

MODEL INTEGRASI PENGELOLAAN ZAKAT ANTARA NEGARA DAN MASYARAKAT SIPIL

Hartoyo

Jurusan Sosiologi, FISIP Universitas Lampung
Email: hartoyo@fisip.unila.ac.id

ABSTRACT

This study explains the position and authority of community zakat institutions in the management of zakat. Data collected through in-depth interviews and documentation. The results found that the zakat management model according to Law No. 38 of 1999 has substantive limitations in improving people's welfare. The government is only able to establish BAZ and LAZ, but it lacks guidance and protection. As a result, each zakat institution is left to work in its own space, elitist, performs the same function, and conflicts of interest occur. The passing of Law No. 23 of 2011 is the answer to various legal issues regarding zakat management. The disadvantage is that in addition to having more authority, BAZNAS can also perform LAZ and UPZ functions. This model is still vulnerable to conflicts of interest between zakat managers. The integration model can be a solution while still providing a space of authority to the state while being able to empower the role of civil society. This model is able to optimize the roles of LAZ and UPZ which are under the coordination, protection and guidance of BAZNAS.

Keywords: zakat management, state, institutions, civil society, integration

ABSTRAK

Penelitian ini menjelaskan posisi dan otoritas lembaga zakat masyarakat dalam pengelolaan zakat. Data dikumpulkan melalui wawancara mendalam dan dokumentasi. Hasil penelitian menemukan bahwa model pengelolaan zakat menurut UU No. 38 Tahun 1999 memiliki keterbatasan substantif dalam meningkatkan kesejahteraan rakyat. Pemerintah hanya mampu mengukuhkan BAZ dan LAZ, tetapi kurang melakukan pembinaan dan perlindungan. Akibatnya, masing-masing lembaga zakat dibiarkan bekerja dalam ruangnya sendiri, elitis, melakukan fungsi yang sama, dan terjadi konflik kepentingan. Disahkannya UU No. 23 Tahun 2011 merupakan jawaban atas berbagai persoalan hukum tentang pengelolaan zakat. Kelemahannya adalah BAZNAS selain memiliki otoritas lebih juga dapat menjalankan fungsi LAZ dan UPZ. Model ini masih rentan terjadi konflik kepentingan antar pengelola zakat. Model integrasi dapat menjadi solusi dengan tetap memberi ruang otoritas kepada negara sekaligus mampu memberdayakan peran masyarakat sipil. Model ini mampu mengoptimalkan peran LAZ dan UPZ yang berada di bawah koordinasi, perlindungan dan pembinaan BAZNAS.

Kata kunci: pengelolaan zakat, negara, lembaga, masyarakat sipil, integrasi.

PENDAHULUAN

Diskursus tentang pengelolaan zakat di Indonesia melahirkan konstruksi makna dikhotomis pada dua ruang negara dan masyarakat sipil, tradisional dan moderen, berada pada ranah pengetahuan dan keotoritasan institusional (Foucault, 2002; Mills, 2007). Hal ini memiliki implikasi praksis dan pada ranah publik berhubungan dengan kekuatan kontrol sosiopolitik oleh rezim pengetahuan (Turner, 1983), dan melahirkan kategori yang saling membatasi, menguasai, dan mengarahkan. Tujuan zakat difahami sama, tetapi di antara kelompok aktor berbeda dalam relasi antar struktur sosial, ekonomi dan politik, bahkan bisa berseberangan (Kuntowijoyo, 1991). Pelembagaan zakat untuk mengurangi kesenjangan ekonomi menjadi landasan utama terwujudnya kepedulian sosial. Oleh karena itu, makna keadilan distributif pada tataran kelembagaan dalam pengelolaan zakat menjadi penting (Rowls, 1999). Tetapi, struktur pengetahuan dan pengelolaan zakat yang berkembang, berpengaruh secara timbal-balik dengan kebijakan pemerintah. Seperti disahkan Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat membuka berkembangnya Lembaga zakat modern.

Berkembangnya lembaga zakat moderen masih diragukan efektifitas-nya, karena kurang diantisipasi oleh pemerintah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999. Koordinasi, sinergi dan komunikasi antar lembaga zakat masih lemah, dan berkembang persoalan sosial, kultural, ekonomi dan politik. Situasi sosiokultural pengelolaan zakat telah berkembang begitu pesat melampaui jangkauan Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999, sehingga dianggap sudah tidak sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum dalam

masyarakat. Situasi ini yang mendorong segera dilakukan amandemen sampai berhasil disahkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat. Segera setelah disahkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 mendapat kritikan oleh sebagian kalangan masyarakat, terutama ditujukan pada empat persoalan utama, yaitu tentang pembentukan BAZ di provinsi dan kabupaten/kota (Pasal 15); tentang persyaratan izin pendirian LAZ (Pasal 18); tentang mekanisme koordinasi antar BAZNAS hingga ke tingkat kabupaten/kota (Pasal 29); dan tentang ancaman sanksi bagi masyarakat yang mengelola zakat tetapi tidak mempunyai izin (Pasal 38 dan Pasal 41) (Juwaini, 2011). Dilihat dari sisi dinamika perubahan sosial, maka kritik tersebut adalah wajar. Dilihat dari substansi kebutuhan hukum berkaitan dengan dinamika kelembagaan zakat, maka kritik tersebut penting dipertimbangkan.

