya tidak pernah jelas, penyaluran dananya

juga tidak transparan. Sehingga sanksi pidana bisa dijadikan sebagai rambu-rambu agar mereka tidak menabrak batasan tersebut.

Namun Ajeng menggarisbawahi agar jangan sampai piranti pidana ini didahulukan dan mengakhirkan pembinaan yang bersifat nonlitigasi. Kalaupun sanksi pidana diberlakukan, Ajeng meminta agar diupayakan penerapannya tidak terlalu berlebihan. Permintaan Ajeng ini selaras dengan prinsip *ultimum remidium*, bahkan sanksi pidana adalah alternatif terakhir.

6. Sinergi Amil Zakat, Muzakki, dan Mustahik

Meskipun BAZNAS datang belakangan dibandingkan dengan LAZ, ia hadir dengan kekuatan dan dukungan penuh melalui UUPZ 23/2011. Terhadap hal ini, Ajeng tidak melihat BAZNAS sebagai kompetitor bagi Dompot Dhuafa. Ajeng menyebutkan, “Tidak khawatir penghimpunan berkurang.”⁸⁸ Seperti bank, boleh jadi seseorang menjadi nasabah bagi bank BNI, tetapi di saat yang sama ia juga punya rekening di BRI atau BCA. Boleh jadi seorang muzakki berzakat ke BAZNAS, tapi boleh jadi pula pada saat yang sama ia bersedekah ke Dompot Dhuafa atau berinfak ke Rumah Zakat, dan berkorban di masjid kampungnya.

Dompot Dhuafa berprinsip bahwa apa yang sudah dikelola BAZNAS, Dompot Dhuafa tidak akan masuk ke ranah tersebut. Hal ini dilakukan agar terjadi pemerataan lahan garapan dan jangkauan pemberdayaan bisa lebih luas. Namun Ajeng berpesan agar jangan sampai ada paksaan bagi muzakki

⁸⁸ Logika oposisi biner antara BAZNAS/Kemenag dan LAZ di muka juga digunakan di sini.

untuk hanya berzakat melalui BAZNAS. Hak masyarakat untuk bebas menyalurkan zakatnya jangan sampai dikebiri. Di sisi lain, peran masyarakat dalam menghimpun dan mengelola dana zakat jangan pula diabaikan atau bahkan dipidana.

Masyarakat yang selama ini berperan menghimpun dan mengelola zakat, betapa pun kecil dana yang terkumpul, mereka berhak untuk mendapatkan dukungan, karena telah membantu negara dalam memberikan pelayanan berzakat kepada masyarakat yang belum terjangkau BAZNAS. Sudah selayaknya mereka dipandu, dibimbing, dibina, dan diberdayakan. BAZNAS tidak perlu repot-repot menarik zakat dari mereka. Yang perlu dilakukan cukup meningkatkan *skill* mereka. Dengan begitu, mereka akan menjadi motor zakat di lingkungan masing-masing.

Terkait tarik ulur antara LAZ dan BAZNAS, Ajeng menawarkan alternatif jalan tengah, yakni dengan berbagi peran antara BAZNAS dan masyarakat sipil dalam mengelola zakat. Prinsipnya jangan sampai UUPZ 23/2011 justru merepotkan mustahik dan muzakki lantaran kewenangan LAZ dilucuti, namun BAZNAS belum siap. Ajeng lebih sepakat ketika UUPZ 23/2011 memberikan keleluasaan bagi muzakki dalam berzakat. Jika di sekitarnya ada LAZ yang lebih dekat, ia bisa berzakat ke sana, jika ia lebih dekat dengan BAZNAS, ia juga bisa berzakat ke situ. Yang tak kalah penting, jangan sampai dana yang dikumpulkan masyarakat sipil disetorkan ke BAZNAS. Hal ini dilakukan agar masyarakat setempat bisa berdaya dan di sisi lain, kepercayaan masyarakat kepada negara kembali meningkat.

Dukungan dan kekuatan penuh BAZNAS ini sebagian besar terletak pada dimensi struktural. Menurut Ajeng, kondisi ini harus dilengkapi dengan kuatnya kapabilitas pengelola BAZNAS. BAZNAS harus merekrut tenaga muda yang inovatif dan kreatif. Sehingga zakat bisa dimanfaatkan bukan sebagai karitas yang sekali dinikmati langsung habis, tetapi bisa diberdayakan secara berkelanjutan dalam jangka yang panjang.

F. Pos Keadilan Peduli Ummat (PKPU) Cabang Yogyakarta

Pos Keadilan Peduli Ummat (PKPU) merupakan lembaga kemanusiaan nasional yang lahir pada 10 Desember 1999. PKPU sudah mendapatkan pengukuhan dari Menteri Agama RI sebagai Lembaga Amil Zakat Nasional dengan SK nomor 441 tahun 2001 pada 8 Oktober 2001.⁸⁹ Di Yogyakarta, PKPU memiliki cabang yang berlokasi di Jalan Dr. Sarjito No 4. Selain membawahi wilayah DI Yogyakarta, cabang ini juga menangani area Klaten, Magelang, dan Purworejo. Sementara PKPU cabang Semarang membawahi seluruh wilayah Jawa Tengah selain tiga kabupaten di atas dengan Kantor Cabang Pembantu sebanyak 7 (tujuh) buah.

Untuk kepentingan riset ini, peneliti berhasil mewawancari Jumarsono, Kepala PKPU cabang Yogyakarta.⁹⁰ Yang menarik dari Jumarsono adalah meskipun baru masuk tahun kedua menduduki jabatannya, ia sudah

⁸⁹ Informasi lebih lengkap mengenai profil lembaga bisa dilihat di situs resminya <http://www.pkpu.or.id/about-us/history/> “Sejarah” diakses ulang pada 1 Januari 2015 pukul 11.08 WIB. SK Menteri Agama bisa dilihat di <http://new.pkpu.or.id/wp-content/uploads/2013/06/MENTERI-AGAMA.pdf> diakses ulang pada 1 Januari 2015 pukul 11.13 WIB.

⁹⁰ Wawancara dengan Jumarsono, 23 Mei 2014 di Kantor PKPU Yogyakarta, Jalan Dr. Sarjito No 4, Yogyakarta. Akun twitter PKPU Yogyakarta https://twitter.com/pkpu_yogyakarta.

berpengalaman selama delapan tahun di PKPU Aceh. Sedangkan Aceh adalah satu-satunya wilayah yang menerapkan syariah Islam secara nyaris penuh. Zakat di Aceh diadopsi sebagai salah satu sumber Pendapatan Asli Daerah (pasal 180 ayat [1] huruf d UU Nomor 11 tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh). Sesuai pasal 191 ayat 1 UU 11/2006, zakat dikelola oleh Baitul Mal Aceh dan Baitul Mal Kabupaten/Kota yang merupakan bagian dari pemerintah.

Pengalaman Jumarsono dalam hal ini sangat penting untuk menjadi cermin sekaligus kaca benggala mengenai apa yang bakal terjadi pada masa depan pengelolaan zakat, ketika negara menjadi aktor tunggal. Lalu, seperti apa keberterimaan Jumarsono, amil zakat di PKPU ini terhadap hegemoni negara dalam pengelolaan zakat melalui UUPZ 23/2011?

1. NKRI Negara Islam Tapi Masih Minus

Menurut Jumarsono, ia sepakat dengan pendapat ulama yang menyatakan bahwa di suatu tempat di mana warganya bebas untuk beribadah, sehingga syariat Islam bisa berlaku di situ, maka tempat tersebut bisa disebut sebagai negara Islam. Pada titik ini, Jumarsono sepakat dengan pendapat jumur ulama yang menyebutkan tiga syarat negara Islam, yakni penduduknya mayoritas muslim, pemerintahan muslim, dan hukum (syariat) Islam bisa berlaku di masyarakat. Pandangan semacam ini perlu dipegangi, menurut

Jumarsono. Karena jika tidak, maka NKRI akan disebut sebagai negara kafir.⁹¹

Selaras dengan pandangan di atas, Jumarsono tidak sepakat dengan pendapat yang menyatakan bahwa NKRI bukanlah negara Islam. Lantaran NKRI bukan negara Islam, maka ia tidak perlu mengurus agama penduduknya, termasuk perihal zakat. Jumarsono menolak pandangan sekular dan liberal semacam ini. Karena jika logika dan pandangan ini yang dianut, maka agama akan tersingkirkan dari kehidupan dan efeknya akan menimbulkan gejolak sosial. Jumarsono menyebutkan bahwa agama adalah persoalan yang sensitif sehingga harus diatur oleh negara. Sudah diatur saja masih bisa muncul masalah, apalagi tidak diatur, misalnya soal pendirian tempat ibadah.

Namun demikian, Jumarsono agak ragu dengan kualitas keberislaman NKRI. Di satu sisi memang hukum Islam bisa berjalan, bahkan dalam beberapa hal difasilitasi oleh negara, misalnya dalam hal wakaf, haji, zakat, perkawinan, dan perekonomian syariah. Namun di sisi lain, di Indonesia setiap orang masih bebas menjalankan kejahatan dan kemaksiatan. “Aturan syariat difasilitasi, tapi maksiat difasilitasi juga.”, kata Jumarsono. Ia mencontohkan setidaknya ada 187 lokasi yang tersebar di seluruh Indonesia. Belum lagi *khamr* yang produksi serta peredarannya dilegalkan oleh negara, bahkan ribuan tempat minumannya juga dilegalkan.

⁹¹ Jika NKRI disebut negara kafir, tentu akan menimbulkan implikasi serius. Karena ada beberapa syariat yang hanya bisa dilakukan dengan adanya negara, misalnya Pengadilan Agama dan wali hakim dalam pernikahan. Wawancara dengan Jumarsono, 23 Mei 2014.

Ketidaktotalan dalam menerima hukum Islam ini juga tampak dari parsialnya hukum Islam yang bisa dijalankan oleh negara. Saat ini, bagian hukum Islam yang diterima baru hukum perkawinan, wakaf, haji, zakat, waris, pengadilan agama, dan perekonomian syariah. Sementara itu, *jinayah* (hukum pidana Islam), belum diterima. Penerimaan setengah hati terhadap hukum Islam ini pada gilirannya, menurut Jumarsono, akan membawa persoalan panjang. Namun, di sisi lain, Jumarsono melihat adanya upaya bertahap dalam islamisasi hukum nasional, atau bahkan islamisasi negara.

Jumarsono percaya pada hadits Nabi yang menceritakan bahwa kelak, sebelum kehancuran dunia, masyarakat akan kembali kepada spirit *khilafah ala manhaj nubuwwah*. Ia menggarisbawahi bahwa khilafah dalam pemahamannya berbeda dengan khilafah ala Hizbut Tahrir yang sangat formalistik. Bagi Jumarsono, tidak penting bentuk konkretnya seperti apa, yang terpenting adalah substansi khilafah tersebut yang kelak pasti akan mewujudkan. Jumarsono yakin akan hal ini, tapi kapankah hal itu terwujud? *Allahu a'lam*.

2. NKRI Sah Mengelola Zakat

Secara tegas Jumarsono menyatakan bahwa negara sah mengelola zakat. Pandangan ini ia sandarkan pada fakta historis bahwa dalam sejarahnya, di negara Madinah dulu (merujuk pada Nabi dan Khulafaur Rasyidin) syariat Islam diterapkan secara penuh dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Ketika negara secara total mengakomodasi Islam, maka negara juga

mengakomodasi segala pranata Islam, termasuk pranata zakat. Maka, dibentuklah lembaga pengelola zakat yang bernama Baitul Mal. Lembaga ini menghimpun dan mengelola zakat, wakaf, *fai'*, *jizyah*, *kharaj*, *ghanimah*, dan sebagainya.

Secara implisit, Jumarsono juga sepakat dengan yakni QS at-Taubah ayat 103 yang dijadikan sebagai acuan teologis bagi negara untuk memungut dan mengelola zakat. Lalu bagaimana dalam konteks Indonesia saat ini? Selaras dengan pemahaman di subsubbab nomor 1 di atas, bahwa NKRI adalah negara Islam, maka ia sah dan berhak mengelola zakat. Hanya saja, jika pada era Madinah segala dana sosial politik disatukan di bawah atap Baitul Mal. Saat ini di Indonesia, dana-dana tersebut tersebar di banyak atap. Dalam soal zakat, misalnya, selain BAZNAS sebagai representasi negara, ada juga LAZ swasta yang turut mengelola zakat. Padahal, pada masa Islam Madinah dulu lembaga ini tidak dikenal.

3. UUPZ 23/2011 Sangat Ideal, Tapi Realitas Belum Ideal

Mengacu pada adanya kewenangan negara dalam pengelolaan zakat sebagaimana dirujuk pada sejarah Islam, maka UUPZ 23/2011 ini menurut Jumarsono sangat ideal. Karena dalam catatan sejarah Islam dulu dikenal ada Baitul Mal yang menjalankan fungsi pengelolaan zakat. Saat ini UUPZ 23/2011 memberikan kekuatan penuh bagi negara cq BAZNAS dalam mengelola zakat, juga mengelola LAZ. Sehingga bisa dikatakan bahwa UUPZ

23/2011 dalam prinsip umum pengelolaan zakat selaras dengan tata kelola zakat pada era negara Madinah.

Sayangnya, idealitas UUPZ 23/2011 ini belum diimbangi dengan kondisi dan zaman yang juga ideal. Seperti apa zaman yang tidak ideal ini? Jumarsono secara pribadi menyebutkan bahwa kondisi ini terkait dengan negara yang belum siap mengelola zakat. Ketidaksiapan ini terjadi lantaran dua hal. *Pertama*, reformasi yang sudah digulirkan sejak 1998 belum tuntas juga hingga saat ini. *Kedua*, penegakan hukum masih belum sempurna. Hukum masih memiliki banyak lubang dan bisa dimanfaatkan oleh mereka yang memiliki kekuatan pragmatis. Iklim semacam ini memicul dua hal negatif lain.

Pertama, persoalan mentalitas masyarakat Indonesia. Jumarsono menyebut bahwa Kementerian Agama yang mengelola urusan agama (termasuk zakat) secara institusional masih korup. Apalagi temuan KPK menyebutkan bahwa Kementerian ini menjadi Kementerian paling korup dan belakangan Menteri Agama dinyatakan sebagai tersangka oleh KPK. Betapa mirisnya kondisi internal Kementerian ini, sehingga ibaratnya untuk membersihkannya maka harus ganti dari atas sampai kepala bagian. “Kalau di bawah kepala bagian itu mengikuti atasannya.”, kata Jumarsono.

Kedua, kondisi BAZNAS sebagai instrumen pengelolaan zakat. Jumarsono menyebutkan bahwa secara personal mereka yang menjadi pengurus BAZNAS adalah orang yang paham dan mampu dalam manajerial tata kelola zakat. “Tapi, *Allahu a’lam*.” sampai di titik ini, Jumarsono berhenti

sebentar. Ia merasa tidak nyaman untuk mengevaluasi dan mengkritik BAZNAS.⁹² Namun akhirnya Jumarsono menuturkan fakta bahwa penghimpunan yang dilakukan BAZNAS tidak maksimal. Jumarsono kemudian bertanya-tanya mengenai hal ini, apakah itu terjadi karena ketidakmampuan menghimpun, ataukah karena faktor lain.

Yang selama ini dilakukan BAZNAS hanyalah memotong gaji para PNS sebagai zakat. Sementara alternatif penghimpunan di luar itu sangat minim. Ia berkaca pada kondisi Baitul Mal Aceh yang juga tak jauh berbeda. Seluruh PNS di Aceh diwajibkan untuk membayar zakat kepada Baitul Mal dan Baitul Mal langsung memotong gaji para pegawai bahkan ada yang tanpa mempertimbangkan apakah gaji pegawai tersebut sudah mencapai *nishab* atau belum. Sehingga muncul istilah sedekah atau infak terpaksa.

Hal ini ditambah dengan faktor NKRI yang setengah-setengah dan terkesan pilih-pilih dalam menerapkan syariat Islam. Secara implisit Jumarsono hendak menyebut bahwa jika NKRI menerima secara total hukum Islam tentu akan memudahkan dalam membentuk Baitul Mal sehingga bisa berperan penuh dalam menghimpun dan mengelola zakat. Hal ini seperti yang terjadi pada negara madani era Madinah periode pemerintahan Nabi Muhammad dan Khulafaur Rasyidin. Akumulasi kondisi semacam ini membuat banyak orang ragu dengan niat negara untuk mengelola zakat secara *all out*, termasuk Jumarsono sendiri.

⁹² Dalam banyak bagian, Jumarsono tampak tidak nyaman ketika ia harus mengkritik (personil) BAZNAS. Dalam bagian yang lain, ia menaruh hormat dengan para petinggi BAZNAS yang sebagian di antaranya adalah veteran aktivis LAZ. Wawancara dengan Jumarsono, 23 Mei 2014.

4. LAZ sebagai Antitesis BAZNAS dan Basis Kewenangannya

Dalam konteks Indonesia, kehadiran negara dalam mengelola zakat adalah sah. Tapi di sisi lain, saat ini dikenal LAZ yang juga bekerja mengelola zakat. Jika dirunut akar sejarahnya, sesungguhnya LAZ adalah antitesis bagi BAZNAS (baca: BAZIS) dalam dua aspek. Yang *pertama*, BAZNAS (baca: BAZIS) dulu dianggap stagnan dan tidak kreatif sehingga lahirkan LAZ yang gesit dan inovatif, baik dalam kampanye sadar zakat, penghimpunan, hingga pendayagunaan zakat.⁹³ *Kedua*, BAZIS identik dengan Orde Baru. Dan LAZ berupaya mendongkel sisa-sisa semangat Order Baru ini.

Jumarsono menyebutkan bahwa pola antitesis ini adalah hal yang wajar sebagai imbas dari adanya reformasi pada 1998. Terhadap monotonnya dunia parpol, lahirlah puluhan parpol dalam sistem multipartipol. Pengekangan pers dilawan dengan dibukanya kran kebebasan informasi. Muncullah ratusan media massa sebagai antitesis bagi TVRI dan RRI. Demikian halnya dengan LAZ yang muncul sebagai gerakan Islam sebagai tandingan bagi BAZIS.

Sebagai wacana tanding (*counter discourse*) terhadap BAZIS, bisa diambil kesimpulan bahwa LAZ hadir dan mendapatkan legitimasi dalam pengelolaan zakat justru dari iklim yang dibentuk oleh negara sendiri, yakni absennya negara dalam mengelola zakat secara maksimal. UUPZ 38/1999 kemudian hadir dan memberikan ruang bagi LAZ swasta untuk turut

⁹³ Jumarsono dalam konteks ini agak lebih rileks dalam mengkritik BAZNAS/BAZIS. Tapi, ia menekankan kata *dulu*. Kenyamanan mengkritik ini lantaran sasarannya adalah BAZIS dulu, bukan BAZNAS sekarang. Ada apa dengan PKPU dan (pengurus) BAZNAS saat ini? Wawancara dengan Jumarsono, 23 Mei 2014.

beroperasi. Prinsip yang dianut adalah liberalisasi pengelolaan zakat. UUPZ 23/2011 sebaliknya, berprinsip deliberalisasi pengelolaan zakat, di mana negara menarik dan mengonsentrasikan kuasa kelola zakat di tangannya.

Lalu, dari manakah amil zakat PKPU mendapatkan kewenangan untuk mengelola zakat? Jumarsono menjawab bahwa PKPU mendapatkan kewenangan untuk mengelola zakat dari SK Menteri Agama. SK tersebut seperti disinggung di muka diberikan pada 8 Oktober 2011 dengan nomor 441. Artinya, negaralah yang memiliki kewenangan untuk mengelola zakat. Kemudian, kewenangan ini diberikan oleh negara kepada PKPU melalui SK Menteri Agama.

Jika PKPU mendapatkan hak mengelola zakat dari negara, lalu siapakah yang disebut sebagai amil oleh PKPU? Jumarsono menjawab bahwa Amil adalah petugas yang terlibat dalam kerja penghimpunan dana zakat dan bagian administrasi keuangan. Sementara itu, petugas yang bekerja di divisi penyaluran atau program tidak masuk dalam klasifikasi amil. Jika amil mendapatkan kafalah atau gaji atau uang lelah dari hak amil, maka petugas divisi program mendapatkan kafalah dari infak. Jumarsono menyebutkan bahwa program PKPU sangat banyak. Kalau *kafalah* seluruh petugas diambilkan dari hak amil, tentu tidak mencukupi.

Kembali ke soal wewenang negara yang dilimpahkan kepada LAZ. Pertanyaannya kemudian adalah, bagaimana jika negara menarik kembali wewenang yang sudah ia berikan kepada PKPU? Menurut Jumarsono, hal tersebut sah-sah saja. Bahkan tanpa diminta kembali pun, negara sudah berhak

mengelola zakat. Apalagi jika negara sudah betul-betul siap mengelola zakat, tentu tak ada masalah. Kendati demikian, sistem bernegara yang tidak total menerapkan syariat Islam dan menganut sistem demokrasi memungkinkan adanya uji materi terhadap setiap peraturan yang diundangkan. Sehingga, LAZ memanfaatkan ruang dan peluang tersebut untuk memperjuangkan kepentingan bersamanya.

Jumarsono secara implisit melihat bahwa pengundangan UUPZ 23/2011 terkesan dipaksakan oleh negara. LAZ tidak diberi tempat yang lapang untuk turut *urun rembug* dalam hal ini. Padahal, dahulu antara LAZ dan BAZNAS biasa bertemu membahas isu zakat bersama. Namun dalam UUPZ 23/2011 ini, mereka berposisi berhadap-hadapan dalam pertarungan ide dan kepentingan. FOZ yang terdiri atas pimpinan LAZ memperjuangkan kepentingan LAZ berhadapan dengan BAZNAS yang memperjuangkan tegaknya peraturan. Yang unik adalah pengurus BAZNAS sendiri adalah veteran aktivis LAZ. Artinya, kedua belah pihak adalah sama-sama orang yang paham dan mengerti tentang zakat.⁹⁴

5. Kisah Aceh Menegakkan Syariat Islam dan Zakat Melalui Negara

Aceh adalah satu-satunya wilayah yang diberi kewenangan dan otoritas khusus untuk menerapkan syariat Islam. Jumarsono bertugas selama delapan tahun di PKPU Cabang Aceh. Pengalaman penegakan hukum di Aceh sejauh ini belum maksimal, bahkan dalam beberapa hal yang terjadi adalah

⁹⁴ Seharusnya persoalan ini bisa dibahas sedari awal. Jumarsono agak menyesalkan mengapa pertarungan dan pertempuran itu justru terjadi di ranah legal formal, yakni Mahkamah Konstitusi. Wawancara dengan Jumarsono, 23 Mei 2014.

pelecehan terhadap syariat Islam yang dilakukan justru oleh petugas yang seharusnya menegakkan syariat Islam. Hal ini terjadi lantaran penerapan syariat tidak dilakukan melalui *tarbiyah* atau proses edukasi yang paripurna.

Jumarsono menyebutkan bahwa banyak polisi, hakim, dan jaksa tidak memahami syariat dengan baik. Sementara itu, jika ada pelanggaran syariat maka kewenangan Mahkamah Syariah dan Wilayatul Hisbah hanya sebatas hal-hal yang bersifat edukatif, bukan penegakan hukum dan penjatuhan sanksi pidana. Dua hal yang terakhir ini menjadi kewenangan polisi, jaksa, dan hakim.⁹⁵ Bagaimana bisa mereka menegakkan syariat Islam, jika mereka tidak paham syariat Islam? Seringkali masyarakat menangkap pelanggar syariat lalu diserahkan kepada aparat namun tidak diproses sesuai syariat.

Ada pelaku zina dan pelaku *khalwat* tertangkap tangan, tetapi tidak diproses secara syariat dengan dirajam atau didera.⁹⁶ Sebaliknya, mereka digunduli, dimandikan air comberan, dan diarak keliling kampung lalu mereka dinikahkan. “Syariat mana ini?,” tanya Jumarsono. Akhirnya masyarakat tidak puas dan tidak percaya kepada aparat dan negara. Sehingga muncullah penegakan syariat sendiri. Ada FPI, ada Badan Anti Maksiat, dan pesantren-pesantren turun tangan dalam hal ini. Seharusnya FPI dan sejenisnya tidak ada di Aceh karena negara sudah hadir dengan kekuatan penuh dalam penegakan syariat. Tapi faktanya tidak begitu.

⁹⁵ Kurangnya pemahaman akan syariat ini terjadi lantaran kurangnya edukasi juga lantaran polisi, jaksa, dan hakim berasal dari satuan yang tidak pernah diajarkan syariat Islam secara paripurna. Wawancara dengan Jumarsono, 23 Mei 2014.

⁹⁶ Sampai saat ini, Pemerintah Aceh belum bersedia mengundang Qanun *had zina muhson* yang mengharuskan pidana rajam.

Terkait pengelolaan zakat oleh Pemerintah Aceh, mengacu pada pasal 191 ayat (1) UU No 11 tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, Baitul Mal Aceh dan Baitul Mal Kabupaten/Kota menjadi satu-satunya lembaga yang berhak mengelola zakat. Nantinya, zakat ini menjadi salah satu sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) sebagaimana diatur dalam pasal 180 ayat (1) huruf d UU *a quo*. Dengan model semacam ini, menurut Jumarsono, tentu kondisinya jauh lebih maju jika dibandingkan dengan UUPZ 23/2011. Sementara proses pemberlakuan ini disediakan waktu 5 tahun, mulai 2007 sampai 2012.

Faktanya, Pemerintah Aceh tidak bisa menerapkan UU tersebut secara maksimal. Jumarsono mengutip pernyataan Sayyid Husein, seorang pimpinan Baitul Mal Aceh, “Terlepas adanya Undang-Undang, kita tidak bisa melarang orang berbuat baik. Kita tidak bisa juga memaksa orang untuk berzakat melalui Baitul Mal. Yang terpenting adalah orang mau berzakat dulu. Berzakat di mana saja silakan.” Qanun Zakat di Aceh juga memberikan sanksi bagi muzakki yang ingkar, tetapi muncul kekhawatiran, bahwa ke lembaga mana seseorang akan berzakat itu adalah sebuah pilihan, sedangkan pilihan tidak layak untuk dipidana.

Di sisi lain, kinerja Baitul Mal Aceh juga sebelas dua belas dengan BAZNAS yang hanya memotong gaji PNS dan tidak kreatif mencari alternatif penghimpunan. Bahkan ada kepala daerah yang justru memanfaatkan Baitul Mal untuk kepentingan politisnya, baik terkait dana ataupun jabatan. Kondisi semacam ini memunculkan ketidakpuasan terhadap Baitul Mal dan tata kelola

zakat. Namun, para aktivis zakat di Aceh tidak berani mengajukan uji materiil terhadap Baitul Mal, karena ia diatur melalui UU Pemerintahan Aceh. Menguji materi Baitul Mal maka akan berhadapan dengan Pemerintahan Aceh secara keseluruhan. Padahal, prinsip dan semangat dasar UU ini adalah perdamaian di bumi Serambi Makkah.

6. Potensi Pelecehan Ketika Zakat Ditegakkan oleh Negara

Dalam kisah penegakan syariat di Aceh, terjadi pelecehan lantaran penegak hukum tidak memahami syariat secara penuh. Lalu bagaimana dengan penegakan syariat zakat, adakah potensi pelecehan di sini? Jumarsono mengaku belum tahu persisnya. Ia belum pernah melakukan penelitian ke BAZNAS dan LAZ untuk mengetahui hal tersebut. Namun, ia bisa memperkirakan, ketika aparat penegak syariat dalam hal zakat ini tidak memiliki pemahaman yang paripurna, maka beberapa potensi pelecehan yang mungkin terjadi.

Pertama, penyaluran dana zakat di luar asnaf delapan yang sudah diatur dalam al-Qur'an. Kedua, penyalahgunaan wewenang dalam pengelolaan zakat. Jumarsono menjelaskan bahwa terhadap dana haji saja bisa terjadi penyalahgunaan wewenang, bukan tidak mungkin terhadap dana zakat bisa jadi semacam itu. Namun ia tidak bisa menjelaskan lebih lanjut bagaimana kemungkinannya. Kekhawatirannya ini terjadi lantaran persepsi dan trauma masyarakat lantaran Kementerian Agama tidak sebersih yang seharusnya.

Peneliti mempertanyakan pendapat ini, bukankah BAZNAS dan Kemenag itu dua institusi yang berbeda? Jumarsono menyebutkan bahwa senyatanya orang yang berkecimpung di Kemenag dan BAZNAS adalah sama. Jumarsono pernah berdiskusi dengan petinggi Baitul Mal Aceh. Bahwa status pengelola Baitul Mal adalah PNS yang jika terjadi kekosongan, maka pegawai akan direkrut dari PNS. Peneliti segera menyahut, “dan mental PNS adalah seperti itu.” Ia segera menjawab, “Saya tidak bilang begitu. Ada PNS yang baik dan jujur.”, kata Jumarsono.

Peneliti kembali menggugat, bukankah anggota BAZNAS bersifat komisioner yang dipilih untuk menjabat dalam masa jabatan lima tahun, sehingga mereka bukan PNS? Jumarsono menegaskan bahwa di tingkat bawah, sebagian besar pengelola BAZNAS adalah PNS. Ia bercerita bahwa beberapa waktu lalu ke Magelang. Di sana, Dinas Sosial dan Kemenag akan mendirikan BAZNAS. Artinya, pemerintah bisa membentuk BAZNAS dan diisi oleh PNS mereka. Kecuali ada rekrutmen terbuka sehingga aktivis dan akademisi bisa terlibat, tetapi di tingkat daerah dan lokal, kepala daerah atau tokoh parpol punya kewenangan lebih untuk memilih dan menyetir pengelola BAZNAS.

