

Dialog

Vol. 39, No. 1, Juni 2016

Jurnal Penelitian dan Kajian Keagamaan

ISSN : 0126-396X

PENGARAH

Kepala Badan Litbang dan Diklat Kementerian Agama RI

PENANGGUNGJAWAB

Sekretaris Badan Litbang dan Diklat Kementerian Agama RI

MITRA BESTARI

Prof. Dr. Komaruddin Hidayat, M.A. (Guru Besar UIN Syarif Hidayatullah Jakarta)
Prof. Dr. Muhammad Hisyam (Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia)
Prof. Dr. Masykuri Abdillah, M.A. (Guru Besar UIN Syarif Hidayatullah Jakarta)
Prof. Dr. H. M. Atho Mudzhar, M.A. (Dosen Pascasarjana UIN Syarif Hidayatullah Jakarta)
Prof. Dr. Iik Arifin Mansurnoor (Guru Besar UIN Syarif Hidayatullah Jakarta)

PEMIMPIN REDAKSI

Dr. Fakhriati

SEKRETARIS REDAKSI

Ir. Hj. Sunarini, M.Kom.

DEWAN REDAKSI

Dr. H. Muhammad Adlin Sila, M.A. (Puslitbang Kehidupan Keagamaan)
Prof. Dr. H. Imam Tholikhah (Puslitbang Pendidikan Agama dan Keagamaan)
Dr. Hayadin, M.Pd. (Puslitbang Pendidikan Agama dan Keagamaan)
Dr. H. Zainuddin Daulay (Puslitbang Kehidupan Keagamaan)
Dr. Acep Arifudin (Puslitbang Lektur dan Khazanah Keagamaan)
Lukmanul Hakim (LaKIP Jakarta)

SEKRETARIAT REDAKSI

Heny Lestari, S.Pd.
Rahmatillah Amin, S.Kom.
Wawan Hermawan, S.Kom.
Dewi Indah Ayu D., S.Sos.
Sri Hendriani, S.S.i.

SETTING LAYOUT & DESAIN GRAFIS

Taufik Budi Sutrisno, S.Sos.
Abas, M.Si.
M. Nasir

REDAKSI DAN TATA USAHA

Sekretariat Badan Litbang dan Diklat Kementerian Agama RI
Jl. M.H. Thamrin No. 6, Jakarta Pusat – Telp./Fax. (021) 3920688 – 3920662
e-mail : sisinfobalitbangdiklat@kemenag.go.id

Jurnal Dialog diterbitkan satu tahun dua kali, pada Bulan Juni dan Desember oleh Badan Litbang dan Diklat Kementerian Agama. Jurnal Dialog sebagai media informasi dalam rangka mengembangkan penelitian dan kajian keagamaan di Indonesia. Jurnal Dialog berisi karya tulis ilmiah, hasil kajian dan penelitian sosial keagamaan. Redaksi mengundang para peneliti agama, cendekiawan dan akademisi untuk berdiskusi dan menulis secara ilmiah demi pengembangan penelitian maupun kajian sosial keagamaan di Indonesia dalam Jurnal DIALOG ini.

PENGANTAR REDAKSI

Islam adalah agama yang menekankan pentingnya kehidupan dunia dan akherat. Kedua kehidupan ini merupakan bagian integral dalam konteks memahami agama. Maka sebuah hadis Rasul yang agung menyakan: *laysa Minna man taraka dunyaahu liakhiratihi wa taraka akhiratahu lidunyaahu*. “Bukanlah dari kami yang meninggalkan dunianya untuk akhiratnya dan meninggalkan akhiratnya untuk dunianya”. Pesan dari hadis ini sesungguhnya adalah perintah untuk memahami hakekat menjalankan agama dari sisi kesalehan pribadi sekaligus kesalehan sosial. Oleh karena itulah, dalam Islam, hubungan keduanya disebutkan sebagai *hablum minallah* dan *hablum minannas* (Hubungan manusia dengan Allah dan hubungan manusia dengan manusia). Kedua hubungan ini sesungguhnya mensyaratkan kajian keagamaan yang terus menerus dari kedua aspek tersebut.

Berkaitan dengan hal tersebut, Dialog pada edisi ini menyajikan beberapa tulisan Islam yang beragam. Tulisan-tulisan yang beragam ini dimaksudkan agar pembaca dapat memperoleh perspektif yang beragam dalam melihat isu-isu keagamaan yang muncul dan berkembang di masyarakat. Keragaman artikel ini dimaksudkan agar pembaca mendapatkan gambaran yang lebih luas tentang hakekat kajian Islam yang tidak hanya berkaitan dengan kesalehan pribadi tetapi juga kesalehan sosial yang bertumpu pada pemahaman keagamaan dari yang menerapkan ajaran Islam. Tulisan Ivan Sulistiana tentang Tarekat dan Perubahan Sosial: Kontribusi Tarekat Syattariyah Terhadap Perubahan Sosial di Institusi Keraton, Pondok Pesantren, dan Industri Batik di Cirebon misalnya, memberikan gambaran tentang peranan tarekat yang lebih luas dalam konteks keagamaan, yaitu ikut memberikan andil dalam perubahan sosial keagamaan masyarakat. Kasus Tarekat di Cirebon yang diangkat oleh Sulistiana berusaha untuk memberikan gambaran bahwa tarekat yang selama ini dipersepsikan sebagai gerakan keagamaan yang berfokus pada zikir dan kesalehan individual ternyata dapat memainkan peranan yang signifikan dalam perubahan sosial keagamaan sekaligus menjaga tradisi budaya dan agama yang menjadi basis dari kehidupan

masyarakat. Bahkan dalam kasus Syattariyah Cirebon, Sulistiana memaparkan peranan tarekat Syattariyah dalam pengembangan industri batik masyarakat. Hal ini menjadi menarik dalam perspektif kesalehan sosial yang dikembangkan oleh gerakan tarekat.

Tulisan selanjutnya tentang Kendala dan Permasalahan Implementasi UU No 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat: Studi Kasus OPZ di Surabaya yang ditulis oleh Arif Gunawan Santoso. Artikel ini memberikan gambaran dan analisis tentang implementasi pengelolaan zakat dan kaitannya dengan hukum negara. Tulisan ini menarik untuk dicermati karena persoalan zakat berkaitan dengan kesejahteraan masyarakat sebagai bagian dari tujuan bernegara, yaitu mewujudkan masyarakat yang adil makmur dan sejahtera. Tulisan ini menunjukkan bahwa menjalankan ajaran agama adalah bagian yang tidak terpisahkan dari menjalankan tugas dan kewajiban dalam bernegara. Keterkaitan agama dan negara oleh karenanya menjadi penting untuk dipahami. Kemudian, artikel Novita Siswayanti membahas tentang peranan ulama daerah Minangkabau, dalam hal ini, Siswayanti mengambil contoh kasus Haji Abdul Karim Amrullah ulama pembaharu Islam di Minangkabau. Artikel ini memberikan gambaran dan analisis tentang urgensi peranan ulama dalam perubahan sosial masyarakat.

Berkaitan dengan hal ini, contoh ulama dari Minangkabau, HAMKA, yang diangkat sebagai contoh ulama pembaharu Islam Minangkabau memberikan pesan penting akan pentingnya ulama memahami ajaran agama dan realitas sosial masyarakatnya. Tulisan Muhammad Husni Arafat tentang Hermeneutika Psikologi Al-Qur'an, memberikan gambaran tentang dinamika dan dialektika penafsiran dalam konteks keilmuan Islam. Dalam kajiannya Arafat berfokus pada perdebatan tentang istilah hermeneutika yang dikembangkan oleh Friedrich Schleiermacher dalam kajian Al-Qur'an. Meskipun sesungguhnya substansi hermenutika sebagai bagian dari ilmu bahasa telah diterapkan oleh banyak pemikir dan ulama Islam dalam mengkaji Al-Qur'an. Artikel ini memberikan gambaran dan analisis tentang pentingnya seorang pengkaji Al-

Qur'an memahami substansi ilmu pengetahuan plus istilah-istilah dan ilmu bantu yang digunakan. Pada artikel selanjutnya, Muhammad War'i berusaha untuk menyoroti aspek suka dan tidak suka (*like and dislike*) yang terdapat dalam tulisan-tulisan di media sosial Indonesia tentang Syiah. Dalam tulisannya War'i menekankan pentingnya pandangan yang berimbang dalam menilai kelompok minoritas. Hal ini menjadi penting untuk meminimalisir kebencian yang mungkin akan terjadi antar kelompok mayoritas vs minoritas yang disebabkan oleh tidak seimbangannya informasi yang beredar di media sosial.

Artikel berikutnya berkaitan dengan sikap Mahasiswa Muslim di Universitas Muhammadiyah Kendari yang ditulis oleh Muhammad Dachlan dalam menghadapi ide dan pemikiran kelompok Hizbut Tahrir Indonesia (HTI). Dachlan menyoroti fenomena merosotnya rasa kebangsaan yang disebabkan oleh pemahaman keagamaan yang tidak berpijak pada gerakan dan ideologi negara, seperti dalam kasus sikap Mahasiswa Muslim di Universitas Muhammadiyah Kendari dalam merespon ide dan pemikiran HTI yang dalam hal ini berasal dari luar Indonesia. Artikel Vilya Lakstian Catra Mulia dalam jurnal ini lebih teoritis tentang pengaruh hubungan pembaca dan bacaan (teks) dalam kaitannya dengan konteks perkembangan masyarakat. Dalam kaitannya dengan kajian agama, Catra Mulia menekankan kembali pesan Islam dalam kaitannya dengan membaca, ilmu pengetahuan dan perkembangan masyarakat. Catra Mulia mengajak pembaca untuk menyadari kembali bahwa menciptakan suatu sikap membaca sebagai "sebuah sistem dari perasaan pembaca terkait sebuah bacaan menjadi amat penting untuk membangun budaya membaca pada masyarakat untuk memperkuat persaudaraan umat.

Muhammad al Fatih Suryadilaga membahas tentang urgensi zikir dan doa dalam kehidupan muslim. Namun, al Fatih tidak berhenti pada urgensinya saja, lebih jauh lagi al Fatih menyoroti tehnik zikir yang berkembang seiring perkembangan informasi dan teknologi. Apabila zikir yang selama ini dilakukan secara konvensional menggunakan tasbeih sebagai alat hitung dengan jumlah tertentu, selanjutnya, perkembangan zaman dan informasi teknologi

yang memperkenalkan tasbeih digital tidak lagi membatasi jumlah bilangan zikir.

Artikel terakhir dari jurnal edisi ini ditulis oleh M. Taufik Hidayatulloh tentang *Metakondisi Pengurus DKM di Kota Bogor: Dari Karakteristik Personal hingga Kinerja*. Tulisan ini mencoba untuk mendeskripsikan motivasi, kinerja dan karakteristik personal pengurus DKM serta mendeskripsikan kepemimpinan dan kompetensi manajerial ketua DKM masjid. Rangkaian tulisan dalam jurnal edisi ini ditutup dengan review buku oleh Asep Setiawan yang memaparkan tentang apa yang seharusnya dilakukan Barat dalam memahami Islam. Menurut Asep, buku yang ditulis oleh Carole Hillenbrand, Profesor Emeritus untuk Sejarah Islam di Universitas Edinburg dan Profesor Sejarah Islam Universitas St Andrew di Skotlandia mengajak pembacanya untuk memahami Islam dari perspektif perjalanan historisnya. Dengan demikian, distorsi pemahaman tentang Islam dapat diminimalisir dan dapat memperbaiki hubungan antara Barat dan Islam.

Keseluruhan tulisan dalam jurnal Dialog tersebut diatas menunjukkan bahwa aspek-aspek sosial kehidupan masyarakat yang lebih luas dalam kehidupan keagamaan seyogyanya menjadi perhatian siapapun yang menaruh perhatian besar pada kajian-kajian agama yang mendalam dan komprehensif. Sebagaimana pesan Islam sebagai agama yang menjadi Rahmat bagi semesta Alam (*Islam Rahmatan Lil Alamin*), maka kajian-kajian keagamaan seyogyanya terus mengembangkan dua aspek penting yang integral dalam beragama dan menjalankan ajaran agama, yaitu aspek kesalehan pribadi dan sosial. Kedua aspek ini sesungguhnya tidak dapat dipisahkan, dan keduanya menjadi bagian yang utuh dalam memahami agama dalam kehidupan. Untuk konteks inilah, Jurnal Dialog berusaha untuk menyajikan kajian-kajian keagamaan yang beragam dalam rangka mewujudkan Islam *Rahmatan Lil Alamin*. Selamat membaca.