Terdapat sejumlah persoalan sosiokultural dan hukum dalam masyarakat pada situasi sebelum dan sesudah disahkan UU No. 38 Tahun 1999 hingga saat ini (setelah disahkan UU No. 23 Tahun 2011). Berbagai penelitian yang membedah fungsi, potensi dan ragam manfaat zakat belum secara optimal mampu mengatasi persoalan pengelolaan zakat di masyarakat. Pengelolaan zakat ke depan harus mampu menerapkan manajemen mutu dan memegang prinsip syaria'ah dalam mewujudkan nilai-nilai keadilan distributif (Bariyah, 2010).

Realitas pengelolaan zakat yang berkembang dari waktu ke waktu berada pada tataran dualitas struktur dan agensi aktor. Pengelolaan zakat berhubungan dengan struktur signifikasi, struktur dominasi dan struktur legitimasi, berproses terus menerus, berdialektika, dan bekerja dalam kesatuan ruang kognitif dan praksis (Giddens, 2004). Penelitian ini

bertujuan, pertama, menjelaskan respon lembaga zakat masyarakat terhadap pengelolaan zakat menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011. Kedua, menjelaskan aspirasi para pengelola lembaga zakat masyarakat dalam pengelolaan zakat yang sesuai dengan kondisi masyarakat saat ini dan mendatang.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dan strukturasi. Pendekatan ini meletakkan situasi sosial pengelolaan zakat sebagai suatu proses saling pengaruh antara bekerjanya struktur dan agensi aktor, dengan lembaga zakat sebagai unit analisisnya. Pendekatan strukturasi dipilih karena kelembagaan pengelolaan zakat sebagai realitas obyektif dan hasil proses pembingkian kolektif sehingga terdapat proses pemaknaan subyektif dan intersubyektif.

Penelitian ini dilakukan di Kota Bandar Lampung didasarkan pada empat pertimbangan utama. Pertama, terdapat Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS). Kedua, banyak lembaga zakat masyarakat yang berdiri secara formal dan bekerja secara profesional menggunakan sistem moderen, dan lembaga zakat komunitas yang bersifat musiman (tradisional). Ketiga, lembaga zakat moderen diambil sebagai sumber data. Keempat, lembaga zakat komunitas diambil berdasarkan disampel wilayah dua kecamatan, yaitu Kecamatan Tanjung Karang Pusat yang berada di wilayah pusat kota dan Kecamatan Kedaton yang berada di pinggiran kota Bandar Lampung.

Data primer dikumpulkan berupa berbagai data, fakta, opini, pandangan dan respon tineliti tentang berbagai pengetahuan tentang pengelolaan zakat yang terjadi di lingkungan komunitasnya dan yang mungkin terjadi menurut pandangan

mereka sesuai dengan realitas saat ini, dan harapan pengelolaan zakat mendatang berkaitan dengan yang mereka ketahui dan yang mereka harapkan. Sedangkan data sekunder yang akan dikumpulkan berupa berbagai teks, laporan kegiatan, hasil penelitian, gambar dan angka- angka yang dimiliki oleh lembaga zakat dan lembaga lain sebagai dokumen. Dalam penelitian ini yang menjadi sumber hukum otoritatifnya adalah Al- Qur'an dan Hadits, didukung oleh peraturan perundangan tentang dan yang berkaitan dengan pengelolaan zakat. Sumber data lainnya adalah data- data primer yang akan dikumpulkan dari informan dan responden berdasarkan jenis data yang diperlukan. Selain itu, data-data sekunder yang mendukung penelitian juga akan dikumpulkan dari berbagai lembaga zakat dan lembaga lainnya yang memiliki data dan informasi yang diperlukan.

Data dikumpulkan melalui wawancara mendalam dan dokumentasi. Subyek penelitian adalah pengelola zakat, pemberi zakat dan penerima zakat. Data diolah dan dianalisis secara preskriptif melalui tahapan deskripsi, sistematisasi, interpretasi, serta penilaian (Meuwissen, 1994). Hasil olahan dan analisis data kemudian digunakan sebagai argumen untuk memberikan preskripsi terhadap konsep hukum tentang pengelolaan zakat. Untuk mengurangi kemungkinan salah interpretasi, maka dalam analisis ini menggunakan prosedur triangulasi dengan mengklarifikasi atau membandingkan data dan informasi yang berasal dari sumber informasi dan cara pengumpulan data yang berbeda. Dengan demikian, penarikan kesimpulan tidak cukup sekedar olah pemikiran secara teoritis tetapi harus dibuktikan oleh perilaku, wacana, dan hubungan

sosial para aktor yang menjadi subyek penelitian.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Dinamika Pengelolaan Zakat di Daerah