7. Depolitisasi Pengelolaan Zakat, Kisah Kedekatan PKPU dan PKS

Dalam proses persidangan di DPR ketika membahas UUPZ 23/2011, muncul wacana bahwa zakat harus dikelola negara secara total agar tidak terjadi politisasi terhadap zakat. Jumarsono sepakat dengan hal ini. Karena

bagaimana pun, Lemaga Zakat bisa disalahgunakan. Bahkan berkaca dengan apa yang terjadi di Aceh sebagaimana disinggung di atas, ketika dana zakat dikelola Baitul Mal, tetap ada bupati yang bermain di situ.

Jumarsono kemudian menyebut satu lembaga zakat yang benar-benar politis, yakni GoZIS (Gerakan Orang untuk Zakat Infak dan Sedekah), sebuah lembaga amil zakat yang dibentuk oleh Partai Golkar pada tahun 2010.⁹⁷ Sampai di sini, peneliti menelisik. Bagaimana dengan PKPU yang selama ini dikenal dekat dengan parpol tertentu? Jumarsono diam sebentar. Kemudian ia menjawab. “Ya dimaklumi.”, kata Jumarsono. PKPU diakui memang secara personal dekat dengan partai tertentu, tetapi secara organisasi tidak ada hubungan sama sekali.

Salah satu hubungan personal adalah salah satu pendiri PKPU, yakni Dr. Salim Segaf Al-Jufri menjadi Menteri Sosial RI era Presiden SBY (Kabinet Indonesia Bersatu II, 22 Oktober 2009-27 Oktober 2014) sebagai perwakilan dari PKS. Salim juga pernah menjadi Ketua Dewan Syariah PKS.⁹⁸ Namun di ranah kerja, hubungan antara PKS dan PKPU relatif cair. Jumarsono mengakui bahwa dulu dalam penyaluran bantuan korban bencana, misalnya, PKPU bekerjasama dengan aktivis yang paham lapangan dan ada di

⁹⁷ <http://www.republika.co.id/berita/breaking-news/nasional/10/08/11/129414-partai-golkar-luncurkan-gozis> “Partai Golkar Luncurkan GoZIS” diakses 3 Maret 2014 pukul 19.22 WIB. Salah satu fungsionaris Partai Golkar, Fadel Muhammad menyatakan bahwa GoZIS ini menyalurkan dana filantropi untuk umum, tidak hanya fungsionaris, kader, dan pengurus. Lihat <http://www.golkarjateng.com/kabar-nusantara/612-lembaga-zakat-golkar-kembangkan-bmt> “Lembaga Zakat Golkar Kembangkan BMT” diakses 3 Maret 19.30 WIB.

⁹⁸ Lihat misalnya, <http://www.tokohindonesia.com/biografi/article/285-ensiklopedi/3845-dorong-kemensos-lebih-profesional> diakses ulang pada 1 Januari 2015 pukul 20.13 WIB.

lokasi. Penitipan itu dilakukan dengan syarat dan ketentuan ketat yang ditetapkan oleh PKPU. Nah, aktivis ini kebetulan juga menjadi aktivis PKS.⁹⁹

Penitipan tersebut dilakukan lantaran tenaga operasional PKPU di bidang penyaluran tidak banyak. Misalnya hendak menyalurkan bantuan Rp 300 ribu ke pelosok Gunung Kidul. Jika PKPU turun sendiri, maka biaya mengantarkan bantuan bisa sampai Rp 100 ribu. Maka lebih baik ditransfer ke relawan yang ada di Gunung Kidul, sehingga dana yang diterima bisa lebih banyak. Pola kerjasama dengan aktivis lokal juga dilakukan dalam proses penyaluran daging kurban. Jumarsono menggarisbawahi bahwa spiritnya adalah mengurangi biaya operasional.

Peneliti menyebut bahwa dalam penyaluran bencana, masyarakat sempat kaget ketika bendera parpol ikut berkibar di sebelah bendera PKPU. Jumarsono menyatakan bahwa ia tidak bisa mengelak terkait kedekatan tersebut. Ia mengaku agak bingung bagaimana menjelaskannya. Karena PKPU dan relawan tersebut bergerak di ruang yang sama sehingga sering bertemu. Padahal faktanya, di Aceh PKPU juga bekerjasama dengan Partai Aceh yang memang paham lapangan, namun tidak ada stigma PKU=Partai Aceh. Di wilayah kerja PKPU Cabang Yogyakarta sendiri, PKPU biasa bekerjasama dengan relawan CDP (Corp Dakwah Pedesaan) di Klaten, dengan relawan IKADI di Cangkringan, dengan relawan Pesantren di Magelang yang kental nuansa NU-nya.

⁹⁹ Jumarsono menyebut bahwa aktivis PKS ini selain bergerak di bidang politik juga bergerak di bidang sosial. Di titik inilah, kegiatan mereka sering bertemu dengan PKPU. Wawancara dengan Jumarsono, 23 Mei 2014.

Jumarsono mengisahkan saat PKPU memberikan bantuan kepada manusia perahu asal Rohingnya ada yang bertanya, “Dari mana?” Dijawab dari PKPU, ia balik bertanya, “PKPU itu apa?” Dijawab Pos Keadilan Peduli Umat. “Oh, PKS ya?” Jumarsono heran, mengapa PKPU tidak diasosiasikan dengan PKPI yang lebih dekat secara nomenklatur. Padahal, Jumarsono menegaskan bahwa lantaran amil zakat dan tenaga divisi program di PKPU tidak banyak, maka PKPU terbuka untuk bekerjasama dengan siapa saja yang aktif di masyarakat dan membuka diri berkomunikasi dengan PKPU.

Terhadap stigma ini, Jumarsono merasa berat. “Jujur saja, persepsi ini menjadi belenggu dan batasan bagi PKPU,” kata Jumarsono. Oleh karena itu, saat ini PKPU sedang berupaya keras untuk melawan persepsi tersebut dengan menjauhi parpol mana pun. Melawan stigma dan asosiasi masyarakat memang tidak mudah. Sekarang, PKPU harus terjun sendiri menyalurkan bantuan tentu saja dengan biaya operasional yang lebih besar. Selain itu, PKPU berupaya untuk bekerjasama seprofesional mungkin dengan mengacu pada prinsip asnaf delapan. Karena dalam praktiknya, saat survei calon mustahik, PKPU tidak pernah membatasi harus memiliki afiliasi politik PKS.

Satu hal lagi yang sempat menjadi kasus besar adalah kasus korupsi jatah impor sapi Kementerian Pertanian yang melibatkan PKS. Dalam pemberitaan di *Tempo*, disebutkan bahwa PKPU mendapatkan kuota impor sapi sebanyak 9.000 ton untuk kepentingan komersil.¹⁰⁰ Jumarsono menanggapi hal ini. Bahwa PKPU sudah melaporkan pemberitaan tersebut ke

¹⁰⁰ Lihat misalnya <http://m.inilah.com/news/detail/1333492/melemahkan-civil-society-ala-tempo> “Melemahkan Civil Society ala Tempo”, diakses pada 1 Januari 2015 pukul 21.16 WIB.

Dewan Pers. *Tempo* meminta maaf dan liputan tersebut memang salah. Impor tersebut bukan untuk kepentingan komersil, tapi sumbangan daging qurban dari muslim Australia yang kesulitan menyalurkan di daerah setempat, sehingga dikirim ke Indonesia. Imbas dari pemberitaan tersebut, daging qurban tidak lagi dikirim ke Indonesia, baik melalui PKPU, Rumah Zakat, Dompet Dhuafa, atau yang lain. Padahal di situ ada hak ribuan masyarakat yang bisa menerima.

8. Persyaratan Ormas, Terorisme, dan Pengekangan

Isu lain yang turut menyeruak dalam pembahasan UUPZ 23/2011 adalah adanya syarat turunnya izin LAZ adalah harus berbentuk ormas. Jumarsono menganggap syarat tersebut sebagai salah satu bentuk pengekangan kreativitas terutama dalam kebebasan berserikat dan berkumpul. Dalam UUPZ 23/2011, LAZ harus berbentuk ormas. Sementara itu, Jumarsono menyebutkan bahwa dalam UU Ormas diatru syarat pembentukan ormas harus memiliki sedikitnya tiga cabang di tiga provinsi. Syarat ini tentu berat untuk dipemuhi oleh LAZ yang masih kecil.

Jika dirunut dalam sejarahnya, pada mulanya syarat ormas ini beririsan dengan UU Terorisme dan UU Ormas. Jumarsono menyatakan bahwa ketika LAZ berkonsultasi dengan DPR, didapati informasi bahwa saat UUPZ direvisi, UU Ormas juga direvisi. Ada indikasi pembentukan LAZ dan ormas dipersulit. Akibatnya, umat semakin sulit bergerak dan LAZ perlahan-lahan mati. Jumarsono menambahkan bahwa munculnya syarat ormas ini tidak bisa

dilepaskan dari kekhawatiran BNPT (Badan Nasional Penanggulangan Terorisme) dan Densus 88 yang mensinyalir bahwa LAZ turut *men-support* terorisme.

Kekhawatiran BNPT dan Densus 88 ini terkait dengan adanya *asnaf sabilillah* yang bisa diarahkan ke tindak terorisme. Menurut Jumarsono, *asnaf sabilillah* tidak bisa begitu saja diarahkan ke situ. Bahkan di lembaga yang paling dekat dengan isu terorisme, yakni JAT (Jamaah Ansharut Tauhid) pimpinan Abu Bakar Baasyir, *asnaf sabilillah* tidak diarahkan ke terorisme, tetapi justru untuk menyantuni anak, janda, dan keluarga korban Densus 88, baik yang meninggal dunia saat penggerebegan terduga reroris ataupun yang dipenjara.

Jika dilihat lebih teliti, menurut Jumarsono, justru LAZ-lah yang membentengi dana zakat agar tidak lari ke organ terorisme. Ia mencontohkan bahwa lembaganya berulang kali mengirimkan dana bantuan ke Palestina, Nigeria, Ethiopia, dan Suriah yang selama ini disorot dunia sebagai sarang teroris. Tetapi justru lantaran terdaftar sebagai LAZ resmi, PKPU melapor ke Kementerian Luar Negeri terkait lembaga mana yang menjadi rekanan di negara tujuan. Dengan demikian, ada kontrol G2G (*Goverment to Goverment*). Pemerintah negara tujuan tentu akan *men-screening* lembaga rekanan. Jika terindikasi terlibat kegiatan terorisme, bantuan tersebut tidak akan lancar.

Oleh karena itu, seharusnya pendaftaran LAZ dipermudah agar pengawasan aliran dana zakat bisa menjadi lebih mudah. Apalagi saat ini ada PPATK yang bisa mengawasi aliran transaksi keuangan. Dengan demikian,

peluang penggunaan dana untuk kegiatan terorisme akan bisa diminimalisasi. Kalau proses pendaftaran dipersulit, hal ini justru akan memberi ruang bagi lembaga gelap yang menggunakan dana untuk kepentingan yang tidak semestinya.

Kemudian, menyikapi persyaratan ormas ini, PKPU sudah mempersiapkan diri untuk bertransformasi menjadi ormas. Tidak hanya itu, kebetulan Sri Edi Bramasetia, ketua FOZ pusat adalah petinggi PKPU, yang dalam hal ini juga memiliki konsen yang sama. PKPU bersama FOZ berupaya melakukan advokasi LAZ-LAZ kecil yang kesulitan untuk bertransformasi menjadi ormas. PKPU memberikan dua alternatif, yakni bergabung dengan PKPU atau menggunakan PKPU sebagai payung perlindungan. Yang terakhir ini diberlakukan dengan syarat bahwa LAZ harus menyelaraskan program dengan PKPU, namun PKPU tidak terlibat dalam urusan pendanaan dan personalia.

9. Idealitas Tata Kelola Zakat

Ketika ditanya bagaimana idealnya arsitektur tata kelola lembaga zakat, Jumarsono secara pribadi menyatakan bahwa seharusnya BAZNAS berperan sebagai regulator saja, tidak perlu menjadi pelaku atau operator. LAZ difokuskan pada operasional pengelolaan zakat. Dari segi organisasi, LAZ baiknya diakuisisi sehingga menjadi instrumen bagi BAZNAS. Namun, LAZ tidak dilebur lantaran masing-masing memiliki potensi dan kekhasan tersendiri.

Relasi antara BAZNAS dan LAZ bisa diibaratkan seperti Dewan Komisaris dan Dewan Direksi dalam sebuah perusahaan. BAZNAS sebagai Dewan Komisaris menjalankan fungsi regulasi, pemantauan, pengawasan, dan evaluasi namun tidak masuk pada ranah teknis operasional harian. BAZNAS menetapkan standar operasi, standar akreditasi bagi LAZ dan amil, standar dewan syariah, serta standar dan instrumen audit syariah. Layaknya pemegang saham, BAZNAS membahas laporan pertanggungjawaban setahun sekali.

Peneliti menyampaikan rancangan ideal menurut beberapa pegiat zakat yang ingin agar BAZNAS berperan layaknya Bank Indonesia. BAZNAS menjalankan fungsi regulasi dan pengawasan. Sementara itu, LAZ menjalankan fungsi operator. Nantinya, akan ada OPZ swasta, yakni LAZ dan OPZ negara. Hal ini sama seperti yang terjadi dengan dunia perbankan di mana ada bank swasta dan bank pemerintah (BUMN). Muzakki bebas berzakat melalui lembaga mana saja yang ia percayai. Jumarsono tertarik juga dengan tata kelola semacam ini. Ia menyebut bahwa model ini dikembangkan oleh FOZ.

Terhadap dua model ini yang menempatkan BAZNAS sebagai regulator murni, Jumarsono melihat bahwa BAZNAS belum ikhlas untuk melepaskan kewenangannya sebagai operator zakat. Karena jika BAZNAS melepas fungsi ini, akan ada banyak pegawai yang diberhentikan di daerah-daerah.

Selain dua model tersebut, ada lagi yang menyatakan bahwa baiknya dibentuk Kementerian Wakaf dan Zakat. Dengan begini, negara dengan fungsi

eksekutifnya bisa memiliki kekuatan penuh untuk mengelola zakat. Bahkan, layaknya pajak, negara bisa memaksa wajib zakat untuk menunaikan zakatnya dan jika ingkar negara bisa menjatuhkan sanksi kepadanya. Terhadap model ini, Jumarsono menyatakan bahwa hal ini dikembalikan kepada kepercayaan masyarakat. Kalau masyarakat tidak percaya dengan operator zakat (termasuk pemerintah), maka masyarakat akan meninggalkannya.

Jumarsono kemudian menggarisbawahi, bahwa yang mutlak diperlukan adalah adanya satu lembaga tertentu yang netral lalu menjadi regulator. Lembaga ini, siapa pun dia, harus bisa membuat regulasi dan menjaga agar tidak terjadi konflik antar OPZ. Saat ini ekosistem zakat bisa disebut sebagai *blue ocean* dengan ceruk yang masih luas sehingga potensi konflik belum terasa. Kelak ketika kesadaran zakat sudah sangat kuat, bukan tidak mungkin terjadi konflik di antara sesama LAZ sebagai operator. Sebab itu perlu regulator. Yang tak kalah penting, regulator ini menjalankan akreditasi bagi lembaga dan amil zakat agar ada standar operasi dalam mengelola zakat.

10. Uji Materiil PP No 14 tahun 2014 tentang Pelaksanaan UU No 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat

Perjuangan belum usai. Meski uji materiil terhadap UUPZ 23/2011 sudah diputus MK, saat ini FOZ termasuk juga PKPU sedang mengajukan uji materiil terhadap PP 14/2014. Pokok-pokok hal yang dipersoalkan adalah *pertama*, batasan terhadap LAZ dalam membentuk cabang. LAZNAS hanya

bisa membuat satu cabang di satu provinsi dan tidak diperbolehkan membuat cabang di tingkat kabupaten/kota. Menurut Jumarsono, untuk wilayah Yogyakarta tidak ada masalah karena daerahnya sempit. Namun hal ini menjadi masalah untuk wilayah yang luas, seperti Jawa Tengah dan wilayah lain. Sementara itu, BAZNAS tidak ada batasan, malah justru dukungan sistematis untuk pembentukan hingga tingkat kabupaten/kota.

Kedua, terkait adanya audit syariah terhadap LAZ. Dalam PP 14/2014 tidak dijelaskan bagaimana instrumen, mekanisme, serta standar audit syariah yang seperti apa. Belum lagi, masing-masing OPZ cenderung menggunakan fikih mazhab yang berbeda dengan yang lainnya. Meskipun sama-sama syafiiyah, Nahdlatul Ulama dan Muhammadiyah bisa berbeda dalam fikih zakat. Demikian halnya dengan lembaga-lembaga lain. Sebab itu, perlu ada akreditasi dan penetapan standar yang disepakati, setidaknya mengacu pada fikih zakat

G. Rumah Zakat Cabang Yogyakarta

Ketika didirikan pada 2 Juli 1998 di Bandung lembaga ini bernama Dompot Sosial Ummul Quro (DSUQ). Lembaga ini kemudian berganti nama menjadi Rumah Zakat Indonesia DSUQ dan mendapatkan pengukuhan sebagai Lembaga Amil Zakat Nasional dari Menteri Agama dengan SK Nomor 157 pada tanggal 18 Maret 2003. Kemudian, pada 5 April 2010 nama lembaga berubah lagi menjadi Rumah Zakat. Pertumbuhan dan kinerja Rumah Zakat cukup baik

sehingga ia menjadi LAZ dengan pengumpulan terbanyak pada 2009 dengan total donasi Rp 107,3 miliar.¹⁰¹

Rumah Zakat termasuk salah satu lembaga yang turut mengajukan uji materi terhadap UUPZ 23/2011 di Mahkamah Konstitusi. Guna keperluan riset ini, peneliti mewawancarai Istiawan, Manajer Rumah Zakat Cabang Yogyakarta. Istiawan telah berkiprah di Rumah Zakat semenjak 11 tahun yang lalu. Mulanya hanya sebagai relawan. Tiga tahun berselang, ia masuk ke manajemen Rumah Zakat dan kini menempati posisi sebagai Manajer Cabang DI Yogyakarta. Selain Istiawan, dalam kesempatan tersebut hadir pula Didik Agus Setiawan, Kepala Divisi Operasional atau Penyaluran.¹⁰²

Istiawan menyatakan bahwa mengenai uji materi dan segala hal yang terkait UUPZ 23/2011 menjadi urusan dan tanggung jawab tim ahli Rumah Zakat pusat. Adapun seluruh jajaran di tingkat daerah tidak perlu mengurus hal ini, dan diminta agar fokus pada kerja-kerja amil zakat. Sedangkan sikap umum seluruh jajaran adalah sama dari pusat sampai daerah. Kendati demikian, Istiawan termasuk beberapa LAZ yang pada diskusi di Auditorium UII tahun 2012 mengusulkan agar diajukan uji materi terhadap UUPZ 23/2011. Bersama-sama dengan teman-teman FOZ, Istiawan sering hadir dalam diskusi membahas UUPZ 23/2011 pada bulan-bulan awal setelah diundangkan.

1. NKRI Bukan Negara Islam, Tak Perlu Kelola Zakat

¹⁰¹ Profil Rumah Zakat bisa diakses di <https://www.rumahzakat.org/tentang-kami/sejarah/> diakses ulang pada 3 Januari 2015 pukul 20.56 WIB.

¹⁰² Wawancara dengan Istiawan dan Didik Agus Setiawan pada 26 Mei 2014 di kantor Rumah Zakat Cabang DI Yogyakarta, Jalan Veteran No 4 Yogyakarta.

Pada mulanya Istiawan dan Didik enggan menyebutkan status pijakan teologis bagi NKRI. Namun pada akhirnya Istiawan secara tegas menyebutkan bahwa NKRI bukanlah negara Islam, dalam artian Islam tidak menjadi landasan bernegara. Istiawan menyatakan bahwa syariat Islamnya sudah jelas, hanya negara tidak mendasarkan diri padana. Terhadap pemahaman ini, Didik secara implisit sepakat. Secara berkelakar, ia menyatakan bahwa NKRI adalah negara yang bukan-bukan. Didik ingin menyebutkan bahwa NKRI bukan negara Islam, juga bukan negara yang benar-benar sekular.

Atas dasar NKRI bukan negara Islam, Istiawan berpendapat bahwa NKRI tidak bisa mengelola zakat. Karena zakat adalah persoalan agama. Ia menyebutkan bahwa upaya negara yang masuk ke dalam pengelolaan dana sosial keagamaan masyarakat juga ditolak oleh umat agama lain, terkait dengan dana persembahan dan dana persepuluh. Secara berkelakar, Istiawan menyatakan bahwa negara *nambahi gawean* dan seharusnya fokus mengurus hal-hal yang memang menjadi urusan negara.

Didik dan Istiawan juga heran, mengapa negara hanya masuk ke dalam ranah agama yang di dalamnya ada potensi penghimpunan dana. Didik mencontohkan dua hal yang dikelola negara: zakat dan haji. Didik mempertanyakan, kalau negara mau serius mengelola dimensi keagamaan masyarakat, harusnya juga masuk ke ibadah lain yang tidak ada potensi penghimpunan dana dan lebih fokus pada pengembangan keagamaan, misalnya salat atau puasa. Secara implisit, Didik menyatakan bahwa tujuan NKRI untuk mengelola zakat lebih kental nuansa mencari dana.

Istiawan menyatakan bahwa kalau memang NKRI mau serius mengelola zakat, harusnya NKRI harus secara total menerima dan memberlakukan syariat Islam. Ketika negara memberlakukan secara *all out* syariah Islam seperti yang terjadi pada era Nabi, maka negara bisa membentuk Baitul Mal yang mengelola dana sosial Islam. Lantaran saat ini NKRI tidak menjalankan syariat Islam secara penuh, maka urusan keagamaan lebih baik diserahkan kepada umat Islam saja, termasuk dalam pengelolaan zakat. Negara lebih baik ia mengurus hal lain yang juga tak kalah penting dan banyak.

Selain pijakan teologis, dalam konsideran UUPZ 23/2011 disebutkan bahwa kehadiran negara dalam pengelolaan zakat adalah salah satunya lantaran dana zakat bisa menjadi alternatif pengentasan kemiskinan yang memang menjadi tanggung jawab negara. Terhadap hal ini, Istiawan menyatakan bahwa hal tersebut bisa dilakukan di negara yang menganut prinsip syariat Islam misalnya Arab Saudi. Namun, menurut Istiawan warga negara juga berhak untuk ikut berbakti lewat LAZ.

2. Alternatif Tafsir atas Ayat Penghimpunan Negara dan Jatidiri Amil

Jika NKRI tidak bisa mengelola zakat, bagaimana dengan teks suci QS At-Taubah: 103 yang menyebutkan perintah pemungutan zakat. Ayat tersebut dijadikan landasan bagi negara untuk mengelola zakat lantaran komunikan dalam teks perintah ayat tersebut dipahami sebagai negara, bukan lembaga swasta. Terhadap ayat ini, Istiawan menyatakan bahwa dirinya pernah hadir

dalam sebuah kajian dan tafsir terhadap ayat ini. Menurutnya, bisa jadi iya, bahwa yang diperintahkan oleh ayat tersebut adalah negara. Namun, ada peluang alternatif lain, bahwa komunikasi dalam ayat tersebut bukan negara.

Istiawan menyatakan bahwa yang diperintah di situ adalah ulil amri atau pemimpin. Nah, ulil amri ini bersifat relatif, kontekstual, berdasar kepentingan, dan karenanya jumlahnya menjadi banyak dan tidak satu wajah. Di level kecamatan, ulil amri adalah Pak Camat. Di tingkat RT, ulil amri adalah Pak RT. Kemudian, ruang penafsiran terhadap hal ini menjadi banyak, sehingga ulil amri tidak hanya negara. Kalaupun komunikasi dalam ayat tersebut adalah negara, pertanyaannya adalah negara yang mana dan yang seperti apa? NKRI sendiri bukanlah negara Islam, dalam artian bahwa NKRI tidak fokus mengurus dan menjalankan syariat Islam. Sehingga, ulil amri dalam konteks agama berbeda konteks dengan ulil amri dalam urusan politik.

Peneliti menggugat pandangan ini. Betul bahwa dalam ayat tersebut ada beberapa alternatif tafsir. Namun demikian, setidaknya ayat tersebut dalam tafsir yang dipegangi oleh mayoritas ulama bisa menjadi basis teologis bagi negara untuk turun tangan dalam mengelola zakat. Pertanyaannya kemudian adalah, apakah LAZ swasta-independen termasuk Rumah Zakat juga memiliki pijakan yang bersifat teologis untuk mengelola zakat?

Istiawan menyatakan bahwa ia sepakat dengan salah satu hasil konferensi zakat yang menyebutkan bahwa yang berhak mengelola zakat adalah amil. Di sini amil dipahami sebagai orang atau petugas yang jam kerjanya dihabiskan untuk fokus mengurus zakat secara profesional. Selama

delapan jam penuh ia habiskan untuk mengurus zakat, tidak mengurus hal lain. Maka di Rumah Zakat seluruh pegawainya adalah amil zakat. Namun Istiawan menyebut memang ada pemahaman lain bahwa siapa pun yang mengelola zakat adalah amil meskipun bersifat insidental, misalnya panitia zakat fitrah.

Jika mengacu pada pemahaman awal mengenai amil sebagai orang yang profesional mengelola zakat, maka petugas yang mengelola zakat di BAZNAS bisa disebut sebagai bukan amil, dalam artian orang yang menghabiskan delapan jam produktifnya untuk kerja pengelolaan zakat. Menurutny, petugas BAZNAS adalah PNS yang mengelola zakat hanya sebagai kerja sampingan lantaran ia sudah punya tugas pokok lain. Didik menambahkan bahwa pimpinannya biasa dijabat oleh pejabat publik atau pejabat di Kemenag. Dengan demikian, ada rangkap jabatan sehingga ia tidak fokus seratus persen mengelola zakat. Maka mereka bukan amil profesional.

Didik mengisahkan bahwa dirinya pernah diminta membayarkan zakat ke BAZNAS Sleman. Ia datang ke sana, namun kantor tutup. Ia tunggu lama baru sore hari di kantor ada petugas yang meminta Didik untuk membayar zakat via transfer bank. Didik ingin mengatakan bahwa kerja pengelolaan zakat oleh BAZNAS tidaklah profesional dan tidak menjadi pekerjaan utama para petugas di sana. Kondisi semacam ini juga terjadi di banyak BAZNAS, meskipun tidak semua. Memang ada BAZNAS yang kinerjanya baik seperti BAZNAS Kota Yogyakarta, tetapi mereka ini minoritas.

Hal ini ditambahkan oleh Istiawan bahwa imbas dari ketidakprofesionalan kinerja BAZNAS, penghimpunan yang dilakukan BAZNAS tidak maksimal, inovasinya juga tidak banyak. Tingkat kepercayaan masyarakat kepada BAZNAS juga sangat rendah. Didik turut menimpali sembari menggugat, “Masyarakat lebih percaya mana, antara BAZNAS Sleman atau LAZIS UII?” Tentu lebih percaya dan nyaman dengan LAZIS UII, lantaran lebih profesional dibanding BAZNAS Sleman. Istiawan kemudian menyitir majalah SWA yang merilis hasil penelitian bahwa tingkat *awareness* masyarakat terhadap BAZNAS adalah terbawah jika dibandingkan seluruh dengan LAZNAS.

Peneliti kembali menggugat pandangan ini. Bahwa hakim Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa logika rendahnya kinerja BAZNAS adalah hal yang berbeda dengan hak pengelolaan zakat yang ada dan menjadi kewenangan negara. Hak negara ini bersifat melekat dan tidak terkait dengan profesionalitas BAZNAS. Adapun kemampuan BAZNAS bisa di-*upgrade*. Justru ketika hak negara dikembalikan secara penuh maka *upgrading* kemampuan BAZNAS bisa lebih baik.

Terhadap hal ini, Istiawan menyatakan dirinya bisa menerima, tetapi masih setengah hati. Ia mengembalikan kepada masyarakat, “masyarakat percaya yang mana?”, katanya. Faktanya, masyarakat lebih percaya kepada LAZ ketimbang BAZNAS. *Track record* LAZ lebih baik ketimbang BAZNAS. Meski demikian, Istiawan tidak ingin memosisikan diri sebagai antipemerintah meskipun “beda haluan.” Ia tetap *tepo seliro* dan menghormati

regulasi pemerintah, asalkan pemerintah tidak mengganggu kerja-kerja sosial masyarakat dalam pengelolaan zakat. Agar masyarakat tetap bebas berzakat sesuai kepercayaan dan keyakinannya masing-masing. Ia juga menegaskan tidak mau menjadi saingan bagi BAZNAS.

3. UUPZ 23/2011 Merugikan LAZ

Terhadap diundangkannya UUPZ 23/2011, Istiawan dan Didik kompak, keduanya tidak setuju dengan beberapa hal dalam UU *a quo*. Istiawan menilai bahwa UUPZ 23/2011 merugikan amal zakat independen.¹⁰³ Dalam UUPZ ini Istiawan melihat adanya penggiringan LAZ untuk hanya menjadi alat penggali dana yang nantinya akan dikelola pemerintah melalui BAZNAS.¹⁰⁴ Hal inilah yang menyebabkan LAZ protes dan mengajukan uji materiil ke Mahkamah Konstitusi. Setelah diajukan ke MK, Istiawan menyatakan bahwa hak pengelolaan zakat kembali diserahkan kepada LAZ.

Selain itu, UUPZ 23/2011 berupaya merampingkan lembaga pengelola zakat dengan memberikan syarat yang ketat bagi perizinan LAZ. Lembaga non resmi yang didirikan bukan untuk tujuan khusus mengelola zakat ke depannya tidak lagi diberi ruang untuk bergerak dalam pengelolaan zakat.

¹⁰³ Istiawan menggunakan istilah *independen*, alih-alih *swasta*. Dalam banyak bagian ia menyatakan bahwa LAZ ingin independen dan memiliki ruang yang luas dan memadai untuk bekerja maksimal dalam pengelolaan zakat. Wawancara dengan Istiawan, 26 Mei 2015.

