

**DIAGNOSTIC STUDY
DINAMIKA PROSES PENYUSUNAN, SUBSTANSI DAN
IMPLEMENTASI PERDA PELAYANAN PUBLIK: STUDI KASUS
PERDA KABUPATEN LOMBOK TIMUR NOMOR 9 TAHUN 2002
TENTANG PENGELOLAAN ZAKAT¹**

Formatiert: Links: 2,8 cm, Rechts:
2,7 cm, Oben: 2,6 cm, Unten: 2,6 cm,
Breite: 21 cm, Höhe: 29,7 cm



**Disusun Oleh:
Basri Mulyani dan Novi Anggriani**

Juni 2008

¹ Kajian ini merupakan hasil penelitian (diagnostic study) di Kabupaten Lombok Timur, Maret 2008 dalam rangkaian kegiatan Kajian Perda Partisipatif (Program Perda) di 5 daerah pilot di Indonesia. Kajian ini ditulis oleh Basri Mulyani (peneliti di Lombok Timur) dan Novi Anggriani (peneliti, Yayasan Inovasi Pemerintahan Daerah) dengan arahan dari Marini Purnomo (peneliti, tim Justice for the Poor, Bank Dunia)

Daftar Isi

- I. Latar Belakang
 - I.1 Kondisi Sosial-Ekonomi-Budaya Kabupaten Lombok Timur
 - I.2 Profil Peraturan Daerah di Kabupaten Lombok Timur Sejak Desentralisasi
- II. Metodologi Penelitian
 - II.1 Metode dan Kegiatan Pengumpulan Data
 - II.2 Responden
 - II.3 Analisa
- III. Dinamika Proses Penyusunan Perda Kabupaten Lombok Timur Nomor 9 Tahun 2002 tentang Pengelolaan Zakat
 - III.1 Situasi Sebelum Gerakan Zakat di Lombok Timur
 - III.2 Sejarah Lahirnya Perda Nomor 9 Tahun 2002
- IV. Dinamika Substansi Perda Lombok Timur Nomor 9 Tahun 2002 tentang Pengelolaan Zakat
 - IV.1 Harmonisasi dan Sinkronisasi dengan Peraturan Perundang-undangan yang Lebih Tinggi dan Perda lainnya
 - IV.2 Prinsip Dasar Pelayanan Publik dan Tata Pemerintahan Yang Baik dan Keberpihakan Kepada Masyarakat Miskin Dalam Subtansi Perda
 - IV.3 Subtansi Perda Ditinjau Dari Tata Cara Penulisan Perda (*Legal Drafting*)
- V. Dinamika Implementasi Perda Lombok Timur Nomor 9 Tahun 2002 tentang Pengelolaan Zakat
 - V.1. Aturan Pelaksana
 - V.2 Dinamika Hubungan Legislatif-Eksekutif
 - V.2.1. Periode tahun 2002 sampai Juli 2003
 - V.2.2. Periode Agustus 2003 - 2005
 - V.2.3. Periode 2006
 - V.3. BAZISDA sebagai Lembaga Pengelola Dana Ummat
 - V.3.1 Periode Saat Gejolak
 - V.3.2. Periode Reposisi Kepengurusan
 - V.3.3. Prosedur Mengumpulkan ZIS
 - V.3.4. Mendapatkan Dana Zakat
 - V.3.5. Standar Operasional BAZISDA tahun 2007 dan Kemiskinan di Lombok Timur
- VI. Kesimpulan dan rekomendasi
 - VI.1. Kesimpulan
 - VI.2. Rekomendasi
- VII. Pembelajaran dari Dinamika Peraturan Daerah di Kabupaten Lombok Timur (*Lessons Learned*)

Daftar Pustaka

Daftar Peraturan

Daftar Media

Daftar Narasumber

Daftar Tabel

Daftar Gambar

Daftar Lampiran

DIAGNOSTIC STUDY
DINAMIKA PROSES PENYUSUNAN, SUBSTANSI DAN IMPLEMENTASI PERDA
PELAYANAN PUBLIK: STUDI KASUS PERDA KABUPATEN LOMBOK TIMUR
NOMOR 9 TAHUN 2002 TENTANG PENGELOLAAN ZAKAT²

*Berzkatlah kalian, niscaya akan datang kepadamu suatu masa yang ummatnya berkeliling
menawarkan zakatnya tetapi tidak ditemukan seorang pun yang bersedia menerimanya
(HR. Bukhari)*

I. Latar Belakang

I.1 Kondisi Sosial-Ekonomi-Budaya Kabupaten Lombok Timur

Kabupaten Lombok Timur yang dibentuk berdasarkan UU Nomor 69 Tahun 1958, dengan luas wilayah 2.679,99 km², terdiri dari 1.605,55 (59,91%) daratan dan 1.074,33 km² lautan (40,09%). Visi terwujudnya masyarakat Lombok Timur yang adil, sejahtera lahir dan batin dalam bingkai persatuan dan kesatuan dilandasi iman dan taqwa, dijabarkan Pemda Lombok Timur dalam tiga misi utama yaitu meningkatkan kesejahteraan sosial, pendidikan, kesehatan, agama, hukum, politik dan keamanan; melaksanakan pembangunan ekonomi yang komperhensif dan melaksanakan reformasi di bidang aparatur. Visi dan misi ini dijalankan pemda melalui berbagai lembaga di daerah yang terdiri dari 3 kesekretariatan, 11 dinas, 7 badan daerah, 2 kantor daerah, 7 lembaga vertikal didaerah dan 1 RSUD, dengan jumlah Pegawai Negeri Sipil Daerah (PNSD) 10.993 orang, dan pegawai di Lembaga Vertikal sebanyak 1.308 orang.³ Terdiri dari dataran tinggi kaki Gunung Rinjani di bagian utara, daerah berbukit-bukit di bagian selatan serta dataran rendah di bagian tengah, Lombok Timur memiliki 20 kecamatan, 106 desa, 13 kelurahan, 772 buah Dusun dan lingkungan.⁴

Kondisi geografis yang demikian menggambarkan situasi umum Sumber Daya Alam (SDA) yang tersedia antara lain berupa sejumlah potensi di bidang pertanian, perkebunan, perikanan dan juga kehutanan. Fakta ini didukung dengan tersedianya Sumber Daya Manusia (SDM) dari segi kuantitas, yaitu, berdasarkan data Susenas 2006, Lombok Timur menjadi kabupaten dengan populasi paling padat di Provinsi NTB dengan penduduk 1.053.347 jiwa, atau 24,74% dari total penduduk Provinsi NTB (4.257.306 jiwa). Suku asli penduduk adalah Sasak yang jumlahnya merupakan yang terbesar di pulau Lombok (mencapai jumlah 94,8%). Sebanyak 99,88% dari jumlah tersebut adalah Muslim, dan sisanya adalah penganut agama Hindu (0,093%), Budha (0,001%), Kristen Katolik (0,014%) dan Kristen Protestan (0,014%).

Sayangnya, dari jumlah penduduk yang cukup besar tersebut angka kemiskinan masih tinggi dan di atas rata-rata nasional 16,7% yaitu 26,02% atau 274.100 jiwa (BPS 2004). Salah satu sumber lain malah menyebutkan angka yang jauh lebih tinggi yaitu 42%⁵. Kondisi ini diperkuat dengan pemberitaan tentang busung lapar pada bulan Juni 2005 yang mencapai 377 kasus untuk Lombok Timur atau jumlah terbesar untuk Pulau Lombok maupun Propinsi NTB⁶. Fakta tersebut menuntut usaha keras pemerintah Lombok Timur

² Kajian ini merupakan hasil penelitian (diagnostic study) di Kabupaten Lombok Timur, 9-14 Maret 2008 dalam rangkaian kegiatan Kajian Perda Partisipatif (Program Perda) di 5 daerah pilot di Indonesia. Kajian ini ditulis oleh Basri Mulyani (peneliti di Lombok Timur) dan Novi Anggriani (peneliti, YIPD) dengan arahan dari Marini Purnomo (peneliti, tim Justice for the Poor, Bank Dunia)

³ Data tahun 2005

⁴ Perda No. 3 Tahun 2002 tentang Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Desa dan Perda No. 7 Tahun 2002 tentang Pembentukan 2 (Dua) Kecamatan di Wilayah Kab. Lombok Timur

⁵ Daniel Duka Tagukawi, NTB, Nusa Tertinggal Betul, Sinar Harapan, Senin 3 Oktober 1995.

⁶ Istiqomatul Hayati, Penderita Busung Lapar di Lombok 903 orang, Tempo Interaktif, 15/06/05

dalam menurunkan angka kemiskinan di daerahnya. Dana yang perlu disediakan untuk ini tidak sedikit.

Dengan mayoritas penduduk beragama Islam, keseharian kehidupan penduduk Lombok Timur, sama seperti di daerah lain di Pulau Lombok, tidak dapat dipisahkan dari nuansa Islami. Banyaknya pondok pesantren dan lembaga pendidikan Islam lainnya menjadikan Lombok sering disebut sebagai Pulau Seribu Masjid.⁷ Selain itu, kearifan lokal terkait dengan hal ini adalah besarnya peran Tuan Guru (Kiyai) di Lombok Timur. Tuan Guru Haji (TGH) merupakan pemuka agama Islam di kalangan masyarakat Lombok yang dapat disejajarkan dengan kiyai dalam masyarakat Islam Jawa. Bagi masyarakat Lombok, identitas TGH penting, dan utamanya, dipandang sebagai ahli hukum (ahli fiqh). Segala bentuk ritual keagamaan seperti pengajian, majlis ta'lim, pelaksanaan pernikahan dan ketika masyarakat yang hendak melaksanakan ibadah haji, kehadiran Tuan Guru sebagai pemberi bimbingan sangat dibutuhkan dan ditunggu-tunggu untuk mendapatkan penjelasan dan pemahaman yang mendalam tentang pelaksanaan haji demikian pula ketika masyarakat akan bertanya membayar zakat bagaimana pelaksanaannya menurut fiqh.

Kepopuleran seorang TGH di Lombok sangat dihargai sebagai panutan dan pemimpin komunitas. Akan tetapi sulit menghitung jumlah TGH yang ada di Lombok menurut Thung Ju Lan (2006 ; 1007), pemakain itu istilah tersebut sudah meluas menjadi mengacu pada semua yang kembali dari Mekkah dengan gelar Haji dan kemudian mendirikan atau membuka pengajian di dekat tempat tinggalnya maka dia sudah dapat dikatakan Tuan Guru. Demikian yang Muhammad Sukri sebut sebagai TGH kampung, akan tetapi kembali pada awal tadi bahwa TGH di Lombok adalah tokoh panutan dalam agama, karena pengetahuannya tentang Fiqh dan hukum Islam lainnya sangat didengar dan diikuti oleh masyarakat Sasak khususnya di Lombok Timur.

Berbicara anggaran di Kabupaten Lombok Timur, sejauh ini dana alokasi umum atau DAU menjadi sumber penerimaan yang paling penting. Sistem di era desentralisasi memberikan dampak dramatis atas anggaran pengeluaran Lotim untuk membiayai pembangunan khususnya pelayanan publik. Pendapatan asli daerah (PAD) yang sangat diharapkan belum dapat menunjang pembiayaan di APBD, karena hasil yang diperoleh sepanjang tahun hanya bekisar antara Rp 26 juta sampai dengan Rp 32 juta, dengan sektor tertinggi diperoleh dari retribusi yang salah satunya adalah retribusi pasar. Kemudian dari sektor pajak yang paling besar nilainya adalah Pajak Penerangan Jalan (PPJ) hampir 75% dari total pajak yang diperoleh Lotim. Langkah positif yang dilakukan bupati Lotim periode 2003-2008 pada tahun 2004 merupakan wujud pro-rakyat yang memandang pentingnya anggaran bagi pembangunan, dengan memangkas anggaran kepala daerah dari 2,5 milyar rupiah tahun 2003 menjadi 1,5 milyar rupiah tahun 2004. Jumlah ini dapat digunakan untuk menaikkan anggaran publik.

⁷ Hal ini didukung oleh berkembangnya Majelis Ta'lim/ Lembaga Dakwah yang sampai saat ini berjumlah 795 buah. Disisi lain tempat-tempat peribadatan juga memegang peran penting dalam meningkatkan kualitas kehidupan umat beragama, pada tahun 2005 di Lombok Timur tercatat terdapat 1.111 buah masjid, 401 langgar, 2.125 musholla, 2 buah gereja dan 1 pura. Pondok pesantren ada 113 buah dan Sekolah Islam diantaranya MI, MTs, MA sekitar 420 sekolah.

Tabel 1 : Perbandingan Tingkat Pendapatan Per tahun (dalam Rupiah)

No	Uraian	2003	2004	2005	2006
1	Pendapatan Asli Daerah	26.938.378.549	Tidak ada data rinci	28.667.029.777	32.206.083.232
	Pajak Daerah	2.343.151.674		4.421.880.335	4.520.381.122
	Retribusi Daerah	8.327.837.675		10.758.645.275	14.966.303.027
	Hasil PMD & Pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan	559.500.000		2.505.793.342	3.318.977.203
	Lain-lain PAD yang sah	15.707.889.200		10.977.710.825	9.400.421.879
2	Dana Perimbangan	310.711.541.570		357.849.420.946	535.336.581.515
	Bagi Hasil Pajak Bukan Pajak	20.821.661.570		27.061.812.387	26.972.063.439
	Dana Alokasi Umum	278.320.000.000		308.859.000.000	465.490.000.000
	Dana Alokasi Khusus	8.100.000.000		14.130.000.000	30.175.669.852
	Dana Perimbangan dan Propinsi	3.469.880.000		14.130.000.000	12.698.848.224
3	Lain-lain Pendapatan yang sah	20.353.574.000		7.798.608.559	2.820.656.412
	Jumlah	358.003.494.119	378.900.000.000	401.933.701.080	570.363.321.160

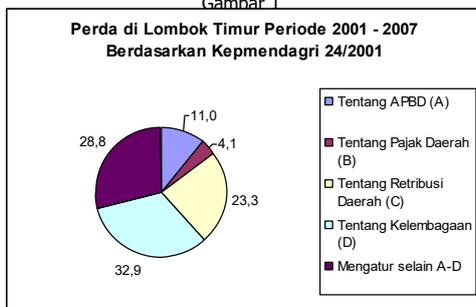
Sumber: Hasil Audit BPKP Perwakilan Denpasar

I.2 Profil Peraturan Daerah di Kabupaten Lombok Timur sejak Desentralisasi

Sejak desentralisasi atau Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah disahkan, kewenangan pemerintah pusat sebagian besar dilimpahkan ke daerah. Dengan demikian, peran pemerintah daerah sebagai regulator atau pengatur jalannya pembangunan di daerah, sangat penting. Ide dasar berlakunya otonomi daerah ialah ingin mendekatkan pelayanan publik bagi masyarakat di daerah. Semenjak periode tersebut, banyak cerita sukses bagaimana pemerintah daerah membuat inovasi-inovasi bagi pelayanan publik di daerahnya, meskipun tidak sedikit pula cerita kelam tentang implementasi desentralisasi yang tidak sesuai dengan tujuannya semula. Kabupaten Lombok Timur, salah satu daerah diantara sembilan kabupaten dan kota di Provinsi NTB, juga memiliki cerita baik yang dapat menjadi pembelajaran bagi daerah lain dalam hal mengelola potensi dana publik yang besar untuk mengentaskan kemiskinan.

Sejak tahun 2001 hingga tahun 2007, Pemda Lombok Timur telah mengeluarkan 73 peraturan daerah (perda) termasuk 9 perda yang terkait atau mengatur pelayanan publik dengan rincian tahun 2002 ada 3 perda yaitu Perda 9/2002 tentang Pengelolaan Zakat, Perda 13/2002 tentang Perlindungan Sumber Air Baku, dan Perda 14/2002 tentang Pengawasan Kualitas Air; tahun 2006 ada 4 perda yaitu Perda 9/2006 tentang Pengelolaan Sumber Daya Perikanan Pantai Secara Partisipatif, Perda 10/2006 tentang Pengelolaan Kawasan Konservasi Laut Daerah, Perda 12/2006 tentang Penempatan, Perlindungan dan Pembinaan TKI asal Kabupaten Lombok Timur dan Perda 13/2006 tentang Pedoman Pengelolaan Sumber Daya Hutan Berbasis Masyarakat (PSDHBM), dan tahun 2007 ada 2 perda yaitu Perda 5/2007 tentang Irigasi, dan Perda 7/2007 tentang Perlindungan Buruh/Pekerja Informal di Kabupaten Lombok Timur.

Gambar 1



Pengelompokkan Perda berdasarkan KepMendagri dan Otda Nomor 24 Tahun 2001, terlampir dalam tabel di bawah. Seri A untuk Perda tentang APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah), Seri B untuk Perda tentang Pajak Daerah, Seri C untuk Perda tentang Retribusi Daerah, Seri D untuk Perda tentang Kelembagaan dan Seri E untuk Perda yang mengatur materi Perda selain huruf A sampai dengan D. Sejak

desentralisasi diimplementasikan, ada delapan (8) perda Seri A, tiga (3) perda Seri B, 17 perda Seri C, 24 perda Seri D dan 21 perda Seri E. Dari jenis pengelompokan yang terbanyak berturut-turut adalah perda tentang kelembagaan, perda tentang aturan lainnya dan perda tentang Retribusi Daerah.

Tabel 2 Pengelompokan Perda Berdasarkan KepMendagri 24/2001

Seri / Tahun	Seri A	Seri B	Seri C	Seri D	Seri E	Jumlah Perda
2001	2	3	3	6	6	20
2002	3	-	2	8	6	19
2003	2	-	-	-	-	2
2004	-	-	6	2	1	9
2005	1	-	-	1	1	3
2006	-	-	6	4	4	14
2007	-	-	-	3	3	6
TOTAL	8	3	17	24	21	73

Adapun pengelompokan perda berdasar pada PP 38/2007 dapat dilihat dalam tabel berikut. Setiap tahun perda yang selalu dibuat oleh pemda adalah yang termasuk jenis urusan nomor 18 yaitu Otonomi Daerah, Pemerintahan Umum, Administrasi Keuangan Daerah, Perangkat Daerah, Kepegawaian & Persandian. Termasuk ke dalam jenis ini adalah perda yang mengatur APBD dan retribusi atau pajak di daerah. Jika dilihat dari jumlah, perda terbanyak disahkan pada tahun 2001 (sebanyak 20 perda) ketika desentralisasi mulai diterapkan, disusul dengan tahun 2002 (sebanyak 19 perda), serta tahun 2006 (14 perda). Pada tahun 2003 hanya 2 perda yang dibuat oleh Pemda Lombok Timur yaitu yang terkait APBD dan perubahannya. Hal ini dapat dikaitkan dengan kesibukan dan konsentrasi pemda dengan pemilihan kepala daerah (pilkada) di Lotim pada tahun tersebut.

Tabel 3 Pengelompokan Perda di Lombok Timur menurut PP 38/2007

Tahun	Jumlah Perda	Jenis Urusan yang Diatur
2001	20	Perhubungan (1), Otda, Pemerintahan Umum, Admin Keuangan Daerah, Perangkat Daerah, Kepegawaian & Persandian (7), Perencanaan Pembangunan (2), Pemberdayaan Masyarakat & Desa (5), Pariwisata (1), Perdagangan (4)
2002	19	Sosial (2), Otda, Pemerintahan Umum, Admin Keuangan Daerah, Perangkat Daerah, Kepegawaian & Persandian (7), Perencanaan Pembangunan (5), Pemberdayaan Masyarakat & Desa (6), Kelautan & Perikanan (2), Energi & SD Mineral (2), Industri (2)
2003	2	Otda, Pemerintahan Umum, Admin Keuangan Daerah, Perangkat Daerah, Kepegawaian & Persandian (2)
2004	9	Kesehatan (1), Pekerjaan Umum (1), Perhubungan (1), Kependudukan & Catatan Sipil (1), Otda, Pemerintahan Umum, Admin Keuangan Daerah, Perangkat Daerah, Kepegawaian & Persandian (3), Pemberdayaan Masyarakat Desa (1), Perdagangan (2)
2005	3	Otda, Pemerintahan Umum, Admin Keuangan Daerah, Perangkat Daerah, Kepegawaian & Persandian (2), Pemberdayaan Masyarakat & Desa (1)
2006	14	Perumahan (1), Kependudukan dan Catatan Sipil (1), Ketenagakerjaan (1), Komunikasi & Informasi (1), Kesbangpol Dalam Negeri (1), Otda, Pemerintahan Umum, Admin Keuangan Daerah, Perangkat Daerah, Kepegawaian & Persandian (3), Pemberdayaan Masyarakat & Desa (1), Kelautan & Perikanan (4), Kehutanan & Perkebunan (1).
2007	6	Pekerjaan Umum (2), Ketenagakerjaan (1), Kesbangpol Dalam Negeri (1), Otda, Pemerintahan Umum, Admin Keuangan Daerah, Perangkat Daerah, Kepegawaian & Persandian (1), Pemberdayaan Masyarakat & Desa (1)
TOTAL	73	

Pada tahun 2002, Pemda Lombok Timur mensahkan Perda Nomor 9 tahun 2002 tentang pengelolaan zakat. Perda ini dibuat dengan mengacu Undang-undang Nomor 38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat dengan pertimbangan bahwa zakat, disamping merupakan ibadah yang bernilai agama juga bernilai sosial yaitu merupakan sumber dana yang potensial dalam upaya pemberdayaan ekonomi masyarakat/ummat untuk

mewujudkan kesejahteraan sosial yang lebih baik. Sesuai dengan salah satu tujuan negara yang diamanatkan dalam pembukaan UUD 1945 yaitu terwujudnya kesejahteraan umum bagi masyarakat Indonesia, Pemda Lombok Timur mengesahkan perda ini. Dengan pengelolaan yang baik, zakat merupakan sumber dana potensi yang bermanfaat bagi kesejahteraan masyarakat terutama untuk mengentaskan kemiskinan dan menghilangkan kesenjangan sosial.