Terdapat keragaman struktur kelembagaan yang sejalan dengan keragaman konstruksi pengetahuan masyarakat dalam pengelolaan zakat. *Pertama*, pengelolaan zakat difahami berada pada otoritas negara. Zakat dipercaya sebagai kewajiban beragama terkait dengan sumber pembiayaan penegakan agama, dan sebagai sumber pendapatan negara. Pengelolaan zakat berada pada ruang gagasan negara,

terobjektivasi dalam ruang bernegara dan dalam proses pelembagaan sepenuhnya dipengaruhi oleh otoritas negara. *Kedua* pengelolaan zakat difahami bukan berada pada otoritas negara yang direpresentasikan oleh pemerintah (*umaro*) tetapi berada pada para pemimpin agama. Ulama (atau para tokoh agama) dilihat berada pada ruang tersendiri, beriperasi secara otonom, dan memiliki otoritas pengelolaan zakat yang setara dengan *umaro*. Kepemimpinan ulama berada dalam ruang agama yang mengakar pada tingkat komunitas (*grassroots*) dan terlepas dari ruang politik yang dimiliki oleh negara.

Tabel 1 Tipologi Pengelolaan Zakat

Unsur	LAZ-K	BAZNAS
Basis Kelembagaan	Komunitas Lokal Keagamaan	Negara/Pemerintah
Basis Pengetahuan	Lokal-tradisional	Modern
Sistem rasionlitas	Nilai-nilai Lokal	Politik
Orientasi atau Kepentingan	Penguatan dan kemandirian komunitas	Penguatan negara (integratif)
Manajemen	Tradisional	Moderen
Budaya	Lokal-tradisional	Birokasi Pemerintah
Landasan hukum	Norma (moral) lokal	Hukum positif

Sumber: diolah dari berbagai sumber.

Dualisme pemahaman di atas minimal melahirkan dua model pengelolaan zakat, yaitu berbasis negara (BAZNAS) dan berbasis Lembaga Amil Zakat Komunitas (LAZ-K). Struktur otoritas pengelolaan zakat pada LAZ-K berada pada tiga level. *Pertama*, adalah pengelolaan zakat berada pada para otoritas agamawan (tokoh agama) dan berpusat di masjid, musolla, dan madrasah.

Kedua, otoritas pengelolaan zakat diletakkan pada amil dan agamawan atau sekelompok orang yang ditunjuk oleh

agamawan. *Ketiga*, adalah otoritas distribusi zakat berada pada agamawan, amil atau muzakki secara individu yang diakui berhak untuk menyalurkan sendiri atau menyalurkan lewat amil zakat komunitas. Meskipun terdapat keragaman struktur otoritas dalam pengelolaan zakat komunitas, tetapi tetap terkonsentrasi pada agamawan lokal sebagai pemilik otoritas pengetahuan tertinggi

Struktur otoritas pengelolaan zakat pada negara (BAZNAS) berada pada dua level, yaitu pada otoritas agamawan dan aparat pemerintah. Tetapi, otoritas tertinggi tetap

berada pada aparat pemerintah dibandingkan dengan agamawan. Agamawan di luar pemerintah hampir tidak diberi ruang akses dalam mewarnai perkembangan pengetahuan dan praktek pengelolaan zakat. Paling lemah adalah para pemberi zakat (*muzakki*) dan para penerima zakat (*mustahik*) keduanya berada pada level yang tidak memiliki otoritas dalam pengelolaan zakat, hanya memiliki moral kepatuhan dalam memberi dan menerima zakat. Para agamawan diakui memiliki otoritas pengetahuan tentang pengelolaan zakat, tetapi para agamawan lokal pada LAZ-K memiliki otoritas lebih. Otoritas agamawan pada BAZNAS terbatas pada pengetahuan zakat dan pengelolaannya dan dalam membuat fatwa dalam koridor ajaran Islam.

Terdapat ragam otoritas pengelolaan zakat (lihat tabel 1). *Pertama*, pengelolaan zakat pada LAZ-K berbasis pengetahuan lokal-tradisional, dengan rasionalitas budaya setempat, terfokus pada kepentingan penguatan dan kemandirian komunitas, memobilisasi tindakan berzakat dengan menggunakan kekuatan norma-norma lokal-tradisional. Model ini dilakukan antar generasi dan berada dibawah otoritas agamawan lokal. *Kedua*, pengelolaan zakat pada BAZNAS berbasis pengetahuan modern dengan rasionalitas politik, mengelola zakat dengan kepentingan penguatan peran negara menuju situasi integratif, dan memobilisasi zakat menggunakan kekuatan hukum positif. Ini merupakan model kelembagaan zakat modern hasil dari pertemuan antara struktur pengetahuan agama dan struktur pengetahuan politik modern.

Kedua lembaga zakat tersebut masing-masing memiliki landasan etika moral yang

berbeda. LAZ-K berlandaskan asketisme dan altruisme menilai bahwa pengelolaan zakat sebagai keharusan dan menjadi tugas dan kewajiban bagi pemimpin agama selaku pewaris Nabi. Pengelolaan zakat komunitas berorientasi pada pencapaian derajat kesalehan ummat. Dikatakan shaleh karena mentaati perintah agama secara individu dan melakukan kebajikan yang bermanfaat bagi banyak orang, khususnya dalam meningkatkan kesadaran beragama terhadap ummat yang memiliki harta berlebih sebagai pemberi zakat, membantu kesulitan yang lemah sebagai penerima zakat, dan menciptakan kehidupan yang nyaman dan damai lahir dan batin. Keberadaan LAZ-K dianggap sebagai wujud pelembagaan nilai kesalehan dalam bentuk penguatan ajaran agama dan penguatan tata kehidupan komunitas.