¹⁰⁴ Tampaknya ada semacam kekhawatiran berlebihan terhadap UUPZ 23/2011. Bahwa UU ini akan mengubah LAZ menjadi hanya Unit Pengumpul Zakat. Padahal kenyataannya tidak begitu. Eksistensi LAZ masih diakomodir oleh UUPZ *a quo*, meskipun secara struktural posisinya dilemahkan. UU *a quo* tidak mengharuskan LAZ menyetor dana zakat kepada pemerintah. Yusuf Wibisono, amil zakat BAZNAS berkali-kali menegaskan bahwa LAZ tidak diperintahkan untuk menyetor dana, hanya menyetor laporan seperti diatur UUPZ 38/1999. Wawancara dengan Yusuf Wibisono pada 2 April 2014 dan Ajeng Rahadini Indraswari, Manajer Dompot Dhuafa Cabang Yogyakarta pada 25 April 2014.

Istiawan menyebutkan ada BMT, LAZ yang dibuat oleh perusahaan besar, atau koperasi, ke depan tidak bisa lagi mengelola zakat kecuali menginduk kepada Lembaga Amil Zakat resmi. Karena izin pendirian mereka bukan untuk khusus mengelola zakat.

Peneliti menggugat pandangan Istiawan ini. Bahwa Munas FOZ awal tahun 2000-an, muncul ketidakpuasan terhadap UUPZ 38/1999. Ketidakpuasan ini salah satunya terkait dengan lemahnya negara dalam mengelola zakat. Sehingga, FOZ ingin agar UUPZ 38/1999 direvisi dan memberikan kekuasaan yang lebih besar kepada negara terutama untuk menjalankan fungsi regulator. Pertanyaannya, bukankah UUPZ 23/2011 ini bisa dikatakan sebagai kemajuan yang selaras dengan keinginan FOZ, lantaran negara memiliki kekuatan yang lebih besar.

Istiawan menyatakan bahwa *draft* yang disahkan oleh DPR berbeda dengan *draft* yang diajukan pertama kali oleh FOZ. Pada *draft* awal yang diajukan FOZ tidak ada keharusan LAZ berbentuk ormas. Namun tiba-tiba syarat itu muncul di belakang. Istiawan mensinyalir adanya kepentingan orang-orang nasionalis dan orang-orang ormas yang turut bermain di balik proses legislasi UUPZ 23/2011. Terhadap orang-orang ormas, Istiawan dan Didik mengafirmasi ketika peneliti menyebut NU dan Muhammadiyah.

Potensi merugikan amil zakat independen yang lain adalah adanya potensi pemidanaan bagi amil zakat tak berizin. Didik menyatakan bahwa jika penerapannya terlalu frontal, nantinya masjid yang mengelola zakat bisa kena pidana. Istiawan mengisahkan bahwa dirinya pernah hadir dalam diskusi hal

ini bersama seorang ahli hukum. Dalam forum tersebut disebutkan bahwa pembedaan ini sangat lemah. Karena dana tersebut adalah dana sosial yang kemudian dimanfaatkan untuk kepentingan sosial, maka unsur pelanggarannya di mana? Hal ini berbeda dengan ketika amil zakat menggunakan dana zakat untuk kepentingan pribadi, tentu ini tindak pidana.

4. Depolitisasi, Kuningisasi, dan Islamisasi Zakat

Salah satu hal yang menjadi wacana seru dalam pembahasan UUPZ adalah upaya depolitisasi dana zakat. Depolitisasi ini terkait dengan penggunaan dana zakat untuk kepentingan politik praktis. Terhadap wacana ini, Istiawan menyatakan bahwa yang jelas-jelas melakukannya adalah YAMB (Yayasan Amal Bhakti Muslim Pancasila) yang dulu dijalankan oleh Presiden Soeharto. Yayasan ini mengelola zakat dan dana sosial Islam, tetapi ada pamrih kuningisasi (baca: Golkarisasi) terhadap zakat.

Menghadapi hal ini, menurut Istiawan, beberapa kalangan umat Islam merasa prihatin lalu mendirikan Lembaga Amil Zakat, termasuk DSUQ, yang ingin menjadikan zakat untuk kepentingan umat Islam, lepas dari kepentingan kuningisasi. Di sini, Istiawan secara implisit menyatakan bahwa zakat harus digunakan untuk kepentingan Islam dalam skala yang luas, termasuk kepentingan politik Islam. Di sini, kehadiran LAZ di penghujung era Orde Baru bisa disebut sebagai wacana tanding bagi hegemoni negara dalam pengelolaan ZIS.

Dalam era reformasi ini, Soeharto sudah minggir dari sentrum kekuasaan. Namun faktanya, ada beberapa LAZ yang ketika menyalurkan dana zakat kepada mustahik di saat itu berkibar pula bendera parpol tertentu. Terhadap hal ini, Istiawan menyebutkan bahwa pada era reformasi kepentingan politik Golkar yang nasionalis untuk kembali mengelola dana ZIS kembali hadir, lalu hadirilah GoZIS. Partai-partai lain juga memiliki sayap Islam dan juga menjalankan fungsi pengelolaan ZIS. Misalnya, PDI-Perjuangan yang mendirikan Baitul Muslimin. Istiawan tidak menafikan bahwa zakat harus digunakan untuk kepentingan Islam, termasuk di ruang politik.

Namun demikian, Istiawan tidak terlalu mempersoalkan selama yang dilakukan untuk kepentingan Islam. Rumah Zakat sendiri biasa bekerjasama dengan GoZIS atau PKS. Belum lama berselang, Rumah Zakat bekerjasama dengan PDI-P Bantul untuk menyelenggarakan pelatihan pemberdayaan masyarakat bagi anggota dan calon anggota legislatif asal PDI-P.

5. Idealitas Tata Kelola Zakat

Istiawan menyatakan bahwa ia ingin agar tidak ada pertentangan antara pemerintah dan masyarakat dalam pengelolaan zakat. Masyarakat berhak dan bisa berzakat kepada lembaga-lembaga yang ia percayai, apakah itu LAZ atau BAZNAS. Ada pilihan bebas di sini. Dengan demikian, walaupun ada persaingan yang muncul, adalah persaingan yang sehat dalam rangka berlomba-lomba untuk kebaikan (*fastabiqul khairat*). Ia juga ingin agar ada

transparansi dalam pengelolaan zakat oleh negara. Karena selama ini Kementerian Agama kurang transparan dan menjadi sarang kebocoran. Bahkan Surya Dharma Ali, mantan Menteri Agama ditangkap KPK.

Didik menambahkan bahwa harus ada semacam lembaga regulator yang total bekerja untuk itu. Seperti semacam Bank Indonesia dalam dunia perbankan. Nantinya, ada LAZ yang menjadi operator zakat seperti lainnya bank umum. Nantinya kalau pemerintah hendak membuat lembaga operator zakat, tak masalah seperti halnya bank BUMN milik pemerintah. Hanya saja, BAZNAS diharapkan fokus pada kerja-kerja regulator. Atas kedua lembaga itu tadi, baiknya terjadi sinergi untuk tujuan bersama.

H. LAZIS Nahdlatul Ulama DI Yogyakarta

Sebagai sebuah jamiyah, Nahdlatul Ulama (NU) sudah menjalankan fungsi-fungsi pengelolaan terhadap wakaf, zakat, infak, dan sedekah sejak ia didirikan pada 1926. Pada mulanya, fungsi ini dijalankan oleh lembaga yang bernaung di bawah NU, baik pesantren, madrasah, masjid, atau oleh kiai dan tokoh-tokoh mereka. Namun demikian, pengelolaan zakat yang dilakukan di bawah manajemen lembaga zakat boleh dikatakan NU menjadi yang paling muda dibanding LAZ lain. LAZIS NU baru didirikan pada Muktamar NU tahun 2004 di Solo. Setahun berselang, LAZIS NU mendapatkan pengukuhan dari Menteri

Agama sebagai Lembaga Amil Zakat Nasional dengan SK Nomor 65 tahun 2005.¹⁰⁵

Di DI Yogyakarta sendiri, kepengurusan AZIS NU baru benar-benar aktif pada periode yang dilantik pada 2012. Sehingga bisa disebut bahwa LAZIS NU DI Yogyakarta adalah LAZ yang masih sangat muda dalam segi usia. Dari segi penghimpunan, LAZIS NU juga masih jauh tertinggal dibandingkan dengan LAZ lain yang lebih senior. Dalam wacana perzakatan nasional, LAZIS NU masih di belakang LAZ lain. Namun demikian, LAZIS NU adalah satu di antara dua LAZ yang berada di bawah naungan ormas, sehingga ugensitasnya dalam riset ini patut diperhitungkan. Untuk keperluan ini, peneliti mewawancarai Syahroini Djamil, ketua LAZIS NU DI Yogyakarta di kediamannya di bilangan Kasongan Bantul.¹⁰⁶

1. Perdebatan NKRI Negara Islam atau Bukan

Secara umum, NKRI bisa diklasifikasikan sebagai bukan negara Islam. Dalam artian, syariat Islam tidak dijadikan landasan bernegara secara murni, utuh, dan total. Namun, Syahroini tertarik dengan klasifikasi negara Islam menurut ulama jumhur, yakni: penduduknya mayoritas muslim, pemerintahan Islam, dan hukum Islam berlaku. Hanya saja, Syahroini menyatakan bahwa masyarakat tidak pernah terus terang mengakui hal ini, lantaran hukum Islam tidak diberlakukan secara total dan utuh di negeri ini.

¹⁰⁵ Profil LAZIS NU bisa dilihat di <http://www.lazisnu.or.id/profile/detail/2/legalitas-lembaga.html>. Diakses ulang pada 4 Januari 2015 pukul 23.32 WIB.

¹⁰⁶ Wawancara dengan Syahroini Djamil, 1 Juni 2014.

2. Kewenangan Negara dalam Mengelola Zakat

Terhadap negara yang bermaksud mengelola zakat, Syahroini secara pribadi mempertanyakan, mengapa negara repot-repot mengelola zakat. Menurutny, bukankah saat ini sudah ada banyak LAZ yang sukses menjalankan fungsinya dalam mengelola zakat dengan cukup baik. Negara tampaknya *nambah-nambah gawean* atau mencari-cari pekerjaan. Padahal pekerjaan negara sudah sangat banyak, dan seharusnya fokus pada hal-hal besar. Kalaupun negara masuk pada pengelolaan zakat, harusnya ia fokus pada pengawasan dan penertiban.

Peneliti mempertanyakan pendapat ini. Dalam sidang di Mahkamah Konstitusi, ahli dari pemerintah menyatakan bahwa pengelolaan zakat oleh negara memiliki pijakan teologis, yakni QS at-Taubah ayat 103. Terhadap hal ini, Syahroini menyatakan bahwa tafsir atas sebuah ayat tentu bisa ada banyak ragamnya. Jika penafsir berasal dari kelompok yang pro dengan pemerintah, tentu ayat tadi akan bernada mendukung pemerintah. Jika penafsir dari kalangan anti-pemerintah, tentu bunyi tafsirnya berbeda. Ia menyatakan bahwa seharusnya di persidangan tersebut dihadirkan juga penafsir yang netral, sehingga ayat tersebut bisa dipahami secara utuh dan lepas dari kepentingan politik praktis.¹⁰⁷

Syahroini menyarankan agar dilakukan kajian serius dengan merujuk kitab-kitab klasik dalam pengelolaan zakat. Peneliti kemudian mengutip tafsir at-Thabari bahwa QS at-Taubah 103 tidak terkait dengan pemungutan zakat

¹⁰⁷ Cara pandang yang berani mempertanyakan tafsir ini rupanya berasal dari latar belakang Syahroini yang alumnus jurusan Tafsir di IAIN Sunan Kalijaga Yogyakarta.

sama sekali. Terhadap hal ini, Syahroini menyatakan bahwa penafsiran terhadap ayat al-Qur'an harus disertai dengan pemahaman terhadap asbanun nuzulnya secara paripurna, apalagi jika terkait dengan aspek hukum syariat. Meskipun nantinya hal tersebut memiliki implikasi lain.

Peneliti kemudian mengutip informasi bahwa dalam sejarah Islam klasik, tidak pernah ada lembaga amil zakat swasta, lantaran seluruhnya dikelola oleh negara melalui Baitul Mal. Syahroini menyatakan bahwa kondisi *real* di Indonesia berbeda, sehingga membutuhkan pembicaraan di antara pemangku kepentingan. Ia bertanya bagaimana dengan negara-negara lain. Peneliti mengungkapkan bahwa di negara-negara lain di mana mayoritas penduduknya muslim, zakat dikelola oleh negara. Hanya di Indonesia ada LAZ swasta yang kerja pengelolaan zakatnya lebih banyak dibanding negara.

Syahroini menyatakan bahwa dalam kondisi Indonesia, di mana banyak amil zakat swasta berperan, negara berhak dan bahkan perlu melakukan pengaturan agar menjadi efektif dan memastikan tidak ada dana zakat yang digunakan tidak dengan semestinya. Syahroini berpegangan pada prinsip *maslahah*. Tatkala pengelolaan zakat oleh negara bisa menjadi lebih memberikan *maslahah*, maka hal itu tak masalah. Namun, sebelum sampai jauh ke arah itu, baiknya negara menyiapkan diri untuk meraih kepercayaan masyarakat. Karena kuncinya ada di kepercayaan masyarakat.

3. Potensi Penyalahgunaan Zakat oleh (Aparat) Negara

Meski Syahroini sepakat dengan pengelolaan zakat oleh negara, ia khawatir dengan kondisi aparatur negara yang bermental korup. Ia mencontohkan bagaimana dana haji dikorupsi oleh aparat yang seharusnya menjaga dana tersebut. Bukan tidak mungkin dana zakat juga akan menjadi sasaran korupsi oleh aparat tertentu. Jika hal ini terjadi, tentu tujuan utama zakat tidak terpenuhi dan justru memunculkan persoalan baru.

Sementara itu, kreativitas aparat dalam mengelola dana publik belum maksimal. Syahroini mencontohkan Dana Abadi Umat yang tidak dimanfaatkan secara maksimal, malah dikorupsi. Seharusnya dana itu bisa untuk membeli pemondokan dan moda transportasi di Makkah dan Madinah sehingga jamaah haji Indonesia lebih nyaman dan aman. Yang terjadi justru aparat menyewa pemondokan dan membiarkan jamaah haji Indonesia menyewa moda transportasi sendiri-sendiri. Dari penyewaan pemondokan ini, ada aparat yang mengeruk keuntungan sebagai broker atau makelar.

Dari kisah haji ini, Syahroini mengambil dua hal penting. *Pertama*, soal minimnya kreativitas di kalangan aparat negara yang mengelola zakat. BAZNAS selama ini hanya duduk di belakang meja menunggu orang setor, tidak melakukan aksi jemput bola seperti yang setiap hari dilakukan LAZ. BAZNAS hanya memotong gaji PNS dan minim jurus-jurus alternatif untuk penggalan dana, sehingga dana yang terkumpul jauh di bawah LAZ. BAZNAS nyaris hanya melakukan *tasaruf* (pendistribusian) terhadap dana zakat saja.

Kedua, adanya mental broker atau makelar di kalangan aparat. Mental mereka bukan melayani dan memberikan manfaat bagi umat, tetapi mental mencari pekerjaan, dan yang lebih parah adalah mental mencari celah untuk mendapatkan keuntungan dari kebijakan yang diterapkan. Jika mental ini berhadapan dengan dana zakat, maka bisa berbahaya. Peneliti menggugat pandangan ini. Bahwa Kemenag adalah instansi yang berbeda dengan BAZNAS. Syahroini menyatakan bahwa BAZNAS ditentukan oleh Kemenag juga.

4. Amil Zakat di LAZIS NU

Syahroini menuturkan bahwa LAZIS NU menganut pola kepengurusan dua lapis seperti yang lazim ada pada kepengurusan NU pada umumnya. Dua lapis ini pengurus ini adalah Syuriyah dan Tanfidziyah. Yang pertama mengurus hal-hal yang bersifat strategis, membuat acuan kerangka kerja, pola evaluasi, dan semacamnya. Sementara tanfidziyah adalah pelaksana teknis di lapangan atas apa yang sudah digariskan oleh Syuriyah. Di LAZIS NU, Tanfidziyah ini biasa disebut juga sebagai Manajemen.

Seluruh pengurus, baik syuriyah ataupun tanfidziyah LAZIS NU adalah amil zakat. Namun demikian, lantaran penghimpunan LAZIS NU masih belum banyak, maka hanya Manajemen yang mendapatkan hak amil. Sementara pengurus lain tidak mendapatkan hak amil. Besaran hak amil yang diberikan adalah maksimal 10% dari seluruh dana zakat yang berhasil

dihimpun. Selain itu, dana yang digunakan untuk operasional adalah maksimal 5% dari dana yang dihimpun. Menurut Syahroini, dana ini sangat sedikit.

Pengurus (Syuriyah) LAZIS NU diangkat sebagai amil zakat melalui SK dari Pengurus Wilayah Nahdlatul Ulama DI Yogyakarta (PWNU DIY). Pengurus ini terdiri atas Ketua, Sekretaris, Bendahara, dan Anggota. Ada anggota yang juga merangkap di level Manajemen. Sementara itu, ada pula anggota Pengurus Tanfidziyah LAZIS NU yang tidak diangkat oleh PWNU DIY, melainkan diangkat oleh Pengurus Syuriyah LAZIS NU.

5. UUPZ 23/2011 Membatasi LAZ

Syahroini menyatakan bahwa secara kelembagaan, LAZIS NU belum membahas hal ini secara serius lalu bersikap secara resmi terkait UUPZ 23/2011. Hal ini salah satunya karena LAZIS NU merasa aman dengan regulasi yang diteken, karena LAZIS NU sudah mengantongi syarat penting untuk perizinan LAZ. LAZIS NU juga tidak sering terlibat dalam pembahasan UUPZ dalam arena FOZ. Namun demikian, ia bisa memahami kekhawatiran LAZ dan FOZ, bahwa UUPZ 23/2011 akan melemahkan mereka.

Dalam UUPZ 23/2011 disinyalir ada motif tertentu dalam upaya pembatasan gerak terhadap LAZ dan terutama mengancam LAZ yang tidak berada di bawah naungan atau berbentuk ormas. Syahroini menyatakan bahwa ada kekhawatiran bahwa UUPZ 23/2011 adalah pesanan dari pihak-pihak tertentu yang tidak ingin potensi zakat dikelola dengan baik. Karena zakat sangat potensial untuk memperbaiki kondisi umat dan melakukan

pemberdayaan. Maka tidak heran LAZ menolak UUPZ 23/2011 karena ia akan diposisikan hanya sebagai Unit Pengumpul Zakat yang tak bisa mendistribusikan zakat.¹⁰⁸

Selain itu, Syahroini melihat adanya indikasi kecemburuan terhadap kinerja dan prestasi LAZ yang melesat jauh meninggalkan BAZNAS. Kalau sedari dahulu BAZNAS sudah *leading* dalam pengelolaan zakat dan optimal dalam pengelolaan dan mengentaskan kemiskinan, tentu ceritanya akan berbeda. LAZ tidak akan muncul banyak dan bahkan kerjanya melampaui BAZNAS. Orang miskin pun akan makin berkurang drastis dan bahkan mungkin sudah tidak ada lagi.

Syahroini sendiri pada awalnya kontra terhadap UUPZ 23/2011 ini. Namun setelah mendapatkan informasi mengenai hal-hal yang melatari pembatasan ini, ia bisa maklum. *Pertama*, Syahroini pernah hadir dalam sebuah forum dan mendapatkan penjelasan dari Kemenag bahwa ada dana zakat yang dikelola oleh LAZ kemudian dana tersebut digunakan untuk kepentingan parpol tertentu. Ia mensinyalir bahwa hal ini benar adanya. Namun ia tak mau menyebutkan nama LAZ yang ia maksud.

Kedua, ia sepakat dengan apa yang disampaikan oleh Toha Abdurrahman, ketua MUI Yogyakarta, bahwa amil zakat jangan sampai merampok dana zakat. Dalm beberapa kasus, ada Lembaga Amil Zakat yang mengambil dana zakat untuk kepentingan pengelola dengan porsi yang sangat

¹⁰⁸ Ada semacam distorsi pemahaman terhadap UUPZ 23/2011 di kalangan aktivis pegiat zakat. Bahwa LAZ akan dihapuskan perannya dan diubah menjadi semacam UPZ bagi BAZNAS lalu menyetorkan dananya ke BAZNAS. Padahal UUPZ tidak mengatur seperti itu.

besar, bahkan melampaui porsi yang harus diberikan kepada asnaf-asnaf lain. Oleh karena itu, negara perlu hadir untuk melindungi hak-hak mustahik ini.¹⁰⁹

Sebab itu, Syahroini bisa memahami adanya protes dari LAZ. Namun, ia menyayangkan adanya protes yang diekspresikan dengan demonstrasi dan turun ke jalan. Menurutnya, hal tersebut tidak efektif, karena kesadaran dan keterikatan masyarakat terhadap zakat sangat lemah. Tidak semua masyarakat paham dengan wacana zakat. Mereka yang kaya belum tentu sadar zakat, sementara masyarakat miskin yang penting mendapatkan bagian zakat. Ia sepakat dengan sikap mengajukan uji materi ke Mahkamah Konstitusi, karena langsung kepada otoritas yang berwenang.

Namun, Syahroini menyayangkan adanya potensi kriminalisasi dalam UUPZ 23/2011. Bagaimana bisa orang beribadah sosial dan membantu sesama justru dipidana oleh negara. Peneliti sempat menggugat pemahaman ini, bahwa pembedaan diperlukan untuk menegakkan peraturan demi ketertiban. Karena dalam kenyataannya, ada terlalu banyak lembaga yang mengelola zakat sehingga rawan diselewengkan. Terhadap spirit ini, Syahroini sepakat. Senafas dengan hal itu, ia juga sepakat adanya pembedaan terhadap amil zakat yang menyelewengkan dana zakat.

Logika ketertiban yang dianut oleh putusan MK juga ia sepakati. Terutama terkait dengan kebolehan warga masyarakat sipil non-lembaga

¹⁰⁹ Syahroini menyatakan bahwa LAZIS NU hanya mengambil hak amil sebesar 10% dan biaya operasional sebesar 5% dari dana zakat. Dana 10% itu hanya diberikan kepada manajemen, sedangkan pengurus Syuriyah LAZISNU tidak mendapatkannya. Wawancara dengan Syahroini 1 Juni 2014.

resmi, boleh mengelola zakat sepanjang ia melaporkan kegiatan tersebut kepada petugas berwenang.

6. Wacana Syarat Ormas bagi LAZ

Terkait adanya syarat harus berbentuk ormas bagi LAZ, Syahroini menyatakan bahwa ada atau tidaknya syarat ini tidak terlalu penting bagi LAZIS NU. Namun, sejauh ini memang LAZIS NU secara organisasi belum membahas hal ini secara serius, salah satunya karena LAZIS NU merasa aman dan tidak disasar oleh UUPZ 23/2011.

Terhadap tudingan beberapa kalangan yang menyatakan bahwa ormas NU berada di balik UUPZ 23/2011, Syahroini tidak yakin akan hal tersebut. Menurutnya, pemberian hak bagi ormas untuk mengelola zakat adalah karena memang ormas Islam sudah menjalankan tugas dan fungsinya dalam bidang dakwah, pendidikan Islam, dan filantropi Islam.

7. Idealitas Pengelolaan Zakat

Bagi Syahroini, mencari titik ideal dalam tata kelola zakat tentu tidak mudah, karena masing-masing *stakeholder* dalam dunia zakat punya pemikiran, kepentingan, dan versi idealitas masing-masing. Sehingga perlu ada diskusi dan dialog mendalam dalam hal ini. Namun demi menciptakan ketertiban dalam tata kelola zakat, maka negara perlu campur tangan dalam perihal ini. Namun campur tangan negara tidak sampai pada hal-hal teknis pengelolaan zakat.

Bahwa negara yang diwakili oleh BAZNAS harusnya berperan sebagai semacam *syuriyah* yang menjalankan fungsi regulator sedangkan LAZ menjadi *tanfidziyah* yang mengeksekusi hal-hal teknis dalam pengelolaan zakat. Sebagai *syuriyah*, BAZNAS menciptakan standar, sistem tata kelola, dan ekosistem agar LAZ bisa lebih efektif, karena jika ia terjun langsung, tentu sumber daya dan energi BAZNAS terbatas, seperti saat ini. Peraturan yang selama ini sudah berjalan justru menciptakan kerumitan tersendiri.

Terhadap wacana pembentukan Kementerian Zakat, Syahroini menyatakan hal itu masuk akal. Sayangnya pemerintah sejauh ini tidak punya visi ke arah itu. Jika dulu tidak pernah ada visi ke situ, kemudian suatu saat ada, maka (aparatur) pemerintah akan dicurigai masyarakat sebagai mencari ruang untuk mengeruk untung. Karena mental korupsi sudah sangat kronis dan hal ini berimbas pada kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah sangat rendah terutama jika menyangkut dana publik.

Yang pertama kali harus dilakukan adalah pemerintah harus serius menegakkan hukum, sehingga korupsi bisa diberantas sampai ke akar-akarnya. Hal ini akan menciptakan ketertiban di masyarakat, sehingga kepercayaan masyarakat bisa tumbuh.

I. Baitul Maal BMT Beringharjo

Sesuai nomenklatur yang digunakan, Baitul Mal wat Tamwil memiliki setidaknya dua “rumah” besar yang dikelola, yakni Baitul Maal dan Baitut Tamwil. Baitul Maal menjalankan fungsi-fungsi karitas, sosial, pemberdayaan,

dan pendampingan kepada kaum dhuafa. Sementara Baitut Tamwil menjalankan fungsi dan kerja-kerja bisnis perekonomian yang berorientasi pada pelayanan jasa keuangan kepada masyarakat melalui berbagai produk layanan keuangan berbasis syariah.

BMT Beringharjo adalah satu dari enam BMT yang pertama kali didirikan di Indonesia pada 31 Desember 1994 dan berbadan hukum nomor 157/BH/KWK-12/V/1997. Kini, BMT Beringharjo menjai salah satu BMT terbesar di Yogyakarta dan telah memiliki 12 kantor cabang yang tersebar dari Jakarta, Yogyakarta, Jawa Barat, Jawa Tengah, dan Jawa Timur.¹¹⁰ Baitul Maal BMT Beringharjo sendiri menempati kantor di lantai 1 Masjid Muttaqin, Jalan Pabringen Pasar Beringharjo Yogyakarta. Untuk keperluan ini, peneliti mewawancari manajer Baitul Maal, Rubi Utami Varalin, S.T di kantornya.¹¹¹

Sebagai lembaga yang mengelola dana sosial Islam, termasuk zakat, infak, sedekah, dan wakaf, Baitul Maal BMT secara langsung menjadi subjek hukum yang disasar oleh UUPZ 23/2011. Jika dalam UUPZ 23/2011 sebelum uji materi MK mensyaratkan bahwa Lembaga Amil Zakat harus berbentuk ormas, maka Baitul Maal BMT akan menerima imbasnya. Hal ini karena Baitul Maal tidak berada di bawah atau berbentuk ormas, melainkan berbadan hukum koperasi dan berada di bawah binaan Kementerian Koperasi dan Usaha Mikro Kecil dan Menengah, bukan Kementerian Agama.

¹¹⁰ Profil BMT Beringharjo bisa dilihat di <http://bmtberingharjo.com/pages-99-About%20Us.html> diakses ulang pada 10 Januari 2015 pukul 19.22 WIB.

¹¹¹ Wawancara dengan Rubi Utami Varalin pada 26 Mei 2014. Informasi mengenai profil Baitul Maal BMT Beringharjo bisa disimak di <http://bmtberingharjo.com/pages-116-Sekilas%20Baitul%20Maal%20.html> “Sekilas Baitul Mal BMT Beringharjo” diakses ulang pada 9 Januari 2015 pukul 22.46 WIB.

Lantaran bentuknya sebagai lembaga keuangan mikro, BMT selalu berhadapan dengan masyarakat kelas bawah yang sebagian besarnya adalah mustahik zakat. Sehingga, kerja-kerja BMT tidak bisa dilepaskan dari fungsi sosial yang diemban oleh Baitul Maal. Lantarannya bentuknya yang mikro, BMT mudah didirikan oleh masyarakat, sehingga di Indonesia pada medio 2014 jumlah BMT mencapai angka 3.500.¹¹² Beberapa poin ini menyebabkan keberterimaan amil zakat di Baitul Maal BMT terhadap hegemoni negara dalam pengelolaan zakat melalui UUPZ 23/2011 penting untuk ditelisik lebih lanjut.¹¹³

1. Negara Berhak Kelola Zakat, Asal *Sumbut*

Secara prinsipil, Utami menyatakan bahwa negara berhak mengelola zakat. Hanya saja, seharusnya negara dalam hal ini BAZNAS sadar diri dengan kemampuan dan kondisi *real* di lapangan. *Pertama*, jika pemerintah bermaksud untuk terjun sebagai pemain dalam pengelolaan zakat, fakta di lapangan menunjukkan bahwa kinerja BAZNAS tidak lebih baik ketimbang LAZ. Utami mempertanyakan, apa *masterpiece* program yang dimiliki BAZNAS sehingga bisa dijadikan unggulan dan acuan sehingga ketika pengelolaan zakat diserahkan kepadanya maka hasilnya akan jauh lebih maksimal. Tidak ada.

¹¹² Lihat <http://www.inilahkoran.com/read/detail/2113778/masa-depan-bmt-semakin-cerah> “Masa Depan BMT Semakin Cerah” diakses ulang pada 10 Januari 2015 pukul 19.55 WIB.

¹¹³ Menurut Utami, amil zakat adalah semua orang yang terlibat dalam pengelolaan zakat. Hal ini mencakup petugas memikirkan konsep pengelolaan zakat, petugas yang memungut zakat, hingga seluruh petugas yang terlibat dalam pentasarufan atau divisi program di lapangan. Jumlah amil di Baitul Maal BMT Beringharjo ada lima orang. Wawancara dengan Rubi Utami Varalin, 26 Mei 2014.

