



NASKAH AKADEMIK
RANCANGAN UNDANG-UNDANG
TENTANG
PENGELOLAAN ZAKAT

BADAN KEAHLIAN, SEKRETARIAT JENDERAL
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA
JAKARTA
2024

**SUSUNAN TIM KERJA PENYUSUNAN NASKAH AKADEMIK
DAN RANCANGAN UNDANG-UNDANG
TENTANG PENGELOLAAN ZAKAT**

Pengarah : Dr. Inosentius Samsul, S.H., M.Hum.
(Kepala Badan Keahlian DPR RI)

Penanggung Jawab : Dr. Inosentius Samsul, S.H., M.Hum.
(Plt. Kepala Pusat Perancangan
Undang-Undang Bidang Ekonomi,
Keuangan, Industri, Pembangunan,
dan Kesejahteraan Rakyat)

Ketua : Chairul Umam, S.H., M.H.

Wakil Ketua : Woro Wulaningrum, S.H., M.H.

Sekretaris : Sindy Amelia, S.H.

Anggota : 1. Arrista Trimaya, S.H., M.H.
2. Ricko Wahyudi S.H., M.H.
3. Ihsan Badruni Nasution, S.Sy., S.H.
4. Asma' Hanifah, S.H.
5. Nova Mandasari S.H., M.H.
6. Dr. Achmad Muchaddam F., S.Ag., M.A.
7. Edi Hayat, S.Ag., M.A.

KATA SAMBUTAN

Puji syukur dipanjatkan ke hadirat Allah SWT, karena berkat karunia dan rahmat-Nya kami dapat menyelesaikan Naskah Akademik dan Draf Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Pengelolaan Zakat.

Badan Keahlian DPR RI merupakan badan yang mempunyai tugas dan fungsi dukungan keahlian kepada DPR RI sebagaimana diamanatkan dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Beberapa peraturan perundang-undangan tersebut yaitu Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; Peraturan Presiden Nomor 26 Tahun 2020 Tentang Sekretariat Jenderal DPR RI; serta Peraturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2020 Tentang Tata Tertib.

Dalam hal legislasi, Badan Keahlian DPR RI memberikan dukungan keahlian kepada Alat Kelengkapan dan Anggota DPR RI di antaranya adalah membantu penyiapan Program Legislasi Nasional Prioritas Tahunan, penyiapan dan penyusunan Naskah Akademik dan Draf Rancangan Undang-Undang sesuai dengan standar penyusunan Rancangan Undang-Undang sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Penyusunan Naskah Akademik dan Draf Rancangan Undang-Undang ini merupakan penugasan dari Komisi VIII yang selanjutnya ditugaskan kepada Badan Keahlian DPR RI untuk dibuat naskah akademik dan

rancangan undang-undang. Kami menyadari masih terdapat banyak kekurangan dalam penyusunan Naskah Akademik ini. Oleh karena itu kami sangat berharap adanya kritik dan saran yang membangun dari semua pihak agar pada penyusunan Naskah Akademik berikutnya dapat lebih baik. Kami harapkan naskah akademik ini dapat menjadi salah satu acuan pembahasan RUU tentang Pengelolaan Zakat.

Jakarta, 1 Januari 2024

Kepala Badan Keahlian DPR RI

Dr. Inosentius Samsul, SH., M.Hum

NIP. 19650710 199003 1 007

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur kami panjatkan kehadirat Tuhan Yang Maha Esa, karena hanya atas karunia dan rahmat-Nya, penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Pengelolaan Zakat dapat diselesaikan dengan baik dan lancar. Naskah Akademik ini disusun sebagai dasar pertanggungjawaban ilmiah terhadap penyusunan Rancangan Undang-Undang tentang Pengelolaan Zakat sekaligus guna memenuhi persyaratan dalam pengajuan rancangan undang-undang sebagaimana ditentukan dalam pengaturan tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Komisi VIII memberikan surat perintah untuk penyusunan menyusun konsep awal Naskah Akademik (NA) dan Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Pengelolaan Zakat kepada Badan Keahlian Sekretariat Jenderal DPR RI. Perintah penyusunan RUU tersebut tidak terlepas dari salah satu dasar Negara Indonesia yang merupakan sila kelima Pancasila dan tercantum dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) adalah mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Hal tersebut juga sejalan dengan tujuan bernegara sebagaimana yang diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan memajukan kesejahteraan umum. Tentu saja dengan tujuan perubahan atas UU Nomor 23 Tahun 2011 diharapkan akan terciptanya kesejahteraan umum yang berdasarkan keadilan sosial. Berdasarkan hal tersebut diperlukan peran dan keberadaan negara yang memiliki kewajiban untuk memajukan kesejahteraan seluruh rakyat termasuk di dalamnya dalam kegiatan pengelolaan zakat.

Akhirnya kami menyampaikan ucapan terima kasih kepada seluruh anggota Tim Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Pengelolaan Zakat, yang telah bekerja keras menyelesaikan tugasnya dengan baik. Terima kasih juga kami sampaikan kepada semua

NA RUU tentang Pengelolaan Zakat
Pusat PUU EKRA BK DPR RI

pihak yang telah memberikan sumbangan saran dan pemikiran hingga tersusunnya Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Pengelolaan Zakat ini.

Jakarta, 1 Januari 2024

Plt. Kepala Pusat Perancangan Undang-Undang
Bidang Ekonomi, Keuangan, Industri,
Pembangunan, dan Kesejahteraan Rakyat

Dr. Inosentius Samsul, SH., M.Hum

NIP. 19650710 199003 1 007

DAFTAR ISI

BAB I PENDAHULUAN	3
A. Latar Belakang	3
B. Identifikasi Masalah.....	7
C. Tujuan dan Kegunaan.....	8
D. Metode.....	8
BAB II KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS	10
A. Kajian Teoretis	10
B. Kajian terhadap Asas/Prinsip yang Berkaitan dengan Penyusunan Norma.....	32
C. Kajian terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang Ada, Permasalahan yang Dihadapi Masyarakat, dan Perbandingan dengan Negara Lain.....	34
1. Praktik Pengelolaan Zakat di Indonesia	34
2. Perbandingan Pengelolaan Zakat di Negara Lain	43
D. Kajian terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru yang akan Diatur dalam Undang-Undang terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya terhadap Aspek Beban Keuangan Negara	50
BAB III EVALUASI DAN ANALISIS.....	54
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT	54
BAB IV	81
LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS.....	81
A. Landasan Filosofis	81
B. Landasan Sosiologis.....	82
C. Landasan Yuridis.....	84
BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN UNDANG-UNDANG.....	86
A. Jangkauan dan Arah Pengaturan	86
B. Ruang Lingkup Materi Muatan Undang-Undang.....	86
BAB VI PENUTUP	103
A. Simpulan	103
1. Teori dan praktik mengenai Pengelolaan Zakat	103
2. Pelaksanaan dan pengaturan mengenai Pengelolaan Zakat dalam peraturan perundang-undangan terkait.....	104

3. Landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis pembentukan perubahan UU Nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat	104
B. Saran	106
DAFTAR PUSTAKA	107
LAMPIRAN DAFTAR NARASUMBER DAN PEMANGKU KEPENTINGAN.	109
LAMPIRAN RANCANGAN UNDANG-UNDANG	

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Salah satu dasar Negara Indonesia yang merupakan sila kelima Pancasila dan tercantum dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) adalah mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Keadilan sosial dalam negara hukum Pancasila mempunyai makna bahwa pendistribusian sumber daya ditujukan untuk menciptakan kesejahteraan sosial, terutama bagi kelompok masyarakat terbawah atau masyarakat yang lemah sosial ekonominya.¹ Tercapainya kemakmuran dan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia juga merupakan salah satu konsep penting dari keberadaan peran dan fungsi negara yang umumnya dikenal sebagai *welfare state* (negara kesejahteraan).²

Selanjutnya, dalam Pasal 34 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 diamanatkan bahwa: "*Fakir miskin dan anak terlantar dipelihara oleh negara*". Ketentuan dalam konstitusi tersebut merupakan salah satu perwujudan cita negara dalam menciptakan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Negara diamanatkan untuk menangani permasalahan fakir dan miskin serta anak terlantar. Meskipun demikian, permasalahan penanganan fakir miskin dan anak terlantar seharusnya tidak hanya menjadi tanggung jawab negara, tetapi juga dapat menjadi tanggung jawab bersama seluruh masyarakat dengan mendayagunakan seluruh sumber daya yang ada.

Dalam agama Islam terdapat instrumen ibadah yang sangat relevan dengan upaya pengentasan kemiskinan dan mewujudkan kesejahteraan masyarakat, salah satunya melalui instrumen ibadah zakat. Ibadah zakat merupakan kewajiban yang disyariatkan kepada

¹Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Press, 2010, hal. 10-11.

²*Welfare state* diartikan sebagai konsep pemerintahan dimana negara memainkan peran kunci dalam menjaga dan memajukan kesejahteraan ekonomi dan sosial warga negaranya. *Encyclopedia Britannica*, dalam Alfitri, *Ideologi Welfare State dalam Dasar Negara Indonesia: Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi terkait Sistem Jaminan Sosial Nasional*, Jurnal Konstitusi, Vol. 9, No. 3, September 2012, hal. 454.

umat Islam yang memiliki kecukupan harta serta telah mencapai nisab dan haul. Zakat yang telah dibayarkan tersebut, kemudian akan disalurkan kepada 8 (delapan) golongan *asnaf*, yaitu: fakir, miskin, amil, mualaf, *gharimin*, *riqab*, ibnusabil, dan *fi sabilillah*. Selanjutnya, di antara 8 (delapan) golongan tersebut, syariat Islam memerintahkan agar penyaluran zakat diprioritaskan kepada golongan fakir dan miskin.³

Secara yuridis, sejak tahun 1999 pengelolaan zakat di Indonesia telah diatur melalui undang-undang, yaitu Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999, yang terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (UU Pengelolaan Zakat). Melalui UU Pengelolaan Zakat, ibadah zakat yang pada awalnya dipandang sebagai ibadah ritual sederhana dan tradisional mulai dikelola secara profesional oleh negara dan lembaga zakat yang dibentuk masyarakat. Selain itu, Pemerintah juga telah membentuk Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) sebagai lembaga yang berwenang melakukan pengelolaan zakat secara nasional.

Dengan adanya pengelolaan zakat secara profesional oleh negara, zakat diharapkan memiliki peran yang optimal dalam pengentasan kemiskinan serta menjamin keadilan sosial bagi masyarakat. Selanjutnya, potensi pengumpulan dana zakat di Indonesia sangat besar, karena penduduk Indonesia mayoritas memeluk agama Islam. Berdasarkan data Kementerian Dalam Negeri, jumlah penduduk muslim di Indonesia sebanyak 237,53 juta jiwa per 31 Desember 2021, jumlah ini setara dengan 86,9% dari jumlah seluruh penduduk Indonesia.⁴ Dengan jumlah penduduk muslim tersebut, potensi zakat nasional sendiri sangat besar. Berdasarkan Indikator Pemetaan Potensi Zakat (IPPZ), per tahun 2019, potensi zakat Indonesia tercatat senilai Rp233,8

³Khalifah Umar bin Abdul Aziz pernah memerintahkan pada amil zakat yang ditempatkan di wilayah Afrika agar memprioritaskan penyaluran zakat fitrah kepada fakir miskin. Moeslim Abdurrahman, *Dinamika Masyarakat Islam Dalam Wawasan Fikih*, Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2002, hal. 110.

⁴DataIndonesia.id, "Sebanyak 86,9% Penduduk Indonesia Beragama Islam", dimuat dalam <https://dataIndonesia.id/ragam/detail/sebanyak-869-penduduk-indonesia-beragama-islam>, diakses pada 21 April 2022.

triliun atau setara dengan 1,72% dari PDB tahun 2018 yang senilai Rp13.588,8 triliun.⁵

Namun, dalam praktiknya realisasi pengumpulan dana zakat secara nasional masih rendah dibandingkan dengan potensinya. Pengumpulan zakat secara nasional pada tahun 2018 sebesar Rp8,11 triliun, pada tahun 2019 sebesar Rp10,22 triliun, dan pada tahun 2020 sebesar Rp12,42 triliun.⁶ Meskipun terdapat tren kenaikan angka pengumpulan zakat tiap tahun secara nasional, namun angka pengumpulan zakat tersebut masih sangat jauh dari potensi pengumpulan zakat di Indonesia, yaitu sebesar Rp233,8 triliun.

Adapun dari sisi penerima manfaat zakat, jumlah penerima manfaat pada tahun 2020 terhitung mencapai 16,5 juta orang, dengan penerima manfaat terbesar dari program yang bersifat karitatif yaitu program sosial kemanusiaan sebesar 49,9%. Sedangkan penerima manfaat yang terendah adalah yang bersifat produktif, yaitu program ekonomi yang hanya sebesar 5,2 persen.⁷ Jumlah penerima manfaat zakat tersebut masih rendah jangkauannya, karena berdasarkan angka kemiskinan nasional pada Maret 2020 yang dirilis BPS, terdapat 26,42 juta penduduk Indonesia yang masih di bawah garis kemiskinan.⁸ Selain itu, manfaat zakat juga masih belum banyak didayagunakan untuk usaha produktif dalam rangka peningkatan kemandirian mustahik dan peningkatan kualitas umat.

Beberapa permasalahan terkait pengumpulan dan penyaluran zakat di Indonesia tersebut disebabkan oleh beberapa faktor, di antaranya: *pertama*, kesadaran masyarakat dalam berzakat dan tingkat kepercayaan masyarakat pada lembaga zakat masih rendah. Kepercayaan masyarakat kepada lembaga amil zakat dapat dilihat dalam survei *Public Interest Research and Advocacy Public* (PIRAC) yang menyatakan bahwa masyarakat masih menyalurkan zakatnya ke

⁵Pusat Kajian Strategis Badan Amil Zakat Nasional, *Outlook Zakat Indonesia 2021*, Jakarta: Puskas Baznas, 2021, Hal. 4.

⁶Pusat Kajian Strategis Badan Amil Zakat Nasional, *Outlook Zakat Indonesia 2022*, Jakarta: Puskas Baznas, 2021, Hal. 34.

⁷*Ibid.* hal. 37.

⁸*Ibid.* hal. 44.

panitia penampung zakat sekitar tempat tinggal sebesar 63,6%, masyarakat langsung menyalurkan dana zakat kepada yang berhak menerima sebesar 20%, dan yang menyalurkan ke BAZNAS, LAZ, dan yayasan sosial sebesar 12,5%;⁹ *Kedua*, masih lemahnya substansi UU Pengelolaan Zakat, karena hanya mengatur pada aspek teknis pengelolaan saja, belum bersifat memaksa atau mewajibkan zakat kepada masyarakat muslim seperti halnya kewajiban membayar pajak.¹⁰

Ketiga, Adanya dualisme mengenai pemungutan pajak dan zakat kepada umat Islam yang pada akhirnya menimbulkan perdebatan, karena terdapat ketidakadilan bagi muzakki yang mengeluarkan pajak dan zakat dalam satu waktu sekaligus.¹¹ Walaupun saat ini telah diatur adanya pemberlakuan insentif pembayaran zakat berupa pengurang penghasilan kena pajak¹², namun insentif tersebut masih belum terlalu dirasakan muzakki dan belum berdampak maksimal terhadap peningkatan penerimaan zakat. *Keempat*, BAZNAS sebagai lembaga yang ditunjuk negara untuk melakukan pengelolaan zakat secara nasional bertindak sekaligus sebagai regulator dan operator. BAZNAS di satu sisi ditugaskan untuk mengawasi lembaga zakat, namun di sisi lain juga ikut melakukan pengumpulan zakat. Posisi dan keterlibatan BAZNAS dalam pengelolaan zakat ini menimbulkan subjektifitas dan dapat menghilangkan kredibilitasnya.¹³ Dan *kelima*, masih lemahnya sinergitas antar lembaga zakat dalam pengumpulan dan penyaluran

⁹Ahmad Wahyu Herdianto, *Peran Negara dalam Mengoptimalkan Zakat di Indonesia*, Jurnal Jurisdictie, Vol. 1, No. 2, Desember 2010, hal 21-22.

¹⁰Asep Saepudin Jahar, *Perluakah UU No. 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat direvisi?*, Disampaikan dalam Diskusi Penyusunan Naskah Akademik dan RUU tentang Pengelolaan Zakat, Setjen DPR RI, 2 Maret 2020.

¹¹*Menimbang Kesetaraan Zakat dan Pajak WNI Beragama Islam*, dimuat dalam <https://www.uui.ac.id/menimbang-kesetaraan-zakat-dan-pajak-wni-beragama-islam/>, diakses pada 21 Januari 2022.

¹²Beberapa ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai zakat dan perpajakan seperti Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2000 tentang Perubahan Ketiga Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan dan Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008 tentang Perubahan Keempat Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan, yang terakhir diubah dengan UU Nomor 7 Tahun 2021 tentang Harmonisasi Peraturan Perpajakan, serta peraturan turunannya.

¹³Asep Saepudin Jahar, *Perluakah UU No. 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat direvisi?*.

zakat, baik yang dilakukan oleh lembaga zakat pemerintah (BAZNAS) maupun lembaga zakat yang dikelola masyarakat (LAZ).

Beberapa permasalahan di atas menyebabkan pengelolaan zakat di Indonesia belum mencapai hasil maksimal, sehingga berimplikasi juga pada belum optimalnya manfaat zakat dalam mengentaskan kemiskinan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) melalui Komisi VIII berencana melakukan perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat dengan menugaskan Badan Keahlian, Sekretariat Jenderal DPR RI untuk menyusun konsep Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Pengelolaan Zakat.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian di atas, terdapat beberapa permasalahan yang dapat diidentifikasi untuk kebutuhan penyusunan Naskah Akademik ini, yaitu:

1. Bagaimana perkembangan teori tentang pengelolaan zakat dan bagaimana praktik empiris tentang pengelolaan zakat? Apakah terdapat permasalahan dalam praktik penyelenggaraan zakat dan bagaimana solusi yang perlu dituangkan sebagai materi muatan undang-undang dalam RUU tentang Pengelolaan Zakat?
2. Bagaimana kondisi hukum dan peraturan perundang-undangan yang ada pada saat ini terkait dengan pengelolaan zakat? Apakah terdapat pengaturan dalam peraturan yang lebih rendah dari undang-undang yang seharusnya diatur dengan undang-undang? Apakah terjadi tumpang tindih antara peraturan perundang-undangan? Apakah terjadi disharmonisasi sehingga diperlukan solusi dalam bentuk RUU tentang Pengelolaan Zakat?
3. Apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis dari pembentukan RUU tentang Pengelolaan Zakat?
4. Apa yang menjadi sasaran, jangkauan dan arah pengaturan, ruang lingkup serta materi muatan yang perlu diatur dalam RUU tentang Pengelolaan Zakat?

C. Tujuan dan Kegunaan

Sesuai dengan identifikasi masalah yang dikemukakan tersebut, tujuan penyusunan Naskah Akademik ini yaitu:

1. mengetahui perkembangan teori tentang pengelolaan zakat; praktik empiris dan permasalahan dalam praktik penyelenggaraan pengelolaan zakat; serta solusi yang perlu dituangkan sebagai materi muatan undang-undang dalam RUU tentang Pengelolaan Zakat;
2. mengetahui kondisi hukum dan peraturan perundang-undangan yang ada pada saat ini terkait dengan pengelolaan zakat, meliputi: adanya pengaturan dalam peraturan yang lebih rendah dari undang-undang yang seharusnya diatur dengan undang-undang; adanya tumpang tindih antara peraturan perundang-undangan; dan adanya disharmonisasi sehingga diperlukan solusi dalam bentuk RUU tentang Pengelolaan Zakat;
3. merumuskan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis dari pembentukan RUU tentang Pengelolaan Zakat yang dapat menjadi dasar atau argumentasi dari pembentukan RUU tentang Pengelolaan Zakat;
4. merumuskan sasaran, jangkauan dan arah pengaturan, ruang lingkup, serta materi muatan yang perlu diatur dalam RUU tentang Pengelolaan Zakat.

Penyusunan Naskah Akademik RUU tentang Pengelolaan Zakat ini juga diharapkan dapat digunakan sebagai acuan atau dasar bagi penyusunan draf RUU tentang Pengelolaan Zakat.

D. Metode

Penyusunan Naskah Akademik RUU tentang Pengelolaan Zakat dilakukan melalui studi kepustakaan/literatur dengan menelaah berbagai data sekunder seperti buku, hasil penelitian atau kajian, dan literatur terkait lainnya. Selain itu dilakukan juga kajian terhadap peraturan perundang-undangan terkait, baik di tingkat undang-undang

maupun peraturan pelaksanaannya dan berbagai dokumen hukum terkait.

Guna melengkapi studi kepustakaan dan literatur, dilakukan pula diskusi melalui *Focus Group Discussion* (FGD) dan wawancara serta kegiatan uji konsep dengan para akademisi dan berbagai *stakeholders* (pihak berkepentingan) yang terkait dengan pengelolaan zakat, antara lain: Direktorat Pemberdayaan Zakat dan Wakaf Kementerian Agama Republik Indonesia, Badan Kebijakan Fiskal Kementerian Keuangan Republik Indonesia, Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) Republik Indonesia, Dewan Syariah Nasional Majelis Ulama Indonesia (DSN MUI) Pusat, BAZNAS Provinsi Kalimantan Selatan, BAZNAS Provinsi Nusa Tenggara Barat, BAZNAS Kota Banjarmasin, BAZNAS Kota Mataram, Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Kalimantan Selatan, Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Nusa Tenggara Barat, Rumah Zakat Kalimantan Selatan, LAZ DASI Nusa Tenggara Barat, akademisi Universitas Islam Negeri (UIN) Syarif Hidayatullah Jakarta, akademisi UIN Mataram, akademisi Institut Agama Islam (IAI) Darussalam Martapura, dan akademisi Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Syekh Nurjati Cirebon.

BAB II KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. Kajian Teoretis

1. Pengertian

Secara bahasa, zakat berarti berkah, tumbuh, bersih, dan baik. Secara istilah, zakat adalah sejumlah harta tertentu yang diwajibkan Allah untuk diserahkan kepada orang-orang yang berhak.¹⁴ Ada tiga istilah dalam Alquran dan hadis yang lazim disebutkan untuk pekerjaan mengeluarkan sebagian harta yang dimiliki kepada orang lain: **pertama**, infak, bisa dikeluarkan oleh seorang muslim atau nonmuslim. Infak yang dikeluarkan oleh orang muslim bisa dalam bentuk perbuatan (*amal*) sunnah seperti sedekah, atau perbuatan (*amal*) wajib seperti zakat. **Kedua**, sedekah, bisa berbentuk materi, bisa berbentuk non-materi. Yang berbentuk materi, bisa dalam bentuk perbuatan sunnah, yakni sedekah, bisa berbentuk amal wajib yakni sinonim dengan zakat. sementara yang bentuk non-materi, seperti bertasbih, tahmid, tahlil, dan tersenyum. Ketiga, zakat husus untuk mengeluarkan sebagian harta dalam bentuk perbuatan wajib, yakni zakat fitrah dan zakat harta (*mal*).¹⁵

2. Kedudukan dan Hukum Menunaikan Zakat

Zakat merupakan salah satu rukun Islam, sebagaimana disebutkan dalam hadis Nabi saw, “*Islam didirikan atas lima perkara: syahadat bahwa tiada Tuhan selain Allah dan Muhammad adalah utusan Allah, mendirikan salat, menunaikan zakat, haji dan puasa Ramadan*”¹⁶

Para ulama sepakat bahwa hukum zakat adalah wajib. Kedudukan zakat dalam Islam sama seperti ibadah wajib lainnya, seperti salat dan

¹⁴Yusuf Qardawi, *Hukum Zakat*, Jakarta: Pustaka Litera AntarNusa, 2017, hal. 34.

¹⁵Ahmad Hatta, Abas Mansur Taman, dan Ahmad Syahirul Alim, *Bimbingan Islam untuk Hidup Muslim*, Jakarta: Maghfirah Pustaka, 2014, hal. 173.

¹⁶Abdurrahman al-Juzairi, *Fikih Empat Mazhab Jilid 2* Jakarta: Pustaka Alkautsar, 2016, hal. 422-423.

puasa bulan Ramadan, tidak boleh ditinggalkan. Dalam Alquran zakat disebut sebanyak tigapuluh dua kali,¹⁷ di antaranya:

Surat al-Baqarah ayat 43:

“Dirikanlah salat dan tunaikanlah zakat dan rukuklah bersama dengan orang-orang yang rukuk”.

Surat al-Nur ayat 56:

“Dan dirikanlah salat, tunaikanlah zakat, dan taatlah kepada Rasul, agar kamu diberi rahmat”.

Surat al-Taubah ayat 103:

“Ambillah zakat dari sebagian harta mereka, dengan zakat itu kamu membersihkan dan mensucikan mereka dan doakanlah mereka karena sesungguhnya doamu dapat memberikan ketenangan bagi mereka. Dan Allah Maha Mendengar lagi Maha Mengetahui”.

Surat al-Taubah ayat 60: *“Sesungguhnya sedekah-sedekah itu hanyalah untuk orang-orang fakir, miskin, para amil, yang dilunakkan hatinya (muallaf), untuk (memerdekakan) hamba sahaya, untuk (membebaskan) orang yang berutang, untuk jalan Allah dan untuk orang yang sedang dalam perjalanan, sebagai kewajiban dari Allah”.*

Selain ayat-ayat Alquran di atas, zakat juga disebut dalam berbagai hadis Nabi saw, di antaranya adalah sebagai berikut:

Sabda Nabi saw ketika mengutus Muadz ke Yaman, *“Beritahulah mereka bahwa Allah telah mewajibkan dikeluarkannya sedekah dari harta-harta mereka, yang diambil dari para hartawan mereka, untuk para fakir- miskin di antara mereka”.*

Sabda Nabi saw yang diriwayatkan oleh Ali r.a. *“Sesungguhnya Allah telah mewajibkan atas para hartawan Muslim (mengeluarkan zakat dan sedekah) dari harta mereka sekadar yang memenuhi kebutuhan para fakir miskin di antara mereka. Dan tidaklah para fakir-miskin itu menderita kekurangan makan ataupun pakaian kecuali akibat perbuatan (kebakhilan) para hartawan. Maka ketahuilah bahwa Allah akan*

¹⁷Yusuf Qardawi, *Hukum Zakat*, hal. 39.

menghisab mereka dengan hisab yang tegas dan cermat, lalu menyiksa mereka dengan siksaan yang pedih".¹⁸

Dalam Alquran maupun hadis Nabi saw, ditemukan ancaman bagi yang tidak mengeluarkan zakat, misalnya dalam surat al-Taubah ayat 34-35: *"Orang-orang yang menimbun (menyimpan emas dan perak dan tidak menafkahkan (sebagiannya) di jalan Allah, maka gembirakanlah mereka dengan siksa amat pedih, pada hari ketika emas dan perak itu dipanaskan di neraka jahannam, lalu dibakar dengannya dahi, lambung, punggung mereka: inilah apa yang kamu timbun untuk dirimu sendiri; rasakanlah sekarang akibat timbunan kamu itu"*.

Dalam surat Ali Imran ayat 180: *"Janganlah sekali-kali orang yang bakhil dengan harta –yang Allah berikan kepada mereka dari karunia-Nya—mengira bahwa kebakhilan itu baik bagi mereka. Tidak, kebakhilan itu sungguh amat buruk akibatnya bagi mereka. Harta yang mereka bakhilkan itu kelak akan dikalungkan di leher mereka di hari Kiamat"*.

Dalam satu hadisnya Nabi bersabda: "Barang siapa dikaruniai Allah harta, lalu ia tidak menunaikan zakatnya, maka kelak pada hari Kiamat, hartanya tu akan dirupakan baginya sebagai seekor ular besar yang penuh dengan racun memamitkan; di atas matanya ada dua titik hitam yang mengerikan. Lalu ular itu akan melilit tubuh orang itu dengan kuatnya, mencengkeram kedua rahangnya dan menegakkan kepalanya di hadapan wajahnya seraya berkata: "Akulah harta yang kau simpan, Akulah harta yang kaum timbun (kemudian Nabi saw membacakan firman Allah surat Ali Imran 180: *"Dan janganlah sekali-kali orang-orang yang bakhil dengan harta yang Allah berikan kepada mereka dari karunia-Nya mengira bahwa kebakhilan itu baik bagi mereka. Tidak, kebakhilan itu sungguh amat buruk akibatnya bagi mereka. Harta yang mereka bakhilkan itu kelak akan dikalungkan di leher mereka di hari Kiamat"* (H.R. Bukhari-Muslim).¹⁹

¹⁸Muhammad Bagir Alhabasyi, *Fiqih Praktis*, Bandung: Mizan, 1999, hal. 273.