Redaksi

UCAPAN TERIMAKASIH (ACKNOWLEDGEMENT)

Kami segenap Redaksi DIALOG Jurnal Penelitian dan Kajian Keagamaan mengucapkan terimakasih kepada Mitra Bestari yang senantiasa terlibat aktif dalam proses telaah dan saran perbaikan untuk penerbitan Jurnal DIALOG yang berkualitas:

1. Prof. Dr. Komaruddin Hidayat, M.A. (Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta)
2. Prof. Dr. M. Hisyam, M.Hum. (Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia)
3. Prof. Dr. Masykuri Abdillah, M.A. (Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta)
4. Prof. Dr. M. Atho Mudzhar, M.A. (Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta)
5. Prof. Dr. Iik Arifin Mansur Noor (Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta)

DAFTAR ISI

ISSN : 0126-396X

Jurnal DIALOG
Vol. 39, No. 1, Juni 2016

IVAN SULISTIANA

Tarekat Syattariyah dan Perubahan Sosial di Cirebon: Kajian Sosio-Historis: 1-16

ARIF GUNAWAN SANTOSO

Kendala dan Permasalahan Pemberlakuan UU No. 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat: Studi Kasus OPZ Surabaya: 17-32

NOVITA SISWAYANTI

Haji Abdul Karim Amrullah Ulama Pembaharu Islam di Minangkabau: 33-42

MUHAMMAD HUSNI ARAFAT

Hermeneutika Psikologi Al-Qur'an: Aplikasi Teori *Psychological Hermeneutic* Schleiermacher dalam Tafsir *Ahkam Al-Quran* Karya Ibnu Al-'Arabi Al-Maliki: 43-56

MUHAMMAD WAR'Í

Kekang *Subaltern* dalam Negasi Media tentang Syi'ah: Kajian *Cyber-Semiotic* Tulisan-Tulisan Anti Syi'ah di Media Sosial Indonesia: 57-68

MUHAMMAD DACHLAN

Pergeseran Ideologi Mahasiswa Muslim di Universitas Muhammadiyah Kendari: 69-80

VILYA LAKSTIAN CATRA MULIA

Motif Ketertarikan Pembaca: Tinjauan Aspek Internal Teks Hingga Metakognisi: 81-88

MUHAMMAD ALFATIH SURYADILAGA

Zikir Memakai Biji Tasbih dalam Perspektif *Living* Hadis: 89-106

M. TAUFIK HIDAYATULLOH

Metakondisi Pengurus DKM di Kota Bogor: Dari Karakteristik Personal sampai dengan Kinerja: 107-116

BOOK REVIEW

ASEP SETIAWAN

Sejarah Islam dari Sudut Pandang Baru: 117-120

**KENDALA DAN PERMASALAHAN
PEMBERLAKUAN UU NO. 23 TAHUN 2011 TENTANG
PENGELOLAAN ZAKAT: STUDI KASUS OPZ
SURABAYA**

ARIF GUNAWAN SANTOSO*)

ABSTRAK

Salah satu hal yang sering dihadapi oleh negara berkembang adalah permasalahan implementasi atas kebijakan. Hal ini disebabkan oleh berbagai macam kendala baik yang sifatnya strategis maupun teknis administratif. Penelitian ini menggunakan pendekatan kuantitatif dengan teori kebijakan publik sebagai pisau analisis. Temuan penelitian mengungkap adanya kendala dan permasalahan yang dihadapi dalam implementasi kebijakan pengelolaan zakat, infak dan sedekah melalui Undang-Undang Nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat. Penelitian ini mengambil lokus pada lembaga zakat yang terdapat di Kota Surabaya, Jawa Timur. Kesiapan operator kebijakan, dalam hal ini Kementerian Agama dan BAZNAS menjadi faktor dominan lambannya implementasi kebijakan pengelolaan zakat. Selain itu, permasalahan hukum dengan diajukannya UU No 23/2011 ke Mahkamah Konstitusi oleh KOMAZ (Komunitas Masyarakat Zakat) turut memberikan andil yang cukup signifikan dalam pengimplementasian UU ini.

KATA KUNCI:

Zakat, Implementasi Kebijakan, BAZNAS, KOMAZ, Kementerian Agama.

ABSTRACT

Policy implementation remains one of the most common problems in developing countries due to the some strategic or administrative constrains. This study employs quantitative approach by using theory of public policy as the analytic lens. The research findings reveal that there are some problems and constraints in the policy implementation related to ZIS (zakât, infaq, cadaqât) i.e. Law No. 23 Year 2011 about zakât management. This study portrays a zakât institution in Surabaya, East Java. The readiness of policy operator, namely MoRA and BAZNAS becomes the dominant factor which hinders the implementation of zakât management policy. In addition, the legal problem due to the filing of Law No. 23/2011 to the Constitutional Court by KOMAZ also contributed significantly to the implementation of this Law.

KEY WORDS:

Zakât, Policy Implementation, BAZNAS, KOMAZ, MoRA

A. PENDAHULUAN

Latar Belakang

Pengelolaan Zakat, Infak dan Shadaqah (ZIS) mengalami babak baru seiring dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun

2011 (UU 23/2011) tentang Pengelolaan Zakat. UU 23/2011 menjadi pengganti Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat.

Sebagaimana dimuat dalam majalah.hidayatullah.com, latar belakang direvisinya Undang-undang tentang pengelolaan zakat adalah kurang optimalnya pengumpulan dana zakat. Menurut Nasaruddin Umar, UU 38/

*) Balai Litbang Agama Semarang, Jl. Untung Suropati Kav. 70 Bampakerep Ngaliyan Semarang 50185-Jawa Tengah-Indonesia. Email: Arifgunawan1979@kemenag.go.id

** Naskah diterima Maret 2016, direvisi penulis April 2016, disetujui untuk diterbitkan Juni 2016

1999 yang selama ini dijadikan dasar hukum dalam pengelolaan Zakat, dianggap tidak memadai. Bahkan menurutnya, UU ini merupakan kesalahan sejarah.¹

Sebagaimana disampaikan Nasaruddin Umar, setidaknya terdapat tiga poin utama kenapa diperlukan revisi UU 38/1999. *Pertama*, dalam undang-undang sebelumnya belum adanya ancaman hukuman bagi para muzaki yang tidak membayar zakat. *Kedua*, perlu adanya usulan bahwa pembayaran zakat dapat menjadi faktor pengurang pembayaran pajak. *Ketiga*, dalam pandangan pemerintah, pengelolaan zakat akan lebih efektif dan efisien jika Badan Amil Zakat dijadikan sebagai satu-satunya lembaga yang diberi kewenangan pengumpulan zakat.²

Di awal berlakunya UU. NO. 23/2011, respon beragam muncul di masyarakat, terutama Lembaga Amil Zakat (LAZ). Penolakan LAZ dikarenakan adanya kekhawatiran pemberlakuan UU No. 23/2011 akan mengancam eksistensi LAZ yang sudah lama berdiri. Kekhawatiran ini salah satunya, dikarenakan adanya kewenangan tunggal yang diberikan oleh UU kepada BAZNAS sebagai satu-satunya organisasi yang berhak mengelola zakat serta adanya sanksi bagi LAZ yang tidak memiliki izin dari pemerintah.³

Berbekal kekhawatiran itu, sebagian lembaga pengelola zakat melakukan perlawanan dengan mengajukan judicial review kepada Mahkamah Konstitusi (MK). Upaya *Judicial review* yang dilakukan oleh sekelompok lembaga zakat yang tergabung dalam Komunitas Masyarakat Zakat (KOMAZ) adalah bagian dari ikhtiar mereka untuk membatalkan beberapa pasal yang dianggap mengancam eksistensi LAZ.

Setelah melalui tahap persidangan, MK menolak sebagian serta mengabulkan sebagian gugatan yang diajukan oleh KOMAZ. Dengan adanya keputusan dari MK, maka pro dan kontra atas disahkannya UU 23/2011 secara legal formal sudah terselesaikan.

Meskipun secara hukum UU 23/2011 tidak lagi menghadapi kendala, namun secara substantif implementasi UU ini menghadapi

berbagai potensi permasalahan yang cukup serius. Pasal 43 ayat (4) Undang-undang Nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat menyatakan bahwa "LAZ sebagaimana dimaksud pada ayat (3) wajib menyesuaikan diri paling lambat 5 (lima) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diundangkan". Pasal ini dapat dimaknai bahwa sejak disahkan UU Nomor 23/2011 tertanggal 25 November 2011, maka lima tahun sesudahnya yaitu 25 November 2016, maka seluruh LAZ yang beroperasi harus disahkan oleh pejabat yang berwenang. Jika belum disahkan, maka konsekuensinya adalah LAZ tidak dapat menjalankan operasional pengumpulan ZIS. Jika LAZ tetap melakukan kegiatan tersebut, maka tindakannya dapat dikategorikan sebagai kejahatan yang sanksinya adalah hukuman pidana.

Berdasarkan permasalahan tersebut, dirumuskan masalah penelitian sebagai berikut: *pertama*, sejauhmana BAZNAS dan LAZ mempersiapkan diri untuk menyesuaikan dengan ketentuan yang berlaku. *Kedua*, adakah kendala dan permasalahan yang dihadapi oleh BAZNAS dan LAZ dalam menjalankan regulasi yang berlaku.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui kesiapan BAZNAS dan LAZ dalam rangka penyesuaian diri terhadap undang-undang yang berlaku. Penelitian ini juga bertujuan untuk mengetahui aspek-aspek yang menjadi permasalahan yang dihadapi oleh BAZNAS dan LAZ dalam upayanya untuk menyesuaikan diri terhadap undang-undang yang berlaku.

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Wawancara, *Focus Group Discussion (FGD)* dan observasi lapangan dilaksanakan untuk mengumpulkan fakta dan data. Dalam upaya memastikan kualitas dan keakuratan data, dilaksanakan triangulasi terhadap seluruh data dan fakta lapangan yang berhasil dikumpulkan.

BAZNAS Propinsi Jawa Timur menjadi salah satu responden penelitian. Selain itu, penelitian ini juga mewawancarai dan melakukan observasi terhadap tiga LAZ yang beroperasi dan berpusat di Surabaya, Jawa Timur. Ketiga LAZ tersebut adalah LAZ Lembaga Manajemen Infak (LMI) Pusat, LAZ Yayasan Dana Sosial al-Falah (YDSF) Pusat, dan Yatim Mandiri Pusat. FGD melibatkan responden yang berasal dari BAZNAS Propinsi dan LAZ. Selain itu, perwakilan dari Kanwil

¹ <http://majalah.hidayatullah.com/2010/06/siapa-berhak-kelola-zakat/>, diakses tanggal 8 Juni 2016

² <http://majalah.hidayatullah.com/2010/06/siapa-berhak-kelola-zakat/>, diakses tanggal 8 Juni 2016

³ <http://zakat.or.id/judicial-review-uu-pengelolaan-zakat-oleh-mk/#sthash.HZaACVoU.dpbs.>, diakses tanggal 20 Agustus 2015

Kementerian Agama Propinsi Jawa Timur.