Zakat merupakan volume tertentu yang diambil dari jenis harta yang telah ditentukan untuk dibayarkan kepada pihak-pihak tertentu sebagai kewajiban harta yang merupakan rukun Islam yang ke tiga yang legalitasnya diperoleh dari Alquran, sunah serta konsensus (ijmak) para ahli fikih (fukaha). Berdasarkan Undang-undang Republik Indonesia Nomor 38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat, maka yang dimaksud "Pengelolaan Zakat" adalah kegiatan yang meliputi perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, dan pengawasan terhadap pendistribusian serta pendayagunaan zakat. Sedangkan lembaga pengelolaan zakat dibentuk oleh masyarakat dan dikukuhkan oleh pemerintah. Pemerintah dalam hal ini hanya berfungsi sebagai fasilitator, motifator, dan regulator.

Sebagaimana halnya di Lombok Timur yang sudah 5 (lima) tahun melembagakan pengelolaan zakat dalam satu institusi badan milik para muzakki (BAZISDA) yang tujuannya untuk para mustahiq Lombok Timur, sesuai dengan amanat Rasulullah kepada 8 asnaf yang wajib menerima dana zakat tersebut. Dalam kajian ini, penulis menyampaikan beberapa hal penting yang ditemukan dari penelitian di lapangan sebagai hasil *diagnostic study* terhadap Perda Nomor 9 Tahun 2002 tentang Pengelolaan Zakat di Lombok Timur.

II. Metodologi Penelitian

II.1 Metode dan Kegiatan Pengumpulan Data

Kajian tentang perda pelayanan publik ini merupakan penelitian kualitatif. Ada dua jenis data yang diperoleh, yaitu data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh melalui wawancara mendalam langsung kepada informan yang dipilih secara purposive dan Focus Group Discussion (Diskusi Kelompok Terarah), yang melibatkan banyak pihak (para pemangku kepentingan seperti masyarakat/LSM/CSO, eksekutif, legislatif dan pihak-pihak lain yang terkait). Sedangkan untuk data sekunder, diperoleh melalui studi dokumentasi yang sumbernya berasal dari peraturan perundang-undangan baik di tingkat pusat maupun daerah, buku-buku referensi, jurnal, paper, naskah-naskah, website dan terbitan lain yang terkait.

Cara menganalisa hasil dari *diagnostic study* ini menggunakan metode triangulasi dan menggunakan metode analisa pendekatan induktif, yaitu secara teknis pada tahap awal yang dilakukan adalah menginventarisasi perda-perda yang terkait dengan pelayanan Publik dalam periode 2001-2007 (periode awal dilaksanakannya otonomi daerah, dibawah naungan UU No 22 tahun 1999 dan UU No 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah), membaca dan memahami isi perda-perda tersebut, melakukan sinkronisasi dan harmonisasi perda-perda tersebut baik secara vertical maupun horizontal, serta melihat karakteristik perda-perda tersebut, apakah bersifat represif atau tidak.

Selanjutnya, tahap kedua yang dilakukan adalah menganalisa sejauh mana kondisi sosial, umum, yang ada selama proses penyusunan perda hingga pelaksanaannya. Barulah kemudian muncul perda-perda best practices yang selanjutnya akan dikaji secara lebih mendalam mengenai dinamika proses maupun substansi dari perda-perda tersebut.

Kegiatan penelitian lapangan dilaksanakan pada tanggal 9 sampai dengan 14 Maret 2008 di Kabupaten Lombok Timur dan juga Kota Mataram. Beberapa responden bermukim di Kota Mataram. Sebelum kegiatan ini dilaksanakan, peneliti lokal sudah mulai melakukan analisis awal dan menghubungi nara sumber kunci yang terkait dengan kandidat perda-perda yang baik (*best practices* atau *smart practices*). Adapun pada tanggal 9 – 14 Maret 2008, kegiatan dimulai dengan mengkonfirmasi informasi-informasi awal terkait dengan kandidat perda *best practice* yang sudah diperoleh peneliti lokal sebelumnya. Dari informasi awal yang ada, tim memutuskan 3 kandidat yang akan dikonfirmasi, yaitu Perda tentang Pengelolaan Sumber Daya Perikanan Pantai Secara Partisipatif, Perda tentang Perlindungan dan Pembinaan TKI asal Lombok Timur, dan Perda tentang Pengelolaan Zakat.

Adapun pelaksanaan FGD semula direncanakan tanggal 13 Maret 2008 ketika kegiatan penelitian lapangan dilakukan. Namun dengan alasan kesiapan dan ketersediaan waktu dari para narasumber, kegiatan tersebut dilaksanakan tanggal 27 Maret 2008, dipimpin oleh peneliti lokal dengan fasilitator.

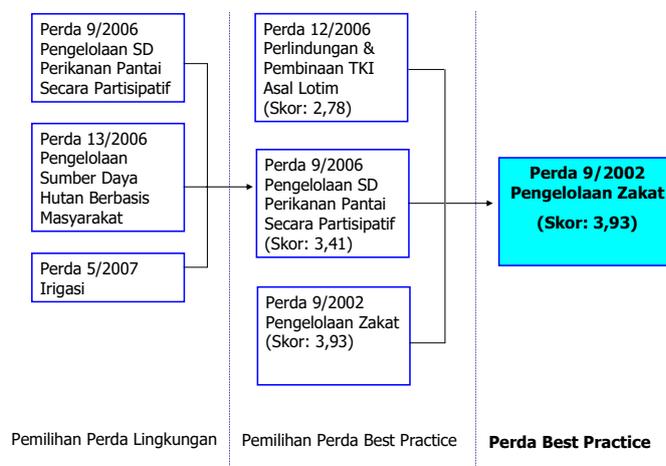
II.2 Responden

Responden yang ditemui dalam penelitian di Lombok Timur ini terdiri dari berbagai kalangan baik itu para pelaksana perda maupun masyarakat yang terkena kewajiban perda, termasuk diantaranya eksekutif, legislatif, guru, kepala sekolah, tokoh masyarakat, aktivis LSM, akademisi, peneliti, jurnalis, serta tuan guru, yang keseluruhannya berjumlah 27 orang. Setiap responden merupakan nara sumber penting dalam kajian dinamika perda pelayanan publik yang partisipatif ini dalam rangka mendapatkan informasi detail terkait dengan perda di Lombok Timur (daftar responden terlampir).

II. 3 Analisa

Setelah menginventarisasi, memahami, melakukan sinkronisasi serta melihat karakteristik perda-perda terkait pelayanan Publik dalam periode 2001-2007 di Lombok Timur, dipilih 5 kandidat untuk dijadikan perda *best practice* yang terdiri dari 3 perda mengatur lingkungan hidup dan 2 perda tentang pengelolaan zakat serta perlindungan dan pembinaan TKI asal Lotim.

Gambar 2
Diagram Pemilihan Perda *Best Practice* di Lombok Timur



Dari kelima perda tersebut, dilakukan penilaian atau *scoring* dua tahap, yaitu yang pertama untuk perda lingkungan –yang kemudian dipilih salah satu kandidat terbaik, serta untuk perda *best practice* yang dijadikan bahan kajian untuk menjadi pembelajaran bagi berbagai daerah lainnya di Indonesia. *Scoring* dilakukan dengan melakukan konfirmasi berbagai informasi ke beberapa nara sumber kunci serta studi dokumentasi. Adapun komponen yang dinilai dalam penilaian ini adalah latar belakang, proses penyusunan perda, substansi perda dan implementasi perda. Untuk perda lingkungan, hasil *scoring* menunjukkan bahwa Perda 9/2006 tentang pengelolaan sumber daya perikanan pantai secara partisipatif memiliki nilai tertinggi (3,41) dibandingkan dua perda lainnya yaitu Perda 13/2006 tentang Pengelolaan Sumber Daya Hutan Berbasis Masyarakat dan Perda 5/2007 tentang irigasi. Untuk pemilihan perda *best practice* dilakukan *scoring terhadap* tiga perda yaitu Perda 12/2006 tentang Perlindungan dan Pembinaan TKI asal Lotim, Perda 9/2002 tentang Pengelolaan Zakat dan Perda 9/2006. Dari hasil analisis, Perda tentang pengelolaan zakat mendapat nilai paling tinggi (3,93) dibandingkan dua perda lainnya (3,41 untuk Perda 9/2006 dan 2,78 untuk Perda 12/2006), sehingga perda tersebut terpilih menjadi perda *best practice* (justifikasi dan *scoring* terlampir).

III. Dinamika Proses Penyusunan Perda Kabupaten Lombok Timur Nomor 9 Tahun 2002 tentang Pengelolaan Zakat

III.1 Situasi Sebelum Gerakan Zakat di Lombok Timur

“Jangan Takut Miskin Karena Zakat”, demikian judul berita di salah satu media nasional yang menggambarkan situasi Lombok Timur pada akhir tahun 2003, ketika sebagian besar guru dan PNS di Lombok Timur khawatir dengan mulai diberlakukannya Perda No. 9 Tahun 2002 tentang Pengelolaan Zakat. Kekhawatiran itu bukan tanpa alasan karena mereka (guru dan PNS) merasa gaji yang diterima belum cukup untuk menghidupi keluarganya. Namun demikian Bupati ketika perda zakat tersebut diberlakukan, Bapak Ali Bin Dahlan menanggapi protes para PNS tersebut⁸, sebagai berikut:

“Yang menolak itu tidak mengerti agama. Tahunya kalau membayar zakat akan semakin miskin. Padahal nanti Allah mengganti 1.000 kali lipat dari yang mereka keluarkan.”

(Bupati Lombok Timur)

Demikianlah situasi yang menggambarkan program gerakan zakat dan syariat Islam di Lombok Timur yang akan diterapkan oleh Bupati terpilih Ali Bin Dahlan ketika memulai menjalankan kepemimpinannya di Lombok Timur. Karena pada saat bersamaan sebagian masyarakat Lombok Timur menginginkan diberlakukannya syariat Islam, dengan alasan 99,85% penduduk Lombok timur adalah muslim. Perda Zakat yang dibuat pada masa pemerintahan Bupati sebelumnya, Bapak H. Syahdan itu, merupakan penjabaran dari syariat Islam yang diinginkan oleh sejumlah tokoh agama dan pondok pesantren di Lombok Timur. Apalagi berdasarkan data BKKBN saat itu, diperoleh angka 62 % penduduk Lotim dalam keadaan pra-sejahtera yang membutuhkan uluran tangan. Diperkuat lagi dengan hasil penelitian BAPPENAS-UNDP yang menyatakan “angka kemiskinan di Lombok Timur yang tinggi karena kegiatan ekonomi cenderung berskala kecil dalam bidang pertanian, perdagangan dan manufaktur sedangkan lapangan pekerjaan di luar pertanian cenderung terbatas pada sektor non formal. Kepadatan penduduk yang menyamai Jawa dikaitkan dengan kaum tani yang memiliki aset lahan sekadarnya dan besarnya jumlah pekerjaan pedesaan yang tidak memiliki lahan sendiri sedangkan pada saat itu indikator pengembangan sumber daya manusia Lombok Timur tahun 1999 berada pada peringkat

⁸ Bali Post, Jum'at 5 Desember 2003

284 dari 294 Kabupaten/Kota di seluruh Indonesia sedangkan Provinsi NTB berada pada peringkat 26 dari 27 Provinsi di Indonesia⁹.

Sementara itu, LKPJ Bupati Tahun Anggaran 2003 pada tanggal 13 Mei 2004 menyatakan "pertumbuhan ekonomi Kabupaten Lombok Timur meningkat dari 2,81% pada tahun 2002 menjadi 4,12% pada tahun 2003, sedangkan penduduk miskin pada tahun 2002 sebesar 29,58% menurun menjadi 27,50% pada tahun 2003". Data ini cukup berbeda dengan yang diutarakan mengutip salah satu media nasional, bahwa angka kemiskinan di Lombok Timur tahun 2005 cukup tinggi yakni sekitar 42%, jauh diatas rata-rata kemiskinan nasional 16,7 % (tempointeraktif, 15 Juni 2005).

Kondisi sumber daya manusia Lombok Timur mencerminkan keadaan ekonomi masyarakatnya. Keterbatasan peluang ekonomi dan kesejahteraan sosial telah mendorong banyak orang di Lotim untuk mencari masa depan yang lebih baik di daerah lain dan migrasi penduduk ke luar daerah menuju tempat-tempat tujuan di Indonesia maupun luar negeri. Praktek demikian telah berlangsung selama bertahun-tahun. Migrasi yang didominasi oleh kaum pria menyebabkan kaum wanita banyak menjadi kepala rumah tangga. Walaupun banyak pula wanita muda Lombok Timur yang berpartisipasi dalam hal ini dengan bekerja sebagai pembantu rumah tangga di Timur Tengah. Menurut data tahun 2003 dari BPS, terdapat 8885 TKI yang berasal dari Lombok Timur.

Beberapa tahun kebelakang masyarakat miskin di Lombok Timur selalu mengharap uluran tangan pemerintah. Berbagai program kemiskinan sudah sering sekali masyarakat terima tetapi belum sebanding dengan tingkat pengeluaran untuk membiayai keluarga. Para ahli telah banyak mengutarakan, sumber kemiskinan bisa sangat dinamis. Sebagai gejala "kerentanan ekonomi", kemiskinan dapat timbul dari (a) risiko-risiko akibat guncangan ekonomi seperti naiknya harga-harga, penyakit, kecelakaan, dan bencana alam; (b) kemampuan warga atau kelompok warga yang terbatas untuk memulihkan diri sesudah guncangan ekonomi (Guy Standing, 2007).

Program antikemiskinan semestinya dinamis, sesuai dengan berbagai risiko yang mungkin timbul. Dalam ekonomi, program antikemiskinan dapat dipilah dalam dua sisi: sebelum miskin dan sesudah miskin. Sebelum jatuh sakit, atau jatuh miskin, orang mengalami rentetan kejadian dan peristiwa, kekurangan pangan dan gizi, bencana alam, tidak punya pekerjaan dan penyakit bawaan menahun pasti menyeret kepada kemiskinan. Meski keadaan makroekonomi baik tetapi secara mikro belum tentu baik, karena yang dibutuhkan adalah pendapatan masyarakat miskin terjawab bukan kelas menengah keatas yang terus meningkat.

Sejumlah program kemiskinan telah masuk ke Lombok Timur diantaranya untuk sektor pendidikan, kesehatan, kelautan, pertanian, air bersih dan lain-lain yang bersumber dari lembaga donor internasional diantaranya Bank Dunia, AUSAID, ADB, JICA, dan bahkan yang diperoleh dari pembiayaan DAK APBN. Akan tetapi sejumlah keluarga Lombok Timur yang meninggal akibat kurang pangan dan kurang gizi selalu ada setiap tahunnya, anak putus sekolah masih banyak, begitupun TKI terus saja keluar negeri mencari pekerjaan. Inilah yang harus dicegah dan diperbaiki. Program anti kemiskinan perlu dilandaskan pada analisa yang cocok dan dinamis. Ada satu pelajaran berharga yang bisa didapat dari bantuan-bantuan asing yang telah masuk yaitu pentingnya lapangan pekerjaan bagi masyarakat dan bantuan-bantuan tersebut harus diberikan redistributif kepada kelompok yang beragam agar hasilnya tepat sasaran.

⁹ BPS, BAPENNAS, UNDP, Indonesia: Laporan Pengembangan Sumber Daya Manusia, 2001, hal. 3

Selain program-program pemerintah, ada pula program yang bernausa religi dalam bentuk bantuan kepada masyarakat miskin yakni zakat, infaq dan shadaqoh. Kesadaran masyarakat untuk melaksanakan kewajiban agama tercermin dari setiap tahun di bulan Ramadhan selalu mengumpulkan zakat fitrah baik dalam bentuk beras maupun uang, yang kemudian dibagikan kepada 8 asnaf yang berhak menerima. Pengumpulan zakat fitrah ini beragam, ada yang dilakukan di masjid, mushola atau pondok pesanteren, ada pula yang melakukan pengumpulan di keluarga. Pengumpulan di keluarga dilakukan kemudian dibagikan kepada keluarga sendiri yang dianggap memenuhi 8 asnaf tersebut. Sedangkan yang di masjid dibagikan kepada lingkungan sekitar yang miskin.

Demikian pula dengan zakat mal yang selalu dibayar setiap bulan Ramadhan, dimana pendistribusiannya sama seperti zakat fitrah. Berbeda dengan zakat pertanian yang dibayar setiap kali panen oleh petani sesuai dengan nisabnya, akan tetapi kembali pendistribusiannya yang tidak terorganisir menyebabkan zakat tersebut tidak terbagi secara merata ke 8 asnaf yang ada di lingkungan sekitar. Karena masih ada keluarga miskin yang harus mendapatkan dana zakat hingga 3 kali dan keluarga miskin yang lain tidak dapat, demikian penuturan Ketua BAZISDES dan Kepala Desa Ketangga¹⁰.

Dalam konteks pemerintah daerah, lahirnya UU Nomor 22 tahun 1999, semakin mempersulit kondisi Lombok Timur dalam menghadapi masalah-masalah sosial-ekonomi yang semakin kritis ini. Karena pemerintah daerah saat itu diharuskan mulai melakukan desentralisasi fiskal. Sumber daya yang terbatas menjadi kendala utama Lombok Timur, demikian pula dengan keterbatasan sumber daya anggaran yang dipersulit lagi dengan bertambahnya pegawai negeri sipil yang juga telah didesentralisasi. Peningkatan yang signifikan dalam pendapatan pajak tidak dimungkinkan, ataupun diharapkan. Dengan demikian Lombok timur harus menanggulangi masalahnya dengan meningkatkan pendapatan dari retribusi, mengurangi kebocoran dari pengeluaran publik dan mengikutsertakan masyarakat maupun swasta dalam pemerintahan dan DPRD.

Seiring dengan desentralisasi daerah dan kondisi Lombok Timur yang masuk kategori miskin (data penelitian Bank Dunia, 2002) tersebut lahirlah UU Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat, yang tujuan utamanya adalah memajukan kesejahteraan umum. Guna mencapai tujuan ini perlu dilakukan berbagai upaya, antara lain dengan menggali dan memanfaatkan dana melalui zakat, agar menjadi sumber dana yang dimanfaatkan bagi kesejahteraan masyarakat terutama untuk mengentaskan masyarakat dari kemiskinan dan menghilangkan kesenjangan sosial. Pengelolaan zakat secara profesional dan bertanggung jawab yang dilakukan oleh masyarakat bersama pemerintah sangatlah penting.

Pemda Lombok Timur melihat hal ini sebagai sebuah kewajiban agama yang harus dijalankan dengan melakukan respektasi aktual atas pemberlakuan UU 38/1999 tentang Pengelolaan Zakat dan UU 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah. Beberapa daerah pun menjalankan program pengentasan kemiskinan melalui zakat, yaitu Kota Cilegon dengan menerbitkan Perda Nomor 4 Tahun 2001 Tentang zakat, Infaq, dan Shadaqah, Sukabumi dengan Perda Nomor 12 tahun 2005 tentang Pengelolaan Zakat, serta beberapa daerah lainnya. Bukan hanya dalam bentuk Perda yang diterbitkan bahkan di Kabupaten Dompu Provinsi NTB, menerbitkan Himbauan Bupati Nomor 451.12/016/SOS/2003, tentang Infak dan Zakat kepada seluruh PNS Di Dompu, yang telah berjalan efektif sejak tanggal 15 Maret 2003. Pada tingkat Provinsi NTB pun mengikuti gebrakan gerakan zakat yang dilakukan di Lombok Timur dan Dompu dengan terbitnya SK Gubernur Prop. NTB Nomor 13.A Tahun 2007 tentang BAZDA.

¹⁰ Wawancara, Ketua BAZISDES & Kepala Desa Ketangga-Lomtim, 12 Maret 2008

III. 2 Sejarah Lahirnya Perda Nomor 9 Tahun 2002

Momentum awal lahirnya Perda 9/2002 adalah desakan tokoh masyarakat Lombok Timur agar diterapkan Syariat Islam di Gumi Selaparang. Para tokoh tersebut diantaranya adalah Pengurus Daerah Majelis Ulama Indonesia (MUI) Lombok Timur, Dewan Masjid Indonesia (DMI) Lombok Timur dan Persatuan Persaudaraan Haji Indonesia (PPHI) Lombok Timur. Para tokoh dari tiga lembaga tersebut bertemu dengan pimpinan DPRD Lotim periode 1999-2004, pada tanggal 19 Pebruari 2001 di kantor DPRD Lotim; mereka meminta agar Syariat Islam diberlakukan segera di daerah Lombok Timur. Alasan utama yang dikemukakan adalah 99,85% dari penduduk Lombok Timur yang berjumlah sekitar satu juta jiwa beragama Islam dan telah menjalankan ajaran Islam selama ini. Usulan tersebut disampaikan antara lain oleh TGH Afifuddin Adnan, Drs H Abdul Hanan dan H Saifudin dari MUI, H Moh. Djuwaini (MDI), H Bukran Abubakar (PPHI) kepada pimpinan DPRD Lombok Timur. Menurut mereka, usulan tersebut diajukan karena beranggapan bahwa banyaknya terjadi kejahatan di daerah itu disebabkan tidak diberlakukannya syariat Islam¹¹.