¹⁹Wahbah Zuhaili, *Fiqih Islam Wa Adillatuhu Jilid 3*, Jakarta: Pustaka Alkutsar, hal. 169-170.

3. Macam Zakat

Terdapat dua macam zakat, yaitu Zakat Fitrah dan Zakat Mal. **Zakat fitrah**, yaitu zakat yang dibayarkan setiap muslim atas nikmat jiwa dan kehidupan, zakat ini disebut juga dengan zakat jiwa. **Zakat Mal** (harta), yakni zakat yang ditunaikan seorang muslim atas nikmat harta yang berimpah yang telah Allah karuniakan padanya.²⁰

Zakat fitrah hukumnya wajib bagi setiap Muslim yang mampu untuk menunaikannya. Zakat fitrah ini diperintahkan oleh Nabi saw pada tahun yang sama dengan waktu diwajibkannya puasa di bulan Ramadhan, dan sebelum ditetapkan kewajiban untuk berzakat secara umum. Kewajiban zakat fitrah ini disyariatkan oleh Nabi dalam sebuah khutbah yang beliau sampaikan sebelum datangnya hari raya idul fitri, sebagaimana diriwayatkan oleh Abdurrazzaq dengan sanad yang shahih,

*“dari Abdu bin Tsa'labah, dia mengatakan; Pada suatu ketika, tepatnya satu atau dua hari menjelang perayaan hari idul fitri, Nabi saw menyampaikan khutbah di hadapan kaum Muslimin, beliau bersabda, Diwajibkan kepada setiap orang merdeka dan budak, baik yang masih kanak-kanak atau sudah dewasa, untuk mengeluarkan satu sha' gandum atau biji gandum, atau satu sha' korma atau jewawut (sebagai zakat fitrahnya).”*²¹

4. Syarat Orang yang Wajib Zakat (muzakki)

Menurut Wahbah al-Zuhaili, orang yang dibebani kewajiban zakat harus memenuhi beberapa syarat berikut: merdeka, Islam, akil-baligh, memiliki harta yang masuk dalam kategoris harta yang wajib dikeluarkan zakatnya, harta sudah mencapai nishab, kepemilikan yang sempurna atas harta, harta yang dimiliki telah genap mencapai satu tahun, tidak memiliki hutang.²² Sementara menurut Sayyid Sabiq, syarat Muslim dan merdeka²³ al-Juzairi, menyatakan Syarat Wajib zakat

²⁰Ahmad Hatta, Abas Mansur Taman, dan Ahmad Syahirul Alim, *Bimbingan Islam untuk Hidup Muslim* hal. 175.

²¹Abdurrahman al-Juzairi, *Fikih Empat Mazhab Jilid 2*, hal. 486.

²²Wahbah Zuhaili, *Fiqh Islam Wa Adillatuhu Jilid 3*, hal. 173-174

²³ Sayyid Sabiq, *Fikih Sunnah Jilid 2*, Jakarta: Pena Pundi Aksara, 2006, hal. 68

itu adalah Baligh, berakal, beragama Islam²⁴. Menurut Ibn Rusyd, para ulama sepakat bahwa yang wajib membayar zakat adalah orang Islam yang merdeka (bukan budak), baligh, berakal sehat, dan mempunyai hak milik penuh atas harta benda yang telah mencapai satu *nishab*.²⁵

5. Syarat Harta yang Wajib Dizakati

Syarat harta yang wajib dizakati adalah: milik penuh; berkembang; mencapai nishab; lebih dari kebutuhan pokok biasa; bebas dari hutang; berlalu satu tahun.²⁶

Harta dimiliki secara penuh, artinya kekayaan itu berada di bawah kontrol dan kekuasaan si pemilik, sehingga memungkinkannya untuk mempergunakan dan mengambil seluruh manfaat harta itu. **Berkembang**, artinya kekayaan itu dikembangkan dengan sengaja atau mempunyai potensi untuk berkembang. **Mencapai nisab**, artinya harta itu mencukupi jumlah minimal yang diwajibkan zakat padanya, misalnya 85 gram emas, 5 ekor unta, 30 ekor sapi dan lain-lain; (4) **Lebih dari kebutuhan pokok biasa**, seperti untuk makan, pakaian, tempat tinggal, kendaraan, sarana mencari nafkah dan lain-lain; (5) **Bebas dari hutang**, artinya harta yang sudah cukup senisab itu harus dihitung di luar hutang; (6) **berlalu satu tahun** (dua belas bulan Qamariyah). Syarat satu tahun ini, tidak untuk semua kekayaan yang wajib zakat, tetapi hanya untuk harta yang berupa ternak, uang, perdagangan/perusahaan. Sedangkan zakat pertanian, harta karun, barang tambang, dan semua yang dikategorikan pendapatan, tidaklah disyaratkan satu tahun.

6. Jenis Harta yang Wajib dizakati

Para ulama menurut Ibnu Rusyd menyepakai beberapa jenis harta yang wajib dizakati, yakni dua jenis logam, yaitu emas dan perak yang

²⁴Abdurrahman al-Juzairi, *Fikih Empat Mazhab*, hal. 424

²⁵Ibnu Rusyd, *Bidayatul Mujtahid Jilid I*, Jakarta : Pustaka Amani, 2007, hal. 509

²⁶Yusuf Qardawi, *Fikih Zakat*, hal. 125-166.

bukan untuk perhiasan; tiga jenis hewan (yaitu unta, sapi, dan kambing), dua jenis tanaman biji (yaitu jagung dan gandum), serta dua jenis buah-buahan (yaitu kurma dan anggur).²⁷

Menurut al-Juzairi ada lima jenis harta yang Wajib dikeluarkan zakatnya, hewan ternak yang meliputi unta, sapi, dan kambing; emas dan perak, komoditas perniagaan, hasil tambang dan hasil bumi, hasil pertanian dan perkebunan. Selain dari lima jenis harta tersebut tidak Wajib untuk dikeluarkan zakatnya.

Menurut Sayyid Sabiq harta yang Wajib dizakati adalah, emas dan perak, uang kertas, cek, dan sejenisnya, perhiasan, mas kawin, upah persewaan, perniagaan, Madu, hewan ternak, rikaz dan ma'din, hasil laut, harta mustafad.²⁸

Wahbah Zuhaili menjelaskan bahwa harta yang Wajib dikeluarkan zakatnya adalah, logam (emas, perak dan uang kertas), barang tambang dan barang peninggalan kuno, barang dagangan, tanaman dan buah-buahan, binatang ternak, Gedung, Pabrik, pekerjaan dan profesi bebas.²⁹

Yusuf Qardawi merinci jenis harta yang Wajib dikeluarkan zakatnya sebagai berikut: binatang ternak, emas dan perak, kekayaan dagang, pertanian, madu dan produksi hewani, barang tambang dan hasil laut, investasi Pabrik, Gedung dan lain-lain, mata pencaharian dan profesi, saham dan obligasi.³⁰

Sementara itu Hasbi al-Shiddiqiy membagi harta yang wajib dizakati dibagi menjadi dua, yaitu harta-harta *dhahir* (*al-amwal al-zhahir*), yaitu binatang, tumbuh-tumbuhan, dan buah-buahan, dan

²⁷ Ibn Rusyd, *Bidayatul Muftahid Jilid I*, hlm. 521

²⁸ Sayyid Sabiq, *Fikih Sunnah Jilid 2*, hlm. 64-133

²⁹ Wahbah Zuhaili, *Fiqih Islam Wa Adillatuhu Jilid 3*, hlm. 189-281

³⁰ Yusuf Qardawi, *Hukum Zakat*, hlm. 122-490

harta-harta yang tersembunyi (*al-amwal al-batinah*), yaitu emas, perak, dan barang perniagaan.³¹

Jika disederhanakan maka jenis harta yang Wajib dikeluarkan zakatnya adalah sebagai berikut: emas dan perak, binatang ternak, hasil pertanian, hasil perkebunan, komoditas perdagangan, hasil pertambangan, uang kertas, upah persewaan, hasil Laut, harta temuan, hasil investasi gedung, pabrik, dan sejenisnya, pekerjaan dan profesi, madu dan produk hewani, saham dan obligasi.

7. Mustahik (Penerima Zakat)

Kelompok yang berhak untuk menerima zakat berjumlah delapan, sebagaimana disebutkan dalam firman Allah: “Sesungguhnya zakat itu hanyalah untuk orang-orang fakir, orang miskin, amil zakat, yang dilunakkan hatinya (*mualaf*), untuk (memerdekakan) hamba sahaya, untuk (membebaskan) orang yang berhutang, untuk jalan Allah dan untuk orang yang sedang dalam perjalanan, sebagai kewajiban dari Allah. Allah Maha Mengetahui, Mahabijaksana. (Q.S. al- Taubah: 60)

Definisi untuk masing-masing golongan tersebut beserta hukum yang terkait dapat dilihat pada penjelasan berikut:

a. Menurut Mazhab Hanafi

Orang fakir adalah orang yang memiliki harta sedikit, kurang dari nisab zakat, atau setara dengan nisab Namun tidak penuh karena habis untuk memenuhi kebutuhannya, dan dengan kepemilikannya atas nisab tersebut tidak membuatnya keluar dari status kefakiran yang diperbolehkan untuk menerima bagian zakat. Namun jika ada orang fakir yang memiliki ilmu agama, maka dia lebih berhak lagi untuk menerima zakat tersebut.

³¹ Teungku Muhammad Ash-Shidieqy, *Pedoman Zakat* (Jakarta: Pustaka Rizki Putra, 1999), hlm. 79.

Orang miskin adalah orang yang sama sekali tidak memiliki harta sedikitpun hingga dia harus meminta-minta agar dia dapat makan dalam kesehariannya, atau agar dia dapat menutupi tubuhnya dengan pakaian.

Perbedaan antara orang fakir dengan orang miskin adalah dalam hal meminta-minta, yang mana orang fakir tidak boleh meminta-minta, karena dia masih memiliki makanan untuk dimakan dalam kesehariannya, begitu juga dengan pakaian, sedangkan orang miskin diperbolehkan untuk meminta-minta.

Amil zakat adalah orang yang diangkat oleh pemerintah sebagai petugas yang menerima dan mengumpulkan zakat. Amil zakat boleh mengambil bagian dari zakat sesuai dengan apa yang dikerjakannya.

Riqab (budak) adalah para hamba sahaya, terutama mereka yang berusaha untuk mengangsur sejumlah harta kepada tuannya sebagai pembebasan dirinya di suatu hari nanti (budak mukatib).

Gharim (orang yang berhutang) adalah orang yang memiliki harta mencapai nisab namun setelah hartanya diserahkan untuk membayar hutang maka hartanya tidak lagi mencapai nisab. Adapun memberikan zakat kepada orang yang berhutang ini lebih afdhal daripada memberikannya kepada orang fakir.

Fi sabilillah (untuk jalan Allah) maksudnya adalah orang-orang fakir yang kehabisan harta karena mereka sibuk berperang di jalan Allah.

Ibnu sabil (musafir) adalah orang yang melakukan perjalanan jauh dan kehabisan ongkos. Musafir boleh diberikan zakat namun hanya sekadar menutupi kebutuhannya saja, karena lebih afdhal baginya untuk berhutang daripada menerima zakat.

Sementara untuk **muallaf**, sejak zaman kekhalifahan Abu Bakar golongan **muallaf** sudah tidak diberikan jatah untuk menerima zakat

lagi (hukumnya terhenti setelah Rasulullah & wafat dan Islam sudah berjaya).³²

b. Menurut Mazhab Hanbali

Orang fakir adalah orang yang memiliki harta yang kurang dari batasan cukup menurut batas umum. Orang yang seperti ini boleh diberikan zakat meskipun hartanya itu melebihi nisab dan dia sendiri diwajibkan untuk berzakat dari hartanya itu. Namun jika dia termasuk orang yang diwajibkan untuk diberi nafkah oleh seseorang, dan orang yang wajib menafkahnya itu tergolong orang kaya dan mampu untuk menafkahnya, maka dia tidak boleh diberikan harta zakat, karena meskipun orang kaya itu tidak memberinya harta atau tidak menafkahnya maka dia boleh menuntut harta atau nafkah tersebut di hadapan hakim dan hakim dapat memaksa orang itu untuk memenuhi kewajibannya. Lain halnya jika dia memiliki pekerjaan yang dapat menghasilkan kecukupan baginya, atau dia memiliki gaji tetap yang memenuhi kebutuhannya, maka dia tidak boleh diberikan zakat, kecuali jika penghasilan atau gajinya itu tidak mencukupinya, maka boleh ditambahkan saja hingga mencapai kecukupannya.

Orang miskin adalah orang yang sama sekali tidak memiliki harta. Golongan ini lebih rendah tingkatannya dari orang-orang fakir dan lebih membutuhkan bantuan dari penyaluran zakat.

Namun ada tiga syarat yang harus dipenuhi oleh seorang fakir atau miskin hingga dia boleh menerima harta zakat, yaitu statusnya merdeka, beragama Islam, dan bukan keturunan dari Bani Hasyim bin Abdu Manaf selama dia diberikan kecukupan harta dari baitul mal, namun jika tidak maka keturunan Bani Hasyim juga berhak untuk menerima zakat agar mereka juga tidak terhimpit dengan kefakiran. Adapun keturunan dari Bani Muthallib bin Abdu Manaf (yakni saudara Hasyim) maka mereka itu bukanlah termasuk saudara Nabi secara langsung melalui garis keturunan, oleh karena itu mereka berhak

³² Abdurrahman al-Juzairi, *Fikih Empat Mazhab*, Jilid 2, hlm. 473-474

untuk menerima zakat jika mereka memenuhi syarat untuk menerimanya. Lain halnya jika **shadaqah** biasa selain zakat, maka Bani Hasyim berhak untuk diberikan sebagaimana orang lain.

Mu'allaf (Orang yang dilunakkan hatinya) maksudnya adalah orang kafir. Mereka boleh diberikan zakat dengan tujuan agar mereka mau memeluk agama Islam, sekalipun mereka itu berasal dari keturunan Bani Hasyim. Namun ada juga yang berpendapat bahwa maksudnya adalah kaum muallaf yang baru memeluk agama Islam. Mereka boleh diberikan zakat dengan tujuan agar keimanan dapat lebih meresap ke dalam hati mereka.

Jika kalimat tersebut diartikan dengan definisi yang kedua, maka hukum menerima zakat bagi mereka masih berlaku hingga sekarang, dalam arti mereka masih boleh menerima zakat. Sedangkan jika kalimat tersebut diartikan dengan definisi yang pertama, maka ada perbedaan pendapat dalam madzhab ini terkait masih boleh atau tidaknya mereka menerima zakat. Namun dapat diambil kesimpulan dari perbedaan pendapat tersebut bahwa jika keadaan menunjukkan dibutuhkan adanya pelunak hati orang-orang kafir agar mereka mau memeluk agama Islam maka mereka boleh diberikan zakat, tetapi jika tidak seperti itu maka tidak boleh diberikan.

Amil zakat adalah orang yang bertugas untuk memungut, menulis, atau membagikan harta zakat. Petugas zakat ini boleh diberikan harta zakat meskipun dia tergolong kaya, karena memang keberhakannya atas harta tersebut bukan dikarenakan dia orang miskin melainkan karena jasanya. Apalagi jika dia termasuk orang yang miskin, maka keberhakannya untuk mendapatkan harta zakat menjadi berlipat.

Namun disyaratkan bagi seorang petugas zakat yang boleh menerima harta zakat haruslah seseorang yang berstatus merdeka, beragama Islam, bukan keturunan Bani Hasyim, bersifat adil, dan mengerti tentang hukum zakat. Oleh karena itu tidak boleh mengelola

zakat jika dia seorang kafir (kebalikan Muslim), fasik (kebalikan adil), atau orang yang tidak tahu tentang hukum-hukum zakat. Namun apabila pemerintah memberikan kepercayaan kepada seorang hamba sahaya atau kepada seseorang yang berketurunan Bani Hasyim untuk menjadi petugas zakat, maka tugas tersebut harus dilaksanakan dan sah hukumnya, namun upah mereka harus diambil dari baitul mal, bukan dari harta zakat.

Riqab adalah hamba sahaya yang beragama Islam. Dia boleh diberikan harta zakat untuk membebaskannya dari perbudakan, dan perwaliannya diberikan kepada kaum Muslimin. Apabila dia meninggal dunia tanpa ahli waris yang boleh mendapatkan harta warisan darinya, maka harta tersebut diserahkan kepada baitul mal.³³

c. Menurut madzhab al-Syafi'i

Orang fakir adalah orang yang tidak memiliki harta sama sekali dan tidak punya penghasilan yang halal, atau dia memiliki sedikit harta atau sedikit penghasilan yang halal namun tidak mencukupi, karena dia tidak dapat memenuhi separuh kebutuhannya misalnya, dan dia juga tidak memiliki seseorang yang diwajibkan untuk menafkahnya, misalnya seorang suami bagi seorang istri, atau semacamnya. Adapun yang menjadi ukuran untuk kecukupan tersebut hingga mencapai batas akhir usia kebanyakan, yaitu enam Puluh dua tahun kecuali jika dia memiliki harta yang dapat diputar dengan cara berniaga, maka ukurannya adalah keuntungan yang didapat setiap harinya, apabila dia hanya mendapatkan keuntungan separuh dari kecukupan pada setiap harinya, maka dia termasuk orang yang fakir. Begitu pula jika dia telah melewati batas akhir usia kebanyakan, maka ukurannya adalah harta yang dimiliki pada setiap harinya, apabila tidak mencukupi untuk setengah hari maka dia termasuk orang yang fakir.

³³ Ibid.,

Orang miskin adalah orang yang memiliki sejumlah harta atau penghasilan halal yang dapat memenuhi separuh kebutuhannya untuk seumur hidup, atau lebih dari separuh. Orang fakir dan orang miskin tetap boleh menerima harta zakat meskipun dia memiliki rumah yang pantas untuk ditinggali, atau pakaian yang cukup bagus untuk dikenakan. Begitu pula dengan wanita miskin atau fakir yang memiliki perhiasan yang memang dibutuhkan dan biasa dikenakan oleh para wanita lainnya. Begitu pula dengan pelajar yang memiliki sejumlah buku-buku besar yang dibutuhkan untuk keperluan belajarnya atau sebagai referensinya. Begitu juga seseorang yang memiliki penghasilan dari jalan yang haram, atau seseorang yang memiliki harta di tangan orang lain yang tinggalnya dua marhalah (80 km) atau lebih dari itu, atau seseorang yang memiliki piutang dengan waktu pembayaran yang cukup lama. Mereka semua itu tetap boleh menerima zakat selama mereka termasuk golongan fakir atau miskin.

Amil zakat adalah orang yang memiliki peran dalam pengelolaan harta zakat, baik itu orang yang mengumpulkannya/menjaganya, menuliskannya, membagikannya, dan lain sebagainya. Namun amil zakat hanya boleh mengambil bagian dari harta zakat sesuai dengan jatah yang diberikan oleh imam dengan ukuran upah pekerjaan yang serupa, dan mereka juga tidak secara khusus digaji oleh imam.

Muallaf terdiri dari empat macam. **Pertama:** orang yang baru saja masuk Islam dan imannya masih lemah. Dia boleh diberi harta zakat untuk memperkuat imannya. **Kedua:** orang yang baru saja masuk Islam dan dia merupakan seorang yang dihormati oleh kaumnya, serta diharapkan dengan pemberian zakat kepadanya maka kaumnya yang masih kafir dapat segera memeluk agama Islam. **Ketiga:** seorang Muslim yang memiliki iman sudah kuat, namun diharapkan dengan pemberian zakat kepadanya maka pengaruhnya dapat menghentikan kejahatan dari orang-orang kafir. Keempat: seorang Muslim yang memiliki iman yang sudah kuat, Namun

diharapkan dengan pemberian zakat kepadanya maka pengaruhnya dapat menghentikan orang-orang Islam yang menolak untuk membayar zakat.

Riqab adalah hamba sahaya *mukatib* (seorang hamba yang dijanjikan akan merdeka oleh majikannya jika ia mampu membayar dirinya secara berangsur). Dia boleh diberi zakat yang dapat membantunya untuk menyelesaikan pembayaran pembebasan dirinya. Namun ada beberapa syarat yang harus dipenuhi, yaitu dia benar-benar berniat untuk membebaskan diri dari perbudakan dengan mengangsur pembayarannya. Dia beragama Islam. Dia masih berhutang atas pembebasannya dan tidak memiliki piutang yang dapat melunasi seluruh sisa pembayarannya. Dia bukan hamba sahaya milik orang yang membayarkan zakatnya.

Gharim terdiri dari tiga macam. **Pertama:** orang yang berhutang dengan tujuan untuk melakukan perbaikan atau pendamaian antara dua pihak yang berselisih. Orang ini boleh diberikan harta zakat meskipun termasuk orang yang berkecukupan. **Kedua:** orang yang berhutang dengan tujuan untuk kemaslahatan dirinya sendiri dan hutangnya digunakan untuk sesuatu yang diperbolehkan, atau tidak diperbolehkan. Namun dia telah bertaubat. **Ketiga:** orang yang memiliki hutang karena merusak sesuatu milik orang lain dan dia kesulitan untuk membayarnya. Kedua jenis gharim yang terakhir hanya diberikan harta zakat selama dia tidak mampu untuk membayarnya saja, sedangkan gharim yang pertama boleh diberikan meskipun diartikan orang kaya dan mampu untuk membayar hutangnya sendiri.

Fi sabilillah adalah mujahid yang ikut berperang di jalan Allah, dan dia tidak memiliki jatah khusus dalam daftar pembagian santunan. Mujahid tersebut boleh diberikan zakat untuk memenuhi segala kebutuhannya selama tinggal di negeri asing dari pergi sampai pulang, meskipun dia termasuk orang yang kaya. Begitu juga dengan kebutuhan perangnya/ semisal senjata dan kuda, serta kebutuhan keluarganya di rumah selama ditinggalkan.

Ibnu sabil adalah musafir yang hendak melakukan perjalanan jauh dari negerinya yang mengumpulkan harta zakat atau melewati negeri yang mengumpulkan harta zakat. Dia boleh diberikan bagian dari harta zakat yang cukup untuk sampai di tempat yang dituju, dengan beberapa syarat yaitu dia membutuhkan harta tersebut ketika memulai perjalanan atau saat melewati negeri yang mengumpulkan harta zakat tersebut. Niat perjalanannya bukan untuk berbuat sesuatu yang buruk. Tujuannya juga untuk sesuatu yang diperbolehkan dalam syariat.

Selain syarat-syarat yang disebutkan pada kedelapan golongan tersebut, ada syarat umum lain yang harus dipenuhi ketika hendak memberikan zakat kepada mereka, yaitu: (1) Beragama Islam; (2) Berstatus merdeka dan bukan hamba sahaya, kecuali mukatib; (3) Bukan keturunan dari Bani Hasyim ataupun Bani Muthallib, dan bukan pula hamba sahaya mereka, meskipun mereka terhalang haknya untuk mendapatkan santunan dari baitul mal; (4) Bukan orang yang wajib untuk dinafkahi oleh orang yang memberikan zakat kepadanya; (5) Mampu mengelola harta zakat yang diberikan kepadanya, yakni orang yang sudah baligh berakal, dan tidak pandir.

Selain itu, zakat yang terkumpul juga harus merata untuk kedelapan golongan di atas tadi, selama semuanya tersedia. Namun hal itu hanya diwajibkan kepada imam saja, sedangkan bagi pemilik harta yang menyerahkan harta zakatnya secara langsung maka dia tidak diwajibkan untuk membagikannya secara merata kepada seluruh golongan yang berhak menerimanya. Disyaratkan bagi pemilik harta untuk meniatkan harta zakat yang dikeluarkannya saat memberikan harta itu kepada imam ataupun langsung kepada orang yang berhak menerimanya. Dia juga tidak diperbolehkan untuk memindahkan harta zakatnya ke wilayah lain yang bukan wilayahnya, meskipun jaraknya dekat, selama orang yang berhak untuk menerima zakat tersedia di wilayahnya. Berbeda dengan imam, karena dia boleh memindahkan

harta zakat yang terkumpul ke wilayah lain yang lebih membutuhkannya.³⁴

8. Amil Zakat

a. Pengertian

Menurut Ibnu Qosim, amil zakat adalah seseorang yang ditugaskan oleh imam (pemerintah) untuk mengumpulkan dan mendistribusikan harta zakat.³⁵ Dalam melaksanakan tugas itu, amil zakat dalam pandangan Al-Syairazi memperoleh upah yang diambilkan dari harta zakat.³⁶ Menurut Imam Al-Nawawi, amil zakat yang diberi upah dari harta zakat adalah pengumpul zakat, orang yang mendata, mencatat, mengumpulkan membagi dan menjaga harta zakat.³⁷ Para petugas itu memperoleh bagian dari bagian Amil sebesar 1/8 dari harta zakat karena mereka merupakan bagian dari Amil yang berhak mendapatkan upah sesuai dengan kewajarannya.

Yusuf Qardhawi menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan amil zakat adalah mereka yang melaksanakan segala kegiatan urusan zakat, mulai dari para pengumpul sampai kepada bendahara dan para penjaganya, juga mulai dari pencatat sampai kepada penghitung yang mencatat keluar masuk zakat dan membagi kepada para mustahiknya. Allah menyediakan upah bagi mereka dari harta zakat sebagai imbalan dan tidak diambil dari selain harta zakat.³⁸

Menurut Hafidhuddin, amil zakat adalah mereka yang melaksanakan segala kegiatan yang berkaitan dengan urusan zakat, mulai dari proses penghimpunan, pemeliharaan, sampai proses pendistribusiannya, serta tugas pencatatan masuk dan keluarnya dana zakat tersebut. Sementara menurut Abu Bakar al-Hushaini, amil zakat adalah orang yang mendapatkan tugas dari negara, organisasi, lembaga atau yayasan untuk mengurus zakat. Atas kerjanya tersebut,

³⁴ Ibid.,

³⁵ Ibnu Qasim, *Fath al-qarib*, Syarah al-Bajuri, Juz 1 hlm. 543

³⁶ Al-Syairazi, *al-Majmu' Syarah al-Muhadzdzab* Juz 6, hlm. 167

³⁷ Ibid, hlm. 168

³⁸ Yusuf Qardawi, *Hukum Zakat*, hlm.

seorang amil zakat berhak mendapatkan jatah dari uang zakat. Amil zakat adalah orang yang ditugaskan pemimpin negara untuk mengambil zakat kemudian disalurkan kepada yang berhak, sebagaimana yang diperintahkan Allah. Menurut Sayyid Sabiq, amil zakat adalah orang-orang yang diangkat oleh penguasa atau wakil penguasa untuk bekerja mengumpulkan zakat dari orang-orang kaya. Termasuk amil zakat adalah orang yang bertugas menjaga harta zakat, penggembala hewan ternak zakat dan juru tulis yang bekerja di kantor amil zakat.³⁹

Menurut Ibnu Katsir, Amil zakat adalah mereka yang mengatur dan berusaha dalam mengelola zakat, mereka tidak diperbolehkan bagi kerabat dekat Rasulullah Saw. Menurut at-Thabari, Amil zakat adalah orang yang mengusahakan untuk mengambil zakat dari para muzakki, dan mendistribusikannya kepada golongan mustahik, bagiannya sesuai dengan apa yang diusahakannya, baik mereka dalam kondisi kaya atau miskin. Menurut al-Andalusi, Az-Zamakshsyari, al-Mahalli dan as-Suyuthi, 'Asyur (1984), az-Zuhali, ad-Dimasyqi, Amil adalah seseorang yang mewakili pemerintah dalam usaha untuk mengumpulkan dan mendistribusikan kepada yang berhak, dan petugas Amil terbagi menjadi dua; bagian pengumpulan dan pembagian.⁴⁰

Menurut Hamka, jika pemerintah memiliki komitmen penuh terhadap agama, maka zakat dipungut oleh Negara. Negara menentukan pengurus atau pegawai yang akan memungut zakat. Pengurus atau pegawai berhak mendapatkan bagian, akan tetapi perlu diketahui bahwa zakat yang dikumpulkan harus terlebih dahulu diserahkan kepada Negara semua, agar Amil tidak mengambil sesuka hatinya. Jika Amil zakat menyembunyikan sebagian harta yang dipungutnya untuk kepentingan sendiri, dan tidak dilaporkannya, perbuatan itu dinamakan *ghulul* atau korupsi. Termasuk dosa besar,

³⁹ DESK Bank Indonesia-P3EI-FE UII, *Pengelolaan Zakat yang Efektif: Konsep dan Praktik di Beberapa Negara* (Jakarta: Departemen Ekonomi dan Keuangan Syariah-Bank Indonesia, 2016), hlm. 107

sama dengan mencuri. dalam suatu negeri yang pemungutan zakat dikerjakan oleh ummat Islam sendiri, karena kesadaran agama mereka, mereka boleh mengadakan panitia (komiti) untuk memungut dan mengumpulkan dengan persetujuan bersama, anggota-anggota panitia berhak mendapatkan bagian dari zakat. Disebabkan beratnya tanggungjawab dan pekerjaan, atau usahanya yang lain terhenti karena mengurus zakat.⁴¹

Secara umum, dari berbagai pendapat ulama dapat disimpulkan bahwa amil adalah orang yang ditugaskan pemerintah untuk mengumpulkan zakat kemudian menyalurkannya kepada yang berhak. Hak Amil sebagaimana pendapat Imam Syafi'i adalah seperdelapan melihat jumlah golongan yang berhak adalah delapan.⁴² Sedangkan Imam Malik berpendapat bahwa bagian Amil zakat bergantung kinerja mereka Sedangkan pendapat yang lebih baik adalah bukan dari dana zakat yang terkumpul, akan tetapi dari kas Negara.⁴³

b. Kriteria dan Syarat Amil

Amil zakat menurut al-Mawardi adalah: merdeka (bukan budak), Muslim, Adil, mengetahui hukum-hukum zakat. Pemerintah menurut al-Mawardi dapat menentukan petugas Amil zakat melalui tiga skenario sebagai berikut: (a) Pemerintah mengangkatnya sebagai petugas zakat dengan tugas mengambil zakat dari orang-orang yang terkena wajib zakat (muzakki) sekaligus mendistribusikannya kepada penerimanya. Jadi pemerintah diperbolehkan untuk menggabungkan dua tugas tersebut kepada petugas zakat; (b) Pemerintah mengangkat petugas zakat dengan tugas pemungutan zakat saja tanpa mendistribusikan kepada para penerimanya. Jadi petugas tersebut hanya bertugas memungut zakat *an sich*. Kecuali jika kemudian hari, ia diangkat menjadi petugas zakat dengan tugas mempercepat (ta'jil) pendistribusiannya kepada orang-orang tertentu; (c)

⁴¹ Rahmad Hakim, Studi Komparatif Kriteria Amil Zakat, Hak dan Kewajibannya pada Lembaga Amil Zakat Nasional (LAZNAS) Di Indonesia, *ZISWAF Jurnal Zakat dan Wakaf*, Vol. 7 No. 1, 2020, hlm. 2.