Studi Kepustakaan

Studi terhadap implementasi UU Zakat Nomor 23/2011 dilakukan Istutik, dengan mengambil lokus LAZ di Kota Malang. Istutik menjadikan LAZ Baitul Maal Hidayatullah (BMH) Malang, LAZIS Sabilillah Malang, LAZIS Baitul Ummah Malang, LAZ Yayasan Dana Sosial al-Falah (YDSF) Malang, dan LAZIS Muhammadiyah Malang sebagai responden. Penelitian yang dipublikasikan dengan judul "Analisis Implementasi Akuntansi Zakat dan Infak/Sedekah (PSAK: 109) pada Lembaga Amil Zakat di Kota Malang" meneliti sejauh mana pengelolaan akuntansi keuangan pada LAZ memenuhi standar PSAK 109. Berdasarkan hasil penelitiannya, Istutik menyimpulkan bahwa LAZ di Kota Malang belum memenuhi standar PSAK 109. Sebagian besar LAZ masih menulis dan melaporkan arus kas secara sederhana dengan memuat laporan penerimaan dan pengeluaran kas. Ia juga menemukan fakta bahwa pemahaman dan penguasaan pengelola LAZ yang berbasis standar akuntansi PSAK 109 masih lemah.⁴

Implementasi UU Nomor 23/2011 tentang Zakat, dalam pandangan Irfan Syaiqi Beik, Ketua Program Studi Fakultas Ekonomi Manajemen IPB sangat tergantung dari strategi pengelolaan zakat di tahun 2014. Setidaknya, terdapat tiga alasan mengapa tahun 2014 menjadi tahun yang strategis. *Pertama*, tahun 2014 merupakan tahun pertama implementasi UU 23/2011 dimana UU ini secara substantif memiliki perbedaan yang mendasar dibandingkan dengan UU sebelumnya (UU No. 38/1999). *Kedua*, tahun 2014 merupakan tahun politik dan transisi dimana bangsa Indonesia melaksanakan hajatan politik memilih Presiden dan anggota DPR RI. *Ketiga*, tahun 2014 merupakan tahun konsolidasi penyelenggara zakat, yaitu BAZNAS Pusat, propinsi, Kabupaten/kota dan Lembaga Amil Zakat (LAZ). Dalam makalah yang dipublikasikan pada Rubrik Iqtishodia, Jurnal Ekonomi Islam Republika dengan judul "Outlook Zakat Nasional: Tantangan UU No. 23/2011", Beik

⁴ Istutik, *Analisis Implementasi Akuntansi Zakat dan Infak/Sedekah (PSAK:109) pada Lembaga Amil Zakat di Kota Malang* (Jurnal Akuntansi Aktual, Vol. 2, Nomor 1, Januari 2013), 19-24.

memprediksikan bahwa pengelolaan zakat akan semakin meningkat di masa yang akan datang. Ia optimis peningkatan secara drastis dapat terealisasi jika pemerintah melakukan intervensi melalui kebijakan mewajibkan seluruh warga negara yang beragama Islam berkewajiban membayar zakat.⁵

Ahmad Mukri Aji berpendapat bahwa implementasi UU No. 23/2011 mengalami berbagai hambatan dikarenakan oleh berbagai sebab. Dalam tulisannya yang berjudul "Optimalisasi Peran Strategis Amil Zakat dalam Perspektif Hukum Islam dan Hukum Positif di Indonesia" ia menganalisis permasalahan yang berpotensi menghambat implementasi UU No. 23/2011. Permasalahan tersebut diantaranya adalah *pertama*, respon yang cenderung negatif yang diperlihatkan oleh masyarakat yang menganggap UU No. 23/2011 malah mempersulit pengumpulan zakat dari masyarakat. *Kedua*, sikap tradisional masyarakat yang masih terbiasa membayarkan zakatnya, terutama zakat fitrah ke masjid atau lembaga non formal seperti pesantren dan sekolah. *Ketiga*, persepsi masyarakat terhadap pemerintah yang masih menganggap sistem birokrasi pemerintah belum terbebas dari perilaku koruptif dan implementasi *good governance* yang dianggap masih lemah.⁶

Fuadi dan kawan-kawan menemukan fakta bahwa pemungutan zakat di Propinsi Aceh belum dapat dijadikan sebagai komponen pengurangan pajak. Hal ini karena belum ada regulasi yang berfungsi sebagai jembatan antara Undang-Undang Nomor 11 tahun 2006 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011. Simpulan ini dipublikasikan dalam *IOSR Journal of Economic and Finance* dengan judul "Conflict setting Between Zakat as a Deduction of Income Tax (Taxes Credit) and Zakat as Deduction of Taxable Income (Taxes Deductable: A Research in Aceh Province, Indonesia)".⁷

⁵ Irfan Syaui Beik, *Outlook Zakat Nasional: Tantangan UU No. 23/2011* (Jurnal Iqtishodia, Jurnal Ekonomi Islam Republika, Kamis, 23 Desember 2013), 23.

⁶ Ahmad Mukri Aji, *Optimalisasi Peran Strategis Amil Zakat dalam Perspektif Hukum Islam dan Hukum Positif di Indonesia* (Salam, Jurnal Filsafat dan Budaya Hukum, Tahun 2014), 33-44.

⁷ Fuadi, Hasballah Thayyeb, Suhaidi dan Tan Kamello, *Conflict setting Between Zakat as a Deduction of Income Tax (Taxes Credit) and Zakat as Deduction of Taxable Income (Taxes Deductable: A Research in Aceh Province, Indonesia)* (IOS Journal of Economic and Finance Volume 6, Issue 2, Maret-April 2015), 40-49.

Kerangka Konseptual

a. Kebijakan Publik

Thomas R. Dye (dalam Dwidjowijoto) mendefinisikan kebijakan publik sebagai *what government do, why they do it, and what difference it makes*.⁸ Berdasarkan definisi ini, Dwidjowijoto⁹ membuat dua rumusan tentang kebijakan publik. *Pertama*, kebijakan publik adalah kebijakan yang dibuat oleh administrator negara atau administrator publik. *Kedua*, kebijakan publik adalah kebijakan yang dibuat untuk mengatur kehidupan publik atau kehidupan masyarakat.

Anderson (dalam Tahir) mengklasifikasikan kebijakan (*policy*) ke dalam dua terminologi.¹⁰ *Pertama*, terminologi substantif, yaitu menjelaskan apa yang harus dikerjakan oleh pemerintah, dan *kedua*, terminologi prosedural yang menekankan pada pembahasan siapa dan bagaimana kebijakan tersebut dijalankan.

b. Implementasi Kebijakan Publik

Grindle (dalam Akib) menyatakan bahwa implementasi merupakan proses umum tindakan administratif yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu. Implementasi dapat dilaksanakan jika seluruh proses yang dibutuhkan telah dilaksanakan.¹¹ Beberapa proses tersebut diantara adalah penentuan dan penetapan tujuan, sasaran, program kegiatan yang sudah tersusun dan dana yang dibutuhkan telah dikeluarkan. Implementasi kebijakan merupakan proses penting yang harus dilakukan. Kebijakan publik hanya akan menjadi "macan ompong" jika tidak dapat diimplementasikan.¹²

Saefullah (dalam Tachjan) menilai keberhasilan implementasi kebijakan publik dapat dilihat dari dua perspektif, yaitu perspektif politik

dan perspektif administratif.¹³ Dalam perspektif politik, kebijakan publik dilihat sebagai bentuk pertarungan antara berbagai kelompok dalam rangka merealisasikan kepentingan publik sesuai dengan visi, misi, tujuan, dan harapan yang ingin diwujudkan. Sementara itu, Edwards III (dalam Akib) mengidentifikasi empat faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan, yaitu komunikasi, sumberdaya, sikap birokrasi atau pelaksana, dan struktur organisasi.¹⁴

Dalam sudut pandang lain, Tachjan merumuskan empat faktor yang berpengaruh terhadap implementasi kebijakan publik¹⁵, yaitu:

1. Faktor sosial. Kondisi sosial suatu masyarakat dapat berdampak pada implementasi kebijakan publik. Perubahan kondisi sosial yang terjadi di masyarakat, secara langsung maupun tidak langsung berdampak pada implementasi suatu kebijakan.
2. Faktor ekonomi. Perubahan kondisi ekonomi suatu masyarakat juga memiliki dampak terhadap pelaksanaan kebijakan. Sebagai contoh, peningkatan maupun penurunan kemampuan ekonomi masyarakat, dapat mempengaruhi pelaksanaan kebijakan, khususnya kebijakan yang berkaitan dengan kesejahteraan masyarakat seperti kebijakan peningkatan ketersediaan lapangan kerja dan kebijakan pelayanan kesehatan masyarakat.
3. Faktor ketersediaan teknologi. Penemuan-penemuan teknologi baru juga dapat berimplikasi pada pelaksanaan kebijakan. Teknologi baru diharapkan dapat mempermudah implementasi kebijakan., dan
4. Faktor politik. Kondisi perpolitikan beserta dinamikanya memberikan pengaruh yang cukup signifikan dalam implementasi kebijakan. Tak jarang adanya perubahan kepemimpinan politik pada suatu wilayah juga berdampak pada perubahan implementasi suatu kebijakan.

Selain keempat faktor tersebut, sektor administratif juga berdampak pada implementasi

⁸ Riant Nugroho Dwidjowijoto, *Kebijakan Publik untuk Negara-Negara Berkembang* (Jakarta: Elex Media Komputindo, 2006).

⁹ Riant Nugroho Dwidjowijoto, *Kebijakan Publik untuk Negara-Negara Berkembang* (Jakarta: Elex Media Komputindo, 2006).

¹⁰ Arifin Tahir, *Kebijakan Publik dan Transparansi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah* (Jakarta: Pustaka Indonesia Press, 2011).

¹¹ Haedar Akib, *Implementasi Kebijakan: Apa, Mengapa, dan Bagaimana?*, (Jurnal Administrasi Publik, Vol 1. No. 1 Tahun 2010).

¹² Josy Adiwisastro, "Prolog: Implementasi Kebijakan Publik, Menjembatani Visi dengan Realitas", dalam *Implementasi Kebijakan Publik* (Bandung: AIPI, 2006).

¹³ Djaja Saefullah, "Prakata" dalam *Implementasi Kebijakan Publik* (Bandung: AIPI, 2006).

¹⁴ Haedar Akib, *Implementasi Kebijakan: Apa, Mengapa, dan Bagaimana?* (Jurnal Administrasi Publik, Vol 1. No. 1 Tahun 2010).

¹⁵ Tachjan, *Implementasi Kebijakan Publik* (Bandung: AIPI, 2006), 2.

kebijakan publik. Organisasi, aparaturnya administratif, beserta berbagai perangkat administratif dibutuhkan dalam mendukung suksesnya implementasi kebijakan. Selain itu, Tachjan berpendapat bahwa sumberdaya politik dan ekonomi kelompok sasaran juga turut memberikan andil dalam kesuksesan atau kegagalan implementasi kebijakan.

Metode Penelitian

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif dengan tujuan untuk menemukan fakta dan data lapangan respon pihak-pihak yang terlibat dalam implementasi UU No 23/2011. Data diambil dari studi lapangan melalui wawancara. Pihak-pihak yang menjadi narasumber dalam penelitian ini adalah para pengurus LAZ dan Baznas di Kota Surabaya, Jawa Timur. Selain itu, untuk mengetahui bagaimana respon pihak pemerintah, dalam hal ini Kementerian Agama, peneliti juga melakukan wawancara kepada Kepala Seksi Zakat Kanwil Kementerian Agama. Wawancara dilakukan bulan Agustus 2015.

Studi literatur dilakukan untuk memahami makna yang terkandung dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang zakat. Sumber rujukan utama dalam studi literatur adalah dokumen UU 23/2011. Artikel yang membahas UU tersebut juga dijadikan sebagai sumber data.

Untuk memastikan data dan fakta yang didapat adalah data yang sesuai dengan fakta dan dapat dipertanggungjawabkan, peneliti melakukan triangulasi data. Triangulasi dilakukan dengan cara membandingkan data hasil wawancara yang didapat dari berbagai narasumber. Selain itu, triangulasi juga dilakukan dengan membandingkan data hasil wawancara dengan kondisi dan fakta riil yang terjadi di lapangan. Data dan fakta yang telah diolah kemudian dianalisis menggunakan teori kebijakan publik.

B. PEMBAHASAN

Pengelolaan ZIS di Jawa Timur¹⁶

Jawa Timur merupakan salah satu provinsi yang memiliki jumlah pegawai terbesar di Indonesia. Berdasarkan hasil sensus penduduk

¹⁶ <http://indonesiadata.co.id/main/index.php/jumlah-penduduk>, diakses tanggal 18 Agustus 2015.

tahun 2010, jumlah penduduk Provinsi Jawa Timur tercatat sebanyak 37.476.757 jiwa. Angka ini menunjukkan Jawa Timur menjadi provinsi terbesar kedua di Indonesia setelah Provinsi Jawa Barat.