Kedua, terkait dengan realitas di lapangan. Jika kemampuan pemerintah cq BAZNAS sebagai operator zakat saja tidak bisa tuntas, bagaimana bisa ia mengambil menjalankan fungsi regulator zakat. Utami khawatir hal ini justru membuat dua fungsi, baik operator ataupun regulator tidak tergarap dengan baik. Lebih baik BAZNAS menangani satu hal saja dulu, yakni fungsi regulasi. Kalau sebagai regulator pemerintah sukses, bolehlah menjadi operator zakat.

Peneliti menggugat pendapat ini dengan menyatakan bahwa hak pengelolaan zakat oleh negara tidak terkait dengan kemampuan negara, karena kemampuan bisa di-*upgrade*. Belum lagi, kewenangan dalam mengelola zakat oleh negara ini memiliki cantolan teks suci, yakni QS at-Taubah 102. Terhadap hal ini, Utami sepakat bahwa negara harus mengelola zakat, namun bentuk negaranya harus khilafah, seperti yang dipraktikkan pada masa Rasul dahulu.¹¹⁴ Tidak seperti NKRI sekarang yang tidak menjadikan Islam sebagai dasar bernegara.

Pada era Rasul, semua orang yang bersyahadat tunduk di bawah satu komando Rasul. Berbeda dengan sekarang, di mana orang lebih taat kepada kiai ketimbang kepada polisi. Utami hendak menyatakan bahwa pada era kepemimpinan Rasul, ketaatan kepada pemimpin negara adalah juga ketaatan kepada pemimpin agama. Sementara sekarang kondisinya sudah berbeda, lantaran urusan politik tidak bersinggungan dengan agama. Bahkan, kadar ketaatan masyarakat terhadap kiai saat ini tidak lagi sekuat dulu, apalagi

¹¹⁴ Utami menekankan bahwa pemahamannya akan khilafah ini agar jangan disamakan dengan khilafah ala Hizbut Tahrir. Yang ia maksudkan adalah khilafah seperti pemerintahan Muhammad dan Khulafaur Rasyidin. Wawancara dengan Rubi Utami Varalin, 26 Mei 2014.

ketaatan terhadap pemimpin atau negara. Maka boleh jadi, masyarakat akan melakukan setidaknya keberterimaan yang bersifat negatif atau bahkan perlawanan.

Peneliti menyatakan bahwa dalam konsideran UUPZ 23/2013 disebutkan bahwa negara berkewajiban untuk mengentaskan kemiskinan. Zakat, karena potensinya yang sangat besar bisa menjadi jalan ketiga bagi negara untuk mendukung kerja pengentasan kemiskinan. Oleh karenanya, negara berkewajiban hadir dalam mengelola zakat. Terhadap hal ini, Utami mengatakan bahwa berdasar UUD 1945 fakir miskin dipelihara oleh negara, tetapi mengapa selama ini pemerintah tidak menjalankan fungsinya? Bahkan konsep memelihara yang seperti apa, juga tidak ada kejelasan. Derivasi pemeliharaan itu seperti apa, tidak jelas.

Seharusnya pemerintah cq BAZNAS menyelesaikan konsep pemeliharaan fakir miskin terlebih dahulu, bukan malah mengganggu apa yang sudah dijalankan masyarakat sipil LAZ, padahal mereka justru menunaikan apa yang seharusnya menjadi tanggung jawab negara. Utami menambahkan, negara seharusnya berpikir besar untuk melakukan kerja-kerja yang lebih besar dari sekadar memungut zakat. “Kalau hanya memungut zakat berdasar pada ayat *Khudz min amwaalihim..., akeh tunggale*”, kata Utami. Banyak yang bisa melakukannya dan tidak harus negara.

Faktanya, kemampuan BAZNAS dalam memberdayakan masyarakat masih tertinggal dari LAZ. Oleh sebab itu, sebaiknya pengelolaan zakat untuk pemberdayaan dan pengentasan kemiskinan diserahkan kepada mereka yang

sudah ahli. Memang pemerintah berhak untuk terlibat dalam hal ini, tetapi tidak harus menjadi operator. Kecuali kalau ternyata LAZ berdasar temuan lapangan, ternyata tidak mampu menjalankan perannya dengan baik atau kewalahan dalam memberdayakan masyarakat miskin melalui dana zakat.

2. Negara Absen Kelola Zakat, LAZ Hadir

Dalam persidangan di Mahkamah Konstitusi, muncul argumentasi dari pemerintah, bahwa dalam sejarah peradaban Islam, zakat selalu dikelola oleh negara. Tidak pernah ada LAZ nonnegara yang mengelola zakat. Terhadap argumentasi ini, Utami menyatakan bahwa yang harus dirujuk adalah sejarah dalam konteks yang lebih luas, tidak hanya sejarah Islam di Timur Tengah saja. Dalam catatan sejarah Islam di Indonesia kontemporer, apakah pemerintah sudah menjalankan fungsi dan perannya dalam mengelola zakat? Bahkan dalam fungsi edukasi zakat pun, pemerintah tak melakukan apa pun.

Melihat kondisi semacam ini, apakah harus menunggu pemerintah siap dulu baru kemudian umat Islam bisa membayarkan zakatnya? Jika memang demikian, sampai kapankah umat Islam harus menunggu? Lantaran tidak adanya kejelasan peran dan aksi pemerintah, masyarakat berinisiatif mendirikan LAZ. Gelombang pertama di antaranya adalah Dompot Dhuafa yang berdiri pada 1993. Saat itu pemerintah belum hadir dalam pengelolaan zakat secara nasional. Kehadiran LAZ ini dipahami dalam kerangka fardhu kifayah, karena jika tidak ada yang mengelola sama sekali, maka seluruh umat Islam berdosa, seperti pengurusan jenazah.

Dalam konteks ini, yang jadi patokan bukan sejarah Islam klasik di Timur Tengah, tetapi bagaimana agar umat Islam tidak terbebani dosa. Upaya LAZ adalah dalam rangka untuk menggugurkan dosa dan kewajiban dalam mengurus zakat. Ketika kondisinya seperti ini, maka Utami menegaskan bahwa seharusnya pemerintah *gentle* dan berjiwa besar dalam melihat kondisi dunia perzakatan saat ini. Inilah yang diminta oleh LAZ. Bukan kemudian justru pemerintah membunuh LAZ padahal kiprah mereka jelas. Utami menjelaskannya dengan menggebu-gebu.

Pemerintah jangan hanya mengedepankan arogansi. Utami menyebutkan, mereka bisa menjadi sesuatu karena posisinya sebagai pemerintah dan mendapatkan kekuatan melalui UU. Utami menantang pengurus BAZNAS dan Kemenag. Jika pejabat BAZNAS dan Kemenag yang terlibat dalam pengelolaan zakat bekerja dalam pengelolaan zakat tanpa privilese apa pun sebagai aktor negara, Utami yakin kemampuan mereka masih di bawah kemampuan para pengelola LAZ.

Peneliti sempat menyatakan bahwa sebelum LAZ hadir, pemerintah sudah lebih dulu hadir pada tahun 1970-an melalui BAZIS. Utami menanyakan apakah BAZIS ini berskala nasional. Peneliti menyatakan bahwa skala BAZIS memang regional, tetapi terdiseminasi di banyak provinsi sehingga menjadi gerakan yang cukup kuat waktu itu. Utami mempertanyakan, bagaimana kelanjutan eksistensi BAZIS? Utami menyatakan bahwa masyarakat tidak banyak yang tahu akan hal ini. Lalu, bagaimana pengaturan pemerintah dalam mengelola zakat saat itu?

Utami mempertanyakan, kalaupun BAZIS sudah hadir sejak 1970-an, bagaimana konsep pengelolaan zakatnya? Utami menyatakan bahwa pernah ada konsep pengelolaan zakat yang dihadirkan oleh BAZIS. Lebih jauh Utami menggugat pemerintah. Mengapa pemerintah yang sejak 1970-an sampai 1990-an dengan BAZIS-nya tidak bisa membuat konsep besar (*grand design*) pengelolaan zakat, kok tiba-tiba dalam UUPZ 23/2011 ingin menjadi pemain dalam pengelolaan zakat. Utami menegaskan, seharusnya pemerintah menyelesaikan konsep besarnya dahulu. Kalau konsepnya sudah selesai, bolehlah pemerintah terjun menjadi pemain.

Lebih lanjut, Utami menyebutkan adanya paradoks di Kemenag dan BAZNAS. Dalam catatan sejarah, mereka punya pengalaman sebagai BAZIS sejak 1970-an hingga 1990-an. Mereka juga memiliki kekuasaan yang cukup besar. Mereka juga punya potensi yang sangat luar biasa. Pertanyaannya, bagaimana bisa kemampuan dalam mengkonsep dan mengelola zakat tidak jalan?

Gugatan ini Utami dasarkan pada penelitian akademisi Australia yang meneliti di Baitul Qiradh BAZNAS dan program Sahabat Ikhtiar Mandiri (SIM) Baitul Maal BMT Beringharjo. Penelitian tersebut meneliti sejauh mana sebuah program mampu memberdayakan pesertanya. Parameter yang digunakan sangat banyak, mulai dari pemasukan bulanan, belanja harian, peningkatan gizi, peningkatan kesehatan, akses pendidikan, dan sebagainya. Hasil penelitian tersebut menyatakan bahwa program SIM Baitul Maal BMT Beringharjo lebih baik ketimbang Baitul Qiradh BAZNAS. Utami

mempertanyakan, kalau dibandingkan dengan SIM Baitul Maal BMT Beringharjo yang sekupnya kecil dan lokal saja masih kalah, bagaimana jika dibandingkan dengan LAZNAS yang lebih besar?

Dari sini, Utami menyatakan bahwa BAZNAS dan pemerintah tampaknya ingin berpikir besar, namun sayangnya, mereka tidak membangun fondasi yang kokoh. Utami mengutip pepatah Tiongkok, “Bangunlah menara yang tinggi. Tapi jangan lupa tanamkan akar yang kuat berupa kerendahhatian.” Tetapi yang ditunjukkan oleh BAZNAS dan pemerintah adalah arogansi. Maka pembangunan fondasi tidak akan pernah selesai. Kalau BAZNAS sudah menyelesaikan hal ini, menyelesaikan konsep ini, dan menjalankan dengan baik, Utami tak keberatan BAZNAS mengelola zakat, dan *sami'na wa atha'na* (taat dan tunduk) kepada BAZNAS.

3. Negara Arogan, Masyarakat Tidak Percaya

Utami melihat UUPZ 23/2011 menampilkan sikap arogansi pimpinan dan negara terhadap masyarakat sipil. Mursyida Rambe, direktur BMT Beringharjo bersama pimpinan Perhimpunan BMT Indonesia pernah menemui Prof. Dr. KH. Didin Hafidhuddin, M.Sc, ketua BAZNAS saat ini. Rambe menyatakan bahwa “Jika sosialisasi pemerintah akan kewajiban zakat [dan kemampuan pemerintah dalam mengelola zakat] sudah sampai pada tingkat RW, BMT tidak perlu menghimpun zakat. Tetapi faktanya, bahkan di tingkat provinsi, banyak PNS yang belum sadar zakat.” Rambe menegaskan bukan

soal berhak atau tidak berhak mengelola zakat, tetapi nafas dan spirit dasar pengelolaan zakat adalah soal dakwah.

Terhadap ungkapan ini, ada pejabat BAZNAS yang menanggapi agar BMT fokus pada perekonomian semata. Padahal, Utami menyatakan, perekonomian Islam tidak melulu soal bisnis di Tamwil, tetapi juga menyangkut zakat, wakaf, infak, dan sedekah. Dan untuk mengembangkan hal ini, pemungutan zakat tidak cukup hanya mengandalkan Undang-Undang. Karena ziswaf ada pada level kesadaran. Sehingga kata kuncinya adalah dakwah secara persuasif yang harus dilakukan bersama-sama oleh seluruh *stakeholder* zakat, bukan kemudian pemerintah malah membatasi kerja-kerja dakwah LAZ.

Jika arogansi pemerintah yang didahulukan, tentu akan mendapatkan respons balik dari masyarakat. Respon masyarakat ini akan semakin terakumulasi ketika negara sewenang-wenang dalam membuat dan menerapkan sanksi pidana kepada amil zakat. Ketika peraturan yang ditetapkan pemerintah dirasa memberatkan masyarakat, menurut Utami, masyarakat tidak kehabisan akal untuk mencari jalan sendiri. Mereka bisa menyalurkan sendiri zakatnya tanpa melalui pemerintah, bahkan jumlah dana yang disalurkan jauh lebih banyak daripada yang bisa dihitung pemerintah, karena dalam zakat ada pemahaman bahwa ketika tangan kanan memberi, jangan sampai tangan kiri tahu.

Terhadap UUPZ 23/2011, masyarakat tidak akan berpikir hukum *ansich* dan secara *letterlijk*. “Masyarakat tidak takut-takut amat dengan

hukum.” Kalaupun mereka mendistribusikan sendiri zakatnya dan itu dianggap melanggar UUPZ 23/2011, masyarakat yakin bahwa negara tidak akan bisa menelisik ke mana zakat tersebut didistribusikan dan berapa jumlahnya. Karena faktanya, untuk satu RW saja, pemerintah tidak memiliki data sama sekali siapa muzakki dan mustahik yang ada di situ dan berapa nominal dana zakat yang berputar.

Kondisi ini ditambah dengan adanya ketidakpercayaan masyarakat terhadap pemerintah. Buat apa menyalurkan zakat ke pemerintah kalau tidak bisa dipercaya. Bahkan pengadaan al-Qur'an saja dikorupsi, bukan tidak mungkin zakat menjadi lahan baru untuk dikorupsi. *Black campaign* terhadap pemerintah sebagai pengelola zakat, seperti yang sudah terjadi saat ini terkait UUPZ 23/2011. Peneliti sempat menggugat bahwa BAZNAS dan Kemenag adalah dua hal yang berbeda. Utami menyatakan bahwa masyarakat tidak melihat lembaga per lembaga. Sebaliknya masyarakat akan melihat bahwa yang berperan di balik BAZNAS adalah orang yang mengelola Kemenag.

Potensi korupsi ini, menurut Utami menjadi semakin besar ketika BAZNAS memiliki kewenangan yang sangat besar karena bisa mengelola dana sekaligus bisa mentasarufkan dana. Sebab itu, lembaga yang membuat dan mengawasi sistem zakat serta lembaga yang menerapkan sistem zakat harus dipisah. Pemisahan ini akan memudahkan kontrol dan pengawasan. Utami menceritakan, dibandingkan dengan pemerintah atau kementerian, BUMN relatif lebih bersih dari korupsi. Hal ini karena BUMN diaudit oleh akuntan publik yang benar-benar netral dari pengaruh BUMN.

Ketika pemerintah dalam hal ini BAZNAS fokus pada aspek regulasi tata kelola zakat, tentu potensi korupsi menjadi jauh berkurang. Kondisi ini pada gilirannya akan membuat kepercayaan masyarakat terhadap negara kembali naik. Kepercayaan ini menjadi salah satu kunci sukses dalam pengelolaan zakat.

4. UUPZ 23/2011 Membatasi Baitul Maal, LAZ Membuat Payung

Menurut Utami, UUPZ membatasi ruang bagi OPZ nonnegara. OPZ tidak lagi diperkenankan beroperasi kecuali menyesuaikan diri dengan UUPZ 23/2011 atau bermitra dengan LAZ lain yang sudah memenuhi syarat. Baitul Maal BMT jelas menjadi satu lembaga yang tergusur dengan adanya syarat keharusan berbentuk ormas. Oleh karena itu, Baitul Maal BMT berupaya mencari jalan agar mereka tetap eksis. Salah satu caranya mencari payung perlindungan.

Utami menyebutkan bahwa dalam sosialisasi yang digelar Kemenkop, ada informasi bahwa lima lembaga berniat menjadi induk atau mitra bagi Baitul Maal BMT dalam mengelola zakat. Kelima lembaga ini adalah LAZIS Muhammadiyah, Baitul Maal Muamalat, Rumah Zakat, dan Dompot Dhuafa. Adapun jejaring BMT Hidayatullah tetap bergabung di bawah jejaring mereka sendiri lantaran Hidayatullah sendiri sudah berbentuk ormas. Merespons UUPZ 23/2011, seluruh BMT yang tergabung di bawah Perhimpunan BMT Indonesia (berjumlah sekira 500 BMT) meneken kontrak hitam di atas putih

untuk menjadi Mitra Pengelola Zakat Dompot Dhuafa, termasuk Baitul Maal BMT Beringharjo.¹¹⁵

Relasi yang terbangun antara Baitul Maal BMT dan DD cukup unik. Baitul Maal BMT sebagai Mitra Pengelola Zakat tidak harus menyetorkan dana hasil penghimpunan ke Dompot Dhuafa. Mereka tetap bisa menghimpun, mengelola, dan mendistribusikan dana zakat sebagaimana biasanya. Mereka hanya diwajibkan untuk menyetorkan pelaporan *funding* dan penggunaan dana per bulan kepada Dompot Dhuafa. Kemudian, laporan ini akan dikumpulkan untuk dilaporkan oleh Dompot Dhuafa kepada BAZNAS dan Pemerintah sesuai peraturan yang berlaku.

Pada akhirnya, UUPZ 23/2011 diuji materi ke Mahkamah Konstitusi. Hasilnya, bentuk badan hukum LAZ tidak harus ormas. Sehingga, Baitul Maal BMT masih bisa beroperasi mengelola zakat seperti yang sudah dilaksanakan. Namun, Baitul Maal BMT tetap melanjutkan apa yang sudah dijalankan bersama MPZ DD. Hal ini karena di situlah, Baitul Maal BMT mendapatkan perlindungan, perhatian, bimbingan, pelatihan, dan pendampingan. Hal-hal semacam inilah yang seharusnya dilakukan oleh pemerintah namun nyaris tidak pernah dipenuhi, kata Utami.

5. Pemerintah Harus Menjadi Dinamisor Zakat

¹¹⁵ Menurut catatan Dompot Dhuafa, BMT yang menjadi Mitra Pengelola Zakat per April 2012 untuk area Jawa Tengah ada 36 BMT, Yogyakarta 20 BMT, Jawa Barat 11 BMT, Jawa Timur 6 BMT, Jabodetabek 10 BMT. <http://zakat.or.id/tentang-kami/mitra-pengelola-zakat/#sthash.gKSRwvvV.dpbs> "Mitra Pengelola Zakat" diakses pada 12 Januari 2015 pukul 5.26 WIB.

Utami memahami bahwa melalui UUPZ 23/2011, pemerintah hendak mengawasi peredaran dana di masyarakat, khususnya dana zakat. Namun, Utami menambahkan bahwa kalau pemerintah ingin fokus dan konsentrasi, sebaiknya ia menjadi regulator saja. Karena jika pemerintah menjalankan fungsi regulator sekaligus eksekutor akan membuat pemerintah tidak fokus dan tidak optimal dalam kedua fungsi tersebut.

Selama ini peran BAZNAS dalam mengelola zakat tidak maksimal. BAZNAS hanya memotong gaji para pegawai, minim kreativitas dalam menggali dana di luar gaji pegawai. Sementara itu, program dan pentasarufan zakat masih konvensional. Utami pernah bertemu dengan seorang pegawai BAZNAS Kecamatan. Utami bertanya apa saja program yang dijalankan BAZNAS? Pegawai BAZNAS tersebut menyebutkan, programnya bantuan masjid, beasiswa, dan semacamnya. Utami bertanya, apakah ada program pemberdayaan ekonomi dengan pendampingan yang berkelanjutan? Pegawai BAZNAS tersebut menjawab, “Tidak ada, Mbak. Dari atas sana programnya ya seperti itu tadi.”

Utami menegaskan, seharusnya pemerintah berpikir, mengapa program BAZNAS tidak kreatif dan konvensional? Mengapa justru amil zakat swasta yang memiliki kreativitas dan gagasan dalam pengembangan dan pemberdayaan zakat? Seharusnya pemerintah berpikir dalam kerangka yang lebih besar. Misalnya, pemerintah menyediakan dana Rp 5 miliar, kemudian menantang seluruh LAZ agar berlomba menciptakan program kreatif yang *sustainable* dalam mengentaskan kemiskinan dan memberdayakan masyarakat

miskin. Program ini bisa dibagi ke dalam tiga bagian: pendidikan, kesehatan, dan ekonomi.

Model lain yang bisa dieksekusi pemerintah adalah dengan membagi dana kepada masing-masing LAZ agar mengembangkan program mereka sesuai dengan *comparative advantage* masing-masing. Misalnya, untuk program pendidikan bisa menunjuk Rumah Zakat dengan program Sekolah Juara; untuk program kesehatan bisa menunjuk Dompot Dhuafa; untuk pemberdayaan perekonomian bisa menunjuk Baitul Maal Muamalat dan BMT se-Indonesia. Dengan begini, LAZ akan tertantang untuk lebih kreatif dan dinamis dalam menjalankan fungsinya.

6. BAZNAS Harus Menjadi Pusat *Database* Zakat

Utami pernah bertanya kepada Herry Zudianto yang saat itu menjabat sebagai walikota Yogyakarta. Herry Zudianto dikenal dengan kemampuan manajerialnya yang bagus dan pernah menjadi bupati berprestasi versi majalah *Tempo*. “Ada warga yang mendapatkan bantuan pemberdayaan ekonomi dari Baitul Maal BMT, ada juga yang dapat dari Dinas Sosial Kota Yogyakarta, ada yang dapat dari PNPM Mandiri, ada yang dapat dari LSM. Apakah saya bisa mendapatkan datanya, Pak”, tanya Utami. “Wah, ya tidak bisa. Itu sudah lintas departemen.”, jawab Herry Zudianto.

Bisa dibayangkan, bagaimana bisa pemerintah memiliki keterbatasan pada soal data warganya. Seharusnya, pemerintah memiliki database yang lengkap. “Kalau pemerintah tidak bisa menjalankan fungsi ini, buat apa ada

pemerintah?,” kata Utami. Terkait hal ini, seharusnya BAZNASlah yang menjalankan fungsi ini. Seharusnya BAZNAS membuat *database* muzakki serta *database* mustahik lengkap, dengan mengacu pada peserta program-program yang dijalankan oleh seluruh stakeholder yang melakukan pemberdayaan, baik pemerintahan ataupun swasta.

Seharusnya, ketika satu mustahik sudah diberdayakan oleh PKPU, ia tidak perlu diberdayakan oleh Dinas Sosial atau LSM lain. Utami menyitir temuan riset Tamwil BMT Beringharjo, bahwa nasabah Tamwil yang bermasalah biasanya pinjam ke beberapa tempat. Pinjam kepada A untuk membayar hutang kepada B. Pinjam kepada si C untuk membayar hutang kepada A. Problem mustahik juga bisa seperti itu. Ada beberapa mustahik yang mendapat bantuan dari LAZ, mendapat bantuan juga dari LSM, mendapat bantuan dari Dinas Sosial, dapat pula dari Dinas Perindustrian dan Koperasi, dapat PNPM, dapat juga Kredit Usaha Rakyat (KUR).

Utami mengisahkan bagaimana ia melakukan survei mustahik di pinggir sungai di Yogyakarta. Saat itu ia ditanya oleh warga setempat, “Mbak, mau survei ya? Kalau mau beri pemberdayaan minimal Rp 1 juta, Mbak.” Artinya, warga sudah tidak berpikir dan berorientasi pada pemberdayaan. Warga sudah berpikir pragmatis, berapa dapat dana berapa. Hal ini terjadi lantaran banyaknya bantuan yang masuk dari berbagai lembaga sementara pendampingan tidak maksimal dan yang menerima hanya itu-itu saja.

Utami menambahkan, biasanya nominal bantuan dari pemerintah cukup besar, tetapi pendampingan yang berkelanjutan nyaris tidak ada.

Sehingga, ada celetukan dari warga, “Pemerintah bilangnya dana bantuan ini bergilir dan harus dikembalikan. Tapi nantinya pasti diberikan kok, tidak harus mengembalikan.” Akhirnya, dana bantuan tadi dihabiskan untuk keperluan konsumtif, bukan produktif. Mulanya bantuan digunakan untuk usaha cuci mobil. Dua bulan tidak didampingi, peralatan usaha sudah dijual dan beralih menjadi toko kelontong, padahal toko kelontong tidak memberikan nilai tambah. Dan yang lebih parah ketika peralatan usaha dijual untuk membeli HP atau televisi.

Silang sengkabut ini harus diselesaikan dan hal ini hanya bisa dimulai dari pendataan lintas departemen yang lengkap, valid, dan mutakhir dengan mengacu pada data e-KTP. Pendataan ini hanya mungkin dilakukan oleh pemerintah. Tidak mungkin LAZ akan datang ke Dinas Sosial, Pemerintah Daerah, Dinas Koperasi dan UMKM untuk meminta data-data semacam ini. Tidak ada jaminan pula mereka akan memberikan datanya kepada LAZ. BAZNAS-lah yang seharusnya menjalankan kerja-kerja ini. Utami mempertanyakan, kalau BAZNAS malah sibuk menjadi operator zakat, siapa yang akan menjalankan fungsi-fungsi ini? Kalaupun dikerjakan oleh BAZNAS, apakah bisa fokus dan maksimal hasilnya kalau ia juga menyambi sebagai operator zakat? Kalau BAZNAS yang plat merah saja tidak bisa menjalankan fungsi ini, bagaimana dengan LAZ yang plat hitam?

Ketika data lengkap sudah didapat, maka akan diketahui potensi pembedayaan, dan bisa dibuat program yang lebih kreatif dan tepat sasaran. Data yang lengkap juga akan memudahkan bagi LAZ dan BAZNAS untuk

melakukan pemantauan dan penilaian sejauh mana efektivitas dan progres pemberdayaan yang sudah dijalankan LAZ. Apakah sudah sesuai sasaran, apakah masyarakat sudah berdaya betulan? Seberapa banyak yang berhasil diberdayakan, sejauh mana pemberdayaan memberikan efek kepada mustahik dan masyarakat pada umumnya? Agar jangan sampai terjadi pemubaziran dana lantaran tidak tepat sasaran. Jangan sampai ada mustahik yang diberdayakan oleh PKPU, juga mendapat dana dari Dinas Sosial. Karena bagaimanapun, zakat adalah instrumen keuangan juga.

Yang mengejutkan adalah ketika BAZNAS bahkan pemerintah tidak memiliki *database* semacam ini, justru Dompot Dhuafa merintis membuat *database* Kantung Kemiskinan Nasional dengan data yang sangat lengkap. *Database* ini memuat informasi kantung-kantung kemiskinan sampai tingkat kabupaten, dengan deskripsi lengkap dengan berbagai indikator mulai dari ekonomi, kesehatan, akses pendidikan, dan seterusnya. Ada parameter sejahtera, tidak sejahtera, setengah sejahtera. Data dan konsep semacam ini bisa dikembangkan untuk tingkat internasional dan digunakan oleh PBB. Namun, Utami sangat gemas saat tanpa rasa malu BAZNAS justru meminta data tersebut.

7. BAZNAS Harus Menjadi Regulator yang Kuat

Sengkarut database muzakki dan mustahik di atas hanyalah salah satu problem. Di internal LAZ sendiri, yang belakangan semakin menjamur, berbagai problem juga mulai muncul. Selama ini LAZ jalan sendiri-sendiri.

Sementara itu, selain LAZ ada banyak lembaga yang memberikan program pemberdayaan, mulai dari PNMP, KUR, Dinsos, Disperindagkop, dan LSM. Dalam kondisi semacam ini, realitasnya seperti di rimba raya, hanya yang paling kuat yang bertahan. “Sayangnya, sang raja rimba ikut pula bermain.”, kata Utami.

LAZ berjuang mati-matian untuk tetap eksis. Realitasnya, yang terjadi adalah bukan lagi LAZ mengembangkan *brand*-nya. Sebaliknya, terjadi persaingan *face to face* antara LAZ dan BAZNAS, juga antar LAZ. Ketika mereka bersaing, program yang mereka tawarkan pada akhirnya tidak jauh berbeda. Antar LAZ bukan tidak mungkin terjadi *black campaign*. “Eh, pemberdayaan di LAZ X itu jelek lho.” Kata Utami memberikan contoh. Yang semacam ini sudah mulai terjadi, dan yang menjadi bingung adalah muzakki.

Terhadap hal ini seharusnya BAZNAS mulai cermat. BAZNAS harus membuat aturan main yang jelas agar masing-masing LAZ bisa mengembangkan *comparative advantage* yang diplot untuk menjadi *branding* mereka. Misalnya LAZ X kuat di penanganan bencana, LAZ Y di bidang pendidikan, LAZ Z di bidang pemberdayaan ekonomi dan kesehatan. Seluruh LAZ ini harus fokus pada kekuatan masing-masing dan negara harus memayunginya. Lebih jauh dari itu, BAZNAS juga harus membuat semacam Standard Operational Prosedure agar masing-masing LAZ bisa berjalan sesuai rel, berkembang, dan tidak saling mengganggu.

BAZNAS juga harus membuat evaluasi dan merilis standar LAZ yang sehat. Ini penting untuk menjadi panduan bagi LAZ. BAZNAS harus

membuat semacam kelompok kerja bagi para LAZ, pembagian wilayah kerja, pembagian daerah operasi. Tak kalah penting, seluruh data-data penting tersebut dibagikan kepada seluruh LAZ. Dengan demikian, kerja LAZ bisa lebih efektif karena berdasar pada data valid. Data ini juga bisa digunakan sebagai acuan untuk menilai LAZ, apakah kerjanya sudah efektif, sejauh mana capaiannya. Mustahik yang sudah diberdayakan seharusnya didata juga dan diberi akses yang lebih luas untuk pengembangan perekonomian mereka, kreasi produk, dan perluasan pasar.

Satu tambahan lagi yang tak kalah penting. Sebagai regulator, seharusnya BAZNAS tidak terjun sebagai pemain, seperti halnya Bank Indonesia yang tidak menjalankan fungsi simpan/pinjam. Karena simpan/pinjam adalah pekerjaan dan kewenangan Bank Umum. Demikian halnya, penghimpunan zakat dan pemberdayaannya adalah pekerjaan dan kewenangan LAZ.