Menurut Abdul Hanan, rancangan usulan pemberlakuan syariat Islam itu sudah dibahas di lingkungan mereka sendiri dan mereka melakukannya sebagai tindakan ikut bertanggung jawab terhadap kehidupan masyarakat. Sedangkan Djuwaini melihat, pemikiran mereka itu berawal dari kehidupan elite politik nasional yang sudah melupakan *ahluqul karimah*. Berangkat dari sinilah sebenarnya pelaksanaan Syariat Islam sudah mulai dirancang di Lombok Timur. Respon DPRD terhadap pertemuan dengan tokoh agama tersebut seperti yang disampaikan oleh Aminuddin, BA (Ketua DPRD saat itu) adalah,

"bahwa hendaknya agama tidak dijadikan kekuasaan dan sebaliknya kekuasaan untuk agama".
(Ketua DPRD Lombok Timur)

Demikian pula tahun 2001 DPRD bersama dengan Eksekutif telah menginisiasi membentuk 18 (delapan belas) Raperda, salah satunya adalah aspirasi masyarakat untuk pelaksanaan Syariat Islam yakni Raperda mengenai pengawasan dan pelarangan minuman beralkohol untuk dibahas pada tahun 2002¹².

Tahun 2002 ketika 18 Raperda itu akan dibahas di DPRD, muncul kembali tawaran satu buah perda pelaksanaan Syariat Islam yakni Raperda tentang Zakat. Usulan ini merupakan hasil pelatihan *Legal Drafting* yang dilaksanakan di Mataram, yang peserta pelatihannya adalah para perwakilan legislatif dan eksekutif di seluruh Kabupaten/Kota di NTB. Lombok Timur diwakili oleh H. Sapiun (Alm) dari DPRD dan Supandi dari Bagian Hukum yang menyampaikan Rancangan Perda Zakat sebagai bahan pelatihannya. Hingga setelah selesai pelatihan tersebut, kemudian alumni pelatihan dari Lombok Timur terus mengawal Rancangan Perda tersebut untuk dilaksanakan di Lombok Timur. Karena draf Raperda Zakat sudah dibahas dan tersusun dengan baik pada saat pelatihan, hal tersebut dijadikan alasan utama. Tidak ada naskah akademik yang disiapkan dalam proses penyusunan perda ini. Komunikasi ini terus terjaga untuk tetap mengajukan draf Raperda Zakat pada pembahasan tahun 2002 di DPRD. Akhirnya draf Raperda tersebut diberikan kepada DPRD untuk menjadi hak inisiatifnya oleh eksekutif¹³.

Haji Sapiun (Alm) sebagai insiator pengusul draf Raperda Zakat dari fraksi Ukuwah Islamiah yang juga sebagai Ketua DPC PAN Lombok Timur dan Ketua PD Muhammadiyah Lombok Timur saat itu bersama dengan Fraksi PPP mengajukan draf tersebut ke DPRD periode 1999-2004. Hal ini dengan dasar bahwa dalam aturan tata tertib DPRD Lotim yang

¹¹ Tempo Interaktif, 19 Pebruari 2001, Muhammad S. Khafid & Wawancara, H.L Gaffar Ismail, 12 Maret 2008

¹² Paul McCarthy, Tinjauan Pengeluaran Publik Lombok Timur, Hasil Penelitian, 2002

¹³ Haris Ridwan, Hasil Wawancara, 13 Maret 2008

bisa mengajukan Raperda adalah paling sedikit 5 orang anggota DPRD yang anggotanya mencerminkan lebih dari satu fraksi.

Usulan dua buah prakarsa Raperda tersebut diajukan kepada pimpinan DPRD pada bulan Mei tahun 2002 yaitu Raperda Zakat dan Raperda Pengawasan dan Pelarangan Minuman Beralkohol bersama dengan penjelasannya secara tertulis. Kemudian usulan tersebut diberikan Nomor Pokok oleh Sekwan yang selanjutnya disampaikan pimpinan DPRD pada rapat paripurna DPRD setelah mendapatkan pertimbangan dari Panitia Musyawarah. H. Sapiun Alm sebagai vokalis dari Raperda zakat memberikan penjelasan atas usul Raperda Zakat dan H. Azhar pada Raperda Pelarangan Miras dalam rapat paripurna.

Dari pandangan setiap fraksi di DPRD dan pandangan dari Eksekutif sangat mendukung, akhirnya Raperda itu dibahas dan digodok oleh Komisi E (Bidang Kesejahteraan Rakyat) yang membidani masalah ketenagakerjaan, pendidikan, ilmu pengetahuan dan teknologi, kepemudaan dan olahraga, kesehatan dan keluarga berencana, agama, kebudayaan, sosial, peranan wanita dan transmigrasi. Dari komisi E inilah proses penyusunan Perda Pengelolaan Zakat dimulai, beberapa tokoh agama dan kelompok masyarakat yang mengusulkan pelaksanaan Syariat Islam Lombok Timur dilibatkan diantaranya MUI, DMI, PPHI, Departemen Agama, Ormas Islam, Pimpinan Pondok Pesantren, Perguruan Tinggi dan Bagian Hukum Setda Kabupaten Lombok Timur dimintai masukannya terhadap draf Raperda Pengelolaan Zakat¹⁴. Jika melihat para pemangku kepentingan yang terlibat dalam proses penyusunan perda ini dapat dikatakan bahwa berbagai pemangku kepentingan terkait telah dilibatkan, meskipun belum semuanya terlibat seperti dua tokoh penting lainnya yakni media massa dan lembaga swadaya masyarakat (LSM) atau perwakilan CSO (*civil society organization*).

Dalam hitungan 15 hari, 2 (dua) Raperda yang dibahas Komisi E diajukan ke Rapat Sidang Paripurna III sekitar bulan Juli 2002. Pandangan dari Fraksi terhadap Raperda tersebut tidak ada penolakan sama sekali hanya pada tataran redaksional yang perlu direvisi. Dalam masa pembahasan ini pun tidak ada pro-kontra dari masyarakat luas, dan tidak ada perdebatan berarti tentang substansi perda, karena sebagian besar atau 90% isi perda mengadopsi UU Nomor 38/1999 tentang Pengelolaan Zakat. Jika dilihat dari dinamika proses penyusunannya, perda ini cukup partisipatif dengan melibatkan banyak pihak seperti telah disampaikan. Adapun dalam prinsip transparansi, proses penyusunan perda ini cukup transparan meskipun hanya pada kalangan terbatas, namun cukup melibatkan banyak pihak. Dengan waktu pembahasan yang cukup singkat, keterlibatan publik yang cukup luas dalam proses penyusunan perda ini, memang masih belum ideal.¹⁵ Satu bulan lama pembahasan, akhirnya pada 29 Juli 2002 pada saat rapat paripurna IV atau tahapan sidang di DPRD yang terakhir sesuai dengan tata tertib DPRD, Perda Nomor 9 Tahun 2002 tentang Pengelolaan Zakat disahkan dalam Lembaran Daerah No. 17 Tahun 2002 bersamaan dengan Perda Nomor 8 Tahun 2002 tentang Pelarangan Minuman Keras.

Singkatnya pembahasan Raperda tersebut sampai pada disahkan lebih kepada semangat yang melatari kelahiran Raperda tersebut adalah faktor tingkat kemiskinan yang tinggi di Lombok Timur dan faktor tuntutan masyarakat untuk pelaksanaan syariat Islam di Gumi Selaparang seperti telah diuraikan sebelumnya. Sehingga dasar pertimbangan yang digunakan atas lahirnya Perda 9/2002 adalah dua hal yakni *Pertama*, bahwa kewajiban

¹⁴ Wawancara, H. Azhar, BA-Ketua Komisi E DPRD 1999-2004, 10 Maret 2008

¹⁵ Seperti disampaikan, media massa, LSM serta CSO tidak terlibat dalam proses penyusunan perda ini. Informasi lebih lanjut mengenai dinamika dalam proses penyusunan Perda 9/2002 sesungguhnya tercantum dalam risalah sidang pembahasan (seperti dikemukakan narasumber dari Sekwan). Sayangnya, ketika tim peneliti mencari dan meminta dokumen risalah sidang tersebut di kantor Arsip Daerah, tidak didapatkan. Alasannya, dokumen tersebut sudah cukup lama, dan dokumentasi tidak cukup baik (banyak dokumen lama yang sudah terbuang).

membayar zakat sebagai Rukun Islam yang ketiga merupakan syariat Islam yang wajib ditunaikan oleh setiap orang dan badan usaha yang dimiliki oleh orang Islam yang berkecukupan dan mampu. *Kedua*, bahwa zakat disamping merupakan ibadah yang bernilai agama juga bernilai sosial yaitu merupakan sumber dana yang potensial dalam upaya pemberdayaan ekonomi umat untuk mewujudkan kesejahteraan sosial yang lebih baik.

IV. Dinamika Substansi Perda Lombok Timur Nomor 9 Tahun 2002 tentang Pengelolaan Zakat

IV.1 Harmonisasi dan Sinkronisasi dengan Peraturan Perundang-undangan yang Lebih Tinggi dan Perda lainnya

Prof. Sudikno Mertokusumo menyatakan, 'hukum atau perundang-undangan akan dapat berlaku secara efektif apabila memenuhi tiga daya laku sekaligus yaitu filosofis, yuridis dan sosiologis.¹⁶ Disamping itu juga harus memperhatikan efektifitas/daya lakunya secara ekonomis dan politis. Masing-masing unsur atau landasan daya laku tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut :

- Landasan Filosofis, maksudnya agar produk hukum yang diterbitkan oleh Pemerintah Daerah jangan sampai bertentangan dengan nilai-nilai hakiki ditengah-tengah masyarakat, misalnya agama, adat istiadat;
- Daya laku yuridis : bahwa perundang-undangan tersebut harus sesuai dengan asas-asas hukum yang berlaku dan dalam proses penyusunannya sesuai dengan aturan main yang ada;
- Produk hukum yang dibuat harus memperhatikan unsur sosiologis, sehingga setiap produk hukum yang mempunyai akibat atau dampak kepada masyarakat dapat diterima oleh masyarakat secara wajar bahkan spontan;
- Landasan ekonomis, maksudnya agar produk hukum yang diterbitkan oleh pemerintah daerah dapat berlaku sesuai dengan tuntutan ekonomi masyarakat dan menyangkut berbagai hal kehidupan masyarakat;
- Landasan politik, maksudnya agar produk hukum yang diterbitkan oleh pemerintah daerah dapat berjalan sesuai dengan tujuan tanpa menimbulkan gejolak ditengah-tengah masyarakat.

Tidak dipenuhinya kelima unsur daya laku tersebut diatas akan berakibat tidak berlakunya hukum dan perundang-undangan secara efektif. Karena pengundangan merupakan tahap 'pengumuman' suatu peraturan Perundang-undangan, melalui penempatannya dalam lembaran Negara atau berita Negara atau lembaran daerah atau berita daerah.

Perda No. 9 tentang Pengelolaan zakat yang disahkan pada tanggal 29 Juli 2002 sebagai manifestasi atas aturan '*Central Government Law*' yaitu UU Nomor 38 tahun 1999 dan Keputusan Menteri Agama Nomor 581 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat serta Keputusan Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam dan Urusan Haji Nomor D/291 tahun 2000 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Zakat, dengan diundangkannya ini berarti mulai berlaku dan mempunyai kekuatan mengikat pada tanggal diundangkan dan menandakan keberlakuan peraturan daerah tersebut dan dalam teori 'fiksi hukum' dinyatakan mulai berlaku dan punya daya ikat.

Sejak mulai disahkan oleh Bupati Lotim saat itu yaitu H. Syahdan dan diundangkan oleh Sekda Lotim H.L Kamaludin dalam lembaran daerah Kabupaten Lotim Nomor 17 Tahun 2002 tanggal 5 Agustus 2002 maka pemberlakuan Perda ini dan harus diikuti oleh semua masyarakat Lombok Timur, sesuai dengan teori fiksi hukum dan 5 unsur yang membuat perda tersebut mempunyai daya laku.

¹⁶ Sudikno Mertokusumo, Mengenai Hukum (Suatu Pengantar), hal 73-75

Perda Nomor 9 Tahun 2002 tentang Pengelolaan Zakat di Kabupaten Lombok Timur yang merupakan replikasi dari UU Nomor 38 Tahun 1999 secara substansi sesuai dengan dasar pertimbangannya untuk pelaksanaan Rukun Islam dan Syariat Islam sebagaimana yang telah dijelaskan diatas maksud dan tujuan dari zakat. Karena asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik mengenai kesesuaian antara jenis dan materi muatan. Sebagaimana dijelaskan dalam UU Nomor 10 Tahun 2004 yang menyatakan materi muatan perda adalah seluruh muatan materi dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan. Karena itu harus ada penyesuaian, agar tidak ada pertentangan dalam konteks hierarki dan materi muatan lazim dikenal dengan istilah 'harmonisasi', agar ada kepastian hukum, tidak ada peraturan yang tumpang tindih yang membingungkan masyarakat.

Prinsip harmonisasi perda dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi adalah sebagai berikut: pertimbangan perda ini sendiri sesuai dengan yang disampaikan Bupati Lombok Timur adalah selaras dan berdasar pada pembukaan UUD 1995, yaitu prinsip dasar pengelolaan zakat ini untuk mewujudkan kesejahteraan umum, selain menjalankan syariat Islam. Yang menjadi catatan untuk dipertimbangkan adalah pertanyaan mengenai prinsip pluralisme atau kebebasan beragama; apakah perda ini malah tidak menjamin kebebasan beragama? Jawabnya adalah tidak demikian, karena dalam perda ini tegas menyebutkan bahwa yang terkena zakat hanya penduduk yang beragama islam dan mampu saja, yaitu penduduk mayoritas. Jadi sebanyak 0,15% penduduk beragama selain islam, tidak dikenakan kewajiban zakat ini. Adapun sinkronisasi perda 9/2002 ini dengan perda-perda lainnya di Kabupaten Lombok Timur, dapat dikatakan tidak ada pertentangan, karena selain perda ini lebih mengatur hal-hal berlandaskan agama, perda ini juga dibuat dengan dasar membantu mengentaskan kemiskinan di Lombok Timur.

IV.2 Prinsip Dasar Pelayanan Publik dan Tata Pemerintahan Yang Baik dan Keberpihakan Kepada Masyarakat Miskin Dalam Subtansi Perda

Subtansi Perda 9/2002 di Lombok Timur ini memuat beberapa prinsip dasar pelayanan publik dan tata pemerintahan yang baik terutama akuntabilitas dan transparansi. Adapun mengenai partisipasi dinyatakan dalam bagian "kewajiban menunaikan zakat" yaitu setiap penduduk beragama islam dan mampu atau badan yang dimiliki oleh orang islam, dimana 99,85% penduduk Lotim beragama islam serta organisasi pengelola zakat pengurus terdiri dari unsur masyarakat dan pemerintah. Dari sisi akuntabilitas, perda ini mengatur pengelolaan dana zakat oleh sebuah lembaga yang dapat dipertanggung jawabkan kegiatannya (akuntabel) yaitu Badan Amil Zakat, yang dibentuk di tingkat kabupaten, kecamatan dan desa. Dari sisi transparansi, isi perda ini menyebutkan adanya pengawasan dan sanksi yang diberlakukan, yang dapat mendukung berjalannya transparansi dalam pelaksanaan perda. Demikian pula halnya dalam pengumpulan zakat, dalam pasal 14 disebutkan hal tersebut dilakukan oleh BAZ dan LAZ dengan cara menerima dan/atau mengambil dari Muzakki atas dasar pemberitahuan Muzakki. Selain itu BAZ dan LAZ juga dikatakan dapat bekerjasama dengan bank dalam pengumpulan zakat harta Muzakki yang berada di Bank atas permintaan Muzakki.

Jika melihat sisi keberpihakan pada masyarakat miskin, perda ini memenuhi unsur tersebut. Dengan berlandaskan dasar-dasar agama mayoritas - islam (perda syariah), perda ini menyebutkan bahwa zakat merupakan sumber dana potensial dalam upaya pemberdayaan ekonomi masyarakat/umat untuk mewujudkan kesejahteraan sosial yang lebih baik. Hal ini juga tersirat dalam bab yang mengatur azas dan tujuan pengelolaan zakat (sesuai yang diperdakan) serta pemanfaatan zakat (Pasal 18). Disampaikan bahwa hasil pengumpulan zakat dimanfaatkan untuk mustahiq sesuai dengan ketentuan agama,

dan dimanfaatkan berdasarkan skala prioritas kebutuhan mustahiq (orang yang berhak menerima zakat, orang miskin/tidak mampu). Adapun analisis mendetail isi perda disampaikan dalam paragraf berikut.

Jika melihat Perda 9/2002 yang memuat 12 (dua belas) BAB, 27 (dua puluh tujuh) pasal yang terdiri dari: *Pertama*, Ketentuan Umum, yang termanifestasi dari aturan *Central Government Law*. Hanya ada penambahan muatan lokal yang disampaikan dalam alenia keempat yakni "*adanya sanksi hukum terhadap muzakki yang lalai dan enggan berzakat*". Secara detail maksud penggunaan sanksi lalai ini tidak dijelaskan, karena Perda ini juga tidak memiliki Naskah Akademik. Dimana pada dasarnya Naskah Akademik dapat dijadikan rujukan/landasan filosofis mengapa ketentuan sanksi ini dimasukkan dalam perda.

Kedua, kewajiban Menunaikan Zakat untuk setiap orang Lombok Timur yang beragama Islam dan mampu serta badan yang dimiliki oleh orang Islam. *Ketiga*, Harta Yang Dikenai Zakat yakni Zakat Fitrah dan Zakat Mal yang terdiri dari 7 macam salah satunya hasil pendapatan dan jasa, yang perhitungannya menurut nisab, kadar dan waktunya ditetapkan berdasarkan hukum agama. *Keempat*, Azas dan Tujuan Pengelolaan Zakat berdasarkan Syariat Islam yang tertuang di Al Qur'an dan Al Hadist serta peraturan perundang-undangan.

Kelima, Organisasi Pengelolaan Zakat dilaksanakan sepenuhnya oleh Badan Amil Zakat (BAZ) yang bertanggung jawab kepada Bupati atau Lembaga Amil Zakat (LAZ) yang pengukuhanannya dilakukan oleh Pemerintah Daerah. *Keenam*, Pengumpulan Zakat dilakukan di BAZ dan LAZ. *Ketujuh*, Pemanfaatan Zakat diperuntukkan kepada Mustahiq sesuai dengan ketentuan agama dan dapat pula digunakan untuk usaha produktif. *Kedelapan*, Pengawasan untuk Muzakki dilakukan oleh BAZ, pengawasan terhadap BAZ dan LAZ dilakukan oleh unsur pengawas yang dipilih oleh anggota. Bupati memberikan laporan tahunan kepada DPRD, masyarakat juga berperan melakukan pengawasan. *Kesembilan*, Sanksi diberikan peringatan 3 kali bagi Muzakki yang lalai menunaikan zakat mal, apabila teguran tidak ditindak lanjuti maka namanya diumumkan di masjid pada hari Jum'at. Sanksi juga diberikan kepada pengelola zakat (Pasal 24) yaitu hukuman kurungan selama-lamanya tiga bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp 30.000.000,-. *Kesepuluh*, Ketentuan Penyidikan, sepenuhnya sesuai dengan KUHAP. *Kesebelas*, Ketentuan Lain, Pemerintah Daerah dapat membantu biaya oprasional BAZ. *Keduabelas*, Ketentuan Penutup.

Dalam Perda 9/2002 ini ada perbedaan dengan UU 38/1999 yaitu penambahan dua pasal sebagaimana yang telah dijelaskan dalam ketentuan umum. Kedua pasal tersebut adalah *Pertama*, yang mengatur tentang sanksi yaitu Bab IX Pasal 23, 'Setiap Muzakki yang karena keengganan dan atau kelalaiannya tidak menunaikan zakat mal dihukum sebagai berikut: diberikan peringatan 3 (tiga) kali, jika teguran tidak indahkan maka namanya diumumkan dihadapan jemaah pada hari Jum'at'. Karena perda ini tidak memiliki Naskah Akademik tetapi sebagai pelaksanaan syariat Islam. Dalam Islam keengganan membayar zakat adalah perbuatan yang salah dan dibenarkan untuk dikenai sanksi. Karena siapa yang mengingkari kewajiban zakat, berarti yang bersangkutan telah keluar dari Islam dan orangnya harus diminta bertobat, jika tidak bersedia, maka boleh dibunuh sebagai seorang kafir, kecuali orang tersebut baru saja masuk Islam karena dapat dimaklumi ketidaktahuannya tentang ajaran agama.¹⁷

¹⁷ Hal ini sesuai dengan Hadis yang diriwayatkan dari sekelompok perawi dari Abu Hurairah R.A. ia mengatakan, "Sepeninggal Rasulullah SAW, Abu Bakar memerangi sekelompok badui yang murtad, ketika itu Umar R.A. mengatakan kepadanya, 'Bagaimana tuan memerangi orang itu pada hal Rasulullah SAW. telah bersabda, 'Saya diperintahkan untuk memerangi semua orang sampai mereka mengakui bahwa tiada Tuhan selain Allah, jika mereka sudah mengatakannya, maka jiwa dan hartanya terpelihara kecuali bila yang bersangkutan melakukan tindakan yang berhak dihukum, sedangkan perhitungan orang tersebut terserah

Kedua, Bab X pasal 25 tentang Ketentuan Penyidikan kepada Amil yang menyelenggarakan dana zakat. Pasal ini lebih pada tugas penyidikan yang telah tertuang dalam KUHAP yang berfungsi memberikan respon hukum sesuai dengan kompetensinya. Karena kekuatan hukum adalah bersifat memaksa tentang perilaku dilarang, perilaku yang diharuskan dan ada hukuman. Sehingga sangat penting memasukkan ketentuan penyidikan sebagai bagian dari respon hukum.