BAZNAS berlandaskan etika moral *developmentalism* yang meyakini bahwa pengelolaan zakat adalah hak dan tanggungjawab negara, mengharuskan berada pada pemerintah, berorientasi pencapaian stabilitas masyarakat dan negara melalui penyeragaman sistem pengelolaan. Pengelolaan zakat dipandang sebagai instrumen pembangunan dan pemberdayaan, sebagai wujud kepedulian negara dalam mengentaskan kemiskinan, sekaligus sebagai wujud pembangunan spiritual. Meskipun para aktor zakat cukup terbuka dalam mengembangkan orientasinya sendiri-sendiri, tetapi semuanya bermuara pada otoritas negara melalui pemerintah. Ragam rasionalitas pengetahuan zakat ini berpengaruh terhadap praktek pengelolaan zakat, tetapi tidak tampak berpengaruh terhadap kepentingan para penerima zakat. Kepentingan para penerima zakat adalah pada pengamanan ekonomi level survival.

Rasionalitas pada LAZ-K adalah *commonality* dan *togetherness* yang menonjolkan tujuan kemandirian lokal, yang tampak dari tekanannya pada penguatan ajaran Islam dan ikatan sosial lokal pada level komunitas. Ketaatan, kepatuhan dan membangun semangat keberagamaan dalam suasana hangat antara yang kaya dengan yang lemah, semua berada dibawah kontrol agamawan lokal. Sedangkan asketisisme dan altruisme termodifikasi dalam sintesis dengan etika moral developmentalisme pada BAZNAS, sedangkan semangat pengelolaan zakat pada BAZNAS adalah pemberdayaan dan pembangunan.

Otoritas pengelolaan pada masing- masing lembaga zakat memiliki ragam basis legitimasi. BAZNAS berlandaskan pada sistem pengetahuan modern dan tunduk pada struktur rasionalitas tertentu. Dengan rasionalitas politik menggunakan ruang politik yang diperkuat dengan legitimasi peraturan perundangan tentang pengelolaan zakat. Sedangkan LAZ-K berbasis pada sistem pengetahuan lokal, menggunakan ruang sosiokultural lokal, tunduk pada rasionalitas lokal dan menekankan pada penguatan komunitas di bawah legitimasi nilai-nilai dan norma-norma lokal.

Kompetisi pengetahuan tentang pengelolaan dan pelembagaan zakat pada tataran empiris berhubungan dengan otoritas dan kepentingan masing-masing lembaga zakat. Pengetahuan menjadi kekuatan utama dalam membentuk dan mengarahkan berbagai tindakan dalam pengelolaan zakat. Seperti BAZNAS mengklaim bahwa PNS, karyawan BUMN dan BUMD adalah para pemberi zakat yang berada pada wilayah otoritasnya. Sosialisasi untuk memperkuat legitimasi dilakukan melalui berbagai media bahwa zakat seharusnya dikelola pemerintah. Selain itu, dikembangkan konsep-konsep

dikhotomi sebagai pembanding dan kategorisasi, seperti modern dan tradisional, efektif dan tidak efektif, profesional dan musiman, efisien dan tidak efisien.

Jadi, struktur pengetahuan tentang pengelolaan zakat ketika berada pada wilayah otoritas lembaga tertentu kemudian menjadi basis penundukan dalam beragam lembaga zakat. Masing-masing berusaha mencapai kepentingannya, terjadi persaingan dan bahkan rentan saling menegasikan. Konsep-konsep seperti tidak resmi, menyimpang dan membangkang kemudian muncul sebagai pengkategorian dan penaklukan. LAZ-K terancam sebagai lembaga zakat, terpinggirkan dari arena pengelolaan zakat dan bahkan bisa ditiadakan, kecuali jika mau tunduk pada peraturan perundangan yang berlaku. Benturan pada tataran ide kemudian melebar pada ranah kepentingan (praktis), yaitu saling berebut para pemberi dan penerima zakat. Masing-masing lembaga zakat rentan memposisikan pemberi dan penerima zakat sebagai komoditas dan saling mengklaim dengan menggunakan otoritasnya.

Benturan kepentingan pada tataran praktis terjadi karena beragam dominasi. Eksistensi LAZ-K dominasi oleh para agamawan yang mampu mengkooptasi ruang gagasan komunitas dan mendapat legitimasi sosiokultural lokal. Pada BAZNAS dominasi oleh negara dan mengkooptasi ruang gagasan warga negara oleh rezim pengetahuan negara dibawah legitimasi peraturan perundang-undangan. Para pemberi zakat pada BAZNAS dan LAZ-S hampir tidak memiliki ruang untuk mengarahkan dan membentuk perilaku berzakat mereka. Derajat otoritas pemberi zakat dilemahkan dalam wacana delegasi lembaga perantara kepada penerima zakat. Ketidakpuasan dan bahkan resistensi

para pemberi zakat diredam melalui tekanan kelembagaan dan tindakan itu beresiko pada terganggunya kelangsungan sumber ekonomi. Sebagai konsekuensinya adalah terjadi kepatuhan semu yang hanya tunduk pada kepentingan pengamanan sosial dan ekonomi. Mereka yang mendapat penghargaan dari penerima zakat dan dari masyarakat luas adalah pemerintah (dan aparatnya).