8. Pemerintah dan BAZNAS Harus Menjadi Katalisator

Utami pernah mencari akses untuk mustahik binaan Baitul Maal BMT Beringharjo di Disperindagkop (Dinas Perindustrian, Perdagangan, dan Koperasi). Mustahik binaan tersebut menjalankan usaha kerajinan membuat manik-manik dengan kualitas bagus namun harga terjangkau. Selama ini pemasarannya tidak maksimal, karena akses ke pasar belum luas. Utami mengajukan permohonan agar mustahik binaan bisa bergabung dalam

pameran-pameran UMKM yang diadakan oleh Disperindagkop. Tetapi apa tanggapan pegawai Disperindagkop.

Ibu pegawai itu tanpa malu dan terus terang meminjam produk untuk dipamerkan atas nama pegawai tadi. Ia hendak menjadi broker atau makelar saja dan tidak memberikan akses pasar kepada mustahik binaan, padahal tugas dan fungsi dasar pegawai tersebut adalah membukakan pintu agar warga bisa mengakses program pemerintah. Tetapi hal tersebut tidak dilakukan. Utami menegaskan bahwa fungsi semacam ini harusnya dijalankan juga oleh pemerintah dan BAZNAS.

BAZNAS harus menjadi penyambung dan pembuka akses bagi muzakki agar mereka lebih berdaya, bukan malah diperdaya. Utami menyebutkan bahwa potensi muzakki untuk menjadi UMKM sangat besar. Mereka memiliki keunggulan berupa sifat ulet dan tahan banting, juga upah buruh yang murah. Seharusnya pemerintah melihat ini sebagai potensi perekonomian negara dalam skala makro. Sehingga, seharusnya pemerintah, BAZNAS, dan LAZ bersinergi dalam hal ini. Peningkatan jumlah UMKM yang di negeri ini baru 1,2% penting untuk pertumbuhan perekonomian nasional.

Dalam tingkat yang lebih lanjut, dengan menjalankan peran ini, pemerintah bisa sekaligus mendapatkan keuntungan lain, yakni makin berdayanya pengrajin dan petani kecil serta kerajinan makin *sustainable*. BAZNAS juga bisa menyelamatkan mustahik dari jeritan kapitalis yang licik dan bisa menggunakan pola yang lebih syar'i.

J. Takmir Masjid Jami' Kodama

Selain mengatur LAZ dan BAZNAS, UUPZ 23/2011 juga berlaku bagi seluruh masyarakat, terutama yang menjalankan kerja-kerja pemungutan, pengelolaan, dan pendistribusian zakat. Ketika negara mendaulat diri sebagai otoritas tunggal dalam pengelolaan zakat, maka entitas lain akan dianggap ilegal dan melawan hukum tatkala melakukan tindakan pengelolaan zakat. Atas tindakan melawan hukum ini, negara menetapkan dan menjatuhkan sanksi kepada siapa pun yang melanggar aturan dan melawan hukum tersebut.

Subjek yang juga disasar dan rawan terhadap hal ini adalah masyarakat muslim yang turut mengelola zakat, mencakup takmir masjid, musala, madrasah, sekolah, kiai, pesantren, majelis taklim, panti asuhan, dan yayasan yang mengelola dana zakat. Mereka sangat rentan terjerat pemidanaan karena pengetahuan mereka akan tata hukum yang berlaku sangat minim, juga mereka tidak memiliki jaring pengaman yang membuat mereka bisa lebih aman. Oleh karena itu, peneliti mewawancarai Jamilludin, takmir Masjid Kodama Yogyakarta.¹¹⁶

Masjid Kodama berdiri di Jalan Ali Maksum, Krapyak Kulon, Panggunharjo, Sewon, Bantul, DIY. Selain menjadi takmir masjid, Jamilludin juga menjabat sebagai ketua Yayasan Kodama yang bergerak di bidang dakwah

¹¹⁶ Pada tahun 1980-an, ada banyak santri Pondok Pesantren Al-Munawwir Krapyak yang berkuliah di kampus-kampus di DIY. Mereka mendirikan Pergerakan Mahasiswa Islam Indonesia (PMII) cabang Krapyak. Salah satu kegiatan organisasi ini adalah dakwah di masjid dan musala di sekitar kampung Krapyak. Mereka menamakan sayap dakwah ini sebagai Korps Dakwah Mahasiswa (Kodama). Belakangan, ketika PMII cabang Krapyak membubarkan diri, sayap dakwah ini tetap bertahan dan bahkan membentuk badan hukum sendiri berupa yayasan pada 1990. Markas Kodama kemudian berpindah keluar dari pesantren dan mendirikan Masjid Kodama hingga saat ini. Wawancara dengan Jamilludin, 4 Januari 2014 di Masjid Kodama, Jalan Ali Maksum, Krapyak Kulon, Panggunharjo, Sewon, Bantul.

dan sosial keagamaan. Yayasan ini memiliki 30 KSU (Kelompok Swadaya Umat) berupa masjid atau musala yang tersebar di kecamatan Sewon, Bantul. Yayasan dan masjid ini menerima dan menyalurkan dana zakat, sedekah, wakaf, dan kurban meskipun belum terprogram secara maksimal. Belum lama ini Yayasan Kodama meresmikan Musala Kodama II di Panggungharjo yang dibangun menggunakan dana wakaf dan zakat dari masyarakat. Pada 2013, Yayasan Kodama menyalurkan kurban 50 ekor kambing dan 7 ekor sapi dari komunitas muslim Singapura ke Kalibawang, Kulon Progo.

Beberapa kegiatan Kodama menggandeng OPZ, baik BAZNAS ataupun LAZ.¹¹⁷ Meskipun sering berinteraksi dengan BAZNAS dan LAZ, Jamilludin awalnya belum paham 100% dengan UUPZ 23/2011. Maka ketika membaca UUPZ *a quo* pra-JR secara tuntas ia kaget ketika mendapati adanya ancaman pidana bagi amil zakat tak resmi seperti takmir masjid. Di awal wawancara, ia sangat berhati-hati dan agak tegang dalam menjawab pertanyaan peneliti, karena ia khawatir akan keselamatan diri dan jamaahnya dari potensi pembedaan.

1. Hak dan Otoritas Negara dalam Mengelola Zakat

Jamilludin menyatakan bahwa mayoritas warga negara adalah muslim. Namun demikian, negara selama ini membiarkan dan cuek terhadap kebutuhan masyarakat dalam layanan dan fasilitasi dalam berzakat. Dalam sejarahnya, pengelolaan zakat oleh negara di negeri ini minim. Kondisi ini memicu kreativitas masyarakat untuk menjalankan fungsi amil. Jamilludin

¹¹⁷ Pembangunan Musala Kodama II juga mendapatkan bantuan dari BAZNAS DI Yogyakarta. Data observasi lapangan.

mencontohkan bahwa selama ini UPZ di KUA di Bantul, misalnya absen dalam kerja-kerja pengelolaan zakat. Padahal masyarakat menunggu kiprah dan peran pemerintah.

Padahal, dalam tafsir versi *mainstream*, pemerintah adalah lembaga yang berhak dan berwenang dalam mengelola zakat. Hal ini mengacu pada QS at-Taubah 103 yang sudah jelas memerintahkan *umara* untuk memungut dan mengelola zakat. Namun BAZNAS sendiri yang seharusnya menjadi *leader* justru asing bagi masyarakat. Warga Krapyak sendiri, misalnya ketika ditanya tentang lembaga zakat, mereka lebih mengenal LAZIS NU, LAZIS Syuhada atau Dompot Dhuafa.

Kalau melalui UUPZ 23/2011 negara berniat untuk lebih serius masuk dalam mengurus zakat, maka hal ini adalah sangat bagus. Di sini keseriusan pemerintah dalam mengelola zakat ditantang. Jamilludin berharap kualitas pengelolaan zakat oleh pemerintah setara bahkan lebih baik dari yang sudah dilakukan LAZ sipil. Kualitas ini menyangkut program-program yang lebih inovatif dan mampu menjangkau mustahik sampai ke pelosok negeri.

Selain itu, pemerintah diharapkan mampu menyediakan fasilitas pelayanan muzakki yang lebih modern dan selaras dengan kemudahan dalam berzakat. Jamilludin mencontohkan bagaimana berzakat di LAZ bisa sangat mudah dan tidak terbatas waktu dan tempat, bisa transfer pada jam berapa pun dan dari bank mana pun. Kemampuan database LAZ juga sangat bagus. Jamilludin mencontohkan KUA di Kab. Bantul saat mau bayar zakat, ternyata

petugasnya tidak ada dan harus menunggu nanti. Ketika meminta data mustahik, mereka tidak punya.

Tak kalah penting, transparansi pemerintah perlu diperhatikan. Selama ini bukan rahasia lagi, di mana pemerintah justru menjadi lembaga yang diisi oleh aparat yang bermental korup. Kondisi ini jika tidak ditangani secara serius akan berpotensi memunculkan penyelewengan dana zakat untuk kepentingan yang bertentangan dengan zakat. Selain itu, struktur pengelola zakat oleh pemerintah harus lebih kuat dan solid, dengan didukung oleh SDM yang gesit dan muda, sehingga mampu jemput bola, tidak hanya menunggu setoran.

2. Amil Zakat Bentuk Masyarakati Sipil

Di Masjid/Yayasan Kodama, amil zakat adalah panitia yang dibentuk oleh takmir masjid atau masyarakat di sekitar masjid untuk mengelola zakat yang dibayarkan oleh masyarakat. Panitia ini biasanya berbentuk *ad hock* dan hanya ada di bulan Ramadhan. Oleh karenanya, panitia zakat ini biasanya dirangkap oleh panitia kegiatan Ramadhan. Jadi, selain mengelola kegiatan Ramadhan, di pengujung bulan mereka menerima zakat dari masyarakat dan menyalurkan kepada yang berhak.

Mengetahui adanya potensi pidana bagi amil tak resmi, Jamiluddin enggan mengisahkan kepanitiaan yang dibentuk oleh yayasan/takmir masjid Kodama. Jamilludin menyebutkan bahwa kepanitiaan zakat di Kodama dibentuk oleh sesepuh masyarakat Krapyak Kulon. Sedangkan

anggota/pengurus Yayasan dan takmir masjid Kodama hanya terlibat sebagai pembantu atau semacam tim sukses/*event organizer* saja, terutama dalam pemutakhiran *database* mustahik dan penyalurannya.

Jamilludin menyebutkan bahwa hak kewenangan mengelola zakat yang dimiliki oleh panitia zakat diperoleh dari mandat hasil keputusan rapat sesepuh warga Krapyak Kulon sekitar masjid. Sehingga, tentu saja sumber kewenangan ini akan berbeda dengan sumber kewenangan negara dalam mengelola zakat yang memiliki pijakan teologis berupa QS at-Taubah 103. Panitia zakat ini memang tidak memiliki pijakan teologis semacam itu.

Meskipun demikian, menurut Jamilludin, yang terpenting dan yang dipikirkan oleh masyarakat adalah sederhana, bagaimana agar mereka bisa menunaikan syariat zakat dengan tuntas sehingga kewajiban mereka terhadap diri (zakat fitrah) dan harta (zakat mal) menjadi gugur. Beberapa di antaranya memang ingin agar negara turun terlibat dalam hal ini, tetapi faktanya peran pemerintah tidak pernah ada, sehingga masyarakat menginisiasi dan mengorganisir diri sendiri dalam pengelolaan zakat.

3. UUPZ 23/2011 Merepotkan Masyarakat Sipil

Setelah peneliti menuturkan bahwa potensi pembedaan terhadap amil zakat tak berizin ini diminimalisir oleh putusan MK dalam uji materi, Jamilludin menjadi lebih terbuka dan lancar dalam menyampaikan pandangan-pandangannya. Hal ini terutama karena pembedaan bisa ditepis dengan hanya melaporkan kegiatan pengelolaan zakat kepada pejabat berwenang. Jelas

bahwa UUPZ 23/2011 jika diterapkan secara kaku seperti sebelum JR, memberikan efek yang cukup besar justru bagi penurunan kerja-kerja pengelolaan zakat.

Adapun sikap masyarakat sipil non-pegiat zakat LAZ yang selama ini relatif diam terhadap UUPZ 23/2011 adalah lantaran akses masyarakat akan informasi dan peraturan perundang-undangan relatif minim, bukan karena mereka sengaja mendiamkannya. Jadi sekiranya masyarakat sipil mengetahui potensi kerepotan yang akan diakibatkan oleh penerapan UUPZ *a quo*, tentu mereka akan menanggapi.

Hal ini karena penerapan UUPZ 23/2011 akan mengubah sistem dan tata kelola dunia zakat yang sudah berjalan di kalangan masyarakat umum. Perubahan ini tentu akan menimbulkan polemik, terutama jika mereka belum begitu paham dengan peraturan yang terbaru atau justru karena pemahaman mereka sepenggal-sepenggal sehingga memunculkan distorsi dan mispersepsi di kalangan masyarakat terhadap UUPZ 23/2011. Selain itu, kerja-kerja sosial dan kreativitas warga yang berlandaskan pada kesadaran masyarakat untuk menjalankan syariat zakat bisa dibatasi.

4. Idealitas Pengelolaan Zakat

Jamilludin mengisahkan bahwa di Malaysia ada lembaga khusus yang fokus mengelola zakat dan masyarakat difasilitasi dalam berzakat dengan berbagai insentif. Pendayagunaan zakat juga dilakukan semaksimal mungkin untuk menyelesaikan problem-problem umat. Jamilludin pernah berdiskusi

dengan *Head of School* sebuah sekolah di Australia. Ia mengisahkan bahwa di Australia ada lembaga yang mengelola dana sosial Islam dan hal-hal penting dalam Islam. Misalnya, menjual hewan kurban tidak bisa dilakukan sembarangan seperti di Indonesia. Demikian halnya memotong hewan kurban hanya bisa dilakukan oleh lembaga tersebut, berbeda dengan Indonesia yang di mana-mana bisa memotong.

Jamilludin hendak menyatakan bahwa perlu ada ketertiban dalam dunia zakat. Tertib bagi pengelola zakat, tertib bagi muzakki, dan tertib pula bagi mustahik. Masyarakat difasilitasi dengan baik entah sebagai muzakki atau mustahik, dan petugas bermental melayani serta menjemput bola. Dalam hal ini, peran pemerintah sangat penting. Menurut Jamilludin, masyarakat tidak terlalu memusingkan perdebatan antara LAZ dan BAZNAS tentang siapa yang berperan sebagai regulator dan siapa sebagai operator. Perdebatan semacam itu tidak relevan bagi masyarakat. Bagi masyarakat awam, mereka ingin agar ada ketaatan kepada *umara*, seperti yang diperintahkan QS an-Nisa (4): 59,

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِي الْأَمْرِ مِنْكُمْ

“Hai orang-orang yang beriman, taatlah kalian kepada Allah, dan taatlah kepada Rasul, dan kepada ulil amri di antara kalian.”

Jamilludin ingin agar ketaatan kepada ulil amri ini dilakukan secara total, tidak hanya dalam soal penentuan awal Ramadhan dan hari raya saja, melainkan juga pada pengelolaan zakat. Di sisi lain, pemerintah juga harus bisa mengayomi masyarakat. Secara lebih khusus, BAZNAS sebagai representasi negara harus bisa merangkul LAZ dan memberdayakan mereka. Karena masing-masing LAZ memiliki keunggulan yang berbeda dan agar mereka tidak jalan sendiri-sendiri agar kekuatan dan energi terfokus dan bisa bersinergi dengan baik. Negara harus mampu berperan di sini.

Di sisi lain, Jamilludin melihat adanya potensi persaingan di antara LAZ. Ia pernah ketemu dengan pegawai X dari LAZ A, kemudian pegawai ini menggunjingkan LAZ B, menyindir bahwa pengelolaan zakat dan pemberdayaan LAZ B tidak bagus dan rawan kebocoran. Sementara, ketika Jamilludin ke LAZ B, ada petugas Z yang menyatakan bahwa pegawai X adalah mantan pegawai di LAZ B yang dikeluarkan karena menyelewengkan dana zakat, dan seterusnya. Selentingan-selentingan semacam ini jika tidak diatasi sedari awal lama kelamaan akan membuat masyarakat tidak percaya kepada LAZ. Padahal kepercayaan masyarakat adalah salah satu kunci penting dalam tata kelola zakat.

Dalam rangka meningkatkan kepercayaan masyarakat, transparansi, integritas, serta totalitas dalam pelayanan yang diekspresikan oleh petugas zakat dan diterapkan secara kelembagaan oleh seluruh OPZ adalah hal yang sangat penting dan mendesak untuk segera dieksekusi. Karena zakat adalah

perintah ilahi. Sementara mengelola zakat adalah memegang amanah dari Ilahi. Sebab itu, siapa pun tidak bisa bermain-main dengan zakat.

K. Konstruksi Keberterimaan Amil Zakat di DI Yogyakarta atas Hegemoni Negara dalam Pengelolaan Zakat Melalui UUPZ 23/2011

Dari pemaparan di atas, peneliti mendapatkan banyak temuan menarik terkait sikap keberterimaan amil zakat di DIY terhadap hegemoni negara dalam mengelola zakat melalui UUPZ 23/2011. Sikap amil yang beraneka ini muncul tidak dari ruang hampa. Ada konstruk dan *frame* berpikir, ada pemaknaan, ada pembahasan, ada dialektika, juga ada kepentingan yang hendak dipertahankan atau diraih. Ada amil yang karena posisinya berada di BAZNAS yang merupakan lembaga negara, ia bersikap selaras dengan posisi BAZNAS, meskipun tidak puas 100% dengan UUPZ 23/2011. Namun ia menghendaki keharmonisan hubungan antara BAZNAS dan LAZ untuk bergerak bersama membesarkan pangsa zakat.

Di sisi lain, lantaran bekerja dan bernaung di bawah LAZ, ada amil yang menolak hegemoni negara dalam pengelolaan zakat, meskipun setelah ditelisik lebih lanjut ia tak punya senjata argumen yang cukup kokoh untuk merobohkan tembok argumentasi bahwa negara adalah aktor yang paling berhak untuk mengelola zakat. Di sisi yang berbeda, ada amil zakat yang tidak bernaung di bawah LAZ ataupun BAZ. Mereka memang tertinggal informasi dan wacana hiruk-pikuk perdebatan UUPZ 23/2011. Uniknya, mereka tidak terlalu memusingkan siapa yang berhak mengelola zakat, apakah hegemoni negara akan

menghapus peran masyarakat sipil atau tidak. Yang terpenting bagi mereka, umat Islam bisa menunaikan kewajiban dengan nyaman dan mustahik bisa disantuni.

Berangkat dari titik ini, membongkar struktur kuasa, kerangka berpikir, dan kepentingan yang bermain di balik sikap tersebut merupakan sebuah keniscayaan. Setelah penulis menghadirkan konstruksi spesifik masing-masing amil pada subbab A sampai J, pada subbab K ini peneliti menghadirkan konstruksi yang bersifat general untuk seluruh amil zakat di DI Yogyakarta terkait keberterimaan mereka terhadap hegemoni negara dalam pengelolaan zakat melalui UUPZ 23/2011. Rekonstruksi ini akan dimulai dari hal yang paling mendasar, yakni jatidiri NKRI, lalu berurutan menuju hal yang makin ke permukaan dalam UUPZ 23/2011. Di akhir subbab ini, penulis akan menghadirkan rekonstruksi idealitas tata kelola zakat.

Saat menulis subbab ini penulis sadar betul bahwa rekonstruksi yang bersifat general ini berisiko tinggi untuk membuat semacam penyeragaman dan pengerangkaan yang bersifat rigid. Pemangkasan konstruk detil dan reduksi terhadap konstruk keberterimaan masing-masing amil menjadi hal yang tak terhindarkan. Akan tetapi, konstruk general ini perlu dibuat agar ada gambaran yang lebih mudah untuk dibaca dan dipahami. Hal ini penting agar masyarakat luas mendapatkan pintu masuk untuk melihat detil yang lebih rigid seperti yang peneliti uraikan pada subbab subbab di atas.

1. NKRI antara Negara Islam dan Bukan Negara Islam

Sebagian besar amil zakat menyatakan bahwa NKRI bukanlah negara Islam. Hal ini didasarkan pada fakta bahwa Islam tidak menjadi identitas utama, landasan ideologis bernegara, setidaknya hukum Islam tidak berlaku secara penuh seluruh dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Memang ada beberapa bagian dari hukum Islam yang diterapkan dan berlaku di negeri ini, baik melalui kerja negara ataupun tanpa melalui campur tangan negara. Akan tetapi, sebagian besar hukum tersebut berada pada ranah privat dan tidak masuk ke dalam ranah publik.

Namun di sisi lain, melihat perkembangan dalam dua dasawarsa terakhir, islamisasi hukum nasional atau nasionalisasi hukum Islam memang sangat marak. Amil zakat di DI Yogyakarta menyadari betul akan hal ini, karena bahkan hadirnya UUPZ 23/2011 ini juga adalah wujud legislasi hukum Islam di Indonesia. Bahkan, dalam beberapa kesempatan, baik sendiri-sendiri ataupun saat bersama dengan FOZ, amil zakat di DI Yogyakarta cenderung sepakat bahwa negara harus campur tangan terutama dalam menggalakkan pembayaran zakat, melalui misalnya, penerapan sanksi hukum bagi muzakki yang ingkar.

Karena setiap hari bersinggungan dengan wacana dan kerja-kerja sosial Islam atau karena sebab lain, ada semacam kehendak di kalangan amil zakat agar negara Indonesia mengadopsi hukum Islam, setidaknya negara memberikan perhatian yang lebih besar kepada Islam. Hal ini terutama didasarkan pada fakta bahwa penduduk Indonesia adalah

mayoritas umat Islam. Namun ada pula Jumarsono (PKPU) dan Rubi Utami Varalin (Baitul Maal BMT Beringharjo) yang lebih cocok dengan *khilâfah ‘alâ minhâj an-nubuwwah*, seperti yang dipraktikkan oleh Rasul dan Khulafaurrasyidin, sembari buru-buru memberi catatan kaki bahwa khilafah ini berbeda dengan ide khilafah ala Hizbut Tahrir.

Namun di sisi lain, ada yang menolak logika formal-positif semacam itu. Bagi Dai Iskandar (LAZIS Muhammadiyah), urgensi “bentuk” tidak bisa dilampaui oleh urgensi “isi”. Jika diibaratkan, maka umat Islam yang baik adalah seperti air yang jernih. Ia akan tetap bermanfaat meskipun wadahnya berupa teko, gelas, cangkir, atau ember. Yang terpenting adalah airnya, bukan wadahnya. Yang terpenting adalah umat Islam yang madani, berbudaya, dan berdaya, bukan bentuk negara di mana mereka tinggal.

Logika substansialis ini juga diamini oleh Yusuf Wibisono (BAZNAS DIY). Lebih lanjut, ia menambahkan bumbu religius dalam NKRI, bahwa negara *cq* pemerintah adalah pihak yang diserahi amanah untuk mengurus hajat hidup orang banyak. Mereka ini dalam bahasa agama disebut sebagai *ulil amri*. Jadi, meskipun tidak secara formal menggunakan Islam sebagai basis ideologi, tetapi kehadiran negara (*raison de etre*) adalah hal yang bersifat teologis juga.

Meskipun argumen teologis sudah cukup kuat, Jumarsono (PKPU) masih bimbang dengan status keberislaman NKRI. Hal ini didasarkan pada realitas bahwa NKRI meskipun mengakomodasi kepentingan umat Islam,

ia juga mengakomodasi kemaksiatan. Sehingga, dirinya agak ragu dengan keberislaman NKRI. Namun, demi kepentingan yang lebih luas agar NKRI tidak disebut sebagai negara kafir yang nantinya justru membawa kekacauan, ia sepakat bahwa NKRI sudah memenuhi pendapat jumhur ulama terkait klasifikasi negara Islam: penduduknya mayoritas muslim, hukum Islam berlaku, dan pemerintahannya muslim.

Satu hal yang tak kalah menarik, ada amil zakat terkejut ketika peneliti ajukan klasifikasi jumhur ulama terkait negara Islam ini. Ajeng Rahadini (Dompet Dhuafa) sampai menyatakan bahwa jika seluruh orang menganut pemahaman sama seperti ulama jumhur, tentu tidak akan ada demonstrasi menentang UUPZ 23/2011. Namun, meskipun tak ada satu pun amil zakat yang peneliti temui yang menyatakan bahwa NKRI adalah negara kafir, mengapa ada banyak amil zakat di luar sana yang menolak UUPZ 23/2011 dan bahkan sampai demonstrasi dan bahkan mengajukan uji materi ke Mahkamah Konstitusi?

2. Hak Negara Mengelola Zakat

Lantaran NKRI bukan merupakan negara Islam, maka negara tidak perlu mengurus urusan zakat umat Islam. Biarkanlah masyarakat sipil Islam yang menjalankan fungsi tersebut. Pendapat semacam ini menariknya hanya penulis temukan di satu tempat, yakni amil zakat di Rumah Zakat. Rumah Zakat selama beberapa waktu belakangan memang *leading* dalam mengelola zakat, jauh meninggalkan LAZ lain, apalagi

BAZNAS. Apakah karena kemampuannya yang sudah cukup bagus sehingga merasa bahwa negara tidak perlu campur tangan? Indikasi ke arah ini ada, meskipun tidak eksplisit.

Sementara itu, yang tak kalah menarik adalah bahwa seluruh amil zakat lain yang peneliti temui menyatakan bahwa meskipun NKRI bukan negara Islam, NKRI tetap berhak mengelola zakat. Terkait hal ini, ada beberapa argumentasi para amil zakat yang bisa diklasifikasikan ke dalam tiga kelompok: argumentasi teologis, sosiologis, dan teknis. Ketiga argumentasi bisa dijelaskan sebagaimana berikut:

a. Argumentasi Teologis

Argumentasi dasar yang nyaris tak bisa dibantah oleh seluruh amil zakat yang penulis temui adalah bahwa di dalam al-Quran ada ayat yang memerintahkan kepada negara untuk memungut zakat. Ayat ini adalah QS at-Taubah: 103. Ayat ini dipahami sebagai memerintahkan kepada pemegang kekuasaan yakni negara untuk memungut zakat. Yusuf Wibisono mengatakan bahwa negara adalah kepanjangan tangan Tuhan untuk memungut zakat. Memungut hanya bisa dilakukan oleh pihak yang diberi kewenangan (*ulil amri*).

Atas argumentasi *ulil amri* ini, Istiawan (Rumah Zakat) memberikan alternatif pemahaman yang agak berbeda. Siapakah *ulil amri* itu? Baginya, *ulil amri* bukanlah sosok tunggal, lantaran terkait dengan kepentingan dan konteks yang beraneka. Dalam konteks RT, *ulil amri*

adalah Pak RT; dalam konteks camat, ulil amri adalah Pak Camat. Dalam konteks agama, ulil amri adalah pemuka agama. Jika dilarikan dalam ruang yang lebih jauh, dalam konteks zakat, ulil amri adalah mereka yang sudah berjalan mengelola zakat, LAZ. Sementara itu, negara adalah ulil amri dalam konteks sosial politik, sehingga ia tak perlu mengurus hal ihwal zakat yang merupakan domain agama.

Selain wacana tanding dari Istiawan, ada satu lagi wacana tanding dari Syahroini (LAZIS NU). Meski sepakat dengan hak negara dalam mengelola zakat, Syahroini mencoba membuka ruang-ruang dialektika terhadap ayat ini. Ia menawarkan agar ada tafsir dari penafsir yang netral, yang tidak berpihak kepada pemerintah cq BAZNAS ataupun kepada LAZ swasta. Adanya penafsir netral ini akan memberikan pemahaman yang netral pula terhadap pengelolaan zakat. Keberanian menawarkan wacana tanding ini muncul lantaran Syahroini ternyata adalah alumnus jurusan Tafsir di IAIN Sunan Kalijaga Yogyakarta.

b. Argumentasi Sosiologis

Memungut zakat pada dasarnya adalah sebuah pemaksaan. Pemaksaan ini hanya bisa dilakukan ketika ada landasan teologis dan terutama sosiologis. Landasan teologis ini terletak pada teori kontrak sosial, di mana masyarakat berkumpul lalu membentuk negara dan menyerahkan sebagian haknya kepada negara untuk menyelenggarakan tata negara demi memenuhi hajat kepentingan bersama. Mayoritas

penduduk Indonesia adalah beragama Islam. Salah satu kewajiban teologis mereka adalah menunaikan zakat. Terhadap hal ini, negara harus turun tangan memfasilitasi. Salah satu wujud fasilitas negara adalah memungut zakat.

Oleh karena itu, selaras dengan logika ini, maka masyarakat sipil atau lembaga swasta apa pun bentuknya selain negara tidak ada yang memiliki kontrak sosial semacam ini, sehingga mereka tidak bisa memaksa masyarakat dengan memungut zakat. Jika LAZ swasta menarik zakat, menurut Yusuf Wibisono, nanti bisa terkena sangkaan pelanggaran HAM. Sampai di titik ini, Yusuf enggan melanjutkan fungsi negara dalam pengentasan kemiskinan melalui zakat. Karena baginya, yang pokok dalam zakat adalah penunaianya, bukan pentasarufannya.

Berbeda dengan Yusuf, Zakse (LAZIS UII) justru menggarisbawahi salah satu urusan yang harus diselesaikan oleh negara lantaran terikat dengan kontrak sosial adalah pengentasan kemiskinan. Sebagai salah satu instrumen potensial untuk mengentaskan kemiskinan, negara perlu mengelola zakat agar berdaya guna dalam tujuan tersebut. Hal ini juga diamini oleh April Purwanto (FOZ DIY dan PKPU). Bahwa menurutnya, zakat lebih kental nuansa sosialnya, sehingga negara harus bertanggung jawab dalam hal ini. Bahkan kerja-kerja Nabi saw dalam mengelola zakat melalui Baitul Mal adalah kerja sosial, bukan kerja keagamaan semata.

c. Argumentasi Historis

Dalam catatan sejarah Islam klasik, tertulis jelas bahwa zakat dipungut dan dikelola oleh negara saat itu, mulai dari zaman Rasulullah, Khulafaurrasyidin, Bani Umaiyah, Bani Abbasiyah, dst. Meskipun pola dan praktik di tiap generasi era dahulu berbeda-beda, tetapi tak ada satu amil zakat pun yang peneliti temui yang membantah terkait fakta besar ini. Oleh karena preseden itulah, saat ini NKRI juga berhak mengelola zakat karena sudah berada pada rel yang seharusnya.