IV.3 Subtansi Perda Ditinjau Dari Tata Cara Penulisan Perda (*Legal Drafting*)

Apabila dilihat dari segi teknik penyusunan perda (*legal drafting*), Perda 9/2002 ini dapat dikatakan memenuhi unsur-unsur tata cara penulisan perda yang baik. Kerangka perda memiliki struktur sebagai berikut: Penamaan/Judul, Pembukaan, Batang Tubuh, Penutup, dan Lampiran (bila diperlukan). Perda ini memiliki struktur tepat seperti disyaratkan dalam unsur-unsur *legal drafting*.

a. Penamaan/Judul;

Penamaan/judul Perda 9/2002 memuat keterangan mengenai jenis, nomor, tahun dan tentang nama produk hukum yang diatur, serta dibuat singkat dan memuat isi produk hukum serta tidak dipendekkan dan tidak ada tanda baca, yaitu "Pemerintah Kabupaten Lombok Timur Peraturan Daerah Kabupaten Lombok Timur Nomor 9 Tahun 2002 Tentang Pengelolaan Zakat"

b. Pembukaan

Pembukaan pada Perda 9/2002 diawali dengan frasa "Dengan Rahmat Tuhan Yang Maha Esa", ditulis dengan huruf kapital dan tidak memakai tanda baca, hal ini sudah sesuai dengan teknik *legal drafting*. Frasa tersebut diikuti dengan Jabatan Pembentuk Peraturan Daerah (Bupati Lombok Timur) ditulis dengan huruf kapital namun tidak diakhiri dengan tanda baca koma. Setelah itu adalah Konsiderans, diawali dengan kata "Menimbang", yang terdiri dari tiga poin ditulis dengan a, b, c dan diakhiri tanda koma, memuat uraian singkat mengenai pokok-pokok pikiran yang menjadi latar belakang dan alasan pembuatan perda yaitu kewajiban membayar zakat sebagai Rukun Islam ketiga dan bernilai sosial yaitu sumber dana yang potensial dalam upaya pemberdayaan ekonomi masyarakat. Kemudian ada Dasar Hukum, yang diawali dengan kata "Mengingat", ada 10 poin dasar hukum bagi pembuatan perda zakat ini, diawali dengan angka 1,2,3 dan seterusnya dan diakhiri titik koma. Pada bagian ini dimuat peraturan perundang-undangan yang berkaitan langsung dengan materi yang diatur, yaitu UU 38/1999 dan KepMenAg 581/1999. Frasa "Dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Lombok Timur" dituliskan sebelum kata "memutuskan", ditulis dengan huruf capital, dan setelah itu ada kata "menetapkan" yang penulisannya sejajar dengan kata "menimbang" dan "mengingat".

c. Batang Tubuh

Batang Tubuh Perda 9/2002 terdiri atas (1) Ketentuan Umum (1 Bab dan 1 Pasal); (2) Materi yang diatur (7 Bab dan 21 Pasal); (3) Ketentuan Pidana/Sanksi (1 Bab dan 2 Pasal); (4) Ketentuan Penyidikan (1 Bab dan 1 Pasal); (5) Ketentuan Lain-lain (1 Bab dan 1 Pasal) dan (5) Ketentuan Penutup (1 Bab dan 1 Pasal). Adapun material yang diatur

kepada Allah?' Abu Bakar R.A. menjawab, 'Demi Allah, saya akan terus memerangi orang yang memisahkan antara salat dengan zakat, karena zakat adalah hak atas harta. Demi Allah, seandainya mereka enggan membayarkan seutas tali yang dulunya mereka bayarkan kepada Rasulullah saw., saya akan memerangi mereka karenanya.' Umar r.a. lalu menjawab, 'Sungguh Allah telah menerangi dada Abu Bakar untuk memerangi mereka, dan saya pun yakin bahwa itu benar.'" Kemudian beliau SAW membacakan kepada kami ayat yang sesuai dengan itu yang berarti, "Janganlah sekali-kali orang yang pelit membayar zakat harta yang diberikan Allah kepadanya mengira bahwa tindakan itu baik untuknya, tindakan itu sangat jelek buat dirinya, karena barang yang mereka pelitkan itu akan digantungkan kelak di lehernya." (Q.S. Ali Imran, 180)

dikelompokkan menjadi Kewajiban Menunaikan Zakat, Harta Yang Dikenai, Azas dan Tujuan Pengelolaan Zakat, Organisasi Pengelola Zakat, Pengumpulan Zakat, Pemanfaatan Zakat, dan Pengawasan. Adapun tata cara penulisan dan materinya sudah sesuai dengan ketentuan teknik legal drafting.

Perda ini dapat dikatakan perda organik, yakni perda yang menjalankan perintah UU 38/1999. Seperti disampaikan Sayuti, 1995¹⁸, lahirnya Perda Pengelolaan Zakat di Lombok Timur ini dihayatkan sebagai penjabaran lebih lanjut dan operasional dari UU tentang zakat. Perda tersebut lebih operasional, meski terbatas mengatur mengenai zakat profesi bagi pegawai pemerintah yang berada di bawah Pemda Lombok Timur. Lahirnya Perda ini konon merupakan langkah awal untuk proses pemberlakuan syariat Islam secara bertahap di Lombok Timur. Namun dari sisi strategi perubahan sosial, khususnya dalam kerangka pengentasan kemiskinan, perda tersebut dapat dilihat sebagai upaya struktural yang secara nyata dapat mempengaruhi proses terjadinya perubahan sosial dalam masyarakat.

V. Dinamika Implementasi Perda Lombok Timur Nomor 9 Tahun 2002 tentang Pengelolaan Zakat

V.1. Aturan Pelaksana

Sejarah Islam mencatat bahwa zakat pernah mencapai kegemilangannya saat Umar Bin Abdul Aziz memerintah tahun 99 – 101 Hijriah ketika ummat Islam memiliki banyak harta dan kemiskinan tidak ditemukan lagi, sehingga sulit untuk menyalurkan zakatnya. Dalam konteks Indonesia, pertanyaannya adalah dapatkah zakat menyelesaikan kemiskinan? Sebuah diskursus yang menarik untuk didiskusikan. Dari hari ke hari orang miskin di NTB tidak berkurang bahkan cenderung bertambah; demikian pula halnya di Kabupaten Lombok Timur. Hal ini salah satu alasan yang mendorong Pemda Lotim melaksanakan gerakan zakat sebagai bagian dalam pengentasan kemiskinan. Lahirnya UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang mulai diberlakukan sejak 1 Januari 2001, merupakan landasan konstitusional Otonomi Daerah, yaitu kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat, selalu dijadikan acuan bagi daerah dalam mengurus rumah tangganya sendiri.

Akan tetapi kemudian muncul persoalan klasik yang selalu diperdebatkan tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah yaitu keuangan daerah, *No mandate without funding*. Hal tersebut sangat disadari oleh Kabupaten Lombok Timur. Karena keuangan daerah merupakan faktor vital dalam setiap aktivitas pemerintahan, hampir tidak ada aktivitas pemerintahan yang tidak membutuhkan biaya. Pentingnya posisi keuangan bagi daerah otonom telah melahirkan anggapan bahwa berotonomi identik dengan "ber-otomoney". Artinya, atribut otonomi sangat ditentukan oleh kemampuan keuangan daerah dalam membiayai segala aktivitasnya. Walaupun sudah ada PAD, Dana Perimbangan, Pinjaman Daerah maupun lain-lain pendapatan daerah yang sah, daerah masih saja kekurangan dana untuk melaksanakan kewajibannya terutama memberikan pelayanan publik yang baik serta mensejahterakan masyarakatnya.

Saat yang bersamaan tahun 1999 pemerintah pusat mengesahkan UU 38/1999 tentang pengelolaan zakat yang semangatnya adalah pelaksanaan rukun Islam dan pengentasan kemiskinan. Semangat pemerintah pusat ini disambut positif oleh Departemen Agama dengan menerbitkan Keputusan Menteri Agama RI Nomor 581 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat pada tanggal 13 Oktober 1999 yang kemudian diimplementasikan

¹⁸ Sayuti, 1995, dalam Sayuti 2007, Zakat dan Pembangunan Manusia Seutuhnya

dengan Keputusan Dirjen Bimas Islam & Urusan Haji Nomor D/291 tahun 2000 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Zakat.

Berangkat dari sinilah Kabupaten Lombok Timur melihat dana zakat dapat dijadikan sebuah peluang pengentasan kemiskinan di daerah Gumi Selaparang, dimana yang mampu membantu yang miskin, karena dana APBD yang ada belum dapat mencukupi pembangunan dan mensejahterakan rakyat. Desakan sejumlah tokoh masyarakat agar Lombok Timur menerapkan Syariat Islam juga menjadi salah satu pertimbangan pemerintah. Merespon kebijakan pemerintah dengan telah lahirnya UU Nomor 38/1999 dan aturan pelaksanaannya di Departemen Agama, Pemda Lombok Timur menerbitkan Perda Nomor 9 Tahun 2002 tentang Pengelolaan Zakat atas inisiatif dari DPRD.

Eksekutif segera mengimplementasikan perda tersebut dengan membuat aturan pelaksana melalui Keputusan Bupati Nomor 17 tahun 2002 pada tanggal 2 Desember 2002 tentang petunjuk pelaksana Perda 9/2002. Pengaturannya pun cukup teknis tentang struktur lembaga pengelola zakat, pedoman menghitung zakat sendiri dan penghitungan zakat yang dapat dikurangkan dari penghasilan kena pajak penghasilan. Bupati ketika perda tersebut diundangkan dan pihak yang melahirkan dan yang harus mengimplementasikan kebijakan tersebut tidak mampu melaksanakan pada masanya. Rentang waktu yang tinggal beberapa bulan harus menyampaikan LKPJ akhir masa jabatan menjadi kendala utama. Karena suksesi kedepan untuk periode 2003-2008 sudah menanti akhirnya DPRD Lotim merekomendasikan untuk pemimpin kedepan harus melaksanakan perda tersebut. Pendapat DPRD terhadap perda tersebut dinyatakan melalui Keputusan DPRD Nomor 16 Tahun 2003 tanggal 1 Juli 2003.

'zakat adalah ibadah yang berpotensi untuk pengentasan kemiskinan'
(Keputusan DPRD Lotim 16/2003)

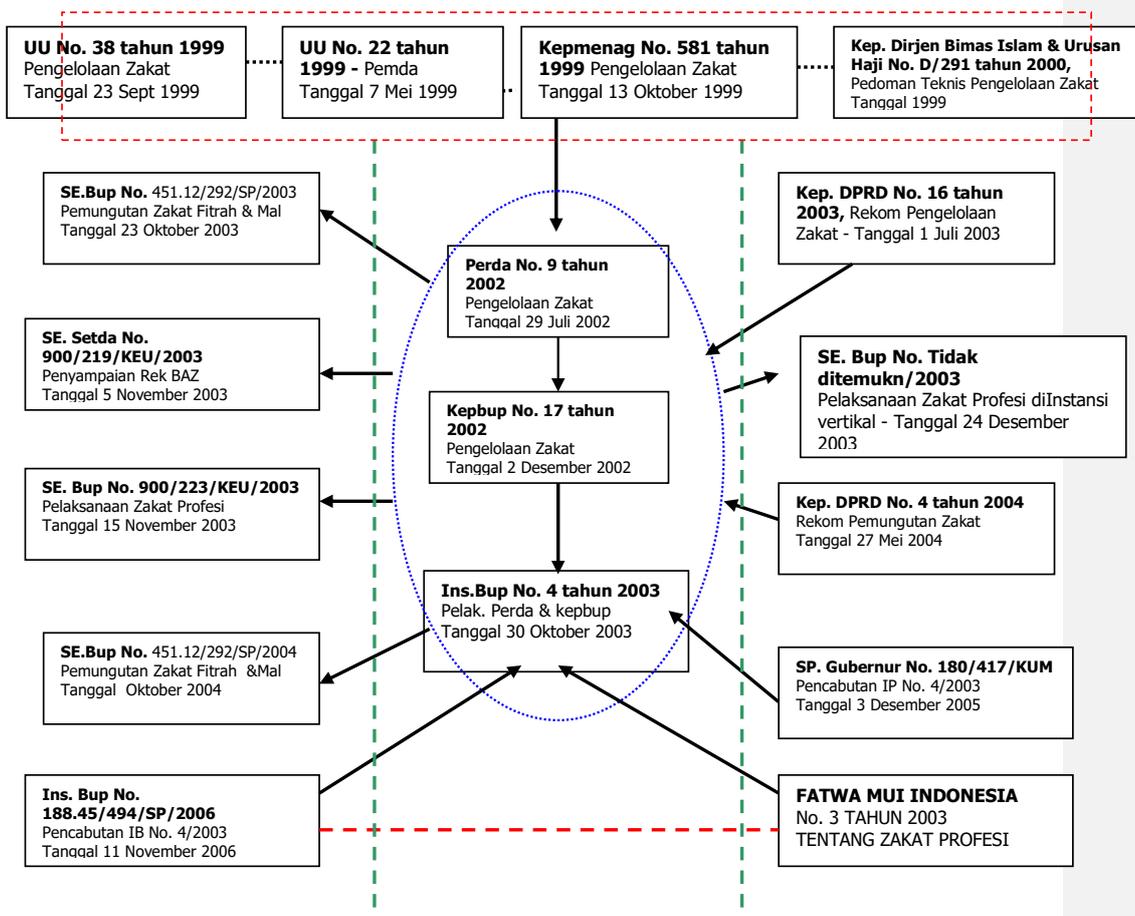
Namun bupati yang lama tidak terpilih kembali, dan digantikan oleh bupati baru, Bapak Ali Bin Dahlan. Bupati yang baru sebagai pemegang tongkat estafet berikutnya memulai gebrakan dengan menerbitkan Surat Edaran Bupati Nomor 451.12/292/SP/2003 tentang Pemungutan Zakat Fitrah dan Zakat Mal tahun 1424 Hijriah pada Tanggal 23 Oktober 2003. Surat Edaran ini kemudian menjadi acuan untuk menerbitkan kebijakan setingkat lebih atas dengan menerbitkan Instruksi Bupati No. 4 tahun 2003 tentang Pelaksanaan Perda No. 9/2002 dan Kepbup Nomor 17/2002 pada tanggal 30 Oktober 2003. Instruksi ini belum memiliki daya laku yang kuat sebagai sebuah peraturan sehingga diterbitkanlah Surat Edaran tentang penyampaian rekening BAZDA Nomor 900/219/KEU/2003 tanggal 5 November 2003 untuk mengirim dana zakat yang telah terkumpul dan selanjutnya dengan Surat Edaran Nomor 900/223/KEU/2003 tanggal 15 November 2003 menandai dimulainya implementasi perda 9/2002 secara kongkrit. Dalam surat edaran tersebut disebutkan bahwa guru dan PNS beragama islam di Lotim dikenakan zakat profesi dari gaji bersih (setelah melalui berbagai pemotongan).

Kemudian timbul gejolak akibat lahirnya Surat Edaran tersebut dari kalangan guru terutama alasan pemotongan gaji untuk zakat profesi. Sebelumnya bupati terpilih juga telah mengirimkan instansi vertikal untuk melaksanakan instruksi Nomor 4/2003 tetapi tidak mendapat respon dari instansi bersangkutan. Aspirasi guru disambut baik oleh pihak DPRD dengan menerbitkan Keputusan DPRD Nomor 4 tahun 2004 tanggal 27 Mei 2004 tentang pemungutan zakat bukan hanya diterapkan kepada PNS/guru tapi juga harus dilaksanakan kepada pihak swasta yakni pengusaha dan perusahaan serta masyarakat mampu.

Bupati tetap melaksanakan instruksi yang ditandatangani oleh Wakil Bupati tersebut. Hingga akhirnya Gubernur NTB mendukung aksi guru PGRI dengan menerbitkan surat

perintah Nomor 180/417/KUM tanggal 3 Desember 2005 tentang pemberhentian pemungutan zakat profesi. Atas dasar desakan dari PGRI yang terus berlangsung selama 2 tahun, kebijakan Bupati akhirnya melunak dengan memberi alternatif pada guru maupun yang lainnya, apakah zakat, infaq atau shadaqoh berdasarkan Instruksi Bupati No. 188.45/494/SP/2006 tertanggal 11 November 2006. Instruksi Bupati ini memulai babak baru pelaksanaan zakat profesi di Lombok Timur dan kebijakan bupati ini juga telah lama didukung oleh Fatwa MUI Nomor 3 Tahun 2003 tentang zakat profesi. Berikut adalah alur peraturan tentang pengelolaan zakat :

Gambar 3: Alur Kebijakan Aturan Pelaksana Pengelolaan Zakat



V.2 Dinamika Hubungan Legislatif-Eksekutif

V.2.1. Periode tahun 2002 sampai Juli 2003

Periode ini adalah periode harmonisnya hubungan DPRD dan Bupati, inisiatif DPRD melahirkan perda Zakat didukung dengan lahirnya Keputusan Bupati No. 17 Tahun 2002. Pelaksanaan Perda tersebut diawali dengan pembentukan kepengurusan Badan Amil Zakat Daerah (BAZDA) Lombok Timur dengan ketua yang merangkap Asisten II Setkab saat itu dan Wakil Ketua adalah kepala dinas pendidikan saat itu. Akan tetapi semangat mengimplentasikan perda dengan pembentukan kepengurusan ini tidak berjalan maksimal, karena menjelang suksesi Kepala Daerah di Lombok Timur pada awal tahun 2003.

Juli 2003, Bupati yang lama menyampaikan Laporan Pertanggungjawabannya (LKPJ) pada akhir masa jabatan sebagai Bupati periode 1998-2003. LKPJ tersebut banyak mendapat tanggapan dan masukan dari DPRD, salah satunya adalah tentang pelaksanaan Perda Nomor 9/2002. Dari Fraksi Golkar menanggapi mengenai dana zakat yang terkumpul oleh BAZDA yaitu, "dana zakat fitrah pada tahun 2001 sebesar Rp 9.204.100,- dan tahun 2002 Rp 9.292.500 sedangkan zakat mal belum dilaporkan hingga LKPJ dilakukan". Pendapatan yang rendah dari BAZ ini menurut Fraksi Golkar karena kepercayaan masyarakat terhadap BAZ dan LAZ selaku pengelola masih rendah. Sehingga solusi yang ditawarkan Golkar adalah sosialisasi yang melibatkan seluruh komponen masyarakat dan mengkordinasikan pelaksanaan pengelolaan zakat kepada semua lapisan. Tanggapan serupa terhadap pengelolaan zakat juga disampaikan oleh fraksi Nusantara yang melihat pada sisi sosialisasi yang kurang, mengakibatkan dana zakat yang terkumpul tidak maksimal¹⁹. Akhir dari pandangan fraksi-fraksi, pada sidang paripurna IV DPRD Kabupaten Lombok Timur mengeluarkan Keputusan DPRD Nomor 16 Tahun 2003 tanggal 1 Juli 2003.

"tentang Zakat yang merupakan ibadah yang berpotensi besar bagi pengentasan kemiskinan maka perlu dipikirkan dan ditempuh berbagai terobosan untuk bisa mengefektifkan pelaksanaannya dengan jalan antara lain: Pertama, Sosialisasi zakat; Kedua, Menginventarisir/mendata para muzakki sebagai sasaran sosialisasi; Ketiga, Mengidentifikasi/mendata para mustahiq; Keempat, Mengefektifkan BAZDA Lotim sebagai satu-satunya lembaga yang mengelola dan mendistribusikan zakat tersebut".

Rekomendasi DPRD dalam Keputusan DPRD 16/2003

Sejak saat itu juga, pergeseran isu di daerah telah terfokus pada prosesi pemilihan Bupati periode 2003-2008. Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati berlangsung pada bulan Agustus 2003 dengan tiga pasangan calon bupati dan wakil bupati yaitu pertama pasangan H. Syahdan (Mantan Bupati) dan wakilnya kedua pasangan H. Aminuddin (ketua DPRD) dan Suparman Hamry (Ketua PPP Lotim) dan yang ketiga H. Ali Bin Dahlan (LSM YSM) dan Rachmat Suhardi (mantan Dandim Lotim). Hasilnya pasangan Ali BD dan Rachmat Suhardi yang dicalonkan PKB dan beberapa partai kecil keluar sebagai pemenang serta 12 anggota DPRD dari Golkar mendukungnya.

V.2.2. Periode Agustus 2003 - 2005

Terpilihnya Ali Bin Dahlan menggantikan H, Syahdan untuk periode 2003-2008 memulai babak baru pelaksanaan Perda Nomor 9 Tahun 2002 dengan berbagai gejolak dan perdebatan tentang pelaksanaannya. Baru satu bulan memerintah, bupati membuat gebrakan baru atas keputusan DPRD dalam LPJ Bupati sebelumnya dengan menerbitkan aturan pelaksana dari Perda Nomor 9/2002 dan Kepbup Nomor 17/2002 yakni Instruksi Bupati Nomor 4 Tahun 2003, dan sebelumnya juga terbit Surat Bupati Lotim Nomor 451.12/292/SP/2003 tanggal 23 Oktober perihal pemungutan dan pengumpulan zakat, infaq dan shadaqoh pada Bulan Ramadhan 1424 H. Surat ini pulalah yang dijadikan dasar pertimbangan penerbitan Instruksi Bupati Nomor 4/2003 tanggal 30 Oktober 2003 yang menginstruksikan pelaksanaan teknis pengumpulan zakat. Instruksi Bupati yang ditanda tangani oleh Wakil Bupati ini lebih dikenal orang sebagai 'zakat profesi'.