Provinsi Jawa Timur terdiri dari 29 kabupaten dan 9 kota. Ini menjadikan Jawa Timur sebagai provinsi yang memiliki kabupaten dan kota terbanyak di Indonesia. Kota Surabaya menjadi ibukota provinsi dengan jumlah penduduk pada tahun 2014 sebanyak 2.853.661 jiwa.¹⁷ Kota Surabaya menjadi kota yang memiliki populasi penduduk terbesar.

Dengan populasi penduduk muslim sebesar 95,76%¹⁸, Provinsi Jawa Timur memiliki potensi Zakat Infak dan Shodaqoh yang cukup besar. BAZNAS bekerjasama dengan Fakultas Ekonomi dan Manajemen (FEM) IPB pada tahun 2011 melakukan riset tentang potensi zakat yang diperoleh dari data SUSENAS BPS dan data dari BI. Berdasarkan hasil risetnya, Provinsi Jawa Timur menempati peringkat ketiga sebagai provinsi dengan jumlah potensi zakat terbesar. Dalam riset tersebut, Jawa Timur menyimpan potensi zakat sebesar 13,28 Trilyun.¹⁹

Meskipun belum dikaji secara mendalam, Kota Surabaya menjadi kota terbesar yang menyimpan potensi zakat. Hal ini sangat beralasan karena selain sebagai kota dengan populasi terbesar di Jawa Timur, Kota Surabaya juga tercatat sebagai ibukota provinsi. Dengan predikat yang dimilikinya, Kota Surabaya selain menjadi pusat administrasi Jawa Timur, juga berperan sebagai pusat ekonomi di Jawa Timur.

Dengan potensi yang dimilikinya, tahun 2014 BAZNAS Provinsi Jawa Timur baru dapat menghimpun dana Zakat, Infak dan Sadaqah (ZIS) sebesar 10 Milyar. Angka yang dapat dikumpulkan tentu masih sangat kecil dibandingkan dengan potensi yang ada, yaitu hanya sebesar 0,08%. Selain BAZNAS Provinsi Jawa Timur, beberapa LAZ juga melakukan kegiatan pengumpulan dan pendistribusian ZIS. Sebagaimana disampaikan oleh Guritno²⁰,

¹⁷ <http://surabayakota.bps.go.id/linkTabelStatis/view/id/323>, diakses tanggal 18 Agustus 2015

¹⁸ <http://www.jatimprov.go.id/site/kondisi-demografis/>, diakses tanggal 18 Agustus 2015.

¹⁹ Majalah Zakat, Edisi Mei-Juni 2013, 7.

²⁰ Wawancara dengan Guritno, Ketua FOZ Jawa Timur dan Pengurus LMI (Surabaya, 13 Agustus 2015).

Koordinator Forum Organisasi Zakat (FOZ) Jawa Timur, berdasarkan data yang dimilikinya tercatat sebanyak lebih dari 30 LAZ yang ada di Jawa Timur. Sebagian besar LAZ yang memiliki omzet besar berpusat di Kota Surabaya, diantaranya adalah YDSF Surabaya, Yatim Mandiri, Nurul Hayat, dan LMI.

Respon LAZ dan BAZNAS terhadap UU 23/2011

Setelah Undang-Undang Zakat Nomor 23 Tahun 2011 resmi disahkan, beragam reaksi diberikan oleh masyarakat, terutama LAZ. Meskipun FOZ (Forum Organisasi Zakat) sebagai wadah resmi LAZ tidak mengajukan upaya peninjauan kembali/*judicial review* (republika.co.id)²¹, tetapi beberapa LAZ yang tergabung dalam Komunitas Masyarakat Zakat (KOMAZ) yang terdiri dari berbagai LAZ termasuk Dompot Dhuafa, Yatim Mandiri, Rumah Zakat, dan lainnya, secara resmi mengajukan *judicial review* tertanggal 16 Agustus 2012.²²

Dalam konteks LAZ yang berpusat di Surabaya, Jawa Timur, respon LAZ terhadap UU 23/2011 cukup beragam. Sebagaimana disampaikan Guritno, Ketua Forum Organisasi Zakat Propinsi Jawa Timur sekaligus salah satu manajer di LMI, LAZ tidak seragam dalam merespon diberlakukannya UU 23/2011. Menurutnya, ada sebagian LAZ yang menyatakan keberatannya dan langsung menolak, tetapi sebagian besar LAZ yang berada di bawah koordinasinya menanggapi dengan penuh kehati-hatian. Mereka mengambil sikap menunggu terhadap implementasi UU ini.²³

Makinde menyatakan bahwa perangkat kebijakan cenderung ditolak jika peraturan perundang-undangan tersebut dinilai tidak memberikan manfaat.²⁴ Dalam konteks UU No. 23/2011, beberapa hal yang dianggap memberatkan oleh LAZ, menurut Guritno diantaranya adalah: *pertama*, kewajiban adanya audit setahun dua kali. Menurutnya sewajarnya

audit dilakukan setahun sekali. Sehingga ketika LAZ diwajibkan untuk diaudit sebanyak dua kali setahun, maka bagi sebagian LAZ, hal ini dirasa memberatkan. *Kedua*, pembatasan-pembatasan cabang. Peraturan perundangan yang baru membatasi jumlah cabang dalam satu provinsi hanya boleh berjumlah satu. Bagi LAZ yang sudah berdiri dan terlanjur memiliki cabang yang banyak, hal ini dinilai cukup menyulitkan. *Ketiga*, adanya sanksi bagi pengelola zakat yang selama ini sudah berjalan, terutama bagi pengelola yang sifatnya tradisional dan insidental seperti masjid, sekolah dan pesantren. Para pegiat LAZ merasa khawatir jika UU ini diterapkan, maka akan ada kriminalisasi bagi mereka. *Keempat*, kewenangan besar yang dimiliki oleh BAZNAS yaitu sebagai regulator dan operator. Guritno berpendapat seharusnya regulator dan operator tidak berada pada satu lembaga yang sama. Karena jika operator dan regulator berada dalam satu lembaga, secara umum kesan LAZ terhadap pemberlakuan UU 23/2011 menyulitkan mereka. Guritno menyampaikan:

“Bahkan kita mempertanyakan, pemerintah ini sepenuh hati nggak mendidik masyarakat untuk berzakat. Bikin undang-undang kok malah bikin rumit. Mau bayar zakat saja kok malah dipersulit”²⁵

Dalam implementasinya, LAZ memiliki kesan bahwa pihak BAZNAS menjadi bagian dari permasalahan implementasi UU 23/2011. Salah satu kesan didapatkan ketika BAZNAS justru terkesan sebagai auditor dibandingkan verifikator. Guritno mencontohkan saat LMI diverifikasi oleh BAZNAS, petugas tidak hanya sekedar melakukan verifikasi, tetapi juga sudah sebagaimana sikap seorang auditor.²⁶

Secara umum, sikap LAZ di Jawa Timur dapat digolongkan dalam tiga kategori:

1. LAZ yang memperlakukan dan mengajukan *judicial review*.

²¹ <http://nasional.republika.co.id/berita/nasional/umum/12/04/19/m2qger-foz-tak-akan-uji-materi-uu-zakat>, diakses 7 Agustus 2015.

²² <http://m.inilah.com/news/detail/1896205/ketika-pengelolaan-zakat-mendapat-gugatan> diakses 19 Januari 2015.

²³ Wawancara dengan Guritno, Ketua FOZ Jawa Timur dan Pengurus LMI (Surabaya, 13 Agustus 2015).

²⁴ Taiwo Makinde, *Problems of Policy Implementation in Developing Nations: The Nigerian Experience* (J. Soc. Sci., 11(1), 2005), 63-69.

²⁵ Wawancara dengan Guritno, Ketua FOZ Jawa Timur dan Pengurus LMI (Surabaya, 13 Agustus 2015).

²⁶ LMI menjadi LAZ pertama di Jawa Timur yang mengajukan perijinan untuk menyesuaikan diri. Dokumen perijinan sudah diajukan sejak akhir tahun 2014, sesaat setelah Peraturan Pemerintah Nomor 14 tahun 2014 diterbitkan. Beberapa pekan setelahnya, datang dua orang utusan dari BAZNAS yang melakukan verifikasi dokumen. Namun demikian, kesan yang dihadapi oleh LMI, petugas tersebut tidak bertugas layaknya seorang verifikator tetapi lebih berperan sebagai auditor. (Wawancara dengan Guritno, Surabaya, 13 Agustus 2015).

Yayasan Yatim Mandiri sebagai yayasan yang mengoperasikan LAZ Yatim mandiri berdasarkan Risalah Sidang Perkara nomor 86/PUU-X/2012 yang dikeluarkan oleh Mahkamah Konstitusi menjadi salah satu LAZ yang mengajukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi. Yayasan Yatim Mandiri bersama-sama dengan Yayasan Dompot Dhuafa, Yayasan Dana Sosial al-Falah Malang, dan beberapa Yayasan yang mengelola ZIS tergabung dalam tergabung dalam Komunitas Masyarakat Zakat (KOMAZ).

Menurut Nur Hidayat, Pembina Yayasan Yatim Mandiri, latar belakang penolakan UU No.23/2011 diantaranya dilatarbelakangi oleh faktor sosio psikologis. Ia menyatakan bahwa di kalangan aktifis pemberdayaan ekonomi umat yang menjalankan LAZ, UU ini dianggap sebagai bentuk penghambat perkembangan LAZ. Hal ini salah satunya dapat dilihat dari peran sentral BAZNAS sebagai satu-satunya lembaga yang berhak mengumpulkan dan mengelola dana zakat.

Kekhawatiran menjadi semakin besar ketika BAZNAS secara kelembagaan dipimpin oleh komisi yang dalam pemilihannya melibatkan Presiden dan DPR. Menurut Hidayat, kedua institusi tersebut adalah institusi politik yang dalam pengambilan keputusannya lebih didominasi aspek kepentingan dibandingkan aspek lainnya. Oleh karenanya, sebagian masyarakat pegiat ekonomi umat memiliki kekhawatiran jika rezim yang berkuasa adalah rezim yang tidak memiliki visi ekonomi maupun politik keumatan, dalam hal ini Islam, maka bisa jadi pengelolaan ekonomi umat, termasuk ZIS akan terhambat bahkan melemah.²⁷

2. LAZ yang mengambil sikap *wait and see*, melihat secara cermat dan kritis terhadap implementasi UU 23/2011

Berbeda dengan Yayasan Yatim Mandiri, Yayasan Lembaga Manajemen Infaq-Ukhuwah Islamiyah (LMI-UI) tidak turut serta dalam KOMAZ yang mengajukan *judicial review* ke Mahkamah Agung. Sebagaimana penuturan Eko Winarno, Manajer Umum dan SDM LMI, pihaknya beserta jajaran pembina, pengawas, dan pengurus mengambil sikap yang lebih berhati-hati dalam menyikapi diberlakukannya UU

No.23/2011. Pihaknya lebih memilih sikap *wait and see* terhadap implementasi UU ini. Menurutnya, UU No.23/2011 belum memberikan gambaran yang jelas terhadap maksud, tujuan, dan dampak yang ditimbulkan dari penerapan UU ini.²⁸

Meskipun memilih sikap hati-hati terhadap penerapan UU No.23/2011, LMI menjadi lembaga pertama yang mengajukan permohonan penyesuaian kepada BAZNAS. Namun demikian, karena terkendala persoalan administratif, yaitu SK Perijinan dari Menkumham yang sudah kadaluwarsa, sampai saat ini LMI belum mendapatkan rekomendasi dari BAZNAS untuk dikukuhkan sebagai LAZ.