⁴² Fatwa Majelis Ulama Indonesia Nomor 8 Tahun 2011 tentang Amil Zakat

⁴³ Rahmad Hakim, Studi Komparatif Kriteria Amil Zakat, hal. 2

Pengangkatan petugas zakat bersifat umum. Yaitu dengan tidak memerintahkan untuk mendistribusikan zakat dan juga tidak melarangnya. Pengangkatan umum seperti ini harus ditafsirkan mencakup mengambil zakat dan mendistribusikannya. Masing-masing dari dua permasalahan tersebut mempunyai hukum dan keahlian tersendiri.⁴⁴

Qardhawi menyatakan bahwa seseorang yang ditunjuk sebagai Amil zakat atau pengelola harus memiliki beberapa persyaratan sebagai berikut: (a) Beragama Islam. Syarat ini mempertimbangkan bahwa zakat merupakan salah satu dari rukun Islam, dan urusan penting kaum Muslimin. Olehnya tidak dibenarkan jika bukan muslim yang menjadi Amil zakat; (b) Dewasa (mukallaf). Pengelolaan zakat memerlukan kemampuan untuk berfikir, dan tanggungjawab yang harus dipikul disebabkan mengurus urusan ummat muslimin; (c) Amanah (jujur); (d) Amil zakat juga harus memiliki kecakapan di antaranya adalah; melakukan penghitungan besaran zakat yang dikenakan kepada wajib zakat, sosialisasi segala sesuatu yang berkaitan dengan zakat kepada masyarakat, inventarisir daftar para wajib zakat sekaligus mustahik, dan inventarisir kebutuhan dari para penerima zakat begantung golongannya (fakir, miskin, gharim, riqab, fi sabilillah, Ibnu Sabil, Amil dan muallaf). Kecakapan ini harus dimiliki guna meminimalisir kesalahan dalam menetapkan hukum dan perlakuan (treatment) dalam menentukan nominal zakat. (e) Memiliki kemampuan untuk menjalankan tugas Amil zakat. Kemampuan disini bisa dilihat dari beberapa perpektif, misalnya: mampu secara waktu, keahlian, fisik, fikiran dan tanggungjawab; (f) Sarat yang terakhir adalah komitmen Amil dalam menjalankan tugasnya. Amil zakat yang baik adalah yang bekerja secara full-time dalam menjalankantugasnya, bukan sambilan (*part-time*) dan asal-asalan. Asal-salan dan sambilan menyebabkan Amil zakat bersifat pasif hanya menunggu

⁴⁴ Ibid., hal. 3-4.

wajib zakat memberikan dananya kepada mereka. Model seperti ini sebagian hanya ada ketika bulan Ramadhan saja. Amil yang seperti ini harus diganti dengan yang sungguh-sungguh dan punya passion sebagai petugas Amil zakat sehingga dapat meningkatkan kepercayaan masyarakat.⁴⁵

Di sisi lain, beberapa kewajiban para petugas zakat dalam sejarah Islam adalah sebagai berikut: **pertama**, berlaku jujur. **Kedua**, mengikuti sunnah Rasulullah dan khalifah setelahnya. **Ketiga**, tidak menggabung (objek zakat) yang seharusnya terpisah, dan sebaliknya. **Keempat**, cermat dalam penghitungan. **Kelima**, tidak membawa harta zakat keluar wilayahnya. **Keenam**, tidak memungut zakat hingga sampai haul. **Ketujuh**, tidak mencampur antara harta pajak dan harta zakat. **Kedelapan**, harus mendoakan muzakki agar termotivasi untuk bersegera membayar zakat. **Kesembilan**, jika terdapat wajib pajak menyembunyikan hartanya, padahal petugas zakat berlaku adil dalam tugasnya, maka petugas zakat berhak mengambilnya ketika melihat hal itu. Dan melakukan penelitian terkait motif daripada penyembunyian tersebut. Jika muzakki menyembunyikan karena ingin mengelola dan mengeluarkan sendiri, petugas zakat tidak boleh menjatuhkan ta'zir (sanksi disiplin) kepadanya. Namun jika disembunyikan karena faktor untuk meringankan kewajiban zakat, maka petugas zakat boleh menjatuhkan ta'zir kepadanya. **Kesepuluh**, tidak diperkenankan bagi Amil untuk menerima *risywah* dan hadiah.⁴⁶

9. Organisasi Pengelola Zakat

Saat ini, terdapat dua bentuk Lembaga pengelolaan zakat, yaitu Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) dan Lembaga Amil Zakat Nasional (LAZNAS). BASNAZ dibentuk oleh pemerintah dan LAZ dibentuk masyarakat. Saat ini sesuai UU No. 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, BAZNAS merupakan Lembaga nonstructural yang

⁴⁵ Yusuf Qardawi, *Hukum Zakat*, hlm. 551

⁴⁶Rahman Hakim, "Studi Komparatif Kriteria Amil Zakat, Hak dan Kewajibannya pada Lembaga Amil Zakat Nasional (LAZNAS) Di Indonesia", dalam *ZISWAF: Jurnal Zakat dan Wakaf*, 2020, Vol. 7 No.1, hal. 3-4.

bersifat mandiri dan bertanggungjawab kepada Presiden melalui Menteri. Sementara bentuk kelembagaan LAZ tidak diatur secara khusus dalam UU tersebut, hanya saja beberapa Syarat yang harus dipenuhi oleh suatu Lembaga jika Lembaga tersebut hendak menjadi LAZ.

Untuk melaksanakan tugasnya, BAZNAS dibiayai dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Hak Amil. Dalam melaksanakan tugasnya, BAZNAS provinsi dan BAZNAS kabupaten/kota dibiayai dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan Hak Amil. Selain pembiayaan APBD BAZNAS provinsi dan BAZNAS kabupaten/kota dapat dibiayai dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Sementara LAZ menggunakan Hak Amil untuk membiayai kegiatan operasional.

Meskipun tugas pengelolaan zakat yang dilakukan oleh BAZNAS telah berjalan dengan baik, Namun kelembagaan BASNAZ kerap kali memperoleh kritik. BAZNAS meskipun telah menjadi Lembaga nonstruktural yang bersifat mandiri tetap tidak bisa melepaskan dari dualism peran yang diembannya, yakni peran regulator dan operator dalam pengelolaan zakat. Rapid Assessment Tata Kelola Zakat yang dirilis Ombudsman misalnya menyimpulkan bahwa peran ganda BAZNAS sebagai regulator dan operator dalam pengelolaan zakat berpotensi melahirkan *conflict of interest*.⁴⁷

Sebagai lembaga pengelola zakat yang berperan ganda tersebut dipandang Komite Nasional Ekonomi dan Keuangan Syariah (KNEKS) sebagai Lembaga pengelola zakat yang belum ideal, KNEKS memandang BAZNAS perlu melepas peran ganda tersebut dan fokus ke peran sebagai operator pengelolaan zakat saja, semenara fungsi regulator diserahkan kepada Kementerian agama, atau pada satu otoritas khusus zakat yang dibentuk kemudian. Di sisi lain, BAZNAS

⁴⁷Ombudsman, *Perbaikan Tata Kelola Zakat : Ombudsman beri saran kepada menteri agama dan ketua baznas*, diunduh dari :<https://ombudsman.go.id/pers/r/perbaikan-tata-kelola-zakat--ombudsman-beri-saran-kepada-menteri-agama-dan-ketua-baznas---> Diakses : tanggal 05 Februari 2021

perlu menata kembali struktur kelembagaan dan pola koordinasi BASNAZ Pusat dengan BASNAZ Daerah selain itu Kementerian Agama perlu diberi otoritas pembinaan dan pengawasan dalam tata Kelola zakat, baik yang dilakukan oleh BASNAZ maupun oleh LAZ.⁴⁸

10. Hubungan Zakat dan Pajak

Dalam konteks NKRI zakat dan pajak adalah berbeda. Zakat adalah kewajiban agama Islam bagi muzakki, Sementara pajak adalah kewajiban warga negara yang telah menjadi Wajib pajak. Dua kewajiban tersebut memiliki dasar hukum yang berbeda. Zakat merupakan kewajiban agama Sementara pajak merupakan kewajiban negara. Karena itu, bagi seorang muzakki, dia kena kewajiban sekaligus, yakni kewajiban zakat sebagai kewajiban agama dan kewajiban pajak sebagai kewajiban negara. Muncul pertanyaan, Apakah bisa orang yang telah kena kewajiban zakat tidak perlu dikenai kewajiban pajak? Atau Sebaliknya orang yang telah membayar pajak tidak lagi perlu membayar zakat.

Sebelum menjawab dua pertanyaan itu, kita telusuri pengertian pajak dalam konteks hukum Islam. Ada beberapa istilah dalam hukum Islam yang dikenal sebagai pajak. **Pertama**, *dharibah* istilah ini digunakan untuk menyebut semua pungutan Wajib di luar zakat. **Kedua** *jizyah* yakni pajak yang harus dibayar oleh ahli kitab yang hidup di bawah naungan negara Islam. **Ketiga**, *usyr* yakni pajak yang dipungut dari perdagangan yang melintasi perbatasan negara, *usyr* dalam konteks modern adalah cukai pungutan.⁴⁹ **Keempat**, *kharaj*, yakni pajak atas tanah yang berada pada daerah-daerah yang ditaklukkan oleh pemerintahan Islam.⁵⁰

⁴⁸ Urip Budiarto, *Dinamika Tantangan Regulasi dan Kebijakan Pengelolaan Zakat Nasional*, diunduh: <https://knks.go.id/isuutama/35/dinamika-tantangan-regulasi-dan-kebijakan-pengelolaan-zakat-nasional>, diakses: 30 Desember 2021

⁴⁹Gazali, *Pajak dalam Perspektif Hukum Islam dan Hukum Positif*, dalam *Muamalat: Jurnal Hukum Ekonomi Syariah*, Volume VII, Nomor 1 Juni 2015, hal. 84-102.

⁵⁰Asmuddin, *Kebijakan Kharaj Pada Masa Rasulullah saw serta Kaitannya Dengan Pajak Bumi Dan Bangunan di Indonesia*, dalam *Jurnal MEDIASAS: Media Ilmu Syari'ah dan Ahwal Al- Syakhsiyyah*, Volume 4. No. 01. Januari- Juni 2021, hal. 5.

Sekarang kita coba menjawab pertanyaan, apakah bisa orang yang telah kena kewajiban zakat tidak perlu dikenai kewajiban pajak? Atau sebaliknya orang yang telah membayar pajak tidak lagi perlu membayar zakat.

Orang yang kena kewajiban zakat tetap kena kewajiban pajak, karena kewajiban zakat tidak merupakan pengganti kewajiban pajak. Harus diakui bahwa Memang ada perbedaan pendapat di kalangan ulama tentang boleh tidaknya pemerintah memungut pajak. Al- Nawawi, al- Ghazali dan Ibn Taimiyyah misalnya membolehkan pemerintah memungut pajak meski pun telah ada kewajiban zakat. Pendapat ini diikuti oleh ulama Kontemporer seperti Yusuf Qardhawi dan Chapra.⁵¹

Berikut di antara alasan yang dikemukakan oleh beberapa ulama yang membolehkan adanya kewajiban pajak di samping zakat adalah;

- a. Zakat yang dikumpulkan tidak cukup untuk menjamin kesejahteraan para mustahik.
- b. Zakat hanya digunakan para mustahik, Sementara Negara harus membiayai banyak hal. Penggunaan zakat sudah ditentukan hanya untuk mustahik, zakat tidak bisa digunakan untuk pembangunan jalan, jembatan dan lain-lain.
- c. Dalam hukum Islam sendiri ada kaidah-kaidah hukum yang membolehkan. Misalnya kaidah *mashlaha mursalah*. Kas Negara yang kosong akan sangat membahayakan kelangsungan negara, baik adanya ancaman dari luar maupun dari dalam. Maka demi kemaslahatan negara pemerintah boleh memungut pajak.
- d. Harta yang diperoleh dari pajak akan digunakan untuk segala keperluan umum yang manfaatnya kembali kepada masyarakat

⁵¹Muhammad Rheza Ramadhan, *Integrasi Pajak dan Zakat di Indonesia*, dalam *Islamiconomic: Jurnal Ekonomi Islam* Volume 8 No. 1 Januari-Juni 2017, hal. 77-94.

seperti, pertahanan dan keamanan, hukum, pendidikan, kesehatan, pengangkutan, dan lain-lain.⁵²

Di sisi lain ada juga ulama yang tidak memperbolehkan pemerintah untuk memungut pajak kepada kaum muslim, karena pajak (dharibah) dipungut dari kaum nonmuslim sebagai jaminan keamanan, kaum muslim sendiri sudah kena kewajiban zakat. Beberapa ulama melarang pungutan pajak yang dilakukan oleh pemerintah secara semena-mena, bahkan jika dilakukan, itu termasuk dosa besar, pandangan ini dikemukakan oleh Ibn Hazm, Imam al-Zahabi, Ibn Hajar al-Haitami, dan Siddiq Hasan Khan.⁵³

Dari dua pandangan di atas, kita dapat mengambil pendapat yang pertama karena dana zakat yang terkumpul penggunaannya terbatas kepada delapan asnaf, Sementara negara masih memerlukan dana untuk pembangunan, pembayaran pegawai dan jaminan kesejahteraan rakyat. Hanya saja, dana pajak yang dipungut pemerintah memang harus dipungut dengan bijak dan tidak boleh semena-mena, di sisi lain dana pajak yang berasal dari rakyat harus digunakan sebaik-baiknya untuk kemaslahatan rakyat.

Ada pandangan menarik dari Masdar F Mas'udi, dalam menggunakan dana pajak baik itu untuk pembangunan maupun untuk kesejahteraan rakyat, pemerintah perlu memberi ruh zakat kepada pajak, agar penggunaan dana pajak dapat dilakukan sebaik-baiknya untuk kepentingan rakyat.⁵⁴

B. Kajian terhadap Asas/Prinsip yang Berkaitan dengan Penyusunan Norma

⁵²Murtadho Ridwan, *Zakat VS Pajak: Studi Perbandingan di Beberapa Negara Muslim*, *Jurnal Zakat dan Wakaf ZISWAF*, Vol.1 No. 1 Juni 2014.

⁵³Gazali, *Pajak dalam Perspektif Hukum Islam dan Hukum Positif*, dalam *Muamalat: Jurnal Hukum Ekonomi Syariah* Volume VII, Nomor 1 Juni 2015, hal. 84-102.

⁵⁴Masdar Farid Mas'udi, *Agama Keadilan: Risalah Zakat (Pajak) dalam Islam*, Jakarta: P3M, hal. 97.

Berdasarkan pembahasan pada bagian sebelumnya, maka dalam pengelolaan zakat harus berlandaskan asas-asas sebagai berikut:

1. Asas amanah

Asas ini menjelaskan bahwa pengelolaan zakat pada dasarnya merupakan bagian dari pelaksanaan ibadah yang dipercayakan oleh muzakki kepada amil sebagai pengelola dan oleh karenanya pengelola zakat harus dapat dipercaya.

2. Asas kemanfaatan

Asas ini menjelaskan bahwa pengelolaan zakat dilakukan tidak lain adalah untuk memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi mustahik.

3. Asas keadilan

Asas ini menjelaskan bahwa pengelolaan zakat dalam pendistribusiannya harus dilakukan secara adil.

4. Asas kepastian hukum

Asas ini menjelaskan bahwa dalam pengelolaan zakat terdapat jaminan kepastian hukum bagi mustahik dan muzaki.

5. Asas keterpaduan

Asas ini menjelaskan bahwa pengelolaan zakat dilaksanakan secara hierarkis dan saling terkoordinasi dalam upaya meningkatkan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat.

6. Asas akuntabilitas

Asas ini menjelaskan bahwa pengelolaan zakat dapat diawasi pelaksanaannya dan dipertanggungjawabkan serta diakses oleh masyarakat.

7. Asas profesionalitas

Asas ini menjelaskan bahwa pengelolaan zakat dilakukan oleh sumber daya manusia yang profesional serta memiliki pengetahuan dan kompetensi tentang zakat.

8. Asas partisipatif

Asas ini menjelaskan bahwa dalam pengelolaan zakat dilakukan dengan melibatkan peran aktif masyarakat baik secara langsung maupun tidak langsung.

C. Kajian terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang Ada, Permasalahan yang Dihadapi Masyarakat, dan Perbandingan dengan Negara Lain

1. Praktik Pengelolaan Zakat di Indonesia

Sebelum dielaborasi pengelolaan zakat di beberapa negara untuk dijadikan perbandingan, akan dipaparkan praktik empiris pengelolaan zakat di Indonesia. Hal ini dimaksudkan untuk mengidentifikasi permasalahan yang terjadi agar dijadikan titik pijak melakukan perbaikan pengelolaan zakat. Praktik empiris di sini akan meliputi pengorganisasian, pengelolaan⁵⁵, dan permasalahan yang mendesak untuk diperbaiki untuk meningkatkan pengelolaan zakat.

a. Organisasi Pengelola Zakat

Organisasi pengelola zakat yang dipraktikan di Indonesia mengacu kepada Undang-undang No. 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat. Dalam undang-undang ini, organisasi pengelola zakat terdiri dari Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS), Lembaga Amil Zakat (LAZ) dan Unit Pengumpul Zakat (UPZ).

BAZNAS adalah lembaga yang melakukan pengelolaan zakat secara nasional. BAZNAS di tingkat nasional dibentuk oleh Presiden memiliki tugas dan fungsi pengelolaan zakat yang meliputi regulator, operator, dan koordinator. Sebagai regulator, BAZNAS mengeluarkan peraturan-peraturan yang terkait pengelolaan zakat. Peraturan tersebut tidak berlaku untuk internal BAZNAS, tapi eksternal BAZNAS seperti LAZ. Misalnya, Keputusan Ketua Baznas No. 142 Tahun 2017 Tentang Nilai Nisab Zakat Pendapatan Tahun 2017 di Seluruh Indonesia. Sebagai operator, BAZNAS melakukan pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan zakat. Sedang

⁵⁵ Andri Triyawan dan Siti Aisyah (2016), Analisis Faktor-faktor yang Mempengaruhi Muzakki Membayar Zakat di BAZNAS Yogyakarta, dalam *Islamic Economics Journal*, Vol. 2, No. 1, Juli 2016, hal. 53-69

sebagai koordinator, BAZNAS mengoordinasi pelaporan pengelolaan zakat yang dilakukan oleh LAZ untuk dikompilasi sebagai gambaran pengelolaan zakat secara nasional.

Untuk mengoptimalkan pengelolaan zakat di tingkat provinsi dan di tingkat kabupaten/kota, maka dibentuk BAZNAS Provinsi dan BAZNAS Kabupaten/Kota. Pembentukan BAZNAS Provinsi dan Kabupaten/Kota, berdasarkan ketentuan Pasal 15 Undang-undang No. 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat, dilakukan Menteri Dalam Negeri berdasarkan usulan dari gubernur. Pasal 15 tersebut juga menjelaskan jalan keluar, apabila gubernur tidak mengusulkan pembentukan BAZNAS di daerah masing-masing. Caranya yaitu Menteri Dalam Negeri membentuk BAZNAS tingkat provinsi yang tidak diusulkan oleh gubernur kota setelah mendapat pertimbangan dari BAZNAS di tingkat nasional.

Dalam melakukan pengelolaan zakat, BAZNAS provinsi, berdasarkan ketentuan Pasal 33 Peraturan Pemerintah No. 14 Tahun 2014 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat, menjalankan tugas dan fungsi sesuai dengan kebijakan BAZNAS di tingkat nasional. Walau demikian, BAZNAS provinsi tidak hanya bertanggungjawabkan pengelolaan zakat kepada BAZNAS di tingkat nasional, tapi juga kepada Pemerintah Provinsi. Hal ini dapat dimaklumi, mengingat pembentukan BAZNAS provinsi adalah berdasarkan usulan dari gubernur.

Pembentukan BAZNAS di tingkat kabupaten/kota, berdasarkan ketentuan Pasal 39 Peraturan Pemerintah No 14 Tahun 2014 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat, dilakukan oleh direktur jenderal yang mempunyai tugas dan fungsi di bidang zakat pada kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agama atas usul bupati/walikota setelah mendapat pertimbangan BAZNAS di tingkat nasional. Berdasarkan ketentuan ini, maka yang membentuk BAZNAS tingkat kabupaten/kota adalah Direktur Jenderal Bimbingan

Masyarakat Islam, Kementerian Agama yang memang memiliki tugas terkait biang zakat. Pasal 40 peraturan pemerintah yang sama menyebutkan bahwa dalam menjalankan tugasnya, BAZNAS kabupaten/kota mengacu kepada kebijakan BAZNAS di tingkat nasional. Selain itu, BAZNAS mempertanggungjawabkan kinerjanya kepada BAZNAS di tingkat provinsi dan kepada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

Bagaimana hubungan BAZNAS dan Kementerian Agama di semua tingkatan? Hubungan keduanya bersifat koordinatif dalam hal dukungan regulasi pengelolaan zakat secara umum, yaitu yang tidak berkaitan dengan teknis pengelolaan zakat secara langsung serta dukungan personel dan administratif. Regulasi yang tidak berkaitan dengan teknis pengelolaan zakat secara langsung dikeluarkan oleh Kementerian Agama, seperti izin pendirian LAZ. Personel di sekretariat BAZNAS juga ada yang berasal Kementerian Agama, contohnya Sekretaris BAZNAS di tingkat nasional adalah pejabat eselon II Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam, Kementerian Agama. Selain itu, Kementerian Agama memberikan sebagian anggaran operasional BAZNAS. Jadi anggaran operasional BAZNAS terdiri dari sebagian APBN/APBD dan zakat, yaitu hak amil.

LAZ adalah lembaga yang dibentuk masyarakat yang memiliki tugas membantu pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat yang dilakukan oleh BAZNAS. Berdasarkan ketentuan Pasal 59 Undang-undang zakat, pembentukan LAZ wajib mendapat izin Menteri Agama atau pejabat yang ditunjuk oleh Menteri Agama setelah memenuhi persyaratan. Di antara persyaratannya adalah mendapat BAZNAS sesuai dengan tingkat LAZ berada. Misalnya, salah satu syarat pembentukan LAZ tingkat kabupaten/kota adalah mendapat rekomendasi dari BAZNAS di tingkat kabupaten/kota. Jadi hubungan BAZNAS dan LAZ adalah bersifat koordinatif untuk efektifitas pengelolaan zakat secara nasional

UPZ adalah satuan organisasi yang dibentuk oleh BAZNAS untuk membantu pengumpulan zakat. Secara sepintas, pengorganisasian pengelolaan zakat ini tidak ada permasalahan, namun apabila menelisik tugas pokok dan fungsinya, maka akan ditemukan permasalahannya.

Dalam konteks memainkan peran sebagai regulator, operator, dan koordinator inilah, Baznsa acap berbenturan dengan LAZ. Sejatinya, BAZNAS adalah kompetitor LAZ dalam pengelolaan zakat, namun undang-undang memeberikan keistimewaan kepada BAZNAS. Misalnya ketika melakukan pengumpulan BAZNAS, BAZNAS dan LAZ acap berebut muzakki atau ketika pendirian LAZ, rekomendasi BAZNAS terkadang membutuhkan proses yang lama⁵⁶. Perlu diketahui, bahwa pendirian LAZ harus mendapat dari Menteri Agama RI setelah mendapat rekomendasi dari BAZNAS.

Karena itu diperlukan sinergitas dan koordinasi yang kuat antara BAZNAS dan LAZ serta antara BAZNAS di daerah dalam konteks pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat. Masing-masing lembaga memiliki target sendiri, basis sosial yang berbeda dalam hal mendapatkan sumber zakat, demikian juga dalam hal pendistribusian. Koordinasi yang dilakukan belum efektif. Kemudian LAZ yang berbasis kelembagaan sosial keagamaan, seringkali menyalurkan dana zakar hanya pada komunitasnya. Kepercayaan masyarakat terkadang muncul di situ, karena ada rasa "*sense of belonging*" pada ormas yang dianutnya. Namun sesungguhnya bagi masyarakat yang netral/tidak berafiliasi ormas tertentu memerlukan peran BAZNAS. Jika terjadi koordinasi yang baik maka pengelolaan zakat akan lebih baik⁵⁷.

b. Pengelolaan Zakat

⁵⁶Berdasarkan hasil diskusi dengan Baznas Kota Banjarmasin, Kalimantan Selatan dan Rumah Zakat Provinsi Kalimantan Selatan , tanggal 10 – 13 Maret 2020.

⁵⁷Berdasarkan Hasil Diskusi dengan Fakultas Ekonomi dan Bisnis Islam UIN Mataram, Nusa Tenggara Barat, tanggal 10 -13 Maret 2020.

Pengelolaan zakat yang akan dielaborasi di sini adalah pengumpulan, pendistribuisian dan penggunaan zakat sebagai termaktub dalam UU No. 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat. Perencanaan, pengawasan, dan evaluasi yang sejatinya termasuk ke dalam siklus pengelolaan zakat⁵⁸ belum termaktub di UU sehingga membutuhkan perbaikan⁵⁹.