"menginstruksikan pada Setda, Kepala badan/dinas/instansi vertikal di Lotim, Sekwan DPRD dan Camat Se-Kabupaten Lotim untuk memungut zakat baik Zakat Mal maupun Zakat Fitrah yang dimulai pada tanggal 1 November 2003 sampai dengan seterusnya".

Instruksi Bupati Lombok Timur Nomor 4/2003 – dikenal sebagai zakat profesi

Komitmen untuk pelaksanaan Perda Nomor 9/2002 oleh bupati tidak hanya sampai disitu. Pada tanggal 5 November 2003 Sekretaris Daerah Lotim atas hasil pengarahannya Bupati

¹⁹ Risalah Sidang LPJ Akhir Jabatan Bupati Lombok Timur periode 1998-2003, 24 Juni 2003

pada hari Rabu tanggal 5 November 2003, menurut responden rapat yang "tidak ada diskusi"²⁰ itu, langsung menerbitkan Surat Edaran Setda Nomor 900/219/KEU/2003 tentang penyampaian Nomor Rekening Basis Kabupaten Lombok Timur yaitu 21.00072.00-6 pada PT Bank NTB Cabang Selong dan memerintahkan kepada para pemegang kas yang telah melaksanakan pemungutan ZIS untuk segera menyetornya.

Sepuluh hari kemudian terbit lagi Surat Edaran Bupati Nomor 900/223/KEU/2003 tanggal 15 November 2003 perihal pelaksanaan Perda Nomor 9/2002 dimana Bupati meminta perhatian kepada Kepala Dinas/Badan/Camat/Satuan Kerja agar menginformasikan kepada PNS dan Guru yang ada diinstansinya "bahwa pelaksanaan pemungutan zakat akan dimulai pada pembayaran gaji bulan Desember 2003 yaitu sebesar 2,5 % dari total penghasilan bersih yang diterima setiap bulan".

Dalam jangka waktu satu bulan di tahun 2003 telah terbit empat aturan pelaksana yang isinya memerintahkan pemungutan zakat yaitu dua keputusan ditandatangani oleh Bupati, satu oleh Wakil Bupati dan satu lagi oleh Sekretaris Daerah.

Protes dari para muzakki mulai bermunculan, guru yang telah dipotong gajinya pada bulan Desember meneriakkan kekecewaannya, menurutnya pemotongan tersebut tanpa melalui sosialisasi²¹. Bahkan sebagian besar guru berencana menggelar demo untuk menolak pemotongan tersebut dan ditanggapi dingin oleh kepala Dinas Pendidikan dan Kebudayaan (PDK) Drs. H.M. Qiyamuddin Saman, M.M yang menyatakan "pihaknya tidak akan melarang guru untuk menggelar aksi demonstrasi, menyusul telah dipotongnya 2,5 persen gaji mereka". Kendati demikian, Dinas PDK sebagai pembina/penasihat lembaga PGRI juga tidak menyuruh guru untuk menggelar aksi²².

Ancaman guru untuk demo besar-besaran itu tidak terbukti, PGRI hanya menggelar Forum Silaturahmi antara PGRI dan Pemkab Lotim di Gedung Wanita Selong, pada Kamis 18 Desember 2003. Acara tersebut dihadiri oleh para pengurus PGRI dari 20 kecamatan se-Lotim, Eksekutif yang diwakili oleh Asisten I Setdakab dan dari unsur DPRD Lotim. Akan tetapi guru sangat kecewa karena bupati yang diharapkan kehadirannya tidak menghadiri acara tersebut dan hanya diwakili oleh Asisten I. Dalam sesi dialog terungkap bahwa "Sebab selama ini nasib baik tidak pernah berpihak kepada para guru," kata Hamdan dari Ketua PGRI Lotim seraya menambahkan padahal, dari 10.800 PNS di Lotim, 7.800 orang di antaranya adalah guru. Demikian pula dari perwakilan DPRD menyatakan akan menindaklanjuti aspirasi guru, antara lain dengan memanggil kembali bupati ke DPRD untuk menjelaskan kebijakannya itu. Sebab, menurutnya, "Perda Nomor 9/2002 itu tidak sedikit pun menjelaskan pemotongan 2,5% gaji bagi PNS dan guru negeri, tetapi pelaksanaan perda lebih mengadopsi syariat Islam". Mungguh Sumar yang mewakili Bupati bersepakat dengan aspirasi guru dengan akan mengkonsultasikan tuntutan tersebut kepada DPRD dan para ahli agama²³.

Eksekutif sebagai pelaksana Perda Nomor 9/2002 tetap konsisten melaksakan perda tersebut walaupun mendapat penolakan dari sejumlah guru, bersamaan dengan itu Bupati mengeluarkan SK pembentukan BAZDA Lombok Timur²⁴ sebagai lembaga yang pengelola, walau sebelumnya pemungutan dilakukan kepada muzakki oleh pemegang bendahara kas dengan langsung menyetor ke Bank NTB. Tetapi dengan langkah

²⁰ Maksudnya peserta rapat dilarang mendiskusikan perintah yang Ali BD lontarkan tentang pemungutan zakat di kalangan guru dan PNS. Karena jika diskusikan nanti tidak akan terlaksana dan banyak perdebatan dalam rapat.

²¹ Ibid, 2003, hal 13

²² Bali Post, PDK tak larang guru gelar aksi demo, 10 Desember 2003

²³ Bali Post, Ribuan Guru minta perda zakat diamandemen, 19 Desember 2003

²⁴ SK tidak ditemukan

dibentuknya BAZDA, pemegang kas yang menyetor ke BAZDA kemudian BAZDA yang menyetorkan ke Bank. Ketua BAZDA pertama kali setelah lahirnya Instruksi Bupati Nomor 4/2003 itu adalah wajah lama dikepengurusan BAZDA saat masih bupati lama menjabat menjabat yakni Drs. Mahsun Said yang sebelumnya menjadi Wakil Ketua dan secara kebetulan Drs. Mahsun Said adalah Kepala Dinas PDK, dengan sekretarisnya adalah Haris Ridwan dari Bakesbanglinmas.

Gejolak di PGRI yang mempertanyakan pemotongan gaji untuk zakat profesi yang tidak ada dasar hukum dan tidak ada dalam syariat Islam mendapat respon dari MUI. Pada pertemuan MUI di Palembang terhadap hasil kajian majma' fiqh zakat profesi MUI berfatwa yang diuraikan dalam FATWA MUI No. 3 tahun 2003 menegaskan bahwa zakat penghasilan itu hukumnya wajib.²⁵

Penolakan guru terus berlanjut karena beberapa kali PGRI mencoba ingin bertatap muka dengan Bupati untuk mempertanyakan pemotongan ini, namun tidak juga berhasil. Perubahan isu terjadi, guru mempertanyakan pemotongan yang dalam perda ada klausul, "pemotong zakat seharusnya diterapkan pula kepada instansi vertikal, tetapi mengapa tidak dilakukan". Tuntutan guru ini dijawab oleh Bupati dengan mengirimkan surat kepada instansi vertikal untuk memotong gajinya yang diikuti pula oleh MUI. Tetapi bukan jawaban persetujuan yang diterima dari instansi vertikal, namun rencana Bupati tersebut dinilai mengada-ada dan Bupati dinilai kurang memiliki pemahaman serius soal pelaksanaan otonomi daerah. "Kami ini instansi vertikal, kami bukan staf bupati. Tugas yang kami laksanakan pun tidak kami pertanggungjawaban kepada bupati," demikian jawaban yang didapat dari berbagai instansi vertikal yang ada di Lotim²⁶.

Tetapi tidak semua instansi vertikal menolak surat Bupati maupun DMI. Sebaliknya, Departemen Agama melaksanakan surat tersebut. Salah seorang Guru Negeri yang berstatus sebagai guru Depag mengatakan, "bahwa gajinya telah dipotong selama 2 tahun sebesar 2,5% dengan alasan untuk zakat, infaq atau shadaqoh dengan klasifikasi guru yang bergaji Rp 1,6 juta dikenakan Rp 38 ribu, sedangkan yang bergaji dibawah Rp 1,6 juta hanya dikenakan 19 ribu"²⁷.

Isu kemudian diarahkan ke BAZDA oleh guru, karena BAZDA sebagai lembaga pengelola zakat yang telah dipotong dari gaji mereka menganggap dana zakat telah digunakan BAZDA untuk kampanye politik oleh sejumlah pihak, karena pada saat itu menjelang pemilu 2004. Isu tersebut buru-buru dibantah oleh ketua BAZDA Mahsun Said, "Tak ada parpol ataupun caleg yang boleh menggunakan kesempatan beribadah untuk kepentingan diri sendiri dan golongannya".²⁸

Pertengahan tahun 2004 DPRD Lotim bersidang untuk masa sidang II tahun 2004 dalam rangka penyampaian laporan pertanggungjawaban (LPJ) Bupati Lombok Timur untuk Tahun Anggaran 2003 tanggal 13 Mei 2004 yang disampaikan oleh Wakil Bupati H. Rachmat Suhardi. Setelah melalui sidang 4 kali akhirnya DPRD membentuk Panitia Khusus (Pansus) untuk membahas pertanggungjawaban Bupati pada tanggal 27 Mei 2004. Pansus

²⁵ TGH Hazmi Hamzar, Hasil Wawancara, 10 Maret 2008

²⁶ Surat Bupati yang ditandatangani Wakil Bupati, H. Rachmat Suhardi, tertanggal 24 Desember 2003 itu meminta kepada Dandim/Kapolres serta pimpinan unit kerja vertikal sebagai koordinator pemungutan zakat dimaksud. Surat dari Pemkab itu disusul pula dengan surat dari Dewan Masjid Indonesia (DMI) dengan alamat surat dan tujuan yang sama. Dandim Lotim, Letkol CAJ. Drs. H.M. Sukiman Azmy, M.M., menyatakan pada salah satu media, "Kalau diminta secara lembaga, ada Kasad TNI yang mengaturnya, bukan bupati,".

Demikian pula Kapolres Lombok Timur, AKBP Drs. Rochmad, menjelaskan pihaknya tidak dapat menerima dan langsung action untuk melakukan pemotongan gaji anggotanya. "Kami memiliki mekanisme yang ada. Kami lanjutkan surat tersebut ke Kapolri," katanya (*Bali Post, Bupati Surati Dandim dan Kapolres, 2 Januari 2004*)

²⁷ Hasil Wawancara, Guru Depag, 17 Maret 2008

²⁸ Bali Post, Bazda ingin digiring ke Politik, 3 Maret 2004

yang terdiri dari 15 orang anggota DPRD Lotim dari perwakilan Komisi dan fraksi itu menyatakan beberapa hal yang berkenaan dengan pelaksanaan Perda Nomor 9/ 2002 yaitu dalam implementasi perda zakat, pemerintah telah menunjukkan itikad baik dengan mengeluarkan keputusan awal berupa penerapannya dimulai dari PNS.

Dalam proses perjalanannya hal ini menimbulkan pro dan kontra. Dari penjelasan-penjelasan yang telah diberikan oleh BAZDA, Depag, dan MUI, maka pansus berkesimpulan dan berpandangan bahwa : (1) pemungutan zakat hendaknya dijalankan terus dengan tidak mengesampingkan perbedaan-perbedaan, bukan hanya mendorong PNS untuk membayar zakat tetapi juga segera menyentuh pengusaha, perusahaan, masyarakat mampu yang disalurkan melalui Bazda. (2). Hendaknya Bazda meningkatkan koordinasi serta kerjasama dengan Depag serta MUI dalam rangka pengelolaan zakat. (3). Depag serta MUI Lotim segera mengeluarkan fatwa mengenai zakat tersebut utamanya hal-hal yang berkembang di masyarakat dan pemerintah harus banyak sosialisasi mengenai kegiatan tersebut. Sebagai hasil rekomendasi pansus LPJ Bupati tersebut terhadap pelaksanaan pemungutan zakat, pada tanggal 27 Mei 2004 DPRD mengeluarkan Keputusan Nomor 5 tahun 2004.

Rekomendasi DPRD tersebut tidak berjalan maksimal karena sejumlah politikus sibuk dengan persiapan pemilu dan pilpres 2004. Bupati H. Moh. Ali Bin Dachlan selaku Ketua Dewan Pertimbangan Bazda Lombok Timur mengeluarkan surat bernomor 451.12/866/SP/2004 tertanggal Oktober 2004, yang isinya adalah imbauan mengeluarkan zakat fitrah dimaksud dengan pemotongan gaji dikoordinir oleh masing-masing bendaharawan gaji. Hal ini menyebabkan puluhan ribu PNS dan guru negeri di Lombok Timur kembali dilanda kebingungan. Pasalnya, setelah gaji mereka dipotong 2,5 persen tiap bulannya untuk zakat profesi, pada penerimaan gaji bulan November 2004 ini pun gaji mereka dipotong rata-rata Rp 7.500 per orang. Kali ini dengan alasan pembayaran zakat fitrah menjelang hari raya Idul Fitri. Soal zakat fitrah, kata beberapa PNS, mereka akan bayar kepada komunitas penyandang masalah sosial yang ada di sekitar pemukiman mereka. "Tidak seperti gaji yang dipotong seenaknya tanpa kami tahu secara jelas kemana diarahkan zakat-zakat kami"²⁹.

Tidak hanya ditahun 2004 gejala ini terjadi di Lombok Timur, memasuki tahun 2005 situasi Lombok Timur memanas dengan dua gelombang unjuk rasa yang terjadi sepanjang tahun. Pertama, gelombang demo yang dilakukan PGRI menuntut pemberhentian pemotongan zakat profesi 2,5% setiap bulannya. Kedua, demo masyarakat di 9 kecamatan: 42 desa yang dialiri Listrik dari Koperasi Listrik Pedesaan Sinar Rinjani (KLP-SR) Aikmel yang menuntut KLP SR segera di PLN kan.

Dua gelombang unjuk rasa ini selalu menghiasi media-media lokal yang ada di Lombok. Aksi para guru yang menolak zakat profesi adalah dengan alasan bahwa masyarakat khususnya muzakki bisa melakukan sendiri perhitungannya, sesuai dengan pasal 16 Perda Nomor 9/2002, Ayat 2 yang menyebutkan bahwa "Muzakki melakukan perhitungan sendiri hartanya dari kewajiban zakatnya berdasarkan hukum agama." Begitupun dengan Ayat 3, "dalam hal tidak dapat menghitung sendiri, muzakki dapat meminta bantuan kepada BAZ atau BAZ memberikan bantuan kepada untuk menghitungnya." Untuk pelaksanaan zakat profesi, PGRI beralasan pemotongan zakat yang dilakukan setiap terima gaji tidak pernah melibatkan guru dalam menghitung berapa zakat yang harus dikeluarkan tetapi langsung dipotong 2,5%. Pemotongan ini ada yang dari gaji kotor dan ada pula yang dipotong dari gaji pokok. Belum ada yang dipotong dari gaji bersih sesuai dengan ketentuan perda, isu zakat ini kemudian diarahkan kesana oleh PGRI³⁰.

²⁹ Bali Post, Lagi Gaji PNS Lotim Dipotong tanpa Kompromi, 4 November 2004

³⁰ Hasil wawancara dengan 5 orang guru dari PGRI

Puncak dari gejolak ini, DPRD bersidang sekitar bulan September dan akhirnya bersepakat untuk memanggil Bupati dengan hak interpelasinya. Alasan utama yang dikemukakan DPRD adalah "selama ini pihak legislatif tidak pernah diajak bicara untuk bagaimana pelaksanaan program dan mekanisme berzakat, padahal Perda 9/2002 pasal 21 menyatakan Bupati memberikan laporan tahunan pelaksanaan dan pengelolaan zakat kepada DPRD. Namun, bagaimana pengawasan akan berjalan jika DPRD tidak menjalankan fungsi kontrolnya, padahal monitoring dan evaluasi penting dilakukan untuk menciptakan sistem yang memenuhi aspek-aspek transparansi, partisipasi dan akuntabilitas sebagai prinsip utama *good governance*"³¹.

Gelombang unjuk rasa dari PGRI yang mempertanyakan pengelolaan dana zakat dan pemotongan 2,5% dari gaji mereka yang tidak ada transparansinya, semakin besar. Hal ini disebabkan para guru yang telah dipotong gajinya selama 2 tahun, tidak pernah menerima laporan penggunaan dana. Pada tanggal 12 Oktober 2005, Sekretaris BAZDA mengirimkan laporan keuangan BAZDA per 30 September 2005 kepada para Muzakki termasuk PNS dan DPRD sebagai lembaga pengawas.

Isu semakin berkembang; dari gejolak PGRI diakhir tahun 2005 dengan perubahan-perubahan isu terus terjadi. Ada 2 kelompok yang pro dan kontra terhadap pelaksanaan zakat profesi di Lombok Timur. Kelompok kontra dari PGRI menyatakan bahwa mereka keberatan terhadap pelaksanaannya "gaji potong zakat" bukan pada penolakan perda zakatnya seperti isu yang berkembang di media massa "bahwa demo PGRI lebih kepada penolakan perda zakat hingga berakhir pada mogok belajar".

Sikap PGRI yang terus turun ke jalan menentang kebijakan Bupati Lotim, membuat pihak BAZDA Lotim bertanya berapa banyak sebenarnya PNS yang menolak. Akhirnya BAZDA membuat angket yang disebarakan kepada PNS pada bulan Oktober dan terkumpul data bahwa hanya 21% yang kontra atas kebijakan Bupati. Hal tersebut disampaikan Bupati Ali BD melalui suratnya tertanggal 1 Desember 2005 yang ditujukan ke lingkungan Kantor Cabang Dinas Pendidikan dan Kebudayaan kecamatan dan kepala sekolah; "bahwa aksi guru ditunggangi oleh kepentingan politik yang menjurus perpecahan ummat Islam"³².

Hanya 21% guru yang menolak zakat ini tidak benar, menurut pengakuan responden yang tidak mau disebutkan namanya menyatakan "*kuesioner yang diberikan pada guru-guru untuk mengisi ada persoalan disana, karena namanya jelas alamatnya jelas. Maka yang namanya manusia perasaan takut ada, karena diintimidasi atasan. Kuesioner ini seharusnya pakai kop tetapi ini tidak ada*", jadi hanya 21 % yang kontra itu tidak benar. Terlampir adalah isi angket yang sempat membalikan isu tersebut yang diperoleh dari responden.

Bukan hanya kelompok kontra pemotongan gaji atas dasar pelaksanaan zakat dari PGRI, dari kelompok pro pun ada yang mendukung kebijakan Bupati. Salah satunya adalah kelompok guru lainnya yakni Persatuan Guru Muslim Indonesia (PERGUMI) yang dibentuk oleh Dinas PDK, demikian dinyatakan oleh mantan Ketua BAZDA Lotim dalam FGD di Lotim³³. Dari kelompok masyarakat juga ikut bagian dalam gejolak ini yaitu Gerakan Masyarakat Pembela Islam dan Tanah Air (GEMPITA) yang di Ketuai oleh HL Gaffar Ismail yang juga Ketua Bapedda Lotim. Sebelumnya, pada 9 Desember 2005, Gempita melakukan Istighosah di lapangan Tugu Selong, selain dihadiri Bupati dan pejabat Pemkab

³¹ L. Hasan Rahman, FGD, 27 Maret 2008

³² Suara NTB, Hanya 21 Persen PNS Kontra Perda Zakat, 2 November 2005

³³ Mahsun Said, FGD, 27 Maret 2007

Lotim dibacakan pernyataan sikap PNS yang mendukung potongan gaji 2,5 persen untuk zakat berdasarkan Perda Nomor 9 Tahun 2002³⁴.

Gambar 4: Angket yang disebar dikalangan guru pada saat interpelasi dilakukan DPRD

KUESIONER / CHECKLIST TENTANG ZAKAT	
Jawablah pertanyaan di bawah ini dengan melingkari jawaban yang dianggap benar	
1.	Apakah anda pemeluk agama Islam ? a. Ya b. Tidak
2.	Kita ketahui bahwa orang Islam berkewajiban untuk membayar/mengeluarkan zakat sebagai pelaksanaan Rukun Islam yang ketiga, setujuhkan anda ? a. Ya b. Tidak
3.	Bahwa harta zakat yang dikeluarkan akan disalurkan kepada 8 asnaf, setujuhkan anda ? a. Ya b. Tidak
4.	Apabila anda sebagai PNS yang beragama Islam setujuhkan anda mengeluarkan zakat, infaq dan sadaqoh setiap bulan ? a. Ya b. Tidak
5.	Dalam ketentuan agama Islam zakat yang dikeluarkan adalah sebesar 2,5% dari total penghasilan bersih (untuk penghasilan PNS) yang dibayar setiap bulannya, setujuhkan anda ? a. Ya b. Tidak
Berdasarkan Kuesioner di atas saya bersedia menyerahkan zakat setelah dikurangi pajak penghasilan dan hutang-hutang lainnya yang dipotong melalui Bendaharawan gaji pada dinas /instansi terkait tempat saya bekerja	

Nama Jelas	

Karena kondisi Lombok Timur yang semakin panas dengan terjadinya beberapa kali bentrok antara ribuan massa PGRI dengan polisi, akhirnya, pada bulan yang sama, Desember 2005, Gubernur NTB Drs. H.L Serinata mendukung aksi guru PGRI dengan menerbitkan surat perintah Nomor 180/417/KUM tanggal 3 Desember 2005, yang meminta penghentian pemotongan zakat kepada Bupati Lombok Timur dengan alasan keamanan. Surat Gubernur ini atas hasil kesepakatan dalam perjanjian damai antara Ketua DPRD Lombok Timur M Syamsul Lutfi dengan Bupati Lombok Timur Ali bin Dahlan, yang difasilitasi Gubernur Nusa Tenggara Barat Lalu Serinata di kantor Gubernur Nusa Tenggara Barat, 22 Nopember 2005³⁵.

