



# PARADIGMA BARU PENGELOLAAN ZAKAT DI INDONESIA

A. MUCHADDAM FAHHAM<sup>\*)</sup>

### Abstrak

*Satu hal penting yang perlu diubah dalam Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat adalah mengenai kelembagaan pengelola zakat. Jika UU tersebut tidak mengatur secara tegas peran BAZNAS dalam pengelolaan zakat, maka dalam RUU Pengelolaan Zakat (RUU Usul DPR RI), BAZNAS diposisikan sebagai lembaga pemerintah nonstruktural yang bersifat mandiri dan bertanggungjawab kepada Presiden melalui Menteri. Di sisi lain, RUU ini juga menempatkan BAZNAS sebagai lembaga yang berwenang melakukan tugas pengelolaan zakat secara nasional. Selain itu, disebutkan bahwa organisasi BAZNAS tingkat nasional menggunakan pola komisioner yang keanggotaannya berjumlah 11 orang, terdiri atas delapan orang dari unsur masyarakat dan tiga orang dari unsur pemerintah. Dalam pelaksanaan tugasnya, BAZNAS dibantu oleh sekretariat serta dibiayai dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan hak amil.*

### Pendahuluan

Zakat adalah bagian dari harta yang wajib dikeluarkan dari harta yang dimiliki oleh setiap Muslim atau badan usaha untuk diberikan kepada yang berhak, yaitu fakir, miskin, *gharimin*, *amil*, *riqab*, *ibn sabil*, *muallaf*, dan *musafir*. Dari pengertian zakat yang demikian, dipahami bahwa di dalam setiap harta yang kita miliki sesungguhnya terdapat hak orang lain, hak ini harus dikeluarkan dan diberikan kepada delapan golongan penerima zakat (*mustahik*).

Zakat sesungguhnya merupakan sarana untuk menciptakan keadilan sosial dan mengentaskan kemiskinan. Keadilan sosial diciptakan zakat melalui persebaran harta kepada orang-orang miskin, orang-orang tertindas

(*mustad'afin*) sehingga harta kekayaan itu tidak hanya berhenti pada kantong-kantong orang yang kaya dan yang mempunyai kekuasaan. Selanjutnya, zakat juga mampu mengentaskan kemiskinan melalui distribusi harta zakat kepada setiap orang yang berhak agar orang tersebut dapat memenuhi hak-hak dasarnya, yang meliputi hak untuk memperoleh makanan, pakaian, perumahan, pendidikan, dan kesehatan.

Persoalannya kemudian adalah bagaimana harta zakat itu dapat dikumpulkan untuk kemudian didistribusikan dan didayagunakan untuk kepentingan penerima zakat (*mustahik*)? Para pemerhati zakat sepakat bahwa untuk dapat mengumpulkan, mendistribusikan, dan mendayagunakan zakat secara optimal, maka zakat harus

<sup>\*)</sup> Peneliti bidang Agama dan Masyarakat pada Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Setjen DPR RI, e-mail: achmad.muchaddam@dpr.go.id

dikelola melalui lembaga. Ada beberapa keuntungan jika zakat dikelola oleh lembaga, *pertama*, menjamin kepastian dan disiplin wajib zakat (*muzakki*) untuk menunaikan zakat, *kedua*, menjaga perasaan rendah diri para penerima zakat (*mustahik*) apabila berhadapan langsung untuk menerima zakat dari para *muzakki*, *ketiga*, untuk mencapai efisien dan efektifitas, serta sasaran yang tepat dalam penggunaan harta zakat menurut skala prioritas yang ada pada suatu tempat, dan *keempat*, untuk memperlihatkan syiar Islam.