Pengumpulan zakat dilakukan kepada muzaki sesuai dengan ketentuan syari'at Islam. Namun pengumpulan zakat di Indonesia secara umum serta di Provinsi Kalimantan Selatan dan Provinsi Nusa Tenggara Barat secara belum memenuhi potensi zakat yang sebenarnya. Data BAZNAS menunjukkan bahwa potensi zakat di Indonesia pada tahun 2020 sebesar Rp230 Triliun, namun yang terkumpul hingga bulan Mei 2020 sebesar Rp8 Triliun atau sekitar 3.5 persen. Di Provinsi Nusa Tenggara Barat potensi zakat dari kalangan Aparatur Sipil Negara (ASN) kurang lebih Rp50 Miliar, namun yang dapat dikumpulkan sebesar kurang lebih Rp28 Miliar atau baru 50 % dari potensi⁶⁰. Hal serupa terjadi di Provinsi Kalimantan. Pengumpulan zakat setiap tahun semakin meningkat. Pada tahun 2019, zakat yang sebesar Rp9,6 Miliar dan tahun 2020 sebesar Rp14 Miliar. Namun demikian, zakat yang terkumpul di Provinsi Kalimantan Selatan masih terdapat kesenjangan antara potensi zakat dengan hasil zakat yang dikumpulkan, terutama potensi zakat dari perusahaan dan zakat profesi⁶¹. Oleh karena perlu akselerasi dalam pengumpulan zakat dengan menggunakan berbagai cara yang kreatif dan inovatif baik secara *off line* maupun *on line*. Selain itu, perlu dilakukan sosialisasi dan edukasi kepada masyarakat agar mempercayakan pengelolaan zakat kepada lembaga-

⁵⁸ Andri Triyawan dan Siti Aisyah, Analisis Faktor-faktor yang Mempengaruhi Muzakki Membayar Zakat di BAZNAS Yogyakarta, dalam *Islamic Economics Journal*, Vol. 2, No. 1, Hal 53-69

⁵⁹ Berdasarkan Hasil Diskusi dengan Fakultas Ekonomi dan Bisnis Islam UIN Mataram, Nusa Tenggara Barat, tanggal 10 -13 Maret 2020.

⁶⁰ Berdasarkan hasil diskusi dengan BAZNAS Provinsi Tenggara Barat, Provinsi Nusa Tenggara Barat, tanggal 10 -13 Maret 2020.

⁶¹ Berdasarkan hasil diskusi dengan BAZNAS Provinsi Kalimantan Selatan, dalam pengumpulan data di Provinsi Kalimantan Selatan tanggal 10 -13 Maret 2020.

lembaga zakat. Untuk meraih kepercayaan masyarakat, lembaga zakat juga harus transparan dan akuntabel dalam mengelola zakat. Karena itu, perlu dipertimbangkan untuk memposisikan lembaga zakat sebagai lembaga keuangan syaria'ah. Kalau diposisikan sebagai lembaga keuangan syaria'ah, maka lembaga zakat harus diaudit secara berkali, baik keuangan maupun kinerjanya, serta harus tunduk kepada peraturan perundang-undangan⁶².

Pengumpulan zakat dilakukan oleh BAZNAS dan LAZ. Namun, BAZNAS menmgoordinasi pengumpulan zakat, dalam artian meminta laporan dari LAZ-LAZ untuk kemudian dikompilasi sebagai data zakat nasional. Jadi data zakat nasional yang dikeluarkan oleh BAZNAS adalah bersumber hasil pengumpulan yang dilakukan oleh BAZNAS dan LAZ-LAZ. Namun data nasional zakat yang dikeluarkan oleh BAZNAS, bisa jadi tidak menunjukkan data hasil pengumpulan zakat secara keseluruhan, karena terkadang ada LAZ yang tidak melaporkan hasil pengumpulan zakatnya kepada BAZNAS.

Pendistribusian zakat di Indonesia secara umum serta di Provinsi Kalimantan Selatan dan Provinsi Nusa Tenggara Barat sama, yaitu didistribusikan kepada delapan kelompok (*ashnaf*) yang sudah ditentukan dalam syaria'at Islam. Pendayagunaan zakat juga serupa, yaitu untuk meningkatkan potensi penerima (*mustahik*) zakat, baik yang masuk kategori ekonomi, pendidikan dan lain sebagainya. Yang berbeda hanya nama programnya, misalnya Mataram Peduli di Provinsi Nusa Tenggara Barat dan program *micropreneur* (pemberdayaan UMKM mustahik) di Provinsi Kalimantan Selatan. Selain pendayaagunaan zakat juga telah diintegrasikan dengan program-program Pemerintah, terutama program pengentasan kemiskinan⁶³. Pendistribusian zakat dilakukan oleh BAZNAS dan LAZ-LAZ secara sendiri-sendiri, namun tersinergi. Jadi, dalam mendistribusikan zakat, BAZNAS dan LAZ memiliki program prioritas

⁶²Berdasarkan hasil diskusi dengan Institut Agama Islam Darussalam, Martapura, Kalimantan Selatan, Provinsi Kalimantan Selatan tanggal 10 -13 Maret 2020.

⁶³Hasil pengumpulan data di Provinsi Kalimantan Selatan dan Provinsi Nusa Tenggara Barat, tanggal 10-13 Maret 2020.

masing-masing, namun tetap menyasar penerima manfaat mustahik zakat.

Demikian juga pendayagunaan zakat dilakukan oleh BAZNAS dan LAZ secara sendiri-sendiri, namun tersinergi, walau kadang acap timbul permasalahan. Masalah tersebut, misalnya adalah pemilihan penerima manfaat (*mustahik*). Kadang ditemukan, beberapa lembaga zakat yang saling berebut penerima manfaat. Hal ini tentu terkait dengan citra masing-masing lembaga agar dikategorikan berhasil dalam mendayagunakan zakat dan diharapkan berimplikasi terhadap kepercayaan wajib zakat (muzaki)⁶⁴. Namun praktik rebutan penerima manfaat zakat harus tidak terjadi. Karena itu, sinergitas dan koordinas antar pengelola zakat sangat penting dan mendesak untuk diperbaiki.

Terkait dengan pelaporan pengelolaan zakat, berdasarkan ketentuan Undang-Undang Zakat, organisasi pengelola zakat harus melaporkan kepada public melalui berbagai media dan juga kepada institusi-institusi tertentu. BAZNAS di tingkat nasional melaporkan kepada Menteri Agama setiap 6 bulan dan akhir tahun. Selain itu, BAZNAS di tingkat nasional juga harus melapor kepada Presiden paling sedikit 1 kali dalam 1 tahun. BAZNAS di tingkat provinsi dan kabupaten/kota melaporkan pengelolaan zakat yang dilakukan kepada BAZNAS di tingkatan yang lebih tinggi dan juga kepada Pemerintah Daerah sesuai tingkatannya setiap 6 bulan dan di akhir tahun.

LAZ tingkat nasional wajib menyampaikan laporan pengelolaan zakat kepada BAZNAS dan pemerintah daerah setiap 6 (enam) bulan dan akhir tahun. Perwakilan LAZ wajib menyampaikan laporan pengelolaan zakat kepada LAZ yang lebih tinggi dengan menyampaikan tembusan kepada pemerintah daerah dan kepala kantor wilayah kementerian agama provinsi dan kepala kantor kementerian agama kabupaten/kota.

⁶⁴Berdasarkan hasil diskusi dengan Baznas Kota Banjarmasin, Kalimantan Selatan dan Rumah Zakat Provinsi Kalimantan Selatan, tanggal 10 – 13 Maret 2020.

Selanjutnya, terkait dengan pengelolaan zakat, terdapat beberapa masukan dan solusi agar pengelolaan zakat optimal, antara lain:⁶⁵

- a. Sifat pengaturan dalam RUU Tentang Zakat harus bersifat *obligatory*, bukan *voluntary*. Sifat pengaturan seperti ini adalah berdasarkan ayat Alquran, *hudz min amwalihim sadaqatan tutahhiruhum wa tuzakkihim*. Jadi, umat Islam yang memiliki harta dan telah memenuhi syarat, maka wajib dikeluarkan zakatnya untuk menyucikan hartanya tersebut. Mengingat, syari'at Islam telah mewajibkan zakat terhadap harta yang telah memenuhi syarat, maka aturan Negara tentang zakat juga harus bersifat wajib.
- b. *Reward* dan *punishment* terhadap wajib zakat (*muzakki*). Wajib zakat yang patuh mengeluarkan zakat harus mendapat insentif, misalnya berupa pengurangan pajak atau bentuk insentif lainnya, sedang bagi wajib zakat yang tidak patuh mengeluarkan zakat harus diberi sanksi (*punishment*). Formula sanksi yang dikenakan kepada wajib zakat yang tidak patuh harus diformulasikan secara tepat dan proporsional dengan bentuk pelanggaran.
- c. Pengelola zakat, infak dan sedekah (ZIS) sebaiknya lembaga, bukan perorangan. Tujuan pengelolaan ZIS oleh lembaga adalah agar transparan dan dapat dipertanggungjawabkan baik secara syar'i maupun secara managerial.
- d. Siklus manajemen pengelolaan zakat, infak dan sedekah (ZIS). Siklus pengelolaan ZIS meliputi: perencanaan, pelaksanaan, pengadministrasian, pengoordinasian, pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan. Manajemen ZIS harus dilakukan secara transparan dan bertanggungjawab dengan harapan agar muzakki (wajib zakat) dan masyarakat yang akan mempercayai lembaga pengelola ZIS.

⁶⁵Berdasarkan hasil diskusi dengan Kementerian Agama RI wilayah provinsi, BAZNAS provinsi atau kabupaten/kota, dan LAZ sebagai Pemangku kepentingan pengelolaan zakat di Provinsi Kalimantan Selatan dan Provinsi Nusa Tenggara Barat, tanggal 10 – 13 Maret 2020.

- e. Lembaga pengelola ZIS dapat juga dijadikan sebagai lembaga keuangan syari'ah non bank. Dengan menjadikan lembaga pengelola ZIS sebagai lembaga keuangan syari'ah non bank, maka transparansi dan akuntabilitas lembaga pengelola ZIS akan meningkat, karena pengawasannya ditambah oleh Otoritas Jasa Keuangan (OJK). Namun, untuk mewujudkan hal ini maka juga perlu dilakukan revisi terhadap UU OJK. Sedangkan iuran yang harus disetor oleh lembaga pengelola ZIS kepada OJK dapat berasal dari bantuan biaya operasional dari Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.
- f. Lembaga pengelola ZIS juga dapat mengelola wakaf. Lembaga pengelola wakaf dapat disatukan ke lembaga pengelola ZIS. Jadi, lembaganya kemudian menjadi ZISWAF (lembaga pengelola zakat, infak, sedekah, dan wakaf) Dengan demikian maka pengelolaan dana sosial keagamaan akan lebih efektif dan efisien karena dibawah koordinasi satu lembaga.
- g. Sumber daya manusia (SDM) pengelola ZIS harus memiliki kompetensi yang baik. Kompetensi SDM pengelola ZIS harus sesuai dengan konteks pengelolaan ZIS, misalnya harus terdiri perencana program, ahli keuangan, ahli agama dan lainnya yang memang dibutuhkan oleh lembaga pengelola ZIS.
- h. Pengelolaan ZIS dapat diintegrasikan dengan pengelolaan pajak, misalnya zakat itu pajak, pajak itu zakat. Selama ini yang terjadi adalah bagi mereka yang telah mengeluarkan zakat dapat mengurangi objek kena pajak. Ke depan zakat dapat juga dikategorikan sebagai pajak, jadi mereka yang telah mengeluarkan zakat tidak lagi diwajibkan mengeluarkan pajak.⁶⁶

⁶⁶ Pemangku kepentingan pengelolaan zakat di Provinsi Kalimantan Selatan dan Provinsi Nusa Tenggara Barat yang diwawancarai dalam pengumpulan data pada tanggal 10 – 13 Maret 2020 terdiri dari: Kementerian Agama RI wilayah provinsi, BAZNAS provinsi atau kabupaten/kota, dan LAZ

2. Perbandingan Pengelolaan Zakat di Negara Lain

Pengelolaan zakat penting, karena merupakan katalisator pelaksanaan salah satu rukun Islam. Selain penunaian zakat, rukun Islam meliputi pembacaan syahadat, pelaksanaan shalat, penyelenggaraan puasa ramadhan, dan pelaksanaan ibadah haji. Pengelolaan zakat tidak hanya dilaksanakan di Indonesia, tapi juga di negara-negara lain yang memiliki warga negara beragama Islam. Pengelolaan zakat, secara umum, meliputi dua kegiatan: pengumpulan dan pendistribusian. Pengumpulan zakat harus maksimal dan pendistribusiannya harus tepat sasaran sesuai tuntunan ajaran Islam⁶⁷. Pengelolaan zakat di beberapa negara beragam. Misalnya bentuk kelembagaannya, mekanisme pengelolaannya, dan legalitasnya. Yang serupa hanya peruntukannya, yaitu didistribusikan kepada delapan golongan (*ashnaf*) yang sudah ditentukan dalam ajaran Islam. Ragam pengelolaan zakat ini tidak lepas dari konteks sosial-politik masing-masing negara.

Oleh karena itu, bertitik tolak dari dua kegiatan utama pengelolaan zakat, penting untuk memahami kelembagaan pengelola zakat, legalitasnya, dan mekanisme pengumpulan dan pendistribusian zakat yang dipraktikkan di berbagai negara sebagai perbandingan untuk diambil pembelajaran. Negara-negara tersebut tentu tidak mencakup semua negara yang terdapat warga negara beragama Islam, namun berdasarkan ketersediaan data yang dibutuhkan. Negara-negara yang pengelolaan zakatnya dipotret dalam tulisan ini: Mesir, Saudi Arabia, Kuwait, Pakistan, Sudan, dan Malaysia.

a. Mesir

Mesir belum memiliki peraturan perundang-undangan yang secara khusus mengatur mengenai zakat⁶⁸. Karena itu, Mesir tidak memiliki lembaga negara yang secara khusus mengemban mandat

⁶⁷ Ram Al Jaffri Saad, dkk., *Islamic accountability framework in the zakat funds management*, dalam jurnal *Procedia: Social and Behavioral Sciences* 164 (2014) 508 – 515.

⁶⁸ Hosam Elsayed Abdelhalim Aamr Helal, *What is the required role of the state in Egypt concerning Zakat*, Belanda : International Institute of Social Studies (IISS), 2012, hal. 29.

untuk mengelola zakat⁶⁹. Namun, Mesir memiliki lembaga keuangan milik negara, yang di antaranya, memiliki kewenangan untuk mengelola zakat. The Nasir Social Bank yang dibentuk berdasarkan Undang-undang No. 48 tahun 1977 dan The Egyptian Faisal Islamic Bank memiliki kewenangan mengelola zakat. Dua bank ini membentuk divisi khusus untuk mengelola zakat, baik di kantor pusat maupun cabangnya di seluruh Mesir. Pengumpulan zakat yang dilakukan oleh dua bank ini hanya menjangkau internal bank, yaitu zakat yang bersumber dari keuntungan perusahaan, pemegang saham, dan pegawai atau nasabah bank⁷⁰.

Secara praktik, Mesir memiliki jaringan yang besar dalam pengumpulan dan pendistribusian zakat, yaitu berupa organisasi pengelola zakat yang berbasis komunitas, berbasis lembaga pemerintah dan berbasis lembaga keuangan⁷¹. Lembaga pengelola zakat yang berbasis lembaga keuangan adalah dua bank yang disebutkan di atas, lembaga pengelola zakat yang berbasis komunitas adadalah lembaga mandiri, yang tidak berafiliasi dengan lembaga lain, lembaga pengelola zakat yang berafiliasi dengan lembaga pemerintah, misalnya Mashyakiet Alazhar. Mashyakiet Alazhar ini adalah lembaga pengelola zakat tertua dan terkenal di Mesir⁷².

b. Saudi Arabia

Saudi Arabia telah memiliki peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pengelolaan zakat: pengumpulan dan pendistribusian sejak tahun 1951. Pada tahun 1951, Raja Arab Saudi mengeluarkan keputusan raja (royal court) Nomor 17/2/28/8634 tertanggal 29/6/1370 H/7/4/1951 M. Keputusan raja menyebutkan:

⁶⁹Ibid, hal. 31.

⁷⁰Dian Masyita, *Lessons Learned of Zakah Management from Different Era and Countries*, Al-Iqtishad: Journal of Islamic Economics Volume 10 (2), Juli 2018, hal. 441-456.

⁷¹Ibid

⁷²Hosam Elsayed Abdelhalim Aamr Helal, *What is the required role of the state in Egypt concerning Zakat*, hal. 25.

“zakat syar’i yang sesuai dengan ketentuan syari’ah Islamiyah diwajibkan kepada individu dan perusahaan warga negara Saudi Arabia⁷³.”

Jadi, mengacu kepada keputusan raja ini, maka zakat hanya diwajibkan kepada warga negara dan perusahaan Arab Saudi dan tidak diwajibkan kepada warga negara asing. Warga negara asingnya dibebani pajak. Dengan demikian, warga negara Arab Saudi yang telah membayar zakat, maka tidak dibebani untuk membayar pajak. Yang seyogyanya menjadi perhatian adalah pengenaan zakat bagi perusahaan milik negara atau warga negara Arab Saudi dan sinergi pengelolaan zakat dan pajak.

Pengumpulan zakat di Arab Saudi dilakukan oleh Kementerian Keuangan. Kementerian Keuangan Arab Saudi memiliki departemen yang fokus mengelola zakat dan pajak penghasilan (*department of zakat dan income tax*)⁷⁴. Sedang, pendistribusian zakat dilakukan melalui oleh Kementerian Sosial, melalui Direktorat Jaminan Sosial. Walau Kementerian Keuangan yang berwenang mengumpulkan zakat, namun yang mengumpulkan zakat secara langsung dari masyarakat adalah komisi khusus yang dibentuk oleh Kementerian Keuangan dan Kementerian Dalam Negeri⁷⁵. Jadi, Kementerian Keuangan menjadi *pooling agency* pengelolaan zakat, baik dalam hal pengumpulan maupun pendistribusian. Namun dalam perkembangannya, *muzakki* (wajib zakat) di Arab Saudi juga diperbolehkan mendistribusikan zakat kepada *mustahik* (penerima zakat yang telah memenuhi syarat) secara langsung sebesar maksimal 50 %, sedang 50 % sisanya harus diserahkan kepada Kementerian Keuangan. Hal ini hanya berlaku bagi *muzakki* bukan

⁷³Faisal, *Sejarah Pengelolaan Zakat di Dunia Muslim dan Indonesia (Pendekatan Teori Investigasi-Sejarah Charles Peirce dan Defisit Kebenaran Lieven Boeve)*, Jurnal Analisis, Volume XI, Nomor 2, Desember 2011, 241-272.

⁷⁴Shearman & Sterling, *Understanding the Key Government Institutions and Ministries in the Kingdom of Saudi Arabia*, Fact sheet, Desember 2019, hal. 8.

⁷⁵ Faisal, *Sejarah Pengelolaan Zakat di Dunia Muslim dan Indonesia (Pendekatan Teori Investigasi-Sejarah Charles Peirce dan Defisit Kebenaran Lieven Boeve)*.

perusahaan. *Muzakki* perusahaan harus menyetor semua kewajiban zakatnya ke Kementerian Keuangan⁷⁶.

c. Kuwait

Pengelola zakat di Kuwait adalah *Bait az-Zakat* (rumah zakat). Pendirian *Bait az-Zakat* adalah amanat Undang-undang nomor 5 Tahun 1982 yang disahkan pada tanggal 21 Rabi'ul Awwal 1403 H atau tanggal 16 Januari 1982 M. Ketua *Bait az-Zakat* adalah Menteri Waqaf dan Urusan Islam. Anggotanya terdiri dari: perwakilan dari Kementerian Waqaf dan Urusan Islam, Kementerian Sosial dan Tenaga Kerja, Lembaga Jaminan Sosial, kepala rumah tangga istana⁷⁷, dan enam orang tokoh masyarakat. Enam tokoh masyarakat ini dipilih oleh pemerintah dengan masa jabatan selama 3 (tiga) tahun dan dapat diperpanjang. Tokoh masyarakat dapat menjadi anggota *Bait Az-Zakat* dengan syarat memiliki keahlian di bidang pengelolaan zakat dan tidak sedang menjabat di lembaga pemerintah lain⁷⁸.

Bait az-Zakat mengelola zakat untuk seluruh Negara Kuwait. Maklum, Kuwait adalah negara kecil, dengan luas 17.818 Km² (sekitar ½ luas Provinsi Jawa Barat⁷⁹). *Bait az-Zakat* menerima semua bentuk zakat. Namun undang-undang di Kuwait tidak mewajibkan (*non-obligatory*) zakat kepada warga negara Kuwait, melainkan bersifat sukarela (*voluntary*). Kuwait tidak membebankan pajak pendapatan (*income tax*) kepada warganya, karena itu tidak ada pengurangan pajak (*tax deduction*) kepada pembayar zakat (*muzakki*). Pendistribusian zakat di Kuwait, sesuai dengan ajaran agama Islam, yaitu untuk mereka yang memenuhi syarat sebagai penerima (*mustahik*), seperti orang miskin. Namun, karena orang miskin di

⁷⁶Murtadho Ridwan, *Zakat Vs Pajak: Studi Perbandingan di Beberapa Negara Muslim*, Jurnal ZISWAF, Vol. 1, No. 1, Juni 2014, hal. 123-144.

⁷⁷BBC News: *Kuwait Country Profile*, diunduh dari: <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-14644252>, diakses tanggal 15 Agustus 2020.

⁷⁸Faisal, *Sejarah Pengelolaan Zakat di Dunia Muslim dan Indonesia (Pendekatan Teori Investigasi-Sejarah Charles Peirce dan Defisit Kebenaran Lieven Boeve)*.

⁷⁹Kedutaan Besar Republik Indonesia di Kuwait, *Profil Negara Kuwait*, Diunduh di : https://kemlu.go.id/kuwaitcity/id/pages/profil_negara_kuwait/1585/etc-menu, diakses tanggal 15 Agustus 2020.

Kuwait malu menunjukkan jati dirinya, maka petugas dari *Bait az-Zakat* kesulitan untuk mendapatkan orang miskin. Solusinya, *Bait az-Zakat* mendistribusikan zakat ke negara-negara lain yang membutuhkan⁸⁰. Dalam melakukan pengelolaan zakat, *Bait az-Zakat*, mempraktikkan manajemen modern, mulai dari perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan. Bahkan untuk mengoptimalkan pengelolaan zakat, *Bait az-Zakat* mempraktikkan perencanaan strategis (*strategic planning*)⁸¹. Berdasarkan perencanaan strategis itulah pengumpulan dan pendistribusian zakat dieksekusi oleh pengelola *Bait Az-Zakat* secara disiplin, sehingga target yang direncanakan tercapai dan memberikan dampak yang baik terhadap perubahan kehidupan *mustahik*.

d. Pakistan

Pemerintah Pakistan secara resmi membentuk lembaga pengelola zakat pada tahun 1980. Pada tanggal 20 Juni 1980, Presiden Pakistan ketika itu, Muhammad Zia Ul Haq, mengeluarkan peraturan mengenai sistem pengelolaan zakat dan '*ushr*'. Tujuannya adalah untuk membantu dan merehabilitasi kehidupan sosial-ekonomi fakir-miskin. Ujung tombak pelaksanaan sistem pengelolaan zakat dan '*ushr*' ada 5 (lima) lembaga: lembaga pengelola zakat di tingkat pusat (*central zakat fund*)⁸², tingkat provinsi, tingkat distrik, tingkat tehsil dan tingkat lokal⁸³. Lembaga pengelola zakat di tingkat pusat dikelola secara kolegal oleh enam belas anggota. Anggota-anggota tersebut antara lain: Hakim Agung Pakistan, delapan orang tidak resmi dengan tiga di antaranya dari golongan ulama, dan tujuh sisanya resmi salah satunya ketua lembaga pengelola zakat, empat

⁸⁰Dian Masyita, *Lessons Learned of Zakah Management from Different Era and Countries*, Al-Iqtishad: Jurnal Ilmu Ekonomi Syariah (Journal of Islamic Economics) Volume 10 (2).

⁸¹Faisal *Sejarah Pengelolaan Zakat di Dunia Muslim dan Indonesia (Pendekatan Teori Investigasi-Sejarah Charles Peirce dan Defisit Kebenaran Lieven Boeve)*.

⁸²Country studies, *Government Structure*, diunduh di : <http://countrystudies.us/pakistan/65.htm>, diakses tanggal 17 Agustus 2020.

⁸³Nasim Shah Shirazi, *Targeting, Coverage and Contribution of Zakat to Households' Income: The Case Of Pakistan*, Journal of Economic Cooperation Among Islamic Countries vol. 17, Hal. 165-186.

dari unsur Kementerian Keuangan Negara Bagian Federal dan unsur Kementerian Urusan Agama⁸⁴.

Zakat yang dikumpulkan oleh lembaga keuangan atau lembaga lain dikumpulkan ke dan dikelola oleh lembaga pengelola zakat di tingkat pusat serta didistribusikan secara adil kepada *mustahik*⁸⁵. Jadi, antar lembaga pengelola zakat saling bekerjasama dan bersinergi untuk mengoptimalkan pengumpulan dan pendistribusian zakat di Pakistan sehingga tujuan pembentukan lembaga zakat dan *'ushr* yang ditetapkan tercapai.

Zakat di Pakistan bersifat *mandatory* untuk umat Islam warga Negara Pakistan yang telah memiliki harta mencapai nisab. Mekanisme pengumpulannya adalah harta *muzakki* langsung dipotong dari rekening tabungan dan deposito, sertifikat deposito, sertifikat investasi, obligasi pemerintah, saham perusahaan dan polis asuransi. Sedangkan harta lainnya diserahkan kepada *muzakki* untuk menunaikannya, seperti zakat uang cash, zakat emas dan perak, zakat perdagangan, zakat industri, dan sebagainya⁸⁶.

e. Malaysia

Pengelolaan zakat di Malaysia adalah urusan negara. Maksudnya, negara mengatur pengelolaan zakat⁸⁷. Tetapi pengelolaan zakat di Malaysia berbeda antara satu negara bagian dengan negara bagian yang lain, walau tetap berada di bawah satu koordinasi, yaitu oleh Majelis Agama Islam Negeri (MAIN). MAIN dibentuk oleh Pemerintah Malaysia dan berwenang untuk mengurus permasalahan agama Islam, termasuk zakat dan wakaf⁸⁸.

Perbedaan pengelolaan zakat di negara-negara bagian Malaysia, adalah: 1. di Selangor, Pulau Pinang, dan Serawak, pengelolaan

⁸⁴ Faisal *Sejarah Pengelolaan Zakat di Dunia Muslim dan Indonesia (Pendekatan Teori Investigasi-Sejarah Charles Peirce dan Defisit Kebenaran Lieven Boeve)*.

⁸⁵ Faiz Mohammad, *Prospect of Poverty Eradication Through the Existing System in Pakistan*, The Pakistan Development Review vol. 30, hal. 1119 – 1129.

⁸⁶ Faisal *Sejarah Pengelolaan Zakat di Dunia Muslim dan Indonesia (Pendekatan Teori Investigasi-Sejarah Charles Peirce dan Defisit Kebenaran Lieven Boeve)*.

⁸⁷ Azman Ab Rahman, dkk., *Zakat Institution in Malaysia: Problems and Issues*, jurnal GJAT, Juni 2012, Vol. 2 terbitan ke-1, hal. 35 – 41.

⁸⁸ Ibid.

zakat, baik pengumpulan maupun pendistribusian dilakukan oleh pihak swasta (lembaga pengelolaan zakat yang dibentuk oleh masyarakat); 2. Di Kuala Lumpur, Negeri Sembilan, Malaka, dan Pahang, pengumpulan zakat oleh pihak swasta, sedang pendistribusiannya dilakukan MAIN; 3. Di Kedah, Perlis, Sabah, Kelantan, Perak, Terengganu, Johor, Putrajaya, Labuan, pengumpulan dan pendistribusian zakat dilakukan oleh MAIN. Privatisasi pengelolaan zakat di sebagian negara bagian Malaysia bertujuan untuk meningkatkan kualitas dan kinerja pengelolaan zakat⁸⁹. Misalnya, dalam bentuk pemanfaatan perkembangan teknologi-informasi untuk meningkatkan kesadaran muzakki untuk menunaikan kewajibannya membayar zakat.

f. Sudan

Pengelola zakat di Sudan dibagi menjadi 2 (dua) kamar: regulator dan operator. Regulatornya adalah Majelis Tinggi Kepengurusan Zakat, sedang operatornya adalah Dewan Zakat (*Zakat Chamber*). Dasar hukum pengelolaan zakat di Sudan adalah undang-undang yang dikeluarkan pada tahun 2001⁹⁰. Pengelolaan zakat di Sudan dilakukan satu atap dengan pajak. Jadi, aparat Dewan Zakat selain bertugas mengelola zakat, juga mengelola pajak. Dewan zakat tidak mendistribusikan sendiri zakat, melainkan didistribusikan melalui Departemen Keuangan dan Perencanaan Ekonomi Nasional⁹¹. Hal ini memungkinkan terjadinya integrasi pendistribusian zakat ke dalam pengelolaan program pembangunan semisal program pengentasan kemiskinan.