3. LAZ yang mengambil sikap positif terhadap diberlakukannya UU No. 23/2011.

Sikap yang sedikit berbeda ditunjukkan oleh LAZ Yayasan Dana Sosial al-Falah (YDSF) Surabaya. Menurut Shakib Abdullah, Sekretaris Pengurus YDSF, pihaknya lebih bersikap untuk memandang permasalahan ini secara lebih positif. Sikap positif disini bukan berarti YDSF memandang positif diterbitkannya UU No, 23/2011, tetapi sikap positif disini lebih dimaknai sebagai sikap mental yang selalu mengambil sisi positif dari berbagai permasalahan yang dihadapi, termasuk potensi permasalahan dengan disahkannya UU No.23/2011. Shakib berujar:

"Membawa *Merah Putih* itu di depan semuanya. Konsep dasarnya itu amalkan *Merah Putih*, kalau hari ini kita bisa menyelesaikan lima bagian, bukan berarti besok saya akan keluar, enggak. Kapan menjadi tujuh bagian, kapan menjadi sepuluh bagian. Tidak sama (dalam hal visi antara LAZ dan UU No. 23/2011) itu bukan berarti harus bermusuhan, politik itu hanya lima tahunan"²⁹

Dalam konteks implementasi UU No.23/2011, YDSF Surabaya lebih memilih sikap untuk mentaati setiap peraturan administrasi yang berlaku, apalagi setelah selesainya proses *judicial review* dan keluarnya PP No.14/2014, maka permasalahan UU No.23/2011 dianggap selesai dan harus ditaati. Oleh karenanya, Shakib menjelaskan bahwa saat ini pihaknya sedang berkonsentrasi mempersiapkan segala peraturan

²⁸ Wawancara dengan Eko Winarno, Pengurus LMI Surabaya, (Surabaya, 13 Agustus 2015).

²⁹ Wawancara dengan Syakib Abdullah, Sekretaris YDSF Surabaya (Surabaya, 12 Agustus 2015).

²⁷ Wawancara dengan Nur Hidayat, Dewan Pembina Baznas Provinsi Jawa Timur, (Surabaya, 11 Agustus 2015).

administrasi yang harus dilengkapi dalam rangka pengajuan ijin sesuai dengan UU terbaru.

Namun demikian, LAZ diawal berlakunya UU No.23/2011 bersikap cukup reaktif dan kritis, setelah UU ini berkekuatan hukum tetap, seluruh LAZ termasuk Yatim Mandiri mentaati dan mengikuti peraturan tersebut. Saat ini Yatim Mandiri, sebagaimana pengakuan hidayat³⁰, sedang mempersiapkan berkas administratif yang dibutuhkan untuk pengajuan kepada BAZNAS. Pihaknya hanya menunggu hasil audit eksternal yang akan dilampirkan dalam berkas pengajuan, karena menurutnya berkas ini penting untuk dilampirkan agar dapat lebih meyakinkan.

Sementara itu, BAZNAS Provinsi dan Kabupaten/Kota menanggapi pemberlakuan UU No.23/2011 secara berbeda. Bagi BAZNAS Propinsi Jawa Timur yang sudah relatif stabil dalam pengelolaan organisasinya, implementasi UU ini dinilai tidak memberatkan. Menurut Kholik, Kepala Bagian Pengumpulan dan Pengembangan BAZNAS Propinsi Jawa Timur, pihaknya saat ini sudah mengajukan usulan kepada BAZNAS Pusat untuk dapat dikukuhkan. Namun demikian, pihaknya harus melengkapi persyaratan administratif tentang keterangan kesehatan dan tidak terlibat politik praktis bagi pengurus yang diajukan. Ia menambahkan, saat ini proses pengajuan sudah di proses di tingkat Pemerintah Provinsi dan tinggal menunggu persetujuan Gubernur Jawa Timur.³¹

Sikap keberatan datang dari pengurus BAZNAS tingkat Kabupaten/Kota, terutama BAZNAS yang belum berdiri dan sedang dalam proses perintisan. Sikap keberatan ini terutama menyangkut kewajiban pengurus BAZNAS harus berasal dari luar unsur pemerintah. Kholik menjelaskan bahwa sebagian besar penerimaan dana ZIS BAZNAS Provinsi maupun Kabupaten/Kota sangat tergantung dari pengumpulan dana yang berasal dari dana yang terkumpul dari PNS di masing-masing Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD), dimana jaminan pengumpulan dana ini sangat tergantung dari dukungan pemerintah daerah.³² Jika ketentuan berdasarkan UU No.23/2011 harus dijalankan, maka akan ada

kekhawatiran bahwa BAZNAS tingkat Kabupaten/Kota yang baru akan kesulitan dalam pengumpulan ZIS.

Menghadapi permasalahan ini, BAZNAS Kabupaten/Kota di Jawa Timur memiliki sikap beragam dalam merespon implementasi UU No. 23/2011. Sebagian dari BAZNAS Kabupaten/Kota yang sudah berjalan melakukan upaya untuk menyesuaikan diri dan mendaftarkan ke BAZNAS Pusat, namun ada juga BAZNAS Kabupaten/Kota yang memilih sikap apatis dan tidak melakukan upaya apapun. Sikap apatis ini terutama diambil oleh BAZNAS Kabupaten/Kota yang baru merintis organisasinya.³³

Implementasi UU No. 23/11 dan Tantangannya

Tachjan mengidentifikasi empat faktor yang mempengaruhi implementasi sebuah kebijakan. Keempat faktor tersebut adalah sosial, teknologi, ekonomi, dan politik. Selain itu, ia juga memasukkan faktor administratif dan faktor kesiapan objek kebijakan sebagai bagian yang dapat berpengaruh terhadap implementasi kebijakan.

Dalam implementasi UU No. 23/2011, beberapa faktor diatas juga berdampak terhadap implementasi kebijakan.

a. Faktor sosial

Permasalahan sosial menjadi salah satu kendala yang cukup signifikan dalam implementasi UU No. 23/2011. Saat ini, masyarakat lebih senang menyalurkan zakat melalui lembaga yang secara geografis memiliki kedekatan lokasi seperti masjid dan pesantren³⁴. Selain itu, faktor kepercayaan dan kedekatan emosional juga menjadi salah satu pertimbangan kenapa donatur/muzaki lebih tertarik menyalurkan dana zakat ke masjid maupun pesantren.³⁵

Fakta sosial diatas menyebabkan lembaga-lembaga tradisional tersebut (masjid dan

BAZNAS tingkat Kabupaten/Kota. Pada faktanya, BAZNAS Kabupaten atau Kota yang beroperasi dengan baik seperti BAZNAS Kabupaten Gresik dan BAZNAS Kota Mojokerto, dipimpin oleh Bupati dan Walikota yang sedang menjabat. (wawancara dengan kholik dan Hanum).

³³ Wawancara dengan Kholik.

³⁴ Ahmad Mukri Aji, *Optimalisasi Peran Strategis Amil Zakat dalam Perspektif Hukum Islam dan Hukum Positif di Indonesia* (Salam, Jurnal Filsafat dan Budaya Hukum, Tahun 2014), 42.

³⁵ Wawancara dengan Guritno, Ketua FOZ Jawa Timur dan Pengurus LMI (Surabaya, 13 Agustus 2015).

³⁰ Wawancara dengan Nur Hidayat.

³¹ Wawancara dengan Kholik, Kepala Bagian Pengumpulan dan Pengembangan BAZNAS Propinsi Jawa Timur (Surabaya, 12 Agustus 2015).

³² Dukungan pemerintah daerah sangat diperlukan bagi

pesantren) meskipun sebagai lembaga yang tidak terkonsentrasi dalam pengurusan zakat pada akhirnya berperan dalam pengumpulan zakat. Aktivitas masjid dan pesantren dalam pengumpulan zakat biasanya terjadi bertepatan dengan hari besar agama, seperti momen bulan ramadhan, perayaan idul fitri, dan idul adha.

Dengan peran yang dijalankan tersebut, maka secara langsung masjid dan pesantren akan menjadi objek yang disasar oleh UU No. 23/2011. Pasal 38 UU No. 23/2011 memuat larangan bagi siapapun untuk melakukan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat tanpa ijin dari pejabat yang berwenang. Hal ini dapat diartikan bahwa masjid dan pesantren yang tidak mendapatkan ijin dari pejabat yang berwenang, dilarang melakukan aktivitas pengumpulan zakat. Bahkan pada pasal selanjutnya, pasal 39, terdapat sanksi hukum bagi siapa saja yang melanggar ketentuan pasal 38. Masyarakat yang melanggar diancam sanksi maksimal hukuman penjara 5 tahun dan atau denda Rp. 500.000.000 (lima ratus juta rupiah).

Meskipun pasal ini telah direvisi secara lebih "lunak" oleh Mahkamah Konstitusi, tetap saja pelanggaran terhadap ketentuan pasal ini sangat berpotensi terjadi terutama di kota-kota besar. Hal ini karena MK hanya memberikan penjelasan bahwa frasa 'setiap orang' dalam Pasal 38 dan Pasal 41 UU Pengelolaan Zakat bertentangan, 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."

Frasa tersebut hanya memberikan kebolehan bagi lembaga tradisional yang berada di wilayah pedalaman yang tidak tersentuh BAZNAS dan LAZ yang diperbolehkan mengelola dana zakat. Sementara lembaga tradisional yang berada di perkotaan, maka secara hukum mereka sudah tidak diperbolehkan melakukan pengumpulan dan pengelolaan zakat. Hal ini karena hampir di setiap kota besar, sudah berdiri BAZNAS dan LAZ.

Permasalahan lembaga tradisional semakin kompleks ketika ternyata sosialisasi UU No. 23/2011 kepada masyarakat belum terselenggara.

Sebagaimana pengakuan Ummu Choiriyah Hanum, sampai saat ini belum melaksanakan sosialisasi kepada masyarakat.³⁶

b. Faktor ekonomi

Faktor ekonomi menjadi variabel yang secara tidak langsung berpengaruh terhadap implementasi UU No. 23/2011. Peningkatan kesejahteraan masyarakat menjadi salah satu faktor yang mendorong tumbuh dan bermunculannya Lembaga Amil Zakat (LAZ) di masyarakat.³⁷

Semakin banyaknya LAZ yang berada di masyarakat, maka spektrum objek regulasi yang termuat dalam UU No. 23/2011 menjadi semakin luas. Hal ini tentu berimplikasi pada semakin kompleksnya permasalahan yang dihadapi dalam mengimplementasikan UU tersebut. Karena semakin banyak dan semakin beraneka ragam kelompok sasaran undang-undang, maka semakin sulit untuk mempengaruhi perilaku ke arah yang diinginkan.³⁸

Selain dari aspek penyelenggara, meningkatnya taraf ekonomi masyarakat dan disertai dengan adanya kesadaran dalam membayar zakat, juga berdampak pada perilaku sosial yang cenderung berpotensi melanggar UU. Sebagaimana disampaikan diatas, secara sosial, sebagian masyarakat masih lebih mempercayakan lembaga-lembaga tradisional untuk menyalurkan dana zakat mereka. Dengan demikian, tentu dapat disimpulkan bahwa jika kondisi perekonomian meningkat dan berimplikasi pada semakin banyaknya muzaki baru, maka semakin sulit bagi pemerintah untuk mengendalikan perilaku yang pada akhirnya berpotensi untuk melawan hukum.

c. Faktor politik

Dalam konteks politik praktis, permasalahan implementasi UU No. 23/2011 sudah selesai ketika UU ini disahkan oleh DPR di tahun 2011. Keberadaan UU ini juga semakin kuat secara hukum setelah MK menolak sebagian besar

³⁶ Wawancara dengan Ummu Choiriyah Hanum, Kasi Pemberdayaan Zakat, Kanwil kemenag Jawa Timur, Surabaya, 11 Agustus 2015).

³⁷ http://adiwarmankarim.com/index.php?option=com_content&view=article&id=96:fenomena-unik-di-balik-menjamurnya-laz-lembaga-amil-zakat-di-indonesia&catid=48:article&Itemid=65&lang=en, diakses 20 Agustus 2015.

³⁸ Tachjan, *Implementasi Kebijakan Publik* (Bandung: AIPI, 2006), 5.

gugatan yang dilakukan oleh KOMAZ. Namun demikian, kontroversi implementasi UU ini di masyarakat belum sepenuhnya reda. Dalam bahasa Nur Hidayat, saat ini ada sebagian LAZ yang secara terpaksa mengikuti tata aturan yang berlaku, namun sebenarnya mereka merasa keberatan.