Para pengelola dan pemberi zakat pada LAZ-K berhubungan langsung dengan para penerima zakat. Situasi ini juga rentan menjadi ajang memperoleh penghormatan dan perlindungan personal. Para pengelola dan para pemberi zakat berpeluang dikonstruksi sebagai pengayom, penyelamat, orang baik, sholeh dan peduli kepada kaum lemah, sehingga layak untuk dihormati, dipatuhi dan bahkan dilindungi. Model hubungan seperti ini juga rentan terhadap reduksi perilaku ibadah ke dalam hubungan patron-klien dan berbagai hubungan pertukaran yang pragmatis.

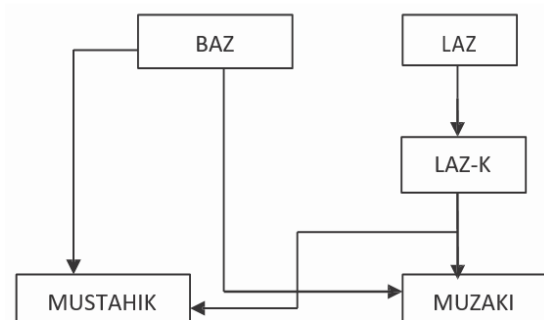
Pengaruh Keberlakuan UU No. 38 Tahun 1999 Terhadap Dinamika Lembaga Pengelolaan Zakat

Pandangan dualisme pengelolaan zakat apakah berada pada otoritas negara atau pada masyarakat sipil, menghasilkan sikap pro dan kontra. Menurut Shihab (1992), negara bertanggungjawab atas pelayanan dan kepentingan umum, sehingga berhak mengelola zakat sebagai sumber keuangan yang dapat digunakan untuk kepentingan umum. Bahkan Gusfahmi (2009), menguatkan bahwa sudah waktunya zakat dikelola langsung oleh negara di bawah Menteri Keuangan. Sedangkan Abdalla (2005) menolaknya dengan alasan politik, jika zakat berada di bawah keotoritasan negara, maka kekuatan masyarakat sipil

akan melemah karena zakat merupakan salah satu sumber kekuatan masyarakat sipil.

Disahkannya Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 merupakan sikap pemerintah dalam rangka institusionalisasi pengelolaan zakat. Tidak dapat dihindari bahwa sikap negara (pemerintah) tersebut juga berpeluang menjadi bagian dari keragaman pengetahuan dalam pengelolaan zakat yang berpengaruh pada tataran praktek. Akibatnya, di daerah banyak bermunculan lembaga zakat modern. Fenomena ini menurut Karim dan Syarief (2009) disebabkan oleh dua faktor menarik dan pendorong. Faktor penariknya adalah semangat menyadarkan umat, melayani secara profesional, berinovasi membantu mustahik, dan memberdayakan masyarakat. Sedangkan faktor pendorongnya adalah potensi dana zakat besar, regulasi mulai mendukung, infrastruktur teknologi informasi menunjang, dan tingkat kesadaran masyarakat makin meningkat

Gambar 1. Fungsi Lembaga Zakat pada Tataran Normatif



Sumber: Hasil penelitian.

Meskipun disahkannya Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 ditujukan untuk memperoleh kemaslahatan ummat baik ukhrowi maupun duniawi (Pasal 5), pada tataran normatif dan empiris masing-masing lembaga zakat (pemerintah dan

komunitas) memainkan fungsi yang sama (Gambar 1). Pada tataran normatif, pemerintah diberi ruang untuk mengelola zakat melalui BAZ (Pasal 6), tetapi pada sisi lain masyarakat juga diberi ruang yang sama untuk menjalankan fungsi yang sama melalui LAZ (Pasal 7). Memang negara memiliki otoritas meskipun di dalam UUD 1945 tidak secara eksplisit menyebutkan bahwa negara sebagai satu-satunya lembaga pengelolaan zakat. Realitasnya, berkembangnya lembaga zakat moderen tidak diikuti dengan sistem tatakelola yang baik, yakni tidak terintegrasi, terkoordinasi, dan sistem kontrol yang lemah. Situasi demikian membuat masing-masing lembaga zakat semakin larut asyik bermain dalam ruangnya sendiri. Berkembangnya lembaga zakat modern tidak disadari menjadi bersifat elitis. Pada sisi lain, lembaga zakat tradisional yang bersifat musiman masih tetap eksis dan juga berjalan sendiri-sendiri.