Walau dibentuk pemerintah, namun Dewan Zakat merupakan lembaga independen. Dewan Zakat terdapat di tingkat pusat dan di tingkat provinsi. Yang menjadi penanggungjawab operasional Dewan

⁸⁹Dian Masyita, *Lessons Learned of Zakah Management from Different Era and Countries*, *Al-Iqtishad: Jurnal Ilmu Ekonomi Syariah (Journal of Islamic Economics)*.

⁹⁰Aulia Candra Sari, *Pengelolaan Zakat di Negara Sudan*, *Jurnal ZISWAF*, Vol. 4, No. 1, Juni 2017, hal. 347 – 364.

⁹¹Amiruddin K, *Model-Model Pengelolaan Zakat di Dunia Muslim*, *jurnal AHKAM*, Volume 3, Nomor 1, Juli 2015, hal. 139-166.

Zakat, baik di tingkat pusat maupun tingkat provinsi, kepada Majelis Tinggi Kepengurusan Zakat, adalah Sekretaris Jenderal di tingkat pusat dan Sekretaris Dewan Provinsi di tingkat provinsi⁹². Karena Dewan Zakat harus mempertanggungjawabkan kinerjanya kepada Majelis Tinggi Kepengurusan Zakat, maka kewenangan majelis selain merumuskan peraturan turunan undang-undang mengenai pengelolaan zakat, juga melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan pengelolaan zakat yang dilakukan oleh Dewan Zakat.

D. Kajian terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru yang akan Diatur dalam Undang-Undang terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya terhadap Aspek Beban Keuangan Negara

Setiap produk hukum yang akan diterbitkan pasti sedikit banyak dan langsung atau tidak langsung akan memberi dampak atau pengaruh kepada tatanan kehidupan yang sudah ada. Dampak atau pengaruh tersebut harus telah dapat dikalkulasi dan dianalisa jauh sebelum produk hukum tersebut diterbitkan. Jika tidak, maka kemungkinan produk hukum tersebut akan mendapat hambatan dalam implementasinya sehingga tidak dapat dilaksanakan. Demikian pula halnya dengan RUU tentang Pengelolaan Zakat (RUU Zakat) sebagai produk hukum undang-undang.

Wacana penormaan kewajiban zakat bagi tiap muslim dalam RUU Zakat mungkin salah satu yang patut diantisipasi sejak awal. Ini dikarenakan bagi sebagian kalangan akan menilai bahwa hal tersebut merupakan degradasi kewajiban dari yang diperintahkan Al-Quran menjadi perintah undang-undang atau menganggap hal tersebut tidak selayaknya diatur ulang dalam undang-undang. Begitu pula dengan wacana penarikan kewajiban zakat bagi setiap ASN muslim dalam RUU Zakat akan mengundang kontroversi. Hal tersebut diperkirakan akan memunculkan resistensi di kalangan ASN sendiri karena banyak

⁹² Aulia Candra Sari,...Op Cit.

pemahaman yang berbeda tentang cara menunaikan kewajiban zakat. Kedua hal ini membutuhkan tidak hanya diseminasi atau sosialisasi melainkan juga internalisasi sehingga dapat diterima oleh seluruh kalangan umat muslim. Selain itu, pemahaman terhadap kewajiban zakat bagi badan juga perlu penguatan dasar hukum mengingat subjek hukum zakat yang individu perorangan sehingga perlu dicari argumentasi yang kuat sebagai dasar atau legalitas terhadap subjek hukum zakat berupa badan.

Masalah kelembagaan zakat juga sangat krusial untuk diperhatikan terutama dalam hal ini lembaga zakat yang dibentuk oleh Pemerintah yaitu Baznas. Apakah organisasi Baznas yang saat ini berbentuk Lembaga Pemerintah Non Struktural (LPNS) sudah merupakan bentuk yang ideal atau masih dimungkinkan dicari bentuk lain yang lebih tepat. Pada praktiknya, keberadaan LPNS dalam administrasi kelembagaan pemerintah juga masih mencari bentuknya dan kerap memunculkan perbedaan pandangan karena tidak sejelas lembaga pemerintah yang lain seperti Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK). Baznas sebagai LPNS akan tetapi merasa tidak leluasa atau mandiri karena secara administratif berada di bawah Kementerian Agama. Apalagi dengan wacana Baznas sebagai LPNS yang akan memiliki lembaga Baznas di daerah-daerah yang dibentuk dan bertanggung jawab langsung kepada Baznas Pusat sebagai instansi vertikal dan bukan bentukan Pemerintah Daerah seperti saat ini. Tentunya diperlukan sumber daya yang besar baik dari aspek personil maupun anggaran untuk mendukung operasional lembaga. Kelembagaan dengan struktur demikian memang sekilas tampak akan lebih berdaya tetapi patut dipertimbangkan dari segi efektivitas dan efisiensinya. Belum lagi perlu diantisipasi Pemerintah Daerah yang belum tentu akan menerima konsep kelembagaan tersebut karena daerah juga ingin berperan dalam menggali potensi zakat dan mensejahterakan masyarakat di daerahnya melalui zakat.

Selain bentuk, kewenangan lembaga Baznas yang sekarang dianggap berperan ganda sebagai regulator dan operator zakat juga

menjadi sorotan, terutama oleh lembaga amil zakat (LAZ) yang sama-sama operator tetapi merasa tidak setara. Wacana pengaturan yang akan memisahkan kedua fungsi pada Baznas tersebut perlu dipertimbangkan pula dampaknya. Jika Baznas tidak lagi menjadi regulator maka lembaga mana kemudian yang akan menggantikan posisi regulator tersebut, apakah kementerian agama atau Dewan Syariah Nasional/MUI. Bagaimana pula dengan fungsi pengawasan terhadap LAZ nantinya yang sekarang secara administratif dilakukan oleh Baznas dan secara kepatuhan syariah dilakukan oleh kementerian agama?. Jika Baznas murni sebagai operator maka perlu dilakukan adjustment kembali atau reposisi terhadap struktur, kewenangan, tugas, dan fungsinya selama ini agar organisasi Baznas lebih fit dan proper dalam menjalankan tugasnya yang baru. Karena kelembagaan yang besar dengan kewenangan yang kecil akan menjadi tidak efisien dalam pelaksanaannya, demikian pula sebaliknya.

Hal-hal lain yang juga perlu diperhatikan pengaruh atau dampaknya dalam perubahan RUU Zakat ke depan yaitu terkait aspek pengelolaan. Dalam aspek pengelolaan diantaranya adalah mengenai pengumpulan dan penyaluran zakat oleh BUMN (LPZ atau UPZ), pengumpulan dan penyaluran zakat oleh Mitra (MPZ), dana amil, integrasi zakat dengan sektor keuangan komersial (mikro dan BMT), pendayagunaan zakat untuk investasi proyek pemerintah dan/atau usaha produktif, dan terkait dana cadangan zakat yaitu dana yang disimpan untuk digunakan pada saat keadaan darurat. Selain itu tak kalah pentingnya juga terkait zakat yang dibayarkan kepada BAZNAS atau LAZ dapat menjadi pengurang pajak penghasilan yang harus dibayarkan. Jika zakat sebagai pengurang pajak diatur dalam RUU Zakat secara lebih detil dan dengan teknis pelaksanaan yang lebih mudah dan masif maka bukan tidak mungkin akan menarik lebih banyak lagi muzaki terutama muzaki besar untuk membayar zakat karena dianggap lebih menarik dari aspek bisnis dan keuangan.

BADAN KEAHLIAN DPR RI

BAB III EVALUASI DAN ANALISIS

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

A. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Tujuan negara sebagaimana dimanatkan dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 antara lain yaitu memajukan kesejahteraan umum. Untuk mewujudkan tujuan tersebut, negara berkewajiban menyejahterakan seluruh warga negaranya dari kemiskinan sebagaimana diamanatkan dalam batang tubuh UUD NRI Tahun 1945.

Selanjutnya dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945 memuat pokok-pokok pikiran dan cita-cita moral bangsa Indonesia yang memuat pandangan hidup dan dasar negara, yaitu Pancasila. Nilai-nilai yang tercantum dalam Pancasila. Terkait dengan RUU tentang Pengelolaan Zakat, Nilai-nilai yang tercantum dalam Pancasila tersebut sangat sesuai dengan ajaran Islam yang dapat diimplementasikan melalui zakat.

Ketentuan Pasal 28E ayat (1) menyatakan bahwa setiap orang berhak memeluk agama dan beribadah menurut agamanya dan Pasal 29 ayat (2) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu. Dalam hal ini negara berperan untuk membuat regulasi terkait zakat sebagai pengejawantahan dari pelaksanaan ketentuan Pasal 28E ayat (1) dan Pasal 29 ayat (2) ini, khususnya bagi umat Islam.

Zakat di samping memiliki dimensi spiritual. Ketentuan ini dapat dimaknai bahwa dengan berzakat merupakan pengamalan terhadap nilai-nilai sila pertama dalam Pancasila, Ketuhanan Yang Maha Esa. Selain itu zakat juga memiliki dimensi sosial, karena melalui zakat mendorong sikap toleransi dan kesetiakawanan sosial.

Lebih lanjut tanggung jawab negara untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat ditegaskan dalam ketentuan Pasal 34 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan "Fakir miskin dan anak terlantar dipelihara oleh negara". Salah satu upaya untuk

mengentaskan kemiskinan tersebut dilakukan dengan melalui pengelolaan zakat. Dengan demikian, Pasal 28E ayat (1), Pasal 29 ayat (2) dan Pasal 34 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menjadi landasan hukum pengaturan mengenai pengelolaan zakat.

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

Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (Undang-Undang tentang Pengelolaan Zakat) terdapat beberapa definisi operasional yang digunakan terkait dengan pelaksanaan, pengumpulan, penyaluran/pendistribusian, dan pendayagunaan zakat. Ketentuan Pasal 1 angka 1 menyebutkan bahwa pengelolaan zakat adalah kegiatan perencanaan, pelaksanaan, dan pengoordinasian dalam pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat. Dalam Pasal 1 angka 2 disebutkan zakat adalah harta yang wajib dikeluarkan oleh seorang muslim atau badan usaha untuk diberikan kepada yang berhak menerimanya sesuai dengan syariat Islam.

Pasal 1 Undang-Undang tentang Pengelolaan Zakat memberikan batasan pengertian tentang zakat yang berbeda dengan pengertian tentang infak dan sedekah. Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 3 Undang-Undang tentang Pengelolaan Zakat disebutkan bahwa infak adalah harta yang dikeluarkan oleh seseorang atau badan usaha di luar zakat untuk kemaslahatan umum. Sedangkan dalam ketentuan Pasal 1 angka 4 disebutkan sedekah adalah harta atau nonharta yang dikeluarkan oleh seseorang atau badan usaha di luar zakat untuk kemaslahatan umum.

Pengaturan mengenai siapa subyek dan obyek zakat diatur dalam Pasal 1 angka 5 Undang-Undang tentang Pengelolaan Zakat yang menyebutkan bahwa muzaki adalah seorang muslim atau badan usaha yang berkewajiban menunaikan zakat. Sedangkan dalam Pasal 1 angka 6 disebutkan mustahik adalah orang yang berhak menerima zakat. Terkait dengan kewenangan lembaga yang berhak melakukan pengelolaan zakat diatur dalam ketentuan Pasal 1 angka 7 Undang-

Undang tentang Pengelolaan Zakat, yaitu Badan Amil Zakat Nasional yang selanjutnya disebut BAZNAS. BAZNAS adalah lembaga yang melakukan pengelolaan zakat secara nasional. Selain itu, sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 8, pengertian Lembaga Amil Zakat yang selanjutnya disingkat LAZ adalah lembaga yang dibentuk masyarakat yang memiliki tugas membantu pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat. Selain BAZNAS dan LAZ, juga ada satu lembaga yang dinamakan Unit Pengumpul Zakat yang selanjutnya disingkat UPZ yang diatur dalam Pasal 1 angka 9, yaitu satuan organisasi yang dibentuk oleh BAZNAS untuk membantu pengumpulan zakat.

Sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 2 Undang-Undang tentang Pengelolaan Zakat, asas yang digunakan dalam pengelolaan zakat yaitu syariat Islam, amanah, kemanfaatan, keadilan, kepastian hukum, terintegrasi, dan akuntabilitas. Dalam Pasal 3 diatur tujuan pengelolaan zakat, yaitu untuk:

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

Terkait dengan jenis zakat yang diatur dalam Pasal 4 meliputi zakat mal dan zakat fitrah. Zakat mal terdiri dari: a) emas, perak, dan logam mulia lainnya; b) uang dan surat berharga lainnya; c) perniagaan; d) pertanian, perkebunan, dan kehutanan; e) peternakan dan perikanan; f) pertambangan; g) perindustrian; h) pendapatan dan jasa; dan i. rikaz.

Sebagaimana telah diatur sebelumnya dalam ketentuan Pasal 1 angka 7, pengaturan lebih lanjut mengenai BAZNAS diatur dalam Pasal 5 ayat (2), Pemerintah membentuk BAZNAS yang berkedudukan di ibu kota negara. Kemudian dalam Pasal 5 ayat (3) diatur BAZNAS merupakan lembaga pemerintah nonstruktural yang bersifat mandiri dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri Agama.

Keanggotaan BAZNAS terdiri atas 8 (delapan) orang dari unsur masyarakat dan 3 (tiga) orang dari unsur pemerintah. Untuk mengefektifkan kinerja BAZNAS dalam pengumpulan zakat secara nasional dan untuk menghimpun potensi zakat secara optimal, maka sesuai dengan ketentuan Pasal 15 ayat (1), 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. Sedangkan BAZNAS kabupaten/kota dibentuk oleh Menteri atau pejabat yang ditunjuk atas usul bupati/walikota setelah mendapat pertimbangan BAZNAS. Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, BAZNAS, BAZNAS provinsi, dan BAZNAS kabupaten/kota dapat membentuk UPZ pada instansi pemerintah, badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, perusahaan swasta, dan perwakilan Republik Indonesia di luar negeri serta dapat membentuk UPZ pada tingkat kecamatan, kelurahan atau nama lainnya, dan tempat lainnya sebagaimana diatur dalam Pasal 16 ayat (1).

Selain membantuk UPZ, untuk membantu BAZNAS dalam pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat, masyarakat dapat membentuk LAZ, yang diatur dalam Pasal 17. Pembentukan LAZ wajib mendapat izin Menteri atau pejabat yang ditunjuk oleh Menteri. Adapun dalam ketentuan Pasal 18 diatur persyaratan pendirian LAZ sebagai berikut:

- a. terdaftar sebagai organisasi kemasyarakatan Islam yang mengelola bidang pendidikan, dakwah, dan sosial;
- b. berbentuk lembaga berbadan hukum;
- c. mendapat rekomendasi dari BAZNAS;
- d. memiliki pengawas syariat;
- e. memiliki kemampuan teknis, administratif, dan keuangan untuk melaksanakan kegiatannya;
- f. bersifat nirlaba;
- g. memiliki program untuk mendayagunakan zakat bagi kesejahteraan umat; dan

h. bersedia diaudit syariat dan keuangan secara berkala.

Selain itu, dalam Pasal 19 LAZ wajib melaporkan pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat yang telah diaudit kepada BAZNAS secara berkala

Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya, pengelolaan zakat adalah kegiatan perencanaan, pelaksanaan, dan pengoordinasian dalam pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat. Pengumpulan zakat pada prinsipnya dilakukan sendiri oleh muzaki dengan penghitungan sendiri atas kewajibannya, namun jika tidak dapat menghitung sendiri kewajiban zakatnya, muzaki dapat meminta bantuan BAZNAS, sebagaimana diatur dalam Pasal 21. Zakat yang dibayarkan oleh muzaki kepada BAZNAS atau LAZ dikurangkan dari penghasilan kena pajak, yang diatur dalam Pasal 22. Setelah dikumpulkan, zakat wajib didistribusikan kepada mustahik sesuai dengan syariat Islam (Pasal 25) dengan memperhatikan prinsip pemerataan, keadilan, dan kewilayahan (Pasal 26). Di samping itu, zakat dapat didayagunakan untuk usaha produktif dalam rangka penanganan fakir miskin dan peningkatan kualitas umat. Pendayagunaan zakat untuk usaha produktif dilakukan apabila kebutuhan dasar mustahik telah terpenuhi (Pasal 27).

Sesuai dalam ketentuan Pasal 28, selain melakukan pengelolaan zakat, BAZNAS atau LAZ juga dapat menerima infak, sedekah, dan dana sosial keagamaan lainnya yang pendistribusian dan pendayagunaannya dilakukan sesuai dengan syariat Islam dan dilakukan sesuai dengan peruntukkan yang diikrarkan oleh pemberi. Sebagai lembaga negara yang mengelola dana zakat yang dikumpulkan dari masyarakat, BAZNAS mempunyai kewajiban untuk membuat pelaporan. Ketentuan mengenai pelaporan diatur dalam Pasal 29. Pelaporan dilaksanakan secara berjenjang sesuai dengan tingkat kewenangan, dengan pengaturan sebagai berikut:

- a. BAZNAS kabupaten/kota wajib menyampaikan laporan pelaksanaan pengelolaan zakat, infak, sedekah, dan dana sosial keagamaan lainnya kepada BAZNAS provinsi dan pemerintah daerah secara berkala.

- b. BAZNAS provinsi wajib menyampaikan laporan pelaksanaan pengelolaan zakat, infak, sedekah, dan dana sosial keagamaan lainnya kepada BAZNAS dan pemerintah daerah secara berkala.
- c. LAZ wajib menyampaikan laporan pelaksanaan pengelolaan zakat, infak, sedekah, dan dana sosial keagamaan lainnya kepada BAZNAS dan pemerintah daerah secara berkala.
- d. BAZNAS wajib menyampaikan laporan pelaksanaan pengelolaan zakat, infak, sedekah, dan dana sosial keagamaan lainnya kepada Menteri secara berkala.

Untuk melaksanakan tugasnya, BAZNAS dibiayai dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Hak Amil. Untuk BAZNAS provinsi dan BAZNAS kabupaten/kota dibiayai dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan Hak Amil, sebagaimana diatur Pasal 31 ayat (1). Selain itu, untuk BAZNAS provinsi dan BAZNAS kabupaten/kota dapat dibiayai dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Hal ini diatur dalam Pasal 31 ayat (2). Sedangkan LAZ dapat menggunakan Hak Amil untuk membiayai kegiatan operasional, sebagaimana diatur dalam Pasal 32.

Terkait dengan pembinaan dan pengawasan yang harus dilakukan oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah, dalam Pasal 34 diatur bahwa Menteri melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap BAZNAS, BAZNAS provinsi, BAZNAS kabupaten/kota, dan LAZ. Sedangkan Gubernur dan Bupati/Walikota melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap BAZNAS provinsi, BAZNAS kabupaten/kota, dan LAZ sesuai dengan kewenangannya.

Undang-Undang tentang Pengelolaan Zakat juga memuat ketentuan mengenai larangan yang terdapat dalam Pasal 37 dan Pasal

38. Dalam Pasal 37 memuat larangan bagi setiap orang yang melakukan tindakan memiliki, menjaminkan, menghibahkan, menjual, dan/atau mengalihkan zakat, infak, sedekah, dan/atau dana sosial keagamaan lainnya yang ada dalam pengelolaannya. Dalam ketentuan Pasal 28 disebutkan Setiap orang dilarang dengan sengaja bertindak

selaku amil zakat melakukan pengumpulan, pendistribusian, atau pendayagunaan zakat tanpa izin pejabat yang berwenang.

Dengan demikian, penyusunan RUU tentang Pengelolaan Zakat nantinya harus disusun dan diselaraskan dengan memuat materi muatan yang sebelumnya telah diatur dalam UU tentang Pengelolaan Zakat, terutama mengenai definisi zakat, jenis dan macam zakat, subyek pemberi zakat (muzaki), obyek penerima zakat (mustahik), lembaga yang melakukan pengelolaan zakat secara nasional (BAZNAS), lembaga yang melakukan pengelolaan zakat di daerah, Lembaga Amil Zakat (LAZ), dan Unit Pengumpul Zakat (UPZ). Perubahan atau revisi terhadap UU tentang Pengelolaan Zakat juga diharapkan dapat menambahkan dan memperjelas materi muatan yang sebelumnya belum diatur, antara lain ketentuan mengenai zakat sebagai pengurang penghasilan kena pajak, kewajiban zakat untuk badan usaha, revitalisasi kelembagaan BAZNAS dan BAZDA, perluasan kewenangan UPZ, selain mengumpulkan juga diberikan hak untuk menyalurkan zakat kepada mustahik.

C. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin

Fakir miskin adalah orang yang sama sekali tidak mempunyai sumber mata pencaharian dan/atau mempunyai sumber mata pencaharian tetapi tidak mempunyai kemampuan memenuhi kebutuhan dasar yang layak bagi kehidupan dirinya dan/atau keluarganya.⁹³ Jumlah penduduk fakir miskin berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS) mencatat jumlah penduduk miskin di Indonesia pada Maret 2018 sebanyak 25,95 juta orang. Kondisi tersebut perlu dilakukan penanganan secara terarah, terpadu, dan berkelanjutan yang dilakukan Pemerintah, pemerintah daerah, dan/atau masyarakat. Ketentuan Pasal 1 angka 2 UU Fakir Miskin menegaskan bahwa penanganan fakir miskin dilakukan dalam bentuk kebijakan, program

⁹³ Pasal 1 angka 1 UU No. 13 Tahun 2011 Tentang Fakir Miskin

dan kegiatan pemberdayaan, pendampingan, serta fasilitasi untuk memenuhi kebutuhan dasar setiap warga negara.

Kewajiban negara dalam menangani fakir miskin tersebut dapat dilakukan dengan memenuhi hak atas kebutuhan dasarnya. pemenuhan hak tersebut dapat diperoleh melalui pemberian zakat. Selanjutnya berkaitan dengan data fakir miskin, Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang sosial menetapkan kriteria fakir miskin sebagai dasar untuk melaksanakan penanganan fakir miskin,⁹⁴ sehingga terhadap fakir miskin yang akan memperoleh zakat dapat menggunakan kriteria yang ditetapkan oleh Kementerian Sosial. Dengan adanya penggunaan data yang sama dan terintegrasi, maka diharapkan tidak akan terjadi kesalahan dalam pendistribusiandan pendayagunaan zakat.

Selanjutnya dalam Pasal 36 (1), mengatur mengenai sumber pendanaan dalam penanganan fakir miskin, meliputi: Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, anggaran pendapatan dan belanja daerah, dana yang disisihkan dari perusahaan perseroan, dana hibah baik dari dalam maupun luar negeri, dan sumber dana lain yang sah dan tidak mengikat. Terhadap ketentuan mengenai sumber pendanaan lain yang sah tersebut, zakat dapat digunakan sebagai salah satu sumber pendanaan dalam menangani fakir miskin. Oleh karena itu, keterkaitan dan hubungan antara UU tentang Pengelolaan Zakat dengan UU tentang Penanganan Fakir Miskin yaitu mengenai penanganan fakir miskin sebagai asnaf dan sebagai penerima bantuan pemerintah dalam UU tentang Penanganan Fakir Miskin sehingga dapat selaras.

D. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial

Undang-Undang Nomor 11 tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial (UU tentang Kesejahteraan Sosial) dibentuk untuk menjamin

⁹⁴ Pasal 8 UU No. 13 Tahun 2011 Tentang Fakir Miskin

terpenuhinya kebutuhan dasar warga negara, serta untuk menghadapi tantangan dan perkembangan kesejahteraan sosial di tingkat lokal, nasional, dan global. Hal ini sejalan dengan tujuan UU tersebut yang termuat dalam Pasal 3 huruf a UU tentang Kesejahteraan Sosial yang menyatakan tujuannya untuk:

“meningkatkan taraf kesejahteraan, kualitas, dan kelangsungan hidup”

Secara eksplisit dalam UU tentang Kesejahteraan Sosial tidak menyebutkan “zakat” dalam substansi pasalnya. Namun jika dilihat dari tujuan Undang-Undang (UU) tersebut sebagaimana disebutkan dalam Pasal 3 huruf b Undang-Undang Nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (UU tentang Pengelolaan Zakat) yang menyatakan bahwa tujuan UU ini adalah “meningkatkan manfaat zakat untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan penanggulangan kemiskinan.”

Baik tujuan dari UU tentang Pengelolaan Zakat maupun UU tentang Kesejahteraan Sosial memiliki cita yang sama yaitu untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Namun yang membedakan adalah subyek yang berperan aktif didalam masing-masing UU tersebut. UU tentang Kesejahteraan Sosial merupakan pengaturan yang ditujukan bagi seluruh rakyat Indonesia dan subyek yang melakukan upayanya adalah seluruh rakyat Indonesia. Sedangkan UU tentang Pengelolaan zakat secara khusus merupakan pengaturan yang dibuat untuk memberikan kewajiban khusus bagi umat muslim dalam menegakkan syariat hukum islam dalam berzakat.

Pasal 1 UU tentang Kesejahteraan sosial menyatakan bahwa yang dimaksud kesejahteraan sosial adalah kondisi terpenuhinya kebutuhan material, spiritual, dan sosial warga negara agar dapat hidup layak dan mampu mengembangkan diri sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya. Dalam upaya pemenuhan hal tersebut pelaksanaannya tidak dapat hanya bergantung pada kegiatan pemerintah atau APBN dan/atau

APBD saja. Melainkan kehadiran zakat dapat menjadi salah satu solusi mengentaskan kemiskinan dan upaya perwujudan kesejahteraan rakyat. Zakat memiliki potensi untuk mengurangi kemiskinan dan penyanggah masalah sosial ketika partisipasi umat Islam dengan menggerakkan filantropi dapat berjalan dengan baik.

Sebagaimana termuat dalam Pasal 36 ayat 1 huruf c dan f selain dari sumber dana yang membebani negara seperti APBN, upaya kesejahteraan masyarakat dalam UU tentang kesejahteraan sosial dapat bersumber dari Zakat. Zakat dapat dikategorikan sebagai sumbangan masyarakat dan sumber dana lain yang sah menurut peraturan perundang-undangan. Sehingga partisipasi umat Islam berfungsi untuk menggerakkan filantropi, sedangkan pemerintah menyiapkan regulasinya yang berupa undang-undang zakat.

Terkait masalah Penyanggah Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) dalam UU tentang Kesejahteraan Sosial disebutkan dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a yang menjadi objek upaya kesejahteraan sosial untuk menerima jaminan sosial adalah:

“Jaminan sosial dimaksudkan untuk:

- a. menjamin fakir miskin, anak yatim piatu terlantar, lanjut usia terlantar, penyanggah cacat fisik, cacat mental, cacat fisik dan mental, eks penderita penyakit kronis yang mengalami masalah ketidakmampuan sosial-ekonomi agar kebutuhan dasarnya terpenuhi.

Sedangkan kategori orang yang berhak menjadi penerima uang hasil pengelolaan zakat adalah Mustahik yang termuat dalam Pasal 1 angka 6 UU tentang Pengelolaan Zakat. Lebih lanjut dijelaskan dalam Pasal 25 menjelaskan bahwa pendistribusian uang zakat diberikan sesuai dengan syariat Islam. Menurut syariat Islam terdapat delapan golongan yaitu:

- Fakir
- Miskin
- Amil Zakat
- Mualaf
- Riqab
- Gharimin
- Fi Sabilillah

- Ibnu Sabil

Berdasarkan delapan golongan tersebut, dapat diketahui bahwa objek UU tentang Kesejahteraan Sosial dan objek UU tentang Pengelolaan Zakat adalah sama sebagian, antara lain seperti fakir dan miskin. Sehingga akan muncul kemungkinan objek penerima kesejahteraan sosial adalah objek yang sama bagi UU tentang Pengelolaan Zakat maka hal ini perlu adanya sinkronisasi program atau kebijakan agar tidak tumpang tindih dan dapat terlaksana dengan efektif dan efisien.

Program yang dibentuk dalam UU tentang Kesejahteraan Sosial tergambar dalam susbtansi UU di dalamnya. Beberapa pasal dalam UU tentang Kesejahteraan Sosial seperti pasal 25 huruf d, Pasal 26, dan beberapa pasal lainnya dapat menjadikan bagian dari alokasi dana zakat dalam pemenuhan kesejahteraan sosial. Begitu juga sebaliknya seperti dalam Pasal 27 ayat (1) UU tentang Pengelolaan Zakat dalam BAB pendayagunaan memberikan kewenangan untuk pemanfaatan zakat untuk upaya produktivitas yang sejalan dengan UU tentang Kesejahteraan Sosial.