Akan tetapi, Utami menekan bahwa sejarah yang dilihat jangan hanya sejarah Islam klasik. Sejarah pengelolaan zakat di Indonesia harus mendapatkan perhatian lebih. Menurut Utami, benar bahwa negara memiliki hak dan kewenangan untuk mengelola zakat, tetapi apakah NKRI sudah menjalankan hak dan kewenangannya? Faktanya tidak begitu. Selama ini yang aktif mengelola zakat justru adalah LAZ swasta, bukan negara yang walaupun menyelenggarakan pengelolaan zakat, masih dilakukan secara kurang profesional, sporadis, tidak terkonsep matang, dan kalah kreatif dibandingkan LAZ.

April menambahkan bahwa pada masa dahulu melalui YABMP, Presiden Soeharto memang pernah menyelenggarakan pengelolaan zakat, tetapi tidak lama dan setelah itu negara kembali absen dalam pengelolaan zakat. Oleh karenanya, menurut Utami, negara harus memberikan ruang kepada LAZ untuk terus berkembang demi kebaikan bersama agar

kesadaran zakat semakin tumbuh dan pendaayagunaannya makin luas, bukan malah membunuh LAZ.

Yang tak kalah menarik adalah bahwa meskipun mengacu pada tiga argumentasi ini negara berhak mengelola zakat, beberapa amil zakat menyebutkan bahwa pemerintah cq BAZNAS belum siap untuk menjalankan perannya. Hal ini karena dalam rekam jejak pemerintah banyak bermasalah terutama tatkala menyangkut uang, yang berpotensi dikorupsi. Ujungnya, kepercayaan masyarakat kepada pemerintah semakin menipis.

3. Sumber Hak Amil dalam Mengelola Zakat

April Purwanto menegaskan bahwa dalam sejarah Islam klasik tidak dikenal amil zakat nonpemerintah. Jadi, LAZ yang sekarang ini marak tidak sesuai syariah, atau sekurang-kurangnya berbeda konteks (dalam bahasa yang lebih halus) dengan pengelolaan zakat era Nabi dahulu. Namun, negara melimpahkan wewenang pengelolaan zakat ini kepada LAZ, karena negara tak mampu optimal melakukannya. Pelimpahan ini diberikan melalui UUPZ 38/1999 dan UUPZ 23/2011. Berdasarkan pada UUPZ inilah, LAZ hadir menjalankan fungsi yang negara lemah di dalamnya.

Logika semacam ini juga diamini oleh seluruh amil zakat yang peneliti temui. Mereka kompak bahwa kewenangan mereka dalam mengelola zakat bersumber dari pengukuhan yang datang dari negara, baik

Menteri Agama (untuk LAZNAS) atau SK Gubernur (untuk LAZ tingkat provinsi). Mereka juga kompak bahwa kehadiran LAZ adalah lantaran pemerintah cq BAZNAS tidak mampu, sehingga masyarakat berinisiatif membuat kantung-kantung pengelolaan zakat. Kehadiran LAZ adalah sebagai alternatif agar umat Islam bisa menunaikan zakatnya dengan baik, agar kewajiban umat Islam gugur.

Pendapat yang agak berbeda dikemukakan oleh Jumarsono. Meskipun memahami bahwa sumber kewenangan LAZ dalam mengelola zakat adalah SK dari Kemenag, baginya, kehadiran LAZ adalah sebagai antitesis bagi negara yang saat itu kurang total dalam mengelola zakat. Antitesis semacam ini adalah lumrah pada masa menjelang Orde Baru runtuh dan awal reformasi. Istiawan juga menyatakan bahwa LAZ hadir sebagai antitesis bagi gerakan kuningisasi zakat melalui YABMP dan BAZIS.

Tak kalah menarik, Istiawan menyiratkan bahwa pijakan teologis bagi pengelolaan zakat oleh LAZ adalah QS 9:103. Hal ini dengan memahami bahwa yang diseru dalam ayat tersebut untuk memungut zakat adalah ulil amri. Ulil amri dalam konteks pengelolaan zakat adalah amil. Istiawan meminjam hasil konferensi zakat yang menyatakan bahwa amil adalah orang yang menghabiskan jam kerja produktifnya untuk fokus mengelola zakat. LAZ ada di titik ini. Sehingga ada ataupun tidak ada negara, LAZ memiliki kewenangan mengelola zakat lantaran ia adalah amil profesional.

4. Menggugat Hegemoni Pengelolaan Zakat oleh Negara

Dalam konteks UUPZ 38/2011 dan sebelum UU tersebut diundangkan, semangat umum yang ada di negara ini adalah liberalisasi pengelolaan zakat. Negara tidak melakukan konsentrasi kuasa dalam pengelolaan zakat dan membebaskan masyarakat sipil untuk melakukan kerja-kerja pengelolaan zakat. Lebih dari itu, melalui UUPZ 38/1999 negara mengakui dan menempatkan amil zakat swasta dan amil zakat negara dalam satu arena bermain yang sama dengan hak dan kewajiban yang sama.

Kondisi semacam ini pada akhirnya memicu masing-masing aktor untuk bekerja maksimal dan mengakumulasi kapital masing-masing, baik kapital sosial, kultural, hingga finansial. Sampai satu dekade berselang, LAZ swasta muncul sebagai aktor yang tangguh baik dalam penghimpunan maupun dalam program yang ditawarkan. Beberapa amil LAZ yang peneliti temui menyebutkan adanya kecemburuan terhadap LAZ sehingga LAZ kemudian direstriksi keberadaannya. Dimulailah gerakan deliberalisasi pengelolaan zakat yang gongnya adalah UUPZ 23/2011 dan PP 14/2014.

Sebagian besar amil zakat yang penulis temui memandang UUPZ 23/2011 tidak berpihak kepada LAZ. Jika kadar keberpihakan ini diurutkan dalam skala mulai dari yang paling positif hingga yang paling negatif adalah, bahwa UUPZ 23/2011 (i) sangat ideal (Jumarsono); (ii)

semangatnya positif (Zakse) (iii) menertibkan dan melindungi (Yusuf Wibisono); (iv) tidak memuaskan semua pihak (Yusuf Wibisono); (v) merepotkan (Jamilludin); (vi) membatasi (Syahroini); (vii) mensubordinasi (Ajeng Rahadini); (viii) mengawasi dan mengontrol (Dai Iskandar); (ix) menekan (April Purwanto); (x) mendominasi dan menghegemoni (Zakse); (xi) merugikan (Istiawan dan Didik); dan (xii) membunuh (Utami Varalin) amil zakat LAZ.

Rentang sikap keberterimaan yang sangat tersebar ini menunjukkan banyak hal. Bahwa kepentingan, *frame* dan pola pikir, pemaknaan, dan pembahasan sangat berpengaruh dalam hal ini. Mengapa Jumarsono, misalnya, menyebutkan bahwa UPZ 23/2011 sangat ideal padahal nyata-nyata ia adalah amil LAZ yang menurut Istiawan akan dirugikan, atau dalam bahasa Utami akan dibunuh oleh UUPZ 23/2011? Jumarsono delapan tahun tinggal di Aceh yang menerapkan syariat Islam dalam kerangka bernegara. Zakat dikelola Baitul Mal di bawah kendali pemerintah Aceh. Maka, ketika NKRI hadir untuk mengelola zakat, tentu itu adalah sebuah kemajuan, tetapi sayangnya kondisi dan realitas di NKRI belum ideal.

Zakse sepakat dengan semangat UUPZ 23/2011 untuk optimalisasi dan penertiban pengelolaan zakat namun jangan sampai terjadi dominasi dan hegemoni terhadap LAZ swasta. Yusuf Wibisono sebagai amil “plat merah” melihat UUPZ *a quo* sebagai upaya negara menertibkan dan memberikan perlindungan bagi LAZ, meskipun dalam perjalanannya tidak

bisa memuaskan semua *stakeholders* dalam tata kelola zakat termasuk dirinya secara pribadi. Sementara itu Jamilludin takmir Masjid Jami Kodama melihat UUPZ *a quo* merepotkan masyarakat sipil karena mengharuskan adanya izin dan bahkan ada ancaman pidana terhadap amil zakat informal.

Bagi Syahroini dan Dai Iskandar, memang UUPZ *a quo* membatasi amil zakat swasta yang tidak bernaung di bawah ormas. UUPZ *a quo* tidak membatasi LAZ yang berada di bawah naungan ormas Islam. Menurut keduanya, hal ini sudah tepat karena ormas Islam adalah aktor yang sudah puluhan bahkan ratusan tahun menjalankan fungsi dakwah, wakaf, zakat, dan pendidikan Islam, sehingga ketika pengelolaan zakat diserahkan kepada mereka adalah hal yang memang sudah semestinya. Namun, Dai tidak menutup mata bahwa UUPZ *a quo* mengawasi dan mengontrol lembaga swasta yang juga menjalankan peran yang sama dengan negara di wilayah kekuasaannya.

April Purwanto melihat bahwa UUPZ menekan LAZ swasta. Penekanan secara struktural dilakukan dengan memosisikan LAZ hanya sebagai pembantu BAZNAS, persyaratan yang berbelit untuk mendapatkan izin operasi yang semua kuncinya ada di tangan Kemenag dan BAZNAS. April juga menemukan adanya indikasi kecemburuan bahkan ketidaksukaan Kemenag dan BAZNAS terhadap LAZ swasta sehingga berupaya menekan LAZ dalam berbagai kesempatan.

Istiawan menyatakan bahwa UUPZ 23/2011 merugikan LAZ swasta independen karena nantinya mereka akan digiring untuk menjadi sekadar pengumpul dana yang nantinya akan dikelola oleh pemerintah melalui BAZNAS. Meskipun hal ini kemudian tidak jadi diterapkan, pendirian dan pemberian izin operasional LAZ juga dibatasi sehingga merugikan partisipasi masyarakat sipil. Belum lagi adanya potensi pemidanaan bagi amil zakat swasta tak berizin.

Yang paling mengejutkan peneliti adalah, suara yang paling keras terhadap UUPZ *a quo* justru muncul dari Baitul Maal BMT Beringharjo. Utami melihat bahwa negara melalui UUPZ 23/2011 bertindak arogan terhadap amil zakat swasta dan masyarakat umum. Pemerintah seharusnya mengayomi dan memberdayakan masyarakat dan mustahik, tetapi hal itu tidak dilakukan. Seharusnya pemerintah sadar bahwa selama ini ia tidak menjalankan fungsinya, dan ketika fungsi itu ditunaikan oleh lembaga swasta, seharusnya pemerintah mendukung, bukan malah menghambat apalagi membunuh LAZ. Padahal, pemerintah sendiri belum mampu menjadi pengelola zakat yang baik.

Pandangan keras ini lahir tidak dari ruang hampa. Utami bertahun-tahun terjun di masyarakat melakukan pemberdayaan mustahik. Banyak rintangan dan kendala yang ia dan timnya hadapi, dan kendala yang terbesar justru terletak pada absennya negara dalam melaksanakan tugas-tugas besar yang bersifat strategis dan visioner. Belum lagi ditambah

dengan banyaknya oknum-oknum aparat yang nakal yang justru menutup akses bagi mustahik untuk mendapat fasilitas negara.

5. Faktor Keberterimaan Negatif atas Hegemoni Negara dalam Pengelolaan Zakat

Meskipun hampir seluruh amil zakat menyatakan bahwa negara berhak mengelola zakat, namun keberterimaan mereka menjadi berbeda ketika negara menunjukkan sifat hegemoniknya dalam pengelolaan zakat. Dalam sekujur wawancara peneliti bersama amil zakat nonnegara, didapati ekspresi keberterimaan yang bernada negatif terhadap hegemoni negara dalam pengelolaan zakat. Keberterimaan yang bernada positif hanya peneliti temukan saat mewawancarai Yusuf Wibisono yang tak lain adalah amil zakat “plat merah”. Meskipun nada keberterimaan Dai Iskandar dan Syahroini relatif netral namun keduanya tak menutup kemungkinan bahwa bagi LAZ nonnormas, UUPZ 23/2011 bisa menjadi ancaman.

Pertanyaannya kemudian, apa yang menyebabkan keberterimaan ini menjadi lebih kental bernuansa negatif? Peneliti menemukan beberapa faktor yang turut berperan yang bisa diklasifikasikan ke dalam faktor ideologis, faktor politis, faktor teknis, dan faktor pragmatis.

a. Faktor Ideologis

Dialektika yang belum (dan tidak akan) tuntas terkait jatidiri keberislaman NKRI menjadi salah satu problem mendasar yang

menyebabkan perdebatan ini muncul. Di satu sisi, NKRI tidak mendasarkan diri pada agama tertentu sebagai basis ideologisnya. Namun begitu, NKRI tidak secara tegas memisahkan urusan agama warganya dari domain yang diurus oleh negara. Hal ini menimbulkan kontradiksi yang cukup serius dan seru. Jika NKRI menerapkan syariat Islam sebagai ideologi dan hukum Islam sebagai hukum resmi negara secara penuh seluruh, tak ada amil zakat yang menolak hegemoni negara dalam mengelola zakat.

Jika misalnya NKRI adalah negara yang benar-benar menerapkan sekularisme secara tegas, tentu sikap amil zakat akan secara tegas menolak intervensi negara dalam pengelolaan zakat. Namun yang terjadi tidaklah demikian. Ada beberapa hukum syariat Islam yang tetap berjalan di masyarakat tanpa intervensi negara, misalnya salat dan sedekah. Ada pula hukum syariat Islam yang diadopsi dan diatur oleh negara misalnya hukum perkawinan, waris, wakaf, perbankan, asuransi syariah, dsb.

Wajah ambivalen ini memicu perdebatan panjang mengenai hegemoni negara dalam pengelolaan zakat. Amil zakat yang berpandangan NKRI adalah negara Islam berpendapat bahwa negara berhak menghegemoni pengelolaan zakat, tetapi jangan sampai terjadi pembatasan terhadap amil zakat nonnegara. Diharapkan, amil zakat negara dan nonnegara bisa berjalan beriringan dalam satu koridor bersama untuk mengembangkan potensi zakat dan mengentaskan kemiskinan bersama.

b. Faktor Politis

Ada banyak pihak yang berkepentingan dengan zakat. Umat Islam berkepentingan lantaran ini menyangkut kewajiban dan rukun Islam yang ketiga. LAZ berkepentingan agar ia bisa mengorganisir zakat. Pemerintah berkepentingan agar zakat bermanfaat bagi tujuan negara, yakni mengentaskan kemiskinan. Pemerintah juga berkepentingan agar tata kelola zakat menjadi tertib dan tidak terjadi penyelewengan. Namun di balik itu, ada juga parpol yang memanfaatkan zakat untuk kepentingan parsialnya. Ada pula beberapa oknum aparat yang melihat zakat punya potensi untuk dimanfaatkan demi kepentingan pragmatis sempit.

Ada pula yang cemburu dengan perkembangan LAZ yang makin hari makin berkibar. Ada yang berkepentingan agar LAZ bisa dikendalikan. Ada lembaga-lembaga kecil remang-remang yang turut mengambil untung dari dana zakat ini untuk kepentingan yang justru bertentangan dengan fitrah zakat. Ada amil zakat yang menanggung keuntungan dari dana zakat yang ia kumpulkan. Ada ormas yang ingin agar kue zakat anggotanya tetap terkonstrasi di lingkungan mereka sendiri.

Kepentingan-kepentingan tersebut ada yang memiliki saluran politik sehingga bisa membuat kebijakan atau keputusan. Sementara lebih banyak kepentingan yang tidak memiliki saluran aspirasi di level politik kebijakan, sehingga menyalurkan kepentingannya melalui saluran politik jalanan dan membuka alternatif peluang baru dari kesempitan yang

diciptakan. Mereka yang memiliki saluran politik menyalurkan kepentingannya di parlemen sehingga terbitlah UUPZ 23/2011.

Salah satu aktor yang memiliki kepentingan dalam zakat yang punya kekuasaan besar adalah negara. Melalui UUPZ 23/2011 negara melakukan akumulasi kuasa di BAZNAS. Di sisi lain, akumulasi ini menyebabkan defisit kuasa di kalangan amil zakat nonnegara. Mereka direstriksi secara sistematis melalui jalur struktural dan kultural. Secara struktural, restriksi mewujud dalam posisi LAZ yang hanya sebagai aktor pembantu dan pemberlakuan syarat yang ketat untuk izin LAZ. Maka tidak mengherankan amil zakat nonnegara bereaksi negatif terhadap UUPZ 23/2011.

c. Faktor Teknis

Realitas dunia perzakatan saat ini “dikuasai” oleh amil zakat nonnegara. Mereka memiliki infrastruktur yang sangat kokoh untuk menjalankan fungsi pengelolaan zakat. Di sisi lain, negara berkeinginan untuk menjadi aktor tunggal dalam pengelolaan zakat. Sementara itu, kemampuan dan prestasi pemerintah cq BAZNAS dalam menjalankan fungsinya tidak terlalu menonjol, bahkan jauh di bawah LAZ. Kultur birokrasi dan problem lain terkait korupsi masih menggerogoti pemerintah dan BAZNAS.

Akumulasi hal-hal ini menyebabkan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah dan khususnya BAZNAS relatif rendah. Maka ketika

negara bermaksud menjadi aktor tunggal pengelola zakat, kesan yang muncul adalah arogansi pemerintah, bukan kesan bahwa negara berupaya memfasilitasi kebutuhan warganya. Sehingga keberterimaan LAZ terhadap hegemoni negara dalam pengelolaan zakat justru bernilai negatif.

d. Faktor Pragmatis

Bagaimanapun juga, LAZ dan orang-orang di dalamnya adalah manusia biasa yang butuh sumber penghidupan. Jika misalnya UUPZ ini nantinya akan menghapus seluruh LAZ, mereka akan kehilangan mata pencaharian dan sumber penghidupan. Padahal, mereka menggantungkan hidupnya melayani masyarakat sebagai amil zakat profesional. Mereka, menurut Istiawan, telah menghabiskan seluruh jam produktifnya untuk mengelola zakat, sehingga tidak bisa melakukan hal produktif lain. Maka sudah selayaknya zakat mencukupi kebutuhan dasar amil.

Kekhawatiran ini misalnya muncul juga dalam celetukan Ajeng Rahadini saat menanggapi pernyataan peneliti bahwa ketika negara sudah mampu menjalankan fungsinya secara total untuk melayani masyarakat dalam pengelolaan zakat maka LAZ akan menjadi apa? Ajeng berseloroh, bahwa LAZ akan diangkat menjadi PNS pengelola zakat.

6. Absennya Wacana Tanding atas Hegemoni Negara

Dalam nyaris seluruh wawancara peneliti terhadap para amil zakat tidak ditemukan wacana tanding yang cukup kuat dalam menghadapi

hegemoni negara dalam pengelolaan zakat. Sebagian besar argumentasi yang disampaikan oleh amil zakat di DIY untuk mensikapi hegemoni negara berkuat pada hal yang ada di luar hak hegemonik negara dalam mengelola zakat. Tidak ada, misalnya, gugatan yang mendasar terhadap hegemoni negara dalam pengelolaan zakat. Ketika negara menggunakan basis teologis, yakni QS 09:103, nyaris tidak ada amil zakat yang menawarkan tafsir tanding terhadap hal ini.

Terhadap hal ini, amil zakat LAZIS NU berani membuka kemungkinan adanya tafsir lain terhadap ayat tersebut, tetapi sayangnya ia belum melakukan kajian terhadap ayat tersebut lalu menawarkan alternatif tafsir. Selangkah di depan titik ini, amil zakat dari Rumah Zakat memberikan alternatif pemahaman atas ayat tersebut, bahwa yang diperintah memungut zakat adalah amil, dan amil adalah orang yang fokus mengelola zakat, termasuk pengelola LAZ. Dari sini bisa dikatakan bahwa sebagian besar amil zakat di DI Yogyakarta jarang melakukan kajian mendalam terhadap wacana zakat dalam kajian klasik. Hal ini cukup wajar, mengingat mereka adalah operator teknis atas zakat, bukan pengkaji zakat.

Akan tetapi, bukankah setiap LAZ memiliki dewan syariah? Bukankah mereka melakukan kajian terhadap wacana zakat? Seharusnya, dewan syariah ini menggelar kajian rutin terhadap wacana zakat bagi para amil di LAZ agar mereka memiliki wacana yang cukup kuat. Absennya wacana tanding terhadap hegemoni tafsir negara ini mengindikasikan

beberapa hal, di antaranya kurang efektifnya fungsi dewan syariah di LAZ, dan minimnya pengkajian zakat bersama yang dipandu oleh dewan syariah.

Sebagian besar wacana tanding yang dihadirkan oleh amil zakat di DI Yogyakarta berfokus pada hal-hal yang bersifat teknis, misalnya ketidakmampuan BAZNAS dalam mengelola zakat, prestasi BAZNAS yang masih tertinggal jauh di belakang LAZ, dan semacamnya.

Kendati demikian, ada pemahaman yang menarik yang ditawarkan April. Ia menyatakan bahwa tindakan Rasul mengelola zakat adalah dalam kerangka yang bersifat sosial ekonomi, bukan teologis semata. Pemahaman ini muncul dari pengkajian yang cukup dalam akan kondisi sosial politik pada era Nabi. Namun, dalam konteks hegemoni pengelolaan zakat, pemahaman ini membuka peluang bagi negara untuk masuk ke dalam pengelolaan zakat karena tugas dan fungsi sosial negara terkait dengan hajat hidup warganya juga senafas dengan fungsi sosial zakat.

7. Idealitas Tata Kelola Zakat

a. Perlunya Badan Regulator yang Netral

Saat ini dunia perzakatan bisa dipandang sebagai *blue ocean*, di mana para pemain zakat masih relatif sedikit dan peluang pengembangan pangsa pasar zakat masih sangat luas. Oleh karena itu, masing-masing OPZ bisa berkreasi semaksimal mungkin dan kemungkinan terjadinya pergesekan di antara mereka relatif masih

sedikit. Namun seiring tumbuhnya kesadaran berzakat dan makin tumbuhnya OPZ yang tak sedikit, maka ke depan potensi persinggungan dan gesekan antar amil zakat di antara OPZ makin besar.

Persinggungan ini dalam konteks tertentu bisa memicu terjadinya konflik. Dalam kondisi semacam ini, diperlukan lembaga yang bisa mengelola konflik. Maka diperlukanlah lembaga yang berperan sebagai badan regulator pengelolaan zakat. Badan ini diharapkan bertindak netral sehingga bisa mengayomi dan menggandeng seluruh OPZ. Dalam konteks yang lebih luas, badan regulator ini diperlukan untuk membuat SOP (*standard operational procedure*), akreditasi amil, standarisasi dewan syariah, dan seterusnya.

Lebih lanjut, badan regulator ini diproyeksikan berperan sebagai *dirigen* bagi orkestra musik OPZ. Ia bisa mengatur nada para pemainnya agar suara gitar tidak merusak suara seruling, misalnya. Sebaliknya, masing-masing suara bisa menemukan jati diri dan kekuatannya untuk menjalin sebuah harmoni yang merdu dan indah. Sehingga, diharapkan seluruh penonton bisa menikmati pertunjukan dan terlibat dalam koor yang syahdu juga. Masyarakat bisa mendapatkan manfaat maksimal dari zakat.

Sebagai *dirigen*, ia hanya bisa menjalankan fungsi dengan baik ketika ia fokus pada fungsinya. Ketika *dirigen* memainkan alat musik,

maka fungsi aransemen musik secara keseluruhan bisa kacau. Demikian halnya dengan pengelolaan zakat. Ketika negara (baca: BAZNAS) berposisi sebagai operator sekaligus berposisi sebagai regulator maka kedua fungsi tersebut terancam tidak bisa dijalankan dengan maksimal.

b. Struktur Tata Kelola Zakat

Ada setidaknya tiga alternatif struktur tata kelola perzakatan nasional yang peneliti temukan dari hasil wawancara bersama para amil zakat di DIY. *Pertama*, ada satu badan yang bertugas sebagai regulator zakat, bisa berupa BAZNAS atau lembaga lain. Posisi lembaga ini mirip seperti Bank Indonesia. Di bawah naungannya ada lembaga yang bertugas menjalankan pengelolaan zakat. Lembaga ini bisa bentukan masyarakat (LAZ) atau bentukan negara. Sama seperti halnya bank, ada yang bank swasta dan bank BUMN. Sebagai regulator, ia tidak melakukan pengelolaan zakat, seperti halnya Bank Indonesia yang tidak membuka usaha simpan pinjam. Ini adalah model yang paling populer dan diam-diam disepakati oleh nyaris seluruh amil zakat di DI Yogyakarta, terutama amil zakat OPZ nonnegara.

Selain struktur ini, Jumarsono menawarkan alternatif *kedua*. Menurutnya, BAZNAS berposisi sebagai semacam komisaris di perusahaan zakat. LAZ berposisi sebagai jajaran direksi di perusahaan tersebut. Sebagai komisaris, BAZNAS menentukan garis-garis besar

haluan dunia perzakatan. Sebagai direksi, LAZ akan mengeksekusi apa yang sudah digariskan oleh BAZNAS. Secara periodik, setahun sekali, misalnya, LAZ bertanggung jawab kepada BAZNAS yang akan mengevaluasi kinerja LAZ.

Alternatif *ketiga* adalah status direktorat zakat dinaikkan menjadi Kementerian Zakat. Model ini pernah ditawarkan oleh Erie Sadewo. Dengan begini, pengelolaan zakat akan memiliki basis argumentasi dan basis kuasa politik yang sangat kuat. Negara memiliki kekuatan yang memungkinkan untuk memberikan sanksi kepada muzakki yang ingkar. Namun, model ketiga ini kurang menarik bagi amil zakat di DIY. Negara, dengan demikian menjadi aktor utama dalam pengelolaan zakat. Keraguan para amil zakat OPZ nonnegara dengan model ini adalah karena LAZ akan makin terpinggirkan.

c. Masyarakat Sipil Dijamin, Dilindungi, Difasilitasi, dan Diberi Ruang

Tak bisa dimungkiri bahwa masyarakat sipil adalah aktor penting dalam pengelolaan zakat. Sampai detik ini, negara belum bisa hadir secara optimal menjalankan tugas dan fungsinya dalam memfasilitasi warganya untuk menunaikan rukun Islam ketiga. Dalam kondisi ini, masyarakat sipil mengorganisasi diri, menyediakan diri untuk memfasilitasi warga yang bermaksud menggugurkan kewajibannya dengan menunaikan zakat. Selain itu, masyarakat sipil ini juga turut melakukan pemberdayaan terhadap kaum fakir miskin.

Oleh karena itu, masyarakat sipil harus dirangkul, difasilitasi, dilindungi, dan diberi ruang untuk turut berkontribusi bagi pengelolaan zakat. Selama ini memang secara *de jure* melalui UUPZ baik 38/1999 ataupun UUPZ 23/2011 negara diamanahi untuk membina LAZ. Akan tetapi secara *de facto* hal itu jarang dilakukan.

8. Aspek Politik Hukum

Penelitian ini membuktikan satu hal penting bahwa hukum tidak bisa begitu saja dianggap sebagai cerminan ideal yang merefleksikan apa yang seharusnya terjadi di masyarakat (*das sollen*). Hukum adalah produk politik lantaran dihasilkan dari hasil pertarungan antar kepentingan dan dialektika yang kental di parlemen. Sementara parlemen sendiri adalah kumpulan politisi, bukan kumpulan ahli hukum yang sepi dari kepentingan.

Oleh sebab itu, corak hukum pada akhirnya akan ditentukan oleh siapa yang memegang saluran kekuasaan dan agen-agen kuasa pembentuk hukum. Dalam kondisi semacam ini, masyarakat sipil haruslah bersinergi dan menjadi tandingan sekaligus penyeimbang bagi kekuatan dan kekuasaan yang tersentral terutama dalam mengegolkan kepentingan bersama demi kemaslahatan bersama dan menghadapi kekuatan yang menindas. []

A. BAZNAS DI Yogyakarta	236
B. LAZIS Universitas Islam Indonesia.....	254
C. Dompot Peduli Ummat Daarut Tauhiid (DPU-DT) Cabang Yogyakarta.....	261
D. LAZIS Muhammadiyah DI Yogyakarta	282
E. Dompot Dhuafa Cabang Yogyakarta	294
F. Pos Keadilan Peduli Ummat (PKPU) Cabang Yogyakarta	315
G. Rumah Zakat Cabang Yogyakarta.....	337
H. LAZIS Nahdlatul Ulama DI Yogyakarta	348
I. Baitul Maal BMT Beringharjo	358
J. Takmir Masjid Jami' Kodama	379
K. Konstruksi Keberterimaan Amil Zakat di DI Yogyakarta atas Hegemoni Negara dalam Pengelolaan Zakat Melalui UUPZ 23/2011	387

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Dari pemaparan di atas, konstruksi keberterimaan amil zakat di DIY atas hegemoni negara dalam pengelolaan zakat melalui UU Nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat bisa disimpulkan sebagai berikut:

1. Keberterimaan amil zakat di DIY tidak bisa dilepaskan dari pemaknaan mereka terhadap status NKRI, apakah merupakan negara Islam atau bukan. Sebagian besar amil zakat berpandangan bahwa NKRI bukan negara Islam. Hal ini didasarkan pada fakta bahwa Islam tidak menjadi identitas utama, landasan ideologis negara, setidaknya hukum Islam tidak berlaku penuh seluruh dalam sendi-sendi hukum nasional.
2. Pandangan mayoritas amil zakat di DIY ambivalen ketika dihadapkan dengan fakta bahwa NKRI juga mengadopsi hukum Islam yang dari waktu ke waktu jumlahnya makin banyak. Dari titik ini, ada amil yang mencari jalur aman dengan menganggap NKRI sebagai negara Islam dengan mengacu pada klasifikasi jumhur ulama, bahwa pemerintahannya muslim, penduduknya mayoritas muslim, dan hukum Islam berlaku. Berdasar argumen ini, pemimpin NKRI adalah ulil amri. Dan melampaui cara pandang ini, ada satu amil yang

menyatakan bahwa urgensi bentuk negara tidak sebanding dengan urgensi membentuk masyarakat muslim yang baik dan berdaya.