Karena beberapa kali pemanggilan Bupati tidak juga hadir dalam pansus angket ini, DPRD Lotim meningkatkan status hak interpelasinya menjadi hak angket. DPRD menyerahkan hasil pansus angket ke Kepolisian Polres Lombok Timur, tetapi tidak ada respon. Ketua Pansus, yang juga Ketua PPP Lotim dan Anggota DPRD Lotim menyatakan, "hak angket dilakukan sebagai media penyelidikan atas kebijakan kepala daerah yang diindikasikan bertentangan dengan perundang-undangan yang berlaku dan berdampak luas kepada masyarakat". Karena hasil angket DPRD tidak ditanggapi oleh Polres Pansus Angket akhirnya DPRD berniat untuk segera membawa hasil tersebut kepada Presiden RI di Jakarta. Menurut Ketua DPRD Lotim waktu itu, terdapat penyimpangan ketentuan peraturan daerah. Tidak ada dasar kuat memotong 2,5% gaji PNS dari 10.800 orang yang diantaranya adalah 7.800 guru. Dikatakan bahwa perda Nomor 9/2002 dan surat keputusan Bupati Nomor 17/2003 tidak mengatur zakat profesi. "Tetapi justru bupati melakukan pemotongan dengan dalih zakat profesi"³⁶.

³⁴ Suara Karya, 10 Desember 2005, Rompi Gempita di Bakar

³⁵ Hasil Wawancara, PGRI, 16 Maret 2008

³⁶ Lomboknews, 6 Desember 2005, Guru Datangi DPRD Lotim

Kelompok pro kontra juga ada didalam anggota DPRD Lotim; sebanyak 18 orang adalah anggota legislatif yang pro dengan kebijakan Bupati Ali BD diantaranya dari Partai Bintang Reformasi, PDI-P dan Fraksi Amanat Pembangunan Keadilan yang merupakan fraksi gabungan anggota Partai Amanat Nasional, Partai Persatuan Pembangunan, Partai Keadilan Sejahtera, Partai Patriot Pancasila, Partai Kebangkitan Bangsa, Partai Syarikat Indonesia, Partai Keadilan dan Sejahtera. Sedangkan yang menolak hasil interpelasi dan angket ada 27 orang anggota, berasal dari Partai Bulan Bintang, Partai Persatuan Pembangunan, Partai Golkar, Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia, serta Partai Patriot Pancasila sebagai pelaksana hak interpelasi dan angket tersebut.

Menyikapi konflik antara eksekutif dan legislatif di Lotim, Jumat 9 Desember 2005 sekurangnya 27 tokoh agama/tokoh masyarakat menggelar dialog. Dialog tersebut digelar karena merasa prihatin melihat kondisi Lotim saat itu. Menurut para tokoh agama dan tokoh masyarakat, mereka 'wajib memberikan sumbang saran, dan solusi menghentikan konflik yang terjadi'. Tidak ada yang disalahkan, hanya memberikan kontribusi solusi terbaik untuk menyelesaikan konflik daerah ini, karena masyarakat selalu dijadikan korban. Pada kesempatan itu, salah seorang tuan guru haji (TGH) yang terkenal kharismatik, mengibaratkan permasalahan yang terjadi saat ini laksana kotoran yang ada di dalam perut. Jika tetap berada didalam perut maka tidak akan najis dan bau, tetapi sedikit saja dikeluarkan, baunya akan menyebar. Sebagai salah seorang tokoh agama, beliau mengatakan merasa malu terhadap konflik yang terjadi di Lotim. Ia mengharapkan semua pihak yang terlibat dalam persoalan Perda Zakat, untuk duduk bersama mencari penyelesaian yang sebaik-baiknya. Dari MUI NTB menyatakan, "persoalan zakat di Lotim sederhana saja menyelesaikannya, yakni mengembalikan masalahnya kepada DPRD Lotim yang menetapkan perda zakat tersebut. "Jangan bupatinya yang diobok-obok. Kalau perda itu memberatkan, guru-guru bisa hearing dengan Dewan agar perda itu ditinjau ulang,". Demikian pula disampaikan oleh Ketua Fraksi PPP DPRD NTB, beliau berpendapat jika para guru keberatan dengan pelaksanaan perda zakat sebaiknya membuat surat pernyataan bersedia atau tidak. Karena ini juga menyangkut keikhlasan seseorang, di samping zakat merupakan kewajiban umat yang mampu terhadap yang tidak mampu"³⁷.

V.2.3. Periode 2006

Tahun 2005 dapat dikatakan merupakan 'tahun tidak berjalan efektifnya pemerintahan' di Lombok Timur. Hal ini karena gelombang demo yang terjadi sepanjang tahun dan tidak harmonisnya hubungan legislatif dan eksekutif. Kondisi ini juga menyebabkan pembahasan APBD Tahun Anggaran 2005 tidak dilakukan. APBD 2005 akhirnya dibuat berdasarkan acuan APBD tahun 2004 hingga lahirlah Keputusan Bupati Nomor 7 Tahun 2005 tentang APBD T.A 2005.

Kekisruhan antara legislatif dan eksekutif di tahun 2006 terus terjadi dan semakin memanas dengan dua gelombang aksi yang isunya berbeda³⁸. Di DPRD terjadi 2 faksi dengan isu pula. Pertama, Pansus KLP atas desakan masyarakat terbentuk pada tanggal 5 Januari 2005 dan Kedua, Pansus Zakat profesi yang terbentuk tahun 2005. Diluar DPRD, gelombang aksi yang sama besarnya adalah ketika PGRI bersama gabungan gerakan mahasiswa dan LSM menuntut Bupati pada periode tersebut mundur, dan Komite Rakyat bersama gerakan mahasiswa juga menuntut KLP SR di PLN kan segera.

Puncaknya pada hari Rabu tanggal 11 Januari 2006, dua gelombang aksi ini terjadi di Lotim pada saat yang sama dengan tempat yang berbeda. Aksi PGRI yang terpusat di Selong menuntut digelarnya Sidang Istimewa hasil dari angket DPRD untuk menonaktifkan bupati karena telah melanggar peraturan perundangan-undangan. Tepat pada pukul 20.00

³⁷ Suara Karya, Tokoh Agama Prihatin Muncul Konflik Soal Zakat, 11 Desember 2005

³⁸ Tulisan ini ditulis dari berbagai media dan hasil wawancara kepada beberapa responden.

WITA sejumlah orang (*tidak jelas apakah anggota PGRI atau tidak*) menjemput anggota DPRD satu persatu untuk menggelar 'Sidang Istimewa' dan bupati periode tersebutpun di 'non aktifkan'. Di tempat terpisah di Kantor KLP SR Aikmel pada pukul 10.00 WITA ribuan orang berdatangan dengan menggunakan truk langsung menyerbu kantor KLP SR meneriakan "*KLP Korupsi, Bubarkan KLP, segera PLNkan KLP*", dan dalam hitungan detik kantor itu sudah terbakar. Polisi pun datang ketika kantor KLP sudah dilalap api dan hancur. Penjagaan Polisi di KLP langsung dipimpin Kapolres Lotim saat itu. Beberapa barang penting yang ada dikantor dijarah massa, bahkan komputer, kulkas, meja, kursi diangkut dari dalam ruangan dan dikumpulkan kemudian dibakar.

Ketika aksi PGRI masih ramai di Selong menuntut sidang istimewa, bapak bupati menyempatkan diri datang ke kantor KLP SR yang terbakar dan berbincang dengan para pendemo pada saat 2 gelombang demo dihari "Rabu Kelabu" terjadi. Selama lima hari situasi keamanan di Lombok Timur pasca aksi demonstrasi serta perusakan gedung dan fasilitas KLP SR dan penonaktifan bupati, belum sepenuhnya kondusif. Polda NTB saat itu telah menerjunkan sedikitnya empat peleton personel tambahan dan status siaga satu di Lotim juga belum dicabut semenjak Rabu Kelabu tersebut.

Tanggal 13 Januari 2006 Bupati Lotim mengeluarkan pernyataan "adanya sidang DPRD yang "menonaktifkan" dirinya pada Rabu 11 Januari malam, baginya, merupakan langkah yang baik namun bukanlah sesuatu yang final bahwa ia sudah tidak bertugas. Karena mekanisme penonaktifan harus sesuai dengan UU Nomor 32 tahun 2004.

*"Jika terbukti saya bersalah, silakan lengserkan saya. Saya ini berjuang bukan untuk jabatan sebagai bupati, itu bukan tujuan hidup saya. Karena yang kita tegakkan adalah sebuah prinsip hidup yang bahkan sudah diatur dalam perda,'. Karena jabatan itu tidak terlalu penting dibanding upaya prinsip menjalankan jabatan dengan baik sesuai syariat Islam. Pelaksanaan zakat, adalah jihad di jalan Allah SWT, dan saya siap berhenti jika keputusan hukum tetap meminta saya berhenti"*³⁹.

Buntut dari penonaktifan bupati dalam Sidang Istimewa, DPRD mengajukan hasil sidang istimewa ke Mahkamah Agung juga. Saat DPRD menunggu keputusan MA tersebut, gejala terjadi kembali antar massa pro dan kontra yang berakhir dengan pembakaran beberapa mobil kelompok pro pemotongan zakat pada tanggal 27 Pebruari 2006⁴⁰.

Pada tanggal 30 Januari tim dari Departemen Dalam Negeri (Depdagri) menurunkan satu tim terpadu untuk mencari fakta lapangan, berkaitan dengan konflik antara Bupati Lombok Timur dengan DPRD Lombok Timur.⁴¹ Tim terpadu itu merupakan tindak lanjut dari surat Gubernur NTB, Lalu Serinata kepada Mendagri pada 14 Januari 2006 dan 26 Januari 2006.⁴²

1 Pebruari pihak Kapolda memfasilitasi perdamaian antara perwakilan PGRI dengan bupati di Polda NTB; hasilnya bupati bersedia mencabut Instruksi Bupati No. 4/2003. Untuk selanjutnya, para guru bebas memilih cara terbaik tanpa paksaan, menyisihkan penghasilan untuk zakat, infak dan sadaqoh. Menurut Ketua BAZDA Lotim saat itu, pada harian Kompas menyatakan, "*pengcabutan SK tersebut merupakan tuntutan para guru. Karena mereka menuntut pengcabutan secara formal dengan surat keputusan,*"⁴³. Bupati akan mengembalikan gaji guru yang telah dipotong pada 2003-2004 dan mereka diminta

³⁹ Suara NTB, ALI BD : Berjuang untuk Sebuah Prinsip Bukan Jabatan, 13 Januari 2006

⁴⁰ Wawancara dengan sejumlah guru

⁴¹ Hal ini dikatakan Dirjen Kesbangpol, yang didampingi Sekretaris Ditjen Kesbangpol

⁴² Sinar Harapan, Mendagri Turunkan Tim ke Lombok Timur, Daniel Duka Tagukawi, 1 Pebruari 2006

⁴³ Kompas, Aturan Potong Gaji di Cabut, 3 Pebruari 2006

membuat surat pernyataan atas nama perorangan. Ketua BAZDA menolak anggapan bersurat secara perseorangan itu merupakan bentuk intimidasi, seperti ancaman mutasi⁴⁴.

Satu bulan kemudian (1 Maret 2006), bupati secara khusus menyurati para pengurus cabang (PC) PGRI kecamatan se-Lotim untuk permakluman soal penarikan zakat menyarankan agar teknis penarikan kembali zakat tersebut dilakukan ke Bazda melalui bendahara masing-masing. Sementara itu, hampir bersamaan dengan terkirimnya surat bupati ke berbagai PC PGRI kecamatan, beredar juga surat pernyataan sikap mendukung kebijakan bupati dalam hal pemotongan gaji kalangan PNS untuk pembayaran zakat profesi. Pernyataan sikap yang ditandatangani belasan tokoh agama dan tokoh masyarakat yang duduk sebagai pengurus dan anggota Badan Pertimbangan Bazda Lotim, termasuk kalangan Tuan Guru yang bersimpati dengan kebijakan bupati tersebut, menyatakan menolak dan menentang segala bentuk pemaksaan kehendak terhadap pemberlakuan zakat profesi di Lotim.

Hingga bulan Mei pembagian dana zakat yang telah dipotong dari gaji guru selama dua tahun belum juga dilakukan oleh BAZDA. Hal ini yang membuat sejumlah pengurus PC PGRI marah; akhirnya mereka mempertanyakan hal tersebut ke bupati. Tanggal 20 Mei pagi terjadi demo guru setelah apel bendera menyambut kebangkitan nasional. Akhirnya mereka diterima malam harinya di pendopo. Pertemuan tersebut dihadiri oleh pengurus PGRI, bupati, semua Pengurus BAZDA dan Muspida. Dihadapan ketua BAZDA, bupati menyatakan kepada ketua BAZDA "*silahkan saudara ambil asal perorangan, sambil menunjuk ketua BAZDA, ini perintah*". Setelah pertemuan di pendopo, ketua mengumpulkan semua pengurus BAZDA malam harinya untuk rapat, karena saat pertemuan para guru meminta dana zakat dikembalikan sebelum ujian sekolah, sedangkan dari BAZDA menyatakan sebagian dana zakat sudah dibagikan, sehingga tidak cukup untuk mengembalikan dana secara penuh.⁴⁵

Tanggal 22 Mei, pengurus BAZDA rapat bersama pengurus PGRI untuk membicarakan pengembalian dana zakat. Untuk ini, disepakati tanggal 29 Juni setelah ujian dan mekanismenya melalui BPD (Bank Pembangunan Daerah). Masing-masing harus dengan permohonan sendiri. Formulir telah disiapkan untuk tiap-tiap orang. Surat pun ditandatangani oleh kedua belah pihak⁴⁶. Formulir dibagikan kepada guru yang berisi pernyataan ikhlas dan tidak ikhlas berzakat, ternyata 99% guru meminta dana zakatnya dikembalikan, sangat terbalik dari perkiraan awal BAZDA berdasarkan hasil angket yang disebarakan sebelumnya yang menyatakan 21% menolak berzakat. Janji 29 Juni untuk mengembalikan dana zakat itupun dilakukan di Bank NTB dengan jumlah dana yang diberikan kepada guru hanya ¼ dari zakat yang telah dibayarnya. Hal ini dilakukan oleh BAZDA karena sebagian dana zakat tidak cukup untuk dibagikan penuh kepada guru. Sehingga guru mendapat dananya rata-rata hanya Rp 250 ribu.

Tanggal 1 November 2006, bupati mencabut Instruksi Nomor 4/2004 dan merubahnya dengan Instruksi Nomor 188.45/494/SP/tahun 2006 tentang penganturan kepada semua karyawan, karyawan dan guru untuk mengeluarkan zakat profesi (penghasilan), infaq dan shadaqoh. Instruksi ini mengakhiri babak polemik antara guru, legislatif dan bupati tentang zakat profesi dan membuka catatan baru dengan kepengurusan BAZDA yang baru

⁴⁴ Mahsud Said dan Haris Ridwan, Hasil Wawancara, 13 Maret 2008

⁴⁵ Ibid

⁴⁶ Tanggal 24 Mei jam 22.00 bupati telpon ketua Bazda, "kenapa anda bersurat menyuruh orang mengambil zakatnya, pokoknya saya tidak sudi, tidak suka, kalau itu disalurkan ke guru-guru lagi". Tanggal 25 Mei pagi sekretaris Bazda dipanggil bupati, soal pengembalian dana zakat ke guru. Tanggal 25 Mei malam Ketua Bazda menerima SK pemberhentian menjadi kepala dinas PDK dan BAZDA bersama dengan 3 pengurus Bazda lainnya (sekretaris, bendahara dan wakil bendahara), tetapi kepengurusan di BAZDA tetap dilakukan sampai dana zakat dikembalikan.

pula. Sebelumnya ketua BAZDA di bawah kepemimpinan Kepala Dinas PDK, kemudian beralih kepada Ketua Bappeda dengan sekretaris perwakilan dari Departemen Agama (sebelumnya perwakilan dari Bakesbanglinmas), nama BAZDA pun secara otomatis ikut berubah menjadi BAZISDA.

V.3. BAZISDA sebagai Lembaga Pengelola Dana Ummat

V.3.1 Periode Saat Gejolak

Pengelolaan zakat, dimulai dengan kegiatan perencanaan hingga tindakan nyata serta pengawasan. Perencanaan meliputi perencanaan program dan anggaran serta pengumpulan data muzakki dan mustahiq. Setelah itu adalah pengorganisasian yang terdiri dari pemilihan struktur organisasi (Dewan pertimbangan, Dewan Pengawas dan Badan Pelaksana), penempatan orang-orang (amil) yang tepat dan pemilihan sistem pelayanan yang memudahkan ditunjang dengan perangkat lunak (software) yang memadai. Hal berikutnya adalah tindakan nyata melakukan sosialisasi serta pembinaan baik kepada muzakki maupun mustahiq dan terakhir adalah pengawasan dari sisi syariah, manajemen dan keuangan operasional pengelolaan zakat. Empat hal diatas menjadi persyaratan mutlak yang harus dilakukan terutama oleh lembaga pengelola zakat baik oleh BAZ (Badan Amil Zakat) maupun LAZ (Lembaga Amil Zakat) yang profesional sesuai dengan pesan Perda 9/2002.

Tujuan utama dilaksanakannya pengelolaan zakat adalah Pertama, meningkatnya kesadaran masyarakat dalam menunaikan dan pelayanan ibadah zakat. Kedua, meningkatnya fungsi dan peranan pranata keagamaan dalam upaya mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan keadilan sosial. Ketiga, meningkatnya hasil guna dan daya guna zakat. Ada dua lembaga pengelola zakat yang diakui pemerintah, yaitu Badan Amil Zakat dan Lembaga Amil Zakat. Keduanya telah mendapat payung perlindungan dari pemerintah yaitu dengan adanya UU 38/1999, Kepmenag 581/1999, Keputusan Dirjen Bimas Islam dan Urusan Haji D/291/2000, Perda 9/2002 serta Kepbup 17/2002.

Selain memberikan perlindungan hukum, pemerintah juga berkewajiban melakukan pembinaan serta pengawasan terhadap kelembagaan BAZ dan LAZ di semua tingkatan seperti nasional, provinsi, kabupaten/kota sampai kecamatan. Pemerintah berhak melakukan peninjauan ulang (pencabutan ijin) bila lembaga zakat melakukan pelanggaran-pelanggaran terhadap pengelolaan dana yang dikumpulkan masyarakat baik berupa zakat, infaq, sadaqah.

Untuk mendapatkan sertifikasi atau pengukuhan dari pemerintah, setiap Lembaga Amil Zakat mengajukan permohonan kepada pemerintah dengan melampirkan: akte pendirian (berbadan hukum), data (base) muzakki dan mustahiq, daftar susunan pengurus, rencana program kerja jangka pendek, jangka menengah dan jangka panjang, neraca atau laporan posisi keuangan, serta surat pernyataan kesediaan untuk diaudit oleh lembaga yang independen.

Setiap lembaga zakat yang telah mendapat sertifikasi dari pemerintah memiliki kewajiban segera melakukan kegiatan sesuai dengan program kerja yang dicanangkan, menyusun laporan termasuk laporan keuangan, membuat publikasi laporan keuangan yang telah diaudit melalui media massa, kemudian menyerahkan laporan kepada pemerintah.

Dalam kasus Lombok Timur ada hal yang berbeda; dalam sistem pengelolaannya pada periode 2003-2006 saat ketua Bazda yang lama, secara kelembagaan BAZDA bernama Kantor Pelaksana Program (KPP), bersifat independen tetapi dibawah komando bupati langsung. BAZDA dikelola dengan struktur dua kamar, yaitu ketua BAZDA dan pelaksana

atau eksekutif BAZDA. Ketua BAZDA didampingi oleh sekretaris eksekutif, sedangkan ditingkat eksekutif, berbentuk Direktur Eksekutif.

Ketua BAZDA berperan sebagai perumus kebijakan, pengembangan lembaga dan bertanggung jawab kepada bupati. Direktur eksekutif berperan sebagai pelaksana program dan melakukan koordinasi. Bidang pertimbangan memberikan saran, pendapat hukum kepada penanggung jawab dan eksekutif.

Rekening atas nama BAZDA ditandatangani oleh ketua BAZDA, bendahara BAZDA dan bupati dalam penyetoran maupun pengambilannya. BAZDA terdiri dari 3 divisi yaitu; distribusi, pembinaan, data dan informasi. Tugas pokok KPP BAZDA adalah melaksanakan secara operasional semua kebijakan yang telah ditetapkan oleh pengurus BAZDA. Fungsi KPP BAZDA adalah:

- a. Membina dan memfasilitasi badan amil zakat desa (bazdes, bazkel) untuk bergerak secara profesional sebagai mitra dalam mensukseskan gerakan umat Islam Lombok Timur;
- b. Melaksanakan seleksi terhadap calon penerima bantuan dan hasil seleksi diusulkan kepada pengurus BAZDA Kabupaten Lotim;
- c. Menyalurkan dana zakat kepada yang berhak melalui lembaga/kelompok yang telah ditetapkan oleh pengurus BAZDA;
- d. Melakukan pemantauan dan pembinaan terhadap pengguna dana zakat;
- e. Melakukan pengkajian dan evaluasi terhadap pengguna dana (mustahiq);
- f. Melaksanakan publikasi kepada umat mengenai pengumpulan dana pendistribusian dana zakat;
- g. Melaporkan pertanggungjawaban setiap triwulan dan tahunan kepada pengurus BAZDA mengenai seluruh kegiatan yang telah dilaksanakan.