Keberatan sebagian pengelola LAZ diantaranya adalah kekhawatiran-kekhawatiran yang muncul akibat posisi BAZNAS. Menurut mereka, posisi BAZNAS yang oleh undang-undang dijadikan sebagai regulator sekaligus eksekutor akan menimbulkan banyak permasalahan dalam pengelolaan zakat di Indonesia. Keresahan tersebut semakin kuat ketika berdasarkan UU No. 23/2011 pengurus BAZNAS ditentukan oleh dua institusi politik, yaitu Presiden dan DPR.

Bagaimanapun juga, menurut Hidayat, Presiden dan DPR adalah institusi politik dimana setiap keputusan yang diambil seringkali lahir dari jalan kompromi. Hidayat berujar;

“Jika pengurus BAZNAS diisi oleh orang-orang yang notabene titipan partai politik yang secara kapabilitas pengelolaan zakat diragukan, akan dibawa kemana pengelolaan zakat kita ke depan?”³⁹

Hidayat juga menambahkan bahwa karena sangat kental nuansa politiknya, maka sebagian aktivis yang bergerak dalam pengelolaan zakat merasa khawatir jika di masa yang akan datang kepemimpinan negeri ini diisi oleh orang-orang yang berasal dari kelompok sekuler dan anti Islam. Mereka khawatir jika kondisi ini terjadi, maka akan berdampak pada merosotnya kualitas pengelolaan zakat.⁴⁰

Dalam konteks BAZNAS Provinsi atau Kabupaten/Kota, permasalahan politik juga menjadi kendala yang dihadapi. Saat ini, BAZNAS Provinsi, terutama Kabupaten/Kota sangat tergantung dengan pengumpulan ZIS dari SKPD Pemerintah Daerah. Kondisi ini menuntut adanya perhatian yang cukup serius dari Pemerintah Daerah untuk mengeluarkan regulasi yang mendukung berjalannya operasional

BAZNAS.⁴¹

Secara fakta, dukungan penuh tersebut hanya akan didapat jika pimpinan dari Pemerintah Daerah (bupati/walikota atau wakil bupati/wakil walikota) menjadi bagian dari kepengurusan BAZNAS. Dua BAZNAS Kabupaten dan Kota yang perkembangannya bagus seperti BAZNAS Kota Mojokerto dan BAZNAS Kabupaten Gresik, keduanya dipimpin langsung oleh Walikota dan Bupati yang sedang aktif menjabat. Melalui kebijakan yang mereka ambil BAZNAS dapat menjalankan operasional organisasi secara baik. (wawancara dengan Kholik).

Sementara di sisi lain, jika Pemerintah Daerah tidak memiliki itikad untuk mendukung operasional BAZNAS, maka yang terjadi justru sebaliknya. Seperti yang terjadi di Kota Surabaya, sejak tahun 2013 BAZNAS Kota Surabaya dibekukan kepengurusannya oleh walikota. Secara normatif, alasan yang disampaikan oleh pihak walikota, sebagaimana yang dimuat dalam berbagai media massa adalah adanya dugaan korupsi yang dilakukan oleh pengurus BAZNAS Kota Surabaya.⁴²

Namun demikian, pandangan berbeda disampaikan oleh Hanum dan Kholik.⁴³ Menurut mereka, terdapat faktor sejarah yang kurang harmonis antara walikota, dalam hal ini Tri Risma Harini dengan BAZNAS Kota Surabaya. Adanya komunikasi yang tidak berjalan mengakibatkan hubungan kedua lembaga tidak harmonis yang berujung pada pembekuan BAZNAS Kota Surabaya.

Salah satu indikasi dari kurang harmonisnya hubungan antara Kementerian Agama dengan walikota, adalah tidak adanya respon yang diberikan atas surat yang diajukan oleh Kanwil Kementerian Agama yang berkeinginan untuk audiensi sesaat setelah isu pembekuan BAZNAS Kota Surabaya muncul di media massa. Menurut Hanum, pihaknya sudah berusaha membangun

³⁹ Wawancara dengan Nur Hidayat, Dewan Pembina Baznas Provinsi Jawa Timur, (Surabaya, 11 Agustus 2015).

⁴⁰ Wawancara dengan Nur Hidayat, Dewan Pembina Baznas Provinsi Jawa Timur, (Surabaya, 11 Agustus 2015).

⁴¹ Wawancara dengan Kholik, Kepala Bagian Pengumpulan dan Pengembangan BAZNAS Propinsi Jawa Timur (Surabaya, 12 Agustus 2015).

⁴² <http://nasional.news.viva.co.id/news/read/643168-wali-kota-risma-bekukan-badan-amil-zakat-surabaya>, diakses tanggal 20 Agustus 2015, lihat juga <http://regional.kompas.com/read/2015/06/26/18110011/Dinilai.Salahi.Aturan.Badan.Amil.Zakat.Dibekukan.Risma>, diakses tanggal 20 Agustus 2015.

komunikasi dengan Walikota Surabaya. Ia menyatakan bahwa Kanwil Kementerian Agama beberapa waktu lalu mengirimkan surat audiensi kepada Walikota Surabaya. Namun sampai saat ini, berdasarkan penelusurannya, surat itu hanya mendapatkan disposisi dengan catatan “untuk diketahui” sehingga sampai saat ini upaya audiensi tersebut masih belum dapat terlaksana.

d. Faktor administratif

Selain kendala politis, implementasi UU No. 23/2011 juga menghadapi kendala administratif. Meskipun sudah diundangkan sejak tahun 2011, namun perangkat peraturan turunannya baru terbit tahun 2014, yaitu dengan terbitnya Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 14 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Zakat. Jeda waktu tiga tahun merupakan jangka yang cukup lama.

Lamanya produk PP yang menjabarkan UU No. 23/2011 terjadi salah satunya disebabkan oleh proses hukum yang menyertai UU No. 23/2011. Undang-undang ini mendapatkan perlawanan dari sebagian masyarakat. Masyarakat yang tergabung dalam Komunitas Masyarakat Zakat (KOMAZ) mengajukan *Judicial review* terhadap UU No. 23/2011. KOMAZ mengajukan uji materi UU No. 23/2011 ke Mahkamah Konstitusi Kamis, 16 Agustus 2012⁴⁴, setahun setelah UU ini disahkan. Setelah melalui persidangan yang cukup panjang, akhirnya Mahkamah Konstitusi mengambil keputusan sidang pada hari Kamis, 31 Oktober 2013.⁴⁵ Dalam putusannya, MK mengabulkan sebagian gugatan dan menolak sebagian lainnya.

Lamanya proses persidangan membuat Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP) yang menjabarkan UU No. 23/2011 turut terkendala. Setelah MK memutuskan perkara Uji Materi, Peraturan Pemerintah yang menjabarkan secara lebih detil UU No. 23/2011 akhirnya ditandatangani oleh Presiden RI tanggal 14 Februari 2014.

Permasalahan administratif tidak secara

⁴³ Wawancara dengan Kholik, Kepala Bagian Pengumpulan dan Pengembangan BAZNAS Propinsi Jawa Timur (Surabaya, 12 Agustus 2015) dan wawancara dengan Ummu Choiriyah Hanum, Kasi Pemberdayaan Zakat, Kanwil Kemenag Jawa Timur, Surabaya, 11 Agustus 2015).

⁴⁴<http://www.suaramerdeka.com/v1/index.php/read/cetak/2012/08/17/196127/UU-Zakat-Digugat-ke-MK>, diakses 18 Agustus 2015.

⁴⁵<http://www.republika.co.id/berita/koran/news-update/13/11/01/mvjnmf-mahkamah-konstitusi-revisi-uu-zakat>.

otomatis selesai dengan terbitnya PP No 14 Tahun 2014. Peraturan ini masih memerlukan perangkat peraturan yang merinci secara lebih teknis implementasi UU No. 23/2011. Peraturan tersebut, sebagaimana diamanahkan oleh UU No. 23/2011 harus dikeluarkan oleh kementerian yang bertanggung jawab dalam pengelolaan zakat yaitu Kementerian Agama. Namun demikian, sampai laporan penelitian ini ditulis, Peraturan Menteri Agama yang berfungsi sebagai perangkat peraturan teknis yang dibutuhkan untuk implementasi UU No. 23/2011 belum juga terbit.

Belum terbitnya PMA semakin diperparah dengan ketidaksiapan BAZNAS Pusat yang oleh undang-undang diberikan kewenangan sebagai regulator maupun aktor utama pengelolaan zakat. Selama penelitian dilangsungkan, BAZNAS belum menyusun regulasi dan pedoman resmi yang dapat dijadikan acuan bagi LAZ untuk mendaftarkan diri.

Permasalahan administratif diatas ternyata sangat berpengaruh terhadap implementasi UU No. 23/2011 di lapangan. Banyak LAZ yang pada akhirnya mengurungkan niatnya untuk mendaftarkan diri karena belum jelasnya aturan regulasi dan pedoman yang dikeluarkan oleh BAZNAS.⁴⁶ Bahkan tidak hanya itu, permasalahan ini juga menjadi kendala bagi LAZ yang sedang mendaftarkan diri. Sebagaimana disampaikan oleh Sani, Guritno, dan Sumarno, lembaganya merasa cukup kesulitan dan kerepotan dengan sering berubahnya aturan administratif pendaftaran LAZ. Bahkan YDSF, sebagaimana pengakuan Sani, cukup dirugikan dengan berbagai peraturan lisan yang disampaikan oleh pengurus BAZNAS. Menurutnya, karena peraturan bersifat lisan, maka seringkali mengalami perubahan tanpa ada konfirmasi terlebih dahulu.⁴⁷

Permasalahan administratif menjadi semakin kompleks dengan ketidaksiapan Kementerian Agama sebagai kementerian yang menjadi *leading sector* penerapan UU No. 23/2011. Ketidak siapan dapat dilihat dari kekurangsiapan aparaturnya Kanwil Kementerian Agama Jawa Timur. Sebagaimana temuan di lapangan, Kanwil

⁴⁶ Wawancara dengan Guritno, Ketua FOZ Jawa Timur dan Pengurus LMI (Surabaya, 13 Agustus 2015).

⁴⁷ Wawancara dengan Jauhari Sani, Guritno dan Sumarno (Surabaya, 10-13 Agustus 2015).

Kemenag Jawa Timur, dalam hal ini Seksi Zakat tidak memiliki daftar LAZ yang beroperasi di Jawa Timur. Ketiadaan data LAZ yang beroperasi cukup menjadi indikasi bahwa selama ini, Kanwil Kementerian Agama Jawa Timur tidak melakukan komunikasi kepada LAZ yang ada di wilayah kerjanya.

Bahkan dalam hal sosialisasi UU No. 23/2011, LAZ tidak pernah mendapatkan sosialisasi dari Kanwil Kementerian Agama.⁴⁸ Mereka mendapatkan informasi dari jalur lain seperti FOZ maupun jalur komunikasi non formal dengan pengurus BAZNAS.⁴⁹

Tidak adanya pembinaan dan komunikasi antara LAZ dan Kanwil Kementerian Agama terkonfirmasi dengan pengakuan Guritno dan Sumarno, bahwa selama ini LAZ LMI dan Yatim Mandiri tidak pernah mendapatkan pembinaan dan pengawasan dari Kanwil Kementerian Agama.⁵⁰ Bahkan menurut pengakuan Sumarno, Yatim Mandiri justru lebih sering mendapatkan perhatian dan pelatihan dari Kementerian Sosial dan Kementerian Pendidikan. Dengan nada sumir Sumarno menyampaikan:

“Donatur kami banyak yang berasal dari pegawai Kanwil Kemenag, tetapi kami tidak pernah mendapatkan pembinaan dari Kemenag.”⁵¹

Permasalahan administratif semakin menjadi polemik jika dihubungkan dengan ketentuan pada pasal 43 ayat (4) yang berbunyi “LAZ sebagaimana dimaksud pada ayat (3) wajib menyesuaikan diri paling lambat 5 (lima) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diundangkan”.⁵² Dalam dokumen Penjelasan atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat disebutkan bahwa pasal 43 ayat (4) cukup jelas. Dengan artian bahwa ketentuan itu harus dilaksanakan dan selambat-lambatnya, LAZ

diberikan waktu selama lima tahun untuk menyesuaikan diri.