3. Lantaran NKRI bukan negara Islam, maka ia tak perlu mengurus zakat. Biarkan zakat dikelola oleh umat Islam baik melalui LAZ atau organisasi lain. Pemahaman semacam ini diafirmasi oleh amil zakat, tetapi ternyata hanya menjadi pemahaman minor. Mayoritas amil berpendapat bahwa meski NKRI tidak secara eksplisit mendaulat diri sebagai negara Islam, NKRI tetap berhak mengelola zakat. Argumentasi atas hal ini bisa diklasifikasikan ke dalam tiga kelompok: teologis, sosiologis, dan historis.
4. Argumentasi teologis mengacu pada QS at-Taubah: 103 yang dipahami sebagai perintah kepada penguasa (ulil amri) untuk memungut zakat. Nyaris tak ada amil zakat yang membantah argumen ini. Wacana tanding disampaikan hanya oleh satu amil, yakni Rumah Zakat, bahwa ulil amri dalam konteks zakat berbeda dengan konteks politik. Sedangkan amil LAZISNU membuka ruang agar ada tafsir yang lebih membebaskan, tetapi sayangnya kajian tafsir alternatif belum dilakukan. Absennya wacana tanding ini mengindikasikan lemahnya peran dan fungsi dewan syariah LAZ.
5. Argumentasi sosiologis menyatakan bahwa pada dasarnya memungut zakat adalah pemaksaan yang hanya bisa dilakukan ketika ada mandat kontrak sosial. Dalam konteks ini, hanya negara yang memegang kontrak sosial. Negara berdasar kontrak sosial wajib memenuhi kebutuhan dasar warganya, termasuk fasilitasi zakat. Bahkan amil DPU-DT menyatakan bahwa kerja Rasul dalam mengelola zakat adalah urusan sosial, bukan teologis *an sich*.

6. Argumentasi historis menyebutkan bahwa zakat selalu dipungut dan dikelola oleh negara sejak era Rasul, Khulafaur Rasyidin, Bani Umayyah, Bani Abbasiyah, dan seterusnya. Tidak pernah ada LAZ nonpemerintah yang mengelola zakat. Seluruh amil zakat sepakat akan hal ini. Tetapi amil Baitul Maal BMT Beringharjo menekankan agar sejarah pengelolaan zakat di NKRI juga harus dibaca. Bahwa NKRI absen dalam peran mengelola zakat. Amil zakat DPU-DT menyebut bahwa peran ini pernah dijalankan oleh Presiden Soeharto, tetapi hanya sementara.
7. Ketika secara prinsipil hak pengelolaan zakat ada di tangan negara, bagaimana LAZ bisa memungut dan mengelola zakat? Seluruh amil zakat sepakat bahwa selama ini negara tidak menunaikan hak tersebut secara optimal, sehingga masyarakat berinisiatif mengelola zakat, salah satunya dengan membentuk LAZ. Kehadiran LAZ ini menjadi antitesis BAZIS dan Orde Baru saat itu. Ketika LAZ sudah terbentuk, negara memberi pengukuhan, baik melalui SK Menteri Agama atau SK Gubernur yang mengacu pada UUPZ 38/1999 dan UUPZ 23/2011. Pengukuhan ini menjadi saluran pelimpahan hak pengelolaan zakat dari negara ke masyarakat. Seluruh amil zakat mengajukan argumen ini. Hanya amil zakat Rumah Zakat, yang selain sepakat dengan argumen ini, juga menyampaikan argumen teologis, bahwa komunikasi QS at-Taubah 103 adalah mereka yang menghabiskan jam produktifnya untuk mengelola zakat, dialah amil zakat profesional.
8. Asas liberalisasi dalam pengelolaan zakat telah dihentikan ketika UUPZ 23/2011 disahkan. Semangat deliberalisasi membuat masyarakat sipil defisit

kuasa dalam mengelola zakat, sehingga sebagian besar amil zakat di DIY memandang UUPZ *a quo* tidak berpihak kepada LAZ. Keberterimaan mereka terhadap UUPZ *a quo*, bisa diurutkan sebagai berikut: bahwa UUPZ (i) sangat ideal (Jumarsono); (ii) semangatnya positif (Zakse); (iii) menertibkan dan melindungi (Yusuf Wibisono); (iv) tidak memuaskan semua pihak (Yusuf Wibisono); (v) merepotkan (Jamilludin); (vi) membatasi (Syahroini); (vii) mensubordinasi (Ajeng Rahadini); (viii) mengawasi dan mengontrol (Dai Iskandar); (ix) menekan (April Purwanto); (x) mendominasi dan menghegemoni (Zakse); (xi) merugikan (Istiawan dan Didik); dan (xii) membunuh (Utami Varalin) amil zakat LAZ.

9. Tampak jelas bahwa keberterimaan amil zakat di DIY terhadap hegemoni negara dalam pengelolaan zakat cenderung bernada negatif. Meskipun UUPZ 23/2011 sudah direvisi oleh MK, dengan syarat pendirian LAZ dan pengelola zakat informal yang lebih longgar tetap saja hegemoni negara terasa, misalnya dalam keharusan melaporkan kegiatan, dan terbitnya PP 14/2014 yang kembali mengekang LAZ. Kemudian, beberapa faktor yang berperan dalam pembentukan ragam sikap pada poin di atas bisa diklasifikasikan ke dalam empat kelompok: faktor ideologis, politis, teknis, dan pragmatis.
10. Faktor ideologis terkait dengan belum (tidak akan) tuntasnya jatidiri keberislaman NKRI. Di satu sisi, NKRI tidak mendasarkan diri pada agama tertentu sebagai basis ideologisnya. Namun begitu, NKRI tidak secara tegas memisahkan urusan agama warganya dari domain yang diurus oleh negara. Jika NKRI mengadopsi syariat Islam secara penuh, amil zakat sepakat bahwa

NKRI sah mengelola zakat secara total. Jika NKRI menerapkan sekularisme penuh, amil zakat menolak campur tangan negara dalam zakat.

11. Faktor politis terkait dengan banyaknya kepentingan yang bermain di dalam tata kelola zakat. Ada umat Islam, negara, pemerintah, Kementerian Agama, BAZNAS, LAZ, amil zakat perorangan, amil zakat tak resmi, parpol, ormas Islam, oknum aparat nakal, dan seterusnya yang saling berebut kepentingan. Dalam konstelasi ini, LAZ menjadi aktor yang dikalahkan, sehingga wajar mereka merespons negatif UUPZ 23/2011.
12. Faktor teknis terkait dengan kondisi *real* dunia perzakatan. BAZNAS tertinggal jauh di belakang LAZ, tetapi ia diberi amanah penuh sebagai aktor utama. Sementara itu, LAZ yang memiliki *resource* penuh untuk menjadi pengelola zakat direstriksi secara struktural dan kultural, sehingga mereka merespons negatif terhadap UUPZ 23/2011.
13. Faktor pragmatis terkait dengan dapur amil zakat. Bagaimanapun, mereka adalah amil zakat profesional yang sudah menghabiskan waktu produktifnya untuk mengelola zakat. Singkat kata, menjadi amil adalah profesi. Sehingga ketika dapur terancam oleh UUPZ 23/2011, tentu mereka akan bereaksi.
14. Demi terwujudnya tata kelola zakat yang ideal, dibutuhkan satu badan regulator yang netral dan tidak menyambi sebagai operator. Di bawahnya ada lembaga yang menjadi operator zakat. Strukturnya bisa seperti relasi Bank Indonesia dengan seluruh bank umum, atau seperti perusahaan di mana BAZNAS menjadi semacam dewan komisaris dan LAZ menjadi semacam

dewan direksi. Usulan lain agar zakat dikelola oleh Kementerian Zakat, tetapi usulan ini kurang direspons.

15. Realitas perzakatan saat ini, negara cq BAZNAS memiliki kewenangan yang sangat luas untuk mengelola zakat. Namun, kemampuannya masih belum bisa menjangkau seluruh lapisan masyarakat. Sebab itu, selayaknya masyarakat sipil bisa dirangkul sebagai mitra dalam mengelola zakat. Mereka harus dijamin, dilindungi, difasilitasi, dan diberi ruang.
16. Penelitian ini membuktikan satu hal penting bahwa hukum tidak bisa begitu saja dianggap sebagai cerminan ideal yang merefleksikan apa yang seharusnya terjadi di masyarakat (*das sollen*). Hukum adalah produk politik lantaran dihasilkan dari pertarungan dan kompromi antarkepentingan yang kental di parlemen. Sementara parlemen sendiri adalah kumpulan politisi, bukan kumpulan ahli hukum yang sepi dari kepentingan.

B. Saran-Saran

1. Eksistensi negara lahir sebagai produk dari kontrak politik warga yang berhimpun di bawahnya. Warga menyerahkan sebagian haknya kepada negara agar negara memanfaatkannya untuk menjaga agar kebutuhan dan hak asasi warga terpenuhi. Oleh karenanya, negara harus kembali ke fitrahnya yang esensial. Dalam konteks pengelolaan zakat, negara harus adil dan bijak dalam mengambil kebijakan. Negara harus menciptakan iklim di mana seluruh *stakeholders* zakat bisa menjalankan perannya dengan baik tanpa adanya

pembatasan yang bersifat reduktif. Demikian halnya pembatasan yang bersifat pengaturan, jangan sampai mengarah pada bentuk reduktif dan pengekanan.

2. Baik negara ataupun masyarakat sipil adalah dua kekuatan yang penting dalam tata kelola zakat dan optimalisasi pemberdayaan masyarakat miskin. Kedua kekuatan ini harus disinergikan. Jangan sampai negara mengikis peran masyarakat sipil. Demikian halnya, masyarakat sipil jangan sampai melakukan pembangkangan sipil terhadap negara dalam konteks zakat. Kedua kekuatan ini harus bersinergi secara seimbang dalam bidang dan porsi masing-masing. Orientasinya harus diarahkan pada kesejahteraan dan kemaslahatan bersama.
3. Untuk menuju kerjasama yang optimal, langkah pertama yang perlu dilakukan adalah dibukanya ruang-ruang publik bersama yang netral. Dalam ruang ini masing-masing pihak bisa eksis dan menyampaikan gagasan serta hasratnya. Dalam ruang ini, negara harus mau menerima dan mendengar suara masyarakat sipil. Dalam banyak kasus, termasuk UUPZ 23/2011 ada kesan yang sangat kuat negara enggan mendengar suara LAZ. Negara harus jujur dengan kemampuan dan kondisinya. Demikian halnya, LAZ harus bersedia duduk bersama, jujur terhadap, dan memahami fungsi dasar negara secara lebih utuh dalam konteks kekinian. Ruang bersama ini penting untuk membongkar syakwasangka dan rasa tidak saling percaya antara LAZ, BAZNAS, Kemenag, dan seluruh *stakeholders*.
4. Adalah benar adanya bahwa pemerintah merupakan organisasi tertinggi dan berdaulat di negeri ini. Namun posisi ini adalah amanah yang harus ditunaikan secara bijak. Terhadap hal-hal yang bersifat prinsipil, negara harus bersikap

tegas dan tak bisa dikalahkan. Namun, terhadap “cara” seharusnya negara bisa mengambil alternatif yang lebih lembut. Indikasi yang muncul dalam PP 14 tahun 2014, sebagaimana UUPZ 23/2011 adalah negara ingin menancapkan hegemoninya dalam pengelolaan zakat. Padahal negara tidak didirikan bukan untuk hal tersebut.

5. BAZNAS harus jujur dengan kondisi dan kemampuannya. Sebagai lembaga publik, Ia juga harus terbuka kepada masyarakat. Selama ini kecurigaan masyarakat dan amil zakat nonnegara terhadap BAZNAS sangat kuat. Demikian halnya dengan LAZ. Ia harus jujur dengan posisinya. LAZ lantaran mengelola dana publik harus bersedia mempertanggungjawabkan pengelolaannya kepada publik, baik secara langsung ataupun melalui BAZNAS atau pemerintah. Keterbukaan ini akan mengikis rasa saling curiga. Ini penting sebagai modal dasar dalam menciptakan iklim yang kondusif bagi tata kelola zakat yang sehat dan produktif.
6. Searah dengan penelitian ini, masih ada banyak ruang yang bisa digali dan diteliti, misalnya:
 - a. Bagaimana keberterimaan amil zakat di wilayah lain terhadap hegemoni negara dalam pengelolaan zakat? Kondisi masyarakat yang berbeda akan membawa pada sikap keberterimaan yang berbeda pula.
 - b. Secara lebih spesifik, akan sangat menarik jika ada riset yang membongkar keberterimaan warga atau amil zakat swasta terhadap hegemoni Baitul Mal dalam pengelolaan zakat di Aceh. Seperti diketahui bersama, Aceh secara resmi menerapkan syariat Islam dalam kehidupan

bernegara. Baitul Mal adalah lembaga negara yang menghimpun zakat sebagai salah satu sumber Pendapatan Asli Daerah.

- c. Jika terhadap hegemoni NKRI dalam pengelolaan zakat, keberterimaan amil zakat di DI Yogyakarta cenderung bernada negatif, apa yang akan terjadi ketika aktor hegemoni di sini adalah Kesultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan/atau Kadipaten Pakualaman? Sebagai sebuah Kesultanan, tata pemerintah bernafaskan Syariat Islam. Bahkan Sultan bergelar Sayidin Panatagama Khalifatullah, penata agama khalifah Allah di muka bumi. Atas dasar keistimewaan, bukan tidak mungkin Kesultanan Yogyakarta menerapkan lembaga semacam Baitul Mal untuk memungut zakat. Jika ini yang terjadi, tentu akan menarik.
- d. Pola riset semacam ini akan lebih menarik jika dilakukan dalam konteks yang lebih luas, misalnya ruang NKRI. Nantinya akan didapati keberterimaan yang lebih representatif untuk menggambarkan Indonesia.

C. Penutup

Demikianlah tesis ini penulis susun. Tak ada gading yang tak retak. Demikian halnya dengan tesis ini, tentu di sana-sini ada banyak kekurangan. Karena semakin tebal suatu tulisan, makin banyak pula celah dan kelemahannya. Namun demikian, peneliti berharap penuh semoga tesis ini mampu memberikan manfaat bagi pembaca, dunia akademik, dan masyarakat secara umum. Segala hal yang benar berasal dari Allah, dan segala kekeliruan murni dari penulis. *Allahu a'lam.* []

A. Kesimpulan.....	413
B. Saran-Saran	418
C. Penutup.....	421

DAFTAR PUSTAKA

- ad-Dimasyqiy, Abu al-Fida' Ismail bin Umar ibnu Katsir al-Qurasyi. *Tafsir al-Qur'an Al-Adzim*. juz 4. ttt: Dar Thayyibah li an-Nasyr wa at-Tawzi', 1999.
- Aflah, Kuntatno Noor (ed.). *Zakat dan Peran Negara*. e-book diunduh dari <http://asosiasizakat.blogspot.com/2008/12/buku-terbitan-forum-zakat.html> pada 4 November 2012.
- al-Bajuri, Ibrahim. *Hâsiyah al-Bâjûrî ala Ibn Qâsim al-Ghâzî*. juz II. Semarang: Toha Putera, tt.
- al-Kahlani, Muhammad bin Ismail. *Subul as-Salâm Syarkh Bulûgh al-Marâm min Jam'i Adillat al-Ahkâm*. Mesir: Musthafâ al-Bab wa Awlâdi, tt.
- Al-Mawardi. *Al-Ahkâm as-Sulthâniyah wa al-Wilâyah ad-Dîniyyah*. penerj. Abdul Hayyi al-Katani. *Hukum Tata Negara dan Kepemimpinan dalam Takaran Islam*. Jakarta: Gema Insani Press, 2000.
- Al-Najjar. *Al-Khulafâ' ar-Râsyidîn*. Beirut: Dar al-Kutub al-Ilmiyyah, 1990.
- Al-Qurthubi Abu Abdullah Muhammad bin Ahmad al-Anshari. *Al-Jami li Ahkam al-Qur'an*. juz 9. Kairo: Dar al-Kutub Al-Arabiy li at-Thiba'ah wa an-Nasyr, 1967.
- as-Suyuthi, Jalaluddin dan Jalaludin al-Mahalli. *Tafsir al-Jalâlayn*. edisi program Mawsoot Qur'an (Islamspirit.com, tt.
- at-Thabari, Muhammad bin Jarir bin Yazid bin Ghalib al-Amali Abu Ja'far. *Jâmi' al-Bayân fi Tafsîr al-Qur'ân*. juz 1 dan juz 14. ttt: Muassasah ar-Risalah, 2000.
- , *Tarikh Umam wa al-Muluk*. juz 3. cetakan baru. Beirut: Dar al-Fikr, tt
- Audivax. *Re-search*. Yogyakarta: Jalasutra, 2008.
- Ayoub, Mahmoud M. *The Crisis of Islamic History; Religion and Politics in Early Islam*. Oxford UK: OneWorld Publication, 2003.
- Budiawan (ed.). *Ambivalensi, Postkolonialisme Membedah Musik sampai Agama di Indonesia*. Yogyakarta: Jalasutra, 2010.

- Budiman, Kris. *Semiotika Visual, Konsep, Isu, dan Problem Ikonisitas*, Yogyakarta: Jalasutra, 2011.
- Bukhari, al-Imam. *Sahih Bukhari*. aplikasi kitab hadits di www.sunnah.com.
- Dahlan, Abdul Aziz, dkk. *Ensiklopedi Hukum Islam*. jilid 1. Jakarta: Ichtiar Baru van Hoeve, 2001.
- Danesi, Marcel. *Pesan, Tanda, dan Makna; Buku Teks Dasar Mengenai Semiotika dan Teori Komunikasi*. Yogyakarta: Jalasutra, 2010.
- Departemen Agama RI. *Pedoman Zakat*. Departemen Agama: Jakarta, 2002.
- Faiz, Fakhruddin. *Hermeneutika Qur'ani*. Yogyakarta: Qalam, 2003.
- Fakhruddin. *Fiqh dan Manajemen Zakat di Indonesia*. Malang: UIN Malang Press, 2008.
- Fauzia Amelia, "Desentralisasi Zakat Punya Sejarah Panjang" http://asosiasizakat.blogspot.com/2009/12/desentralisasi-zakat-punya-akar-sejarah_21.html. diakses pada 5 November 2012 pukul 11.00 WIB.
- dan Ary Hermawan. "Ketegangan antara Kekuasaan dan Aspek Normatif Filantropi dalam Sejarah Islam di Indonesia". dalam Azyumardi Azra dkk. *Berderma untuk Semua; Wacana dan Praktik Filantropi Islam*. Jakarta: Pusat Bahasa dan Budaya UIN Syarif Hidayatullah dan Teraju, 2003.
- , "Filantropi Islam di Indonesia: Peran dan Perkembangannya." <http://decarlefamily.blogspot.com/2006/05/filantropi-islam-di-indonesia-peran.html>. Diakses 25 November 2013 pukul 12.02 WIB.
- , *Faith and The State, a History of Islamic Philanthropy in Indonesia*. Leiden: Brill, 2013.
- Foucault, Michel. *Kuasa/Pengetahuan*. Yogyakarta: Bentang, 2000.
- Geertz, Clifford. *The Religion of Java*. diterjemahkan, Abangan, Santri, Priyayi dalam Masyarakat Jawa. cetakan kedua. Jakarta: Pustaka Jaya, 1983.
- Haikal, Muhammad Husein. *Hayât Muhammad*. Terjemah Ali Audah, *Sejarah Hidup Muhammad*. cetakan ketigapuluh empat. Jakarta: Litera Antar Nusa, 2007.

- Hariman, Iir. "POLITIK ISLAM PEMERINTAH HINDIA BELANDA." <http://kancanaasli.blogspot.com/2009/09/politik-islam-pemerintah-hindia-belanda.html>. Diakses pada 12 Agustus 2013 pukul 11.00 WIB.
- Haryono, Arif R. (IMZ). "Catatan Pemantauan Raker Panja Komisi VIII dan Pemerintah membahas RUU Pengelolaan Zakat". notulensi. https://groups.yahoo.com/neo/groups/advokasi_zakat/conversations/messages/112. diakses 4 Maret 2014 pukul 12.00 WIB.
- Hasanah, Uswatun. "Potret Filantropi Islam di Indonesia". dalam Azyumardi Azra dkk. *Berderma untuk Semua; Wacana dan Praktik Filantropi Islam*. Jakarta: Pusat Bahasa dan Budaya UIN Syarif Hidayatullah dan Teraju, 2003.
- Heryanto, Ariel. "Popular Culture and Competing Identities" dalam Heryanto, Ariel (ed.). *Popular Culture in Indonesia, Fluid Identities in Post-authoritarian Politics*. New York dan London: Routledge, 2008.
- Hitti, Philip K. *Capital Cities of Arab Islam*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1973.
- , *History of Arab, third edition, revised*. London: Macmillan and co, Limited, 1946.
- Humaidi, Muh. Wildan. "Pengelolaan Zakat dalam pasal 18 ayat (2) UU No 23 tahun 2011 (Studi Respons Lembaga Pengelola Zakat di Kota Yogyakarta)". skripsi. Yogyakarta: Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga, 2013.
- Hurgronje, Snouck. *Nasihat-nasihat C. Snouck Hurgronje Semasa Kepegawaiaannya kepada Pemerintah Hindia Belanda 1889-1936*. dikumpulkan oleh E.Gobee dan C. Andriaanse. Seri Khusus INIS jilid VII, Jakarta: INIS, 1992.
- Imarah, Musthafa Muhammad. *Jawahir al-Bukhari wa Syarkh al-Qasthalani*. Surabaya: Al-Hidayat, tt.
- Indonesia. Keputusan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 373 Tahun 2003 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 Tentang Pengelolaan Zakat.
- Indonesia. Keputusan Presiden Nomor 8 tahun 2001 tentang Badan Amil Zakat.
- Indonesia. Peraturan Pemerintah Nomor 14 tahun 2014. Lembaran Negara Tahun 2014 Nomor 38 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat.

- Indonesia. Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2010. Lembaran Negara Tahun 2010 Nomor 98 tentang Zakat atau Sumbangan Keagamaan yang Sifatnya Wajib yang Boleh Dikurangkan dari Penghasilan Bruto.
- Indonesia. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006. Lembaran Negara Tahun 2006 Nomor 62 tentang Pemerintahan Aceh.
- Indonesia. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011. Lembaran Negara Tahun 2011 Nomor 115 tentang Pengelolaan Zakat.
- Indonesia. Undang-Undang Nomor 38 tahun 1999. Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 164 tentang Pengelolaan Zakat.
- Ismail, Ibnu Qoyim. *Kiai Penghulu Jawa; Peranannya di Masa Kolonial*. Jakarta: Gema Insani Press, 1997.
- Jamil, Abdul. *Perlawanan Kiai Desa*. Yogyakarta: LKiS, 2001.
- Juwaini, Ahmad. "Pengalaman Dompét Dhuafa Republika". dalam Azyumardi Azra dkk. *Berderma untuk Semua; Wacana dan Praktik Filantropi Islam*. Jakarta: Pusat Bahasa dan Budaya UIN Syarif Hidayatullah dan Teraju, 2003.
- , "Tinjauan Kritis Rencana Penghapusan LAZ oleh Pemerintah". <http://www.forumzakat.net/index.php?act=paparan&id=4> diakses 10 Maret 2014 pukul 11.12 WIB.
- Kahf, Monzer. *Zakat Management in Some Moslem Societies*. Jeddah: Islamic Research and Training Institute IDB, 1999.
- Karim, Khalil Abdul. *Dawlah Yatsrib, Bashâir fi 'Âm al-Wufûd wa fi Akhbârihi*. cetakan pertama. London, Beirut, Kairo: Sina li an-Nasyr, 1999.
- Kholis, Nur. dkk. "Potret Filantropi Islam di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta." *Jurnal La Riba* volume VII nomor 1 Juli 2011.
- Kurniawan, Puji. "Legislasi Undang-Undang Zakat". *Jurnal Al-Risalah* volume 13 Nomor 1 Mei 2013.
- Mahkamah Konstitusi. "Risalah Sidang Perkara Nomor 86/PUU-X/2012" Rabu, 24 Oktober 2012
- Martinet, Jeanne. *Semiologi*. Yogyakarta: Jalasutra. 2010.

Masudi, Masdar Farid. *Agama Keadilan; Risalah Zakat (Pajak) dalam Islam*. Jakarta: Pustaka Firdaus, 1991.

Muslim, al-Imam. *Sahih Muslim*. aplikasi kitab hadits di www.sunnah.com.

Nasrudin, M. “Jejak Sekularisme di Reruntuhan Peradaban Islam”. *Jurnal Justisia*. Edisi 29 Th. XIV 2006. Artikel yang sama dimuat ulang di <http://nasrudinbanget.blogspot.com/2006/05/riset-jurnal.html>, diakses 20 Juli 2013 pukul 08.00 WIB.

-----, “Genealogi Etika Bisnis”. dalam *Jurnal Justisia* edisi 36 tahun XXI/2010.

-----, “Hukum Islam dan Perubahan Sosial, Analisis Pergeseran Pemikiran Jamiyah Rifaiyah tentang Keabsahan Pernikahan yang Diakadkan oleh Penghulu” skripsi. Semarang: Fakultas Syariah IAIN Walisongo, 2009.

-----, “Jejak Sekularisme di Reruntuhan Peradaban Islam”, *Jurnal Justisia*. Edisi 29 Th. XIV 2006. Artikel yang sama dimuat ulang di <http://nasrudinbanget.blogspot.com/2006/05/riset-jurnal.html>, diakses 20 Juli 2013 pukul 08.00 WIB.

Nursyamsi, Fajri. “Potensi Disfungsi Baznas Pasca UU Pengelolaan Zakat”. <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4ee868828f156/potensi-disfungsi-baznas-pasca-uu-pengelolaan-zakat-broleh--fajri-nursyamsi-sh> diakses pada 10 Oktober 2014 pukul 01.54 WIB.

Nuruddin, Amiur dan Azhari Akmal Tarigan. *Hukum Perdata Islam di Indonesia, Studi Kritis Perkembangan Hukum islam dari Fikih, UU No 1/1974, sampai KHI*. Jakarta: Prenada Media, 2004.

Piliang, Yasraf Amir. *Hipersemiotika*. Yogyakarta: Jalasutra, 2006.

Pulungan, Suyuthi. *Fiqh Siyasah; Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran*. cetakan kelima. Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2002.

Putusan Mahkamah Konstitusi RI Nomor 86/PUU-X/2012 tentang Pengujian Undang-Undang Nomo 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat.

Qal’ahji, Muhammad Rawwas. *Mawsû’ah Fiqh Umar bn Khattab ra.* penerj. M. Abdul Mujieb AS, dkk. *Ensiklopedi Fikih Umar bin Khattab RA*. Jakarta: Rajagrafindo Persada, 1999.

Resink, G.J. *Indonesian History Between the Myths, Essays in Legal History and Historical Theory*. terj. Tim Komunitas Bambu. *Bukan 350 Tahun Dijajah*. cetakan kedua. Jakarta: Komunitas Bambu, 2013.

Rifai, Ahmad. "Thibyan al-Ishlah li Murid an-Nikâh". Manuskrip.

Risalah Resmi Rapat Paripurna ke-9 tahun 2011-2012, Kamis 27 Oktober 2011 pukul 09.00 WIB

Rossa, John. *Dalih Pembunuhan Massal*. Jakarta: ISSI, 2011. Data yang relatif netral juga bisa diakses di www.wikipedia.org/wiki/Gerakan_30_September. "Gerakan 30 September" Diakses ulang pada 8 Juni 2014 pukul 18.36.

Said, Imam Gazali (ed.). *Ahkamul Fuqaha, Solusi Problematika Aktual Hukum Islam, Keputusan Mukhtar, Munas, dan Konves Nahdlatul Ulama, (1926-1999 M)*. edisi revisi. Surabaya: Diantama dan LTN NU Jawa Timur, 2005.

Salim, Arskal. *Challenging the Secular State, The Islamisation of Law in Modern Indonesia*. Honolulu: University of Hawaii Press, 2008.

Sardar, Ziauddin dan Borin van Loon. *Introduction to Cultural Studies*, New York: Icon Book & Totem Book, 1998.

Setiawan, Aziz. "Menimbang Sentralisasi Zakat". <http://jurnalekis.blogspot.com/2012/04/menimbang-sentralisasi-zakat.html> diakses pada 4 November 2012. pukul 07.45 WIB.

Steenbrink, Karel A. *Beberapa Aspek tentang Islam di Indonesia Abad ke-19*. Jakarta: Bulan Bintang, 1984.

Subhani, Ayatullah Jafar. *The Message; A detail and inspiring account of the life of Prophet Muhammad (s), based on authentic historical documents*. Karachi: Islamic Seminary Publications, tt. dipublikasikan ulang di <http://www.al-islam.org/the-message-ayatullah-jafar-subhani/chapter-24-agreement-aqabah>. "Chapter 24: The Agreement of Aqabah" diakses 1 April 2014 pukul 21.54 WIB.

Suma, Muhammad Amin. "Sejarah Pengelolaan Zakat" dalam Kuntarto Noor Aflah. *Zakat dan Peran Negara*. draft buku pdf di situs forum zakat.

Suminto, H. Aqib. *Politik Islam Hindia Belanda*. Jakarta: LP3ES, 1986.