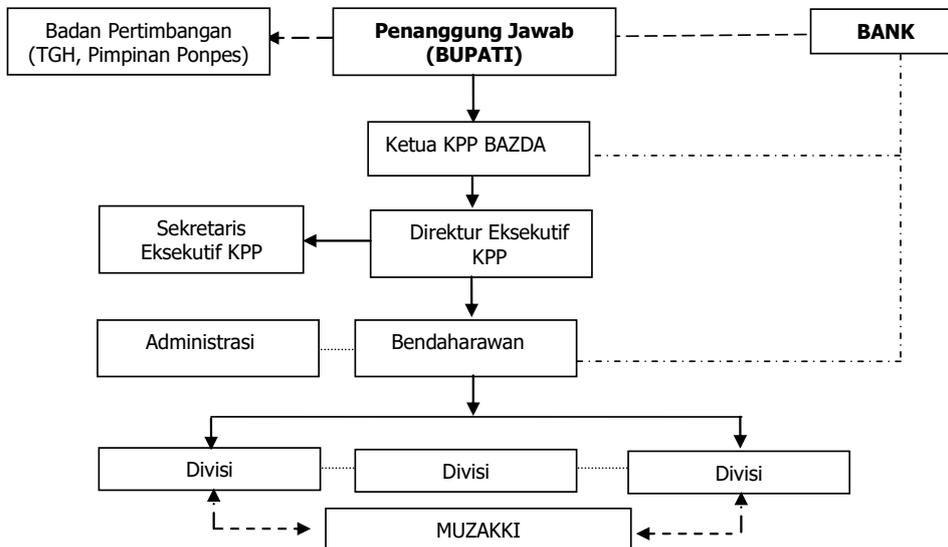
Untuk melaksanakan program, BAZDA membagi tiga bentuk penyaluran zakat, yaitu:

1. Bersifat konsumtif, bantuan untuk panti asuhan dan anak asuh, beasiswa
2. Bersifat produktif, diperuntukkan bagi masyarakat mustahiq yang mau bekerja (industri rumah tangga, *kerajinan*, perdagangan, pertanian, peternakan). Penyaluran ini menurut BAZDA mengacu pada ketentuan BAZNAS yang memberlakukan peminjaman untuk usaha ekonomi produktif.
3. Bersifat emergency, diperuntukkan kepada orang sakit, bencana alam dan lain-lain

Awal kepengurusan BAZDA dalam waktu 3 bulan (Pebruari 2003) telah berhasil mengumpulkan dana sebesar Rp 1.147.000.000,- yang diperoleh hanya dari PNS yang berjumlah 10.800 orang, dimana 7.800 orang adalah guru. Dana zakat yang terkumpul tersebut dalam peluncurannya pertama kali sebesar Rp 200.000.000 juta yang diberikan kepada Mustahiq, diantaranya adalah: kepada 3 bidang sasaran yaitu (1). Untuk keperluan yang bersifat konsumtif yaitu untuk 32 panti asuhan dengan anak asuh berjumlah 1.687 orang sebesar Rp 50.610.000,- ; (2). Untuk beasiswa pendidikan 18 siswa muallaf asal Timor-timor yang tinggal di Lombok Timur sebesar Rp 2.475.000,- dan (3). Untuk pemberdayaan usaha ekonomi produktif sebesar Rp 146.915.000,-⁴⁷.

⁴⁷ Duta Seleparang No. 008/26 Pebruari-3 Maret 2004, hal 3

Gambar 5 Struktur kepengurusan BAZDA Lotim periode 2003-2006



Laporan penerimaan dan penyaluran dana zakat ini selalu disosialisasikan melalui media seperti Tabloid Duta Selaparang (3 kali), Tabloid Ghiroh dan Tabloid Purnama (masing-masing 1 kali). Pada tahun 2005 BAZDA Lotim menyampaikan laporan keuangannya kepada DPRD ketika gejolak antara DPRD vs bupati terjadi dalam persoalan Zakat yang terkirim sampai 4 kali. Terlampir laporan penerimaan dana zakat tahun 2005 yang ditandatangani oleh ketua BAZDA saat itu, yang telah disampaikan kepada guru dan DPRD tahun tanggal 12 Oktober 2005.

Tabel 4: Posisi Keuangan BAZDA Lombok Timur Per 30 September 2005

PENERIMAAN			PENGELUARAN		
No	Uraian	Jumlah (Rp)	No	Uraian	Jumlah (Rp)
A	ZAKAT PROFESI	9.029.645.670	A	PENYALURAN MUSTAHIQ	3.511.110.000
	1. Rek. Bazda Bank NTB	6.434.049.033		1. Panti Asuhan & Anak Yatim 1880 anak	1.120.320.000
	2. Rek. Bazda BRI	245.596.637		2. Santunan orang sakit & keluarga miskin 157 orang	389.930.000
	3. PD-BPR-LKP Tanjung	100.000.000		3. Bantuan muallaf 4 orang	8.360.000
	4. PD-BPR-LKP P. Motong	100.000.000		4. Beasiswa : 2.160 anak	642.420.000
	5. BSK Aikmel	100.000.000		5. Bantuan kpd usaha ekonomi produktif 166 kelompok	1.338.080.000
	6. Bank Syariah Mandiri	100.000.000		6. Biaya angkut bantuan UNICEF	12.000.000
	7. Bank Muamalat	1.250.000.000			
	8. LKP Lb. Lombok	100.000.000	B	PENDIDIKAN/PELATIHAN	
	9. LKP Sembelia	100.000.000		1. Ekonomi produktif	35.000.000
	10. BPD Syariah Pancor	500.000.000		2. Bazisdes	9.000.000
B	JASA BANK	263.360.024	C	OPRASIONAL	
	1. Jasa Giro Bank NTB	210.350.470		1. Belanja Operasional	281.955.000
	2. Jasa Giro Bank BRI	6.581.438		2. PPh bunga Bank, Adm Bank	44.497.699
	3. Jasa Deposito	46.428.116			
C	SUMBANGAN	140.000.000	D	LAIN-LAIN	
	1. APBD-Operasional	105.000.000			
	2. Pihak ke-3 pelatihan Bazisdes	35.000.000			
	Jumlah Penerimaan	9.433.005.694		Jumlah Pengeluaran	4.061.562.699
				Saldo s/d bulan ini	5.371.442.995
	Total	9.433.005.694		Total	9.433.005.694

Sumber : BAZDA Lombok Timur tanggal 12 Oktober 2005

Sejak tahun 2004 hingga 2006, BAZDA selalu mendapatkan dana operasional dari APBD sebesar Rp 200.000.000 pertahunnya.⁴⁸ Dana operasional tersebut dipergunakan untuk membayar gaji staf BAZDA dan operasional kantor. Selama ini pengurus tidak digaji dan dana zakat yang diperoleh dari hak amil tidak diambil tetapi disimpan ditabungkan Bank Muamalat sebagai dana cadangan BAZDA. Dana ini digunakan sewaktu-waktu jika ada kebutuhan yang sangat mendesak. Pada APBD tahun anggaran 2006, pemda juga telah menganggarkan dana Rp 400.000.000,- untuk pembangunan Gedung BAZDA.

Ketika gejolak terjadi, sosialisasi terhadap keberadaan BAZDA sangat gencar dilakukan baik melalui media cetak maupun televisi lokal. Salah satu televisi lokal yang sangat sering menayangkan berita tentang pendistribusian dana zakat adalah Seleparang TV. TV lokal tersebut adalah TV milik pemda yang langsung dipimpin oleh Kepala BIKD Lombok Timur.

Pada kepengurusan ketua BAZDA pertama, BAZDA juga menjalin kerjasama dengan sejumlah BAZDES ditingkat desa bukan pada hal pemungutan zakat, namun lebih pada beberapa hal seperti memberikan pelatihan tentang pengelolaan dana zakat yang baik dan profesional pada BAZDES yang telah dibentuk maupun yang belum dibentuk. BAZDA juga mendorong setiap desa membentuk BAZDES, karena dana zakat yang ada di desa berpotensi untuk dikembangkan di desa masing-masing misalnya dana zakat yang diperoleh dari hasil pertanian maupun peternakan dan usaha-usaha yang ada di desa.

Menurut ketua BAZDES Desa Ketangga dan Kepala Desa Ketangga menyatakan "*Dengan adanya BAZDES masyarakat miskin yakni para mustahiq yang ada di Desa Ketangga sangat terbantu. Setelah zakat-zakat pertanian maupun peternakan yang kita kumpulkan secara profesional ini dapat berdaya guna dengan baik untuk kemaslahatan ummat. Bahkan dana zakat yang ada bisa dipinjam untuk modal berangkat menjadi TKI tanpa ada bunga pengembalian*"

V.3.2. Periode Reposisi Kepengurusan

Perdamaian antara guru dan bupati yang berlangsung di Polda NTB difasilitasi langsung oleh Kapolda NTB. Pertemuan tersebut berakhir dengan kesepakatan mengikhlaskan pemotongan zakat profesi dalam bentuk zakat, infaq maupun shadaqoh. Karena sebelumnya pendapatan yang diperoleh BAZDA dari zakat profesi menurun sangat tajam yaitu berkisar diantara Rp 40.000.000 sampai 60.000.000 perbulannya dengan total dalam tahun 2006 hanya Rp 700.000.000,-. Jumlah ini jauh sekali jika dibandingkan pendapatan BAZDA 3 bulan pertama yaitu Rp 1.147.000.000,- dan tahun 2005 pendapatannya sebesar Rp 9.433.005.694,-.

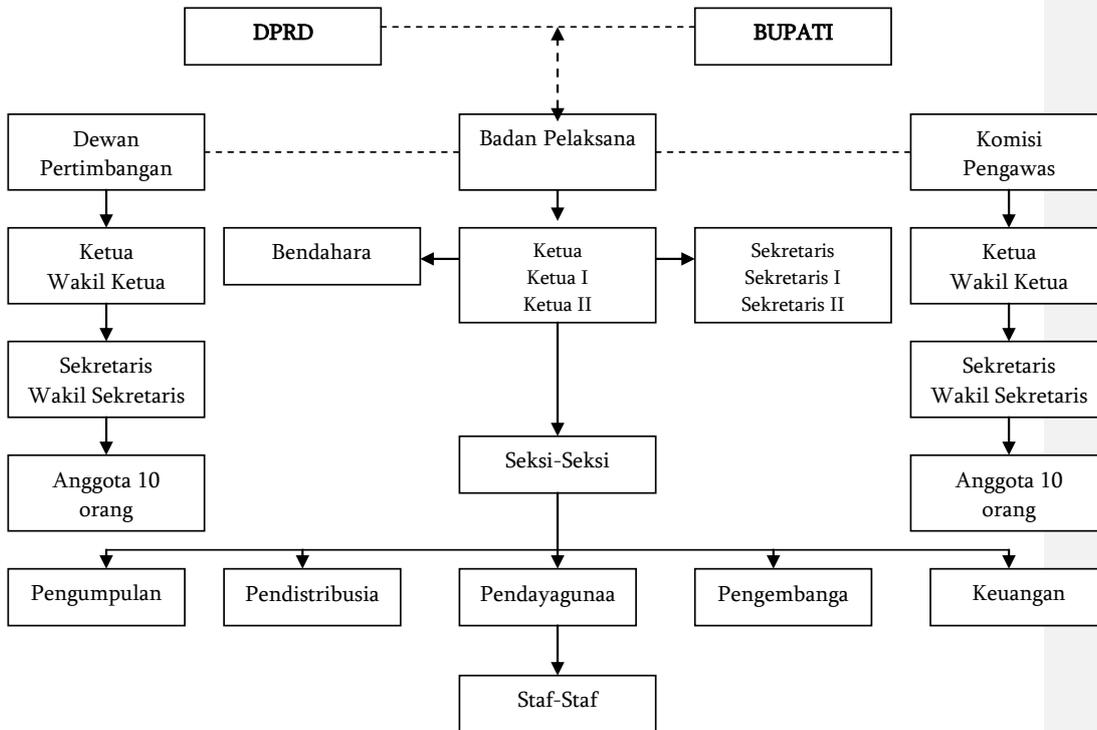
Restrukturisasi kepengurusan BAZDA Lotim dimulai. Ketua BAZDA yang lama diganti oleh ketua Bappeda Lotim. Struktur kepengurusan pun berubah; sebelumnya menggunakan KPP diubah sesuai dengan amanat Perda 9/2002 yang petunjuk teknisnya mengacu pada Kepbup 17/2002. Sejak Tahun 2007 Standar Operasional Prosedur telah disusun oleh BAZDA Lotim. Kepengurusan BAZDA maupun BAZISDA belum melalui proses pemilihan yang independen, tetapi masih ditunjuk oleh bupati dan ketua BAZDA maupun BAZISDA di dua periode sebelumnya.

Mengacu pada Kepbup 17/2002 sebagai petunjuk teknis Perda 9/2002 pasal 2 ayat 2, susunan kepengurusan BAZDA terdiri dari Dewan Pertimbangan, Komisi Pengawas dan Badan Pelaksana setelah melalui tahapan-tahapan sebagai berikut:

⁴⁸ Informasi dari beberapa responden dari BAZDA Lotim

1. Membentuk tim penyeleksi yang terdiri dari unsur ulama, cendekiawan, tenaga profesional, praktisi pengelola zakat dan LSM serta unsur pemerintah;
2. Menyusun kriteria pengurus BAZ

Gambar 6 Struktur BAZDA Lotim Periode Tahun 2006-2008



Tahun pertama kepengurusan BAZISDA periode kedua berdasarkan perubahan instruksi bupati dari Nomor 4 Tahun 2003 menjadi Instruksi Bupati No. 188.45/494/SP/tahun 2006, dimana sebelumnya lembaga pengelola ini bernama BAZDA kemudian berubah menjadi BAZISDA. Pemda masih tetap mengalokasikan dana operasional untuk BAZISDA dari APBD; pada tahun 2007 dianggarkan Rp 200.000.000,- dan tahun 2008 ada peningkatan anggaran operasional dari APBD menjadi Rp 300.000.000,-.

Setelah sempat anjlok pada tahun 2006, pendapatan BAZISDA mengalami peningkatan kembali pada tahun 2007, yaitu semenjak bupati Lotim memberlakukan kebijakan mengikhlasakan zakat atau infaq atau shadaqoh kepada PNS. Peningkatan ini kembali normal seiring dengan kepercayaan masyarakat terhadap BAZISDA. Pengumpulan ZIS bukan hanya pada PNS tetapi telah menyentuh ke pengusaha maupun perusahaan. Ditingkat desa juga sudah mulai dilaksanakan dengan adanya koordinasi antara BAZISDA dengan BAZISDES. Pemerintah Daerah juga melaksanakan program "BINTANG SELEPARANG" yaitu bintang yang 30% penilaiannya atas pengelolaan zakat. Pada tahun pertama bintang selaparang terpilih sebagai juara adalah Desa Kembang Kuning dan Desa Ketangga. Dana yang disediakan untuk lomba ini dari APBD tahun 2007 sebesar Rp 1,500.000.000,-.

Pendapatan BAZISDA yang diperoleh pada tahun 2007 setiap bulannya berkisar Rp 200.000.000,- sampai Rp 300.000.000,-, dimana pendapatan yang diperoleh dari muzakki tahun 2007 sebesar Rp 3,302,320,268, Jasa Bank NTB Rp 70.302.768 dan Jasa BRI

12.646.693,- sehingga totalnya adalah Rp 3.385.269.792,- . Berikut tabel penerimaan BAZISDA:

Tabel 5: Daftar Penerimaan BAZISDA tahun 2007

No	Bulan	Muzakki	Jasa Bank NTB	Jasa BRI	Jumlah
1	Desember 2006	189.203.261	2.479.693	1.546.359	193,229,313
2	Januari 2007	173.650.417	3.959.822	1.646.783	179,257,022
3	Pebruari	230.887.420	11.901.210	1,671,305	244,459,935
4	Maret	168.285.411	2.778.364	1,551,340	172,615,115
5	April	227.524.371	3.468.966	1,744,225	232,737,562
6	Mei	297.450.774	4.635.977	1,455,144	303,541,895
7	Juni	203.689.524	5.129.642	1,518,110	210,337,276
8	Juli	324.429.927	5.568.909	1,493,694	331,492,530
9	Agustus	241.783.326	5.319.942	-	247,103,268
10	September	332.097.524	4.724.350	-	336,821,874
11	Oktober	318.348.446	6.158.460	-	324,506,906
12	November	241,180,386	6,638,810	8,991	247,828,187
13	Desember 2007	353,789,481	7.538.623	10.742	361,338,846
TOTAL		3,302,320,268	70,302,768	12,646,693	3,385,269,792

Sumber: BAZISDA Lotim 2007

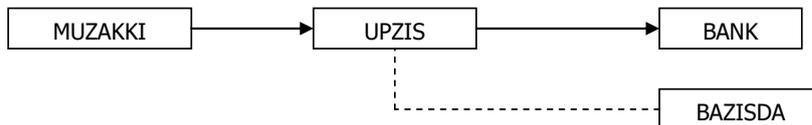
Pada kepengurusan periode dua ini, sosialisasi tentang ZIS terus dilakukan. Berbagai macam media sosialisasi digunakan; diantaranya setiap mendistribusikan dana ZIS selalu melibatkan Seleparang TV dalam pemberitaan. Adapun media cetak yang digunakan diantaranya adalah Majalah Religi dan Koran Lensa Rakyat. BAZISDA juga melakukan sosialisasi tentang pentingnya zakat pada media radio swasta yakni Radio Kacanta.

Sampai saat ini media maupun sarana untuk mekanisme komplain dari para muzakki belum disediakan oleh BAZISDA. Hal ini membuat masyarakat sulit untuk melakukan komplain maupun kontrol kepada BAZISDA. Sistem kontrol yang ada masih menggunakan mekanisme yang sesuai dalam perda yakni secara internal dilakukan oleh komisi pengawas, eksternal oleh pemerintah dan masyarakat, dan BAZISDA diharuskan menyampaikan laporan tahunannya kepada pemda dan DPRD.

V.3.3. Prosedur Mengumpulkan ZIS

Prosedur ZIS yang dilakukan oleh BAZISDA ada dua model. Model ini digunakan karena untuk PNS pengumpulannya dilakukan di instansi-instansi terkait yakni UPZIS sedangkan pengusaha, perusahaan maupun perorangan lebih banyak yang menyetor langsung ke rekening BAZISDA di Bank NTB dan ada yang datang sendiri ke kantor BAZISDA. Berikut adalah alur penerimaan dana ZIS model 1 dan model 2:

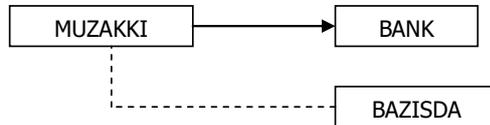
Gambar 7 Model Satu Penerimaan ZIS



Keterangan :

1. Muzakki menyetor ZIS pada UPZIS
2. UPZIS menyetor dana ZIS ke Bank yang ditunjuk oleh BAZISDA
3. Bukti salinan penyetoran ke Bank ditembuskan ke BAZISDA untuk diadministrasikan oleh BAZISDA dan sekaligus sebagai alat crosschek dengan Bank maupun UPZIS

Gambar 8 Model Dua Penerimaan ZIS



Keterangan:

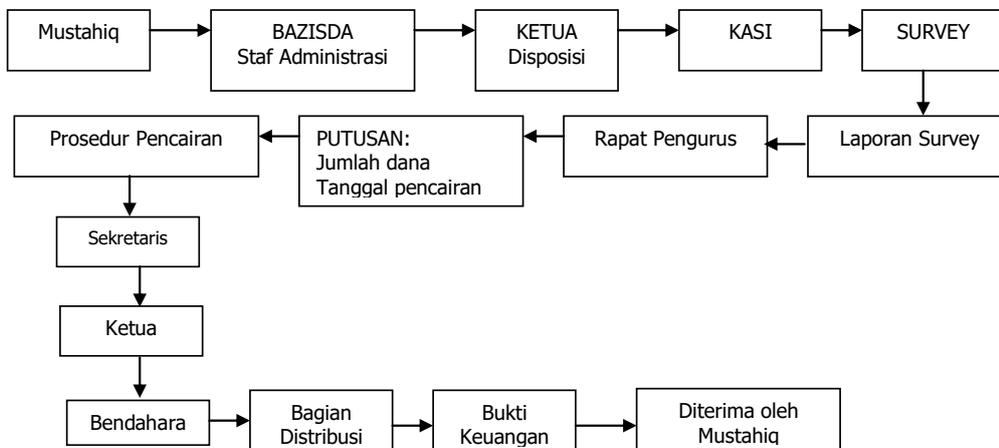
1. Muzakki langsung ke Bank yang ditunjuk oleh BAZISDA
2. Bukti salinan penyeteroran ke Bank ditembuskan ke BAZISDA untuk diadministrasikan oleh BAZISDA dan sekaligus sebagai alat crosschek dengan Bank maupun Muzakki

V.3.4. Mendapatkan Dana Zakat

Pendistribusian dana ZIS bukan hanya diberikan dalam bentuk bantuan lunak seperti uang kepada kelompok ekonomi produktif. Pada tahun 2007, BAZISDA telah merubah orientasi bentuk bantuan yang diberikan yaitu dalam bentuk ternak seperti kambing maupun sapi yang dilihat dari kondisi sekitar lokasi yang diberikan. Program BAZISDA masih menggunakan program dari kepengurusan yang sebelumnya yaitu dana zakat didistribusikan untuk ekonomi produktif, konsumtif dan *emergency* sesuai dengan amanat UU 38/1999 dan Perda 9/2002.