Oleh karena itu, keterkaitan dan hubungan antara UU tentang Pengelolaan Zakat dengan UU tentang Kesejahteraan Sosial yang mengatur obyek yang sama yaitu fakir miskin perlu menjadi perhatian bagi penyusunan perubahan UU tentang Pengelolaan Zakat agar program serta kebijakan dalam UU tersebut dapat disinkronisasi dan diharmonisasi pengaturan obyek yang sama dan untuk suatu tujuan yang sama yaitu tercapinya kesejahteraan masyarakat atau mustahik dalam ketentuan zakat.

E. Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008 tentang Pajak Penghasilan

Di Indonesia, pajak penghasilan diatur melalui Undang-Undang Nomor 36 tahun 2008 tentang Pajak Penghasilan. Namun, undang-undang ini sebenarnya telah mengalami beberapa kali perubahan dari yang sebelumnya yaitu:

- Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan merupakan undang-undang pertama yang dibuat tentang pajak penghasilan.
- Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1991 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1994 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 7 tahun 1991
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2000 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 7 tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan. Undang-Undang Pajak Penghasilan ini dapat disebut sebagai Undang-Undang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Pajak Penghasilan tahun 1984.
- Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008 tentang Perubahan Keempat atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan.

Undang-Undang Pajak Penghasilan mengatur tentang pengenaan pajak penghasilan terhadap subjek pajak berkenaan dengan penghasilan yang diterima atau diperolehnya dalam suatu tahun pajak. Subjek pajak tersebut dikenakan pajak apabila menerima atau memperoleh penghasilan. Subjek pajak ini disebut juga sebagai wajib pajak. Pajak Penghasilan dalam ketentuan umum undang-undang ini yaitu Pajak Penghasilan dikenakan terhadap orang pribadi atau perseorangan dan badan berkenaan dengan penghasilan yang diterima atau diperolehnya selama satu tahun pajak.

Subjek pajak penghasilan berdasarkan Undang-Undang Pajak Penghasilan adalah:

1. Orang pribadi atau perseorangan.
2. Warisan yang belum terbagi sebagai satu kesatuan menggantikan yang berhak.

3. Badan yang terdiri dari PT, CV, BUMN, BUMD, badan dan bentuk usaha tetap, persekutuan, perseroan, perkumpulan lainnya, firma, kongsi, perkumpulan koperasi, yayasan atau lembaga, dan bentuk usaha tetap.

Sedangkan yang menjadi Objek Pajak Penghasilan adalah setiap tambahan kemampuan ekonomis yang diterima atau diperoleh wajib pajak, baik yang berasal dari Indonesia maupun luar Indonesia yang dapat dipakai untuk konsumsi atau untuk menambah kekayaan wajibpajak yang bersangkutan. Contoh objek pajak penghasilan adalah:

- Gaji, upah, komisi, bonus, atau gratifikasi, uang pensiun atau imbalan lainnya untuk pekerjaan yang dilakukan.
- Honorarium, hadiah undian dan penghargaan.
- Laba bruto usaha.
- Keuntungan karena penjualan atau karena pengalihan harta, termasuk keuntungan yang diperoleh oleh perseroan, persekutuan, dan badan lainnya karena pengalihan harta kepada pemegang saham, sekutu, anggota, serta karena likuidasi.

Dalam menentukan besarnya pajak penghasilan yang terutang, perlu diketahui terlebih dahulu mengenai Penghasilan Kena Pajak. Cara perhitungan pajak penghasilan dan seluk beluknya diuraikan dalam Bab IV Undang-Undang Pajak Penghasilan. Salah satu prinsip yang perlu dipegang teguh dalam undang-undang perpajakan adalah diterapkannya perlakuan yang sama terhadap wajib pajak atau terhadap kasus-kasus dalam bidang perpajakan yang hakikatnya sama, dengan berpegang pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam kaitannya dengan zakat dalam Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008 Tentang Perubahan Keempat Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 Tentang Pajak Penghasilan terdapat ketentuan Pasal 4 ayat (3) huruf a angka 1 dan huruf g bahwa yang dikecualikan dari objekpajak adalah:

- a. bantuan atau sumbangan, termasuk zakat yang diterima oleh badan amil zakat atau lembaga amil zakat yang dibentuk atau disahkan oleh pemerintah dan yang diterima oleh penerima zakat yang berhak atau

sumbangan keagamaan yang sifatnya wajib bagi pemeluk agama yang diakui di Indonesia, yang diterima oleh lembaga keagamaan yang dibentuk atau disahkan oleh pemerintah dan yang diterima oleh penerima sumbangan yang berhak, yang ketentuannya diatur dengan atau berdasarkan Peraturan Pemerintah; dan

b. harta yang dihibahkan, bantuan atau sumbangan, dan warisan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (3) huruf a dan huruf b, kecuali sumbangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (1) huruf i sampai dengan huruf m serta zakat yang diterima oleh badan amil zakat atau lembaga amil zakat yang dibentuk atau disahkan oleh pemerintah atau sumbangan keagamaan yang sifatnya wajib bagi pemeluk agama yang diakui di Indonesia, yang diterima oleh lembaga keagamaan yang dibentuk atau disahkan oleh pemerintah, yang ketentuannya diatur dengan atau berdasarkan Peraturan Pemerintah.

Dari dua ketentuan mengenai zakat yang terdapat dalam UU Pajak Penghasilan tersebut diketahui bahwa zakat merupakan salah satu objek yang dikecualikan dari objek pajak, baik itu zakat yang diterima oleh lembaga zakat atau yang diterima langsung oleh penerima zakat. Bagi penerima zakat oleh lembaga zakat maka disyaratkan merupakan lembaga yang dibentuk oleh Pemerintah atau lembaga yang dibentuk oleh selain Pemerintah (masyarakat) tetapi disahkan oleh Pemerintah. Adapun mengenai bagaimana pengecualian zakat dari objek pajak dalam tataran teknisnya dilaksanakan maka terdapat Peraturan Pemerintah yang secara khusus mengatur hal tersebut yaitu Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 60 Tahun 2010 Tentang Zakat Atau Sumbangan Keagamaan Yang Sifatnya Wajib Yang Boleh Dikurangkan Dari Penghasilan Bruto dan Peraturan Pemerintah 18 Tahun 2009 Tentang Bantuan Atau Sumbangan Termasuk Zakat Atau Sumbangan Keagamaan Yang Sifatnya Wajib Yang Dikecualikan Dari Objek Pajak Penghasilan.

Oleh karena itu, keterkaitan UU Pajak Penghasilan ini dengan zakat adalah dengan Pasal 22 dan Pasal 23 UU Pengelolaan Zakat yang mengatur bahwa zakat yang dibayarkan oleh muzaki kepada BAZNAS

atau LAZ dikurangkan dari penghasilan kena pajak dimana BAZNAS atau LAZ wajib memberikan bukti setoran zakat kepada setiap muzaki yang akan digunakan oleh muzakki sebagai pengurang penghasilan kena pajak. BAZNAS dalam ketentuan Pasal 4 ayat (3) huruf a angka 1 dan huruf g UU Pajak Penghasilan ini tentu sebagai lembaga amil zakat yang dibentuk oleh Pemerintah atau LAZ sebagai lembaga amil zakat yang dibentuk oleh selain Pemerintah (masyarakat) tetapi disahkan oleh Pemerintah. Teknis selanjutnya bagaimana penghitungannya tentu harus melihat dua Peraturan Pemerintah tersebut di atas sebagai aturan turunan atau peraturan pelaksanaannya.

F. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (UU tentang Pemerintahan Aceh) disusun sebagai landasan hukum bagi Provinsi Aceh yang merupakan satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau istimewa, salah satunya terkait dengan pandangan hidup yang berlandaskan syari'at Islam yang melahirkan budaya Islam yang kuat. Bentuk pelaksanaan syari'at Islam dalam masyarakat Aceh salah satunya tercermin dengan diaturnya zakat dalam UU tentang Pemerintahan Aceh.

Dalam Pasal 180 ayat (1) UU tentang Pemerintahan Aceh disebutkan bahwa sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) Aceh dan PAD kabupaten/kota terdiri atas: a. pajak daerah; b. retribusi daerah; c. hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan milik Aceh/kabupaten/kota dan hasil penyertaan modal Aceh/kabupaten/kota; d. zakat; dan e. lain-lain pendapatan asli Aceh dan pendapatan asli kabupaten/kota yang sah.

Lebih lanjut, UU tentang Pemerintahan Aceh juga mengatur mengenai pihak yang berwenang dalam mengelola dana zakat. Dalam Pasal 191 ayat (1) UU tentang Pemerintahan Aceh menyatakan bahwa zakat, harta wakaf, dan harta agama dikelola oleh Baitul Mal Aceh dan Baitul Mal kabupaten/kota. Adapun Baitul Mal yang dimaksud dalam ketentuan tersebut berdasarkan Qanun Aceh Nomor 10 Tahun 2018

Tentang Baitul Mal adalah lembaga keistimewaan dan kekhususan pada Pemerintah Aceh dan Pemerintah Kabupaten/Kota yang dalam melaksanakan tugasnya bersifat independen berwenang untuk menjaga, memelihara, mengelola dan mengembangkan zakat, infak, harta wakaf, dan harta keagamaan lainnya, dan pengawasan perwalian berdasarkan syariat Islam.

Selain itu, UU tentang Pemerintahan Aceh juga memberikan insentif bagi pembayar zakat, yaitu dengan mengaitkannya dengan pajak. Pasal 192 UU tentang Pemerintahan Aceh menjelaskan bahwazakat yang dibayar menjadi faktor pengurang terhadap jumlah pajak penghasilan terhutang dari wajib pajak. Dengan demikian dalam penyusunan RUU tentang Pengelolaan Zakat perlu memperhatikan pengaturan yang secara khusus diatur dalam UU tentang Pemerintahan Aceh, khususnya terkait dana zakat sebagai bagian pendapatan asli daerah, lembaga pengelola zakat khusus (Baitul Mal), dan juga zakat sebagai pengurang pajak.

G. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama Sebagaimana Diubah Terakhir dengan Undang-Undang Nomor 50 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama (UU tentang Peradilan Agama)

UU tentang Peradilan Agama merupakan pengaturan mengenai susunan, kekuasaan, dan hukum acara pengadilan dalam lingkungan Peradilan Agama. Pada awalnya, sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 49 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama, tugas dan kewenangan peradilan agama hanya di bidang perkawinan; kewarisan, wasiat, dan hibah yang dilakukan berdasarkan hukum Islam; serta wakaf dan shadaqah.

Pada tahun 2006 melalui perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama, kewenangan pengadilan di lingkungan Peradilan Agama diperluas, hal ini sesuai dengan perkembangan hukum dan kebutuhan hukum masyarakat, khususnya masyarakat muslim. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2006 tentang

Perubahan atas UU Peradilan Agama memasukkan zakat sebagai salah satu kompetensi absolut atau kewenangan peradilan agama. Hal tersebut diatur dalam Pasal 49 yang berbunyi *“Pengadilan agama bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan perkara di tingkat pertama antara orang-orang yang beragama Islam di bidang: a. perkawinan; b. waris; c. wasiat; d. hibah; e. wakaf; f. zakat; g. infaq; h. shadaqah; dan i. ekonomi syari’ah.”*

Pengertian Zakat yang dimaksudkan dalam UU tentang Peradilan Agama adalah harta yang wajib disisihkan oleh seorang muslim atau badan hukum yang dimiliki oleh orang muslim sesuai dengan ketentuan syariah untuk diberikan kepada yang berhak menerimanya. UU tentang Peradilan Agama tidak memberikan pengaturan yang lebih spesifik mengenai kewenangan peradilan agama terkait dengan perkara zakat.

Namun, pengaturan yang lebih teknis terkait dengan pelaksanaan kewenangan peradilan agama terkait perkara zakat dapat ditemukan dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2008 tentang Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah (KHES). Pengaturan mengenai zakat diatur mulai dari Pasal 675 sampai dengan Pasal 691 Buku III tentang Zakat dan Hibah yang meliputi ketentuan umum zakat, harta yang wajib dizakati, mustahik zakat, hasil zakat dan pendistribusiannya, serta ketentuan sanksi.

Adapun terkait dengan ketentuan sanksi, dalam Pasal 691 KHES diatur bahwa:

“Barang siapa yang melanggar ketentuan zakat ini maka akan dikenai sanksi sebagaimana diatur sebagai berikut:

- a. Barangsiapa yang tidak menunaikan zakat maka akan dikenai denda dengan jumlah tidak melebihi dari besarnya zakat yang wajib dikeluarkan.
- b. Denda sebagaimana dimaksud dalam angka (1) didasarkan pada putusan pengadilan.
- c. Barangsiapa yang menghindar dari menunaikan zakat, maka dikenakan denda dengan jumlah tidak melebihi (20%) dari besarnya zakat yang harus dibayarkan.

- d. Zakat yang harus dibayarkan ditambah dengan denda dapat diambil secara paksa oleh juru sita untuk diserahkan kepada badan amil zakat daerah kabupaten/kota.”

Dengan demikian, dalam penyusunan RUU tentang Pengelolaan Zakat perlu mengacu dan memperhatikan pengaturan dalam UU tentang Peradilan Agama dan aturan turunannya berupa Peraturan Mahkamah Agung, terutama mengenai kewenangan peradilan agama dalam mengadili perkara zakat.

H. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1961 tentang Pengumpulan Uang atau Barang

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1961 tentang Pengumpulan Uang atau Barang (UU tentang Pengumpulan Uang atau Barang) secara umum mengatur mengenai setiap usaha mendapatkan uang atau barang untuk pembangunan dalam bidang kesejahteraan sosial, mental/agama/kerokhanian, kejasmanian dan bidang kebudayaan, khususnya terkait perizinannya. Pengaturan ini dimaksudkan untuk membina kesadaran sosial serta memelihara semangat gotong royong yang hidup di dalam masyarakat Indonesia serta menertibkan peraturan-peraturan yang bersifat lokal dengan mengutamakan segi-segi preventif dan represif yang diselenggarakan oleh pejabat-pejabat Pusat dan daerah.

Dilihat dari objek pengaturannya, UU tentang Pengumpulan Uang atau Barang memiliki pengaturan yang berkaitan erat dengan kegiatan pengumpulan zakat. Namun dalam Pasal 2 UU tentang Pengumpulan Uang atau Barang disebutkan bahwa pada dasarnya untuk menyelenggarakan pengumpulan uang atau barang, diperlukan izin lebih dahulu dari pejabat yang berwenang, namun pengumpulan uang atau barang yang diwajibkan oleh hukum agama, hukum adat dan adat istiadat, atau yang diselenggarakan dalam, lingkungan terbatas, tidak memerlukan izin tersebut tersebut. Lebih lanjut dalam penjelasan Pasal 2 ayat (2) disebutkan bahwa beberapa contoh pengumpulan uang atau barang yang tidak memerlukan izin lebih dulu, yaitu:

- a. zakat/zakat fitrah.
- b. pengumpulan di dalam mesjid, gereja, pura, dan tempat peribadatan lainnya, dikalangan umat gereja untuk usaha diakonal dan usaha gereja lainnya.
- c. gotong royong yang dijalankan dalam keadaan darurat, misalnya pada waktu timbul wabah, kebakaran, taufan, banjir dan bencana alam lainnya, pada waktu terjadinya bencana tersebut.
- d. lingkungan terbatas dalam sekolah, kantor, rukun kampung/tetangga, seprahamal, desa untuk bersih desa dan lain sebagainya.
- e. diantara hadirin dalam suatu pertemuan, dikalangan anggota-anggota suatu badan, perkumpulan dan lain-lain.

Berdasarkan pengaturan tersebut maka dapat diketahui bahwa perizinan mengenai pengumpulan uang atau barang dalam konteks pembayaran zakat sudah dikecualikan dari kewajiban perizinan yang diatur dalam undang-undang ini.

Selain itu UU tentang Pengelolaan Zakat juga mengenal infak, sedekah, dan dana sosial keagamaan lainnya. Dalam Pasal 28 UU tentang Pengelolaan Zakat, diatur bahwa BAZNAS dan LAZ juga diperbolehkan untuk mengelola infak, sedekah, dan dana sosial keagamaan lainnya. Melihat dari sifatnya yang bukan merupakan pengumpulan uang atau barang yang diwajibkan agama dan belum tentu pula memenuhi kriteria pengecualian lainnya dari mekanisme perizinan yang diatur dalam UU tentang Pengumpulan Uang atau Barang, pengumpulan uang atau barang dalam bentuk infak, sedekah, dan dana sosial keagamaan lainnya termasuk dalam pengaturan sebagaimana disebutkan UU tentang Pengelolaan Uang atau Barang. Dengan demikian perlu diperhatikan adanya dua rezim pengaturan, yaitu UU tentang Pengelolaan Zakat dan UU tentang Pengumpulan Uang atau Barang.

Dengan demikian dalam penyusunan RUU tentang Pengelolaan Zakat perlu diperhatikan mengenai pengumpulan uang atau barang khususnya terkait pengumpulan infak, sedekah, dan dana sosial

keagamaan lainnya sehingga tidak berbenturan atau pun tumpang tindih dengan pengaturan pada UU tentang Pengumpulan Uang atau Barang.

I. Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Zakat

Pembayaran zakat merupakan kewajiban bagi umat Islam yang mampu sesuai dengan syariat Islam. Zakat merupakan pranata keagamaan yang bertujuan untuk meningkatkan keadilan, kesejahteraan masyarakat, dan penanggulangan kemiskinan. Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat (PP tentang Pelaksanaan Undang-Undang tentang Pengelolaan Zakat) merupakan peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (UU tentang Pengelolaan Zakat). Untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna, zakat harus dikelola secara melembaga dan profesional sesuai dengan syariat Islam yang dilandasi dengan prinsip amanah, kemanfaatan, keadilan, kepastian hukum, terintegrasi, dan akuntabilitas, sehingga dapat meningkatkan efektivitas dan efisiensi pelayanan dalam pengelolaan zakat.

Sebagai upaya untuk melaksanakan pengelolaan zakat yang melembaga dan profesional diperlukan suatu lembaga yang secara organisatoris kuat dan kredibel. Untuk itu sesuai dengan ketentuan Pasal 2 PP tentang Pelaksanaan Undang-Undang tentang Pengelolaan Zakat, dibentuk Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) yang secara kelembagaan mempunyai kewenangan untuk melakukan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat secara nasional. BAZNAS merupakan lembaga pemerintah nonstruktural bersifat mandiri dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri Agama. Selanjutnya dalam Pasal 3 PP tentang Pelaksanaan Undang-Undang tentang Pengelolaan Zakat, disebutkan bahwa BAZNAS merupakan lembaga yang berwenang melakukan tugas Pengelolaan Zakat secara nasional. BAZNAS mempunyai fungsi perencanaan, pelaksanaan,

pengendalian, pelaporan dan pertanggungjawaban terhadap pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat.

Dalam melaksanakan tugasnya, sesuai dengan ketentuan Pasal 4 PP tentang Pelaksanaan Undang-Undang tentang Pengelolaan Zakat, BAZNAS harus menyusun suatu Pedoman Pengelolaan Zakat yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, dan pengoordinasian dalam pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat. Pedoman tersebut memuat norma, standar, dan prosedur yang akan digunakan oleh BAZNAS dan akan menjadi acuan Pengelolaan Zakat untuk BAZNAS, BAZNAS provinsi, BAZNAS kabupaten/kota, dan LAZ.

Secara terperinci pengaturan mengenai keanggotaan BAZNAS diatur dalam Pasal 5 sampai dengan Pasal 30. Ketentuan Pasal 5 mengatur jumlah keanggotaan BAZNAS yang terdiri atas 11 (sebelas) orang anggota yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas usul Menteri yang menyelenggarakan urusan di bidang agama. Lebih lanjut dalam Pasal 6 disebutkan bahwa keanggotaan BAZNAS berasal dari unsur masyarakat dan dari unsur Pemerintah. Anggota BAZNAS dari unsur masyarakat diangkat oleh Presiden atas usul Menteri setelah mendapat pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. Ketentuan mengenai Tata Cara Pemilihan Ketua dan Wakil Ketua BAZNAS diatur secara terperinci dalam Pasal 14 sampai dengan Pasal

17. Khusus untuk pemberhentian anggota BAZNAS diatur secara lengkap dalam ketentuan Pasal 18 sampai dengan Pasal 29.

Keberadaan BAZNAS dibantu oleh BAZNAS provinsi (Pasal 32 PP tentang Pelaksanaan Undang-Undang tentang Pengelolaan Zakat) dan BAZNAS kabupaten/kota (Pasal 39 PP tentang Pelaksanaan Undang-Undang tentang Pengelolaan Zakat), mengingat pertimbangan luasnya jangkauan dan tersebarnya umat muslim di seluruh wilayah Indonesia, serta besarnya tugas dan tanggung jawab BAZNAS dalam mengelola zakat. BAZNAS provinsi dan BAZNAS kabupaten/kota bertugas dan bertanggung jawab dalam pengelolaan zakat di wilayah provinsi dan kabupaten/kota masing-masing.

Sesuai dengan ketentuan Pasal 46 PP tentang Pelaksanaan Undang-Undang tentang Pengelolaan Zakat, untuk membantu pengumpulan zakat, BAZNAS sesuai dengan tingkat dan kedudukannya dapat membentuk Unit Pengumpul Zakat (UPZ). Lebih lanjut dalam Pasal 53 PP Nomor PP tentang Pelaksanaan Undang-Undang tentang Pengelolaan Zakat diatur lingkup kegiatan UPZ adalah pada lembaga negara, kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian, badan usaha milik negara, perusahaan swasta nasional dan asing, perwakilan Republik Indonesia di luar negeri, kantor-kantor perwakilan negara asing/lembaga asing, dan masjid-masjid. Hasil pengumpulan zakat oleh UPZ wajib disetorkan ke BAZNAS, BAZNAS provinsi, atau BAZNAS kabupaten/kota.

Dalam pelaksanaan pengelolaan zakat masyarakat juga dapat membantu BAZNAS untuk melakukan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat dengan membentuk LAZ yang diatur dalam Pasal 56 PP tentang Pelaksanaan Undang-Undang tentang Pengelolaan Zakat. Sebagai upaya melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap keberadaan LAZ dalam melaksanakan tugasnya, maka LAZ wajib membuat laporan secara berkala untuk disampaikan kepada BAZNAS dan pemerintah daerah sesuai dengan tingkat dan kedudukan LAZ masing-masing.

Berdasarkan ketentuan Pasal 67 PP tentang Pelaksanaan Undang-Undang tentang Pengelolaan Zakat, Biaya operasional BAZNAS dibebankan pada anggaran pendapatan dan belanja negara dan Hak Amil. Besaran Hak Amil yang dapat digunakan untuk biaya operasional ditetapkan sesuai dengan syariat Islam dengan mempertimbangkan aspek produktivitas, efektivitas, dan efisiensi dalam Pengelolaan Zakat. Begitu pula dengan BAZNAS Provinsi dan BAZNAS Kabupaten/Kota, dalam ketentuan Pasal 69 disebutkan biaya operasional BAZNAS provinsi dan BAZNAS kabupaten/kota dibebankan pada anggaran pendapatan dan belanja daerah dan Hak Amil. Besaran Hak Amil yang dapat digunakan untuk biaya operasional ditetapkan sesuai dengan

syariat Islam dengan mempertimbangkan aspek produktivitas, efektivitas, dan efisiensi dalam Pengelolaan Zakat.

Terkait dengan kegiatan pelaporan, BAZNAS kabupaten/kota wajib menyampaikan laporan pelaksanaan Pengelolaan Zakat, infak, sedekah, dan dana sosial keagamaan lainnya kepada BAZNAS provinsi dan bupati/walikota setiap 6 (enam) bulan dan akhir tahun (Pasal 71 ayat (1) PP tentang Pelaksanaan Undang-Undang tentang Pengelolaan Zakat). BAZNAS provinsi wajib menyampaikan laporan atas pelaksanaan Pengelolaan Zakat, infak, sedekah, dan dana sosial keagamaan lainnya kepada BAZNAS dan gubernur setiap 6 (enam) bulan dan akhir tahun (Pasal 71 ayat (2) PP tentang Pelaksanaan Undang-Undang tentang Pengelolaan Zakat). Sedangkan BAZNAS wajib menyampaikan laporan pelaksanaan Pengelolaan Zakat, infak, sedekah, dan dana sosial keagamaan lainnya kepada Menteri setiap 6 (enam) bulan dan akhirtahun (Pasal 72 PP tentang Pelaksanaan Undang-Undang tentang Pengelolaan Zakat). Khusus untuk LAZ, terdapat kewajiban untuk menyampaikan laporan pelaksanaan Pengelolaan Zakat, infak, sedekah, dan dana sosial keagamaan lainnya kepada BAZNAS dan pemerintah daerah setiap 6 (enam) bulan dan akhir tahun (Pasal 73 PP tentang Pelaksanaan Undang-Undang tentang Pengelolaan Zakat).

PP tentang Pelaksanaan Undang-Undang tentang Pengelolaan Zakat juga mengatur ketentuan mengenai sanksi administratif yang diatur dalam Pasal 77 sampai dengan Pasal 84. Ketentuan Pasal 77 dan Pasal 81 mengatur pemberian sanksi administratif bagi BAZNAS atau LAZ. Ketentuan Pasal 78 dan Pasal 83 mengatur pemberian sanksi administratif kepada amil zakat. Adapun jenis sanksi administratif diatur dalam Pasal 80, yaitu dapat berupa: a. peringatan tertulis; b. penghentian sementara dari kegiatan; dan/atau c. pencabutan izin operasional.

Oleh karena itu, materi muatan dalam PP tentang Pelaksanaan Undang-Undang tentang Pengelolaan Zakat harus selaras dengan materi muatan UU tentang Pengelolaan Zakat. Keberadaan PP dimaksudkan juga untuk menjabarkan dan memperjelas materi muatan

yang dalam UU tentang Pengelolaan Zakat masih diatur secara garis besar atau pokok-pokoknya saja, antara lain ketentuan mengenai kelembagaan BAZNAS dan BAZNAS Provinsi/BAZNAS Kabupaten/Kota beserta fungsi dan tugasnya, mekanisme atau tata cara pengelolaan zakat, mulai dari pengumpulan, pendayagunaan/pendistribusian, sampai dengan pelaporan, serta koordinasi dan kerja sama dengan LAZ dan UPZ.

J. Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2010 tentang Zakat Atau Sumbangan Keagamaan Yang Sifatnya Wajib Yang Boleh Dikurangkan Dari Penghasilan Bruto

Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2010 tentang Zakat atau Sumbangan Keagamaan yang Sifatnya Wajib yang Dapat Dikurangkan dari Penghasilan Bruto (PP tentang Zakat atau Sumbangan Keagamaan yang Sifatnya Wajib yang Dapat Dikurangkan dari Penghasilan Bruto) mengatur mengenai zakat atau sumbangan keagamaan yang sifatnya wajib sebagai salah satu penghasilan yang dikecualikan dari objek pajak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (3) huruf a angka 1 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008 tentang Perubahan Keempat atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan. Pengaturan ini sekaligus dimaksudkan untuk mendorong masyarakat dalam menjalankan kewajiban keagamaan berupa membayar zakat atau sumbangan keagamaan yang sifatnya wajib bagi pemeluk agama yang diakui di Indonesia serta untuk lebih meningkatkan akuntabilitas dan transparansi penggunaannya.

Pasal 1 ayat (1) huruf a PP tentang Zakat atau Sumbangan Keagamaan yang Sifatnya Wajib yang Dapat Dikurangkan dari Penghasilan Bruto memberikan batasan mengenai zakat yang dapat dikurangkan dari penghasilan bruto, yaitu zakat atas penghasilan yang dibayarkan oleh Wajib Pajak orang pribadi pemeluk agama Islam dan/atau oleh Wajib Pajak badan dalam negeri yang dimiliki oleh

pemeluk agama Islam kepada badan amil zakat atau lembaga amil zakat yang dibentuk atau disahkan oleh Pemerintah. Secara lebih tegas Pasal 2 PP tersebut menyebutkan bahwa apabila pengeluaran untuk zakat tidak dibayarkan kepada badan amil zakat atau lembaga amil zakat maka pengeluaran tersebut tidak dapat dikurangkan dari penghasilan bruto.