Untuk dapat mengumpulkan zakat dan mendistribusikannya untuk kepentingan *mustahik*, pada tahun 1999, dibentuk Undang-Undang (UU) tentang Pengelolaan Zakat, yaitu UU No. 38 Tahun 1999. UU ini kemudian ditindaklanjuti dengan Keputusan Menteri Agama (KMA) Nomor 581 Tahun 1999 tentang Pelaksanaan UU Pengelolaan Zakat dan Keputusan Dirjen Bimas Islam dan Urusan Haji Nomor D/291 Tahun 2000 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Zakat. Sebelumnya pada tahun 1997 juga keluar Keputusan Menteri Sosial Nomor 19 Tahun 1998, yang memberi wewenang kepada masyarakat yang menyelenggarakan pelayanan kesejahteraan sosial bagi fakir miskin untuk melakukan pengumpulan dana maupun menerima dan menyalurkan zakat, infak dan sedekah (ZIS). Diberlakukannya beragam peraturan tersebut telah mendorong lahirnya berbagai Lembaga Pengelola Zakat (LPZ) di Indonesia. Kemunculan lembaga-lembaga itu diharapkan mampu merealisasikan potensi zakat di Indonesia.

Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) misalnya sebagai salah satu pengelola zakat yang dibentuk oleh Pemerintah secara perlahan tapi pasti dapat terus meningkatkan pengumpulan dana zakat yang cukup signifikan. Pada tahun 2007 dana zakat yang terkumpul di BAZNAS mencapai Rp. 450 miliar, 2008 meningkat menjadi Rp. 920 miliar, dan pada 2009 tumbuh menjadi Rp. 1,2 triliun. Untuk tahun 2010, dana zakat yang berhasil dikumpulkan BAZNAS mencapai Rp. 1,5 triliun.

Meskipun angka yang berhasil dicapai oleh BAZNAS belum sebanding dengan potensi zakat yang ada di tengah-tengah masyarakat yang diprediksi bisa mencapai Rp. 19 triliun (PIRAC), atau Rp. 100 triliun (*Asian Development Bank*), akan tetapi apa yang telah dicapai oleh BAZNAS sesungguhnya merupakan prestasi yang luar biasa dalam menghimpun zakat.

Banyak orang yang menyatakan bahwa UU No. 38 Tahun 1999 memiliki beberapa kelemahan, yaitu: *pertama*, ketidakjelasan peran regulator, operator, koordinator, dan pengawas dalam penataan kelembagaan zakat di Indonesia. *Kedua*, UU Pengelolaan Zakat juga belum memuat dokumen penyadaran, dalam hal ini sanksi yang jelas bagi pembayar wajib zakat yang tidak membayar zakat. *Ketiga*, masih belum ditegaskannya zakat sebagai pengurang penghasilan kena pajak, sebagaimana tercantum dalam UU Pengelolaan Zakat. Kelemahan-kelemahan ini kemudian dinilai sebagai penyebab tidak optimalnya pengelolaan zakat di Indonesia.

Di samping adanya kelemahan dalam Undang-Undang tersebut, ketidakefektifan pengelolaan zakat juga diakibatkan oleh belum berubahnya tradisi masyarakat dalam menunaikan zakat, masih banyak masyarakat yang berzakat dengan cara menyalurkan zakatnya secara langsung kepada para *mustahik*. Di sisi lain, ada juga masyarakat yang enggan menunaikan kewajiban zakatnya kepada lembaga, karena ketidakpercayaannya kepada lembaga pengelola zakat. Oleh karena itu, UU No. 38 Tahun 1999 kemudian diusulkan untuk diganti, dengan harapan bahwa penggantian itu dapat mendorong lahirnya optimalisasi pengumpulan zakat dan pengelola zakat yang adil, akuntabel, dan mengutamakan kesejahteraan *mustahik*.

## **Paradigma Baru Pengelolaan Zakat**

Pembahasan panjang yang dilakukan oleh DPR RI dan Pemerintah

terhadap RUU tentang Pengelolaan Zakat (merupakan Usul DPR RI untuk menggantikan UU No. 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat) telah menghasilkan kesepakatan-kesepakatan antara lain sebagai berikut:

Pengelolaan zakat adalah kegiatan perencanaan, pelaksanaan, dan pengorganisasian dalam pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat. Pengelolaan zakat harus didasarkan atas asas: (1) syari'at Islam; (2) amanah; (3) kemanfaatan; (4) keadilan; (5) kepastian hukum; (6) terintegrasi; dan (7) akuntabilitas. Pengelolaan zakat bertujuan untuk: (1) meningkatkan efektifitas dan efisiensi pelayanan dalam pengelolaan zakat; dan (2) meningkatkan manfaat zakat untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan penanggulangan kemiskinan.