Jika diartikan bahwa jangka waktu lima tahun diberikan setelah UU No. 23/2011 disahkan, maka LAZ memiliki waktu untuk menyesuaikan diri dengan peraturan perundang-undangan tersebut paling lambat tanggal 25 November tahun 2016, atau dengan kata lain, hanya diberikan waktu selama satu tahun lagi.

Jangka waktu yang hanya satu tahun, sementara kesiapan aparatur birokrasi beserta aspek administratifnya yang masih belum tertata rapi menyimpan potensi permasalahan yang cukup besar. Banyaknya LAZ yang beroperasi akan berhadapan dengan ancaman hukum yang termuat dalam pasal 38 dan 41.⁵³ Tidak hanya disebabkan oleh keengganan sebagian LAZ, tetapi justru disebabkan oleh prosedur pendaftaran yang secara administratif memerlukan waktu yang lama.

Lamanya waktu yang dibutuhkan dapat disebabkan setidaknya oleh beberapa kendala yaitu: belum tersedianya perangkat regulasi yang menjabarkan UU No. 23/211 dan PP No. 14 2014 dalam bentuk Peraturan Menteri Agama, *Standard Operation Precedure (SOP)* pendaftaran LAZ, dan peraturan administratif lainnya: ketidaksiapan BAZNAS sebagai regulator; dan ketidaksiapan aparatur Kementerian Agama, terutama dalam hal penyiaran regulasi serta sosialisasinya. Sementara itu, kendala yang dihadapi oleh BAZNAS Provinsi dan Kota/Kabupaten berupa kendala yang sifatnya politis juga dipastikan tidak mudah untuk dicarikan alternatif solusi.

e. Faktor kesiapan lembaga

Kesiapan lembaga sasaran menjadi salah satu faktor yang berdampak pada implementasi UU No. 23/2011. Sebagaimana dialami oleh LMI, lembaganya merupakan LAZ pertama yang melakukan pendaftaran kepada BAZNAS. Namun demikian, karena salah satu dokumen yang dikirimkan telah kadaluarsa, maka BAZNAS belum dapat menindaklanjuti pendaftaran.

⁵³ Pasal 38 UU No. 23/2011 berbunyi “Setiap orang dilarang dengan sengaja bertindak selaku amil zakat melakukan pengumpulan, pendistribusian, atau pendayagunaan zakat tanpa izin pejabat yang berwenang.” Sementara itu, pasal 41 UU No. 23/2011 berbunyi “Setiap orang yang dengan sengaja dan melawan hukum melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 dipidana dengan pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).”

⁴⁸ Wawancara dengan Guritno, Jauhari Sani, Sumarno (Surabaya, 10-13 Agustus 2015).

⁴⁹ Meskipun Kanwil Kemenag Jatim tidak pernah melakukan sosialisasi UU No. 23/2011 kepada LAZ, namun demikian menurut pengakuan Hanum, Kasi Zakat Kanwil Kemenag Jatim, pihaknya sudah melakukan sosialisasi dua kali dengan unit sasaran para pengurus masjid dan LAZ yang berada di bawah naungan Nahdatul Ulama dan Muhammadiyah (LAZNU dan LAZISMU). (Wawancara dengan Hanum, Surabaya, 9 Agustus 2015).

⁵⁰ Wawancara dengan Guritno dan Sumarno (Surabaya, 10-13 Agustus 2015).

⁵¹ Wawancara dengan Sumarno.

⁵² Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat.

Permasalahan menjadi sedikit lebih rumit ketika persyaratan yang kadaluarsa tersebut secara administratif baru dapat diperbaharui dalam waktu enam bulan.

Berbeda dengan LMI, LAZ Yatim Mandiri menjadi salah satu LAZ yang sampai saat ini belum mendaftarkan diri ke BAZNAS. Namun demikian, menurut pengakuan Hidayat, pihaknya saat ini sedang melakukan persiapan administratif sebagai prasyarat pendaftaran.

Menurut pengakuan Sani, UU No. 23/2011 telah memaksa LAZ untuk melakukan pembenahan-pembenahan, baik administratif maupun manajerial. LAZ YDSF, sebagaimana diceritakan Sani, saat ini termasuk lembaga yang sedang berbenah dalam rangka memenuhi persyaratan peraturan perundang-undangan. Salah satu bentuk serius YDSF dalam berbenah, tanggal 22 Agustus 2015 lembaganya akan melakukan rapat yang melibatkan seluruh unsur pimpinan, termasuk dewan pembina, pengawas, dan pengurus untuk mempersiapkan berbagai persyaratan pendaftaran.

Kesiapan lembaga juga menjadi faktor utama bagi LAZ berskala kecil. Menurut penuturan Guritno, LAZ kecil yang sampai saat ini belum mengajukan pendaftaran, dikarenakan lembaga-lembaga ini secara administratif belum memiliki kesiapan. Namun demikian, menurut pemantauannya selama menjadi ketua FOZ, LAZ kecil saat ini sedang berusaha untuk melakukan pembenahan internal guna memenuhi persyaratan pendaftaran.

Kesiapan lembaga juga menjadi faktor utama bagi BAZNAS Kabupaten/Kota. Sebagaimana disampaikan sebelumnya, masih banyak BAZNAS Kabupaten/Kota yang secara institusi belum berdiri secara mapan. Bahkan beberapa diantaranya terkategori beku atau dibekukan. Bagi BAZNAS yang termasuk dalam kategori ini, mereka akan kesulitan untuk mengikuti persyaratan administratif yang termuat dalam peraturan perundang-undangan. BAZNAS dalam kategori ini pada akhirnya, sebagaimana penuturan Kholik, memilih untuk berhenti beroperasi dan tidak melakukan proses pendaftaran.⁵⁴

f. Faktor teknologi

Dalam hal implementasi UU No. 23/2011, faktor teknologi belum sepenuhnya diterapkan, terutama dalam proses pendaftaran BAZNAS Propinsi dan Kabupaten/Kota serta LAZ. Dengan batasan waktu yang tinggal satu tahun, penggunaan perangkat teknologi, terutama aplikasi pendaftaran yang berbasis IT mutlak diperlukan. Banyaknya LAZ yang tumbuh dan berkembang serta sebaran LAZ yang cukup divergen tentu akan menyulitkan jika proses pendaftaran dilakukan secara manual.

Teknologi juga dapat digunakan untuk meningkatkan sosialisasi kepada masyarakat. Fakta penelitian menunjukkan bahwa faktor sosialisasi menjadi salah satu permasalahan utama implementasi UU No. 23/2011. Dengan berkembangnya teknologi, terutama teknologi yang berbasis internet dan jaringan nir kabel dapat dimanfaatkan secara optimal untuk meningkatkan sosialisasi kepada masyarakat. Penggunaan teknologi yang tepat guna dan tepat sasaran juga dapat menjadi salah satu solusi keterbatasan dana yang dimiliki oleh pemerintah.

C. PENUTUP

Kesimpulan

Penelitian ini menunjukkan bahwa banyak faktor yang menjadi kendala dalam implementasi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat. Selain faktor ketidaksiapan subyek/sasaran implementasi, yaitu masyarakat dan Lembaga Amil Zakat (LAZ), kendala administratif serta ketidaksiapan regulator (BAZNAS), juga operator (pihak pemerintah, dalam hal ini Kementerian Agama) memiliki andil yang cukup signifikan.

Secara umum tidak ada BAZNAS dan LAZ yang berniat untuk melakukan pembangkangan ataupun perlawanan terhadap implementasi UU No.23/2011. Mereka, terutama LAZ yang berskala besar dan menengah, saat ini sedang menyiapkan berbagai persyaratan administratif yang diperlukan. Kendala yang mereka hadapi secara garis besar dapat dibagi dalam dua kategori yaitu kendala internal dan kendala eksternal. Kendala internal terkait aturan organisasi yang bersifat kolektif kolegial. Hal ini berdampak pada setiap keputusan yang diambil harus melalui mekanisme rapat yang terkadang memakan waktu cukup lama. Selain itu, bagi LAZ yang skalanya kecil, beberapa persyaratan administratif

⁵⁴ Wawancara dengan Kholik, Kepala Bagian Pengumpulan dan Pengembangan BAZNAS Propinsi Jawa Timur (Surabaya, 12 Agustus 2015).

dirasa cukup memberatkan. Sehingga mereka sampai saat ini belum dapat melakukan pendaftaran sebagaimana amanah UU.

Sementara itu, kendala eksternal yang dihadapi oleh LAZ dalam upayanya menyesuaikan diri dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku di antaranya adalah:

1. Kurang optimalnya peran aktif pemerintah, dalam hal ini Kementerian Agama, dan juga BAZNAS untuk melakukan sosialisasi terhadap implementasi UU No. 23/2011 dan PP No.14/2014. Hal ini berdampak pada tidak jelasnya interpretasi terhadap perangkat peraturan tersebut, sehingga LAZ memiliki interpretasi yang tidak seragam terhadap peraturan ini.
2. Peraturan Pemerintah yang mengatur implementasi UU No. 23/2011 yang disahkan diakhir tahun 2014 juga berdampak pada lambatnya respon LAZ dalam menyesuaikan diri. Sejak UU 23/2011 diundangkan tahun 2011, praktis LAZ hanya bersikap menunggu tanpa dapat melakukan respon apapun. Hal ini karena perangkat peraturan yang mengatur secara lebih rinci UU tersebut belum tersedia, sehingga praktis selama kurun 3 tahun (dari 2011-2013) UU tersebut tidak dapat diikuti oleh LAZ.
3. Standar kelengkapan administratif yang terus berubah juga menyulitkan LAZ dalam mempersiapkan berkas administratif. Selain itu, peraturan yang cukup ketat secara normatif juga dirasa memberatkan bagi LAZ untuk mendaftarkan diri.

Kesimpulan lain dari penelitian ini adalah ditemukannya ketidaksiapan masyarakat secara umum dalam mengikuti implementasi UU No. 23/2011. Waktu yang tinggal satu tahun yang diberikan oleh undang-undang dinilai tidak

cukup memberikan ruang bagi masyarakat luas. Indikasi dari ketidaksiapan itu adalah LAZ yang keseharian telah melakukan aktivitas pengumpulan dan pengelolaan ZIS sampai saat ini baru bergerak untuk merespon UU No. 23/2011, maka lembaga lain yang tidak fokus dalam pengumpulan dan pengelolaan dana ZIS tetapi mereka melakukannya seperti masjid, pesantren, dan sekolah, mereka dapat dipastikan belum melakukan upaya penyesuaian diri terhadap kebijakan baru. Terlebih, jika melihat fakta LAZ di Kota Surabaya, Jawa Timur yang secara fakta merupakan kota terbesar kedua di Indonesia tidak mendapatkan sosialisasi dari pihak berwenang baik Kementerian Agama maupun BAZNAS, maka kuat dugaan masyarakat umum juga belum mendapatkan sosialisasi yang memadai.

Saran

Fakta di lapangan menunjukkan bahwa dapat digolongkan terjadi permasalahan darurat yang dialami oleh masyarakat dalam menghadapi implementasi UU No. 23/2011. Oleh karenanya perlu adanya upaya yang serius dari seluruh pihak untuk mendorong percepatan implementasi dengan:

1. Kementerian Agama dan atau BAZNAS diharapkan melakukan sosialisasi secara lebih massif kepada masyarakat umum maupun LAZ.
2. Kementerian Agama beserta BAZNAS harus segera merumuskan strategi percepatan sistem dan proses administrasi bagi LAZ yang akan mendaftar.