Persoalan hukum tentang pengelolaan zakat yang berkembang, selain sebagai akibat dari keberlakuan UU No. 38 Tahun 1999 juga yang mendorong dilakukan amandemen, sehingga wacana pengelolaan zakat lebih terkonsentrasi pada otoritas negara. Di dalam draft rancangan amandemen disebutkan bahwa zakat sepenuhnya dikelola oleh negara melalui BAZ yang dibentuk di semua tingkatan pemerintahan, dan LAZ akan berfungsi hanya sebagai unit pengumpul zakat yang terintegrasi secara institusional dengan BAZ (Susetyo, 2008: 26). Berdasarkan UUD 1945 amandemen 4 Pasal 23 (A) dinyatakan bahwa zakat (jika dipandang termasuk sebagai pungutan lain) dapat diatur dengan Undang-Undang sejauh bersifat memaksa untuk keperluan negara. Pasal tersebut juga dikuatkan Pasal 20, 21, 28 E ayat (1), 29, dan Pasal 34 ayat (1).

Terdapat pandangan bahwa pengelolaan zakat sepenuhnya berada pada otoritas negara masih diragukan efektivitasnya. Menurut Prayitno (2008) sistem pengelolaan zakat yang selama ini berlaku dinilai masih klasikal, konsumtif dan terkesan tidak efisien, sehingga kurang berdampak sosial dan ekonomi yang berarti bagi masyarakat yang membutuhkan. Pemerintah juga belum secara jelas menentukan sikapnya apakah menganut paradigma kesejahteraan sosial residual, institusional, atau developmental (Adi, 2005). Jika menggunakan tipologi Esping-Anderson (dalam Triwibowo dan Bahagijo, 2007), juga masih belum jelas apakah pengelolaan zakat di Indonesia termasuk varian rezim kesejahteraan sosial liberal, sosial demokrat, atau konservatif. Pada tataran normatif sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 33 UUD 1945 bahwa Negara Indonesia cenderung menganut sistem ekonomi kerakyatan yang berusaha mencapai keadilan dan kemakmuran secara bersama. Ketika Indonesia tidak mampu menghindar dari arus ideologi neoliberal, maka bukan tidak mungkin bahwa pengelolaan zakat akan masuk pada pendekatan kesejahteraan sosial residual.

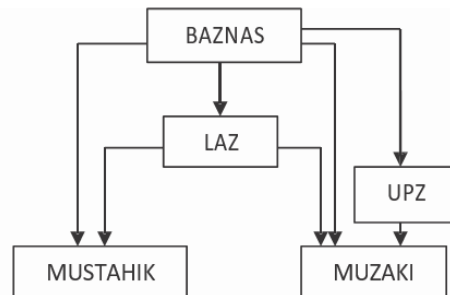
Model Pengelolaan Zakat menurut UU No. 23 Tahun 2011

Pengelolaan zakat tidak hanya sekedar dibingkai dalam suatu produk hukum yang dicita-citakan (*ius constituendum*), namun diharapkan menjadi hukum positif yang memiliki derajat keberlakuan yang tinggi (*ius constitutum*), dengan tidak mengabaikan realitas sosiologisnya. Situasi sosial ini dipengaruhi oleh -agensi yang menunjuk pada tindakan aktor, yakni apa yang secara aktual dilakukan di dalam suatu situasi yang tampak memiliki konsekuensi dan tidak harus berupa konsekuensi yang diharapkan

(Turner,1998). Pelembagaan pengelolaan zakat diupayakan berada pada otoritas negara sebagaimana dimaksud dalam UU No. 38 Tahun 1999 ternyata mengalami disfungsi, bukan hanya karena lemahnya sistem aturan tetapi juga karena kuatnya intervensi agensi. Respon negara dengan semakin memperkuat otoritasnya sesuai dengan yang dimaksud dalam UU No. 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat. Manajemen profesional menjadi instrumen utama pengelolaan zakat dengan mengedepankan azas manfaat untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan penanggulangan kemiskinan (Pasal 3).

Di dalam struktur kelembagaan pengelolaan zakat menurut UU No. 23 Tahun 2011 (Gambar 2) diketahui bahwa, pertama, Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) Kabupaten/Kota sebagai lembaga pemerintah nonstruktural semakin diperkuat posisi struktural dan otoritasnya dalam pengelolaan zakat. Kedua, bahwa Lembaga Amil Zakat (LAZ) berada dalam kontrol penuh BAZNAS. Fungsi LAZ hanya membantu melaksanakan salah satu dari lima tugas BAZNAS, yaitu mengumpulkan, mendistribusikan, dan mendayagunakan zakat (Pasal 1 ayat (7), 7 dan 17). Artinya, BAZNAS dapat melaksanakan tugas dan fungsi LAZ ketika ada atau tidak atau belum ada LAZ yang membantunya (Pasal 17). Ketiga, Unit Pengumpul Zakat (UPZ) posisinya lebih lemah daripada LAZ, yaitu hanya berfungsi mengumpulkan zakat (Pasal 1 ayat (9)). Keempat, antara muzaki dan mustahik tidak ada hubungan pertukaran.

Gambar 2. Relasi Sosial dan Dominasi antar Lembaga Zakat



Sumber: Hasil penelitian.

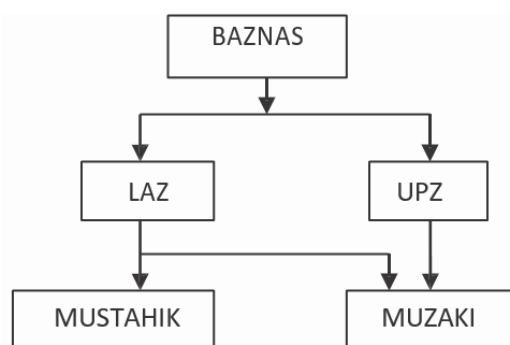
Memperhatikan model struktur pengelolaan zakat tersebut, maka eksistensi LAZ-K yang tadinya melaksanakan fungsi yang sama dengan BAZNAS menjadi dipersempit otoritas dan ruang gerakannya. Konsekuensinya adalah fungsi LAZ-K menjadi gugur. Peluang itu ada hanya dengan cara mengubah dirinya menjadi Ormas (Pasal 18), atau menjadi UPZ (Pasal 1 ayat (9) dan Pasal 16 ayat (1)). Selain itu, jika LAZ-K dapat mengaksesnya maka ia harus dapat mengubah dirinya menjadi lembaga pengelola zakat moderen.

Model tersebut juga melekat hubungan kekuasaan pada tataran makna (pengetahuan) dan norma (aturan) yang berimplikasi pada praktek. Gambar 2 menunjukkan adanya relasi sosial dan dominasi antar lembaga zakat, di mana LAZ selain memiliki otonomi juga sangat tergantung pada BAZNAS. Oleh karena itu, ketika BAZNAS menjalankan fungsi yang sama dengan LAZ dan UPZ, maka situasi ini rentan terjadi benturan kepentingan berebut muzaki dan mustahik. BAZNAS dapat masuk ke ruang LAZ dan UPZ, dalam melaksanakan fungsinya sesuai dengan aturan perundangan yang berlaku, tetapi tidak pada sebaliknya.

Model Integrasi Pengelolaan Zakat Antara Negara dan Masyarakat Sipil

Kekuasaan pengelolaan zakat, baik dalam makna kelembagaan maupun dalam makna tindakan berhubungan dengan kemampuan aktor untuk mencapai tujuannya. Artinya, kekuasaan lebih tunduk pada subyektivitas aktor daripada mencerminkan sebagai milik masyarakat atau komunitas sosial. Struktur kelembagaan zakat dapat digunakan sebagai media untuk melaksanakan kekuasaan, sedangkan struktur dominasi dapat digunakan untuk memelihara hubungan kekuasaan dalam praktek pengelolaan zakat. Oleh sebab itu, guna meningkatkan peran masyarakat sipil dan mengurangi benturan kepentingan dalam pengelolaan zakat, perlu dibangun model integrasi antara negara dan masyarakat sipil, melalui pemberdayaan dan pembinaan LAZ dan UPZ (Gambar 3).

Gambar 3. Model Integrasi antara Negara dan Masyarakat Sipil



Sumber: Hasil penelitian.

Pertama, BAZNAS (Kabupaten/Kota) sebagai representasi negara perlu mengurangi fungsinya secara langsung dalam mengumpulkan, mendistribusikan, dan mendayagunakan zakat yang menjadi tugas LAZ sebagai representasi masyarakat sipil. Artinya, BAZNAS perlu melepaskan hubungan langsung dengan pemberi dan penerima zakat sekaligus memberdayakan dan membina LAZ

dengan memperkuat kapasitas dan kapabilitasnya dalam berhubungan langsung dengan pemberi dan penerima zakat.

Kedua, fungsi UPZ sebagai lembaga pengumpul zakat berhubungan langsung dengan pemberi zakat dalam segmennya yang khusus. BASNAS perlu melepaskan hubungan langsung dengan pemberi zakat sekaligus memberdayakan dan membina UPZ dengan memperkuat kapasitas dan kapabilitasnya dalam pengumpulan zakat. Hasil zakat yang dikumpulkan UPZ diserahkan kepada BAZNAS untuk kemudian disalurkan oleh LAZ.

Ketiga, suatu realitas struktur pengelolaan zakat dapat berubah karena tindakan aktor, dan sebaliknya perlu penguatan struktur. Secara kelembagaan, sesuai UU No. 23 Tahun 2011 Pasal 2 bahwa pengelolaan zakat berasaskan syariat Islam, amanah, kemanfaatan, keadilan, kepastian, hukum, terintegrasi, dan akuntabilitas. Tetapi, dilihat dari sisi aktor, mengacu pada karakter kepemimpinan Muhammad SAW adalah sidiq (benar), amanah (dipercaya), tabliq (da'wah) dan fatonah (pandai). Sebaliknya, untuk mencegah konsekuensi-konsekuensi yang tidak diharapkan dari berbagai tindakan aktor diperlukan bangunan struktur yang memadai. Mengikuti pandangan Cheema (1983), perlu dibangun sistem koordinasi yang sinergis dan adaptif terhadap model integrasi pengelolaan zakat. Semua itu akan dipertaruhkan dalam pengaturan lembaga zakat ke depan (*ius constituendum*), baik yang menjadi representasi kepentingan negara maupun masyarakat sipil