Susilo, I Basis. "Teori Kontrak Sosial dari Hobbes, Locke, dan Rosseau". *Jurnal Masyarakat, Kebudayaan dan Politik FISIP Unair*. Tahun II, No 2, Triwulan 1, 1988. Dimuat ulang dengan judul sama di <http://radhitisme.blogspot.com/2009/02/teori-kontrak-sosial-dari-hobbes-locke.html>, diakses pada 21 April 2014 pukul 19.03 WIB.

Syamsudin, M. *Operasionalisasi Penelitian Hukum*. Jakarta: Rajawali Press, 2007.

Thwaites, Tony, dkk. *Introducing Cultural dan Media Studies, Sebuah Pendekatan Semiotik*. Yogyakarta: Jalasutra, 2010.

Uzaifah. "Manajemen Zakat Pasca Kebijakan Pemerintah Tentang Zakat Sebagai Pengurang Penghasilan Kena Pajak." *Jurnal La Riba*. volume IV No 1 Juli 2010.

Wahid, Marzuki dan Rumadi. *Fikih Madzhab Negara, Kritik atas Politik Hukum Islam di Indonesia*. Yogyakarta: LKiS, 2001.

Wibisono, Yusuf. "Menggugat Rezim Zakat Baru" <http://www.tempo.co/read/kolom/2012/05/31/594/Menggugat-Rezim-Baru-Zakat-> diakses pada 4 November 2012 pukul 10.00 WIB.

Wizârah al-Awqâf wa as-Syu'ûn al-Islâmiyyah. *Al-Mawsû'ah al-Fiqhiyyah*. juz 23 dan 8. Kuwait: Wizârah al-Awqâf wa as-Syu'ûn al-Islâmiyyah, 2012.

Woodward, Mark. *Java, Indonesia, and Islam*. London & New York: Springer, 2011.

Portal Internet

http://ar.wikipedia.org/wiki/المدينة_المنورة, "المدينة_المنورة" diakses 31 Desember 2012, pukul 11.00 WIB.

<http://bmtberingharjo.com/pages-116-Sekilas%20Baitul%20Maal%20.html> "Sekilas Baitul Mal BMT Beringharjo" diakses ulang pada 9 Januari 2015 pukul 22.46 WIB.

<http://bmtberingharjo.com/pages-99-About%20Us.html> "About us" diakses ulang pada 10 Januari 2015 pukul 19.22 WIB.

<http://ddjogja.org/about-us/> diakses pada 24 Desember 2014 pukul 19.26 WIB.

<http://dpu-daaruttauhid.org/main/pages/profile/6> "Legal Formal" diakses pada 17 Desember 2014 pukul 21.38 WIB.

<http://en.wikipedia.org/wiki/Medina>, "Medina", diakses 13 Desember 2012 pukul 11.11 WIB.

http://en.wikipedia.org/wiki/Ottoman_Empire, “Ottoman Empire”, diakses pada 29 April 2014 pukul 5.57 WIB.

<http://finance.detik.com/read/2010/10/22/120333/1472177/4/zakat-akhirnya-jadi-pengurang-pajak?f9911023> “Zakat Akhirnya Jadi Pengurang Pajak”, diakses pada 3 Maret 2014 pukul 20.12 WIB.

<http://forumzakat.wordpress.com/profile/>, “Profil Forum Zakat”, diakses ulang pada 29 Mei 2014 pukul 11.19 WIB.

<http://halomalang.com/news/lembaga-amil-zakat-malang-protes>, “Lembaga Amil Zakat Malang Protes”, diakses 20 Desember 2012 pukul 12.40 WIB.

<http://lazisuii.org/index.php/profil/legalitas>, “Legalitas” diakses pada 23 November 2014 pukul 22:23 WIB.

<http://lazisuii.org/index.php/profil/sejarah> “Sejarah” diakses pada 23 November 2014 pukul 22:23 WIB.

<http://m.inilah.com/news/detail/1333492/melemahkan-civil-society-ala-tempo> “Melemahkan Civil Society ala Tempo”, diakses pada 1 Januari 2015 pukul 21.16 WIB.

<http://m.inilah.com/read/detail/1919549/undang-undang-zakat-dibilang-galau>, “Undang-undang Zakat Dibilang Galau”, diakses 20 Desember 2012 pukul 12.20 WIB.

<http://m.inilah.com/read/detail/1922634/mahasiswa-minta-undang-undang-zakat-dibatalkan>, “Mahasiswa Minta Undang-undang Zakat Dibatalkan”, diakses 4 November 2012 pukul 15.40 WIB

<http://majlisdzikrullahpekojan.org/kisah-sahabat-nabi/abu-dzar-al-ghifari.html>, “Abu Dzar al-Ghifari”, diakses pada 20 Desember 2013 pukul 11.00 WIB.

<http://mediacenter.malangkota.go.id/2012/07/20/jelang-ramadhan-ydsf-demo-uu-zakat/>, “Jelang Ramadhan, YSDF Demo UU Zakat”, diakses 20 Desember 2012 pukul 12.30 WIB.

<http://mediacenter.malangkota.go.id/2012/11/09/kommar-kumpulkan-1000-tanda-tangan-tolak-uu-zakat/>, “Kommar Kumpulkan 1000 Tanda Tangan Tolak UU Zakat”, diakses pada 10 Februari 2013 pukul 13.10 WIB.

<http://mutazila.net/>, Situs kajian sekte Mutazilah dalam Islam. Diakses pada 29 April 2014 pukul 05.48 WIB.

<http://nasional.inilah.com/read/detail/1919549/undang-undang-zakat-dibilang-galau>, diakses pada 10 April 2014

<http://nasional.kompas.com/read/2012/10/24/21535151/Pemohon.UU.Zakat.Kriminalisasikan.Amil.Zakat.Tak.Berizin>, diakses pada 30 Oktober 2012 pukul 20.00 WIB.

<http://new.pkpu.or.id/wp-content/uploads/2013/06/MENTERI-AGAMA.pdf> diakses ulang pada 1 Januari 2015 pukul 11.13 WIB.

<http://portal.mahkamahkonstitusi.go.id/simpp/index.php?page=web.LapBerkasPermohonan&id=1148> “DAFTAR BERKAS PERKARA”, diakses pada 29 Oktober 2012 pukul 20.00 WIB.

<http://suaramerdeka.com/v1/index.php/read/news/2012/10/24/133651>, “Undang-undang Zakat Tidak Spesifik Isinya”, diakses 20 Desember 2012 pukul 12.10 WIB.

<http://www.arahmah.com/read/2012/04/18/19452-mahasiswa-desak-judicial-review-uu-zakat.html>, “Mahasiswa Desak Judicial Review UU Zakat”, diakses pada 27 Mei 2014 pukul 08.58 WIB.

<http://www.dompetdhuafa.org/about> diakses pada 15 Juni 2014, pukul 21.54 WIB.

<http://www.dompetdhuafa.org/join/mitra> “JOIN THE MOVEMENT MITRA PENGELOLA ZAKAT” diakses pada 12 Januari 2015 pukul 5.20 WIB.

http://www.dompetdhuafa.org/kesehatan/rs_terpadu “Rumah Sehat Terpadu” diakses ulang pada 15 Januari 2015 pukul 5.17 WIB.

<http://www.dpr.go.id/id/berita/komisi8/2010/agu/06/1904/h.m.-busro-fraksi-partai-golkar--uu-pengelolaan-zakat-belum-berjalan-optimal> “H.M. BUSRO (Fraksi Partai Golkar)- UU Pengelolaan Zakat Belum Berjalan Optimal” diakses 10 Maret 2014 pukul 12.10 WIB.

<http://www.dpudt-jogja.org/> diakses pada 17 Desember 2014 pukul 21.45 WIB.

<http://www.forumzakat.net/index.php?act=viewnews&id=108>, “Pemenang ISR Award 2009” diakses pada 7 Desember 2014 pukul 21.02 WIB.

<http://www.golkarjateng.com/kabar-nusantara/612-lembaga-zakat-golkar-kembangkan-bmt> “Lembaga Zakat Golkar Kembangkan BMT” diakses 3 Maret 19.30 WIB.

<http://www.harianjogja.com/baca/2012/08/12/laporan-khusus-lembaga-amil-zakat-rawan-penyimpangan-318504> “Lembaga Amil Zakat Rawan Penyimpangan” diakses pada 11 Desember 2104 pukul 07.29 WIB.

<http://www.iep.utm.edu/soc-cont>, diakses pada 10 Agustus 2013 pukul 09.12 WIB.

<http://www.inilahkoran.com/read/detail/2113778/masa-depan-bmt-semakin-cerah> “Masa Depan BMT Semakin Cerah” diakses ulang pada 10 Januari 2015 pukul 19.55 WIB.

http://www.jariungu.com/berita_list.php?idBerita=13309&pageNum_rsBerita=0&maxRows_rsBerita=5&totalRows_rsBerita=11&idRUU=85&currentPage=RUU.php&ajax=y&cariBerita=cariBerita, “Badan Pengelola ZIS Cegah Politisasi Lembaga ZIS” diakses pada 1 Mei 2014 pukul 09.10 WIB.

<http://www.jewishencyclopedia.com/articles/10545-medina>, “MEDINA”, diakses 12 Desember 2012 pukul 12.00 WIB.

<http://www.lazisnu.or.id/profile/detail/2/legalitas-lembaga.html>. Diakses ulang pada 4 Januari 2015 pukul 23.32 WIB.

<http://www.mataramnews.com/index.php/component/content/article/25-unras/984-fmpz-ntb-tolak-keberadaan-uu-tentang-pengelolaan-zakat.html>, “FMPZ NTB Tolak Keberadaan UU tentang Pengelolaan Zakat”, diakses 20 Desember 2012 pukul 12.20 WIB.

<http://www.merriam-webster.com/dictionary/theocracy>, diakses pada 12 Juni 2013 pukul 11.23 WIB.

<http://www.pelita.or.id/baca.php?id=53146> “Zakat Secara Nasional Dikelola Satu Badan”, diakses 18 Desember 2014 pukul 22.48 WIB.

<http://www.pelita.or.id/baca.php?id=53146> “Zakat Secara Nasional Dikelola Satu Badan” diakses pada 18 Desember 2014 pukul 22.54 WIB.

<http://www.pkpu.or.id/about-us/history/> diakses ulang pada 1 Januari 2015 pukul 11.08 WIB.

<http://www.portalentebe.com/2012/10/komaz-ntb-sikapi-undang-undang-zakat.html>. “Komaz NTB Sikapi Undang-Undang Zakat”, Diakses 20 Desember 2012 pukul 12.15 WIB.

http://www.portalkbr.com/berita/nasional/2866182_4202.html “Ditunggu Segera Keputusan MK Soal Uji Materi UU Zakat.” diakses ulang pada 29 Mei 2014 pukul 10.30 WIB

<http://news.okezone.com/read/2013/07/19/337/839350/mk-diminta-segera-beri-keputusan-final-uu-zakat/large>, “MK Diminta Segera Beri Keputusan Final UU Zakat”, diakses ulang pada 29 Mei 2014 pukul 10.30 WIB.

<http://www.republika.co.id/berita/breaking-news/nasional/10/08/11/129414-partai-golkar-luncurkan-gozis> “Partai Golkar Luncurkan GoZIS” diakses 3 Maret 2014 pukul 19.22 WIB.

<http://www.republika.co.id/berita/dunia-islam/wakaf/14/04/30/n4u2ko-foz-uji-materi-pp-zakat-1>, “FOZ Uji Materi PP Zakat (1)” diakses pada 29 Mei 2014 pukul 11.55 WIB.

<http://www.republika.co.id/berita/ekonomi/syariah-ekonomi/13/04/29/mm039y-potensi-zakat-rp-217-triliun-terserap-satu-persen>, “Potensi Zakat Rp 217 Triliun Terserap Satu Persen”. Diakses ulang pada 18 Mei 2014 pukul 16.38 WIB.

<http://www.republika.co.id/berita/nasional/umum/12/04/19/m2qger-foz-tak-akan-uji-materi-uu-zakat>, diakses pada 30 Oktober 2012 pukul 07.20 WIB.

<http://www.republika.co.id/berita/nasional/umum/12/04/19/m2qger-foz-tak-akan-uji-materi-uu-zakat>, “FOZ Tak akan Uji Materi UU Zakat”, diakses ulang pada 27 Mei 2014 pukul 13.06 WIB.

<http://www.rumahsehatpadu.or.id/?lang=en>

<http://www.rumahsehatpadu.or.id/?lang=en> “Rumah Sehat Terpadu Dompot Dhuafa” diakses pada 10 Januari 2015 pukul 5.22 WIB.

<http://www.seputar-indonesia.com/edisicetak/content/view/485889/> diakses pada 31 Oktober 2012 pukul 07.00 WIB.

<http://www.sjdih.depkeu.go.id/fullText/1945/UUDTAHUN~1945UUDPenj.htm> diakses 29 April 2014 pukul 20:49 WIB.

<http://www.suaramerdeka.com/v1/index.php/read/news/2012/08/16/127305/Mematikan-Pegiat-UU-Zakat-Digugat-ke-MK>, “Mematikan Pegiat, UU Zakat Digugat ke MK”, diakses 20 Desember 2012 pukul 12.00 WIB.

<http://www.tokohindonesia.com/biografi/article/285-ensiklopedi/3845-dorong-kemensos-lebih-profesional> diakses ulang pada 1 Januari 2015 pukul 20.13 WIB.

<http://zakat.or.id/tentang-kami/mitra-pengelola-zakat/#sthash.gKSRwvvV.dpbs> “Mitra Pengelola Zakat” diakses pada 12 Januari 2015 pukul 5.26 WIB.

https://groups.yahoo.com/neo/groups/advokasi_zakat

https://groups.yahoo.com/neo/groups/advokasi_zakat/conversations/topics/117
 “Badan Pengelola ZIS Cegah Politisasi Lembaga ZIS” diakses 10 Maret 2014 pukul 12.13 WIB.

https://groups.yahoo.com/neo/groups/advokasi_zakat/conversations/topics/51
 “Komisi VIII Siap Bahas RUU Pengelolaan ZIS” diakses 2 Maret 2014 pukul 11.00 WIB.

https://groups.yahoo.com/neo/groups/advokasi_zakat/conversations/messages/91
 “UU Pengelolaan Zakat akan diselesaikan tahun 2011” diakses 4 Maret 2014 pukul 10.23 WIB.

https://groups.yahoo.com/neo/groups/advokasi_zakat/conversations/topics/117
 “Badan Pengelola ZIS Cegah Politisasi Lembaga ZIS”, diakses pada 3 Maret 2014 pukul 20.00 WIB.

https://groups.yahoo.com/neo/groups/advokasi_zakat/conversations/topics/61
 “Rangkuman Pandangan Fraksi di Paripurna (I)” diakses 4 Maret 2014 pukul 11.00 WIB.

https://groups.yahoo.com/neo/groups/advokasi_zakat/conversations/topics/62
 “Rangkuman Pandangan Fraksi di Paripurna (II)” diakses 4 Maret 2014 pukul 11.10 WIB.

https://groups.yahoo.com/neo/groups/advokasi_zakat/conversations/topics/89
 “Hasil RDP Tupoksi Komisi VIII dengan FOZ (10/1)” diakses pada 4 Maret 2014 pukul 11.30 WIB.

https://groups.yahoo.com/neo/groups/advokasi_zakat/conversations/messages/124
 . “RUU ZIS: Beberapa Istilah Fikih Disepakati dalam PANJA RUU ZIS” diakses pada 1 Mei 2014 pukul 10.00 WIB.

https://groups.yahoo.com/neo/groups/advokasi_zakat/conversations/messages/123
 “RUU ZIS: Panja Menyepakati Pemisahan Regulator dan Operator Lembaga Zakat” diakses pada 1 Mei 2014 pukul 10.11 WIB.

https://groups.yahoo.com/neo/groups/advokasi_zakat/conversations/messages/122
 “Panja ZIS Lanjutkan Pembahasan dengan Pemerintah” diakses ulang 16 Januari 2015. Oukul 3.49 WIB.

https://groups.yahoo.com/neo/groups/advokasi_zakat/conversations/topics/117
 “Badan Pengelola ZIS Cegah Politisasi Lembaga ZIS”, diakses pada 3 Maret 2014 pukul 20.00 WIB.

https://twitter.com/pkpu_yogyakarta.

<https://www.rumahzakat.org/tentang-kami/sejarah/> diakses ulang pada 3 Januari 2015 pukul 20.56 WIB.

Wawancara

Ajeng Rahadini Indraswari, amil zakat /Manajer Dompot Dhuafa Cabang DI Yogyakarta di kantor Dompot Dhuafa Jalan Kiai Mojo Yogyakarta, 25 April 2014.

April Purwanto, amil zakat/kepala cabang DPU-DT, Ketua FOZ Yogyakarta, di kantor DPU-DT Jalan Agus Salim No 56 A Yogyakarta pada 16 April 2014.

Dai Iskandar, amil zakat/Ketua LAZIS Muhammadiyah DI Yogyakarta di Jalan Veteran pada 19 April 2014 dan di bilangan kantor KUA Wirobrajan pada 22 April 2014.

Istiawan dan Didik Agus Stiawan, amil zakat/Kepala Cabang dan Pimpinan Departemen Program Rumah Zakat Cabang DI Yogyakarta di kantor Rumah Zakat Cabang DI Yogyakarta, Jalan Veteran No 4 Yogyakarta, pada 26 Mei 2014.

Jamilludin, amil zakat/takmir Masjid Jami Kodama, di Masjid Jami Kodama, pada 4 Januari 2015.

Jumarsono, amil zakat/Kepala Cabang PKPU DI Yogyakarta, di Kantor PKPU Yogyakarta, Jalan Dr. Sarjito No 4, Yogyakarta, 23 Mei 2014.

Rubi Utami Varalin, amil zakat/Ketua Baitul Maal BMT Beringharjo di kantor Baitul Maal BMT Beringharjo, Masjid Muttaqien Jalan Pabringan Yogyakarta, 26 Mei 2014.

Syahroini Djamil, amil zakat, ketua LAZIS Nahdlatul Ulama, di bilangan Kasongan Bantul, pada 1 Juni 2014.

Yusuf Wibisono, amil zakat di BAZNAS DI Yogyakarta di kantor BAZNAS DIY Jalan Sukonandi Yogyakarta pada 2 April 2014

Zaenal Achmad Zakse, amil zakat LAZIS UII di kantor LAZIS UII Jalan Cik Di
Tiro nomor 1 Yogyakarta, 8 April 2014.

CURRICULUM VITAE

Data Diri

Nama Lengkap : Muhamad Nasrudin, S.H.I.
Jenis Kelamin : Laki-laki
Tempat/Tanggal Lahir : Raman Utara, 19 Juni 1986
Alamat : Dusun V RT 02/RW 03, Mataram Ilir, Seputih Surabaya,
Lampung Tengah
Nomor HP : 081542036039
Surel : idenasrudin@gmail.com

Pendidikan Formal

- | | | |
|---------------------------------|-------------------------|--------------|
| 1. Magister Hukum Ekonomi Islam | UII Yogyakarta | proses tesis |
| 2. Fakultas Syari'ah | IAIN Walisongo Semarang | 2004-2009 |
| 3. MA Tajul Ulum | Grobogan Jateng | 2001-2004 |
| 4. MTs Raudhatul Ulum | Lampung Tengah | 1998-2001 |
| 5. SDN 5 Mataram Ilir | Lampung Tengah | 1992-1998 |

Pendidikan Nonformal

- | | |
|--|-----------|
| 1. Pesantren <i>Sirajuth Thalibin</i> Brabo Tanggung Harjo Grobogan Jateng | 2001-2004 |
| 2. Madrasah Diniyah Wustho <i>Tajul Ulum</i> Brabo, | 2001-2004 |

Aktivitas Organisasi

- | | |
|--|---------------|
| 1. Wakil Pemimpin Redaksi Majalah <i>Bangkit</i> , PW LTN NU DI Yogyakarta | 2013-sekarang |
| 2. Dewan Pembina ForSHEI (Forum Studi Hukum Ekonomi Islam) Semarang | 2009-2010 |
| 3. Pemimpin Redaksi Jurnal <i>Justisia</i> | 2008 |
| 4. Pemimpin Redaksi Majalah <i>Justisia</i> | 2007 |
| 5. Departemen Kajian dan Media IPNU Cabang Kota Semarang | 2008 |

Publikasi

- Buku

- Penulis *Fikih for Teens: Anak Gaul Paham Islam*, Penerbit Jauza Yogyakarta, 2010.
- Kontributor, "Mempersoalkan Kelas Tengah dan Mimpi Revolusi" dalam Agus Pramusinto dkk (ed.), *Mozaik Kebijakan Publik di Indonesia 2014*, Penebit Pustaka Pelajar dan MAP Corner, Yogyakarta, 2014.
- Copy Editor, Aidul Fitriciada Azhari, *UUD 1945 sebagai revolutioegrondwet, Tafsir Postkolonial atas Gagasan-gagasan Revolusioner dalam Wacana Konstitusi Indonesia* Penerbit Jelasutra, Yogyakarta, 2010.
- Copy editor buku *Sejarah Filsafat Tionggok* (Yogyakarta: Jelasutra, 2010)
- Copy editor buku *Post-realitas* edisi revisi, (Yogyakarta: Jelasutra. 2010)

- Copy editor buku *Semiotika Komunikasi Visual* edisi revisi (Yogyakarta: Jalasutra, 2010).
- Copy editor buku *Psikologi Nama* (Yogyakarta: Panduan, 2010)
- Copy editor buku *Biografi KH Syamsuri Dahlan*, (Grobogan: Pesantren Sirajuth Thalibin, 2010)

- Riset Jurnal

- “Perang Wacana dalam UU Zakat”, *Jurnal Justisia* edisi 40 tahun XXV 2013
- “Genealogi Etika Bisnis”, *Jurnal Justisia* edisi 39 tahun XXIV 2012.
- “Evolusi Gerakan Islam Transnasional di Nusantara” jurnal Justisia edisi 32 tahun XVII 2008.
- “Jejak Sekularisme dalam Reruntuhan Peradaban Islam”, jurnal Justisia edisi 29 tahun XV 2006.
- “Hak Menghadirkan Kematian: Kritik Pidana Mati dalam Filsafat Hukum Islam” Jurnal Kacamata Fak. Filsafat UGM.
- “Jejak Sekularisme di Reruntuhan Peradaban Islam” Jurnal Justisia.
- “Wahabisme: Akar Kemunculan, Relasi Kuasa, dan Kritik Pemikiran” Jurnal Justisia.

Prestasi

1. Wisudawan terbaik Fakultas Syari’ah IAIN Walisongo 2009, IPK 3.88
2. Juara harapan Lomba Karya tulis ilmiah tingkat PTAIN/PTAIS ajang PIONIR 2007 se-Indonesia di STAIN Pontianak
3. Siswa Teladan MA Tajul Ulum 2004

Minat Kajian

Kajian humaniora, filsafat, hukum ekonomi Islam, hukum keluarga Islam, sastra, sosiologi, komunikasi, politik, antropologi, serta kajian budaya.

Yogyakarta, 17 Januari 2015

Muhamad Nasrudin, S.H.I.

SURAT KETERANGAN

Yang bertanda tangan di bawah ini

Nama Lengkap : Isti'awan
Amil Zakat di : Rumah Zakat 01 Yogyakarta
Menjabat Sebagai : Manajer RZ Cabang Yogyakarta

menyatakan bahwa M. Nasrudin, SHI sudah melakukan wawancara dengan saya terkait riset tesisnya di Magister Hukum Universitas Islam Indonesia tentang Keberterimaan Amil Zakat DI Yogyakarta atas Hegemoni Negara dalam Pengelolaan Zakat Melalui UU Nomor 23 tahun 2011. Wawancara dilaksanakan di Rumah Zakat 01 pada tanggal 26 Mei 2019

Demikian surat keterangan ini dibuat dengan sebenar-benarnya untuk dipergunakan sebagaimana mestinya.

Yogyakarta,


..... Isti'awan
Nik. 1062007003031

SURAT KETERANGAN

Yang bertanda tangan di bawah ini

Nama Lengkap : Jumarsano
Amil Zakat di : PKPU DI Yogyakarta
Menjabat Sebagai : Kepala Cabang PKPU DIY

menyatakan bahwa M. Nasrudin, SHI sudah melakukan wawancara dengan saya terkait riset tesisnya di Magister Hukum Universitas Islam Indonesia tentang Keberterimaan Amil Zakat DI Yogyakarta atas Hegemoni Negara dalam Pengelolaan Zakat Melalui UU Nomor 23 tahun 2011. Wawancara dilaksanakan di PKPU DIY pada tanggal 23 Mei 2019

Demikian surat keterangan ini dibuat dengan sebenar-benarnya untuk dipergunakan sebagaimana mestinya.

Yogyakarta,



SURAT KETERANGAN

Yang bertanda tangan di bawah ini

Nama Lengkap : *Ajeng Rahadni Indraswari*
Amil Zakat di : *Sompot Dhufafa di Yogyakarta*
Menjabat Sebagai : *Pimpinan Cabang*

menyatakan bahwa M. Nasrudin, SHI sudah melakukan wawancara dengan saya terkait riset tesisnya di Magister Hukum Universitas Islam Indonesia tentang Keberterimaan Amil Zakat DI Yogyakarta atas Hegemoni Negara dalam Pengelolaan Zakat Melalui UU Nomor 23 tahun 2011. Wawancara dilaksanakan di *Sompot Dhufafa 017* pada tanggal *25 April 2014*

Demikian surat keterangan ini dibuat dengan sebenar-benarnya untuk dipergunakan sebagaimana mestinya.

Yogyakarta, *22 Januari 2015*


..... *Ajeng R. I.*

SURAT KETERANGAN

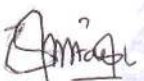
Yang bertanda tangan di bawah ini

Nama Lengkap : *Rubi Utami Varalin*
Amil Zakat di : *Baitul Maal BAIT Beringharjo*
Menjabat Sebagai : *Manajer Baitul Maal BAIT Beringharjo*

menyatakan bahwa M. Nasrudin, SHI sudah melakukan wawancara dengan saya terkait riset tesisnya di Magister Hukum Universitas Islam Indonesia tentang Keberterimaan Amil Zakat DI Yogyakarta atas Hegemoni Negara dalam Pengelolaan Zakat Melalui UU Nomor 23 tahun 2011. Wawancara dilaksanakan di *Baitul Maal BAIT Beringharjo* pada tanggal *26 Mei 2019*

Demikian surat keterangan ini dibuat dengan sebenar-benarnya untuk dipergunakan sebagaimana mestinya.

Yogyakarta, *22 Januari 2015*


.....
Rubi Utami Varalin

SURAT KETERANGAN

Yang bertanda tangan di bawah ini

Nama Lengkap : Didik Agustawan
Amil Zakat di : Rumah Zakat 01 Yogyakarta
Menjabat Sebagai : Program Head RZ Cabang Yogyakarta

menyatakan bahwa M. Nasrudin, SHI sudah melakukan wawancara dengan saya terkait riset tesisnya di Magister Hukum Universitas Islam Indonesia tentang Keberterimaan Amil Zakat DI Yogyakarta atas Hegemoni Negara dalam Pengelolaan Zakat Melalui UU Nomor 23 tahun 2011. Wawancara dilaksanakan di Rumah Zakat 01 pada tanggal 26 Mei 2019

Demikian surat keterangan ini dibuat dengan sebenar-benarnya untuk dipergunakan sebagaimana mestinya.

Yogyakarta, 22 Januari '15


Didik Agustawan
NIK. 106200300019

SURAT KETERANGAN

Yang bertanda tangan di bawah ini

Nama Lengkap : JAMIL LUDIN, S.SOS.I
Amil Zakat di : MASJID JAMI' KODJAMA
Menjabat Sebagai : TAKMIR

menyatakan bahwa M. Nasrudin, SHI sudah melakukan wawancara dengan saya terkait riset tesisnya di Magister Hukum Universitas Islam Indonesia tentang Keberterimaan Amil Zakat DI Yogyakarta atas Hegemoni Negara dalam Pengelolaan Zakat Melalui UU Nomor 23 tahun 2011. Wawancara dilaksanakan di MASJID JAMI' KODJAMA pada tanggal 4 JANUARI 2015

Demikian surat keterangan ini dibuat dengan sebenar-benarnya untuk dipergunakan sebagaimana mestinya.

Yogyakarta, 11 JANUARI 2015


JAMIL LUDIN, S.SOS.I

SURAT KETERANGAN

Yang bertanda tangan di bawah ini

Nama Lengkap : Zaenal Achmad Zakse
Amil Zakat di : LAZIS UI
Menjabat Sebagai : Bidang pengembangan ekonomi produktif
dan pendidikan

menyatakan bahwa M. Nasrudin, SHI sudah melakukan wawancara dengan saya terkait riset tesisnya di Magister Hukum Universitas Islam Indonesia tentang Keberterimaan Amil Zakat DI Yogyakarta atas Hegemoni Negara dalam Pengelolaan Zakat Melalui UU Nomor 23 tahun 2011. Wawancara dilaksanakan di LAZIS UI pada tanggal 8 April 2014

Demikian surat keterangan ini dibuat dengan sebenar-benarnya untuk dipergunakan sebagaimana mestinya.



SURAT KETERANGAN

Yang bertanda tangan di bawah ini

Nama Lengkap : Muh. Yusuf Wibisono, SE
Amil Zakat di : BAZNAS DI Yogyakarta
Menjabat Sebagai : Bidang pendistribusian & Pendayagunaan.

menyatakan bahwa M. Nasrudin, SHI sudah melakukan wawancara dengan saya terkait riset tesisnya di Magister Hukum Universitas Islam Indonesia tentang Keberterimaan Amil Zakat DI Yogyakarta atas Hegemoni Negara dalam Pengelolaan Zakat Melalui UU Nomor 23 tahun 2011. Wawancara dilaksanakan di BAZNAS DIY pada tanggal 2 April 2014

Demikian surat keterangan ini dibuat dengan sebenar-benarnya untuk dipergunakan sebagaimana mestinya.

Yogyakarta,



M. YUSUF WIBISONO