Zakat meliputi zakat mal dan zakat fitrah. Zakat mal meliputi emas, perak, dan logam mulia lainnya; uang dan surat berharga lainnya; perniagaan; pertanian, perkebunan, dan kehutanan, peternakan dan perikanan; pertambangan; perindustrian; pendapatan dan jasa, dan barang temuan (*rikaz*).

Untuk melaksanakan pengelolaan zakat, Pemerintah membentuk BAZNAS. Lembaga ini berkedudukan di ibu kota negara dan merupakan lembaga pemerintah nonstruktural yang bersifat mandiri dan bertanggungjawab kepada Presiden melalui Menteri. BAZNAS merupakan lembaga yang berwenang melakukan tugas pengelolaan zakat secara nasional.

Dalam melaksanakan tugasnya, BAZNAS menyelenggarakan fungsi perencanaan, fungsi pelaksanaan, dan fungsi pengendalian mulai dari pengumpulan, pendistribusian, sampai pendayagunaan zakat, serta fungsi pelaporan dan pertanggungjawaban pengelolaan zakat.

BAZNAS terdiri atas 11 orang anggota. Keanggotaan BAZNAS terdiri atas delapan orang dari unsur masyarakat dan tiga orang dari unsur pemerintah. Unsur masyarakat terdiri atas unsur ulama, tenaga profesional, dan tokoh masyarakat Islam. Unsur pemerintah

ditunjuk dari kementerian/instansi yang berkaitan dengan pengelolaan zakat. BAZNAS dipimpin oleh seorang ketua dan seorang wakil ketua.

Dalam rangka pelaksanaan pengelolaan zakat pada tingkat provinsi dan kabupaten/kota dibentuk BAZNAS Provinsi dan BAZNAS Kabupaten/Kota. BAZNAS Provinsi dibentuk oleh Menteri atas usul Gubernur setelah mendapat pertimbangan BAZNAS. BAZNAS Kabupaten/Kota dibentuk oleh Menteri atau pejabat yang ditunjuk atas usul Bupati/Walikota setelah mendapat pertimbangan BAZNAS. BAZNAS Provinsi dan BAZNAS Kabupaten/Kota melaksanakan tugas dan fungsi BAZNAS wilayah masing-masing. BAZNAS Provinsi dan BAZNAS Kabupaten/Kota dapat membentuk Unit Pengumpul Zakat (UPZ) pada instansi Pemerintah, Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, perusahaan swasta, serta dibukanya ruang pembentukan UPZ pada tingkat kecamatan, kelurahan, atau nama lainnya, dan tempat lainnya.

Untuk membantu BAZNAS dalam pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat di masyarakat dapat dibentuk Lembaga Amil Zakat yang disingkat menjadi LAZ. Pembentukan LAZ wajib mendapat izin Menteri atau pejabat yang ditunjuk oleh Menteri.

Dalam rangka pengumpulan zakat, *muzakki* melakukan penghitungan sendiri atas kewajiban zakatnya. Dalam hal tidak dapat menghitung sendiri kewajiban zakatnya, *muzakki* dapat meminta bantuan BAZNAS. Zakat yang dibayarkan oleh *muzakki* kepada BAZNAS atau LAZ dikurangkan dari penghasilan kena pajak. BAZNAS atau LAZ wajib memberikan bukti setoran zakat kepada setiap *muzakki*. Bukti setoran zakat digunakan sebagai pengurang penghasilan kena pajak. Pendistribusian zakat dilakukan berdasarkan skala prioritas dengan memperhatikan pemerataan, keadilan, dan kewilayahan.

Selain menerima zakat, BAZNAS atau LAZ juga dapat menerima infak, sedekah, dan dana sosial keagamaan

lainnya. Pendistribusian dan pendayagunaan infak, sedekah, dan dana sosial keagamaan lainnya sesuai dengan syariat Islam dan dilakukan sesuai dengan peruntukan yang diikrarkan oleh pemberi. Pengelolaan infak, sedekah, dan dana sosial keagamaan lainnya harus dicatat dalam pembukuan tersendiri.