Teknis mendapatkan dana ZIS, kepada mustahiq diberikan kesempatan mengajukan surat permohonan atau proposal kepada BAZISDA dengan diketahui oleh BAZISDES dan kepala desa. Kemudian prososal maupun surat permohonan tersebut didaftarkan oleh bagian administrasi di BAZISDA untuk diserahkan ke ketua BAZISDA dan mendapatkan disposisi. Setelah disposisi diberikan, dilakukan survei/pengecekan lapangan oleh kepala seksi (Kasi) yang ditunjuk. Hasil survei kemudian dilaporkan dalam rapat pengurus untuk memutuskan atau menyetujui permohonan dari mustahiq mengenai besar dana ZIS yang disetujui serta tanggal pencairan dan lain-lain. Putusan rapat pengurus dimuat dalam berita acara yang ditandatangani oleh ketua dan sekretaris serta bendahara sebagai dasar untuk pencairan dana ZIS. Permohonan pencairan dana dilakukan oleh sekretaris berdasarkan putusan rapat pengurus. Dimana permohonan diajukan ke ketua untuk persetujuan pembayaran. Persetujuan pembayaran tersebut diserahkan ke bendahara untuk pencairan dana ZIS. Setelah dana cair kemudian diserahkan ke bagian distribusi dan selanjutnya bagian distribusi memanggil serta mengantarkan dana ZIS dari BAZISDA kepada mustahiq. Bukti-bukti keuangan dan administrasi lainnya adalah kwitansi pembayaran yang harus ditandatangani oleh mustahiq. Berikut alur permohonan dana ZIS dan penerimaannya:

Gambar 9 Alur Mendapatkan Dana ZIS & Penyaluran Dana ZIS



Sayangnya sampai saat ini masyarakat masih belum mengetahui bagaimana cara atau prosedur mendapatkan dana ZIS. Karena sosialisasi yang dilakukan di tingkat masyarakat masih kurang, sosialisasi yang dilakukan selama ini masih pada tataran muzakki tentang pentingnya berzakat.

Karena begitu banyak program pemerintah untuk kemiskinan di Lombok Timur yang datang dari instansi-instansi pemerintah terkait, BAZISDA pun mengadakan koordinasi dengan beberapa instansi terkait yang memiliki program kemiskinan diantaranya:

1. Dinas Kesehatan:

Pemberian bantuan dalam bentuk *emergency* kepada orang sakit yang BAZISDA berikan bukan bantuan pembiayaan berobat tetapi bantuan kepada keluarga orang sakit yang sedang menunggu yang sakit. Bantuan pembiayaan pengobatan telah diberikan melalui program JPKM/Askes miskin di dinas kesehatan. Hal ini dilakukan BAZISDA karena keluarga miskin yang sakit juga membutuhkan biaya untuk menunggu.

2. Dinas Pendidikan:

Program PKPS BBM untuk pendidikan yang banyak mengalir ke sekolah-sekolah dalam bentuk Bantuan Operasional Sekolah untuk tingkat SD dan SMP maupun sederajat, membuat BAZISDA harus berkoordinasi dengan Dinas Pendidikan dalam pemberian programnya. Program yang dilakukan BAZISDA kepada sekolah langsung menyentuh kepada anak-anak miskin dalam bentuk beasiswa, karena BOS maupun program lainnya dari dinas seperti DAK, ADB Loan dll belum sepenuhnya menyentuh anak-anak sekolah tetapi masih pada perbaikan infrastruktur sekolah dan penyediaan prasarana sekolah. Demikian pula halnya dengan yang ada di pondok pesantren yang notabene juga lembaga pendidikan selama ini belum mendapatkan dana-dana bantuan seperti BOS, DAK, ADB dll. BAZISDA mengarahkan bantuannya juga, karena sebagian besar yang bersekolah di pondok pesantren adalah anak-anak miskin.

3. Dinas Peternakan:

BAZISDA lebih menitikberatkan pada pendistribusian ternak, karena dinas juga memberikan bantuan ternak kepada kelompok-kelompok usaha ternak. Karena itu BAZISDA memberikannya kepada kelompok-kelompok atau desa yang belum mendapatkan bantuan dari dinas peternakan dengan saling berkoordinasi.

4. Dinas Sosial :

Bantuan dinas sosial pada kelompok miskin yang selama ini banyak sekali diberikan dalam bentuk konsumtif untuk penanggulangan bencana alam, KLB maupun yang lainnya bersifat *emergency*, membuat BAZISDA juga harus membangun koordinasi dengan dinas dalam penyaluran dana-dana *emergency* seperti untuk korban bencana alam, korban kebakaran dan lain-lain.

V.3.5. Standar Operasional BAZISDA tahun 2007 dan Kemiskinan di Lombok Timur

Pengurus BAZISDA Kabupaten Lombok Timur terdiri dari Dewan Pertimbangan, Komisi Pengawas dan Badan Pelaksana, masing-masing bagian punya tugas dan tanggung jawab. Badan pelaksana terdiri dari ketua, ketua I, ketua II, sekretaris, sekretaris I, sekretaris II, bendahara, dan berbagai kepala seksi (Kasi) termasuk Kasi pendayagunaan, Kasi pendistribusian, Kasi pengumpulan, Kasi pengembangan dan Kasi keuangan serta berbagai staf termasuk staf pengumpulan dan pengembangan, staf pendayagunaan dan pendistribusian, staf umum, staf administrasi, staf pembukuan dan kasir. Adapun pembagian tugas dan tanggung jawab secara lengkap dimuat dalam bagian lampiran.

Meskipun sampai saat ini belum ada kajian khusus yang meneliti tentang dampak pengelolaan zakat dan pengumpulan zakat dari dana publik untuk mengentaskan kemiskinan di Lombok Timur, namun data kemiskinan berikut kiranya dapat memberikan secercah harapan, bahwa kemiskinan di Lombok Timur akan semakin berkurang. Data keluarga pra sejahtera yang didapat dari BPS Lotim, menunjukkan bahwa persentase kepala keluarga miskin terus berkurang, dari 45,16% tahun 2001 menjadi 40,15% tahun 2004.

Tabel 6 Persentase Keluarga Pra Sejahtera di Lombok Timur 2001-2004

Tahun	2001	2002	2003	2004
% KK pra sejahtera	45,16 %	45,69%	43,90 %	40,15%

Sumber: BPS Lotim

Adapun menurut data BPS, persentase jumlah penduduk miskin di Lombok Timur cenderung semakin berkurang tahun 2002-2004, meskipun ada kecenderungan naik kembali dalam periode tahun 2004-2006. Angka ini masih cukup tinggi dibandingkan rata-rata nasional. Dengan tingkat kesulitan hidup yang semakin tinggi setiap harinya, adanya dana zakat yang dikelola dengan baik diharapkan dapat membantu mengentaskan kemiskinan di Lombok Timur. Dana dari zakat yang dikelola ini hendaknya dapat saling mengisi dengan program-program pengentasan kemiskinan lainnya dari pemerintah. Dengan demikian, masyarakat di Lombok Timur dapat lebih maju dan tidak ketinggalan dalam pembangunan.

Tabel 7 Persentase Penduduk Miskin Fakir Miskin di Lombok Timur 2002-2006

Tahun	2002	2003	2004	2005	2006
% Penduduk Miskin	29,58%	27,49%	26,83%	27,01%	27,74%

Sumber: BPS, Jakarta Indonesia

VI. Kesimpulan dan Rekomendasi

VI.1. Kesimpulan

1. Perda Nomor 9/2002 adalah perda yang inisiatif awalnya dari DPRD, dengan dasar pertimbangan yang digunakan adalah dua hal yakni *Pertama*, bahwa kewajiban membayar zakat sebagai Rukun Islam yang ketiga merupakan syariat Islam yang wajib ditunaikan oleh setiap orang dan badan usaha yang dimiliki oleh orang Islam yang berkecukupan dan mampu. *Kedua*, bahwa zakat disamping merupakan ibadah yang bernilai agama juga bernilai sosial yaitu merupakan sumber dana yang potensial dalam upaya pemberdayaan ekonomi umat untuk mewujudkan kesejahteraan sosial yang lebih baik. Perda Nomor 9 Tahun 2002 tentang Pengelolaan Zakat di Kabupaten Lombok Timur yang merupakan refleksi dari UU Nomor 38 Tahun 1999 secara substansi sesuai dengan dasar pertimbangannya untuk pelaksanaan Rukun Islam dan Syariat Islam;
2. Perda Nomor 9/2002 dalam aturan pelaksanaannya terdiri dari Keputusan Bupati, Instruksi bupati dan Surat edaran. Dari DPRD dilahirkan dua Keputusan DPRD sebagai lembaga pengawas dan Surat Keputusan Gubernur NTB untuk mencabut Instruksi Bupati;

3. Baru 3 bulan berjalan BAZISDA telah berhasil mengumpulkan dana zakat sekitar Rp 1,3 miliar, satu tahun kemudian menjadi Rp 9 miliar, pada saat gejolak terjadi pengumpulan dana zakat menurun menjadi Rp 40-60 juta sebulan atau Rp 700 juta setahun, setelah reposisi kepengurusan pendapatan BAZISDA kembali meningkat menjadi Rp 3 miliar pada tahun 2007;
4. BAZISDA memiliki 3 program yakni bantuan dalam bentuk konsumtif, *emergency* dan ekonomi produktif. Setiap tahunnya BAZISDA memperoleh dana operasional dari bantuan APBD Rp 200 juta pertahun, pada tahun 2008 ada peningkatan menjadi Rp 300 juta. Gedung BAZISDA yang cukup megah disekitar lingkungan pekantoran Pemkab Lotim dianggarkan dari APBD tahun 2006 dan 2007 sebesar Rp 400 juta.
5. Jika dilihat dari dinamika kontroversi pelaksanaan perda dapat disimpulkan bahwa: "Tidak ada yang salah dan tidak ada satupun pihak yang menolak perda tentang pengelolaan zakat, yang menjadi kontroversi adalah ketika penerapan perda ini diberlakukan bagi semua PNS tanpa mengenal golongan, dan tanpa didiskusikan terlebih dahulu, khususnya dengan pihak terkait
6. Transparansi pengelolaan dana zakat masih banyak dipertanyakan, namun sebenarnya ada banyak terobosan yang sudah dilakukan oleh BAZISDA, misalnya menerbitkan jurnal zakat, mengirimkan bukti transaksi kepada setiap pembayar zakat, melakukan dialog interaktif di radio/televisi, *running text* laporan penerimaan dan penyaluran zakat di TV lokal.
7. Ada beberapa terobosan yang dilakukan untuk meningkatkan kesadaran masyarakat umum dalam berzakat, yaitu dengan melakukan lomba "Bintang Salaparang BAZDES", Bintang Salaparang Sekolah. Lomba ini memberikan hadiah yang cukup besar. Ini juga kemudian menjadi motivator para pihak untuk meningkatkan pendapatan zakatnya.

VI.2. Rekomendasi

- Sistem pengelolaan zakat di Bazisda perlu diperbaiki. Prinsip-prinsip transparansi perlu dipegang teguh. Mekanisme komplain dari para muzakki dan para mustahiq harus segera dibuat dan dilaksanakan, tidak sekedar wacana. Hal ini demi mencapai salah satu tujuan awal dibuatnya perda ini, yaitu untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat di Lotim, khususnya membantu mengurangi kemiskinan di Lombok Timur.
- Sistem kepengurusan di Bazisda di Lombok Timur juga penting untuk diperbaiki, khususnya dalam hal penunjukkan orang-orang yang menjadi pengurus. Hendaknya bukan pemilihan langsung dan ada suatu mekanisme perekrutan yang jelas.
- Pola pelaporan pendistribusian zakat hendaknya lebih transparan. Dari kajian ini, diperoleh informasi bahwa informasi dan data yang berhak diterima para muzakki diantaranya guru dan PNS sudah disampaikan, namun ketika dikonfirmasi informasi tersebut tidak sampai ke para guru, hanya diterima di dinas teknis dan level kepala sekolah.
- Transparansi audit sangat penting. Sejauh ini, meskipun sudah ada sistem audit oleh akuntan profesional (dari Bali) untuk pengelolaan keuangan / zakat di Bazisda, namun belum ada pengumuman atau informasi resmi tentang hasil audit. Informasi ini hanya diketahui pada level pemegang kebijakan dan di badan pengelola sendiri (Bazisda).
- Pemda di Lombok Timur hendaknya dapat melakukan kajian seberapa besar keberhasilan program zakat dengan pengentasan kemiskinan di daerah ini. Sampai saat ini belum ada data dan informasi kongkrit yang menunjukkan hal ini. Meskipun sudah ada informasi mengenai berkurangnya persentase jumlah penduduk miskin dan mustahiq di Lombok Timur, namun belum ada data mendetail mengenai hal ini.

VII. Pembelajaran dari Dinamika Peraturan Daerah di Kabupaten Lombok Timur (*Lessons Learned*)

- Proses penyusunan perda hendaknya lebih transparan dan partisipatif. Meskipun dikatakan perda syariah dan memegang prinsip-prinsip dan aturan agama, pendapat sebagian kecil orang tidak dapat dikatakan mewakili seluruh umat. Berbagai pihak dan para pemangku kepentingan terkait yang lebih luas, hendaknya dapat dilibatkan sejak awal proses penyusunan perda.
- Sosialisasi yang baik dan menyeluruh pada saat penyusunan perda sampai dengan implementasi untuk seluruh masyarakat di daerah dan terutama untuk yang terkena dampak dari perda tersebut, sangat penting.
- Implementasi perda pengelolaan zakat ini dapat berjalan dengan *political will* yang kuat dari bupati. Banyak perda yang substansinya baik serta jika proses penyusunannya juga baik, belum tentu baik dalam implementasi, jika aturan pelaksanaannya dibuat tidak mengindahkan asas transparansi dan partisipasi.
- Pembuatan dan penerapan sanksi hendaknya berlandaskan suatu aturan yang jelas. Kajian dampak peraturan (RIA) atau naskah akademik merupakan hal penting dalam perda. Naskah Akademik dapat dijadikan rujukan/landasan filosofis mengapa ketentuan sanksi dapat dimasukkan dalam suatu perda/aturan pelaksanaannya.
- Pelaksanaan perda ini menggerakkan ekonomi masyarakat lokal Lombok Timur yang miskin (mereka yang berhak menerima zakat), melalui bantuan ekonomi produktif. Dalam hal ini, pemimpin cermat dalam mengamati besarnya potensi dana publik yang dapat dikelola sendiri untuk mengatasi masalah lokal (meskipun dengan beberapa catatan, bahwa hendaknya perda diterapkan tidak dengan keputusan sepihak).
- Dalam kasus Lombok Timur, beberapa terobosan yang dilakukan untuk meningkatkan kesadaran masyarakat umum dalam berzakat, yaitu lomba "Bintang Salaparang BAZDES" dan Bintang Salaparang Sekolah patut mendapat perhatian. Lomba ini memberikan hadiah yang cukup besar. Ini juga kemudian menjadi motivator para pihak untuk meningkatkan pendapatan zakatnya.

DAFTAR PUSTAKA

- BPS, BAPENNAS, UNDP, Indonesia : Laporan Pengembangan Sumber Daya Manusia, 2001
- Fathurrahman Zakaria, *Mozaik Budaya Orang Mataram*, Yayasan Sumur Mas Al Hamidy, 1998
- Fathurrahman Zakaria, *Rakyat NTB Melawan Bahaya Merah*, Yayasan Sumurmas Al-Hamidy, Cetakan II 2001
- Muhammad Sukri, *Manipulasi Identitas Sasak untuk Berpolitik*, Naskah Publikasi Tesis, UGM, 2005
- M. Gufran dkk, *Membangun Kembali Peradaban Zakat: ½ Dasawarsa Bazisda Lombok Timur*, Lombok Timur, Unggun Religi, 2008
- Paul McCarthy, *Tinjauan Pengeluaran Publik Lombok Timur*, Hasil Penelitian, 2002
- Risalah Sidang LPJ Akhir Jabatan Bupati Lombok Timur periode 1998-2003, 2003
- Riyanto Rabbah, *Kekuasaan Untuk Rakyat: Refleksi 2 tahun Sang Pendobrak*, Yayasan Pembani Selaparang, September 2005
- H. Rosiady Husaenie Sayuti dan H.L. Gafar Ismail (Ed.), *Revitalisasi Zakat & Fenomena Kemiskinan di Lombok Timur*, Pantheon Media Pressindo & LARISPA, Lombok Timur, Januari 2007
- Solichin Salam, *Lombok Pulau Perawan*, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1993
- Sudikno Mertokusumo, *Mengenai Hukum (Suatu Pengantar)*
- Thung Ju Lan, *Kelas Menengah dan Demokratisasi*, LIPI PRESS, 2006
- TGB Mutawalli, DR, *Pergeseran Paradigma Pemikiran Fiqh Tuan Guru*, Hasil Riset, 2006

DAFTAR PERATURAN

- Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 Tentang Pengelolaan Zakat
- Keputusan Menteri Agama Nomor 581 Tahun 1999 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 38 tahun 1999
- Peraturan Daerah Nomor 9 tahun 2002 tentang Pengelolaan Zakat
- Keputusan Bupati Nomor 17 tahun 2002 tentang Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 9 tahun 2002
- Instruksi Bupati Nomor 4 tahun 2003 tentang pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 9 tahun 2002 tentang Pengelolaan Zakat dan Keputusan Bupati Nomor 17 tahun 2002 tentang Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 9 tahun 2002
- Instruksi Bupati Nomor 188.45/494/SP/tahun 2006 tentang Pelaksanaan Pengumpulan Zakat, Infaq dan Shadaqah di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Lombok Timur

Surat Edaran Bupati Nomor 451.12/292/SP/2003 tentang Pemungutan Zakat, Infaq dan Shadaqah Bulan Ramadhan 1424 H

Surat Edaran Bupati Nomor 900/228/KEU/2003 tentang Pelaksanaan Perda Nomor 9 tahun 2002

Surat Edaran Sekretaris Daerah Nomor 900/219/KEU/2003 tentang Penyampaian Nomor Rekening BAZIS

DAFTAR MEDIA

Duta Seleparang No. 008/26 Pebruari-3 Maret 2004

www.balipost.com

www.kompas.com

www.lomboktimur.go.id

www.lomboknews.com

www.nu.or.id

www.pkpu.or.id

www.suarantb.com

www.suarakarya.com

www.sinarharapan.org

www.tempointeraktif.com

DAFTAR NARASUMBER

Wawancara dengan Mantan Anggota DPRD Lombok Timur Periode 1999-2004, H. Azhar, BA, 10 Maret 2008

Wawancara dengan Program Officer BAZISDA, H. Doni Suprana, 10 Maret 2008

Wawancara dengan Direktur P2KP Universitas Mataram, Ahmad Zaini, 11 Maret 2008

Wawancara dengan Akademisi Universitas Mataram, Lalu Rosyadi Sayutim 11 Maret 2008

Wawancara dengan Pimred Relegi, Rianto Rabbah, 11 Maret 2008

Wawancara dengan TGH Hazmi Hamzar, Ketua Fraksi PPP DPRD NTB, 11 Maret 2008

Wawancara dengan Suhaimi, LSM, 11 Maret 2008

Wawancara dengan Muhammad Aminuddin, Asisten I, 11 Maret 2008

Wawancara dengan Lima orang anggota PGRI

Wawancara dengan Muhammad Ali, Kasubag Persidangan DPRD Lotim, 12 Maret 2008

Wawancara dengan Lalu Hasan Rahman, Fraksi Golkar DPRD Lotim, 12 Maret 2008

Wawancara dengan Kepala Desa Ketangga, 12 Maret 2008

Wawancara dengan Lima orang Pengurus Bazisda, 12 Maret 2008

Wawancara dengan Supandi, Kabag Hukum Setda Lotim, 13 Maret 2008

Wawancara dengan Saifurruhaidi, Fraksi PPP DPRD Lotim, 13 Maret 2008

Wawancara dengan H. Mahsun Said, Mantan Ketua BAZISDA, 13 Maret 2008

Wawancara dengan Haris Ridwan, BIKD, 13 Maret 2008

DAFTAR TABEL

Tabel 1 Perbandingan Tingkat Pendapatan Per tahun (dalam Rupiah)

Tabel 2 Pengelompokan Perda Berdasarkan KepMendagri 24/2001

Tabel 3 Pengelompokan Perda di Lombok Timur menurut PP 38/2007

Tabel 4: Posisi Keuangan BAZDA Lombok Timur Per 30 September 2005

Tabel 5: Daftar Penerimaan BAZISDA tahun 2007

Tabel 6 Persentase Keluarga Pra Sejahtera di Lombok Timur 2001-2004

Tabel 7 Persentase Penduduk Miskin Fakir Miskin di Lombok Timur 2002-2006

DAFTAR GAMBAR

- Gambar 1 Perda di Lombok Timur Periode 2001-2007 Berdasarkan Kepmendagri 24/2001
- Gambar 2 Diagram Pemilihan Perda *Best Practice* di Lombok Timur
- Gambar 3 Alur Kebijakan Aturan Pelaksana Pengelolaan Zakat
- Gambar 4 Angket yang disebar dikalangan guru pada saat interpelasi dilakukan DPRD
- Gambar 5 Struktur kepengurusan BAZDA Lotim periode 2003-2006
- Gambar 6 Struktur BAZDA Lotim Periode Tahun 2006-2008
- Gambar 7 Model Satu Penerimaan ZIS
- Gambar 8 Model Dua Penerimaan ZIS
- Gambar 9 Alur Mendapatkan Dana ZIS & Penyaluran Dana ZIS

DAFTAR LAMPIRAN

- Lampiran 1 : Pengertian Zakat, Infaq dan Sedaqoh
- Lampiran2: Tuan Guru Haji (Kyai) di Lombok Timur
- Lampiran 3: Tugas dan Tanggung Jawab Dewan Pertimbangan, Komisi Pengawas dan Badan Pelaksana di Bazisda Lombok Timur
- Lampiran 4: Sejarah Gumi Selarapang (Lombok Timur)