Lebih lanjut hal ini diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 254/PMK.03/2010 tentang Tata Cara Pembebanan Zakat atau Sumbangan Keagamaan yang Sifatnya Wajib yang Dapat Dikurangkan dari Penghasilan Bruto (PMK Nomor 254/PMK.03/2010). Dalam Pasal 2 dan Pasal 3 PMK Nomor 254/PMK.03/2010 menjelaskan secara lebih rinci mengenai penghasilan bruto siapa yang dapat dikurangkan dalam kaitannya dengan pembayaran zakat dan/atau sumbangan keagamaan yang telah dikeluarkan oleh seorang wajib pajak dan pelaporan pembayaran zakat atau sumbangan keagamaan pada Surat Pemberitahuan Pajak (SPT) Tahunan Pajak Penghasilan sehingga nantinya dapat mengurangi penghasilan bruto yang akan digunakan dalam penghitungan pajak penghasilan. Dalam pelaporan tersebut, wajib pajak juga diwajibkan melampirkan bukti yang sah. Selain itu Pasal 4 ayat (2) peraturan ini juga mempertegas bahwa zakat atau sumbangan keagamaan yang tidak dibayarkan kepada badan amil zakat atau lembaga amil zakat, atau lembaga keagamaan tidak dapat dikurangkan dari penghasilan bruto.

Dengan demikian terdapat keterkaitan antara PP tentang Zakat atau Sumbangan Keagamaan yang Sifatnya Wajib yang Dapat Dikurangkan dari Penghasilan Bruto dengan RUU tentang Pengelolaan Zakat. Oleh karena itu dalam penyusunan RUU tentang Pengelolaan Zakat perlu memperhatikan pengaturan mengenai pengurangan pajak bagi pembayar zakat khususnya yang berkaitan dengan ketentuan mengenai batasan atau persyaratan bagi pembayaran zakat yang dapat mengurangi penghasilan bruto wajib pajak.

K. Peraturan Pemerintah 18 Tahun 2009 tentang Bantuan Atau Sumbangan Termasuk Zakat Atau Sumbangan Keagamaan Yang Sifatnya Wajib Yang Dikecualikan Dari Objek Pajak Penghasilan

PP Nomor 18 tahun 2009 tentang Bantuan Atau Sumbangan Termasuk Zakat Atau Sumbangan Keagamaan Yang Sifatnya Wajib Yang Dikecualikan Dari Objek Pajak Penghasilan (PP Nomor 18 tahun 2009) hadir sebagai peraturan pelaksana ketentuan Pasal 4 ayat (3) huruf a angka 1 Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008 tentang Perubahan Keempat atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan, bantuan atau Sumbangan, termasuk zakat atau sumbangan keagamaan, dikecualikan sebagai objek Pajak Penghasilan yang diatur dengan atau berdasarkan Peraturan Pemerintah.

Pengaturan tersebut ditujukan mengenai hal-hal yang tidak termasuk sebagai objek Pajak Penghasilan yang bertujuan untuk meningkatkan iman dan takwa para pemeluk agama dan perlakuan yang sama (*equal treatment*) bagi setiap pemeluk agama di Indonesia. Pasal 22 Undang-Undang nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat mengatur bahwa zakat yang dibayarkan oleh muzaki kepada BAZNAS atau LAZ dikurangkan dari penghasilan kena pajak. Sehingga PP Nomor 18 tahun 2009 menjadi dasar hukum pelaksanaan Pasal 22 UU tentang pengelolaan dikecualikan dari Objek Pajak Penghasilan. Pasal 1 PP Nomor 18 tahun 2009 yang menyatakan:

“Bantuan atau sumbangan, termasuk zakat dan sumbangan keagamaan yang sifatnya wajib bagi pemeluk agama yang diakui di Indonesia, dikecualikan sebagai objek Pajak penghasilan sepanjang tidak ada hubungan dengan usaha, pekerjaan, kepemilikan, atau penguasaan di antara pihak-pihak yang bersangkutan.”

Sebagaimana telah disebutkan bahwa zakat merupakan yang dikecualikan dari objek pajak karena tujuan penyelenggaraan zakat bukan untuk kepentingan atau kekayaan pribadi melainkan sebagai syariat agama islam yang memiliki tujuan mulia untuk mensejahterakan umat manusia tanpa adanya nilai keuntungan di dalamnya.

Lebih lanjut PP nomor 18 tahun 2009 menyebutkan bahwa hak berupa zakat yang diterima oleh badan amil zakat, lembaga amil zakat dan penerima zakat disubjek pengaturan PP tersebut termasuk

penerima zakat yang merupakan 8 golongan penerima zakat dikecualikan dari pengenaan objek pajak tersebut. Penerimaan zakat tersebut kemudian dijelaskan dalam Pasal 4 PP nomor 2009 yang menyatakan bahwa sumbangan atau bantuan yang dikecualikan sebagai objek pajak tersebut berupa uang atau barang kepada pribadi dan/ atau badan yang tentunya dalam hal zakat yang dimaksud adalah 8 golongan mustahik tersebut.

Oleh karena itu PP Nomor 18 tahun 2009 merupakan peraturan pelaksana yang mengistimewakan pelaksanaan zakat yang perlu diperhatikan dalam menyusun kebijakan yang akan diatur dalam rancangan Undang-Undang tentang Pengelolaan Zakat. PP ini menjadi dasar hukum pelaksanaan pengecualian pemberian zakat yang dapat dikategorikan sebagai sumbangan keagamaan sebagaimana diatur dalam Pasal 22 UU tentang Pengelolaan zakat.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

A. Landasan Filosofis

Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang berisi falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945)⁹⁵. Dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945 tercantum tujuan negara Republik Indonesia, yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Selain itu Negara juga berkewajiban untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia sebagaimana tercatum dalam sila kelima Pancasila. Keadilan sosial mempunyai makna bahwa pendistribusian sumber daya ditujukan untuk menciptakan kesejahteraan sosial, terutama bagi kelompok masyarakat terbawah atau masyarakat yang lemah sosial ekonominya. Oleh karena itu, negara mempunyai peran yang sangat signifikan dalam upaya mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia tanpa terkecuali.

Upaya untuk mewujudkan keadilan dan kesejahteraan, terutama untuk fakir miskin diatur dalam Pasal 34 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, yang menyatakan bahwa: "*Fakir miskin dan anak terlantar dipelihara oleh negara*". Ketentuan dalam Pasal tersebut merupakan salah satu perwujudan cita negara dalam menciptakan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Negara diamanatkan untuk memelihara fakir dan miskin serta memperhatikan keberadaan anak terlantar. Meskipun demikian, permasalahan penanganan fakir miskin dan anak terlantar

⁹⁵Lampiran I Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

seharusnya tidak hanya menjadi tanggung jawab negara, tetapi juga menjadi tanggung jawab bersama seluruh masyarakat dengan memanfaatkan seluruh sumber daya yang ada.

Bagi umat Islam, salah satu cara yang dapat dilakukan untuk membantu Pemerintah dalam menangani fakir miskin adalah melalui pembayaran zakat. Pada dasarnya, zakat merupakan bagian dari pranata agama Islam yang bertujuan untuk meningkatkan keadilan, kesejahteraan masyarakat, dan penanggulangan kemiskinan. Bagi pemeluk agama Islam, membayar zakat merupakan salah satu bentuk ibadah yang diperintahkan oleh Allah SWT dalam rukun Islam, selain pengucapan kalimat syahadat, melakukan sholat, menjalankan puasa, dan melaksanakan haji. Hal ini sesuai dengan filosofi pengaturan Pasal 29 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang menyebutkan *“Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.”*

Pengumpulan dan pembagian/pendistribusian zakat bertujuan untuk meningkatkan keadilan, kesejahteraan masyarakat, dan penanggulangan kemiskinan. Berdasarkan hal tersebut, kewajiban mengeluarkan zakat bagi umat Islam bersifat wajib sesuai dengan pengaturan dalam kitab suci Alquran bahwa bagi umat Islam yang memiliki harta dan telah memenuhi syarat wajib dikeluarkan zakatnya untuk menyucikan hartanya.

B. Landasan Sosiologis

Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara.⁹⁶

Pengelolaan terhadap dana zakat harus dilakukan secara baik dan sesuai dengan syariat Islam agar tujuan zakat untuk meningkatkan

⁹⁶*Op. cit.* Lampiran I Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

keadilan dan kesejahteraan masyarakat dapat tercapai. Indonesia telah memiliki UU tentang Pengelolaan Zakat, namun sayangnya pengelolaan zakatnya masih belum maksimal karena pada praktiknya masih terdapat beberapa masalah.

Dari segi pengumpulan, zakat yang terkumpul masih jauh dari potensi zakat yang dimiliki Indonesia. Hal ini diakibatkan oleh beberapa hal di antaranya: *pertama*, tidak adanya penegasan mengenai kewajiban pembayaran zakat dalam UU tentang Pengelolaan Zakat. *Kedua*, rendahnya kesadaran dan kepercayaan masyarakat terhadap lembaga pengelola zakat yang resmi sehingga sulit menghitung pengumpulan zakat secara nasional. *Ketiga*, adanya dua kewajiban ini juga dirasa belum memberikan rasa keadilan bagi wajib pajak yang juga muzakki. Skema zakat sebagai pengurang penghasilan kena pajak juga belum efektif baik dalam meningkatkan pengumpulan zakat.

Adapun dalam penyaluran, kurangnya sinergitas antar lembaga pengelola zakat, baik BAZNAS maupun LAZ, mengakibatkan adanya tumpang tindih penyaluran zakat. Penyaluran zakat juga sering kali tumpang tindih dengan penyaluran DSKL yang juga disalurkan lembaga pengelola zakat maupun dengan dana bantuan sosial dari Pemerintah.

Selain itu kelembagaan, BAZNAS yang ditunjuk negara sebagai lembaga yang melakukan pengelolaan zakat secara nasional bertindak sekaligus sebagai regulator dan operator. Dualisme peran ini menimbulkan hubungan yang kurang harmonis dan kesulitan bersinergi dengan LAZ yang lain dalam pengelolaan zakat.

Kinerja lembaga pengelola zakat belum optimal dari sisi pengelolaan zakat seperti efisiensi, produktifitas, orientasi, dan kemampuan lembaga zakat dalam pemberdayaan masyarakat. Selain itu masih rendahnya tingkat kepatuhan lembaga pengelola zakat khususnya dalam pelaporan menjadikan sulitnya negara melakukan pengawasan terhadap akuntabilitas lembaga pengelola zakat. Terakhir, kemajuan teknologi menuntut lembaga pengelola zakat untuk berinovasi sehingga masyarakat lebih mudah untuk mengakses layanan lembaga pengelola zakat.

C. Landasan Yuridis

Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat.

Zakat sebagai bagian dari rukun Islam merupakan salah satu pilar dalam membangun perekonomian umat sehingga zakat tidak hanya pranata keagamaan saja, tetapi mencakup dimensi yang lebih luas, yaitu mencakup sosial dan ekonomi. Untuk itulah diperlukan suatu landasan hukum yang digunakan sebagai pedoman dalam melaksanakan pengelolaan Zakat melalui Undang-undang.

Saat ini landasan hukum dalam pengelolaan zakat tersebut dengan mengacu pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat. Pertimbangan pembentukan Undang-Undang tersebut bertujuan untuk meningkatkan keadilan dan kesejahteraan masyarakat, selain itu juga bertujuan untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna. Namun dalam perkembangannya, ketentuan yang terdapat dalam undang-undang tersebut sudah tidak relevan dengan kebutuhan masyarakat saat ini sehingga perlu dilakukan perubahan atau penggantian. Beberapa kelemahan pengaturan zakat saat ini, antara lain kurangnya koordinasi antara regulator dengan organisasi pengumpul zakat, masih lemahnya Kementerian Agama dalam melakukan pembinaan dalam pengelolaan zakat. Selain itu, Undang-undang tersebut belum dapat menjawab permasalahan mengenai sinergitas antar *stakeholder* dalam pengelolaan zakat dan belum diaturnya zakat sebagai *obligatory system* yang diharapkan dapat berdampak terhadap capaian potensi zakat.

Dari beberapa permasalahan tersebut, dibutuhkan beberapa perubahan pengaturan zakat sebagaimana telah diatur dalam UU Tentang Pengelolaan Zakat supaya sistem pengelolaannya lebih komprehensif, transparan dan akuntabel sehingga tujuan pengelolaan zakat dapat terwujud.

BADAN KEAHLIAN DPR RI

BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN UNDANG-UNDANG

A. Jangkauan dan Arah Pengaturan

Jangkauan dari undang-undang ini adalah mengatur dasar hukum bagi pengelolaan zakat yang dapat meningkatkan keadilan dan kesejahteraan masyarakat serta mendukung pembangunan sebagai salah satu tujuan negara melalui peningkatan pemberdayaan, dan peran serta masyarakat dalam pengumpulan hingga penyaluran zakat sebagai bagian dari kewajiban umat Islam, khususnya di Indonesia.

Arah pengaturan undang-undang ini adalah meningkatnya hasil pemerolehan zakat dengan memaksimalkan potensi zakat yang ada melalui pengelolaan zakat yang efisien, profesional, akuntabel, transparan, dan sesuai syariat Islam dengan mengatur mengenai aspek perencanaan, pengumpulan, penyaluran, pelaporan, dan pemantauan pengelolaan zakat dan juga mengatur mengenai kelembagaan dalam pengelolaan zakat hingga peran serta masyarakat, serta pendanaannya.

B. Ruang Lingkup Materi Muatan Undang-Undang

Ruang lingkup materi muatan yang diatur dalam RUU tentang Pengelolaan Zakat sebagai berikut:

1. Ketentuan Umum

Dalam ketentuan umum memuat batasan pengertian atau definisi, singkatan/akronim yang dituangkan dalam batasan pengertian atau definisi, dan atau hal-hal lain yang bersifat umum yang berlaku bagi pasal atau beberapa pasal berikutnya antara lain ketentuan yang mencerminkan asas, maksud, dan tujuan tanpa dirumuskan tersendiri dalam pasal atau bab. Pemberian batasan pengertian atau pendefinisian dari suatu istilah dalam suatu undang-undang dimaksudkan untuk membatasi pengertian atau untuk memberikan suatu makna bagi istilah yang digunakan dalam undang-undang. Ketentuan Umum dalam Rancangan Undang-undang tentang pengelolaan zakat mengatur:

1. Pengelolaan Zakat adalah kegiatan perencanaan, pengumpulan, penyaluran, dan pelaporan zakat yang dilakukan sesuai dengan syariat Islam.
2. Zakat adalah harta yang wajib dikeluarkan oleh seorang muslim atau badan usaha untuk diberikan kepada yang berhak menerimanya sesuai dengan syariat Islam.
3. Infak adalah harta yang dikeluarkan oleh seseorang atau badan usaha secara sukarela di luar Zakat untuk kemaslahatan umum.
4. Sedekah adalah harta atau nonharta yang dikeluarkan oleh seseorang atau badan usaha secara sukarela di luar Zakat untuk kemaslahatan umum.
5. Dana Sosial Keagamaan Lainnya yang selanjutnya disingkat DSKL adalah dana sosial keagamaan dalam Islam meliputi tetapi tidak terbatas pada harta nazar, harta amanah atau titipan, harta peninggalan yang tidak memiliki ahli waris, kurban, kafarat, fidiah, hibah, dan harta sitaan di pengadilan agama.
6. Muzaki adalah seorang muslim atau badan usaha yang berkewajiban menunaikan Zakat.
7. Mustahik adalah orang yang berhak menerima Zakat.
8. Badan Amil Zakat Nasional yang selanjutnya disebut BAZNAS adalah lembaga pemerintah nonstruktural yang melakukan Pengelolaan Zakat secara nasional.
9. Badan Amil Zakat Daerah yang selanjutnya disebut BAZDA adalah lembaga yang melakukan Pengelolaan Zakat di provinsi atau kabupaten/kota.
10. Lembaga Amil Zakat yang selanjutnya disingkat LAZ adalah lembaga yang dibentuk masyarakat untuk melakukan Pengelolaan Zakat.
11. Unit Pengumpul dan Penyalur Zakat yang selanjutnya disingkat UPPZ adalah organisasi masyarakat Islam yang memiliki tugas untuk membantu BAZNAS dan/atau BAZDA dalam

pengumpulan dan penyaluran Zakat

12. Hak Amil adalah bagian tertentu dari Zakat yang dapat dimanfaatkan untuk biaya operasional dalam Pengelolaan Zakat sesuai syariat Islam.
13. Nisab adalah batas ketentuan minimal harta yang wajib dizakati.
14. Setiap Orang adalah orang perseorangan atau badan hukum.
15. Pemerintah Pusat adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia yang dibantu oleh Wakil Presiden dan menteri sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
16. Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.
17. Menteri adalah menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agama.

Selain mengenai ketentuan umum yang berisikan pengertian hingga batasan pengertian yang berlaku dalam RUU tentang Perubahan UU nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, materi mengenai asas juga terkandung dalam rancangan undang-undang ini. Beberapa asas tersebut yaitu: syariat Islam bahwa dalam praktik Pengelolaan Zakat harus didasarkan dan bersumber kepada ajaran syariat Islam; asas amanah yang dimaksudkan agar pengelolaan zakat merupakan bagian dari pelaksanaan ibadah yang dipercayakan oleh Muzaki kepada amil sebagai pengelola Zakat sehingga harus dapat dipercaya; asas keadilan Pengelolaan Zakat merupakan bagian dari pelaksanaan ibadah yang dipercayakan oleh Muzaki kepada amil sebagai pengelola Zakat sehingga harus dapat dipercaya; dan asas kemanfaatan Pengelolaan Zakat dilakukan untuk memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi Mustahik.

Selain itu juga diatur mengenai asas keterpaduan yang ditujukan agar pengelolaan zakat dilaksanakan secara terkoordinasi dan sinergis dengan melibatkan seluruh pemangku kepentingan antarsektor dan antarwilayah administratif; asas partisipatif ditujukan agar pengelolaan zakat dilakukan dengan melibatkan peran aktif masyarakat, baik secara langsung maupun tidak langsung.; asas akuntabel bahwa pengelolaan zakat dapat dipertanggungjawabkan dan diawasi pelaksanaannya.; dan asas keberlanjutan dimana pengelolaan zakat dilaksanakan dengan cara yang berkesinambungan dalam upaya peningkatan kesejahteraan Mustahik.

Lebih lanjut dijelaskan bahwa dalam ketentuan umum dijelaskan mengenai tujuan dari Pengelolaan Zakat untuk mengentaskan kemiskinan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat; meningkatkan efektivitas dan efisiensi pelayanan dalam Pengelolaan Zakat; memperkuat koordinasi dan kerja sama antar lembaga pengelola Zakat dalam Pengelolaan Zakat; mewujudkan lembaga pengelola Zakat yang profesional, terpadu, amanah, adil, akuntabel, dan partisipatif; mengoptimalkan upaya pengumpulan Zakat sesuai dengan potensi Zakat; dan mengoptimalkan pemerataan penyaluran Zakat yang tepat sasaran sesuai dengan hak Mustahik.

2. Pengumpulan, Penyaluran, dan Pelaporan

Setiap warga negara Indonesia yang beragama Islam dan telah memenuhi syarat wajib menunaikan zakat. Zakat meliputi zakat fitrah dan zakat mal. Zakat fitrah dikenakan kepada muzaki perseorangan, sedangkan zakat mal dikenakan terhadap harta yang dimiliki oleh muzaki perseorangan atau badan usaha.

Syarat dan tata cara penghitungan zakat fitrah dan zakat mal dilaksanakan sesuai dengan syariat Islam. Untuk harta yang dikenakan zakat mal meliputi:

- a. emas, perak, dan logam mulia lainnya;
- b. uang, uang elektronik, dan bentuk uang lainnya;
- c. tabungan, deposito, saham, sukuk, dan surat berharga lainnya;

- d. harta perniagaan dan perindustrian;
- e. hasil pertanian, perkebunan, dan kehutanan;
- f. hasil peternakan dan perikanan;
- g. hasil pertambangan;
- h. hasil pendapatan dan jasa;
- i. rikaz; dan
- j. keuntungan netto badan usaha sebelum dikurangi pajak penghasilan.

Pengelolaan zakat yang meliputi perencanaan, pengumpulan, penyaluran, dan pelaporan diselenggarakan oleh BAZNAS, BAZDA provinsi, BAZDA kabupaten/kota, dan LAZ. Selain oleh BAZNAS, BAZDA provinsi, BAZDA kabupaten/kota, dan LAZ, pengelolaan zakat dapat juga dilakukan oleh pihak lain setelah memberitahukan kegiatan pengelolaan zakat kepada pejabat yang berwenang. Dalam hal ini, pengelolaan zakat oleh pihak lain dapat dilakukan apabila di wilayah tersebut belum terjangkau oleh BAZNAS, BAZDA provinsi, BAZDA kabupaten/kota, dan LAZ.

BAZNAS, BAZDA provinsi, BAZDA kabupaten/kota, dan LAZ melakukan perencanaan, pengumpulan, dan penyaluran zakat. Perencanaan bertujuan untuk meningkatkan hasil pengumpulan zakat sesuai dengan potensi zakat dan menjamin pemerataan penyaluran zakat. Perencanaan tersebut dimuat dalam rumusan kebijakan, rencana strategis, serta rencana kerja dan dana operasional. Pengelolaan zakat yang disusun dengan memperhatikan kebijakan dan program dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Tahapan selanjutnya setelah perencanaan adalah pengumpulan zakat. Pengumpulan merupakan kegiatan atau proses menghimpun zakat dari muzaki yang melakukan penghitungan sendiri atas kewajiban zakatnya. Dalam hal muzaki tidak dapat menghitung sendiri kewajiban zakatnya, dapat meminta bantuan BAZNAS, BAZDA provinsi, BAZDA kabupaten/kota, dan/atau LAZ. Zakat yang dibayarkan oleh muzaki perseorangan kepada BAZNAS, BAZDA

provinsi, BAZDA kabupaten/kota, atau LAZ dikurangkan dari penghasilan kena pajak.

Selanjutnya, Menteri menerbitkan nomor pokok wajib zakat kepada setiap muzaki berdasarkan nomor induk kependudukan. BAZNAS, BAZDA provinsi, BAZDA kabupaten/kota, UPPZ dan LAZ wajib memberikan bukti setoran zakat kepada setiap Muzaki yang telah membayar zakat melalui BAZNAS, BAZDA provinsi, BAZDA kabupaten/kota, UPPZ dan LAZ. Bukti setoran Zakat akan digunakan sebagai bukti pengurang penghasilan kena pajak. BAZNAS, BAZDA provinsi, BAZDA kabupaten/kota, UPPZ, dan LAZ yang tidak memberikan bukti setoran Zakat dikenai sanksi administratif berupa: teguran tertulis, denda administratif, pembekuan kegiatan; dan/atau pencabutan izin.

Pengaturan lainnya menyebutkan dalam hal pajak penghasilan muzaki sudah dipotong oleh otoritas pajak pada tahun berjalan, muzaki dapat menjadikan bukti setor zakat sebagai dasar pengembalian kelebihan pajak Muzaki. BAZNAS, BAZDA provinsi, BAZDA kabupaten/kota, atau LAZ melaporkan zakat yang dibayarkan oleh muzaki ke dalam sistem pengelolaan zakat. Sistem pengelolaan zakat terintegrasi dengan otoritas pajak. Zakat yang dibayarkan oleh Muzaki badan usaha menjadi pengurang penghasilan kena pajak perusahaan.

BAZNAS, BAZDA provinsi, dan BAZDA kabupaten/kota melaksanakan pengumpulan zakat sesuai dengan lingkup kewenangan pengumpulan zakat. Dalam melaksanakan pengumpulan Zakat sesuai dengan lingkup kewenangan pengumpulan zakat tersebut, BAZNAS wajib berkoordinasi dengan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Selain itu, dalam melaksanakan pengumpulan Zakat BAZNAS, BAZDA provinsi, dan BAZDA kabupaten/kota dapat membentuk Unit Pengumpulan dan Penyaluran Zakat (UPPZ).

Zakat dapat dikumpulkan melalui lembaga keuangan nonsyariah atau lembaga penggalangan dana atau donasi yang telah bekerja sama dengan BAZNAS, BAZDA provinsi, BAZDA kabupaten/kota,

atau LAZ. Dari zakat yang telah dikumpulkan tersebut harus sudah dipindahkan ke BAZNAS, BAZDA provinsi, BAZDA kabupaten/kota, atau LAZ paling lambat 14 (empat belas) hari kerja setelah dikumpulkan.

BAZNAS dan LAZ melaksanakan pengumpulan zakat sesuai dengan lingkup kewenangan pengumpulan zakat. Selain melaksanakan pengumpulan zakat sesuai dengan lingkup kewenangan pengumpulan zakat, BAZNAS dan LAZ wajib berkoordinasi dengan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Zakat wajib disalurkan kepada mustahik sesuai dengan syariat Islam. Mustahik terdiri atas: fakir, miskin, amil, mualaf, gharimin, riqab, ibnusabil, dan fisabilillah. Dalam penyaluran zakat, BAZNAS menerbitkan nomor identifikasi mustahik bagi setiap mustahik Baznas dan LAZ. Nomor identifikasi mustahik dapat diterbitkan secara digital.

Zakat wajib disalurkan kepada mustahik paling sedikit 75% (tujuh puluh lima per seratus) dari jumlah zakat yang dikumpulkan dalam 1 (satu) tahun. Selain itu, zakat wajib disalurkan kepada mustahik paling sedikit 40% (empat puluh per seratus) dari jumlah zakat yang dikumpulkan. Sedangkan kepada mustahik yang berdomisili di luar negeri, zakat dapat disalurkan paling banyak 3% (tiga per seratus) dari jumlah zakat yang dikumpulkan. Penyaluran Zakat kepada amil dapat diberikan paling banyak 12,5% (dua belas koma lima per seratus) dari jumlah zakat yang disalurkan, sedangkan dana zakat yang masih belum tersalurkan dalam jangka waktu penyaluran dapat diinvestasikan dalam deposito di lembaga keuangan syariah dengan jangka waktu paling lama 3 (tiga) bulan.

Penyaluran zakat terdiri atas pendistribusian zakat dan pendayagunaan zakat. Pendistribusian Zakat bertujuan untuk pemenuhan kebutuhan dasar dan mendesak serta untuk kepentingan dakwah. Pendistribusian Zakat dilakukan berdasarkan prioritas dengan memperhatikan prinsip kewilayahan sumber Zakat, pemerataan, dan keadilan.

Pendayagunaan zakat bertujuan untuk pemberdayaan fakir dan miskin melalui pengembangan ekonomi dan usaha produktif untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat. Pendayagunaan zakat untuk usaha produktif dilakukan apabila kebutuhan dasar mustahik telah terpenuhi. Dalam pendayagunaan zakat, BAZNAS dan LAZ dapat bekerja sama dengan Pemerintah dan Pemerintah Daerah melalui program penanganan fakir miskin. Namun, pendayagunaan zakat untuk pengembangan ekonomi dan usaha produktif diberikan jika kebutuhan dasar fakir dan miskin telah terpenuhi. Dalam pendayagunaan Zakat, BAZNAS, BAZDA provinsi, BAZDA kabupaten/kota, dan LAZ dapat bekerja sama dengan Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah melalui program penanganan fakir miskin.

Selain menerima zakat, BAZNAS atau LAZ juga dapat menerima infak, sedekah, dan dana sosial keagamaan lainnya. Infak, sedekah, dan dana sosial keagamaan lainnya dapat berasal dari perseorangan atau badan usaha yang pengelolaannya harus dicatat dan dibukukan sesuai dengan standar akuntansi syariah dalam akun yang terpisah dari akun zakat. Penyaluran infak, sedekah, dan dana sosial keagamaan lainnya dilakukan sesuai dengan peruntukan yang diikrarkan oleh pemberi serta sesuai dengan syariat Islam. Penyaluran Infak, Sedekah, dan DSKL dilakukan sesuai dengan peruntukan yang diinginkan atau diikrarkan oleh pemberi serta sesuai dengan syariat Islam.

Tahap selanjutnya adalah pelaporan. Pelaporan merupakan proses mencatat dan menyampaikan hasil kegiatan pengelolaan Zakat, Infak, Sedekah, dan DSKL Untuk menjamin akuntabilitas dalam Pengelolaan Zakat, Infak, Sedekah, dan DSKL wajib dilakukan pelaporan oleh BAZNAS, BAZDA provinsi, BAZDA kabupaten/kota, dan LAZ. Pelaporan dilakukan melalui penyampaian laporan pelaksanaan Pengelolaan Zakat, Infak, Sedekah, dan DSKL secara berkala yang disampaikan oleh BAZNAS, BAZDA provinsi, BAZDA kabupaten/kota, dan LAZ kepada Menteri. Kemudian laporan

pelaksanaan pengelolaan Zakat, Infak, Sedekah, dan DSKL diaudit secara syariah oleh Menteri.

Laporan keuangan tahunan BAZNAS, BAZDA provinsi, dan BAZDA kabupaten/kota yang sumber dananya berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan/atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah diaudit oleh Badan Pemeriksa Keuangan. Laporan keuangan tahunan BAZNAS, BAZDA provinsi, BAZDA kabupaten/kota, dan LAZ yang sumber dananya berasal dari Zakat, Infak, Sedekah, dan DSKL diaudit oleh akuntan publik. Terakhir laporan pelaksanaan dan laporan keuangan tahunan sebagaimana dipublikasikan kepada masyarakat melalui media cetak dan/atau media elektronik.