Dalam rangka percepatan proses administrasi pendaftaran, dukungan pemerintah daerah sangat diperlukan bagi BAZNAS tingkat Kabupaten/Kota.[]

DAFTAR PUSTAKA

Buku dan Jurnal

- Adiwisastra, Josy. "Prolog: Implementasi Kebijakan Publik, Menjembatani Visi dengan Realitas", dalam *Implementasi Kebijakan Publik*. Bandung: AIPI, 2006.
- Aji, Ahmad Mukri. *Optimalisasi Peran Strategis Amil Zakat dalam Perspektif Hukum Islam dan Hukum Positif di Indonesia*, Salam, Jurnal Filsafat dan Budaya Hukum, Tahun 2014, 33-44.
- Akib, Haedar. *Implementasi Kebijakan: Apa, Mengapa, dan Bagaimana?* Jurnal Administrasi Publik, Vol 1. No. 1 Tahun 2010.
- Beik, Irfan Syauki. *Outlook Zakat Nasional: Tantangan UU No. 23/2011*, Jurnal Iqtishodia, Jurnal Ekonomi Islam Republika, Kamis, 23 Desember 2013, 23.
- Dwidjowijoto, Riant Nugroho. *Kebijakan Publik untuk Negara-Negara Berkembang*. Jakarta: Elex Media Komputindo, 2006.
- Fuadi, Hasballah Thayyeb, Suhaidi dan Tan Kamello. *Conflict setting Between Zakat as a Deduction of Income Tax (Taxes Credit) and Zakat as Deduction of Taxable Income (Taxes Deductable: A Research in Aceh Province, Indonesia)*. IOS Journal of Economic and Finance Volume 6, Issue 2. Maret-April 2015, 40-49.
- Makinde, Taiwo. *Problems of Policy Implementation in Developing Nations: The Nigerian Experience*. J. Soc. Sci., 11(1), 2005: 63-69.
- Istutik, *Analisis Implementasi Akuntansi Zakat dan Infak/ Sedekah (PSAK:109) pada Lembaga Amil Zakat di Kota Malang*. Jurnal Akuntansi Aktual, Vol. 2, Nomor 1. Januari 2013, 19-24.
- Saefullah, Djaja. "Prakata", dalam *Implementasi Kebijakan Publik*. Bandung: AIPI, 2006.
- Tahir, Arifin. *Kebijakan Publik dan Transparansi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*. Jakarta: Pustaka Indonesia Press, 2011.
- Tachjan. *Implementasi Kebijakan Publik*. Bandung: AIPI, 2006.
- Website**
- <http://majalah.hidayatullah.com/2010/06/siapa-berhak-kelola-zakat/>, diakses tanggal 8 Juni 2016
- <http://zakat.or.id/judicial-review-uu-pengelolaan-zakat-oleh-mk/#sthash.HZaACVoU.dpbs>, diakses 20 Agustus 2015
- <http://www.jatimprov.go.id/site/kondisi-demografis/>, diakses tanggal 18 Agustus 2015
- <http://nasional.republika.co.id/berita/nasional/umum/12/04/19/m2qger-foz-tak-akan-uji-materi-uu-zakat>, diakses 7 Agustus 2015.
- <http://m.inilah.com/news/detail/1896205/ketika-pengelolaan-zakat-mendapat-gugatan> diakses 19 Januari 2015.
- http://adwarmankarim.com/index.php?option=com_content&view=article&id=96:fenomena-unik-di-balik-menjamurnya-laz-lembaga-amil-zakat-di-indonesia&catid=48:article&Itemid=65&lang=en, diakses 20 Agustus 2015.
- <http://nasional.news.viva.co.id/news/read/643168-wali-kota-risma-bekukan-badan-amil-zakat-surabaya>, diakses tanggal 20 Agustus 2015,
- <http://regional.kompas.com/read/2015/06/26/18110011/Dinilai.Salahi.Aturan.Badan.Amil.Zakat.Dibekukan.Risma>, diakses tanggal 20 Agustus 2015.
- <http://www.suaramerdeka.com/v1/index.php/read/cetak/2012/08/17/196127/UU-Zakat-Digugat-ke-MK>, diakses 18 Agustus 2015.
- <http://www.republika.co.id/berita/koran/news-update/13/11/01/myjnmf-mahkamah-konstitusi-revisi-uu-zakat>, diakses 7 Agustus 2015.
- <http://indonesiadata.co.id/main/index.php/jumlah-penduduk>, diakses tanggal 18 Agustus 2015.
- <http://surabayakota.bps.go.id/linkTabelStatis/view/id/323>, diakses tanggal 18 Agustus 2015.

Wawancara

- Wawancara dengan Guritno, Ketua FOZ Jawa Timur dan Pengurus LMI (Surabaya, 13 Agustus 2015)
- Wawancara dengan Nur Hidayat, Dewan Pembina Baznas Provinsi Jawa Timur, dan Dewan Pembina Yatim Mandiri. (Surabaya, 11 Agustus 2015).
- Wawancara dengan Sumarno, Pengurus Harian Yatim Mandiri Surabaya (12 Agustus 2015)

Wawancara dengan Eko Winarno, Pengurus LMI Surabaya, (Surabaya, 13 Agustus 2015).

Wawancara dengan Jauhari Sani, Ketua Pengurus Harian YDSF Surabaya (Surabaya, 12 Agustus 2015).

Wawancara dengan Syakib Abdullah, Sekretaris YDSF Surabaya (Surabaya, 12 Agustus 2015).

Wawancara dengan Kholik, Kepala Bagian Pengumpulan dan Pengembangan BAZNAS Propinsi Jawa Timur (Surabaya, 12 Agustus 2015).

Wawancara dengan Ummu Choiriyah Hanum, Kasi Pemberdayaan Zakat, Kanwil kemenag Jawa Timur, Surabaya, 11 Agustus 2015).

Majalah

Majalah Zakat, Edisi Mei-Juni 2013, 7

Peraturan Perundangan

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat.

INDEKS PENULIS

A

Arif Gunawan Santoso

Balai Litbang Agama Semarang, Jl. Untung Suropati Kav. 70 Bampakerep Ngaliyan Semarang 50185-Jawa Tengah. Email: Arifgunawan1979@kemenag.go.id

“KENDALA DAN PERMASALAHAN PEMBERLAKUAN UU NO. 23 TAHUN 2011 TENTANG PENGELOLAAN ZAKAT: STUDI KASUS OPZ DI SURABAYA”

Jurnal Dialog Vol. 39, No.1, Juni 2016. hal: 17-32

Asep Setiawan

Program Studi Ilmu Politik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Muhammadiyah Jakarta

“SEJARAH ISLAM DARI SUDUT PANDANG BARU”

Jurnal Dialog Vol. 39, No.1, Juni 2016. hal: 117-120

I

Ivan Sulistiana

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Islam Negeri (UIN) Syarif Hidayatullah Jakarta
Email: ivan.sulistiana@gmail.com

“TAREKAT SYATTARIYAH DAN PERUBAHAN SOSIAL DI CIREBON: KAJIAN SOSIO-HISTORIS”

Jurnal Dialog Vol. 39, No.1, Juni 2016. hal: 1-16

M

Muhamad Husni Arafat

Fakultas Syari'ah dan Hukum, UNISNU Jepara. Jl. Taman Siswa, Pekeng, Tahunan, Jepara, Jawa Tengah, 59451. Email: mhusniarafat85@gmail.com.

“HERMENEUTIKA PSIKOLOGI AL-QUR'AN: APLIKASI TEORI *PSYCHOLOGICAL HERMENEUTIC SCHLEIERMACHER* DALAM TAFSIR *AHKAM AL-QUR'AN* KARYA IBNU AL-'ARABI AL-MALIKI”

Jurnal Dialog Vol. 39, No.1, Juni 2016. hal: 43-56

Muhammad Dachlan

Balai Litbang Agama Makassar Kota Makassar, Jl Andi Pangerang Pettarani N0 72. Email : muhdaclan1970@gmail.com

“PERGESERAN IDEOLOGI MAHASISWA MUSLIM DI UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH KENDARI”

Jurnal Dialog Vol. 39, No.1, Juni 2016. hal: 69-80

Muhammad Alfatih Suryadilaga

UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta. alfatih Suryadilaga@yahoo.com

“ZIKIR MEMAKAI BIJI TASBIH DALAM PERSPEKTIF *LIVING HADIS*”

Jurnal Dialog Vol. 39, No.1, Juni 2016. hal: 89-106

Muhammad War'í

Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta. Email:Akmaly.warok@gmail.com/ Telp: 0856-0106 6525

"KEKANG SUBALTERN DALAM NEGASI MEDIA TENTANG SYIAH: KAJIAN CYBER-SEMIOTIC TULISAN-TULISAN ANTI-SYIAH DI MEDIA SOSIAL INDONESIA"

Jurnal Dialog Vol. 39, No.1, Juni 2016. hal: 57-68

M. Taufik Hidayatulloh

Penyuluh Agama Islam Kemenag Kab. Bogor, Jl. Bersih No. 1, Komplek Pemda Cibinong Bogor, email; taufikmtht@yahoo.co.id

"METAKONDISI PENGURUS DKM DI KOTA BOGOR: DARI KARAKTERISTIK SAMPAI DENGAN KINERJA"

Jurnal Dialog Vol. 39, No.1, Juni 2016. hal: 105-114

N

Novita Siswayanti

Puslitbang Lektur dan Khazanah Keagamaan Badan Litbang dan Diklat, Jl. MH. Thamrin, No. 6, Jakarta Pusat. Email: iieta_1717@yahoo.com

"HAJI ABDUL KARIM AMRULLAH ULAMA PEMBAHARU ISLAM DI MINANGKABAU"

Jurnal Dialog Vol. 39, No.1, Juni 2016. hal: 33-42

V

Vilya Lakstian Catra Mulia

Fakultas Ilmu Tarbiyah dan Keguruan, Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Surakarta. Email: vilyalakstian@gmail.com . Alamat: Jl. Maluku no 12 Keprabon Tengah, Banjarsari, Solo, Jawa Tengah. HP: 085 628 347 15

"MOTIF KETERTARIKAN PEMBACA: TINJAUAN ASPEK INTERNAL TEKS HINGGA METAKOGNISI"

Jurnal Dialog Vol. 39, No.1, Juni 2016. hal: 81-88

KETENTUAN PENULISAN

1. Naskah yang dimuat dalam jurnal ini berupa pemikiran dan hasil penelitian yang menyangkut masalah sosial dan keagamaan. Naskah belum pernah dimuat atau diterbitkan di media lain.
2. Naskah tulisan berisi sekitar 15-20 halaman dengan 1,5 (satu setengah) spasi, kertas kuarto (A 4),
3. Abstrak dan kata kunci dibuat dalam dwibahasa (Inggris dan Indonesia),
4. Jenis huruf latin untuk penulisan teks adalah Palatino Linotype ukuran 12 dan ukuran 10 untuk catatan kaki,
5. Jenis huruf Arab untuk penulisan teks adalah Arabic Transparent atau Traditional Arabic ukuran 16 untuk teks dan ukuran 12 untuk catatan kaki,
6. Penulisan kutipan (*footnote*) dan bibliografi berpedoman pada Model Chicago
Contoh:

Buku (monograf)

Satu buku

Footnote

1. Amanda Collingwood, *Metaphysics and the Public* (Detroit: Zane Press, 1993), 235-38.

Bibliografi

Collingwood, Amanda. *Metaphysics and the Public*. Detroit: Zane Press, 1993.

7. Artikel pemikiran memuat judul, nama penulis, alamat instansi, email, abstrak, kata kunci, dan isi. Isi artikel mempunyai struktur dan sistematika serta persentasenya dari jumlah halaman sebagai berikut:
 - a. Pendahuluan (10%)
 - b. Isi Pemikiran dan pembahasan serta pengembangan teori/konsep (70%)
 - c. Penutup (20%)
8. Artikel hasil penelitian memuat judul, nama penulis, alamat instansi, email, abstrak, kata kunci, dan isi. Isi artikel mempunyai struktur dan sistematika serta presentase jumlah halaman sebagai berikut:
 - a. Pendahuluan meliputi latar belakang, perumusan masalah, dan tujuan penelitian (10%)
 - b. Kajian Literatur mencakup kajian teori dan hasil penelitian terdahulu yang relevan (15%).
 - c. Metode Penelitian yang berisi rancangan/model, sampel dan data, tempat dan waktu, teknik pengumpulan data, dan teknik analisis data (10%).
 - d. Hasil Penelitian dan Pembahasan (50%).
 - e. Penutup yang berisi simpulan dan saran (15%).
 - f. Daftar Pustaka
9. Pemuatan atau penolakan naskah akan diberitahukan secara tertulis/email. Naskah yang tidak dimuat tidak akan dikembalikan, kecuali atas permintaan penulis.

Contact Person:

Abas Jauhari, M.Sos

HP: 0856 8512504

Naskah diemail ke:

sisinfobalitbangdiklat@kemenag.go.id