Untuk melaksanakan tugasnya, BAZNAS dibiayai dengan APBN dan hak *amil*. Dalam melaksanakan tugasnya, BAZNAS Provinsi dan BAZNAS Kabupaten/Kota dibiayai dengan APBD dan hak *amil*. Selain pembiayaan dari APBD, BAZNAS Provinsi dan BAZNAS Kabupaten/Kota dapat dibiayai dengan APBN.

Hal pokok yang selalu menjadi perhatian pemerhati zakat ketika berbicara tentang zakat dalam konteks UU adalah apakah zakat dapat menjadi pengurang pajak? Dalam RUU ini disebutkan bahwa zakat yang dibayarkan oleh *muzakki* kepada BAZNAS atau LAZ dikurangkan dari penghasilan kena pajak.

Di samping itu, hal lain yang kerap menjadi perdebatan terkait dengan sanksi bagi *muzakki* yang enggan menunaikan zakat. RUU ini tidak mengatur hal tersebut. Terkait dengan sanksi *muzakki*, barangkali yang menjadi dasar tidak dimasukkannya masalah tersebut dalam RUU ini adalah bahwa meskipun zakat itu merupakan kewajiban bagi setiap muslim atau badan usaha, namun dalam pelaksanaan kewajiban itu, tidak seyogyanya diberi sanksi, sebab *muzakki* yang tidak membayar zakat otomatis telah diberi sanksi oleh Allah, dan kesadaran yang datang dari dalam diri *muzakki* untuk melaksanakan kewajiban zakat lebih diutamakan daripada memberinya sanksi yang diatur dalam RUU ini.

## Penutup

Keberadaan UU tentang Pengelolaan Zakat yang baru sebagai pengganti UU No. 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat diharapkan dapat meningkatkan efektifitas dan efisiensi

pelayanan dalam pengelolaan zakat dan meningkatkan manfaat zakat untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan menanggulangi kemiskinan. Titik tekan pendistribusian dan pendayagunaan zakat harus diarahkan untuk menangani kemiskinan demi mewujudkan kesejahteraan *mustahik*. Sebab seperti dimaklumi, hingga kini jumlah orang miskin di Indonesia masih cukup besar meskipun pada setiap tahun terus mengalami penurunan.

Menurut Data BPS 2011, penduduk miskin (penduduk dengan pengeluaran per kapita per bulan di bawah garis kemiskinan) di Indonesia pada bulan Maret 2011 mencapai 30,02 juta orang (12,49 persen). Jumlah penduduk miskin ini turun 1,00 juta orang (0,84 persen) dibandingkan dengan penduduk miskin pada Maret 2010 yang sebesar 31,02 juta orang (13,33 persen).

Zakat boleh didayagunakan untuk usaha produktif dalam rangka penanganan fakir miskin dan peningkatan kualitas umat. Namun demikian, pendayagunaan zakat untuk usaha produktif itu hanya dilakukan apabila kebutuhan dasar *mustahik* telah terpenuhi.

## Rujukan:

1. Badan Pusat Statistik, *Berita Resmi Statistik*, Juli 2011.
2. Didin Hafidhuddin, "Analisis Kinerja Zakat Nasional 2010," dalam *Iqtishodina Jurnal Ekonomi Islam Republika*, 6 Januari 2011, hal. 23.
3. Ismail A. Said, "Zakat Pengurang Pajak, Mengapa Tidak?," dalam *Jurnal Nasional/Jumat*/7 Oktober 2011.
4. Sekretariat Komisi VIII DPR RI, "Bahan Uji Publik Rancangan Undang-Undang tentang Pengelolaan Zakat," tanggal 7-8 Oktober 2011 di Provinsi Aceh.
5. Kuntoro Noor Aflah dan Mohd. Nasir Tajang (editor), *Zakat & Peran Negara*, Jakarta: Forum Zakat, 2006.