3. Kelembagaan Zakat

Kelembagaan Zakat dalam RUU ini dibagi atas lembaga pengelola zakat dan lembaga pengawas zakat. Lembaga pengelola zakat melakukan fungsi Pengelolaan Zakat, Infak, Sedekah, dan DSKL, sedangkan Lembaga pengawas zakat melakukan fungsi pengawasan atas pelaksanaan Pengelolaan Zakat, Infak, Sedekah, dan DSKL. Lembaga pengelola zakat dapat dibentuk oleh Pemerintah Pusat (BAZNAS), Pemerintah Daerah (BAZDA), atau Masyarakat (LAZ, MPZ, UPZ). Adapun lembaga pengawas zakat fungsinya dilakukan oleh Pemerintah Pusat (Menteri Agama dan DSN MUI) dan oleh Pemerintah Daerah (Kepala daerah).

Lembaga BAZNAS sebagai bentukan Pemerintah Pusat berkedudukan di ibukota Negara dan merupakan lembaga pemerintah nonstruktural yang bersifat mandiri yang dipimpin oleh seorang Ketua BAZNAS dan bertanggung jawab kepada Presiden dengan tugas Pengelolaan Zakat, Infak, Sedekah, dan DSKL secara nasional dan bergerak di bidang keuangan sosial syariah yang bersifat nirlaba. BAZNAS menyelenggarakan fungsi yaitu:

- a. perencanaan, pelaksanaan, dan pengendalian pengumpulan dan penyaluran Zakat, Infak, Sedekah, dan DSKL; dan

- b. pelaporan dan pertanggungjawaban pelaksanaan Pengelolaan Zakat, Infak, Sedekah, dan DSKL.

BAZNAS melaporkan pelaksanaan tugasnya secara tertulis kepada Presiden dan ditembuskan kepada Menteri Agama dan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia paling sedikit 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun. Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya tersebut BAZNAS dapat bekerja sama dengan pihak terkait sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam menyalurkan Zakat, Infak, Sedekah, dan DSKL, BAZNAS juga dapat bekerja sama dengan LAZ, MPZ, dan UPZ.

BAZNAS dapat membentuk Kantor Perwakilan di provinsi, kabupaten/kota, dan di luar negeri. BAZNAS dapat melakukan pengelompokan atau penggabungan Kantor Perwakilan di provinsi, kabupaten/kota, dan luar negeri dan masing-masing kantor dipimpin oleh 1 (satu) orang kepala yang diangkat dan diberhentikan oleh Ketua BAZNAS.

Untuk dapat menjalankan tugasnya, struktur kelembagaan BAZNAS dibagi menjadi Badan Pengelola dan Dewan Pertimbangan. Badan Pengelola terdiri dari 9 (sembilan) orang anggota dan terdiri dari unsur ulama, tenaga profesional; dan tokoh masyarakat Islam. Badan Pengelola terdiri dari 1 (satu) orang ketua yang dipilih dari dan oleh anggota dan 8 (delapan) orang wakil ketua. Anggota Badan Pengelola diangkat, dilantik, dan diberhentikan oleh Presiden atas usul Menteri Agama setelah mendapat pertimbangan dari Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. Ketua Badan Pengelola adalah juga sebagai Ketua BAZNAS. Masa jabatan anggota Badan Pengelola adalah 5 (lima) tahun dan dapat diangkat kembali untuk paling lama 1 (satu) kali masa jabatan. Badan Pengelola melaksanakan tugas dan fungsi BAZNAS dalam pengelolaan Zakat, Infak, Sedekah, dan DSKL secara nasional. Dalam melaksanakan tugasnya, Badan Pengelola dibantu oleh sebuah sekretariat jenderal dan unit pelaksana. Untuk

dapat diangkat sebagai anggota Badan Pengelola terdapat persyaratan-persyaratan, yaitu:

- a. warga negara Indonesia;
- b. beragama Islam;
- c. bertakwa kepada Allah SWT;
- d. berakhlak mulia;
- e. berusia minimal 35 (tiga puluh lima) tahun;
- f. sehat jasmani dan rohani;
- g. tidak menjadi anggota partai politik dan tidak terlibat dalam kegiatan politik praktis;
- h. memiliki kompetensi di bidang pengelolaan zakat; dan
- i. tidak pernah dihukum karena melakukan tindak pidana kejahatan.

Anggota Badan Pengelola diberhentikan apabila meninggal dunia; habis masa jabatan; mengundurkan diri; tidak dapat melaksanakan tugas atau fungsinya selama 3 (tiga) bulan secara terus menerus; atau tidak memenuhi syarat lagi sebagai anggota Badan Pengelola.

Sedangkan Dewan Pertimbangan terdiri dari 5 (orang) wakil dari:

- a. kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agama;
- b. kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keuangan,
- c. kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang dalam negeri,
- d. kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang sosial; dan
- e. kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang perencanaan pembangunan nasional.

Dewan Pertimbangan dipimpin oleh 1 (satu) orang ketua yang dipilih dari dan oleh para anggota. Dewan Pertimbangan memiliki fungsi memberikan pertimbangan kepada Badan Pengelola tentang

keselarasan pelaksanaan tugas dan fungsi BAZNAS dengan kementerian/lembaga terkait dan membantu BAZNAS dalam pelaksanaan tugasnya yang terkait dengan kementerian /lembaga. Dewan Pertimbangan diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas usul Menteri Agama. Dewan Pertimbangan bertanggung jawab kepada Presiden. Masa jabatan anggota Dewan Pertimbangan adalah 5 (lima) tahun dan dapat diangkat kembali untuk paling lama 1 (satu) kalimasa jabatan.

Adapun Lembaga Pengawas Zakat fungsinya dilakukan oleh Menteri Agama dan Dewan Syariah Nasional Majelis Ulama Indonesia. Menteri Agama melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan pengelolaan zakat oleh lembaga zakat. Dewan Syariah Nasional Majelis Ulama Indonesia melakukan pengawasan kesesuaian syariah atas pelaksanaan Pengelolaan Zakat, Infak, Sedekah, dan DSKL yang dilakukan oleh lembaga zakat. Menteri Agama dan Dewan Syariah Nasional Majelis Ulama Indonesia melaporkan pelaksanaantugasnya secara tertulis kepada Presiden paling sedikit 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun.

Dalam lingkup daerah, untuk melaksanakan pengelolaan Zakat di tingkat Provinsi, Pemerintah Daerah Provinsi membentuk BAZDA Provinsi dan untuk melaksanakan pengelolaan Zakat di tingkat Kabupaten/Kota, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota membentuk BAZDA Kabupaten/Kota. BAZDA Provinsi dan BAZDA Kabupaten/Kota melaporkan pelaksanaan pengelolaan Zakat, Infak, Sedekah, dan DSKL kepada kepala daerah, Menteri Agama, dan Dewan Syariah Nasional Majelis Ulama Indonesia. BAZDA Provinsi dan BAZDA Kabupaten/Kota bekerjasama dengan BAZNAS dalam Pengelolaan Zakat, Infak, Sedekah, dan DSKL Ketentuan mengenai pembentukan, organisasi, dan tata kerja BAZDA Provinsi diatur lebih lanjut dengan Peraturan Daerah Provinsi sedangkan BAZDA Kabupaten/Kota diatur lebih lanjut dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Selain pemerintah, masyarakat juga dapat membentuk lembaga pengelola zakat berupa LAZ untuk melakukan pengelolaan Zakat, Infak, Sedekah, dan DSKL dan pembentukannya wajib mendapat izin Menteri Agama atau pejabat yang ditunjuk oleh Menteri Agama. Izin hanya diberikan apabila memenuhi persyaratan tertentu. LAZ bergerak di bidang keuangan sosial syariah yang bersifat nirlaba. LAZ dapat membentuk perwakilan pada tingkat provinsi, kabupaten/kota, kecamatan, dan kelurahan/desa atau nama lainnya, serta dapat bekerja sama dengan mitra. LAZ wajib melaporkan pelaksanaan pengelolaan Zakat, Infak, Sedekah, dan DSKL kepada Menteri Agama dan Dewan Syariah Nasional Majelis Ulama Indonesia secara berkala. Selain LAZ, masyarakat juga dapat membentuk MPZ dan UPZ.

4. Tugas dan Wewenang

Menteri mempunyai fungsi mengatur dan mengawasi penyelenggaraan Pengelolaan Zakat, Infak, Sedekah, dan DSKL yang dilakukan oleh lembaga pengelola Zakat. Dalam menjalankan fungsinya, Menteri mempunyai tugas:

- a. menyusun peraturan dan kebijakan di bidang Pengelolaan Zakat;
- b. menetapkan syarat, jenis harta, dan tata cara perhitungan Zakat mal dan Zakat fitrah;
- c. membentuk BAZDA provinsi dan/atau BAZDA kabupaten/kota;
- d. menerbitkan dan mencabut izin LAZ sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- e. menerima dan memeriksa laporan Pengelolaan Zakat dari lembaga pengelola Zakat secara berkala;
- f. melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap Pengelolaan Zakat oleh lembaga pengelola Zakat;
- g. melaksanakan audit dengan tujuan tertentu terhadap lembaga pengelola Zakat; dan
- h. melakukan koordinasi dengan kementerian atau lembaga lain dalam penyelenggaraan Pengelolaan Zakat.

Selain itu, Menteri berwenang untuk mengakses data tentang Pengelolaan Zakat, Infak, Sedekah, dan DSKL dari BAZNAS, BAZDA

provinsi, BAZDA kabupaten/kota dan LAZ dalam rangka memeriksa laporan pengelolaan zakat serta memberikan sanksi administratif kepada BAZNAS, BAZDA provinsi, BAZDA kabupaten/kota dan LAZ sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dalam rangka pembinaan.

5. Koordinasi dan Kerjasama

BAZNAS melakukan koordinasi dengan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam melakukan pengelolaan Zakat, sedangkan BAZDA provinsi dan BAZDA kabupaten/kota dalam pengelolaan zakat berkoordinasi dengan Pemerintah Daerah. Selain itu, BAZNAS, BAZDA provinsi, BAZDA kabupaten/kota dalam melakukan pengelolaan zakat bekerja sama dengan LAZ.

Selanjutnya berkaitan dengan penyaluran Zakat kepada Mustahik di luar negeri, BAZNAS dan LAZ wajib berkoordinasi dengan kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang luar negeri. Dalam melaksanakan tugas tersebut, BAZNAS dan LAZ dapat bekerja sama dengan pemerintah negara lain dan/atau lembaga lain di luar negeri sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

6. Peran Serta Masyarakat

Selain peran yang dilakukan oleh pemerintah beserta beberapa lembaga dibidang pengelolaan zakat, diperlukan juga pengaturan mengenai peran serta masyarakat. Masyarakat dapat berperan serta dalam meningkatkan optimalisasi penerimaan dan penyaluran Zakat. Peran serta tersebut dapat dilakukan dalam bentuk:

- a. meningkatkan kesadaran masyarakat untuk menunaikan zakat melalui BAZNAS, BAZDA provinsi, BAZDA kabupaten/kota, dan LAZ;
- b. memberikan data dan informasi mengenai Mustahik dan potensi penyaluran Zakat di suatu wilayah;
- c. memberikan saran untuk peningkatan kinerja BAZNAS, BAZDA provinsi, BAZDA kabupaten/kota, dan LAZ;

- d. membantu penyediaan sarana dan prasarana dalam penyaluran Zakat;
- e. melakukan pengawasan terhadap Pengelolaan Zakat yang dilakukan oleh BAZNAS, BAZDA provinsi, BAZDA kabupaten/kota, dan LAZ; dan
- f. penyampaian informasi kepada pihak terkait apabila terjadi penyimpangan dalam Pengelolaan Zakat yang dilakukan oleh BAZNAS, BAZDA provinsi, BAZDA kabupaten/kota, dan LAZ.

7. Larangan

Untuk menjamin penyelenggaraan pengelolaan zakat yang sesuai dengan tujuan bernegara, perlu diatur mengenai ketentuan larangan terkait dengan pengelolaan zakat seperti Setiap Orang dilarang melakukan tindakan memiliki, menjaminkan, menghibahkan, menjual, dan/atau mengalihkan Zakat, Infak, Sedekah, dan/atau DSKL yang ada dalam pengelolaannya dengan maksud untuk mendapatkan keuntungan diri sendiri atau orang lain yang tidak berhak.

Selain itu, Setiap Orang dilarang dengan sengaja bertindak sebagai amil Zakat yang melakukan pengumpulan, pendistribusian, atau pendayagunaan Zakat dengan maksud untuk menguntungkan diri sendiri atau orang lain yang tidak berhak.

8. Ketentuan Pidana

Ketentuan pidana memuat rumusan yang menyatakan penjatuhan pidana atas pelanggaran terhadap ketentuan yang berisi norma larangan. Dalam undang-undang ini, Setiap Orang melakukan tindakan memiliki, menjaminkan, menghibahkan, menjual, dan/atau mengalihkan Zakat, Infak, Sedekah, dan/atau DSKL yang ada dalam pengelolaannya dengan maksud untuk mendapatkan keuntungan diri sendiri atau orang lain yang tidak berhak dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).

Selain itu, pidana juga dijatuhkan pada Setiap Orang yang dengan sengaja bertindak sebagai amil Zakat yang melakukan

pengumpulan, pendistribusian, atau pendayagunaan Zakat dengan maksud untuk menguntungkan diri sendiri atau orang lain yang tidak berhak maka terhadapnya akan dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).

9. Ketentuan Peralihan

Ketentuan peralihan memuat penyesuaian pengaturan tindakan hukum atau hubungan hukum yang sudah ada berdasarkan peraturan perundang-undangan yang lama terhadap peraturan perundang-undangan yang baru. Dalam rancangan undang-undang ini bab mengenai peralihan peralihan mengenai status BAZNAS, BAZNAS provinsi, atau BAZNAS kabupaten/kota yang telah ada sebelum undang-undang ini tetap menjalankan tugas dan fungsinya sampai terbentuknya BAZNAS, BAZDA provinsi, atau BAZDA kabupaten/kota sesuai dengan Undang-Undang ini. Penyesuaian berdasarkan ketentuan Undang-Undang ini harus dilakukan BAZNAS, BAZNAS provinsi, atau BAZNAS kabupaten/kota paling lambat 5 (lima) tahun sejak Undang-Undang ini diundangkan. Adapun bagi LAZ yang telah ditetapkan oleh Menteri atau pejabat yang ditunjuk oleh Menteri sebelum undang-undang ini berlaku, dinyatakan sebagai LAZ berdasarkan undang-undang ini.

10. Ketentuan Penutup

Ketentuan penutup memuat materi muatan mengenai status peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengelolaan zakat dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang pengaturannya tidak bertentangan dengan ketentuan dalam undang-undang ini. Adapun pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Selain itu, dalam ketentuan penutup ini juga mengatur mengenai jangka waktu dibentuknya peraturan pelaksanaan dari undang-undang ini yang harus ditetapkan paling lambat 2 (dua) tahun terhitung sejak undang-undang ini diundangkan dan harus

melaporkannya kepada DPR RI paling lambat 3 (tiga) tahun sejak undang-undang ini diundangkan.

Terkait dengan pemberlakuan undang-undang, pemberlakuannya sejak saat diundangkannya rancangan undang-undang ini menjadi undang-undang dan agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan undang-undang ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara.

BADAN KEAHLIAN DPR RI

BAB VI PENUTUP

A. Simpulan

Berdasarkan uraian pada bab sebelumnya, diperoleh beberapa simpulan sebagai berikut:

1. Teori dan praktik mengenai Pengelolaan Zakat

Dalam kajian teoretis diuraikan hal-hal mengenai pengertian zakat, kedudukan dan hukum menunaikan zakat, jenis atau macam zakat, objek zakat, hingga subjek yang terlibat dalam pengelolaan zakat. Secara teori, zakat merupakan sejumlah harta tertentu yang diwajibkan Allah untuk diserahkan kepada orang-orang yang berhak. Zakat merupakan salah satu rukun Islam, sehingga para ulama sepakat bahwa hukum zakat adalah wajib. Terdapat dua macam zakat, yaitu zakat fitrah dan zakat mal. Zakat fitrah adalah zakat yang wajib ditunaikan oleh setiap Muslim, baik anak-anak maupun dewasa, ketika selesai menunaikan ibadah puasa Ramadan dan memasuki Hari Raya Idul Fitri. Sedangkan zakat Mal adalah sejumlah harta tertentu dari jenis harta tertentu yang wajib dikeluarkan seorang muslim kepada orang-orang tertentu.

Dalam kajian teoretis, dijelaskan juga mengenai subjek yang wajib menunaikan zakat yaitu orang pribadi. Selain subjek zakat individu atau orang perorangan, terdapat juga kajian teori mengenai subjek zakat berupa badan usaha, baik yang berbadan hukum maupun nonbadan hukum. Selanjutnya, dijelaskan mengenai hubungan pengelolaan zakat dengan prinsip good governance dalam pemerintahan. RUU tentang Pengelolaan Zakat ini perlu mengedepankan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik (good governance) agar seluruh proses pengelolaan zakat dan lembaga pengelola zakat dapat dipercaya oleh masyarakat dan pihak-pihak yang berkepentingan.

Selanjutnya, dielaborasi juga kajian mengenai praktik empiris pengelolaan zakat di Indonesia dan perbandingan pengelolaan zakat di beberapa negara. Praktik empiris di Indonesia dimaksudkan

untuk mengidentifikasi permasalahan yang terjadi, yang meliputi meliputi pengorganisasian, pengelolaan zakat, dan permasalahan utama dalam pengelolaan zakat. Selanjutnya, terdapat keragaman bentuk kelembagaan, mekanisme pengelolaan, dan legalitas pengelolaan zakat di beberapa negara. Ragam pengelolaan zakat ini tidak lepas dari konteks sosial-politik masing-masing negara. Elaborasi kajian praktik empiris di Indonesia dan luar negeri ini akan dijadikan titik pijak untuk melakukan perbaikan dalam RUU tentang Pengelolaan Zakat.

2. Pelaksanaan dan pengaturan mengenai Pengelolaan Zakat dalam peraturan perundang-undangan terkait

Dalam evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan RUU tentang Pengelolaan Zakat ditemukan bahwa peraturan perundang-undangan yang ada saat ini masih terdapat kekurangan serta tidak sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat saat ini. Selain itu, masih diperlukan harmonisasi dan sinkronisasi dengan berbagai ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya yang juga mengatur mengenai pengelolaan zakat, seperti masalah perpajakan, kesejahteraan sosial, dan penanganan fakir miskin.

3. Landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis pembentukan perubahan UU Nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat

a. Landasan Filosofis

Ibadah zakat merupakan bagian dari pranata agama Islam. Bagi pemeluk agama Islam yang telah memenuhi syarat, membayar zakat merupakan salah satu ibadah dan kewajiban yang diperintahkan oleh Allah SWT. Dengan demikian, ibadah zakat dijamin dijamin pelaksanaannya sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 29 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa "*Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu*". Selain sebagai kewajiban ibadah, zakat sesungguhnya memiliki tujuan yang sangat relevan

dengan tujuan dan cita negara Indonesia, yaitu mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, karena ibadah zakat bertujuan untuk mengentaskan kemiskinan, meningkatkan keadilan, dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

b. Landasan Sosiologis

Dari sisi sosiologis, pengelolaan zakat yang dilakukan saat ini masih belum maksimal karena masih terdapat beberapa masalah. Hal ini dapat dilihat dari jumlah dana zakat yang dikumpulkan di Indonesia masih rendah dibandingkan potensinya. Beberapa permasalahan dalam pengelolaan zakat, antara lain: *pertama*, rendahnya kesadaran masyarakat dan kepercayaan masyarakat terhadap lembaga pengelola zakat yang resmi; *kedua*, tidak adanya penegasan mengenai kewajiban pembayaran zakat; *ketiga*, masih lemahnya sinergitas antar lembaga pengelola zakat dalam pengumpulan dan pendistribusian atau pendayagunaan zakat; *keempat*, kinerja lembaga pengelola zakat belum optimal dari sisi pengelolaan zakat seperti efisiensi, produktifitas, orientasi, dan kemampuan lembaga zakat dalam pemberdayaan masyarakat; *kelima*, terbatasnya akses masyarakat miskin (mustahik) terhadap layanan lembaga pengelola zakat; dan *keenam*, BAZNAS yang ditunjuk negara sebagai lembaga yang melakukan pengelolaan zakat secara nasional bertindak sekaligus sebagai regulator dan operator.

c. Landasan Yuridis

Saat ini landasan hukum dalam pengelolaan zakat tersebut dengan mengacu pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat. Beberapa kelemahan pengaturan zakat saat ini, antara lain kurangnya koordinasi antara regulator dengan organisasi pengumpul zakat, masih lemahnya Kementerian Agama dalam melakukan pembinaan

dalam pengelolaan zakat. Selain itu, Undang-undang tersebut belum dapat menjawab permasalahan mengenai sinergitas antar *stakeholder* dalam pengelolaan zakat dan belum diaturnya zakat sebagai *obligatory system* yang diharapkan dapat berdampak terhadap capaian potensi zakat.

d. Materi muatan dari RUU tentang perubahan UU Nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat

RUU tentang Pengelolaan Zakat mengatur mengenai ketentuan umum yang mencakup definisi, asas, dan tujuan; pengumpulan, penyaluran, dan pelaporan; lembaga pengelola zakat yang terdiri atas BAZNAS, BAZNAS Provinsi, BAZNAS Kabupaten/Kota, dan LAZ; tugas dan wewenang Menteri untuk melaksanakan fungsi pengaturan dan pengawasan pengelolaan Zakat; koordinasi dan kerjasama; peran serta masyarakat; larangan; ketentuan pidana; ketentuan peralihan; dan ketentuan penutup.

B. Saran

Atas beberapa simpulan di atas dapat disampaikan bahwa perlu dilakukan penggantian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat yang bertujuan agar sistem pengelolaan zakat dapat dilakukan lebih komprehensif, transparan dan akuntabel serta mampu mengatasi dan menjawab permasalahan kebutuhan hukum dalam pengelolaan zakat.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

- Abdurrahman, Moeslim, *Dinamika Masyarakat Islam Dalam Wawasan Fikih*, Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2002.
- Badan Amil Zakat Nasional Republik Indonesia, *Statistik Zakat Nasional 2018*, Jakarta: BAZNAS, 2019.
- MD, Mahfud, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Press, 2010.
- Tim Pengkajian Hukum Pengelolaan Zakat oleh Negara Bagi Kepentingan Masyarakat, *Efektivitas UU No.38 Tahun 1999 Tentang Pengelolaan Zakat*, Jakarta: BPHN Departemen Hukum Dan Hak Asasi Manusia RI, 2011.

JURNAL

- Ab Rahman, Azman, dkk., *Zakat Institution in Malaysia: Problems and Issues*, dalam jurnal GJAT, Juni 2012, (Vol. 2 terbitan ke-1).
- Alfitri, *Ideologi Welfare State dalam Dasar Negara Indonesia: Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi terkait Sistem Jaminan Sosial Nasional*, Jurnal Konstitusi, Vol. 9, No. 3, September 2012.
- Amiruddin K, *Model-Model Pengelolaan Zakat di Dunia Muslim*, dalam jurnal AHKAM, Volume 3, Nomor 1, Juli 2015.
- Faisal, *Sejarah Pengelolaan Zakat di Dunia Muslim dan Indonesia (Pendekatan Teori Investigasi-Sejarah Charles Peirce dan Defisit Kebenaran Lieven Boeve)*, Jurnal Analisis, Volume XI, Nomor 2, Desember 2011.
- Firdaus, Muhammad, dkk, *Economic Estimation and Determinations of Zakat Potential in Indonesia*, IRTI Working Paper Series No. 1433-07, Jeddah: IRTI, 2012.
- Herdianto, Ahmad Wahyu, *Peran Negara dalam Mengoptimalkan Zakat di Indonesia*, Jurnal Jurisdictie, Vol. 1, No. 2, Desember 2010.
- Masyita, Dian, *Lessons Learned of Zakah Management from Different Era and Countries*, Al-Iqtishad: Jurnal Ilmu Ekonomi Syariah (Journal of Islamic Economics) Volume 10 (2), July 2018.
- Mohammad, Faiz, *Prospect of Poverty Eradication Through the Existing System in Pakistan*, dalam The Pakistan Development Review 30: 4 Part II (winter 1991).
- Ridwan, Murtadho, *Zakat Vs Pajak: Studi Perbandingan di Beberapa Negara Muslim*, dalam jurnal ZISWAF, Vol. 1, No. 1, Juni 2014.

Saad, Ram Al Jaffri, dkk., *Islamic accountability framework in the zakat funds management*, dalam jurnal Procedia: Social and Behavioral Sciences, 2014.

Sari, Aulia Candra, *Pengelolaan Zakat di Negara Sudan*, dalam Jurnal ZISWAF, Vol. 4, No. 1, Juni 2017.

Shearman & Sterling, *Understanding the Key Government Institutions and Ministries in the Kingdom of Saudi Arabia*, Fact sheet (Desember 2019).

Shirazi, Nasim Shah, *Targeting, Coverage and Contribution of Zakat to Households' Income: The Case Of Pakistan*, Journal of Economic Cooperation Among Islamic Countries 17, 3-4 (1996).

WEBSITE

Agama, dimuat dalam <https://www.indonesia.go.id/profil/agama>, diakses 21 September 2020

Government Structure, <http://countrystudies.us/pakistan/65.htm>, diunduh tanggal 17 Agustus 2020.

Kuwait Country Profile, <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-14644252>, diunduh tanggal 15 Agustus 2020.

Profil *Negara* *Kuwait*,
https://kemlu.go.id/kuwaitcity/id/pages/profil_negara_kuwait/1585/etc-menu, diunduh tanggal 15 Agustus 2020.

LAMPIRAN

DAFTAR NARASUMBER DAN PEMANGKU KEPENTINGAN DALAM PENYUSUNAN NASKAH AKADEMIK DAN RANCANGAN UNDANG-UNDANG TENTANG PENGELOLAAN ZAKAT

NO.	NARASUMBER/PEMANGKU KEPENTINGAN	WAKTU KEGIATAN	KETERANGAN
1.	BAZNAS RI	10 Februari 2020	Jajaran Pengurus Baznas RI
2.	Direktorat Jenderal Bimas Islam, Kementerian Agama RI,	12 Februari 2020.	Direktur Pemberdayaan Zakat dan Wakaf
3.	Akademisi dari UIN Syarif Hidayatullah Jakarta	2 Maret 2020.	Dr. Asep Saipuddin, M.Ag.
4.	Narasumber/Pemangku Kepentingan di Provinsi Kalimantan Selatan (Pengumpulan Data)	10 – 13 Maret 2020	• Kanwil Kementerian Agama Provinsi Kalimantan Selatan; • BAZNAS Provinsi Kalimantan Selatan; • BAZNAS Kota Banjarmasin; • Rumah Zakat Kalimantan Selatan; dan • Akademisi Institut Agama Islam Darussalam Martapura.
5.	Narasumber/Pemangku Kepentingan di Provinsi	10 – 13 Maret 2020	• Fakultas Ekonomi dan Bisnis Islam (FEBI)

NO.	NARASUMBER/PEMANGKU KEPENTINGAN	WAKTU KEGIATAN	KETERANGAN
	Nusa Tenggara Barat (Pengumpulan Data)		Universitas Islam Negeri (UIN) Mataram • Kanwil Kementerian Agama Provinsi Nusa Tenggara Barat; • BAZNAS Provinsi Nusa Tenggara Barat; • BAZNAS Kota Mataram; dan • Lembaga Amil Zakat (LAZ) Dompot Amal Sejahtera Ibnu Abbas (DASI) Provinsi Nusa Tenggara Barat
6.	Fakultas Syariah dan Ekonomi Islam IAIN Syekh Nurjati Cirebon (FGD)	8 Oktober 2020	Civitas Akademika Fakultas Syariah dan Ekonomi Islam IAIN Syekh Nurjati Cirebon
7.	Dewan Syariah Nasional Majelis Ulama Indonesia (DSN MUI)	21 Maret 2022	M.Cholil Nafis, Lc., PhD
N.	Badan Kebijakan Fiskal	22 Februari 2022	Ferry Afi Andi
O.	Narasumber/Pemangku Kepentingan di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (Uji Konsep)	23 - 25 Juni 2022	• Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta • Baznas Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta