

## EFEKTIFITAS BADAN AMIL ZAKAT NASIONAL

<sup>1</sup>Hadi Ismail <sup>2</sup> Siti Nisfi Wilujeng

<sup>1</sup>Institut Agama Islam Uluwiyah Mojokerto, [hadi@gmail.com](mailto:hadi@gmail.com)

<sup>2</sup>Institut Agama Islam Uluwiyah Mojokerto, [nisfi@gmail.com](mailto:nisfi@gmail.com)

### Abstrak

Lahirnya UU No 38/1999 membawa paradigma baru terutama dari sisi manajemen dan kelembagaan yang bermuara pada peran penting dari eksistensi *amil*. Sebelumnya zakat hanya diposisikan sebagai kegiatan ibadah yang dianggap rutin yang jauh dari sentuhan manajemen (*person to person*), walaupun ada sangat sederhana bila tidak mau dibilang seadanya. Bila sudah sampai ke tangan *amil* maka dengan bebas *amil* bisa mendistribusikannya tanpa strategi, target, dan visi yang jelas. Terlebih ada sebagian masyarakat yang memiliki keyakinan bila ibadah zakat akan lebih afdhal bila disampaikan langsung kepada orang-orang yang berhak menerimanya (*mustahik*) khususnya terkait dengan zakat fitrah yang masih banyak kalangan yang menganggap sebagai 'budaya' dari pada urusan pemberdayaan. Zakat (*fitrah*) hanya dianggap sebagai urusan individu. Gaung kinerja *amil* sayup-sayup baru akan terdengar menjelang bulan Ramadhan tiba sehingga terkesan sporadis dan ad hoc.

Hasil penelitian BAZNAS selaku institusi yang diberikan wewenang oleh Negara sebagai pengelola zakat, untuk sampai pada tingkat tersebut bukanlah perkara mudah. Butuh 66 tahun (69 tahun jika ditambah menunggu putusan MK) berlalu, barulah institusi ini menjadi institusi tertinggi dalam pengelolaan zakat di Indonesia. Meskipun dalam tatanan praktis, masih dibutuhkan perbaikan, khususnya dalam bidang sumber daya manusia, pendataan *muzakki* dan *mustahiq*, serta *law inforcement* terhadap LAZ yang tak sesuai.

**Key Word:** *Efektivitas, Badan Amil Zakat Nasional*

## A. PENDAHULUAN

### 1. Latar Belakang

Berdasarkan data BPS tahun 2013, 87,21% penduduk Indonesia beragama Islam. Ironisnya, zakat yang merupakan kewajiban bagi seluruh umat muslim yang mampu dan memiliki harta cukup, tetapi mereka seolah tidak ikut berkontribusi untuk kesejahteraan umat. Sudah saatnya kita lakukan revolusi cara berpikir dan kesadaran kepada umat secara umum bahwa setiap harta yang kita miliki itu pastinya ada hak dari para fakir miskin.

Dan kemiskinan itu, sampai saat ini masih menunjukkan angka yang besar di negeri Indonesia. BPS menyebutkan bahwa pada akhir tahun 2014 angka kemiskinan Indonesia 27.727.78, tahun 2015 naik menjadi 28.513.57, dan pada pertengahan tahun 2016 angka kemiskinan menurun menjadi 28.005.41.<sup>1</sup>

Berbeda dengan zakat, ibadah yang sama-sama mengeluarkan uang -haji-mendapatkan animo yang sedemikian besar. Bahkan *waiting list* nya sudah mencapai 26 tahun.<sup>2</sup> Padahal, potensi zakat menurut Wakil Ketua Umum Badan Amil Zakat Nasional Zainulbahar Noor mengatakan potensi zakat Indonesia mencapai Rp 217 triliun. Artinya potensi zakat nilainya hampir 10 persen dari APBN. Sayangnya, zakat yang terhimpun baru 1,2 persen atau Rp 3 triliun. Sedangkan potensi zakat menurut disampaikan Hilman Latief, Ph.D, zakat yang ada di Indonesia saat ini bisa mencapai Rp400 triliun, hanya saja masih ada masalah dalam "marketing" dan peruntukannya yang terkait dengan kepercayaan masyarakat kepada lembaga pengelola zakat selama ini. (Jakarta, 6 Juli 2016). Menurut Bambang Sudibyo, Ketua Baznas, Potensi zakat besar, penelitian pada 2011 mengungkap potensi 2010 adalah Rp 217 triliun, dengan perhitungan PDB potensi 2015 menjadi Rp286 triliun.

Potensi zakat tersebut akan terus bertambah seiring banyaknya pegawai di perusahaan BUMN, swasta dan pegawai negeri sipil. Jumlah BUMN sebanyak 144 unit, PNS mencapai 4 juta jiwa dan jutaan karyawan di perusahaan swasta. Manfaat/peran zakat jika nilai sebesar itu dapat disalurkan untuk zakat produktif, kemandirian ekonomi bisa dibangkitkan. "Zakat dapat membantu pemerintah mengentaskan kemiskinan. Hal ini sejalan dengan tujuan pengelolaan zakat dan sinergi dalam mewujudkan Masterplane Arsitektur Syariah Indonesia yaitu mendukung keuangan syariah memiliki peran untuk mewujudkan agenda SDGs, kami percaya upaya yang telah dilakukan akan menjadi warisan untuk menjaga stabilitas pasar keuangan dan pertumbuhan ekonomi berkelanjutan agar tercipta kesejahteraan dalam ekonomi. Dalam rangka pemanfaatan instrumen keuangan syariah, maka bagaimana peran strategis zakat agar mampu berperan besar dalam

---

<sup>1</sup>BPS, "Jumlah Penduduk Miskin Menurut Provinsi, 2013 - 2016," <https://www.bps.go.id/linkTableDinamis/view/id/1119>, diakses tanggal 18 September 2016.

<sup>2</sup>Ditjen PHU Kemenag RI, "Waiting List," <http://haji.kemenag.go.id/v2/basisdata/waiting-list>, diakses tanggal 18 September 2016.

meningkatkan kesejahteraan masyarakat kurang mampu, harus lebih didorong dan diupayakan.

## **B. URGENSI INSTITUSI PENGELOLA ZAKAT YANG PROFESSIONAL**

Pengelolaan zakat, seyogyanya harus memperhatikan kebutuhan orang-orang yang terkait dengan zakat, khususnya orang yang membayar zakat (*muzakki*). Bagi seorang *muzakki*, pelaksanaan zakat bukanlah sekedar aspek filantropis, melainkan juga transedental. Dengan demikian, terdapat beberapa unsur yang harus diperhatikan dalam pengelolaan zakat, yaitu:

1. Jenis-jenis zakat
2. Dana zakat
3. Orang yang wajib membayar zakat (*muzakki*).
4. Orang yang berhak menerima zakat (*mustahiq*).
5. Pengelola zakat (*amil*).
6. Fungsi pengelolaan, pendayagunaan, dan pertanggungjawaban dana zakat.<sup>3</sup>

Perhatian terhadap unsur-unsur tersebut diperlukan guna memberikan perasaan lega pada *muzakki* bahwa zakatnya menjadi benar-benar bermanfaat dan mendapat pahala dari Allah SWT karena telah disalurkan pada orang yang berhak (*mustahiq*). Pelaksanaan yang teratur dan memperhatikan unsur-unsur yang ada dalam zakat tersebut, semakin menguatkan bahwa pekerjaan ini tidak bisa hanya dilaksanakan oleh perorangan. Harus ada institusi yang mengelolanya secara profesional.

Dari segi kelembagaan, institusi pengelola zakat harus didasarkan paling tidak pada empat prinsip, yaitu:

1. Independen, artinya institusi tersebut merdeka, tidak mempunyai ketergantungan terhadap individu atau institusi lain
2. Netral, tidak boleh hanya menguntungkan terhadap golongan tertentu.
3. Tidak diskriminatif, segala kebijakannya harus berdasar pada alasan yang dapat dipertanggungjawabkan.
4. Tidak berpolitik praktis.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup>Umrotul Khasanah, *Manajemen Zakat Modern*, (Cet. I; Malang: UIN-Maliki Press, 2010), hlm. 61.

<sup>4</sup>Umrotul Khasanah, *Manajemen Zakat...*, hlm. 70.

Dari segi pengelolaan, ada tiga prinsip yang harus diperhatikan, yaitu:

1. Amanah
2. Professional
3. Transparan.<sup>5</sup>

## C. BAZNAS

### 1. Sejarah Pengelolaan Zakat di Indonesia

#### a. Era Pemerintahan Orde Baru dan Reformasi<sup>6</sup>

Sebenarnya sudah sejak lama pemerintah menimang-nimang potensi zakat sebagai salah satu upaya memerangi kemiskinan. Pada masa awal pemerintahan Orde Baru Presiden Soeharto sudah pernah memiliki upaya menyiapkan zakat untuk diajukan kepada DPR agar disahkan menjadi undang-undang, akan tetapi hal itu tidak terwujud. Menteri Agama juga pernah mengirim RUU Zakat kepada menteri yang memiliki kaitan dengan bidang ini, yaitu Menteri Sosial dan Menteri Keuangan dengan surat No. MA/099/1967, tanggal 14 Juli 1967. Kemudian Pada tahun 1968 Menteri Agama mengeluarkan peraturan Menteri Agama Nomor 4 Tahun 1968 Tentang Pembentukan Badan *Amil* Zakat dan Peraturan Menteri Agama Nomor 5 Tahun 1968 Tentang Pembentukan Baitul Mal. Tidak lama setelah PMA tersebut dikeluarkan, Presiden Soeharto dalam peringatan Isra Mi'raj nabi Muhammad SAW tanggal 22 Oktober 1968 mengeluarkan anjuran untuk mengumpulkan zakat secara sistematis dan terorganisasi dengan baik.

Akan tetapi, Peraturan Menteri Agama Nomor 4 dan 5 kemudian ditangguhkan pelaksanaannya dengan Instruksi Menteri Agama Nomor 1 Tahun 1969 karena ada pihak-pihak yang kurang sejalan dalam jangka waktu yang tidak ditentukan. Dinamika politik waktu itu kurang mendukung untuk memasukkan zakat dalam legislasi perundangundangan negara. Selanjutnya, pada tanggal 21 Mei 1969 Keluarlah Kepres No. 44 Tahun 1969 tentang Pembentukan Panitia Pembangunan Uang Zakat yang diketuai oleh Menkokesra Idham Chalid. Keppres ini dalam operasionalnya diuraikan dalam surat Edaran Menteri Agama No. 3 Tahun 1969 yang intinya hasil pengumpulan uang zakat agar dikirim kepada Presiden Soeharto melalui Rekening Giro Pos No. A.10.00.

---

<sup>5</sup>Umrotul Khasanah, *Manajemen Zakat...*, hlm. 71-72.

<sup>6</sup>Mustolih Siradj, "Jalan Panjang Legislasi Syariat Zakat di Indonesia: Studi Terhadap Undang-Undang Nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat," *Bimas Islam*, 3 (2014), hlm. 414-417.

Keberlangsungan pengumpulan zakat model ini kemudian tidak diketahui perkembangan selanjutnya.

Akan tetapi keluarnya Instruksi Menteri Agama Nomor 1 Tahun 1969 tersebut tidak membuat masyarakat putus harapan, bahkan justru memicu kreativitas di daerah mengambil prakarsa membentuk badan *amil* zakat. Di DKI Jakarta muncul BAZIZ DKI. Di Jawa Barat dan Jawa Timur membentuk BAZ (Badan *Amil* Zakat), di Sulawesi Selatan ada BAMILZA, di Aceh ada BHA (Badan Harta Agama). Pembinaan lembaga-lembaga tersebut dilakukan oleh Departemen Agama C.q. Ditjen Bimas Islam. Tahun 1982 digagas Yayasan Amal Bhakti Muslim Pancasila untuk mengumpulkan dana umat melalui amal jariah. Pasca reformasi yayasan ini geliatnya kurang begitu terlihat.

Setelah hampir tiga puluh tahun vakum dan tidak memiliki kepastian hukum, pada awal tahun 90-an diskursus zakat kembali menguat dan menemukan momentumnya. Tren diskursus filantropi menggejala di berbagai negara hingga turut menorobos ke Indonesia. Gerakan ini juga ikut mendorong timbulnya gerakan gerakan filantropi Islam untuk membantu pemerintah menanggulangi persoalan keadilan dan kesejahteraan sosial.

Pada tahun 1991 Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri mengeluarkan Surat Keputusan Bersama (SKB) Nomor 29 dan 47 tentang Pembinaan Badan *Amil* Zakat, Infak dan Sedekah (BAZIS) diikuti oleh Instruksi Menteri Agama Nomor 15 Tahun 1991 dan Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 1998 Tentang Pelaksanaan SKB tersebut. Badan ini bukanlah organisasi pemerintah, karena pemerintah hanya menjadi penasehat. Usaha penyiapan naskah akademik peraturan perundang-undangan tentang zakat sebelumnya juga pernah dilakukan oleh Proyek Pusat Perencanaan Hukum dan Kodifikasi BPHN tahun 1984/1985, namun tidak berkelanjutan.

Memasuki medio 1990 terlihat perubahan sikap rezim Orde Baru terhadap pengelolaan zakat yang dianggap makin mendesak. Pemerintah akhirnya benar-benar mengajukan Rancangan Undang-Undang Pengelolaan Zakat (RUU Zakat) secara resmi kepada DPR. Dalam Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Pengelolaan Zakat yang disampaikan oleh pemerintah (Presiden) dengan surat Nomor R.31/PU/VI/1999 tanggal 24 Juni 1999 salah satu yang dijadikan alasan pemerintah adalah:

*Apabila dikelola dengan baik akan merupakan potensi serta sumber dana yang dapat dimanfaatkan untuk pengentasan kemiskinan, mewujudkan*

*kesejahteraan dan keadilan sosial. Selama ini pengelolaan zakat di negara kita, baik yang dilakukan oleh lembaga sosial keagamaan maupun badan amal zakat belum maskimal dan terkesan kurang profesional.*

Pengajuan RUU Zakat ini tidak bisa dilepaskan dari pertimbangan konstitusional bahwa negara menjamin kemerdekaan penduduk untuk beribadah menurut agamanya. Tujuan rancangan RUU Zakat ini adalah untuk memberikan aturan hukum setingkat undang-undang bagi upaya pengelolaan dan pendayagunaan zakat. Pertimbangan tersebut sebagaimana tercantum dalam konsideran huruf (a) UU No. 38/1999 yang menyatakan: “Bahwa Negara Republik Indonesia menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk beribadat menurut agamanya masing-masing.” Setelah diparipurnakan pada 14 September 1999, akhirnya pada 23 September 1999 UU No. 38/1999 tentang Pengelolaan Zakat resmi diundangkan dan menjadi lembaran negara.

Lahirnya UU No. 38/1999 tentang Pengelolaan Zakat (UUPZ 1999) harus diakui sebagai sebuah catatan historis penting dalam perzakatan nasional. Sejak lahirnya beleid tersebut lembaga-lembaga pengelola zakat mendapatkan kepastian hukum dan zakat secara resmi masuk dalam ranah hukum positif atau dengan kata lain telah terjadi legislasi syariat zakat menjadi hukum negara. Hal ini mengikis sikap ambigu kaum muslim antara loyalitas kepada hukum agama (syariat) dengan hukum negara.

Secara empirik, sejak terbitnya UU No. 38/1999 dunia zakat nasional semakin semarak dan berkembang relatif cukup pesat, hal itu ditandai dengan menjamurnya lembaga-lembaga zakat baik yang dibentuk oleh pemerintah berupa Badan Amil Zakat (BAZ) dan *amil* zakat yang diprakarsai oleh kalangan masyarakat berupa lembaga *amil* zakat (LAZ) maupun Unit Pengumpul Zakat (UPZ).

#### **b. Pengelolaan Zakat Pasca Lahirnya UU No 38/1999 tentang Pengelolaan Zakat<sup>7</sup>**

Lahirnya UU No 38/1999 membawa paradigma baru terutama dari sisi manajemen dan kelembagaan yang bermuara pada peran penting dari eksistensi *amil*. Sebelumnya zakat hanya diposisikan sebagai kegiatan ibadah yang dianggap rutin yang jauh dari sentuhan manajemen (*person to person*), walaupun ada sangat sederhana bila tidak mau dibilang seadanya. Bila sudah sampai ke tangan *amil* maka dengan bebas *amil* bisa mendistribusikannya tanpa strategi, target, dan visi yang jelas. Terlebih ada sebagian

---

<sup>7</sup>Mustolih Siradj, “Jalan Panjang...,” hlm. 418-419.

masyarakat yang memiliki keyakinan bila ibadah zakat akan lebih afdhal bila disampaikan langsung kepada orang-orang yang berhak menerimanya (*mustahik*) khususnya terkait dengan zakat fitrah yang masih banyak kalangan yang menganggap sebagai ‘budaya’ dari pada urusan pemberdayaan. Zakat (*fitrah*) hanya dianggap sebagai urusan individu. Gaung kinerja *amil* sayup-sayup baru akan terdengar menjelang bulan Ramadhan tiba sehingga terkesan sporadis dan ad hoc. Dari tahun ke tahun fenomena seperti itulah yang ada. Akan tetapi perlu diingat, hal ini bukan berarti masa ‘pra lahirnya’ UU pengelolaan zakat *amil* profesional tidak ada sama sekali. Hanya saja memang jumlahnya masih sangat sedikit. Sebut saja misalnya BAZIZ DKI yang berdiri 1968, Yayasan Dana Sosial Al-Falah (YDSF) yang eskis mulai 1987, dan BAMUIS BNI beroperasi sejak tahun 1967, mereka secara *continue* dan konsisten menjalankan fungsi *amil* zakat.

UU Nomor 38/1999 sejatinya telah mendorong lahirnya paradigma baru agar pengelolaan zakat bisa ditangani secara lebih terarah dan terencana baik dari sisi pengumpulan, pengelolaan dan pendistribusian sehingga bisa mencapai sasaran dan hasil guna yang optimal sebagaimana mandat dari maqashid al- zakat. Dari yang selama ini lebih berdimensi konsumtif menjadi produktif, dari pola *person to person* dikelola oleh *amil* sehingga lebih banyak kaum *mustadh’afin* yang bisa merasakan manfaat zakat. Karena itu UU 38/1999 memberikan titah tersebut kepada BAZ (Badan Amil Zakat) yaitu *amil* yang dibentuk oleh pemerintah yang memiliki struktur dari tingkat nasional hingga level kecamatan dan LAZ (Lembaga Amil Zakat) yakni *amil* yang diprakarsai oleh masyarakat untuk menjadi ujung tombak, baik di tingkat nasional maupun daerah untuk menggali potensi zakat.

UU No. 38/1999 juga telah mengakomodasi zakat sebagai pengurang penghasilan kena pajak. Ketentuan tersebut kemudian dikuatkan melalui UU No.17/2000 tentang Perubahan Ketiga atas UU No.7/1983 tentang Pajak Penghasilan dan diubah dengan UU No. 36 Tahun 2008 tentang Perubahan keempat Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan (PPh). Selain itu UU No. 38/1999 juga menetapkan bahwa bantuan atau sumbangan, termasuk zakat yang diterima oleh BAZ atau LAZ yang dibentuk atau disahkan oleh pemerintah dan para penerima zakat yang berhak (*mustahik*), tidak termasuk sebagai objek pajak penghasilan. Hal tersebut dibolehkan sepanjang tidak ada

hubungan dengan usaha, pekerjaan, kepemilikan, atau penguasaan antara pihak-pihak yang bersangkutan. Meski demikian kedudukan zakat dalam UU No. 38/1999 masih dianggap sebagai kegiatan sukarela (*voluntary*).

Sayangnya meski zakat sudah mengalami proses legislasi dalam sistem perundang-undangan, terbitnya UU No. 38/1999 tidak dibarengi dengan perangkat peraturan teknis (juknis) dibawahnya yang mengikat berupa Peraturan Pemerintah (PP) sehingga dalam level implementasi di lapangan terjadi kebingungan dan ketidakpastian di kalangan *stakeholders* zakat dalam menjalankan undang-undang. Setelah UU No. 38/1999 praktis regulasi yang muncul hanyalah berupa Keputusan Menteri Agama (KMA) No. 581 tahun 1999 tentang Pelaksana UU No. 38 Tahun 1999, Keputusan Dirjen Bimas Islam dan Urusan Haji No. D/291 tahun 2000 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Zakat.

### **c. Pengelolaan Zakat Pasca Lahirnya UU No 23/2011 tentang Pengelolaan Zakat**

Setelah sebelas tahun diberlakukan, UU No. 38/1999 dianggap oleh banyak kalangan khususnya praktisi sudah tak bisa menjawab perkembangan zaman. Problem mendasar yang dihadapi pada rezim UU No. 38/1999 adalah adanya kesimpangsiuran siapa yang harus menjadi *leading sector*. UU No. 38/1999 tidak memberikan kejelasan lebih rinci terkait tugas dan fungsi BAZNAS (Badan Amil Zakat) yaitu lembaga amil yang dibentuk oleh pemerintah dan LAZ (Lembaga Amil Zakat) lembaga amil yang didirikan masyarakat (swasta). Keduanya memiliki kedudukan yang ‘sejajar’ sama-sama dapat menghimpun, mengelola, dan mendistribusikan zakat sehingga acapkali dalam situasi tertentu cenderung berada pada posisi saling berkompetisi. Hal ini memunculkan dikotomi yang cukup tajam, BAZ seolah-olah hanya bekerja dan bertanggungjawab kepada pemerintah, sedang LAZ punya masyarakat. Masing-masing jalan sendiri-sendiri. Hal ini berakibat strategi memerangi kemiskinan mengalami penumpulan selain tidak efektif karena berjalan parsial dan minimnya sinergi.

Keadaan semacam itu tentu saja kurang kondusif sehingga potensi yang begitu besar terabaikan. Pengelolaan maupun pendistribusian tidak memiliki arah. Meskipun sama-sama memiliki visi mengentaskan kemiskinan tetapi antara BAZ dengan LAZ tak ada yang memiliki data akurat berapa sesungguhnya jumlah mustahik yang harus dibantu, berapa

besar potensi muzaki, data pemetaan sebaran mustahik hampir nihil, penyaluran juga kurang tertata dan cenderung sporadis.

Hal yang sama juga rupanya juga dirasakan oleh pemerintah. UU No. 38/1999 ternyata dianggap belum berjalan maksimal sebagaimana diharapkan, bahkan pengelolaan zakat seperti benang kusut yang sulit diurai. Kelemahan tersebut terjadi karena adanya persoalan yuridis-formal dimana pemerintah selaku pemegang otoritas kurang berdaya untuk memaksa *muzakki* menunaikan kewajiban zakat. Zakat sebagai pengurang penghasilan kena pajak (*tax deductible cost*) meskipun telah menjadi norma juga ternyata di level implementasi sulit direalisasikan karena aturan tersebut tidak mendapat penjabaran yang lebih rinci melalui 'juknis' sehingga sulit diterapkan, maka yang muncul adalah phobia beban ganda bagi warga negara antara zakat dan pajak.

Kondisi diatas yang kemudian melatarbelakangi adanya keinginan, baik dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), pemerintah, maupun para pegiat zakat untuk merevisi atau bahkan mengganti UU No. 38/1999. Tujuan atas perubahan atau penggantian beleid tersebut adalah; pertama, untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna sehingga harus dikelola secara kelembagaan. Kedua, UU No. 38/ 1999 dianggap sudah tidak sesuai dengan kebutuhan hukum. Akhirnya, setelah melalui proses yang cukup panjang panjang dan diskusi alot antara DPR dengan pemerintah yang juga melibatkan berbagai elemen masyarakat yang berkecimpung dengan zakat, lahirlah UU No. 23/2011 tentang Pengelolaan Zakat menggantikan Undang-undang Zakat No. 38/1999.<sup>8</sup>

Substansi UU Pengelolaan Zakat baru didominasi oleh pengaturan terkait dengan kelembagaan. Hal ini bisa dipahami karena judul dalam undang-undang ini, Pengelolaan Zakat, sangat terkait dengan aspek teknis, yang tidak bisa dipisahkan dengan kelembagaan pelaksana. Aspek kelembagaan mendapat perhatian lebih dari para perancang undangundang tersebut. Dominasi pengaturan terkait dengan kelembagaan terlihat dari jumlah Pasal yang mengaturnya. Dari 47 Pasal secara keseluruhan, Pasal diantaranya mengatur terkait dengan kelembagaan. Adapun kelembagaan yang dimaksud dalam hal ini adalah Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS), BAZNAS provinsi, BAZNAS kabupaten/kota, Lembaga Amil Zakat (LAZ), dan Unit Pelaksana Zakat (UPZ). Dari kelima lembaga

---

<sup>8</sup>Mustolih Siradj, "Jalan Panjang...", hlm. 419-421.

tersebut, BAZNAS diatur dengan pasal yang paling banyak, bahkan ada satu Bab khusus mengatur tentang BAZNAS, yaitu Bab I tentang Badan Amil Zakat Nasional.

Pengaturan mengenai BAZNAS pun paling lengkap, yaitu mencakup definisi, kedudukan, sifat, bentuk, keanggotaan, fungsi, tugas, dan wewenang. Apabila dibandingkan dengan UU No 38 Tahun 1999, UU Pengelolaan Zakat baru mengatur hal yang berbeda sama sekali terkait dengan konsep kelembagaan BAZNAS. BAZNAS dalam UU Pengelolaan Zakat baru merupakan satu lembaga yang definitif dan diatur secara rigid. Sedangkan BAZNAS dalam UU No 38 Tahun 1999 merupakan bentuk dari badan amil zakat yang hanya diatur fungsinya saja, sedangkan pengaturan mengenai BAZNAS secara definitif diatur dalam peraturan pelaksanaannya, yaitu Keputusan Presiden No. 8 Tahun 2001 tentang Badan Amil Zakat Nasional.<sup>9</sup>

Dari proses perumusan hingga diundangkan UU No. 23/2011 banyak mendapat sorotan dari organisasi pengelola zakat (OPZ) khususnya di kalangan Lembaga Amil Zakat (LAZ) karena beleid ini dianggap mengusung model sentralisasi yang menggeser eksistensi LAZ. UU No. 23/2011 memosisikan BAZNAS sebagai pemegang ‘otoritas’ zakat. Kedudukan LAZ menjadi subordinasi dan hanya menjadi pembantu BAZNAS dalam tata kelola zakat. Disamping itu ada pengetatan menjadi LAZ yang mengharuskan amil zakat bentukan masyarakat harus berbentuk ormas yang mengelola mengelola bidang pendidikan, dakwah dan sosial.

Dinamika tersebut berlanjut. LAZ dan masyarakat yang tidak sejalan dengan beberapa muatan dalam UU No. 23/2011 pada 16 Agustus 2012 mengajukan permohonan uji materi (*judicial review*). Menurut para pemohon dengan diundangkannya UU No. 23/2011 telah akan membuat pengelolaan zakat nasional khususnya yang dilakukan oleh masyarakat sipil baik secara kelembagaan melalui Lembaga Amil Zakat yang berbadan hukum maupun amil zakat tradisional akan berpotensi mengalami kemunduran. Selain itu mereka juga akan mengalami kerugian konstitusional, marjinalisasi, subordinasi, dan ketidaknyamanan dalam beraktifitas selaku Lembaga Amil Zakat (LAZ). Mereka akan berada dalam bayang-bayang ketakutan karena berpotensi mengalami diskriminasi dan kriminalisasi. Maka dari itu, Para Pemohon memohon pengujian konstitusionalitas atas Pasal 5, Pasal 6, Pasal 7,

---

<sup>9</sup>Mustolih Siradj, “Jalan Panjang...,” hlm. 422.

Pasal 17, Pasal 18, Pasal 19, Pasal 38, dan Pasal 41 UU 23/2011 tentang Pengelolaan Zakat terhadap Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28E angka 2 dan angka 3, Pasal 28H angka 2 dan angka 3 Undang-Undang Dasar 1945. Bila diurai secara lebih rinci, para permohonan uji materi tersebut memiliki alasan sebagai berikut:

- 1) Pasal 5, Pasal 6, dan Pasal 7 telah memusatkan pengelolaan zakat nasional di tangan pemerintah melalui BAZNAS, sehingga berpotensi mematikan lebih dari 300 LAZ di Indonesia;
- 2) Pasal 17, Pasal 18, dan Pasal 19 mensubordinasikan kedudukan LAZ yang dibentuk masyarakat menjadi berada di bawah BAZNAS;
- 3) Pasal 18 yang mengatur bahwa pembentukan LAZ wajib mendapat izin Menteri atau pejabat yang ditunjuk oleh Menteri, telah membuka kesempatan bagi negara untuk sewenang-wenang dengan menambahkan syarat-syarat baru;
- 4) Pasal 18 ayat (2) huruf a yang mengatur izin pendirian LAZ hanya diberikan bagi organisasi kemasyarakatan Islam, adalah bersifat diskriminatif dan dapat mematikan lebih dari 300 LAZ yang ada, karena hampir seluruh LAZ berbadan hukum Yayasan yang secara hukum tidak dapat didaftarkan sebagai Ormas. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2001 tentang Yayasan menyatakan bahwa yayasan adalah badan hukum yang tidak mempunyai anggota, sedangkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan menyatakan ormas sebagai entitas yang berbasis keanggotaan.
- 5) Pasal 18 ayat (2) huruf a yang mensyaratkan LAZ harus berbentuk ormas Islam adalah pengingkaran terhadap peran masyarakat yang sejak tiga dekade terakhir telah membangkitkan zakat nasional.
- 6) Pasal 18 ayat (2) huruf c menetapkan bahwa pendirian LAZ harus mendapatkan rekomendasi dari BAZNAS yang sekaligus bertindak sebagai operator zakat.
- 7) Pasal 38 melarang setiap orang untuk dengan sengaja bertindak selaku amil zakat tanpa izin pejabat yang berwenang. Terhadap pelanggarnya, Pasal 41 memberikan ancaman pidana berupa pidana kurungan dan/atau pidana denda. Pasal 38 juncto Pasal 41 membuka potensi terjadinya kriminalisasi terhadap amil zakat yang tidak memiliki izin pejabat berwenang.

8) LAZ yang telah memperoleh izin dari Menteri diberi kesempatan selama lima tahun untuk menyesuaikan diri, namun UU 23/2011 tidak menyediakan payung hukum bagi upaya perubahan badan hukum dimaksud.

Pada akhirnya Mahkamah Konstitusi (MK) memutuskan<sup>76</sup> hanya mengabulkan sebagian pasal yang dimohonkan oleh para pemohon yakni Pasal 18 ayat (2) poin (a), (b) dan (d) tentang syarat pembentukan Lembaga Amil Zakat, Pasal 38 dan Pasal 41 yang mengatur tentang peminanaan amil zakat. Selebihnya pasal-pasal yang dimohonkan oleh para pemohon uji materi UU No. 23/2011 ditolak oleh Mahkamah Konstitusi (MK).

Berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 86/PUU-X/2012 terhadap UU No. 23/2011 tata kelola zakat sesungguhnya tidak banyak mengalami perubahan berarti. Sentral pengelola zakat (*leading sector*) saat ini diberikan secara sentralistik kepada Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) yang memiliki jejaring struktural berjenjang dari tingkat pusat, propinsi, hingga kabupaten/kota yang bertugas menjalankan pengelolaan zakat secara nasional.<sup>79</sup> Bentuk kelembagaan BAZNAS dalam UU No. 23/2011 lebih kuat dibanding UU No. 38/1999 karena merupakan lembaga nonstruktural yang bersifat mandiri dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri.

Kemudian BAZNAS dipimpin oleh secara kolektif kolegial oleh 11 (sebelas) orang dengan komposisi terdiri dari 8 (delapan) orang dari unsur masyarakat dan 3 (tiga) orang dari unsur pemerintah. Unsur masyarakat yang dimaksud terdiri atas unsur ulama, tenaga profesional, dan tokoh masyarakat Islam. Masa kerja BAZNAS selama lima tahun.<sup>82</sup> Adapun untuk pelaksanaan pengelolaan zakat pada tingkat provinsi dan kabupaten/kota dibentuk BAZNAS provinsi dan BAZNAS kabupaten/kota. BAZNAS provinsi dibentuk oleh Menteri atas usul gubernur setelah mendapat pertimbangan BAZNAS. BAZNAS kabupaten/kota dibentuk oleh Menteri atau pejabat yang ditunjuk atas usul bupati/walikota setelah mendapat pertimbangan BAZNAS.<sup>83</sup> BAZNAS wajib menyampaikan laporan pelaksanaan pengelolaan zakat, infak, sedekah, dan dana sosial keagamaan lainnya kepada Menteri secara berkala. Penguatan kelembagaan BAZNAS dengan kewenangan tersebut dimaksudkan untuk memberikan perlindungan, pembinaan, dan pelayanan kepada muzaki, mustahik, dan pengelola zakat serta untuk menjamin adanya kepastian hukum dalam pengelolaan zakat.

Kedudukan Lembaga Amil Zakat (LAZ) dalam UU No. 23/2011 sangat berbeda dibanding dengan pada masa rezim UU No.38/1999. Jika sebelumnya LAZ ‘sejajar’ dengan BAZ, kini LAZ posisi LAZ ‘terdegradasi’ menjadi pembantu BAZNAS dalam pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat. Selain itu syarat pembentukannya juga ditentukan secara eksplisit dan cukup ketat. Secara kumulatif syarat yang harus dipenuhi untuk membentuk LAZ adalah: wajib mendapat izin Menteri atau pejabat yang ditunjuk oleh Menteri.<sup>10</sup>

## 2. Efektivitas BAZNAS

Efektivitas suatu organisasi dapat dilihat dari dua hal, yaitu:

- a. Pencapaian sasaran
- b. Proses pelaksanaan organisasi.<sup>11</sup>

Adapun penentuan efektivitas BAZNAS, bila menggunakan pendekatan pencapaian sasaran, harus diketahui dulu tujuan dari Pengelolaan Zakat berdasarkan pasal 3 UU No. 23 tahun 2011 sebagai berikut:

### Pasal 3

Pengelolaan zakat bertujuan:

- a. meningkatkan efektivitas dan efisiensi pelayanan dalam pengelolaan zakat; dan
- b. meningkatkan manfaat zakat untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan penanggulangan kemiskinan.

Berdasarkan pasal 3 tersebut ada dua tujuan yang ingin dicapai. Adapun tujuan yang pertama telah dilakukan oleh BAZNAS pendataan/pendaftaran *muzakki* secara online, begitupun dengan penyeteroran dana. Sementara untuk menilai tujuan yang kedua, dapat digunakan hasil survei dari BPS tentang angka kemiskinan di Indonesia. Pada akhir tahun 2014 angka kemiskinan Indonesia 27 727.78, tahun 2015 naik menjadi 28 513.57, dan pada pertengahan tahun 2016 angka kemiskinan menurun menjadi 28 005.41.<sup>12</sup> Dengan demikian, dilihat dari segi pencapaian sasaran, institusi BAZNAS kurang efektif.

---

<sup>10</sup>Mustolih Siradj, “Jalan Panjang...,” hlm. 422-427.

<sup>11</sup>Parulian Hutapea & Nurianna Thoha, *Kompetensi Plus*, (Cet. I; Jakarta: Gramedia, 2008), hlm. 59.

<sup>12</sup>BPS, “Jumlah Penduduk Miskin Menurut Provinsi, 2013 - 2016,”

<https://www.bps.go.id/linkTableDinamis/view/id/1119>, diakses tanggal 18 September 2016.

Menggunakan pendekatan kedua berarti harus melihat proses pelaksanaan yang bertumpu pada tugas dan fungsi BAZNAS berdasarkan pasal 6 jo. pasal 7 UU No. 23 Tahun 2011 adalah sebagai berikut:

Pasal 6

BAZNAS merupakan lembaga yang berwenang melakukan tugas pengelolaan zakat secara nasional.

Pasal 7

- (1) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6, BAZNAS menyelenggarakan fungsi:
  - a. perencanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat;
  - b. pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat;
  - c. pengendalian pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat;
  - dan
  - d. pelaporan dan pertanggungjawaban pelaksanaan pengelolaan zakat.

Dilihat dari keempat fungsi BAZNAS tersebut, keempatnya berkaitan dengan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat. Dalam hal ini akan dibahas berurutan. Dalam hal perencanaan, kesiapan BAZNAS dalam perencanaan tentu efektif. Dimulai dengan legislasi UU pengelolaan zakat hingga instruksi untuk membentuk BAZNAS di masing-masing Daerah. Pada tahap pelaksanaan pun terkesan serius, dan mampu secara dinamis mengelola isu-isu yang ditujukan padanya. Bahkan pelaporannya juga dapat diakses di website resmi BAZNAS pusat.baznas.go.id. Dengan demikian, dilihat dari pendekatan pelaksanaan program, BAZNAS dapat dinilai cukup efektif

## D. PENUTUP

### 1. Kesimpulan

BAZNAS selaku institusi yang diberikan wewenang oleh Negara sebagai pengelola zakat, untuk sampai pada tingkat tersebut bukanlah perkara mudah. Butuh 66 tahun (69 tahun jika ditambah menunggu putusan MK) berlalu, barulah institusi ini menjadi institusi tertinggi dalam pengelolaan zakat di Indonesia. Meskipun dalam tatanan praktis, masih dibutuhkan perbaikan, khususnya dalam bidang sumber daya manusia, pendataan *muzakki* dan *mustahiq*, serta *law enforcement* terhadap LAZ yang tak sesuai.

### 2. Rekomendasi

Melihat beberapa problem yang dihadapi BAZNAS, penulis mengajukan rekomendasi sebagai berikut:

- a. BAZNAS hendaknya melakukan evaluasi serius mengenai BAZNAS Daerah yang kurang aktif dan efektif.
- b. BAZNAS hendaknya melakukan pengawalan serius bagi *muzakki* agar dapat menggunakan haknya agar zakat yang dibayarkan mengurangi pajak yang harus dibayar.

### DAFTAR PUSTAKA

- BPS, “Jumlah Penduduk Miskin Menurut Provinsi, 2013 - 2016,” <https://www.bps.go.id/linkTableDinamis/view/id/1119>, diakses tanggal 18 September 2016.
- Ditjen PHU Kemenag RI, “Waiting List,” <http://haji.kemenag.go.id/v2/basisdata/waiting-list>, diakses tanggal 18 September 2016.
- Hutapea, Parulian & Nurianna Thoha, *Kompetensi Plus*, Cet. I. Jakarta: Gramedia, 2008.
- Khasanah, Umrotul, *Manajemen Zakat Modern*, Cet. I. Malang: UIN-Maliki Press, 2010.
- Siradj, Mustolih, “Jalan Panjang Legislasi Syariat Zakat di Indonesia: Studi Terhadap Undang-Undang Nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat,” *Bimas Islam*, 3, 2014.