KESIMPULAN

Melalui alat analisis yuridis normatif dan empiris yang dikuatkan dengan pendekatan strukturasi, tampak jelas bahwa model pengelolaan zakat menurut UU No. 38

Tahun 1999 memiliki keterbatasan secara substantif dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Salah satu penyebabnya adalah negara melalui pemerintah cukup kuat dalam mengukuhkan BAZNAS dan LAZ, tetapi masih lemah dalam pembinaan dan perlindungan terhadap Lembaga zakat masyarakat. Akibatnya, masing-masing lembaga zakat masyarakat dibiarkan bekerja secara otonom di dalam ruangnya sendiri, bersifat elitis, melakukan fungsi yang sama, dan terjadi perebutan kepentingan.

Disahkannya UU No. 23 Tahun 2011 merupakan jawaban atas berbagai persoalan hukum pengelolaan zakat yang berkembang di masyarakat. Kelemahannya adalah, pertama, BAZNAS selain memiliki otoritas lebih juga dapat menjalankan fungsi LAZ dan UPZ. Kedua, pada tataran praksis masih rentan terjadi konflik kepentingan antar aktor dan antar lembaga pengelola zakat. Ketiga, terjadi eksklusifitas pengelolaan zakat komunitas. Oleh karena itu, upaya untuk menciptakan sistem pengelolaan zakat mendatang (*ius constituendum*) perlu mempertimbangkan model integrasi pengelolaan zakat antara negara dan masyarakat sipil. Perspektif yang dibangun adalah menempatkan keduanya bersifat dualitas, bukan dualisme, apalagi bersifat dikhotomi. Upaya integrasi berarti menciptakan ruang yang tetap mempertahankan otoritas pengelolaan zakat pada negara dan sekaligus mampu memberdayakan peran masyarakat sipil. Salah satu solusinya adalah mengoptimalkan peran dan fungsi LAZ dan UPZ yang berada di bawah koordinasi, perlindungan dan pembinaan BAZNAS.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdalla, Ulil Abshar. (2005). *Menjadi Muslim Liberal*, Jakarta: Nalar.
- Adi, Isbandi Rukminto. (2005). *Konsep dan Pokok Bahasan dalam Ilmu Kesejahteraan Sosial*. Jakarta: UI Press.
- Bariyah, N. Oneng Nurul. (2010). *Kontekstualisasi Total Quality Management Dalam Lembaga Pengelola Zakat Untuk Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat (Prinsip dan Praktik)*. Jakarta: Program Studi Pengkajian Islam, Sekolah Pascasarjana Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah.
- Cheema, G. Shabbir dan Dennis A. Rondinelli, (ed). (1983). *Decentralization and Development, Policy Implementation in Developing Countries*. California, Beverly Hills: Sage Publications, Inc.
- Foucault, M. (2002). *Pengetahuan dan Metode: Karya-karya Penting Foucault*. Terjemahan dari P Rabinow, ed. *Aesthetics, Method and Epistemology: Essential Works of Foucault 1954-1984*, Yogyakarta, Jalasutra.
- Gidden, Anthony. (2004). *The Constitution of Society: Teori Strukturasi untuk Analisis Sosial*. Penerjemah Adi Loka Sjono. Pasuruan: Pedati Press.
- Gusfahmi. (2009). Rekonstruksi Praktek Zakat dan Pajak Untuk Menanggulangi Kemiskinan, Zakat & Empowering. *Jurnal Pemikiran dan Gagasan*, II, halaman 1-13.
- Juwaini, Akhmad. 2011. *Masa Depan Zakat Indonesia Pasca UU Zakat Baru: Peluang dan Tantangan*, <http://imz.or.id/new/uploads/2011/11/Notulensi-Diskusi-UUZakat-FOZ-24-November-2011.pdf>.

- Adiwarman A. Karim dan A. Azhar Syarief. (2009). Fenomena Unik di Balik Menjamurnya LAZ (Lembaga Amil Zakat) di Indonesia. *Jurnal Pemikiran dan Gagasan*. 1(4).
- Kuntowijoyo. (1991). *Paradigma Islam : Interpretasi untuk Aksi*. Bandung: Mizan.
- Meuwissen, D. H. M. (1994). *Pengembangan Hukum* (B. Arief Sidharta, terj), *Pro Justitia*, XII (1).
- Mills, Sara. (2007). *Diskursus: Sebuah Piranti Analisis dalam Kajian Ilmu Sosial*. Jakarta: Qalam.
- Rawls, John. (1999). *A Theory of Justice*, Cambridge: Harvard University Press.
- Shihab, Moh. Quraish. (1992). *Filsafat Hukum Islam*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Triwibowo, Darmawan dan Bahagijo, Sugeng. (2007). *Mimpi Negara Kesejahteraan*, Jakarta, Perkumpulan Prakarsa.
- Turner, Bryan S. (1983). *Religion and Social Theory: A Materialist Perspective*. London: Heinemann.
- Turner, Jonathan H. (1998). *The Structure of Sociological Theory* (6th Ed). Wadsworth: Publishing Company.